

Bollettinoadapt.it

**ANNUARIO
DEL LAVORO
2016**

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 61

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

Flavia Pasquini

Pierluigi Rausei

Francesco Seghezzi (*direttore ADAPT University Press*)

Silvia Spattini

Francesca Sperotti

Davide Venturi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Francesco Nespoli

Lavinia Serrani

Bollettinoadapt.it

**ANNUARIO
DEL LAVORO
2016**

ISBN 978-88-98652-71-6

© 2016 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

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

INDICE

1.

AGRICOLTURA E LAVORO

| | |
|--|---|
| Maccarese S.p.A. e l'agricoltura di precisione: una visione “aziendal- distrettuale” di <i>Francesco Piacentini</i> | 3 |
| Le Linee Guida per lo sviluppo della c.d. Agricoltura di Precisione di <i>Francesco Piacentini</i> | 9 |

2.

AMMORTIZZATORI SOCIALI

| | |
|--|----|
| Il ruolo degli ammortizzatori sociali nella crisi di <i>Giuliano Cazzola</i> | 19 |
| Stato di disoccupazione anche con reddito “esiguo” di <i>Silvia Spattini</i> .. | 24 |

3.

APPRENDISTATO E TIROCINI

| | |
|--|----|
| Tirocini extracurricolari: gli esiti del monitoraggio regionale lombardo di <i>Rachele Berlese</i> | 33 |
| Apprendistato “duale”. Prime valutazioni sull'accordo interconfederale e i suoi effetti in materia di retribuzione di <i>Alfonso Balsamo</i> | 38 |
| L'apprendistato nel settore culturale. Il rinnovato ccnl di Federculture di <i>Rachele Berlese</i> | 46 |

| | |
|--|-----|
| La generazione prigioniera di un eterno tirocinio di <i>Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi</i> | 51 |
| Apprendistato: dal terzo al secondo livello. Il Ministero chiarisce come di <i>Umberto Buratti</i> | 55 |
| Apprendistato di I e III livello, al via anche per il settore dei servizi e per le cooperative di <i>Alessia Battaglia</i> | 59 |
| Veneto: al via apprendistato di I e III livello per il settore artigiano di <i>Alessia Battaglia</i> | 64 |
| Apprendistato: un correttivo che non centra l'obiettivo di <i>Umberto Buratti e Michele Tiraboschi</i> | 71 |
| Apprendistato: l'urgenza di una azione della contrattazione collettiva di <i>Alessia Battaglia e Manuela Boccione</i> | 78 |
| Apprendistato "duale" in somministrazione: il parere positivo di Assolavoro di <i>Diana Larenza</i> | 85 |
| L'apprendistato di primo e di terzo livello per il settore Terziario di <i>Manuela Boccione</i> | 90 |
| L'apprendistato nella Regione Piemonte dopo il Jobs Act di <i>Alessia Battaglia</i> | 95 |
| Il concetto di unità operativa in materia di tirocini nella Regione Veneto di <i>Alessandro Alcaro</i> | 105 |

4.

CAPITALE UMANO E *EMPLOYABILITY*

| | |
|--|-----|
| L' <i>employability</i> si costruisce sin dall'infanzia: il valore dello sport di <i>Andrea Negri</i> | 119 |
| Il valore di un tirocinio oltre il denaro: il futuro dei giovani di <i>Andrea Negri</i> | 123 |
| Occupabilità: cosa ci dice la lettura del curriculum degli studenti universitari? di <i>Andrea Negri</i> | 127 |

5.

CARCERE E LAVORO

| | |
|---|-----|
| Il carcere rieduca se il lavoro è vero di <i>Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 133 |
| Fare impresa in carcere: con la legge Smuraglia è possibile di <i>Serena Santagata</i> | 137 |
| L'enigma del lavoro a domicilio penitenziario: alcune problematiche di <i>Alessandro Alcaro</i> | 140 |

6.

COMPETENZE

| | |
|--|-----|
| Certificazione delle competenze: un esempio di come le parti sociali possano intervenire nella costruzione del sistema di <i>Federico D'Addio</i> | 151 |
| Oltre i tecnicismi, verso un nuovo diritto del lavoro: il futuro della certificazione delle competenze di <i>Lilli Viviana Casano e Michele Tiraboschi</i> | 158 |
| Il modello americano dell' <i>Occupational Information Network</i> e dell' <i>Occupational Licensing</i> di <i>Gina Rosamari Simoncini</i> | 165 |
| Quando le competenze non fanno rima con le apparenze. A proposito di mestieri, lavoro e disabilità di <i>Francesco Nespoli</i> | 171 |
| Le competenze dei Sindaci in materia di lavoro di <i>Davide Lucini Paioni</i> | 172 |
| Creare le competenze del futuro: una spinta dalla “ <i>New Skills Agenda</i> ”? di <i>Guido Dalponte</i> | 179 |
| Certificazione delle competenze: spunti per una ricerca e per l'innovazione dell'azione sindacale di <i>Federico D'Addio</i> | 185 |
| <i>Skills Gap</i> nell'industria manifatturiera. Spunti made in Usa di <i>Margherita Roiatti</i> | 191 |
| L'intervento di Peter Cappelli a #GTL2016: un ragionamento sistematico su competenze, occupabilità e problemi della società americana di <i>Federico D'Addio</i> | 197 |

| | |
|---|-----|
| “Pathways for upskilling”: un nuovo messaggio dalla Commissione Europea di <i>Giuditta Alessandrini</i> | 207 |
|---|-----|

7.

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

| | |
|---|-----|
| Riforma della contrattazione: Cgil, Cisl e Uil pretendono di far girare all'indietro la moviola della storia di <i>Giuliano Caszola</i> | 213 |
| 1969: l'autunno “caldo” della contrattazione collettiva di <i>Giuliano Caszola</i> | 218 |
| I 35 giorni di lotta alla Fiat e la “Marcia dei 40mila” di <i>Giuliano Caszola</i> | 228 |
| Integrativo Finmeccanica: nuove regole per la <i>One Company</i> di <i>Ilaria Armaroli</i> | 233 |
| Metalmeccanici: chi ha più filo lo tessa di <i>Giuliano Caszola</i> | 246 |
| Confimi Industria lancia il contratto unico della manifattura di <i>Davide Lucini Paioni</i> | 251 |
| Brescia tra contrattazione nazionale e limiti territoriali al rinnovamento di <i>Ilaria Armaroli</i> | 255 |
| È il momento di una mediazione del Governo nella vertenza dei metalmeccanici di <i>Giuliano Caszola</i> | 259 |
| Il rinnovo del CCNL Confimi Impresa Meccanica tra istanze di competitività e garanzie socio-economiche di <i>Davide Lucini Paioni</i> . | 262 |
| Quel pasticcio di viale dell'Astronomia di <i>Giuliano Caszola</i> | 268 |
| Il nuovo <i>jus variandi</i> alla prova della contrattazione collettiva di <i>Marco Menegotto</i> | 272 |
| Contrattazione e produttività: analisi e proposte del gruppo <i>FareContrattazione</i> di <i>Paolo Tomassetti</i> | 277 |
| E se il contratto del futuro fosse il CCNL? Una provocazione e una ipotesi di convergenza tra modelli contrattuali sulle sponde dell'Atlantico di <i>Paolo Tomassetti</i> | 281 |
| Scatti di anzianità e automatismi promozionali: analisi di 34 CCNL di <i>Davide Mosca</i> | 287 |

| | |
|---|-----|
| Metalmeccanici, un'intesa che apre la strada alla quarta rivoluzione industriale di <i>Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 294 |
| Nuove regole su relazioni sindacali e contratti nel sistema Confcommercio di <i>Paolo Tomassetti</i> | 299 |
| Nuove regole per la contrattazione e la rappresentanza nell'artigianato di <i>Davide Mosca</i> | 302 |
| Enel: intesa con i sindacati in materia di genitorialità, <i>diversity</i> e molestie nei luoghi di lavoro di <i>Federica Capponi</i> | 307 |
| Rinnovo metalmeccanica: i punti qualificanti di <i>Ilaria Armaroli</i> | 310 |
| Quando (anche) la tecnica di comunicazione segna il rinnovamento di <i>Francesca Brudaglio</i> | 320 |
| Rinnovo del contratto dei metalmeccanici: sarà davvero tutto pacifico? di <i>Giuliano Caszola</i> | 327 |
| La contrattazione territoriale nel settore turismo: <i>best practice</i> dalla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola di <i>Giovanni Pigliararmi</i> | 332 |
| La Francia verso la digitalizzazione e la libera consultazione dei contratti collettivi di <i>Federica Capponi</i> | 342 |

8.

DETAZZAZIONE E PRODUTTIVITÀ

| | |
|---|-----|
| Luci e ombre della nuova detassazione di <i>Paolo Tomassetti</i> | 347 |
| Prima analisi dei premi di risultato dopo la detassazione 2016 di <i>Davide Mosca</i> | 354 |
| Detassazione 2016: il ritorno degli accordi “fotocopia” di livello territoriale di <i>Paolo Tomassetti</i> | 359 |
| Produttività ferma, crescita zero. Sintesi delle proposte per uscire dalla trappola di <i>Lorenzo Patacchia</i> | 364 |
| Ricerca e innovazione nelle imprese italiane: cosa manca per generare crescita e produttività di <i>Elena Prodi</i> | 376 |

9.

DIRITTO DEL LAVORO

| | |
|---|-----|
| Gli effetti della depenalizzazione sul diritto sanzionatorio del lavoro di <i>Pierluigi Rausei</i> | 387 |
| Big data: possibilità e pericoli derivanti dall'introduzione in azienda di <i>Gaetano Machì</i> | 397 |
| La posizione ministeriale sui diritti di precedenza nel contratto a tempo determinato di <i>Pierluigi Rausei</i> | 401 |
| Mansioni: una giurisprudenza destinata a invertire la rotta di <i>Marco Menegotto</i> | 408 |
| Nuova procedura delle dimissioni on line: una diversa lettura delle norme di <i>Candido Mogavero</i> | 413 |
| Dalla comunicazione preventiva alla tracciabilità: è questa la via per evitare l'abuso dei voucher? di <i>Giovanna Carosielli</i> | 417 |
| L'applicabilità della definizione di dato personale ai big data di <i>Gaetano Machì</i> | 423 |
| A lezione di diritto del lavoro con il Prof. Manfred Weiss: Italia e Germania a confronto di <i>Roberto Arcidiacono e Arianna D'Ascenzo</i> ... | 427 |
| Argomenti per un recupero negoziale di forme di verifica sulle dimissioni volontarie telematiche esercitate in modo non assistito di <i>Domenico Iodice</i> | 438 |
| Il protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura di <i>Giovanna Carosielli</i> | 447 |
| Il lavoro accessorio alla prova del correttivo: un sistema sanzionatorio fragile e incoerente di <i>Pierluigi Rausei</i> | 453 |
| Il contrasto al caporalato attraverso il reato di intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento del lavoro di <i>Pierluigi Rausei</i> | 463 |
| Mobilità: niente sgravio dopo la 1 ^a proroga del contratto a termine di <i>Antonio Tola</i> | 470 |
| Dopo il correttivo ancora dubbi sull'efficacia delle norme antifrode per il lavoro accessorio di <i>Pierluigi Rausei</i> | 475 |
| La fine del diritto pesante del lavoro: due ipotesi di <i>Maurizio Sacconi</i> ... | 487 |

| | |
|---|-----|
| I nuovi lavori non possono avere vecchi diritti di <i>Giuliano Caszola</i> | 490 |
| <i>What can I do for you?</i> In ricordo del professor Roger Blanpain di <i>Michele Tiraboschi</i> | 495 |
| Il tempo come misura del lavoro subordinato: una lezione del prof. Bavaro ai dottorandi della Scuola ADAPT di <i>Roberto Arcidiacono</i> ... | 500 |
| La <i>liability rule</i> nella solidarietà retributiva negli appalti: a colloquio con Guido Calabresi di <i>Giovanna Carosielli</i> | 507 |
| <i>Labour & Law Issues</i> : una nuova rivista per leggere la Grande Trasformazione del Lavoro di <i>Giovanna Carosielli e Tommaso Grossi</i> . | 514 |
| Dalla <i>sharing economy</i> allo <i>sharing employee model</i> : un altro tassello della Grande Trasformazione del Lavoro di <i>Giovanna Carosielli e Agnese Moriconi</i> | 520 |

10.

GIOVANI E LAVORO

| | |
|---|-----|
| Giovani, disoccupati e beffati di <i>Michele Tiraboschi</i> | 533 |
| Giovani e lavoro, vorrei ma non posso di <i>Francesco Seghezzi</i> | 537 |
| Per coinvolgere i giovani inattivi agire nel (non sul) mercato del lavoro di <i>Simone Caroli</i> | 542 |
| È questa l'Europa voluta dai padri fondatori nel Trattato di Roma? di <i>Giulia Rosolen, Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 550 |
| Giovani e lavoro: un contributo di analisi e valutazione di <i>Chiara Mancini</i> | 555 |

11.

INDUSTRY 4.0

| | |
|---|-----|
| La fine del lavoro? No, un nuovo inizio di <i>Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi</i> | 563 |
| Al <i>Jobs Act</i> mancano l'anima e una visione del lavoro che cambia. Ecco perché rileggere oggi la <i>Grande trasformazione</i> di Polanyi di <i>Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi</i> | 567 |

| | |
|---|-----|
| <i>Sharing economy</i> e Industry 4.0: due facce della stessa medaglia che cambiano il lavoro di <i>Francesco Seghezzi</i> | 578 |
| Manutentori 4.0: non solo nuove tecnologie ma anche nuovi modi di lavorare di <i>Tomaso Tiraboschi</i> | 581 |
| Industry 4.0: rischi e opportunità sono nelle nostre mani di <i>Michele Tiraboschi</i> | 588 |
| Industry 4.0: perché è urgente una strategia italiana di <i>Francesco Seghezzi</i> | 593 |
| Manifattura Futura di <i>Francesco Seghezzi</i> | 596 |
| Industria 4.0, qualche rischio da evitare di <i>Francesco Seghezzi</i> | 600 |
| Industria 4.0, il piano del governo e la mappatura delle imprese di <i>Francesco Seghezzi</i> | 603 |
| Lavoro, vera sfida di Industria 4.0 di <i>Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 606 |
| Industria 4.0, serve un ecosistema che faccia incontrare università e impresa di <i>Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 609 |
| Industria 4.0: dalla vecchia politica industriale a una politica per l' <i>empowerment</i> delle imprese. Il caso dei Paesi Bassi di <i>Elena Prodi</i> ... | 613 |
| Le relazioni adattive di <i>Maurizio Sacconi</i> | 620 |
| Cantieri Digitali, BIM, 4.0 di <i>Angelo Luigi Camillo Ciribini</i> | 623 |
| <i>Recruiting 4.0</i> : le tecnologie nell'incontro domanda offerta di lavoro di <i>Andrea Negri</i> | 638 |
| <i>Amazon Go</i> e il futuro del lavoro di <i>Emanuele Dagnino</i> | 645 |

12.

ISTRUZIONE E FORMAZIONE

| | |
|---|-----|
| Il ruolo della formazione nella transizione verso l'E-Union: il caso First CISL di <i>Francesca Brudaglio</i> | 653 |
| Politiche formative e disallineamento formativo e professionale di <i>Emmanuele Massagli</i> | 658 |

| | |
|---|-----|
| Il settore delle infrastrutture negli Stati Uniti: creazione di lavoro, competenze, formazione di <i>Chiara Mancini</i> | 667 |
| Connessione perpetua, formazione continua di <i>Emmanuele Massagli</i> | 674 |
| 13 Partner da 6 paesi europei, per ripensare l'apprendimento duale: il progetto <i>EuroDuaLE</i> di <i>Chiara Mancini</i> | 676 |
| Serve studiare per il lavoro? Brevi note sulla indagine ISTAT diplomati e laureati di <i>Chiara Mancini</i> | 683 |

13.

LAVORO DI RICERCA

| | |
|--|-----|
| Nel cuore della (nuova) grande trasformazione: una proposta per il lavoro di ricerca in impresa di <i>Michele Tiraboschi</i> | 695 |
| Il ricercatore e il lavoro che cambia di <i>Fulvio Uggeri</i> | 699 |
| La grande trasformazione della ricerca: Efesto, Atena e i ricercatori industriali di <i>Alfonso Balsamo</i> | 703 |
| Mobilità dei ricercatori: il nodo della sicurezza sociale di <i>Maddalena Saccaggi</i> | 707 |
| L'innovazione passa dalla ricerca, anche per le PMI di <i>Chiara Mancini, Elena Prodi e Michele Tiraboschi</i> | 712 |
| Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020: guida alla lettura di <i>Chiara Mancini</i> | 717 |
| 10 anni di dottorato ADAPT. Storia di un <i>brain hub</i> italiano di <i>Emmanuele Massagli e Michele Tiraboschi</i> | 726 |
| A Brescia, un nuovo ponte tra ricerca e sindacato di <i>Ilaria Armaroli</i> | 731 |
| Formazione universitaria e inserimento professionale: il caso dei dottori di ricerca di <i>Giuseppe Lucio Gaeta, Giuseppe Lubrano Lavadera e Francesco Pastore</i> | 734 |
| Uno, nessuno, centomila: i numeri dei ricercatori in Italia e all'estero di <i>Elena Prodi</i> | 742 |
| Il credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo: l'Italia nel contesto internazionale di <i>Elena Prodi e Giulia Rosolen</i> | 750 |

| | |
|--|-----|
| Dottorato industriale e ricerca in azienda: un importante chiarimento del MIUR di <i>Elena Prodi</i> | 755 |
| Legge di bilancio 2017: le novità sul credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo di <i>Giulia Rosolen</i> | 761 |

14.

LAVORO PUBBLICO

| | |
|--|-----|
| L'estensione applicativa del Jobs Act al pubblico impiego e le recenti pronunce (non) intervenute sulla questione di <i>Lorenzo Maria Pelusi</i> | 767 |
| A volte ritornano: la lotta ai “fannulloni” di <i>Marco Menegotto e Lorenzo Maria Pelusi</i> | 773 |
| Prime note a caldo sul decreto contro i furbetti del cartellino di <i>Marco Menegotto e Lorenzo Maria Pelusi</i> | 777 |
| La PA tra legge Madia, Consulta e una nuova stagione negoziale di <i>Marco Menegotto</i> | 783 |
| L'incerto futuro delle co.co.co. nella PA di <i>Manuela Boccione</i> | 788 |

15.

LAVORO TRAMITE AGENZIA

| | |
|---|-----|
| Agenzie per il lavoro e licenziamenti. Una recente pronuncia del Tribunale di Milano di <i>Arianna D'Ascenzo</i> | 795 |
| Il contratto a tempo indeterminato a scopo di somministrazione: un modello che pone al centro l'occupabilità di <i>Mauro Soldera</i> | 803 |
| Cosa intendiamo quando parliamo di recruiting 4.0. Le agenzie per il lavoro a confronto di <i>Arianna D'Ascenzo</i> | 808 |
| Passato e futuro delle agenzie per il lavoro. Vent'anni di lavoro tramite agenzia e dieci anni di Assolavoro di <i>Agostino Di Maio e Silvia Spattini</i> | 815 |
| Trend di sviluppo della somministrazione in Italia. Alcune riflessioni alla luce dei dati Inps di <i>Arianna D'Ascenzo</i> | 818 |

16.

LICENZIAMENTI

| | |
|--|-----|
| Licenziamento discriminatorio: il carattere dissuasivo del risarcimento <i>di Rosita Zucaro</i> | 827 |
| Tassa di licenziamento: nei cambi di appalto si paga anche quando il lavoro è garantito <i>di Pietro Rizzi</i> | 830 |
| Alle origini della tutela contro i licenziamenti individuali ingiustificati <i>di Giuliano Cazola</i> | 836 |
| Falsa attestazione in servizio e licenziamento disciplinare. Cosa cambia con il nuovo art. 55-quater del D. Lgs. 165/2001? <i>di Federico Troilo</i> | 840 |
| Licenziamento disciplinare: l'insussistenza del fatto dalla legge Fornero al Jobs Act <i>di Valentina Besutti</i> | 846 |
| Il testo del vecchio articolo 18 non esiste più. Gli equilibrismi della Cassazione <i>di Luigi Oliveri</i> | 853 |
| Spunti di riflessione da un altro caso di licenziamento a causa Facebook <i>di Emanuele Dagnino</i> | 861 |
| Licenziamenti, controlli a distanza, jus variandi: spunti per una riflessione interpretativa <i>di Marco Menegotto e Idapaola Moscaritolo</i> | 868 |
| Licenziamenti individuali: un referendum inammissibile <i>di Giuliano Cazola</i> | 873 |

17.

MERCATO DEL LAVORO E LEGGI DI RIFORMA

| | |
|--|-----|
| Come la Germania ripensa il lavoro <i>di Francesco Seghezzi</i> | 879 |
| Quo Vado? e quel vuoto tra mobilità e posto fisso <i>di Francesco Nespoli</i> | 883 |
| Francia: il Rapport Badinter, un primo passo verso la riforma del Code du travail <i>di Giorgia Imperatori</i> | 887 |

| | |
|---|------|
| Siamo sicuri che il mondo si divide tra autonomi e dipendenti? <i>di Francesco Seghezzi</i> | 892 |
| Il Jobs Act, gli sgravi e i messaggi di Renzi e Taddei <i>di Francesco Nespoli</i> | 897 |
| Marco Biagi: 14 anni dopo <i>di Giuliano Cazola</i> | 901 |
| Costruire assieme il futuro del lavoro <i>di Michele Tiraboschi</i> | 905 |
| Le principali fonti del mercato del lavoro <i>di Francesco Giubileo</i> | 910 |
| L'America in Italia <i>di Giuliano Cazola</i> | 919 |
| Francia: il projet de loi Travail al vaglio del Consiglio dei Ministri <i>di Giorgia Imperatori</i> | 923 |
| Jobs Act: il più costoso dei flop <i>di Michele Tiraboschi</i> | 928 |
| Lo Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro verso l'approvazione definitiva <i>di Pierluigi Rauseri</i> | 932 |
| Credibile e sostenibile, è la comunicazione politica indispensabile <i>di Francesco Nespoli</i> | 943 |
| Renzi, il lavoro e la lotta contro i mulini a vento <i>di Francesco Seghezzi</i> ... | 948 |
| La sostenibilità dei sistemi sanitari parte anche dal mercato del lavoro <i>di Gabriella Viale</i> | 951 |
| Il (prossimo) referendum della Cgil sugli appalti <i>di Giovanna Carosielli</i> . | 959 |
| Crede nel lavoro, festeggiare davvero il Primo maggio <i>di Emmanuele Massagli, Flavia Pasquini, Francesco Seghezzi, Silvia Spattini e Michele Tiraboschi</i> | 964 |
| Le principali novità sul distacco dei lavoratori comunitari nello schema di decreto legislativo <i>di Giovanna Carosielli</i> | 969 |
| Non chiamatelo il Jobs Act francese <i>di Michele Tiraboschi</i> | 978 |
| Salvate il soldato Voucher <i>di Giuliano Cazola</i> | 981 |
| Quale America? (pensieri frettolosi di un diario semestrale) <i>di Francesco Nespoli</i> | 992 |
| Loi Travail e Jobs Act, due mondi opposti <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 999 |
| Il voucher funziona? Ammazziamolo <i>di Giuliano Cazola</i> | 1004 |

| | |
|--|------|
| Chi è il lavoratore autonomo? A proposito del DDL AS 2233 di <i>Antonio Carlo Scacco</i> | 1009 |
| Dopo la Brexit, le menzogne dei populismi di <i>Giuliano Caszola</i> | 1017 |
| Il rischio della automatizzazione nel mercato del lavoro e la sua incidenza sulla occupazione di <i>Gabriele Scappaticci</i> | 1022 |
| La crisi delle professioni legali: spunti dal caso americano di <i>Idapaola Moscaritolo</i> | 1026 |
| 95 tesi sul lavoro di <i>Antonio Orazi</i> | 1031 |
| Le potenzialità economiche del “fattore persona” di <i>Emmanuele Massagli</i> | 1044 |
| Mercato del lavoro: cosa dicono (e non dicono) le slide sui 30 mesi di governo Renzi di <i>Francesco Nespoli e Francesco Seghezzi</i> | 1047 |
| Perché voterò No nel referendum di <i>Giuliano Caszola</i> | 1053 |
| Brevi note alle più importanti novità introdotte dal decreto correttivo al Jobs Act di <i>Tommaso Grossi</i> | 1061 |
| Nuovi e vecchi paradigmi nella vicenda Foodora di <i>Emanuele Dagnino</i> | 1069 |
| Un anno dopo il d.lgs. n. 149/2015 parte l’Ispettorato Nazionale del Lavoro di <i>Pierluigi Rausei</i> | 1074 |
| Dal Jobs Act alle pensioni: la narrazione renziana alla resa dei conti di <i>Francesco Nespoli</i> | 1089 |
| Big data e lavoro: le sfide della workforce analytics di <i>Emanuele Dagnino</i> | 1094 |
| Il vero dato sull’occupazione è che il Jobs Act va completato di <i>Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> | 1100 |
| Salvate il soldato Voucher/2 di <i>Giuliano Caszola</i> | 1105 |
| Gli immigrati ci rubano il lavoro? Luoghi comuni versus analisi di <i>Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 1111 |
| Piattaforme digitali e relazioni di lavoro di <i>Maurizio Sacconi</i> | 1115 |
| Il futuro del lavoro passa per le città di <i>Michele Tiraboschi</i> | 1118 |
| L’idea di lavoro in Europa. Sintesi di una ricerca dell’ILO di <i>Federica Capponi</i> | 1122 |

| | |
|--|------|
| Prospettive del dopo Jobs Act: politiche attive, strumenti di flessibilità, apprendistato <i>di Maila Cascia</i> | 1128 |
| I guai per il lavoro dopo il referendum <i>di Guido Canavesi</i> | 1138 |
| C'è una lezione del voto che porta all'occupazione <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> | 1141 |
| Ma cos'è il Jobs Act? Cos'è la sinistra? <i>di Francesco Nespoli</i> | 1144 |
| Jobs Act: quando la comunicazione politica diventa un boomerang <i>di Francesco Nespoli</i> | 1149 |

18.

PAROLE DEL LAVORO

| | |
|---|------|
| La retribuzione e i falsi amici in lingua inglese <i>di Pietro Manzella</i> | 1157 |
| La nozione di distacco in lingua inglese e la terminologia della Direttiva 96/71/CE del '96 <i>di Pietro Manzella</i> | 1161 |
| L'inglese della flessibilità <i>di Pietro Manzella</i> | 1166 |
| Il lavoro etero-organizzato: una sfida per i comparatisti <i>di Emanuele Dagnino e Pietro Manzella</i> | 1171 |
| Il lavoro a tempo parziale in lingua inglese <i>di Pietro Manzella</i> | 1176 |
| Il "caporalato" in lingua inglese <i>di Pietro Manzella</i> | 1182 |
| "Tutele crescenti" e "rising protection" <i>di Pietro Manzella</i> | 1187 |
| Assegno di ricollocazione e job re-integration voucher <i>di Pietro Manzella e Silvia Spattini</i> | 1190 |

19.

POLITICHE DEL LAVORO E INCENTIVI

| | |
|---|------|
| Cosa intendiamo quando parliamo di occupabilità <i>di Michele Tiraboschi</i> | 1199 |
| Un "conto personale di attività" per il lavoratore del futuro: il caso francese <i>di Clara Tourres</i> | 1202 |

| | |
|---|------|
| Lotta alla illegalità: tra attività ispettiva e prevenzione <i>di Gabriella Viale</i> | 1208 |
| Recesso ante tempus dal contratto a progetto: non si applica l'art. 18 <i>di Giovanni Pigliararmi</i> | 1215 |
| Lavoro, cosa non fare per realizzare politiche attive efficaci: tirocini delle Botteghe di mestiere <i>di Luigi Oliveri</i> | 1220 |
| Francia: riformare il servizio di ispezione al lavoro <i>di Giorgia Imperatori</i> | 1229 |
| Gli incentivi alle assunzioni vestiti da Arlecchino <i>di Giuliano Caszola</i> .. | 1235 |
| Il premio di risultato in Santander tra incentivi individuali e obiettivi di gruppo <i>di Lorenzo Patacchia</i> | 1240 |
| Anpal: cosa ci separa dai sistemi che funzionano <i>di Tonia Maffei</i> | 1245 |
| Politiche del lavoro, i vantaggi dell'arretratezza <i>di Tonia Maffei</i> | 1250 |
| Politiche attive: superare la fase degli annunci <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 1255 |
| Una proposta per le politiche del lavoro: prima analisi dell'accordo Confindustria – Cgil, Cisl, Uil del 1° settembre 2016 <i>di Simone Caroli</i> | 1259 |
| Ricollocazione: non parliamo di lotteria <i>di Francesco Nespoli e Michele Tiraboschi</i> | 1265 |
| La centralità della tutela obbligatoria e la necessità delle politiche attive <i>di Manuela Bocciolone e Alessia Battaglia</i> | 1268 |
| Quelle politiche attive che riguardano tutti, ma non interessano a nessuno <i>di Emmanuele Massagli</i> | 1272 |
| A contrasto del caporalato ripristinate solo in parte le tutele cancellate da Jobs Act e depenalizzazione <i>di Pierluigi Rausei</i> | 1274 |
| La Circolare n. 1/2016 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro: verso un lavoro con meno voucher e più intermittente? <i>di Anna Rita Caruso e Pierluigi Rausei</i> | 1285 |
| Le macerie delle politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale <i>di Luigi Oliveri</i> | 1297 |
| ANPAL: partenza in ritardo e punti interrogativi dopo il referendum costituzionale <i>di Tommaso Grossi</i> | 1301 |

| | |
|---|------|
| Le politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale: ripartire dai territori, rinnovare la rappresentanza <i>di Michele Tiraboschi</i> | 1307 |
| Eataly, Portopiccolo e Recruiting day a bordo di Costa Mediterranea: da Trieste alcuni esempi concreti di buone prassi della rete dei servizi per il lavoro <i>di Michele Tritta, Giovanni Portosi, Luisa Perich, Roberta Nunin e Maria Dolores Ferrara</i> | 1311 |

20.

PREVIDENZA

| | |
|--|------|
| Itinerari previdenziali: operazione verità <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1319 |
| Esodati o esodandi? L'Ufficio parlamentare del bilancio (Upb) svela l'equivoco <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1325 |
| Alla ricerca dei "segreti" del Bilancio dell'Inps <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1329 |
| I dati sul sistema pensionistico smentiscono la ricorrente demagogia <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1340 |
| I primi incerti passi di una politica di invecchiamento attivo <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1345 |
| Giovani e pensioni: l'utopia dell'uno vale uno <i>di Maddalena Saccaggi</i> | 1359 |
| Busta arancione: più i dubbi e le illusioni delle certezze <i>di Maddalena Saccaggi</i> | 1363 |
| Il congedo per vittime di violenza di genere. Le attese indicazioni dell'INPS <i>di Rosita Zucaro</i> | 1366 |
| Pensioni: il part-time incentivato in balia di sé stesso <i>di Paolo Ballanti</i> .. | 1371 |
| Parlamento: il vitalizio è morto, è nata la pensione <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1375 |
| Part-time agevolato per ultrasessantenni: l'uscita graduale dal mondo del lavoro tra sperimentazione e criticità <i>di Alessandro Alcaro</i> | 1381 |
| Qualcuno volò sul nido...dell'APE <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1391 |
| Linee guida INPS per i dipendenti del privato su esenzione dalle fasce di reperibilità in malattia <i>di Elisabetta Iannelli</i> | 1395 |
| INPS "spigolando" nel XV rapporto <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1400 |

| | |
|--|------|
| La Consulta e i “mozzorecchi” delle pensioni d’oro <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1408 |
| Il danno biologico del lavoratore: risarcimento del danno civile e indennizzo previdenziale <i>di Maddalena Saccaggi</i> | 1413 |
| Le pensioni non sono una priorità <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1417 |
| La “partenza rallentata” del part-time agevolato per ultrasessantenni e la potenziale concorrenza dell’Ape <i>di Alessandro Alcaro</i> | 1426 |
| E se gli anziani fossero “poveri benestanti” <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1434 |
| Pensioni: la montagna partorisce un topolino imbottito di euro <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1438 |
| La grande illusione: più anziani in pensione, più giovani al lavoro <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1443 |
| Una combo tutta europea: pensione anticipata e lavoro part-time <i>di Maddalena Saccaggi</i> | 1448 |
| Lavorare stanca <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1452 |
| Le chimere delle pensioni <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1457 |
| La mobilità professionale esige il cumulo non oneroso dei contributi previdenziali <i>di Maddalena Saccaggi</i> | 1462 |
| Pensioni: la talpa delle deroghe scava sotto la riforma Fornero <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1466 |

21.

RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ

| | |
|--|------|
| La rappresentanza delle associazioni datoriali: spunti dall’esperienza francese. Intervista a Nicole Maggi-Germain <i>di Pietro Rizzzi</i> | 1473 |
| Cambia l’agricoltura, cambia la rappresentanza. A colloquio con Luigi Mastrobuono <i>di Francesco Piacentini</i> | 1483 |
| Lavoro futuro presente – USA, dietro la svolta di Uber: sì a rappresentanza e benefit agli autisti USA, ma come “independent contractors” <i>di Emanuele Dagnino</i> | 1491 |
| La grande trasformazione non compresa fa perdere la rappresentanza <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 1496 |

| | |
|---|------|
| “Legge sul caporalato”, relazioni sindacali e rappresentanza in agricoltura. A colloquio con Roberto Caponi, responsabile dell’Area sindacale di Confagricoltura <i>di Francesco Piacentini</i> | 1500 |
| Esperienze di rappresentanza sociale e del lavoro sul territorio. Il caso Milano <i>di Rocco Dipinto</i> | 1506 |

22.

RELAZIONI INDUSTRIALI

| | |
|--|------|
| Relazioni industriali: un fantasma si aggira per l’Italia <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1517 |
| Riforma del modello contrattuale, un passo avanti e due indietro <i>di Emmanuele Massagli e Francesco Seghezzi</i> | 1525 |
| Le disuguaglianze salariali in Italia dalla prospettiva delle parti sociali: i risultati del questionario del progetto NEWIN – Negotiating Wage (In)equality <i>di Ilaria Armaroli e Alessandra Tolentino</i> .. | 1528 |
| Relazioni industriali: guardare l’erba dalla parte delle radici <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1534 |
| L’inquadramento unico: svolta importante ma incartapecorita nel tempo <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1540 |
| Tra Papa e Confindustria incontro sull’umanesimo concreto. Cambiare economia. Accendere la vita <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 1544 |
| Sindacati, trivelle e il conflitto (apparente) tra lavoro e ambiente <i>di Ilaria Armaroli</i> | 1547 |
| Primo maggio: alla ricerca del sindacato perduto <i>di Giuliano Cazzone</i> ... | 1551 |
| In ricordo di Giovanni Pirulli. Passione e testimonianza di un sindacalista <i>di Emmanuele Massagli e Silvia Spattini</i> | 1555 |
| Perché per Confindustria Lombardia il web è un moltiplicatore di opportunità: a colloquio con Alessandro Ingegno <i>di Francesca Brudaglio</i> | 1558 |
| Il mio amico Luciano Lama <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1566 |
| Il progetto “Flexy” della Fater: un caso studio sul binomio relazioni industriali e competitività <i>di Michele Tiraboschi</i> | 1577 |

| | |
|--|------|
| Referendum: siamo tornati ai tempi della Confintesa <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1581 |
| Lo scenario bresciano delle relazioni industriali <i>di Ilaria Armaroli</i> | 1585 |
| Quale evoluzione per gli studi sulle relazioni industriali? Un report sull'11° congresso europeo dell'ILERA <i>di Ilaria Armaroli, Davide Mosca e Paolo Tomassetti</i> | 1590 |
| Foodora, giovani e nuovi lavori. Quali sfide per il sindacato? <i>di Francesco Seghezzi</i> | 1598 |
| Prime riflessioni sugli effetti del parametro OEE sui premi di risultato e le relazioni industriali <i>di Ilaria Armaroli</i> | 1601 |
| C'erano una volta le relazioni industriali ... e adesso? <i>di Ilaria Armaroli</i> | 1606 |
| Gino Giugni, un Maestro, una guida, un amico <i>di Giuliano Cazzone</i> | 1611 |
| Tra competitività e welfare: il ruolo delle relazioni industriali in Combipel <i>di Rocco Dipinto</i> | 1618 |

23.

SALUTE, SICUREZZA E SOSTENIBILITÀ

| | |
|---|------|
| Lavoro agile: il nodo della disciplina di salute e sicurezza <i>di Lorenzo Maria Pelusi</i> | 1625 |
| I rischi organizzativi <i>di Mattia Colombo</i> | 1632 |
| Infortunio sul lavoro: il datore non è responsabile se il dipendente è formato in sicurezza <i>di Amedeo Aramino</i> | 1636 |
| Alternanza scuola-lavoro e sicurezza: le attuali criticità e il modello Piemonte <i>di Alfonso Balsamo</i> | 1641 |
| Infortunio in itinere in bicicletta: interviene la Cassazione <i>di Maddalena Saccaggi</i> | 1646 |
| I riflessi delle norme introdotte dal Jobs Act in materia di contratti di lavoro flessibile sulla salute e sicurezza dei lavoratori <i>di Elisa Carlini</i> | 1650 |
| La morte del sindaco Laura Prati fu infortunio sul lavoro. La posizione del Tribunale di Busto Arsizio <i>di Eleonora Paganini</i> | 1661 |

| | |
|--|------|
| L'intervento di Stephen Bevan a #GTL2016: Il futuro del lavoro: una questione di sostenibilità <i>di Fabiola Silvaggi</i> | 1666 |
| Demografia e trend del mercato del lavoro: verso un lavoro più sostenibile <i>di Federica Romano</i> | 1671 |
| La qualità del lavoro in Europa: i risultati della sesta indagine Eurofound <i>di Federica Romano</i> | 1677 |

24.

SHARING/ON DEMAND ECONOMY

| | |
|---|------|
| Proposta di legge sulla sharing economy: il grande assente è il “lavoratore” <i>di Emanuele Dagnino</i> | 1687 |
| La classificazione giuridica del lavoro ai tempi della on demand economy: una lezione USA <i>di Emanuele Dagnino</i> | 1692 |
| Sharing economy e lavoro: cosa dice l'Europa? <i>di Emanuele Dagnino</i> | 1697 |
| Note a margine della sentenza Uber UK <i>di Emanuele Dagnino</i> | 1703 |
| Il sistema platform labor tra discriminazioni e sfruttamento della forza-lavoro <i>di Giusy Tomasello</i> | 1708 |

25.

SMART WORKING

| | |
|--|------|
| Il lavoro è agile. La legge meno <i>di Emmanuele Massagli</i> | 1717 |
| Una regolazione agile per il lavoro che cambia <i>di Michele Tiraboschi</i> | 1721 |
| Telework in Italy: the legal framework and the reality <i>di Michele Tiraboschi</i> | 1728 |
| Primo commento al “lavoro agile”: finalità e ipotesi regolatorie <i>di Maddalena Saccaggi</i> | 1737 |
| Lavoro agile: una questione definitoria <i>di Emanuele Dagnino</i> | 1742 |
| Il progetto di legge e il grande cambiamento. Più che lavoro agile persone libere <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> | 1747 |
| Lavoro agile: tre progetti di legge a confronto <i>di Emanuele Dagnino</i> | 1750 |

| | |
|---|------|
| Le parole del lavoro: un glossario internazionale/22 – Agile o smart? <i>di Pietro Manzella e Francesco Nespoli</i> | 1754 |
| Al cuore del lavoro agile: certificazione delle competenze e alfabetizzazione digitale <i>di Lilli Viviana Casano</i> | 1757 |
| Il lavoro agile nella PA: mission impossible? <i>di Federico Troilo e Marco Menegotto</i> | 1764 |
| Lavoro agile e diritto di disconnessione: una proposta francese <i>di Clara Tourres</i> | 1768 |
| Telelavoro nel settore privato: la controversa natura giuridica della vigente disciplina <i>di Federico D’Addio</i> | 1774 |
| Sclerosi multipla e disabilità: il lavoro agile come misura di “accomodamento ragionevole”? Intervista a Paolo Bandiera <i>di Silvia Fernández Martínez</i> | 1783 |
| A lezione di futuro: smart working e la trasformazione del lavoro <i>di Paolo Cagol</i> | 1792 |
| Rifiuto della richiesta di lavoro agile da parte di un disabile: quali conseguenze per il datore? <i>di Antonio Carlo Scacco</i> | 1796 |
| The future is agile <i>di Guido Dalponte, Dario Pandolfo e Giulia Rosolen</i> | 1801 |
| L’impatto delle nuove tecnologie in agricoltura: tra droni e Smart rurality c’è il lavoro di mezzo <i>di Francesco Piacentini</i> | 1805 |
| “Lavoro Agile”: le criticità presenti nei ddl 2229 e 2233 e i rischi della contrattazione al buio <i>di Domenico Iodice</i> | 1809 |
| Il lavoratore smart si infortuna nel tragitto: basta la finalità lavorativa per essere tutelato <i>di Maddalena Saccaggi</i> | 1820 |
| Smart working, forma di conciliazione vita-lavoro o aumento della produttività? Analisi di 15 integrativi <i>di Francesco Seghezzi</i> | 1824 |
| Diritto alla disconnessione: un diritto di nuova generazione? <i>di Emanuele Dagnino e Idapaola Moscaritolo</i> | 1828 |
| Lavoro agile: due disegni di legge a confronto <i>di Federico D’Addio</i> | 1833 |
| Smart Working: non conta “dove” lavori, ma “come” lavori <i>di Idapaola Moscaritolo</i> | 1837 |

26.

WELFARE E CAMBIAMENTI CLIMATICI

| | |
|--|------|
| Legge di Stabilità e reti di imprese: un “ponte” tra welfare e PMI <i>di Agnese Moriconi e Daniele Grandi</i> | 1843 |
| Esenzione fasce di reperibilità per patologie gravi <i>di Elisabetta Iannelli e Fabiola Silvaggi</i> | 1848 |
| Lavoro autonomo: quali tutele in caso di malattia cronica? <i>di Silvia Fernández Martínez e Elisabetta Iannelli</i> | 1852 |
| Insights in to cancer and work in the UK. Face to face with Diana Kloss <i>di Silvia Fernández Martínez</i> | 1857 |
| L’inclusione lavorativa e gli “accomodamenti ragionevoli”: prime riflessioni <i>di Silvia Bruzzone</i> | 1862 |
| Persone con malattie croniche nel mondo del lavoro in Europa e modello biopsicosociale della disabilità. Il progetto PATHWAYS <i>di Matilde Leonardi e Chiara Scaratti</i> | 1873 |
| Equiparazione malattie croniche e disabilità: una via per riconoscere maggiori tutele ai malati cronici? <i>di Silvia Fernández Martínez</i> | 1884 |
| Rapporto tra malattie croniche e mercato del lavoro – A tu per tu con Elisabetta Iannelli Intervista <i>di Fabiola Silvaggi</i> | 1888 |
| Premi di risultato e welfare aziendale. Intervista a Emmanuele Massagli..... | 1899 |
| Disabilità oncologica. Accomodamenti ragionevoli per il lavoratore malato di cancro: la giusta via per la reale inclusione lavorativa Intervista a Elisabetta Iannelli <i>di Silvia Fernández Martínez</i> | 1902 |
| Buone pratiche nel welfare contrattuale del CCNL Turismo: il caso Riva del Sole <i>di Angelo Giuseppe Candido</i> | 1909 |
| Disastri naturali, la prevenzione oltre la fatalità <i>di Francesco Nespoli, Francesco Seghezzi</i> | 1912 |
| Fincantieri: welfare e partecipazione all’insegna del nuovo contratto aziendale <i>di Roberto Arcidiacono</i> | 1916 |
| Politiche della disabilità: a breve il II programma di azione biennale <i>di Silvia Bruzzone</i> | 1934 |
| Welfare e sostenibilità nel rinnovo dell’integrativo Baxi <i>di Irene Costenaro</i> | 1946 |

| | |
|--|------|
| Il welfare rivoluziona gli accordi di produttività <i>di Emmanuele Massagli</i> | 1951 |
| Gruppo Menarini: premio di partecipazione, ferie solidali e welfare nel nuovo integrativo <i>di Giovanni Pigliararmi</i> | 1953 |
| Conciliazione e welfare nel nuovo integrativo Philip Morris <i>di Irene Costenaro</i> | 1958 |
| Ampliamento, evoluzione (e mutazione) del welfare aziendale nella Legge di Stabilità 2017 <i>di Emmanuele Massagli</i> | 1963 |
| Il wellness at work: verso una nuova visione di sostenibilità al lavoro <i>di Fabiola Silvaggi</i> | 1966 |
| PMI e welfare: quali regole per il regolamento? <i>di Daniele Grandi e Agnese Moriconi</i> | 1972 |
| Welfare aziendale: vantaggi fiscali anche per i collaboratori amministratori? <i>di Luca Vozella</i> | 1979 |
| I trend demografici e il nuovo diritto del lavoro <i>di Giuliano Cazzola</i> | 1985 |
| Non di solo welfare (aziendale) <i>di Giuliano Cazzola</i> | 1989 |
| | |
| <i>Notizie sugli autori</i> | 1993 |

1.

AGRICOLTURA E LAVORO

Maccarese S.p.A. e l'agricoltura di precisione: una visione “aziendal-distrettuale”*

di Francesco Piacentini

È l'Agricoltura di Precisione (AdP) il Santo Graal dell'agricoltura italiana. E chi ne entrerà in possesso, avrà le carte per giocare la partita dell'espansione aziendale. Non si usano analogie di sorta, nelle sale gremite del Castello San Giorgio a Maccarese, sul litorale romano. Ma durante il convegno d'apertura della tre giorni ***Campi d'innovazione 2016 a firma Maccarese S.p.A. e New Holland***, il verbo dell'agricoltura del Duemila soverchia persino i fasti antichi della famiglia Rospigliosi, ritratti dal pennello di Adrien Manglard, all'ingresso della tenuta. E si ha la netta sensazione di assistere alla genesi di una **nuova imprenditoria agricola: moderna, colta, global.**

In uno scenario simbolo di mutamenti epocali (la località di Maccarese fu il fulcro delle bonifiche prima dei governi liberali e poi del Regime), due *leader* italiani nei settori cerealicolo-zootecnico (Maccarese S.p.A.) e della produzione meccanica e tecnologica al servizio dell'impresa (New Holland), si sono dati appuntamento

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 settembre 2016, n. 31.](#)

per mettere in scena una *pièce* che segna un solco nella storia recente dell'agricoltura italiana. **Davanti al Ministro Martina, il DG di Maccarese S.p.A. Claudio Destro**, *deus ex machina* e *speaker* dell'evento, è riuscito in qualcosa di assai raro in Italia: **far sedere accanto istituzioni governative e parlamentari, Università** (quella della Tuscia), **Enti di ricerca pubblica** (il CREA), **associazioni di categoria ed imprenditoria**. Nell'ambito di un *forum* tematico e di un elegante confronto, grazie al quale – al netto delle retoriche d'occasione – si è contribuito a squarciare il velo di Maya sull'odierno (e più innovativo) volto dell'agricoltura italiana. Imprigionato, troppo spesso, in un immaginario preda dei feticci virgiliani della zappa in una mano, e dello zuffolo nell'altra.

Al centro dell'incontro, quella variante moderna dell'ortodossia agricola da riassumere nel motto: **«Fare la cosa giusta, nel posto giusto, al momento giusto»**, rubando le parole di Pierce e Novak (1999), ma che – a voler essere più tecnici, dicendolo con le Linee Guida sull'AdP emanate dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – equivale ad **«una gestione aziendale [...] basata sull'osservazione, la misura e la risposta dell'insieme di variabili [...] che intervengono nell'ordinamento produttivo, [...] al fine di definire [...] un sistema di supporto decisionale per l'intera gestione aziendale, con l'obiettivo di ottimizzare i rendimenti nell'ottica di una sostenibilità avanzata di tipo climatica ed ambientale, economica, produttiva e sociale»**. Un'agricoltura di cui si palesano, tutti assieme, i principali protagonisti, in un susseguirsi di interventi tecnici (CREA ed Università della Tuscia) e politici (su tutti, il Ministro Martina), accanto alle testimonianze dirette di imprenditori che tratteggiano un quadro in cui la diffusione delle **nuove tecnologie e delle nuove pratiche produttive** (sensori-

stica, sistemi di geolocalizzazione, tecnologia ISOBUS, *BIG DATA*) costituisce, insieme, **presupposto e volano di un nuovo modello agricolo all'italiana**. Al punto che, a convegno concluso, verrebbe da dire che i suoi oratori – senza esserne coscienti fino in fondo – abbiano finito per tracciare **una mappa dell'innovazione** che conduce ad un unico approdo: quello delle **reti della conoscenza, dei distretti culturali, scientifici ed economici** in cui ricerca e impresa si fondono fino a mimetizzarsi, per diventare cuore del progresso economico-sociale di un territorio. A quei distretti, vale a dire, capaci di **tenere assieme il meglio del *know-how* creato dalle diverse forze economiche e culturali di un'area geografica** e di un settore, nell'ambito di un **sistema circolare** in cui ogni componente comunica ed agevola il funzionamento di quella che gli è accanto.

Un sistema di cui **Maccarese S.p.A.** ha cominciato a segnare i confini, attraverso la costruzione di un'impresa agricola digitalizzata, gentile e *smart*. In cui **l'innovazione è determinante di divario competitivo**, ma allo stesso tempo, grazie al forte radicamento nella realtà geografica in cui opera, **modello economico di crescita territoriale**. Perché concepito quale **“generatore ed aggregatore del progresso”** insito in tutte quelle forze culturali, sociali, umane ed economiche presenti sul territorio di riferimento. Ed imperniato su un **sistema misto di strategia di mercato e di strategia di ricerca in capitale umano e tecnologico**, in cui progettualità produttiva, scientifica e tecnologica si tendono continuamente la mano. Dando vita ad un organismo di scambio *pluri-dimensionale ed orizzontale*, dove **l'Università assume la duplice funzione di sviluppatore tecnico dell'innovazione e di formatore di professionalità ricamate sulle necessità stesse dell'impresa che ne usufruirà**.

In questo palcoscenico di innovazioni, caratterizzato dall'affermarsi di nuovi processi tecnologici e di imprese (come, appunto, Maccarese S.p.A.) che segnano il passo delle nuove rotte di settore, **viene da chiedersi dove vogliono collocarsi le associazioni di categoria e di rappresentanza**. Se in **posizione arretrata e statica** rispetto alle avanguardie imprenditoriali, in funzione meramente ancillare di interessi parziali; o se in **posizione avanzata e dinamica**, al fianco (certo di quella imprenditoria "indipendente", già in sé capace di tracciare l'orizzonte del progresso, ma soprattutto) di interessi collettivi, ossia di quegli imprenditori agricoli meno pronti ad accogliere le sfide del futuro, perché meno dotati di capitali da destinare agli investimenti, con meno possibilità di interagire con il sistema universitario, meno "forti" sul mercato, e geograficamente oppressi da dinamiche economiche, politiche e sociali che portano il marchio dell'illegalità.

Solo favorendo i processi di innovazione per l'intero settore agricolo, e per ogni realtà territoriale in esso ricompresa – di modo da renderli disponibili per il maggior numero possibile di aziende – **sarà possibile rendere un servizio realmente democratico alle condizioni del suo progresso generale**. Limitarsi all'osservazione e al "presenzialismo" del progresso di taluni operatori d'eccellenza, per quanto utile, equivarrebbe ad alimentazione delle **disparità economiche e a conservazione delle sacche di sottosviluppo territoriale** (meridionale soprattutto), presenti nel Paese, a livello scientifico, culturale, politico, sociale ed economico.

Un'organizzazione di rappresentanza agricola moderna, consapevole realmente del concetto di **"circolarità delle economie"**, declinato territorialmente, dovrebbe sapersi fare ambasciatore di

condizioni istituzionali e culturali favorevoli alla **diffusione democratica, ossia ampia, del nuovo modello dell'Agricoltura di precisione**. La tensione scientifico-produttiva tra Maccarese S.p.A., Università della Tuscia e New Holland creatasi nel Litorale romano grazie ad una “visione aziendal-distrettuale” dell'economia, dovrebbe allora diventare la tensione di un'intera imprenditoria agricola, anche medio-piccola, attraverso la **promozione di “reti della conoscenza”** tecnico-produttive programmate sull'**interscambio degli input e degli output a monte e a valle dei processi produttivi** (1). In un simile contesto, si aprirebbero spazi anche per una nuova **funzione della contrattazione collettiva provinciale agricola**: non più solamente strumento statico della salvaguardia del potere economico della categoria, ma **variabile dinamica del progresso tecnologico, culturale, scientifico e professionale in seno ad una comunità**. Capace di fissare *standard* qualitativi e quantitativi contrattuali in tema di accesso all'innovazione (altra veste del diritto alla conoscenza), rapporti con le Università, formazione

(1) È la prospettiva accolta da M. Tiraboschi, *L'inquadramento giuridico del lavoro di ricerca in azienda e nel settore privato: problematiche attuali e prospettive future*, in *DRI*, 2016, 4. L'Autore, prendendo in prestito la locuzione anglosassone utilizzata da Enrico Moretti (*La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, 2012), ossia “*brain hubs*”, intravede nei corrispondenti “*distretti della conoscenza*” all'italiana quelle “*agglomerazioni*” «*di idee, progetti, risorse, personale altamente qualificato*» capaci di «*creare vera innovazione e con essa maggiore produttività e crescita*». Rapportando l'intuizione alla dimensione agricola, tuttavia, verrebbe da chiedersi quanto l'idea del venire meno di una certa “spazialità” tradizionale, politica ed amministrativa, di pari passo con l'affermazione dei nuovi processi produttivi dell'*Industry 4.0*, sia estensibile anche ad un settore (e per taluni comparti specialmente: ad es. cerealicoltura, viticoltura, ortofrutta), come quello agricolo, in cui la “gestione” degli spazi fisici e naturali rappresenta presupposto dell'esistenza o della sopravvivenza di determinate attività economiche.

professionale ed imprenditoriale, diffusione di *best practices* in tema di sostenibilità ambientale, economica e sociale a favore del progresso delle comunità locali.

Le Linee Guida per lo sviluppo della c.d. Agricoltura di Precisione*

di Francesco Piacentini

La recente diffusione, datata al 22 settembre scorso, del c.d. *Piano Calenda* (depurata dei significati economico-produttivi di cui è intrisa) è valsa a consacrare **l'impegno che talune parti sociali e taluni serbatoi di pensiero italiani, su tutti, hanno riservato al fenomeno dell'Industry 4.0**. Ne portano testimonianza le cronache recenti – stampate, digitali, televisive – di tutte quelle iniziative sostenute da chi, davanti all'incedere delle grandi trasformazioni produttive del nuovo millennio, ha saputo declinarne i possibili tratti salienti, per tracciare direttrici di sviluppo e di interpretazione dei nuovi processi, del mercato del lavoro e del relativo sistema di relazioni industriali ⁽¹⁾. **Tra di esse, in particolare, Federmeccanica e Fim-Cisl** le quali, coerenti con le funzioni a disposizione di chi tutela interessi collettivi, hanno fatto luce, rispettivamente, sui possibili nuovi paradigmi di un'impresa manifatturiera 4.0 capace di competere sul mercato

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32](#).

⁽¹⁾ È d'obbligo, qui, il rimando al lavoro di F. Seghezzi, *Lavoro e relazioni industriali in Industry 4.0, Posizione del problema e prime interpretazioni*, DRI, 1/2016, rinvenibile al link <http://www.bollettinoadapt.it/lavoro-e-relazioni-industriali-industry-4-0/>.

globale, nonché sui nuovi orizzonti strategici davanti a un sindacato radicato in quell'esatto sistema produttivo. La prima, legittimando quell'impegno con la redazione di **un'inchiesta** resa nota nei giorni a ridosso della diffusione del *Piano Calenda* ⁽²⁾; la seconda, per il tramite dell'indubbio contributo offerto dal Segretario Generale, **Marco Bontivogli**, da tempo fautore di una ineludibile **necessità di ripensamento della funzione sindacale**, in risposta alle percezioni "popolari" di corresponsabilità del sindacato nella rovina attuale del Paese, nonché alle «*retoriche morte*» ⁽³⁾ di chi lo vorrebbe perennemente ostaggio di un "personaggio" inattuale, tenacemente arroccata sul "benaltrismo" ideologico.

Al di là delle possibili critiche sul loro operato in tema di *Industry 4.0*, **la sensazione è che senza il contributo materiale ed intellettuale delle parti sociali, il tenore del dibattito pubblico sul punto, e lo stesso Piano Calenda, avrebbero assunto un colore meno intenso.** Al punto che viene da domandarsi se il piano governativo, senza quell'apporto, non sarebbe passato in sordina. Allo stesso modo, peraltro, di quanto accaduto a **similari documenti governativi recenti e relativi ad altri settori.** Meno "chiacchierati", certo, ma non marginali nell'economia italiana. Settori ugualmente coinvolti in altre forme di rivoluzioni

(2) I cui esiti, peraltro – accantonata l'analisi delle risultanze specifiche – valgono di per sé a suscitare forte preoccupazione, laddove si certifica il basso tasso di imprenditoria manifatturiera disposta ad investire in tecnologia e innovazione 4.0. Per una lettura del report si rimanda al seguente link: <http://www.federmeccanica.it/images/eventi/Industria40-in-Italia-indagine-di-federmeccanica.pdf>.

(3) Prendendo in prestito la locuzione utilizzata dal sindacalista nell'intervista [rinvenibile](http://agensir.it/italia/2016/06/06/bentivogli-fim-cisl-non-si-puo-fare-a-meno-del-sindacato-ma-per-noi-e-tempo-di-cambiare/) su <http://agensir.it/italia/2016/06/06/bentivogli-fim-cisl-non-si-puo-fare-a-meno-del-sindacato-ma-per-noi-e-tempo-di-cambiare/>.

produttive di cui, tuttavia, non molto si discute, perché non molto si conosce (4).

Il riferimento è, da un lato, al fenomeno dell'Agricoltura di precisione (AdP) e, dall'altro, alle *Linee Guida per lo sviluppo dell'Agricoltura di precisione* emanate dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali lo scorso luglio, cui ha fatto da *pendant* la pubblica consultazione *on line* sul tema, promossa dallo stesso MIPAAF negli stessi giorni, e tutt'ora in corso. Del fenomeno della cd. AdP, dei suoi caratteri eminenti e delle prospettive interpretative riconnesse alla sua diffusione, si è già detto in questo Bollettino, in due precedenti contributi, ai quali si rimanda (5). Quanto al contenuto delle *Linee Guida*, più che soffermarsi su ciò che il documento rappresenta (un'indagine sullo *status quo* delle tecnologie di AdP utilizzabili nelle attività agricole praticate in Italia) e su ciò che ci dice in rapporto alla sua attuale diffusione e alle prospettive d'espansione del mercato (l'uso della tecnologia AdP, ad oggi, è prerogativa dell'1% del totale degli operatori del settore) (6),

(4) Curioso come uno dei maggiori quotidiani italiani releghi l'argomento nella _____ sezione _____ *Motori*:
<http://www.repubblica.it/motori/sezioni/attualita/2016/09/08/news/cnh-industrial-mostra-l-evoluzione-dell-agricoltura-di-precisione-147385528/>.

(5) Per gli scenari connessi all'impatto delle nuove tecnologie sul lavoro, si veda: <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2016/06/Limpatto-delle-nuove-tecnologie-in-agricoltura.pdf>; per la cronaca di un modello aziendale e distrettuale di gestione del fenomeno AdP, si veda il caso di Maccarese S.p.A.: <http://www.bollettinoadapt.it/maccarese-s-p-e-lagricoltura-di-precisione-una-visione-aziendal-distrettuale/>.

(6) Nelle *Linee Guida* si legge che obiettivo del Governo è pervenire ad una percentuale pari al 10% entro il 2021.

quello che preme in questa sede è focalizzare l'attenzione soprattutto su ciò che il documento *non* dice. O meglio: a chi *non* si rivolge.

All'opposto di quanto accade nel *Piano Calenda*, in effetti – dove divengono parte integrante del “*Digital Innovation Hub*” a sostegno dello sviluppo aziendale, accanto a Governo, Centri di ricerca, PMI, Università e *Player* industriali – le “**Associazioni di categoria**” (7), in 102 pagine di testo, sono contemplate una volta sola, tra parentesi, a pagina 87, in riferimento alla necessità di divulgare gli avanzamenti tecnologici AdP ad imprenditori e liberi professionisti, anche per il tramite di «*canali tematici*» promossi da tali enti (8).

Basterebbe prendere atto delle parentesi in cui le Associazioni di categoria sono relegate, per avere sia la misura della volontà governativa di coinvolgerle nel processo di sviluppo dell'AdP (pressoché nulla), sia l'entità del peso attuale della rappresentanza agricola nella definizione dei modelli economici settoriali del Paese. Timido, impalpabile, ai limiti dell'inconsistenza, verrebbe da dirsi.

(7) Altro discorso implicherebbe l'analisi del perché, perfino nel Piano Calenda, non si ritenga opportuno ampliare lo spettro delle partecipazioni tecniche alle “parti sociali”, e dunque ai sindacati: come se il lavoro non fosse il terreno privilegiato degli esiti concreti di ogni sviluppo tecnologico.

(8) Si riporta il passo: «La formazione di sistema gioca un ruolo chiave [...]; all'uopo è necessario investire su opportune azioni di formazione sia del personale delle amministrazioni pubbliche coinvolto nella gestione forestale, sia sulla divulgazione degli avanzamenti tecnologici agli imprenditori e liberi professionisti, utilizzando canali tematici (eventi formativi promossi presso Associazioni di categoria, Ordini professionali ecc.), sviluppando azioni strategiche e coordinate di settore che mirino a favorire il recepimento e la diffusione dell'ICT».

Come non rilevare, d'altronde, che per un'associazione di categoria una consultazione pubblica *on line* su di un fenomeno decisivo per il futuro dell'agricoltura italiana, equivale di per sé ad un *flop* incosciente, ad indizio di scarsa rappresentatività sociale ed istituzionale. Perché, tramite essa, il Governo bypassa la consultazione *diretta* di quelle rappresentanze che dovrebbero essere naturalmente preparate alla costruzione di piani di sviluppo per un intero settore, tali da indirizzare le direttrici pubbliche. Tanto che viene da chiedersi se **il trarsi d'impaccio governativo** dalle farraginosità che (per forza di cose) deriverebbero da un loro coinvolgimento tecnico, non sia **esso stesso la traccia della superfluità attuale delle associazioni agricole** rispetto alla elaborazione delle politiche economico-sociali del settore agricolo ⁽⁹⁾.

Forse c'è qualcosa di più in quella parentesi, e nel mancato coinvolgimento delle associazioni di categoria. La prova del ritardo storico, strategico ed operativo, della rappresentanza agricola nella elaborazione di una visione del futuro dell'agricoltura che sia minimamente paragonabile a quella di certa imprenditoria capace, da sola, di dettare il passo del futuro ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ All'eventuale eccezione di chi, tacciando di ingenuità, desumesse da quell'esclusione nient'altro che una delle tante forme concrete dell'assassinio odierno di ogni forma di concertazione, anche sostanziale, giocoforza si potrebbe ribattere che la concertazione muore solo quando finisce, una volta per tutte, il potere di influenza delle organizzazioni intermedie nella corpo vivo della società.

⁽¹⁰⁾ Esempi concreti di avanzamento tecnologico e visione aziendal-distrettuale, oltre dalla già citata Maccarese S.p.A., possono essere offerti dalla Arnaldo Caprai S.r.l.: azienda *leader* nel settore vitinicolo italiano e nella produzione del Sagrantino di Montefalco, da anni ha reso operativo un sistema di rete d'innovazione che coinvolge il suo territorio di riferimento, le

Ma, altresì, minimamente utile a chi a quell'eccellenza mira o vorrebbe tendere, sprovvisto, autonomamente, di strumenti adeguati. **In quell'essere relegati in una parentesi, forse, ci sono i segni vivi delle ferite autoprocuratesi dall'associazionismo odierno:** il suo aver barattato, in fondo, la rappresentanza politica, economica e culturale del mondo variegato e dinamico dell'agricoltura con i CAF e i Patronati.

In un momento di “rivoluzioni tecnologiche” in atto, il peso di quel ritardo rischia di tradursi in divario competitivo intrasettoriale; in fattore di disuguaglianza imprenditoriale tra territori; in impossibilità di espansione diffusa per l'intero settore. Dando per scontato che ad ogni associazione di categoria corrisponda l'interesse specifico di *un* tipo di impresa, più o meno grande, e vocata ad *un* tipo di mercato ⁽¹¹⁾, ai fini di un recupero di peso istituzionale e di rappresentatività fedele al nuovo corso dell'agricoltura, il **“riallineamento conoscitivo”** rispetto alla fenomenologia dell'AdP esistente e praticata dalle imprese più avanzate in Italia, dovrebbe diventare **il faro di ogni associazione di categoria moderna.** Attraverso l'indagine concreta, fondata sull'osservazione e l'analisi delle declinazioni concrete fornite dalle imprese nei diversi settori (cerealicoltura, zootecnia, viticoltura), si perverrebbe ad una **“mappatura dei modelli AdP” praticati da quell'1% di imprenditoria avanzata,** in *quel* dato territorio, con *quel* paesaggio agrario e naturale, con

Università, la ricerca privata, i centri di formazione associativi e i suoi lavoratori.

⁽¹¹⁾ In tale ottica, gli interessi da tutelare da Confagricoltura, che raccoglie in sé, sostanzialmente, i grandi produttori, non potranno mai corrispondere e sovrapporsi a quelli della Coldiretti, che tutela i coltivatori diretti: e, dunque, il modo di intendere la funzione e l'accesso alle nuove tecnologie non potrà che dipanarsi secondo percorsi differenti.

quella vocazione produttiva, inserita in *quella* specifica filiera produttiva. Valutato il reale **“fabbisogno tecnologico e d’innovazione” delle associate meno avanzate**, si avrebbero tra le mani gli strumenti per stimare quanto quei modelli di sviluppo possano poi essere riprodotti in altre realtà, con caratteristiche affini o simili, in vista dell’accesso più ampio possibile all’innovazione; quanto possa essere fatto in termini di divulgazione e formazione; dove e come indirizzare la *lobbying* istituzionale da qui ai prossimi anni.

Bene farebbero a chiedersi le associazioni di categoria se un sistema di ricerca scientifica interno, funzionante ed integrato, non sia indispensabile al progresso strategico della rappresentanza odierna, in funzione delle esigenze dell’universo agricolo. Dell’importanza della ricerca, e dell’analisi empirica dei dati offerti dalla realtà, ne fornì testimonianza imperitura, nel lontano 1877, **il Conte Stefano Jacini**. Il quale, facendo della sua *Inchiesta agraria* un atlante dell’esistente e delle politiche a venire per l’agricoltura italiana – certo che essa si trovasse «*in un periodo di transizione*», «*incalzata dai problemi dell’avvenire*» – si domandava, banalmente: **«Che cosa è destinata ad essere l’Italia agricola?»**

2.

AMMORTIZZATORI SOCIALI

Il ruolo degli ammortizzatori sociali nella crisi*

di Giuliano Cazzola

Nell'ambito più complessivo del monitoraggio sugli effetti delle riforme e delle politiche del lavoro adottate nel corso della crisi, il Ministero di via Veneto sta procedendo, per ognuno dei principali istituti, alla verifica dei relativi andamenti, di cui siamo in grado di fornire un'elaborazione di carattere ufficiale ancorché non ancora definitiva, che illustriamo di seguito.

Da queste prime considerazioni del monitoraggio ministeriale emerge che la Cassa Integrazione Guadagni ha rappresentato un argine efficace contro la possibile perdita di posti di lavoro generata dalla crisi economica. I costi dell'integrazione salariale sono stati importanti; nel 2014, come risulta dal Bilancio sociale dell'INPS, l'ammontare della spesa per la Cassa integrazione è stato pari a 6,1 miliardi di euro.

È stata questa una delle ragioni per cui nel corso del 2015 il Governo ha ritenuto opportuno intervenire (nell'ambito del

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19](#), rubrica *Politically (in)correct*.

jobs act) per rendere più razionale il ricorso agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, rafforzando al contempo sia le tutele in caso di cessazione del rapporto di lavoro (attraverso la NASPI), sia gli strumenti di attivazione e riqualificazione di particolari categorie di lavoratori inseriti in processi di ristrutturazione aziendale. Il ricorso alla Cassa Integrazione ha da sempre consentito di assorbire crisi produttive, riducendo l'impatto sociale della sospensione dell'attività produttiva. Sul piano strettamente statistico, essendo i lavoratori in Cassa integrazione contabilizzati a tutti gli effetti nel bacino degli occupati, le fluttuazioni dell'occupazione rispetto al ciclo economico risultano attenuate, pur in presenza di una sensibile riduzione dell'orario di lavoro. In qualche misura, quindi, soprattutto nelle fasi di forti shock negativi, il dato occupazionale tenderà a sotto-stimare l'impatto della crisi sulla quantità di lavoro sia durante la fase recessiva sia nelle sua immediata fase risolutiva, in quanto il bacino della Cassa integrazione svolge un ruolo di contabilizzazione e remunerazione di ore di lavoro non svolte.

È sempre necessario tenere ben presente la discrepanza esistente tra le ore di Cassa integrazione richieste (e autorizzate) dalle imprese e le ore effettivamente utilizzate. Da un lato, le ore autorizzate possono ben rappresentare quelle che sono le attese di parte datoriale circa l'input di lavoro ipotizzato in base ai trend dell'attività dell'azienda, nonché, rappresentare l'indice delle cautele che gli imprenditori esprimono sul futuro delle loro imprese; dall'altro lato, le ore effettivamente utilizzate rappresentano il dato reale delle condizioni produttive, delle commesse e, in generale, dell'andamento della domanda di beni e servizi rispetto ad attese più prudenti.

Ed è per questi motivi che il monitoraggio considera più corretto occuparsi delle ore di cassa integrazione effettivamente utilizzate e verificare l'impatto degli ammortizzatori sociali sulla variabile occupazione a livello aggregato. I dati per l'analisi, riferiti al periodo gennaio 2009-settembre 2015, sono stati resi disponibili dall'INPS su base mensile.

Il ricorso alla Cassa Integrazione durante il 2015 è decisamente diminuito rispetto agli anni precedenti, a testimonianza di una generale ripresa dell'attività produttiva. In particolare, nel primo semestre del 2015, le ore di trattamento di integrazione salariale utilizzate sono diminuite del 39,0% rispetto allo stesso periodo del 2014, passando da poco meno di 276 milioni a 168 milioni e 300 mila. La componente di interventi straordinari e in deroga è quella che ha mostrato la maggiore contrazione (-43,1%), che è stata comunque significativa anche nella componente degli interventi di natura ordinaria (-28,3%). Del resto, l'introduzione di criteri progressivamente più restrittivi per il ricorso alla Cassa Integrazione in deroga già dal 2014 aveva sensibilmente contribuito all'andamento differenziato per tipologia di intervento.

La riduzione nel ricorso agli schemi di riduzione di orario di lavoro finanziati dalla Cassa Integrazione Guadagni ha riguardato tutti i principali comparti produttivi, ad eccezione di quello della produzione e distribuzione di energia, gas e acqua, dove il numero di ore utilizzate è cresciuto nel primo semestre 2015 del 34,5% rispetto allo stesso periodo del 2014. Unico altro incremento visibile nei dati aggregati è il ricorso ai trattamenti ordinari nel settore delle attività finanziarie (+22,5%) controbilanciato da una marcata riduzione del ricorso ai trattamenti straordinari e in deroga. La manifattura ha fatto registrare

una contrazione complessiva di 59 milioni di ore utilizzate (-36,4%), con una riduzione complessiva sia del ricorso alla Cassa Integrazione Ordinaria (-29,3%) che di quella straordinaria e in deroga (-38,7%). Altrettanto significativa la riduzione delle sospensioni lavorative nell'ambito di un altro comparto ad alto "tiraggio", quello delle costruzioni, nel quale le ore di trattamento ordinario scendono del 27,3 %, e quelle straordinarie e in deroga del 48,3%.

Come rilevato, la funzione della Cassa Integrazione è quella di ammortizzare le possibili conseguenze sociali della sospensione lavorativa attraverso un'integrazione salariale per le ore non lavorate. Ciò implica, tra l'altro, che tale strumento consenta di attenuare le possibili perdite occupazionali conseguenti ad una riduzione dell'attività lavorativa delle imprese. D'altro canto, nel momento della ripresa del ciclo economico, l'effetto sull'occupazione viene ad essere attenuato dalla necessità, per le aziende, di riassorbire i lavoratori in CIG prima di procedere, eventualmente a nuove assunzioni. È possibile calcolare l'impatto della Cassa Integrazione guadagni sulla variabile occupazionale attraverso la trasformazione del numero di ore non lavorate in unità di lavoro equivalenti (ULA), ovvero di un fittizio numero di lavoratori *full time* a 40 ore settimanali.

Tale trasformazione è generalmente compiuta dividendo le ore non lavorate per un divisore standard pari a 2000 ore/anno.

La sintesi dell'esercizio, riportata nella Tabella, offre importanti spunti di interesse. Durante gli anni di crisi, in particolare, gli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro hanno salvaguardato una media di lavoratori pari a circa 300 mila *full-timers* per anno, con un pic-

co di 318 mila unità di lavoro equivalenti nel 2013. Come si può osservare dai dati, sono state le aziende del Nord ad utilizzare, in maniera più consistente, le tutele dell'integrazione salariale in caso di crisi produttiva. E quindi a salvare anche un maggior numero di posti di lavoro altrimenti avviati alla disoccupazione. Il che è anche comprensibile se si tiene conto del fatto che in quell'area geografica è concentrato il nostro patrimonio industriale. Anche se si è registrato – nell'ultimo periodo considerato – un calo nell'utilizzo della CIG, le attività manifatturiere rimangono, pur sempre, il settore di elezione sia dei trattamenti ordinari (dove assorbe il 51,2 % delle ore utilizzate) che di quelli straordinari e in deroga (66,0% delle ore complessivamente utilizzate).

Ore di trattamento di integrazione salariale e ULA equivalenti, dati 2009-2015 per area geografica

| Anno | Nord | | Centro | | Sud | | Isole | | Totale |
|---|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| | Ore utilizzate | ULA equivalenti | Ore utilizzate | ULA equivalenti | Ore utilizzate | ULA equivalenti | Ore utilizzate | ULA equivalenti | Ore utilizzate |
| 2009 | 374.629 | 187.315 | 94.644 | 47.322 | 108.144 | 54.072 | 20.154 | 10.077 | 597.571 |
| 2010 | 350.870 | 175.435 | 100.653 | 50.326 | 121.145 | 60.573 | 26.072 | 13.036 | 598.740 |
| 2011 | 259.485 | 129.742 | 97.177 | 48.588 | 126.589 | 63.295 | 29.644 | 14.822 | 512.896 |
| 2012 | 304.719 | 152.359 | 130.050 | 65.025 | 136.788 | 68.394 | 44.292 | 22.146 | 615.848 |
| 2013 | 332.971 | 166.486 | 133.552 | 66.776 | 130.664 | 65.332 | 39.653 | 19.826 | 636.840 |
| 2014 | 259.748 | 129.874 | 110.684 | 55.342 | 104.858 | 52.429 | 34.029 | 17.014 | 509.319 |
| 2015* | 125.039 | 83.359 | 54.657 | 36.438 | 44.819 | 29.879 | 10.902 | 7.268 | 235.417 |
| * Per il 2015 si dispone di dati fino a Settembre. Si è usato il divisore 1500 per ottenere le ULA equivalenti. | | | | | | | | | |

Fonte: INPS

Stato di disoccupazione anche con reddito “esiguo”*

di Silvia Spattini

La bozza di decreto legislativo correttivo dei decreti attuativi del *Jobs Act* – approvata preliminarmente dal Governo il 10 Giugno 2016 – “re-introduce” l’istituto della conservazione dello stato di disoccupazione nel caso di reddito “esiguo” (reddito inferiore al reddito minimo escluso da imposizione), precedentemente disciplinata dall’articolo 4, comma 1, lett. *a* del decreto legislativo n. 181/2000, assente invece nella nuova definizione di stato di disoccupazione stabilita dall’articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015.

L’eliminazione della conservazione dello stato di disoccupazione in caso di attività lavorative di «scarsa intensità» (cfr. circ. Ministero del lavoro n. 34 del 23 dicembre 2015) non ha tenuto conto della disciplina della compatibilità e cumulabilità della NASpI con redditi da lavoro (artt. 9 e 10, d.lgs. n. 22/2015), creando un disallineamento tra questa disciplina e le disposizioni in materia di stato di disoccupazione.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 giugno 2016, n. 22.](#)

Di principio, l'inizio di una nuova attività lavorativa comporterebbe la decadenza dallo stato di disoccupazione e dal diritto al relativo (eventuale) beneficio. Tuttavia, **esistono diverse eccezioni** consistenti in ipotesi di compatibilità tra un'attività lavorativa e la conservazione dello stato di disoccupazione e del diritto alla prestazione, nonché la cumulabilità, spesso parziale, tra la prestazione e il reddito derivante dal lavoro compatibile. **L'obiettivo di tali eccezioni è la prevenzione di abusi e lavoro nero**, che potrebbero verificarsi nel tentativo del disoccupato di conservare lo stato di disoccupazione e in particolare il beneficio, aggiungendo un piccolo reddito, anche con lavori di breve o brevissima durata (per esempio è prevista l'intera cumulabilità entro l'importo di 3.000 euro per anno solare dei voucher con prestazioni di disoccupazione). **La compatibilità tra diritto alla prestazione e un nuovo lavoro** (a determinate condizioni) **intende incentivare l'accettazione di offerte di lavoro anche di breve durata (inferiore al diritto alla prestazione) oppure di «scarsa intensità» e reddito, che in ogni caso favoriscono il ritorno al lavoro e riducono la permanenza fuori dal mercato del lavoro dei disoccupati, riducendo la probabilità di trasformarsi in disoccupati di lungo periodo.**

Nel caso di un nuovo rapporto di lavoro subordinato con reddito superiore al **reddito minimo escluso da imposizione** (pari a 8.000 euro per le attività di lavoro subordinato o parasubordinato e a 4.800 euro per quelle di lavoro autonomo) **con una durata del contratto inferiore o uguale a 6 mesi è prevista la sospensione della prestazione per la durata del rapporto di lavoro** (art. 9, comma 1, d.lgs. n. 22/2015). Tale disposizione è **coerente con la previsione della sospensione dello stato di disoccupazione** in caso di lavoro subordinato di durata fino a sei mesi (art. 19, comma 3, d.lgs. n. 150/2015).

Nell'ipotesi di un nuovo rapporto di lavoro con **reddito annuale inferiore al reddito minimo escluso da imposizione**, sia in caso di lavoro subordinato, indipendentemente dalla durata del contratto, sia di lavoro autonomo, **è disciplinata la compatibilità tra il diritto alla prestazione di disoccupazione e il nuovo lavoro**, oltre che la possibilità di una parziale cumulabilità con il relativo reddito. Rispetto a tale ipotesi di un rapporto di lavoro con reddito annuale "esiguo", l'articolo 4, comma 1, lett. *a* del **decreto legislativo n. 181/2000 prevedeva la conservazione dello stato di disoccupazione**, presupposto del diritto alla prestazione di disoccupazione. Invece, nella **nuova disciplina dello stato di disoccupazione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015, l'istituto della conservazione dello stato di disoccupazione in caso di nuovo lavoro con reddito esiguo è venuto a mancare**. Conseguentemente, **il percettore di NASpI occupato in un nuovo lavoro con reddito inferiore al reddito escluso da imposizione conserva il diritto alla prestazione** (nonché alla parziale cumulabilità), **ma decade dallo stato di disoccupazione** (e dall'anzianità di disoccupazione, rilevante in particolare per alcuni incentivi alle assunzioni). **Alla cessazione del rapporto di lavoro**, oltre al ripristino dell'intera indennità, **il percettore deve acquisire nuovamente lo stato di disoccupazione**.

Nell'ambito di questo quadro normativo, **la decadenza dallo stato di disoccupazione comporta in realtà il venire a mancare di un presupposto dell'ottenimento e conservazione dell'indennità**, benché gli articoli 9 e 10 del decreto legislativo n. 150/2015 espressamente prevedano la conservazione della NASpI nelle ipotesi specifiche di lavoro autonomo o subordinato con reddito esiguo. **Anche per questo motivo, un riallineamento tra le due discipline pare opportuno**.

| Reddito da lavoro | Natura e tipologia del lavoro | Compatibilità tra lavoro e diritto al beneficio | Stato di disoccupazione |
|---|---|---|--|
| <i>Lavoro con reddito annuale > al reddito minimo escluso da imposizione</i> | Lavoro subordinato a tempo indeterminato o tempo determinato > a 6 mesi e lavoro autonomo | non compatibilità e non cumulabilità decadenza dal diritto all'indennità | decadenza dallo stato di disoccupazione |
| | Lavoro subordinato tempo determinato fino a 6 mesi | indennità è compatibile, ma non cumulabile sospensione dell'indennità | sospensione dallo stato di disoccupazione |
| <i>Lavoro con reddito annuale < al reddito minimo escluso da imposizione, indipendentemente dalla durata</i> | Lavoro subordinato e autonomo | indennità è compatibile e parzialmente cumulabile indennità ridotta di un importo corrispondente all'80% del reddito previsto | <i>D.lgs. 150/2015 vigente</i> decadenza dallo stato di disoccupazione nuova acquisizione a cessazione del rapporto di lavoro <i>D.lgs. 150/2015 dopo correttivo</i> conservazione dallo stato di disoccupazione |

Con il decreto legislativo correttivo dei decreti attuativi del *Jobs Act*, si intende pertanto riallineare le disposizioni in materia di acquisizione e conservazione dello stato di disoccupazione e di compatibilità tra reddito da lavoro e prestazione di disoccupazione. Invero, non verrebbe reintrodotta la definizione di conservazione dello stato di disoccupazione, ma piuttosto ri-definita la nozione di “disoccupato”, precisando che si considerano disoccupati ai fini dell’ottenimento dello stato di disoccupazione e quindi della sua conservazione anche i lavoratori con un reddito da lavoro dipendente o autonomo inferiore o uguale al reddito esente da imposizione. Questo determinerebbe pertanto che nell’ipotesi in cui un percettore di NASpI si occupi attraverso un nuovo lavoro subordinato oppure autonomo con un reddito inferiore a quello esente da imposizione sarebbe ancora considerato disoccupato ai fini del mantenimento dello stato di disoccupazione, conservando for-

malmente uno dei presupposti per l'ottenimento e la conservazione della prestazione di disoccupazione, oltre che l'anzianità di disoccupazione.

La prevista modificazione all'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015 ri-definirebbe non soltanto le condizioni di mantenimento dello stato di disoccupazione, ma anche quelle dell'acquisizione dello stato di disoccupazione. Il requisito soggettivo (cfr. circ. Ministero del lavoro n. 34 del 23 dicembre 2015) sarebbe soddisfatto non soltanto dalla **mancaza di lavoro**, ma, a seguito della modifica, anche dallo svolgimento di **lavoro** dipendente o autonomo **con un reddito inferiore a quello esente da imposizione**. Il requisito oggettivo rimarrebbe **l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro**.

Invero, con riferimento alla definizione di «non occupazione», in via interpretativa la circolare del Ministero del lavoro n. 34 del 23 dicembre 2015 ha già introdotto una equiparazione tra la mancanza di una attività lavorativa, indipendentemente dalla sua natura, **con lo svolgimento di una attività da cui provenga un reddito annuo inferiore al reddito minimo escluso da imposizione**. Nel tentativo di semplificazione e riduzione del carico di lavoro dei centri per l'impiego con riferimento alla «registrazione» come disoccupati di persone non effettivamente disponibili al lavoro, ma interessate ad acquisire lo stato di disoccupazione solamente per poter accedere e godere di prestazioni di carattere sociale, il decreto legislativo n. 150/2015 ha previsto che il requisito dello stato di disoccupazione per l'accesso a tali prestazioni si debba intendere come «condizione di non occupazione» invece che di registrazione presso i centri

per l'impiego e l'acquisizione dell'effettivo stato di disoccupazione. Tuttavia, tale definizione, essendo legata alla mancanza di lavoro, escludeva dalla possibilità di accesso alle prestazioni sociali persone con redditi esigui, che necessitavano di quelle prestazioni. **Approfittando del decreto legislativo correttivo, si sarebbe potuto fissare nella disposizione legislativa, quanto introdotto per via interpretativa.**

Poiché con le modifiche apportate dal decreto correttivo, **l'acquisizione e la conservazione dello stato di disoccupazione può dipendere dal livello di reddito**, lo stesso decreto intende, inoltre, modificare **la composizione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro** di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 150/2015, **facendo confluire anche i dati relativi alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche perché siano disponibili i dati per poter verificare i redditi dei richiedenti. Rimane il dubbio se i centri per l'impiego abbiano la forza e le risorse umane necessarie per compiere anche questi controlli.**

3.

APPRENDISTATO E TIROCINI

Tirocini extracurricolari: gli esiti del monitoraggio regionale lombardo*

di Rachele Berlese

Il 13 aprile scorso la Regione Lombardia ha pubblicato la [Relazione annuale di monitoraggio dei tirocini svolti in Lombardia e dei successivi inserimenti lavorativi](#), facendo seguito a quanto previsto dalla disciplina regionale in materia di tirocini che prevede un sistema territoriale di monitoraggio e controllo.

Il documento permette di cogliere quale sia stato l'impatto che la recente evoluzione normativa, e non solo, ha avuto sull'utilizzo di questa tipologia di tirocini. **A prima vista emerge come tale strumento**, regolamentato dalla DGR 825/2013 del 25 ottobre 2013, *Nuovi indirizzi regionali in materia di tirocini*, **si stia rivelando fondamentale nel favorire l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.**

Sul punto occorre ricordare che la Delibera regionale, recependo l'accordo approvato in sede di Conferenza Stato Regioni del 24

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 maggio 2016, n. 15.](#)

gennaio 2013, stabilisce che i tirocini extracurricolari possano essere di diverse tre tipologie:

1. Il tirocinio formativo e di orientamento: riservato a quei soggetti che abbiano conseguito un titolo di studio da non oltre 12 mesi, inoccupati in cerca di occupazione, disoccupati oppure occupati con contratti di lavoro o collaborazione a tempo ridotto;
2. Il tirocinio di inserimento o reinserimento lavorativo, per gli inoccupati in cerca di occupazione, disoccupati, lavoratori sospesi, in mobilità oppure occupati con contratti di lavoro o collaborazione a tempo ridotto;
3. I tirocini per persone disabili o svantaggiate, rivolti a favore di soggetti disabili di cui all'articolo 1, comma 1 della legge n. 68/99, persone svantaggiate ai sensi della legge n. 381/91.

L'obiettivo della citata normativa regionale, che introduce l'obbligo di un'indennità minima non inferiore a 400 euro mensili lordi, **era quello di rafforzare gli elementi formativi del tirocinio, confermandolo come primo strumento per una transizione occupazionale e contrastandone i possibili utilizzi elusivi.**

La relazione di monitoraggio lombarda mette in luce come un contributo fondamentale **per la diffusione del tirocinio extracurricolare in fascia giovanile sia certamente derivato dall'avvio del programma *Garanzia Giovani* a partire dal maggio 2014.** Tale programma offre servizi di tutoraggio da parte di operatori accreditati e riconosce un parziale rimborso dell'indennità che il datore di lavoro è tenuto a versare al tirocinante.

Volendo entrare più nel merito dell'analisi, si rileva un trend positivo nell'attivazione dei tirocini. **Nel triennio preso in considerazione (novembre 2012-novembre 2015) ne sono stati nel complesso avviati 175 mila, con una percentuale di crescita del 35,7%.** La Lombardia si attesta, così, tra le prime Regioni italiane per numero di attivazione, considerando che quasi un tirocinio su quattro di quelli svolti a livello nazionale viene avviato proprio in questa Regione. La distribuzione dei tirocini ricalca la grandezza delle città, vedendo in prima linea la Provincia di Milano con 35 mila attivazioni, seguita da Bergamo e Brescia.

Considerando i soggetti coinvolti, emerge che la fascia maggiormente impiegata in questa tipologia di inserimento lavorativo è quella giovanile, con un'età compresa tra i 15 ed i 24 anni: da un iniziale 29% nel 2012 si è giunti ad una percentuale del 51% nell'ultimo semestre analizzato (maggio-novembre 2015). Per quanto riguarda, invece, l'impiego di giovani di un'età compresa tra i 25 e 34 anni si registra un calo dal 56,6% al 39,5%.

L'ambito di maggior utilizzo del tirocinio è certamente il settore dei servizi, che rappresenta all'incirca un 80% del valore complessivo; nell'industria invece la quota si attesta attorno al 20%, anche se è interessante sottolineare un aumento nel numero di tirocini nell'ultimo periodo anche in questo ambito (dai 9 mila del 2013 agli oltre 13 mila del 2015), determinando così lo spostamento di circa due punti percentuali a favore di questo settore.

Per valutare compiutamente se il tirocinio extracurricolare possa essere considerato uno strumento efficace di formazione mirata (anche) all'inserimento lavorativo, occorre riflettere sugli esiti occupazionali successivi allo stesso. **Nell'ultimo triennio rilevato,**

la quota di tirocinanti occupati entro i 6 mesi dal termine del tirocinio è passata da una 44,1% ad una percentuale del 50,9%, registrando così un incremento di circa 3 punti percentuali annui. In particolare, nel 2015 dei circa 64.700 tirocini conclusi, oltre 31 mila hanno avuto un esito occupazionale. Infatti, al termine del periodo di tirocinio, la risorsa è stata impiegata nell'azienda con diverse modalità contrattuali.

Nel passato (fine 2012-inizio 2013) la forma contrattuale favorita dalle aziende per inserire gli ex-tirocinanti era quella dell'apprendistato (più del 23%); mentre di minor utilizzo risultavano le formule del contratto a tempo indeterminato (circa 22%) e a tempo determinato (quasi 20%). Risultava tuttavia ancora rilevante la quota di lavoratori che si vedevano rinnovata l'esperienza di tirocinio (attorno al 22%); del tutto marginali invece erano i contratti di somministrazione e collaborazione. Gli equilibri risultano decisamente modificati per effetto dei benefici concessi dalla Legge di Stabilità del 2015.

In particolare, la relazione fa notare come il favore per il contratto a tutele crescenti e gli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato incoraggiano l'utilizzo di tale istituto. Ciò emerge chiaramente dall'analisi dei dati a disposizione: nel semestre maggio-ottobre 2014 si registrava un record negativo di attivazione di contratti a tempo indeterminato (19,4%), mentre in seguito all'entrata in vigore del Job Act e dei benefici previsti per il 2015, si registra un decisivo incremento al 27,2%. Ciò a danno dell'apprendistato che passa, nel medesimo periodo, dal 30% al 24,6%. Inoltre, occorre rilevare che si riduce pure la riproposizione di un secondo tirocinio al termine del primo che ora avviene solo nel 17% dei casi.

In conclusione, la relazione di monitoraggio mostra come una normativa regionale chiara ha permesso uno sviluppo dell'utilizzo dei tirocini coerente con la loro finalità di politica attiva formativa e di inserimento lavorativo. Su questo primo risultato si innestano poi i sistemi incentivanti promossi sia tramite Garanzia Giovani che tramite il sistema della Dote Unica Lavoro, che hanno dato una spinta in più alle imprese nel confermare in servizio i tirocinanti al termine della loro esperienza. Nelle prossime relazioni andrà monitorato se un simile trend verrà confermato anche quando si esaurirà la forza propulsiva dei benefici economici connessi a tali iniziative. Un primo banco di prova sarà il 2016, anno in cui gli incentivi nazionali per l'assunzione a tempo indeterminato sono molto meno generosi rispetto a 2015.

Apprendistato “duale”. Prime valutazioni sull’accordo interconfederale e i suoi effetti in materia di retribuzione*

di Alfonso Balsamo

Il 18 maggio 2016 è stato siglato [l’accordo interconfederale tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL](#) sull’apprendistato di primo e terzo livello. L’accordo segna un passo in avanti per l’avvio e la diffusione del c.d. “sistema duale” in Italia: un sistema costruito attorno alla metodologia dell’alternanza scuola-lavoro che consente ai giovani italiani, dalle scuole secondarie fino all’università, di conseguire un titolo di studio lavorando. Non a caso, già in premessa, le Parti chiariscono il loro comune intendimento di voler favorire un maggior ricorso all’apprendistato come strumento di inserimento nel mercato del lavoro dei giovani e di lotta all’abbandono scolastico.

L’accordo interconfederale richiama gli articoli 43 e 45 del D. Lgs. 81/2015 e il Decreto del Ministero del Lavoro del 12 ottobre 2015 che inquadrano e disciplinano le peculiarità degli apprendistati di primo e terzo livello e le differenti competenze, statali o regionali, in base al titolo di studio da

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 maggio 2016, n. 18.](#)

conseguire. Gli aspetti tecnici più rilevanti del testo si concentrano sul tema della retribuzione, vero nervo scoperto degli anni passati che non ha favorito uno sviluppo consistente di questo istituto presente nel nostro ordinamento fin dalla legge Biagi. L'accordo, per l'apprendistato di primo livello, riporta la previsione della retribuzione percentuale per le ore di lavoro in azienda mentre, per l'apprendistato di terzo livello, la previsione del trattamento retributivo con il regime del sotto-inquadramento.

Il testo specifica, inoltre, che la formazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro deve rientrare nel piano formativo individuale e nel protocollo siglato con l'istituzione formativa. Un altro aspetto da sottolineare è che le Parti ritengono cedevole l'accordo rispetto ad eventuali regolamentazioni di contrattazione collettiva in materia di apprendistato. In ogni caso, dunque, la contrattazione collettiva potrà derogare quanto finora sottoscritto.

Come anticipato, la retribuzione è il nodo principale affrontato dall'accordo. Per l'apprendistato di primo livello, ossia l'apprendistato collegato alla qualifica o al diploma professionale, al diploma di scuola superiore o al certificato di specializzazione tecnica, essa deve essere coerente con il relativo percorso formativo ragazzo dello studente. Di conseguenza sono stati definiti i livelli percentuali minimi di retribuzione della prestazione di lavoro in azienda per ciascun anno di durata del contratto di apprendistato fino ad un massimo di quattro anni. Nella tabella dell'accordo si stabilisce che per il primo anno di apprendistato la retribuzione minima è del 45% rispetto alla retribuzione del relativo livello di inquadramento. Al secondo anno il 55%. Al terzo anno il 65%. Al quarto anno il 70%.

La tabella è da leggersi mettendo al centro il percorso formativo e non gli anni di anzianità dell'apprendista in azienda. Come infatti si evince dall'ulteriore allegato al testo, ciascun anno di apprendistato è collegato ad uno specifico anno scolastico o formativo di riferimento. Ad esempio il primo anno di apprendistato (a retribuzione minima del 45%) è collegato al secondo anno di scuola superiore (o di percorso IeFP), mentre, all'opposto, il terzo anno di apprendistato è collegato al quarto anno di scuola superiore (o di percorso IeFP). Ricordando che la durata minima del contratto di apprendistato è di sei mesi, questo significa che un contratto attivato al quarto anno di istituto tecnico è retribuito in modo non inferiore al 65%, e non già al 45%, nonostante si tratti comunque del primo anno di anzianità dello studente in azienda. Le Parti sono dunque d'accordo nell'usare come paradigma principale, anche per la retribuzione, il percorso di formazione (scolastica o professionale).

Nonostante la retribuzione faccia riferimento all'anno del percorso formativo e non all'anzianità lavorativa, l'apprendistato così regolato risulta essere comunque vantaggioso per le aziende, avvicinandosi in tal modo al modello tedesco. Le disposizioni previste dall'accordo interconfederale, infatti, si collegano alle previsioni contenute al capo V del decreto legislativo n. 81/2015. Resta fermo, quindi, il trattamento retributivo per le ore di formazione previsto dall'art. 43 comma 7: l'esonero di obbligo retributivo per la formazione fuori dall'azienda (a scuola o altro ente formativo) e il 10% dello stipendio per le ore di formazione in azienda. Questo significa che la percentuale retributiva per le ore di formazione in azienda va a rapportarsi con la retribuzione complessiva prevista per le ore di prestazione di lavoro in azienda.

| | | |
|--|---|--|
| Retribuzione apprendista di primo livello al primo anno di contratto | | |
| Ore prestazione di lavoro in azienda | Formazione interna: "on the job" in azienda | Formazione esterna: a scuola / altro ente di formazione |
| 45% della retribuzione spettante per il livello di inquadramento | 10% della retribuzione (ovvero il 10% del 45% della retribuzione spettante per il livello di inquadramento) | Non retribuita |

Si ponga il caso di un contratto di apprendistato di primo livello collegato al conseguimento di un diploma secondario superiore di istituto tecnico che parta dal secondo anno di scuola. L'orario complessivo di formazione per il secondo anno dell'istituto tecnico industriale ammonta a [1056 ore](#). Da decreto, un minimo 30% di questo monte ore di formazione dovrà svolgersi in azienda: dunque 317 ore. Per tali 317 ore lo studente, pur essendo in azienda, ma in situazione di formazione *on the job*, percepirà il 10% dello stipendio (calcolato rispetto al 45% della retribuzione del livello di inquadramento). Collegando l'apprendistato ad un CCNL, in questo caso metalmeccanici, e inquadrando il percorso nella 1a categoria, è possibile fare un esempio approssimativo di retribuzione annuale dell'apprendista. Per la 1a categoria è previsto uno stipendio mensile di 1.297,81 euro: 16.871,53 all'anno (per 13 mensilità) che, divisi per 1920, ossia il monte orario di lavoro annuale, permette di definire la retribuzione oraria: 8,78 euro all'ora (approssimato in difetto).

All'apprendista spetta il 45% di tale retribuzione, ossia 3,95 euro per ora di prestazione lavorativa. Il monte ore annuale di prestazioni lavorative dell'apprendista si calcola dunque sottraendo il monte ore del CCNL (1920) al monte ore previste dall'ordinamento scolastico (1056): il risultato è 864 ore. Moltiplicando 864 ore per 3,95 euro si ottiene un primo, parziale, ammontare dello stipendio annuale dell'apprendista: 3.412,80 euro. Ad esso si aggiunge il 10% della retribuzione ora-

ria ricevuta come stipendio (dunque il 10% di 3,95 euro: 0,39 euro) che va moltiplicato per le 317 ore di formazione in azienda: ossia 123,63 euro. In totale lo stipendio annuale di un apprendista al primo anno di contratto e al secondo anno di istituto tecnico meccanico si aggira su un totale di 3.536,43 euro: 272 euro al mese per 13 mesi.

| | | |
|--|---|---|
| Ripartizione oraria e relativa retribuzione dell'apprendista di primo livello al primo anno di contratto e al secondo anno di istituto tecnico meccanico | | |
| Ore di prestazione di lavoro in azienda ex CCNL: 864 ore annue | Ore di formazione interna "on the job" in azienda: 317 ore annue | Ore di formazione esterna presso l'istituto tecnico: 739 ore annue |
| Retribuzione oraria: 3,95 euro | Retribuzione oraria: 0,39 euro | Non retribuite |
| RETRIBUZIONE TOTALE ANNUA: 3.536,43 euro (272 euro al mese per 13 mesi) | | |

Per quanto riguarda l'apprendistato di terzo livello, collegato al conseguimento di un titolo di ITS, laurea e dottorato, l'accordo interconfederale conferma il regime di sotto-inquadramento già previsto dalla riforma della tipologia contrattuale. L'accordo specifica che per i percorsi di durata superiore all'anno la retribuzione corrisponde a quella di due livelli sotto quelli di destinazione finale (per la prima metà del periodo di apprendistato), mentre a quella di un livello sotto quello di destinazione finale (per la seconda metà del periodo di apprendistato). Per i percorsi di durata non superiore all'anno il sotto-inquadramento è di un livello.

Prendendo come esempio sempre il settore meccanico e un apprendistato di terzo livello, destinato al conseguimento della 4a categoria e al titolo di laurea magistrale in ingegneria meccanica, si può determinare approssimativamente la

possibile retribuzione. La approssimazione nasce dal fatto che, seppur vero che per conseguire una laurea magistrale è necessario cumulare 120 CFU (Crediti Formativi Universitari) e che a ciascun CFU corrispondono 25 ore di “lavoro” dello studente ([così il DM 509/1999](#)), l’orario di formazione in azienda per l’apprendistato di terzo livello non fa riferimento generico alle ore di “lavoro” complessivo dello studente ma alle ore di lezione frontale. La formazione in azienda infatti non può essere inferiore al 40% delle ore di lezioni frontali previste dai CFU di ciascun insegnamento universitario.

Rispettati questi paletti, servirà comunque una progettazione formativa caso per caso (stante anche l’autonomia delle università) per definire con precisione il monte orario di formazione in azienda dello studente universitario. Adottando tuttavia la strada dell’approssimazione, confortata da una rapida indagine sulle principali offerte formative di lauree in ingegneria meccanica in Italia, è possibile ponderare ogni CFU con 10 ore di lezione frontale ([si veda ad esempio l’offerta dell’Università di Cagliari](#)).

Pertanto moltiplicando 10 ore di lezione per 60 CFU all’anno il totale è 600 ore di lezione/formazione, di cui almeno il 40% deve essere svolto in azienda: ossia 240 ore. Considerando la retribuzione annua della 2a categoria metalmeccanica per il primo anno di apprendistato, ossia 18.623,54 (9,69 euro l’ora per 1920 ore annue), e la retribuzione annua della 3a categoria metalmeccanica per il secondo anno di apprendistato, ossia 20.652,19 (10,75 euro l’ora per 1920 ore annue), è possibile calcolare la retribuzione spettante all’apprendista sottraendo all’orario di lavoro totale le ore di lezione frontale e calcolando la retribuzione delle ore di formazione in azienda così come chiede

il decreto del 12 ottobre 2015: anche in questo caso, infatti, vale la regola del 10% dello stipendio che spetta all'apprendista. Il risultato è che la retribuzione annua del primo anno corrisponde a 13.021,20 euro, mentre la retribuzione totale annua del secondo anno corrisponde a 14.446,80 euro.

| | | | |
|---|--|--|--|
| Ripartizione oraria e relativa retribuzione dell'apprendista di terzo livello dal primo al secondo anno di contratto e dal primo al secondo anno di laurea magistrale in ingegneria meccanica | | | |
| CCNL Metallmeccanici (valori retributivi anno 2015) | Ore di prestazione di lavoro ex CCNL (1920 – 600): 1320 ore annue | Ore di formazione in azienda: 240 ore annue | Ore di formazione (lezione frontale) all'università: 460 ore annue |
| Primo anno (inquadramento: 2a categoria) | Retribuzione oraria: 9,69 euro | Retribuzione oraria: 0,96 euro | Non retribuite |
| Secondo anno (inquadramento: 3a categoria) | Retribuzione oraria: 10,75 euro | Retribuzione oraria: 1,07 euro | Non retribuite |
| RETRIBUZIONE TOTALE ANNUA PRIMO ANNO: 13.021,20 euro (1.001,63 su 13 mensilità) | | | |
| RETRIBUZIONE TOTALE ANNUA SECONDO ANNO: 14.446,80 euro (1.111,29 su 13 mensilità) | | | |

Più in generale l'accordo interconfederale consente già ora la piena applicazione pratica della nuova disciplina dell'apprendistato che, come visto, diventa piuttosto vantaggioso per le aziende. In attesa di sciogliere alcuni dubbi che riguardano l'orario di lavoro (specie per apprendisti under 16) e il ruolo delle Regioni (che dovranno legiferare per adottare la nuova disciplina se non vogliono l'applicazione *tout-court*, in via sussidiaria, di quella nazionale), le parti sociali si sono mostrate piuttosto rapide e coese nel giungere ad un accordo che segna, sul

piano delle relazioni industriali, la condivisione di un cammino comune verso la realizzazione di un sistema duale che rilancerebbe l'industria italiana e l'occupazione giovanile.

L'apprendistato nel settore culturale. Il rinnovato ccnl di Federculture*

di Rachele Berlese

[Federculture](#) è la Federazione delle Aziende e degli Enti di gestione di cultura, turismo, sport e tempo libero. Sindacato d'impresa, ha il merito di aver promosso il primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro specifico per i lavoratori del settore culturale e turistico già nel lontano novembre 1999, siglato con FP CGIL, FIST CISL e UIL EE.LL.

Tale CCNL, di volta in volta aggiornato rispetto alle novità normative, peccava di una grave lacuna quanto alla disciplina in tema di apprendistato, poiché in esso non era ancora stato recepito il TU del 2011. Infatti, la precedente versione del Contratto Collettivo, non avendo previsto l'adeguamento alle nuove disposizioni sull'apprendistato (D.lgs. 167/2011), risultava obsoleta e rendeva sempre più necessario un intervento che regolasse tale materia. In particolare, il Verbale di accordo di rinnovo quadriennale del Contratto Collettivo, sottoscritto in data 7 luglio 2009 e valido fino al 31.12.2011, regolava all'art. 15 il contratto di apprendistato, facendo riferimento ad una normativa ormai supe-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 giugno 2016, n. 22.](#)

rata, quella del D.lgs. n. 276/2003, senza alcuna menzione al T.U. del 2011 ed ai tre livelli di apprendistato in esso chiaramente delineati già all'art. 1, 2 comma.

Volendo superare i limiti della precedente contrattazione ormai scaduta e con il delinearsi di sempre maggiori esigenze di flessibilità, [il 12 maggio 2016 è stato sottoscritto il Verbale di Accordo per il rinnovo del Contratto Collettivo di Lavoro Federculture](#), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 e per una durata triennale, fino al 31 dicembre 2018.

L'art. 15 del Testo dell'Accordo di Rinnovo del CCNL **disciplina il contratto di apprendistato**, definito, riprendendo le attuali disposizioni vigenti, ovvero come «contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani», tratteggiando dapprima in via generale gli aspetti che regolamentano tale istituto contrattuale e richiamando poi nello specifico l'articolazione in tre differenti tipologie.

In particolare l'art. 15 fa riferimento alle disposizioni contenute nel D.lgs. 81/2015 (art. 4) e nel D.M. 12 ottobre 2015, i quali sanciscono che l'apprendistato può essere di tre tipologie: apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore; apprendistato professionalizzante; apprendistato di alta formazione e ricerca.

Come previsto dalla normativa nazionale il rinnovato CCNL sancisce che per la stipula del contratto di apprendistato e del relativo piano formativo (anch'esso obbligatorio per legge) sia richiesta la forma scritta. La durata del contratto, poi, non può essere inferiore ai sei mesi. Proseguendo nella comparazione tra

normativa nazionale e contratto collettivo, si nota come l'Art. 42, 3 comma del D.lgs. 81 del 2015 preveda che «durante l'apprendistato trovino applicazione le sanzioni previste dalla normativa vigente per il licenziamento illegittimo». A ben vedere, **i sottoscrittori del Contratto collettivo, invece, paiono essere incorsi in una svista nel non riportare nel testo dell'accordo un aggettivo (“illegittimo”) così importante**, tenendo a mente i fondamenti giuslavoristi. Quanto alle modalità di recesso, il Contratto Collettivo in linea con la norma nazionale prevede che questo sia regolato secondo la disposizione dell'Art. 2118 del c.c. Qualora nessuna delle due parti receda dal contratto al termine del periodo di apprendistato, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In attuazione del comma 5 dell'art. 42 del D.lgs. 81, che lascia agli accordi interconfederali ed ai contratti collettivi la disciplina di dettaglio del contratto di apprendistato, il rinnovato CCNL ne predispose la regolazione nel rispetto di specifici principi. Innanzitutto, in tema di retribuzione, se da un lato la normativa nazionale stabilisce in via alternativa il regime del sotto-inquadramento (art. 42, 5 lett. b), secondo cui l'apprendista può essere inquadrato fino a due livelli inferiori rispetto a quello spettante ai lavoratori addetti alle medesime mansioni, oppure la possibilità di determinare la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale, la disposizione del CCNL prevede che vi sia unicamente questa seconda modalità di determinazione della retribuzione.

Sul punto, infatti, il Contratto Collettivo stabilisce che i lavoratori percepiranno per il primo ed il secondo anno il 90% della retribuzione spettante, in applicazione del Contratto Collettivo Nazionale, ai lavoratori che svolgono mansioni corrispondenti al livello finale di inquadramento. Al terzo

anno invece la retribuzione è pari al 100% della stessa retribuzione. Vi è inoltre la possibilità di finanziare i percorsi di apprendistato attraverso fondi paritetici interprofessionali. Non viene, al contrario, per nulla richiamato il divieto di pagamento a cottimo, normato a livello nazionale. Viene ripresa, invece, la disposizione relativa alla percentuale di apprendisti che possono essere assunti, fissati nel rapporto 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate.

Volendo entrare nel merito dell'analisi delle diverse tipologie di apprendistato, occorre notare che la contrattazione collettiva sostanzialmente recepisce la normativa nazionale, in particolare con riferimento alla ratio e alle tipologie di apprendistato. In questo modo viene coperto quel vuoto contrattuale presente con la precedente versione del contratto.

L'apprendistato per la qualifica ed il diploma professionalizzante, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (art. 43 D.lgs. 81/2015) è pensato per coniugare la formazione in azienda con l'ottenimento di un titolo di studi secondario. Pertanto, anche il periodo di formazione aziendale è indissolubilmente legato al percorso di studi. Tale apprendistato è riservato a tutti i giovani che abbiano compiuto i 15 anni fino all'età di 25 anni.

Quanto all'apprendistato professionalizzante (art. 44 D.lgs. 81/2015), il CCNL stabilisce che sia applicabile ai soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni. Una nota precisa che con un accordo separato da allegare al Contratto Collettivo, entro 3 anni dalla sottoscrizione dello stesso, verranno stabilite la durata e le moda-

lità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle relative competenze tecnico-professionali.

Infine, tramite contratto di apprendistato di alta formazione e di ricerca, possono essere assunti i soggetti di età compresa tra i 18 ed i 29 anni in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore (o un diploma di scuola professionale al termine dell'anno integrativo). La finalità è il conseguimento di un titolo dell'alta formazione (diploma ITS, laurea di primo e secondo livello, master, dottorati di ricerca) oppure lo svolgimento di attività di ricerca o del praticantato per le professioni ordinistiche. Il datore di lavoro deve procedere con la stipula di un apposito protocollo con l'istituzione formativa ed è esonerato, per le ore di formazione svolte nell'istituzione formativa, da ogni obbligo retributivo.

La rinnovata disciplina contrattuale si conclude con un richiamo generico alla normativa legale vigente, che per quanto non espressamente richiamato, si ritiene applicabile.

Occorre rilevare che il contratto Federculture è uno tra i primi rinnovi contrattuali che recepisce le novità in materia di apprendistato secondo le indicazioni della nuova riforma del mercato del lavoro approvata dal Governo lo scorso anno (d.lgs. 81/2015). Dopo anni di incertezza, quindi, questo settore vede così una normativa contrattuale allineata con le novità legislative. L'auspicio è che il rinnovato quadro contrattuale possa favorire la diffusione del contratto di apprendistato in un settore chiave come quello dei beni culturali e dello spettacolo.

La generazione prigioniera di un eterno tirocinio*

di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

Con un tasso di disoccupazione degli under 25 tra i più alti d'Europa e oltre 2 milioni di giovani che non studiano e non lavorano i risultati del piano *Garanzia Giovani* sono particolarmente attesi. Dopo qualche mese di silenzio l'Isofol ha rilasciato alcuni dati che aiutano a far luce non solo sul piano europeo, ma sulla condizione occupazionale degli over 29 italiani e sui suoi problemi ormai endemici. **Se infatti il numero di giovani iscritti al piano supera il milione, e se il numero di coloro che sono stati convocati dai servizi per l'impiego è soddisfacente (intorno al 77%) permane una situazione molto critica.**

Sul fronte quantitativo abbiamo 350mila giovani circa che hanno ricevuto una proposta concreta dopo aver sostenuto il colloquio e soltanto il 22% sul totale dei partecipanti risulta avere oggi una occupazione. Ciò significa che ancora molti giovani iscritti al piano sono in attesa di una opportunità reale. Ma **c'è anche un problema di qualità, dato dal fatto che il 64% delle offerte**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 luglio 2016, n. 24.](#)

fatte agli iscritti riguarda tirocini, e sono solo il 10% le proposte di un vero e proprio contratto di lavoro.

Ed è proprio da qui che bisogna partire per analizzare la situazione spesso drammatica dei giovani italiani. Infatti il tirocinio è **oramai diventato la forma principale attraverso la quale si incontra il mercato del lavoro** alla fine e non, come dovrebbe essere, già durante il proprio percorso di studi, sia esso di scuola secondaria, universitario o master.

Insomma, come ripartire ogni volta da capo dopo aver terminato il percorso formativo scolastico. Spesso peraltro i tirocini offerti dalle nostre imprese non sono una attività veramente formativa, e le offerte presenti sul portale di *Garanzia Giovani* lo dimostrano, essendo esse le più variegate ed offrendo posizioni lavorative per le quali andrebbe benissimo un normale contratto di lavoro. Inoltre un tirocinio è spesso la porta d'ingresso per un ulteriore tirocinio o per un periodo più o meno lungo di disoccupazione, basti pensare che nel caso dei tirocini attivati tramite *Garanzia Giovani* solo il 36% viene convertito in un contratto una volta concluso.

Le imprese, dal canto loro, hanno tutto il vantaggio ad utilizzare questo strumento poiché significa un risparmio cospicuo sia sul costo del lavoro, ulteriormente ridotto dai bonus del piano europeo, sia sugli obblighi contrattuali che nel tirocinio sono assenti. **È quindi molto facile incontrare oggi giovani laureati da ormai quattro o cinque anni che hanno alternato mesi di disoccupazione a mesi di tirocini non qualificanti e sottopagati.** L'impatto sociale è fortissimo, molto più di quanto i numeri possano far o meno intendere.

Parliamo di una generazione intera, quella dei nati dal 1985 in poi circa, per i quali la mobilità sociale garantita un tempo dagli studi, specialmente da quelli universitari, oggi non esiste più. Un vero e proprio paradosso, poiché vede coloro che più sono a contatto con la tecnologia e con l'innovazione al palo, a fronte di un mercato del lavoro che fatica a trovare i profili che cerca. Rendersi conto di questo non equivale a spalleggiare il vittimismo che spesso caratterizza tanti giovani, ancora convinti che l'iniziativa personale sia secondaria ad uno Stato che deve garantire lavoro e agiatezza. Significa però avere la consapevolezza che oggi **non basta incentivare le imprese ad assumere o promuovere tirocini a costo zero per aiutare questa generazione.**

E il piano europeo aveva ben chiaro questo scenario, se è vero che aveva come obiettivo non quello di trovare un lavoro ai giovani, ma quello di aumentarne l'occupabilità, ossia la capacità di muoversi sul mercato del lavoro, **valorizzando le proprie competenze e rendendosi appetibili** a chi offre lavoro, o anche costruire nuovi percorsi professionali e di carriera oggi non definiti. Si è ancora una volta scommesso invece sull'incentivo fine a sé stesso, e basta vedere i pochissimi percorsi di apprendistato avviati per capire che l'efficacia sia minima.

Il problema è più profondo ed è antropologico e culturale. Da un lato un sistema formativo che oggi sembra ben poco allineato con le esigenze dei moderni mercati del lavoro, dall'altro un sistema industriale che spesso predilige soggetti già formati e che non investe nel trasferimento di quelle competenze che sarebbero necessarie non solo ai giovani ma all'impresa stessa. Il tutto si può riassumere in una **estrema carenza di veri maestri, di persone appassionate che non considerano formare un giovane come una perdita di tempo, ma come un investimento e una**

occasione per innovarsi, aggiornarsi e stare al passo con la modernità. È difficile costruire politiche che vadano a invertire i trend culturali, ma qualcosa si può fare.

Sviluppare l'incontro tra lavoro e scuola è una delle strade privilegiate, ma solo se si considera l'alternanza scuola-lavoro come un metodo educativo per una vera integrazione tra due mondi che spesso non si parlano. **È un vero maestro, sia in classe che in impresa, è quello che aiuta a costruire ponti, non muri.** Intervenire sui tirocini, controllarli e regolarli in modo che questi siano uno strumento di accesso al mercato del lavoro vero e proprio è una seconda strada.

Una terza è quella di un sistema di politiche attive che sappiano riconoscere, codificare e valorizzare le competenze dei soggetti presi in carico e gestire le transizioni occupazionali, che non devono essere più un momento morto tra due lavori occasionali ma una occasione di mobilità verticale. Le azioni sono urgenti e strutturali, ma necessarie per evitare di perdere un'altra generazione di giovani.

Apprendistato: dal terzo al secondo livello. Il Ministero chiarisce come*

di Umberto Buratti

Il 29 luglio scorso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è intervenuto, tramite l'invio di [una nota alle direzioni interregionali e territoriali del lavoro](#), in merito alla possibile trasformazione dei contratti di apprendistato di terzo livello sottoscritti *ex* articolo 5 del decreto legislativo n. 167/2011 in contratti di apprendistato professionalizzante secondo la normativa attualmente vigente.

È bene sottolineare come questa possibilità sia ammessa solo per i contratti di apprendistato di alta formazione stipulati in vigore del Testo Unico del 2011 finalizzati al conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore. Al termine del periodo formativo è dunque concessa la facoltà di trasformarli in apprendistati di tipo professionalizzante. Per comprendere la *ratio* della precisazione ministeriale occorre fare un breve passo indietro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 settembre 2016, n. 29](#).

Il decreto legislativo n. 167/2011 permetteva il conseguimento di un titolo di studi di scuola secondaria superiore mediante la stipula di un contratto di apprendistato di alta formazione ex articolo 5 del Testo Unico. Con la riforma del 2015, invece, il conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore è possibile mediante la sottoscrizione di un apprendistato di primo livello disciplinato dall'articolo 43 del decreto legislativo n. 81/2015. Il medesimo articolo al 43, al comma 9 stabilisce che: «successivamente al conseguimento della qualifica o del diploma professionale ai sensi del decreto legislativo n. 226 del 2005, nonché del diploma di istruzione secondaria superiore, allo scopo di conseguire la qualificazione professionale ai fini contrattuali, è possibile la trasformazione del contratto in apprendistato professionalizzante. In tal caso, la durata massima complessiva dei due periodi di apprendistato non può eccedere quella individuata dalla contrattazione collettiva di cui all'articolo 42, comma 5».

Sul punto è bene ricordare che la facoltà di trasformare i contratti di apprendistato di primo livello in contratti di apprendistato professionalizzante non era contenuta nella versione originaria del Testo Unico del 2011, bensì era stata introdotta successivamente per effetto dell'articolo 9, comma 3 del decreto legge n. 76/2013 (c.d. Pacchetto Letta-Giovanini) sollevando non poche perplessità (si veda U. Buratti, M. Tiraboschi, [*Apprendistato: un ponte traballante tra primo e secondo livello*](#), in [M. Tiraboschi \(a cura di\), Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 10](#)). Un esempio concreto del ricorso alla possibilità di trasformare l'apprendistato di primo livello in apprendistato di secondo livello è dato nell'[Accordo quadro di regolamentazione nel Gruppo Enel](#)

[dell'apprendistato in alternanza scuola-lavoro e professionalizzante](#), siglato il 13 febbraio 2014 con il quale l'azienda ha dato via al primo ciclo della propria sperimentazione di formazione integrata scuola-lavoro (Si veda: S. Vaccaro, [La sperimentazione Enel di apprendistato in alternanza scuola-lavoro](#), in *Osservatorio Isfol*, n. 3/2015). Il decreto legislativo n. 81/2015 non ha fatto altro, quindi, che riprendere e riproporre una disposizione già vigente dal 2013.

La nota ministeriale del 29 luglio scorso interviene per cercare di “riallacciare le fila” tra vecchia e nuova normativa ammettendo, quindi, anche per gli apprendisti assunti *ex* articolo 5 del Testo Unico del 2011 che conseguiranno un diploma di scuola secondaria superiore la possibilità di vedersi trasformato il contratto in un rapporto di apprendistato professionalizzante secondo le condizioni fissate nel comma 9 dell'articolo 43 del decreto legislativo n. 81/2015.

È bene sottolineare, tuttavia, che il chiarimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali precisa due ulteriori elementi, al fine di evitare un utilizzo fraudolento della norma. La trasformazione del rapporto di lavoro in apprendistato professionalizzante, infatti, si giustifica con la necessità di: «fare acquisire all'apprendista le conoscenze e le capacità tecniche necessarie per diventare lavoratore qualificato». Ciò significa che: **«la formazione impartita dal datore di lavoro deve essere “necessaria”, nel senso che l'apprendista non deve essere già in possesso delle conoscenze e delle capacità previste per la qualifica alla cui acquisizione l'apprendistato è finalizzato ed “effettiva” cioè non meramente figurativa, ma realmente impartita».** Nel caso mancassero queste due condi-

zioni, da valutare volta per volta, l'apprendistato professionalizzante risulterebbe illegittimo.

È difficile prevedere un impatto ad ampio raggio della precisazione ministeriale, stante i numeri di apprendistati di alta formazione censiti dal XVI Rapporto Isfol pubblicato a luglio. È assai probabile che la nota del Dicastero di Via Veneto sia più utile alle poche sperimentazioni in corso come quella promossa dal gruppo Enel.

Apprendistato di I e III livello, al via anche per il settore dei servizi e per le cooperative*

di Alessia Battaglia

Il 19 e successivamente il 26 luglio scorsi sono stati siglati due accordi interconfederali in materia di apprendistato di primo e terzo livello. Il [primo](#), firmato da [Confservizi](#) e da CGIL, CISL e UIL, si applica alla categoria dei servizi a rilevanza industriale (ad es. acqua, gas, energia, igiene ambientale e trasporti locali). Il [secondo](#), vedendo come parti contraenti le medesime organizzazioni sindacali e [AGCI](#), [Confcooperative](#) e [Legacoop](#), trova il suo bacino d'utenza nelle cooperative. Il contenuto dei due accordi è, di fatto, il medesimo e riprende il [precedente accordo del 18 maggio 2016 sottoscritto](#) da Confindustria.

La *ratio* di un intervento a livello interconfederale sul tema è da ricercare nella volontà di favorire il più possibile il ricorso all'apprendistato di primo e terzo livello, al fine di perseguire l'obiettivo dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, come precisano le Parti stesse e come richiede la natura di

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 settembre 2016, n. 30](#).

strumento di integrazione scuola-lavoro propria dell'apprendistato.

La possibilità di disciplinare alcuni aspetti della materia è data dallo stesso d.lgs. n. 81/2015 che, al comma 5 dell'art. 42, rimette la disciplina generale del contratto di apprendistato agli accordi interconfederali e ai contratti collettivi nazionali. In particolare, il nodo principale rimandato alle Parti Sociali è quello della **retribuzione**. La disposizione normativa nazionale, infatti, individua due criteri alternativi: il sotto-inquadramento del lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto a quello a cui è finalizzato il contratto; la percentualizzazione della retribuzione in proporzione all'anzianità di servizio.

Proprio sul tema retribuzione si sono concentrati maggiormente gli accordi interconfederali in commento, non tralasciando di precisare, però, che per tutti gli aspetti rimandati dal decreto legislativo n. 81/2015 alla contrattazione collettiva, qualora il contratto di categoria non sia ancora intervenuto, si applicherà la disciplina dell'apprendistato professionalizzante definita dagli stessi contratti collettivi nazionali di categoria e che la disciplina convenuta in sede di accordo interconfederale è da considerarsi vigente soltanto finché in materia non sarà intervenuta la contrattazione collettiva nazionale. L'accordo si pronuncia anche in materia di prolungamento del periodo di apprendistato. Le parti si sono premurate di specificare, infatti, che questa possibilità è sempre ammessa in caso di malattia, infortunio o altra causa di sospensione involontaria del lavoro, superiore a trenta giorni.

In materia di retribuzione dell'apprendista di primo livello – ossia di chi debba conseguire tramite apprendistato la qualifica o il diploma IeFP, il diploma di scuola superiore e il certificato

IFTS – le Parti in entrambi gli accordi hanno convenuto, innanzitutto, che il livello di inquadramento, ai fini retributivi, deve essere coerente con il percorso formativo individuale per lui delineato dal datore di lavoro. In altri termini, l'apprendista non può essere inquadrato ad un livello inferiore non corrispondente alle mansioni che concretamente andrà a svolgere nel corso del suo apprendistato.

In secondo luogo, le parti contraenti degli accordi scelgono come criterio per la determinazione della retribuzione per le ore di prestazione lavorativa svolte in azienda quello della percentualizzazione rispetto al livello di inquadramento. In particolare, per il primo anno la retribuzione dell'apprendista non deve essere inferiore al 45% della retribuzione spettante per il livello di inquadramento; per il secondo anno non deve essere inferiore al 55 %; per il terzo anno non inferiore al 65%; per il quarto anno la soglia minima è quella del 70% della retribuzione spettante per il livello di inquadramento.

È, però, dalla tabella allegata agli accordi che si evince che la retribuzione è commisurata al percorso formativo e non agli anni di anzianità di servizio. Questa, infatti, evidenzia come a ciascun anno di apprendistato corrispondono determinati anni scolastici o di formazione (sul punto si veda anche A. Balsamo, [Apprendistato “duale”. Prime valutazioni sull'accordo interconfederale e i suoi effetti in materia di retribuzione](#)). **Pertanto, se l'apprendista inizia la propria prestazione di lavoro in azienda mentre frequenta il quinto anno di liceo, la sua retribuzione non dovrà essere inferiore al 70% di quella spettante per il livello di inquadramento, proprio perché ha raggiunto un certo grado di formazione grazie al percorso sco-**

lastico, a prescindere dal fatto che sia il primo anno in apprendistato.

Per quanto riguarda la retribuzione delle ore di formazione, resta fermo quanto affermato dal comma 7 dell'art. 43 del d. lgs. 81/2015: il datore di lavoro è esonerato dall'obbligo retributivo per le ore di formazione esterna svolte presso l'istituzione formativa, mentre è obbligato a corrispondere il 10% della retribuzione per le ore di formazione interna svolte in azienda. Gli accordi poi precisano che la formazione deve comprendere anche la materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e la disciplina lavoristica di riferimento, sia per l'apprendistato di primo tipo che di terzo tipo, che tra poco verrà esaminato.

Volendo mettere in ordine la disciplina retributiva del contratto di apprendistato di primo livello si può così riassumere: il datore di lavoro è tenuto a retribuire la prestazione lavorativa svolta dall'apprendista in misura percentuale rispetto al livello di inquadramento, facendo riferimento però non all'anzianità di servizio, ma all'anno scolastico frequentato dal giovane. Il datore di lavoro è poi tenuto a retribuire le ore di formazione svolte in azienda in misura pari al 10% della retribuzione spettante per il livello di inquadramento. Il datore di lavoro è invece esonerato dall'obbligo retributivo per le ore di formazione svolte presso l'istituzione formativa.

Anche gli aspetti retributivi del contratto di apprendistato di terzo tipo, ossia l'apprendistato di alta formazione e ricerca, sono oggetto degli accordi in commento. È opportuno premettere che anche in questo caso all'apprendista, ai fini retributivi, deve essere attribuito un livello di inquadramento coerente con il percorso formativo. Tuttavia, **per questa fattispe-**

cie, il criterio per stabilire la retribuzione cambia e diventa quello del sotto-inquadramento. In particolare, le Parti dell'accordo effettuano una distinzione sulla base della durata del percorso che – si ricorda – non può essere superiore a 36 mesi. I percorsi di apprendistato di durata superiore all'anno vanno scissi in due metà: per la prima, l'apprendista va inquadrato due livelli sotto quello di destinazione finale e sulla base del livello iniziale di inquadramento verrà stabilita la retribuzione; per la seconda metà, l'apprendista va inquadrato un livello sotto quello di destinazione finale.

Per i percorsi di durata non superiore all'anno, l'apprendista va inquadrato un livello sotto quello di destinazione finale.

Anche in questo caso vale l'esonero dall'obbligo retributivo per le ore di formazione svolte presso l'istituzione formativa e l'obbligo di corrispondere il 10% della retribuzione dovuta per le ore di formazione svolte in azienda, rendendo così particolarmente vantaggioso il sistema retributivo per i datori di lavoro, i quali si trovano a dover retribuire soltanto le ore di lavoro effettivamente svolte e, solo in minima parte, le ore di formazione.

In attesa che i contratti collettivi che si occupino della materia, la disciplina dell'apprendistato di primo e terzo livello è stata resa fruibile e vantaggiosa per le aziende grazie alle intese interconfederali, al fine di avviarsi il prima possibile verso l'obiettivo dell'incremento dell'occupazione giovanile e della realizzazione del sistema duale di integrazione scuola-lavoro.

Veneto: al via apprendistato di I e III livello per il settore artigiano*

di Alessia Battaglia

Con l'[Accordo Interconfederale Regionale](#) del 1° settembre 2016 il settore artigiano veneto viene a normare l'apprendistato di primo e terzo livello, rifacendosi alla normativa regionale in materia, contenuta nella [DGR n. 1050 del 29 giugno 2016](#) con cui la Regione Veneto ha recepito le indicazioni del *Jobs Act*. È infatti la Riforma del 2015 che, al comma 3 dell'art. 43 e al comma 4 dell'art. 45 del d.lgs. 81/2015, rimanda a Regioni e Province autonome la disciplina di dettaglio dell'apprendistato di primo e terzo livello.

Le Parti sociali del settore artigiano del Veneto non sono state le prime a regolare l'apprendistato tramite accordo interconfederale regionale. Infatti, precedono [l'Accordo territoriale per l'implementazione del sistema duale nella provincia di Varese](#) e [l'Accordo interconfederale regionale](#) della Lombardia, entrambi relativi al solo apprendistato di I livello. Il primo ha aperto la strada agli altri accordi tra le Parti sociali in materia di

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 settembre 2016, n. 31](#).

apprendistato, il secondo risulta essere uno dei più tempestivi e dettagliati sulla materia.

Prima di procedere nell'analisi di dettaglio è bene ricordare che la fonte che ha permesso ad accordi interconfederali provinciali e regionali – come quelli appena citati – di disciplinare la materia è il comma 5 dell'art. 42 del d.lgs. 81/2015 che rimette la disciplina generale dell'apprendistato ai contratti collettivi nazionali e agli accordi interconfederali, senza specificare di quale Livello.

È opportuno, preliminarmente, sottolineare l'impostazione data dalle Parti sociali venete all'accordo. Questo si articola in una serie di disposizioni che riguardano la disciplina comune alle due forme di apprendistato per poi proseguire con quella propria di ciascun livello.

Da ciò emerge in modo chiaro la volontà delle Parti di disciplinare entrambi i livelli di apprendistato in modo il più possibile completo, proprio allo scopo di valorizzare questo strumento contrattuale nella sua globalità e porre rimedio alla scarsa diffusione che esso ha avuto in precedenza. Sempre in quest'ottica deve essere letta l'introduzione di una disciplina specifica sulla **previdenza complementare** a carico del datore di lavoro e delle disposizioni relative al **welfare** spettante agli apprendisti, aspetti che saranno esaminati a breve.

In apertura, le Parti si preoccupano di definire la sfera di applicazione dell'accordo, chiarendo che i soggetti destinatari sono le imprese artigiane e le PMI rappresentate dalle associazioni datoriali e organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo, nonché le associazioni artigiane del Veneto e gli enti da loro

promossi, purché aderiscano ad un'associazione regionale firmataria dell'accordo, e le strutture bilaterali dell'artigianato veneto derivanti da accordi collettivi a livello regionale.

Per quanto riguarda la disciplina comune ad entrambi i livelli, le Parti si attengono al dettato della delibera regionale, definendo lo status di studente e lavoratore proprio dell'apprendista che, in quanto tale, è tenuto all'osservanza dell'obbligo di frequenza dell'attività formativa interna ed esterna all'azienda. Si ripropone così la questione dell'attribuzione del doppio status di studente-lavoratore all'apprendista (su cui si veda A. Balsamo, [*Apprendistato e alternanza: i nodi irrisolti della Guida Operativa del MIUR*](#)) che però va subito ridimensionata guardando alla definizione legislativa dell'apprendistato, ossia un contratto di lavoro subordinato finalizzato alla formazione e occupazione dei giovani.

È bene sottolineare che, in materia di durata della formazione interna ed esterna, l'accordo rinvia alla dettagliata disciplina regionale, la quale effettua delle distinzioni di durata per entrambi i livelli basate principalmente sul titolo di studio da conseguire. Per l'apprendistato di I livello, infatti, il Veneto prevede un massimo di 990 ore di formazione che è pari al monte ore previsto per i percorsi a tempo pieno della IeFP, differenziando però tra apprendisti minorenni e maggiorenni.

Inoltre, le ore di formazione interne ed esterne all'azienda devono essere indicate all'interno del Piano Formativo Individuale, insieme alla durata e all'articolazione dell'orario di lavoro.

Le principali novità nella disciplina dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale riguardano la forma-

zione in materia di salute e sicurezza, la retribuzione, la previdenza complementare e le prestazioni di welfare collettivo.

L'art. 9 dell'accordo precisa che l'azienda deve essere messa a conoscenza della formazione, sia generale che specifica, in materia di salute e sicurezza impartita dall'istituzione formativa. Tuttavia, si chiarisce che la formazione/informazione riguardante le caratteristiche dei macchinari e i materiali utilizzati è a carico dell'azienda e deve essere svolta nel periodo di formazione interna. Disciplinando una simile materia le Parti vengono a risolvere un punto particolarmente dibattuto e a cui l'accordo interconfederale regionale per l'apprendistato di primo livello nel settore artigiano stipulato dalle Parti sociali lombarde, per esempio, non faceva cenno.

Se gli accordi interconfederali di luglio prediligevano come metro per la corresponsione della retribuzione dell'apprendista gli anni di formazione, le Parti sociali venete si pongono nella posizione esattamente opposta, prediligendo il parametro degli anni di servizio. A parte gli aspetti relativi alla retribuzione delle ore di formazione esterna ed interna, i quali si mantengono in linea con le previsioni nazionali in materia (10% della retribuzione per le ore di formazione interna ed esonero dall'obbligo retributivo per le ore di formazione esterna), le Parti accolgono la libertà loro conferita dalla normativa regionale e provvedono a scegliere da sé il criterio retributivo e la progressione delle percentuali.

È, infatti, previsto che la retribuzione sia misurata in percentuali riferite alla retribuzione propria del livello di inquadramento finale, ma crescenti di anno in anno sulla ba-

se della permanenza in impresa, indipendentemente dalla progressione del percorso formativo extra-aziendale. Soltanto nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi formativi annuali presso l'istituzione scolastica/formativa non vi sarà una crescita della percentuale, ma si manterrà quella dell'anno precedente anche nell'anno successivo. Le percentuali, poi, sono state **calibrate sull'apprendista minorenni**, tant'è che le Parti prevedono a precisare che, a partire dal mese successivo al compimento del 18° anno di età, il trattamento economico dell'apprendista sarà maggiorato di 5 punti percentuali.

| PROGRESSIONE RETRIBUZIONE APPRENDISTA I LIVELLO | | |
|---|----------------------------|------------------------------|
| Anno di inserimento | Apprendista minorenni % | Apprendista maggiorenne % |
| Primo | 51 | 56 |
| Secondo | 56 | 61 |
| Terzo | 65 | 70 |
| Quarto | 75 | 80 |

Novità nell'ambito dei contratti di apprendistato, introdotta dal Veneto sia per gli apprendisti di primo che di terzo livello, è l'inserimento dell'obbligo del datore di lavoro di provvedere alla previdenza complementare dell'apprendista, versando ogni anno un importo di 250 euro ad un Fondo negoziale di previdenza complementare dell'artigiano, in modo da tutelare il più possibile l'apprendista anche ai fini contributivi.

Sempre nell'ottica di una maggiore tutela va letta l'ulteriore ed inedita – almeno per gli apprendisti – possibilità riconosciuta al giovane di richiedere, tramite gli sportelli Ebav, prima del termine di ogni anno di apprendistato una prestazione di **welfare** pari a 400 euro (dopo il primo anno), 500 euro (dopo il secondo), 600

euro (dopo il terzo). Tali importi saranno maggiorati di una percentuale rispettivamente del 40% dopo il primo anno, del 45% dopo il secondo anno e del 50% dopo il terzo anno in relazione al rendimento scolastico, sulla base dei risultati di apprendimento e di impegno conseguiti nella formazione esterna all'azienda.

Passando alle previsioni in materia di apprendistato di alta formazione e ricerca, si nota come sussistano nell'intesa poche variazioni.

Oltre a ribadire i limiti di età e di durata già inquadrati dalla disciplina nazionale, le Parti firmatarie si concentrano sul tema della retribuzione, accogliendo anche in questo caso il sistema dell'aumento della percentuale in base alla permanenza in impresa, come mostrato nella Tabella sottostante.

| PROGRESSIONE RETRIBUZIONE APPRENDISTA III LIVELLO | |
|---|----------------------------|
| Anno di inserimento | Percentuale retribuzione % |
| Primo | 80 |
| Secondo | 85 |
| Terzo | 90 |
| Quarto | 92 |

Anche per questa tipologia di apprendistato il datore di lavoro ha l'obbligo di provvedere alla previdenza complementare per il medesimo importo annuo del primo livello, nonché l'obbligo di corrispondere prestazioni di welfare qualora l'apprendista lo richieda. In quest'ultimo caso, tuttavia, gli importi cambiano: 330 euro dopo il primo anno, 440 euro dopo il secondo anno, 550 euro dopo il terzo anno.

L'intento che emerge è, quindi, quello di rendere lo strumento dell'apprendistato concretamente fruibile dalle imprese, sia attraverso una disciplina legislativa regionale dettagliata, sia attraverso un accordo tra le Parti sociali che incentiva il suo utilizzo, prevedendo parametri retributivi favorevoli al datore di lavoro, ma al contempo tutelando l'apprendista attraverso l'introduzione di strumenti di previdenza complementare.

Apprendistato: un correttivo che non centra l'obiettivo*

di Umberto Buratti e Michele Tiraboschi

Con l'approvazione in via definitiva del c.d. [“decreto correttivo”](#) del *Jobs Act* si registra l'ennesimo intervento normativo sulla disciplina dell'apprendistato, confermando l'incapacità del Governo di sviluppare una seria politica per il rilancio di questo fondamentale strumento di incontro tra domanda e offerta di lavoro in chiave di competenze e produttività.

L'esperienza degli ultimi 15 anni conferma che l'apprendistato non cammina a colpi di leggi e decreti, tanto più se di livello nazionale, ma solo a seguito di stabili relazioni nei territori e nei settori produttivi interessati tra tutti gli attori coinvolti. Relazioni che, come bene indicano le linee guida europee (si veda [U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi \(a cura di\), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 24](#)), richiedono un quadro regolatorio stabile e chiaro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32](#).

L'intervento correttivo si concentra nuovamente sull'apprendistato di primo e terzo livello. Tuttavia, è bene sottolinearlo, l'Esecutivo sceglie due modalità differenti di azione. **Nel caso dell'apprendistato del primo tipo, infatti, viene a inserire una disposizione all'interno dell'articolo 55 del decreto legislativo n. 81/2015 che riguarda la disciplina transitoria. Nel caso, invece, dell'apprendistato di alta formazione e ricerca l'intervento punta a modificare direttamente l'articolo 45 del decreto legislativo n. 81/2015.**

L'articolo 1, comma 1, lettera c) prevede che all'articolo 55 del decreto legislativo n. 81/2015 venga inserito il comma 2-*bis* secondo cui: **«i contratti di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, stipulati ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, possono essere prorogati fino ad un anno, qualora alla scadenza l'apprendista non abbia conseguito la qualifica o il diploma professionale».**

L'inserimento della disposizione all'interno dell'articolo 55 del decreto legislativo n.81/2015 rubricato *Abrogazioni e norme transitorie* esplicita che il suo effetto si esaurirà con il progressivo venir meno dei contratti di apprendistato di primo livello stipulati ex articolo 3 del Testo Unico.

L'obiettivo dell'intervento appare semplice: concedere la possibilità della proroga di dodici mesi – ora sempre possibile per gli apprendisti di primo livello per effetto di quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 43 del decreto legislativo n. 81/2015 che ammette la facoltà di estendere la durata del contratto di un anno nel caso in cui la qualifica o il diploma di istru-

zione e formazione professionale non siano stati conseguiti – **anche a coloro che sono stati assunti secondo la normativa precedente.** Sul punto occorre segnalare come tale disposizione, contenuta nel *Jobs Act*, abbia suscitato non poche perplessità già al momento della sua entrata in vigore, visto che il medesimo decreto legislativo n. 81/2015 ammette come giustificato motivo di licenziamento proprio il mancato conseguimento dei titoli di studio.

Gli effetti concreti del correttivo voluto dal Governo sul punto paiono davvero limitati, vista la persistente penuria di contratti di apprendistato di primo livello censita dall'ISFOL nel suo [XVI monitoraggio sull'apprendistato](#). È certo, però, che la nuova disposizione non farà altro che prolungare la coesistenza di contratti di apprendistati del primo tipo stipulati con normative nazionali e regionali differenti.

Più articolato appare, invece, l'intervento previsto per l'apprendistato di alta formazione e ricerca. Come emerso già in precedenza, **in questo caso, l'intervento correttivo viene ad agire direttamente sull'articolo 45 del decreto legislativo n. 81/2015, proponendo una modifica strutturale e non transitoria.**

In prima battuta si prevede una modifica del comma 4 dell'articolo 45 per effetto della quale la regolamentazione e la durata dell'apprendistato del terzo tipo è rimessa alle Regione e alla Province autonome non più «in accordo», bensì semplicemente «sentite» le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, le università, gli istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative o di ricerca. **Dall'entrata in vigore della dispo-**

sizioni, quindi, le Regioni che devono ancora dotarsi di una normativa propria in materia di apprendistato di alta formazione e ricerca, non dovranno per forza cercare un accordo con le Parti Sociali e le Istituzioni formative – come già fatto ad esempio da [Piemonte](#), [Lombardia](#) e [Veneto](#) nei mesi scorsi – ma sarà sufficiente un confronto con le stesse.

Una simile “semplificazione” non è priva di rischi. Una condivisione piena con le Parti Sociali dello strumento può essere propedeutica a favorirne la diffusione, magari proprio grazie ad accordi *ad hoc* che vengono a disciplinare le materie più complesse come quelle afferenti alla retribuzione.

Più articolati paiono gli effetti dei correttivi al comma 5 dell’articolo 45 del decreto legislativo n. 81/2015 che viene ora completamente riscritto, come si evince dalla tabella di comparazione sotto riportata.

| Modifica articolo 45, comma 5, d. lgs. n. 81/2015 | |
|---|---|
| Versione originaria | Versione corretta |
| In assenza delle regolamentazioni regionali di cui al comma 4, l’attivazione dell’apprendistato di alta formazione e di ricerca è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai singoli datori di lavoro o dalle loro associazioni con le università, gli istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative o di ricerca di cui al comma 4, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. | In assenza delle regolamentazioni regionali di cui al comma 4, l’attivazione dei percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca è disciplinata dalle disposizioni del decreto di cui all’articolo 46, comma 1. Sono fatte salve fino alla regolamentazione regionale le convenzioni stipulate dai datori di lavoro o dalle loro associazioni con le università, gli istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative o di ricerca, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. |

È bene ricordare sul punto come il comma 5 – nella sua versione originaria – non faceva che riprendere una disposizione del Testo Unico del 2011 che, in ottica di favorire la diffusione dell’apprendistato di terzo livello, consentiva accordi bilaterali impresa-istituzione formativa in assenza della disciplina regionale. La versione proposta ora dal Governo nel suo correttivo, invece, rende il quadro meno chiaro.

In primo luogo si precisa che in assenza di regolamentazione regionali occorre far riferimento al decreto di cui all'articolo 46, comma 1 del decreto legislativo n. 81/2015 che altro non è che il [decreto ministeriale 12 ottobre 2015](#), entrato in vigore nel gennaio 2016. Tale provvedimento disciplina nel dettaglio tanto l'apprendistato di primo livello quanto quello di terzo livello. **Esso è divenuto operativo in tutte le Regioni che, trascorsi sei mesi dalla sua entrata in vigore ovvero dopo il 21 giugno scorso, non si sono dotate di una normativa propria in materia di apprendistato.** Per tale motivo non si comprende la *ratio* della seconda parte del comma 5 dell'articolo 45 del decreto legislativo n. 81/2015 così come modificata dal Governo.

Si prevede che siano: «fatte salve fino alla regolamentazione regionale le convenzioni stipulate dai datori di lavoro o dalle loro associazioni con le università, gli istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative o di ricerca, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». **Pare evidente il rischio di come tale disposizione, qualora la convenzione tra datore di lavoro e università dica qualcosa di diverso rispetto a quanto contenuto nel decreto ministeriale 12 ottobre 2015, possa entrare in conflitto con quest'ultimo, ora pienamente operativo in quelle Regioni sprovviste di una disciplina propria.**

Il correttivo sembra complicare ulteriormente la gestione del passaggio tra vecchia e nuova normativa. Prima dell'intervento del Governo, infatti, erano presenti due opzioni, ora all'orizzonte se ne aggiunge una terza, come sintetizzato dalla tabella che segue.

| Riferimento regolamentazione apprendistato di alta formazione e di ricerca | |
|--|---|
| <u>Regioni con disciplina propria</u> | <u>Regioni prive di disciplina propria</u> |
| Riferimento è la disciplina regionale propria che recepisce le indicazioni di cui al decreto ministeriale 12 ottobre 2015; | <ul style="list-style-type: none"> • Riferimento è la disciplina contenuta nel decreto ministeriale 12 ottobre 2015 |
| | Oppure |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Riferimento sono le convenzioni stipulate dai datori di lavoro o dalle loro associazioni con le università, gli istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative fino all'approvazione delle nuove discipline regionali. |

Il correttivo, quindi, pare contenere una contraddizione in termini. Da un lato rimanda al decreto ministeriale del 12 ottobre 2015 come riferimento per quelle Regioni sprovviste di disciplina in materia di apprendistato di alta formazione e livello, dall'altro, contemporaneamente fa salve intese *ad hoc* precedenti tra imprese e istituzioni formative.

Se l'obiettivo delle correzioni al testo originario del Capo V del decreto legislativo n. 81/2015 era quello di dare maggiore certezza agli operatori, sembra necessario concludere che esso non è – al momento – stato raggiunto.

Altri sarebbero gli interventi urgenti da fare. **Primo tra tutti una definizione chiara e precisa del periodo transitorio che al momento attuale si caratterizza per ampi margini di incertezza.** È bene ricordare, infatti, che se da un lato è stato abolito il Testo Unico per effetto dell'articolo 55, comma 1, lettera g), dall'altro, l'articolo 47, comma 5 del decreto legislativo n. 81/2015 prevede che: «per le Regioni e le Province autonome e i **settori** ove la disciplina [del Capo V] non è immediatamente operativa trovano applicazione le regolazioni vigenti».

Non vi è dubbio che per l'apprendistato di primo e terzo livello, almeno prima dell'entrata in vigore del correttivo, la copertura della disciplina regionale è data dalle normative locali o dal decreto ministeriale 12 ottobre 2015. Tuttavia, è quasi del tutto assente – salve rarissime eccezioni – una copertura sul lato della contrattazione collettiva. Così facendo, però, l'apprendistato rischia di rimanere fermo al palo ancora molto a lungo.

Meglio sarebbe approfittare dello schema di decreto correttivo per dare alle Parti Sociali un tempo massimo per adeguare i contratti collettivi alla nuova normativa, seguendo il modello virtuoso del 2011.

Apprendistato: l'urgenza di una azione della contrattazione collettiva*

di Alessia Battaglia e Manuela Bocciolone

Il rilancio di un sistema duale di integrazione tra scuola e lavoro è tra gli obiettivi della riforma dell'apprendistato contenuta nel Capo V del decreto legislativo n. 81/2015. Tuttavia, a più di un anno di distanza dall'entrata in vigore della nuova disciplina diversi sono gli elementi che inducono a ritenere ancora lontano l'obiettivo prefissato dal Legislatore.

Da un lato, un periodo transitorio dai tratti molto incerti, dall'altro, una regolamentazione regionale ancora a macchia di leopardo, essendo ad oggi solo otto le Regioni che si sono dotate di una disciplina autonoma in materia di apprendistato di primo e terzo livello. Nemmeno il correttivo previsto dal Governo nelle settimane scorse è parso in grado di imprimere una svolta decisiva per il rilancio dello strumento (Si veda: M. Tiraboschi, U. Burratti, [*Apprendistato: un correttivo che non centra l'obiettivo*](#)).

Lo scenario di incertezza non muta nemmeno se si volge lo sguardo a quanto fatto dalle Parti Sociali fino ad ora. Per una

* Intervento pubblicato in [*Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.*](#)

piena diffusione dell'apprendistato, infatti, è necessaria un'azione della contrattazione collettiva tale da dare un quadro di riferimento chiaro e preciso agli operatori del mercato del lavoro.

Sul punto si registrano tre accordi interconfederali di livello nazionale tra Cgil, Cisl, Uil e [Confindustria](#) prima, [Confservizi](#) poi e infine le rappresentanze datoriali delle [Cooperative](#). Tali accordi hanno il comune intento di rilanciare l'apprendistato di primo e terzo livello, riconoscendolo come strumento necessario per implementare l'occupazione giovanile e per realizzare il sistema duale di alternanza scuola lavoro cui il legislatore del *Jobs Act* aspira.

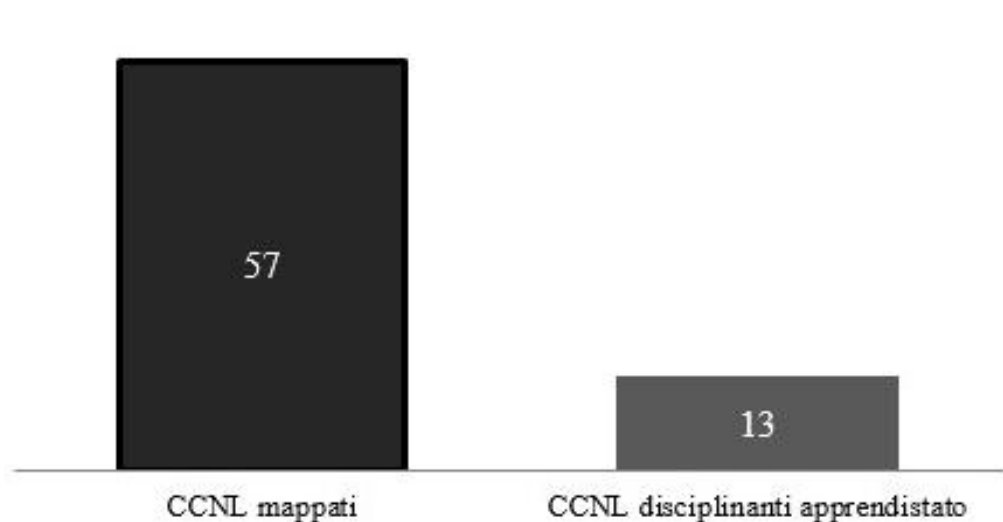
Il nodo principale da questi affrontato è quello della retribuzione, elemento la cui definizione si rivela essenziale per l'applicazione del contratto da parte delle imprese.

Le Parti Sociali sono intervenute, tramite lo strumento dell'accordo interconfederale, anche a livello regionale e provinciale. Accordi si registrano nella provincia di [Varese](#) per l'apprendistato di primo livello; in [Lombardia](#) per l'apprendistato di primo livello nel settore dell'artigianato e, infine, sempre gli artigiani in [Veneto](#) hanno disciplinato l'apprendistato di primo e terzo livello. Sul punto è bene ricordare che la possibilità di intervenire tramite accordi interconfederali non di livello nazionale è data dallo stesso art. 42, comma 5 del decreto legislativo n. 81/2015 nel momento in cui questo non specifica di quale livello debbano essere gli accordi interconfederali che regolano la materia, mentre lo fa espressamente per i contratti collettivi, che devono essere nazionali.

Si tratta di accordi che, oltre a trattare dell'elemento fondamentale della retribuzione, disciplinano l'istituto nel suo complesso: dal contenuto del PFI alle modalità di svolgimento della formazione, fino all'introduzione di elementi del tutto nuovi per un contratto di apprendistato, quali le prestazioni di welfare collettivo e un sistema di previdenza complementare a favore dell'apprendista, come effettuato dagli artigiani del Veneto.

Se si sposta, invece, l'attenzione sull'azione della contrattazione collettiva nazionale si nota una certa resistenza nell'accogliere le nuove disposizioni in materia di apprendistato. La stessa spesso non si è adeguata, bensì è rimasta fedele alla precedente disciplina.

Figura 1 – Comparazione CCNL mappati e CCNL disciplinanti apprendistato



Fonte: elaborazione a cura di ADAPT

Questo è quanto è emerso dall'esame di 57 CCNL siglati dal giugno 2015, data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 81/2015, ad oggi, di cui **solo 13 disciplinano il contratto di apprendistato al loro interno, ma di questi soltanto 7 si sono**

adeguati alla nuova normativa, mentre i rimanenti fanno ancora riferimento al decreto legislativo n. 167/2011.

Di seguito si riporta una tabella con l'indicazione dei settori e delle relative parti firmatarie che, nel periodo suddetto, hanno rinnovato il CCNL di riferimento e disciplinano l'apprendistato.

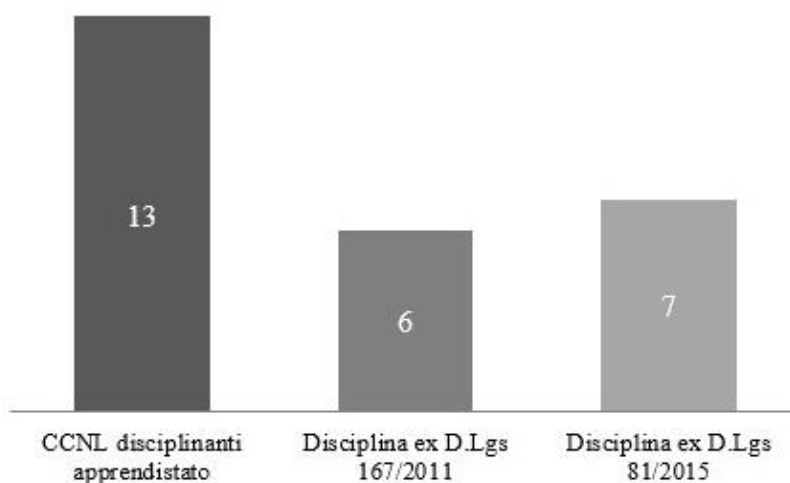
| CCNL sottoscritti dopo il giugno 2015 disciplinanti l'apprendistato | | | |
|--|--|---------------------------|--------------------------|
| Settore (CCNL sottoscritti dal giugno 2015) | Parti firmatarie | D.lgs. n. 167/2011 | D.lgs. n. 81/2015 |
| Area chimica/ceramica | Confartigianato chimica, gomma, plastica, vetro Confartigianato associazione ceramisti CNA produzione Casartigiani CLAAI e Filctem Cgl Femca Cisl Uiltec Uil | X | |
| CED – Centri Elaborazione Dati | Assoced LAIT e UGL Terziario | X | |
| Studi professionali | Confprofessioni e Filcams Cgil Fisascat Cisl Uiltucs Uil | X | |
| Agenzie immobiliari | FIAIP e Fisascat-Cisl Uiltucs | X | |
| Porti | Assoporti, Assologistica e Assiterminal, Fise/Uniport | X | |

| | | | |
|---|--|----|----|
| Scuole non statali | Aninsei e FLC Cgil Cisl Scuola Uil Scuola Snals-Confsal | X | |
| Trasporti | Asstra Anav e FILT-Cgil FIT-cisl Uil Trasporti Faisa Cisl Ulgfna | | X |
| Impianti a fune | Anef e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uil Traspor- ti, Savt | | X |
| Scuole materne Fism | Fism e Cisl Scuola, FLC Cgil, Uil Scuola, Snals-Conf.S.A.L. | | X |
| Enti culturali, turistici e sportivi Federcultu- re | Federculture e FP Cgil, Cisl, Uil FPL, Uil PA | | X |
| Metalmeccanici (pic- cola industria) Confi- mi | Confimi impresa meccanica e FIM Cisl, UIM Uil | | X |
| Gomma plastica (in- dustria) | Federazione Gomma Plasti- ca, Associazione italiana Ri- costruttori Pneumatici e Filctem Cgil, Femca Cisl, Uil- tec Uil | | X |
| Impianti sportivi e pa- lestre | Confederazione italiana dello Sport-Confcommercio e Slc-Cgil, Fisascat-Cisl, Uil- com-Uil | ND | ND |

Fonte: elaborazione dati a cura di ADAPT

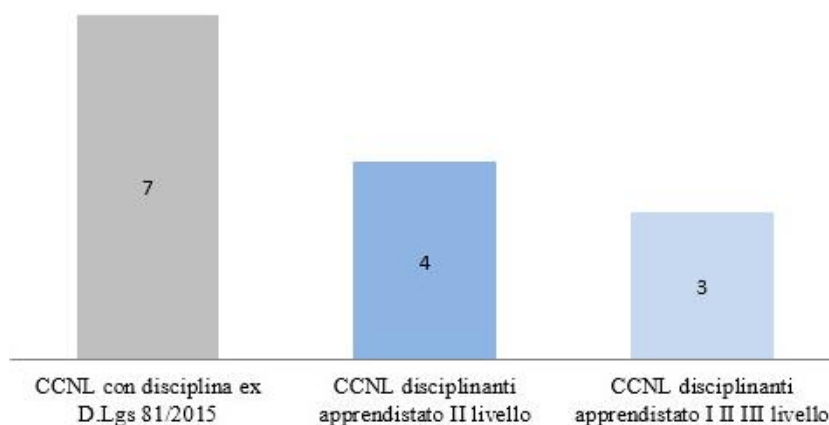
Dall'esame dei 13 CCNL disciplinanti l'apprendistato, emerge che 6 applicano ancora la precedente disciplina e i rimanenti 7 recepiscono quella attuale.

Figura 2 – Comparazione tra i CCNL che si riferiscono al d.lgs. n. 167/2011 e CCNL che si adeguano al d.lgs. n. 81/2015



Fonte: Elaborazione a cura di ADAPT

Figura 3 – Comparazione tra CCNL disciplinanti apprendistato solo II livello e CCNL disciplinanti tutti e tre i livelli



Fonte: elaborazione dati a cura di ADAPT

Inoltre, **dei 7 contratti che recepiscono la nuova disciplina, 4 si occupano esclusivamente dell'apprendistato professionalizzante**, mentre gli altri 3 si innovano rispetto a tutte le tipologie. Tale aspetto appare curioso in ragione del fatto per cui la disciplina dell'apprendistato di secondo livello, non ha subito sostanziali modifiche ad opera del testo del 2015, a fronte delle novità introdotte per quelli di primo e di terzo livello, maggiormente affini con lo scopo di incrementare lo schema duale scuola-lavoro.

Il contributo fornito dalla contrattazione collettiva per disciplinare aspetti specifici e talvolta controversi, come quello retributivo, è essenziale alla diffusione delle forme contrattuali. Al contrario, l'assenza di una copertura in tal senso, a cui si aggiunge l'incremento delle procedure burocratiche da rispettare per l'attivazione del rapporto (quali la predisposizione del PFI da allegare al contratto di apprendistato di primo livello o di un protocollo tra il datore di lavoro e l'istituzione formativa per quello di terzo livello), disincentivano le imprese dal volerlo intraprendere.

Il rischio concreto che comporta l'assenza di una disciplina concordata degli aspetti più pratici necessari all'applicazione dell'istituto è quello di vanificare l'obiettivo del legislatore del *Jobs Act* di creare un sistema duale di alternanza scuola-lavoro che contribuisca realmente ad inserire i giovani all'interno del mercato del lavoro. Per questo motivo sarebbe importante che la contrattazione collettiva (ri)diventasse la protagonista del contratto di apprendistato, garantendo, in prima battuta, un quadro certo grazie ad accordi interconfederali e poi – via via – ad apposite discipline nei vari CCNL.

Apprendistato “duale” in somministrazione: il parere positivo di Assolavoro*

di Diana Larenza

Assolavoro si è recentemente pronunciata sulla possibilità, per le agenzie per il lavoro associate, di attivare contratti di apprendistato di primo e terzo livello in somministrazione.

Parliamo del **c.d. apprendistato duale**, come recentemente modificato dal decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185, (cfr. [U. Buratti, M. Tiraboschi, *Apprendistato: un correttivo che non centra l'obiettivo*, in *www.bollettinoadapt.it*, 30 settembre 2016](#)).

In via generale, la possibilità di **assumere apprendisti in somministrazione** è prevista espressamente dal **d.lgs. n. 81/2015, all'articolo 42, comma 7**, secondo il quale «il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere, **direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione autorizzate**, non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il medesimo datore di lavoro. Tale rapporto non può su-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36](#).

perare il 100 per cento per i datori di lavoro che occupano un numero di lavoratori inferiore a dieci unità. **È in ogni caso esclusa la possibilità di utilizzare apprendisti con contratto di somministrazione a tempo determinato».**

Con riguardo ai contratti di apprendistato in somministrazione, il legislatore stabilisce che il **contratto di somministrazione**, ovvero l'accordo di natura commerciale che lega l'utilizzatore e l'agenzia per il lavoro ed a cui il contratto di apprendistato tra agenzia e lavoratore si collega, debba essere un **contratto a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*)**, confermando la scelta a suo tempo effettuata dal legislatore del 2012 (in particolare con la legge 28 giugno 2012, n. 92 per un approfondimento [in tal senso si veda G. Rosolen, in *Formazione Lavoro Persona*, anno II, numero 5](#)).

Da notare è il posizionamento della **norma “costitutiva” dell'apprendistato in somministrazione** all'interno dell'articolo 42 del d.lgs. 81/2015, che riguarda la **disciplina generale del contratto di apprendistato**.

Tuttavia, nonostante tale previsione, ci si è interrogati per lungo tempo circa la possibilità di attivare contratti di apprendistato di primo e terzo livello in somministrazione, dal momento in cui il contratto collettivo applicabile al settore delle agenzie per il lavoro disciplina nel dettaglio il solo apprendistato professionalizzante (cfr. [A. Battaglia, M. Boccione, *Apprendistato: l'urgenza di una azione della contrattazione collettiva*, in *www.bollettinoadapt.it*, 24 ottobre 2016](#)).

A tali incertezze ha provato a dare un primo riscontro concreto Assolavoro con una recente circolare, affermando che,

sebbene il contratto collettivo nazionale per la categoria delle agenzie di somministrazione di lavoro disciplini sistematicamente soltanto l'apprendistato professionalizzante, **sarebbe comunque possibile attivare in somministrazione contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma** professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore **nonché contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca, di cui agli articoli 43 e 45 del d.lgs. 81/2015.**

La possibilità di attivare contratti di apprendistato duale in somministrazione, deriverebbe dall'articolo 42 del d.lgs. 81/2015, secondo cui la disciplina generale del contratto di apprendistato è rimessa in via alternativa **agli accordi interconfederali** ovvero **ai contratti collettivi nazionali di lavoro.**

La chiave di volta ad oggi risulta essere **l'accordo interconfederale sull'apprendistato di primo e terzo livello siglato il 18 maggio 2016 tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL** (per una attenta analisi dell'accordo si veda [A. Balsamo, *Apprendistato "duale". Prime valutazioni sull'accordo interconfederale e i suoi effetti in materia di retribuzione, in *www.bollettinoadapt.it*, 23 maggio 2016*](#)).

Tale accordo, valido per i soggetti aderenti a Confindustria (tra cui per l'appunto Assolavoro), precisa che, ove non ancora oggetto di una specifica regolamentazione da parte dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria, **i contratti di apprendistato di primo e terzo livello possono fare riferimento alla disciplina del contratto di apprendistato professionalizzante definita dagli stessi.**

Da ciò deriva la **possibilità di attivare contratti di apprendistato duale** prendendo come **paradigma la disciplina prevista dal contratto collettivo nazionale per la categoria delle agenzie di somministrazione** di lavoro del 27 febbraio 2014 in materia di **contratto di apprendistato professionalizzante in somministrazione**.

Per quanto attiene i **profili formativi dell'apprendistato di primo e terzo livello**, il d.lgs. n. 81/2015, come modificato dal d.lgs. 185/2016, prevede che, in assenza della regolamentazione regionali, si debba far riferimento a quanto previsto dal **decreto interministeriale del 12 ottobre 2015, che definisce gli standard formativi ed i criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato**.

Ciò detto, nonostante le enormi potenzialità di questo istituto, **che integra due grandi leve di *placement*, ovvero il contratto di apprendistato e la somministrazione di lavoro** (cfr. [M. Tiraboschi, I nuovi aspetti della somministrazione di lavoro L'apprendistato in somministrazione nella legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro: una occasione mancata, in Diritto delle Relazioni Industriali, n. 3/2012](#)), stando ai dati dell'ultimo osservatorio sul precariato pubblicato dall'INPS, i numeri relativi all'apprendistato in somministrazione ad oggi rimangono ancora esigui.

I contratti di apprendistato in somministrazione attivati nei primi otto mesi del 2016 raggiungono appena le 700 nuove attivazioni che immaginiamo essere, nonostante manchi un'indicazione puntuale in tal senso, **prevalentemente contratti di apprendistato professionalizzante**.

Il sistema, come descritto, al momento risulta essere ancora ad una fase embrionale. D'altro canto, in alcuni paesi europei “virtuosi”, le agenzie per il lavoro già ricoprono un ruolo fondamentale per l'implementazione delle politiche attive, favorendo in modo sostanziale le transizioni occupazionali giovanili (cfr. [CiETT, *The Role of Temporary Agency Work and Labour Market Transitions in Europe: Institutional frameworks, empirical evidence, good practice and the impact of social dialogue*, 2012](#)).

C'è da augurarsi che tramite l'intervento della contrattazione collettiva, le agenzie per il lavoro possano diventare veri e propri “facilitatori” del contratto di apprendistato, con particolare riguardo ai contratti di primo e terzo livello, che *integrano organicamente, in un sistema duale, formazione e lavoro.*

L'apprendistato di primo e di terzo livello per il settore Terziario*

di Manuela Bocciolone

Il 19 ottobre 2016 tra Confcommercio Imprese per l'Italia e Filcams-CGIL, Fisascat-CISL, Uiltucs-UIL è stato siglato un [accordo](#), in materia di apprendistato di primo e di terzo livello.

L'intitolazione del documento come mero [accordo](#) e la mancata individuazione in premessa del contratto collettivo di riferimento inducono riflessioni circa il campo di applicazione dell'intesa, ovvero se si tratti o meno di un accordo intersettoriale e, come tale, destinato a coprire anche le imprese che applicano anche gli altri contratti collettivi del sistema Confcommercio. Ciò che induce a propendere per l'inquadramento dell'intesa come accordo di settore è il fatto che nel testo si richiami, ancorché in un solo passaggio, il CCNL Terziario e che le Parti firmatarie dal lato sindacale siano le associazioni di categoria e non le confederazioni.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 novembre 2016, n. 37](#).

L'accordo in commento, dunque, nel disciplinare le tipologie di apprendistato più proiettate alla realizzazione di un sistema duale scuola-lavoro, recepisce quanto previsto nel d.lgs. 81/2015 ed integra la disciplina normativa del vigente [CCNL Terziario, distribuzione e servizi del 30 marzo 2015](#).

Guardando alla fonte che permette alla contrattazione collettiva nazionale di intervenire in materia, è l'articolo 42, comma 5 del d.lgs. 81/2015. In linea con quanto previsto dall'art. 41, comma 3 del testo legislativo, **le Parti riconoscono l'importanza dell'apprendistato come strumento di incontro tra l'ambiente scolastico e quello professionale**. La finalità perseguita dalla disciplina nazionale, in particolare con la previsione dell'apprendistato di primo e terzo livello, infatti, è quella di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani che abbiano già acquisito le competenze utili al termine di un percorso che affianca all'attività formativa quella lavorativa vera e propria.

Per quanto attiene alle disposizioni richiamate dal CCNL del settore Terziario, dapprima è evocata la normativa nazionale, nello specifico gli artt. 43, comma 6 e 45, comma 2 del decreto legislativo, i quali disciplinano le modalità con cui deve essere impartita la formazione rispettivamente nell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e in quello di alta formazione e ricerca e successivamente gli artt. 43, comma 7 e 45, comma 3, in tema di retribuzione delle ore dedicate alla formazione.

I datori di lavoro intenzionati a sottoscrivere un contratto di apprendistato di primo o di terzo livello, infatti, sono tenuti a sottoscrivere un Protocollo d'intesa con l'Istituzione formativa a cui lo

studente è iscritto o con l'ente di ricerca e un Piano formativo individuale che indichi dettagliatamente le ore di formazione interne ed esterne all'azienda e l'ammontare della relativa retribuzione. Sulla scorta dell'articolo 46, comma 1 del Decreto, i documenti devono essere redatti nel rispetto degli standard formativi contenuti nel D.M. del 12 ottobre 2015 o nelle norme regionali emanate *ad hoc*.

Fermo restando le precedenti disposizioni e le relative implicazioni, l'accordo in commento si concentra sulla retribuzione dovuta all'apprendista. Relativamente alle ore di formazione rinvia alla norma di legge, la quale disciplina comunemente l'apprendistato di primo e di terzo livello, esonerando il datore di lavoro dall'obbligo retributivo per le ore di formazione svolte presso l'Istituzione formativa, mentre, per le ore di formazione interna all'azienda, riconosce un importo pari al 10 per cento di quanto gli sarebbe dovuto.

In riferimento alle ore lavorate («ore svolte presso il datore di lavoro, eccedenti a quelle contenute nel predetto piano di formazione») l'accordo prevede invece, un metodo di calcolo della retribuzione differente secondo la tipologia di apprendistato scelto. Nell'ipotesi di apprendistato di primo livello, la retribuzione è ripartita diversamente in base all'anzianità contrattuale e l'importo è stabilito in misura percentuale rispetto a quello corrisposto ai lavoratori qualificati secondo le seguenti misure:

- primo e secondo anno: 50%;
- terzo anno: 65%;
- eventuale quarto anno: 70%.

Un'ulteriore specificazione è prevista per l'ipotesi in cui, al termine del periodo di apprendistato, il rapporto prosegua come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. L'apprendistato, infatti, ha la natura di contratto a tempo indeterminato fin dalla sua costituzione, con la conseguenza per cui al termine del periodo formativo e in assenza di recesso delle parti, prosegue ordinariamente (art. 42, comma 4).

Nel caso di specie, le Parti Sociali hanno stabilito che per i primi 12 mesi, il lavoratore sarà inquadrato un livello inferiore rispetto a quello in cui è inquadrata la mansione per cui è stato svolto l'apprendistato. Una disposizione in tal senso, nel prevedere che il lavoratore per un certo periodo di tempo percepisca una retribuzione minore, favorisce la parte datoriale; d'altro canto, pare intenzionata ad orientare le scelte imprenditoriali verso la prosecuzione del rapporto tra l'ex apprendista e il datore di lavoro, questa volta, a maggior favore del primo.

Il CCNL si dedica poi agli apprendisti di alta formazione e ricerca ex art. 45, per i quali è preferita la tecnica del sotto-inquadramento anche ai fini retributivi. Si dispone, dunque, che per la prima metà del periodo di apprendistato, il lavoratore sia inquadrato due livelli inferiori rispetto alla sua destinazione finale, mentre, per la seconda metà, sia inquadrato un livello inferiore rispetto a quello finale.

Infine, la contrattazione collettiva richiama l'art. 43, comma 9 del d.lgs. 81/2015 attribuendo agli apprendisti di primo livello che abbiano concluso positivamente il percorso di formazione, la possibilità di trasformare il contratto in apprendistato professionalizzante, purché la durata complessiva dei due periodi di apprendistato non ecceda la durata massima prevista per

l'apprendistato di secondo livello dal [CCNL del settore Terziario del 30 marzo 2015](#).

In conclusione con l'accordo risulta evidente la necessità di ribadire la centralità del ruolo della contrattazione collettiva per diffondere un istituto – quale l'apprendistato – finalizzato ad agevolare la formazione e l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. L'accordo colma, quindi, un vuoto e permette ad un settore fondamentale per l'economia italiana – come quello del Terziario – di dotarsi degli strumenti necessari per avviare percorsi di formazione in alternanza scuola-impresa.

L'apprendistato nella Regione Piemonte dopo il *Jobs Act**

di Alessia Battaglia

La Regione Piemonte, con [Deliberazione di Giunta Regionale del 22 febbraio 2016, n. 26-2946](#) ha provveduto a dotarsi di una propria disciplina in materia di apprendistato, normando tanto il I, quanto il II e III livello in conformità con le disposizioni nazionali contenute nel d.lgs. n. 81/2015.

La deliberazione in oggetto si occupa prima dell'apprendistato professionalizzante e, successivamente, si dedica alla disciplina comune dell'apprendistato nel sistema duale per poi procedere, infine, con discipline differenziate a seconda del titolo da conseguire.

Apprendistato di I livello

Le disposizioni sull'apprendistato di I livello in Regione Piemonte sono ricavabili dalla sezione della Delibera relativa all'apprendistato nel sistema duale e dalle successive sezioni dedi-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40](#).

cate al conseguimento della qualifica e del diploma professionale, del diploma di istruzione secondaria superiore, del certificato di specializzazione tecnica superiore e del diploma di istruzione tecnica superiore.

I punti principali della disciplina sono i seguenti:

Titoli conseguibili

- qualifica e diploma professionale (IeFP);
- diploma di istruzione secondaria superiore;
- certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS).

Età dei destinatari e requisiti

- giovani dai **15 ai 25 anni** in possesso del diploma di scuola secondaria di primo grado;
- per il conseguimento del **certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS)**, i destinatari sono giovani dai 15 ai 25 anni in possesso di:
 - diploma professionale di tecnico;
 - diploma di istruzione secondaria superiore;
 - requisiti per l'ammissione al quinto anno dei percorsi liceali;
 - certificazione delle competenze acquisite in precedenti percorsi di istruzione, formazione e lavoro.

Durata massima

- **3 anni** per il conseguimento della qualifica professionale → **prorogabile di 1 anno max** a prescindere dal conseguimento del titolo di studio;
- **4 anni** per il conseguimento del diploma professionale → **prorogabile di 1 anno max** a prescindere dal conseguimento del titolo di studio;

- **2 anni** per il conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore → **prorogabile di 1 anno max** solo nel caso in cui **non** sia stato conseguito il diploma al termine del percorso formativo;
- **1 anno** per il conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore → **prorogabile di 1 anno max** solo nel caso in cui **non** sia stato conseguito il certificato al termine del percorso.

Formazione

- per il conseguimento della **qualifica professionale** le ore di formazione annue sono **990**, così ripartite:
 - **440 ore di formazione esterna** da svolgere presso l'istituzione formativa;
 - **550 ore di formazione interna** da svolgere presso il datore di lavoro;
 - In caso di **proroga** del contratto, la durata della formazione interna è di **80 ore**;
- per il conseguimento del **diploma professionale** le ore di formazione annua sono **790**, così ripartite:
 - **360 ore di formazione esterna** da svolgere presso l'istituzione formativa;
 - **430 ore di formazione interna** da svolgere presso il datore di lavoro;
 - In caso di **proroga** del contratto, la durata della formazione interna è di **80 ore**;
- per il conseguimento del **diploma di istruzione secondaria superiore**, la durata annua si differenzia a seconda della tipologia di Istituto presso il quale si consegue il diploma ed è commisurata ai percorsi di IV e V anno. La Deliberazione regionale riporta una tabella con le ore annue com-

plessive per ogni istituto, nonché la differenziazione in ore di formazione esterna ed interna:

| Tipologia di percorso scolastico | Durate annue in ore | | |
|----------------------------------|----------------------|-------------------------------------|---|
| | Durata ordinamentale | Formazione esterna presso la scuola | Formazione interna presso il datore di lavoro |
| ISTITUTI TECNICI E PROFESSIONALI | 1.056 | 660 | 396 |
| LICEI ARTISTICI | 1.155 | 726 | 429 |
| LICEI CLASSICI | 1.023 | 660 | 363 |
| LICEI SCIENTIFICI E LINGUISTICI | 990 | 627 | 363 |
| LICEI MUSICALI E COREUTICI | 1.056 | 660 | 396 |

La deliberazione riporta poi anche la ripartizione delle ore di formazione nell'ambito delle 33 settimane del calendario scolastico nel modo seguente:

| Tipologia di percorso scolastico | Durate settimanali in ore | | |
|----------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|---|
| | Durata ordinamentale | Formazione esterna presso la scuola | Formazione interna presso il datore di lavoro |
| ISTITUTI TECNICI E PROFESSIONALI | 32 | 20 | 12 |
| LICEI ARTISTICI | 35 | 22 | 13 |
| LICEI CLASSICI | 31 | 20 | 11 |
| LICEI SCIENTIFICI E LINGUISTICI | 30 | 19 | 11 |
| LICEI MUSICALI E COREUTICI | 32 | 20 | 12 |

- per il conseguimento del **certificato di specializzazione tecnica superiore** le ore annue di formazione sono 800 o 1000 (a seconda del titolo di studio di cui si è già in possesso), così suddivise:
 - **400 ore di formazione esterna** da svolgere presso l'istituzione formativa;
 - **400 o 600 ore di formazione interna** da svolgere presso l'impresa;

- l'apprendista, al termine di ciascuna annualità, e ai fini dell'ammissione all'annualità successiva, deve aver frequentato **almeno i tre quarti** sia della formazione esterna che interna previste dal PFI.

Retribuzione

- il datore di lavoro è **esonero** dall'obbligo retributivo per le ore di **formazione esterna** svolte dall'apprendista;
- la retribuzione delle ore di **formazione interna** deve essere pari al **10%** di quella dovuta.

Aspetti contrattuali

- al contratto di apprendistato di I livello è necessario che si affianchino:
 - un **protocollo** tra *istituzione formativa* e *datore di lavoro* che definisce i contenuti, la durata e l'organizzazione didattica della formazione esterna ed interna all'impresa, redatto sulla base del modello allegato al D.M. del 12 ottobre 2015;
 - il **piano formativo individuale** definito dall'*istituzione formativa* con il coinvolgimento del datore di lavoro, redatto sulla base dello schema allegato al D.M. 12 ottobre 2015.

Modalità di selezione degli apprendisti

- la selezione degli apprendisti è effettuata dal **datore di lavoro**, sentito il **parere** dell'istituzione formativa, mediante, alternativamente:
 - somministrazione di questionari di orientamento professionale e colloqui individuali;
 - attraverso percorsi di alternanza scuola-lavoro;
 - tirocinio.

Trasformazione in apprendistato professionalizzante

- è possibile trasformare il contratto di apprendistato di I livello in contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione professionale ai fini contrattuali, nel caso in cui l'apprendista abbia conseguito:
 - la qualifica o il diploma professionale;
 - il diploma di istruzione secondaria superiore;
- la durata complessiva dei due periodi non può eccedere quella individuata dai contratti collettivi

Apprendistato di II livello

La disciplina dell'apprendistato di II livello è la prima di cui si occupa la Deliberazione regionale e si caratterizza per una ripartizione molto dettagliata delle ore di formazione esterna che vengono suddivise in moduli, articolati a loro volta in Unità Formative, ossia in aree tematiche di approfondimento.

Le principali caratteristiche della normativa sono le seguenti:

Titoli conseguibili

- qualificazione professionale ai fini contrattuali.

Requisiti dei destinatari

- giovani **dai 18 ai 29 anni**, 17 se già in possesso di una qualifica professionale;
- lavoratori beneficiari di indennità di mobilità o di un trattamento di disoccupazione, senza limiti di età.

Durata massima

- **3 anni**;

- **5 anni** per i profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano.

Formazione

- la formazione **tecnico-professionale** è svolta sotto la responsabilità del datore di lavoro. La durata e le modalità di erogazione sono stabilite da accordi interconfederali e contratti collettivi nazionali;
- la **formazione di base e trasversale** è erogata dalla Regione, nei limiti delle risorse finanziarie annualmente disponibili e sulla base di determinati principi e presenta le seguenti caratteristiche:
 - è **obbligatoria** solo nella misura in cui sia **realmente disponibile** per il datore di lavoro e per l'apprendista o se sia definita obbligatoria, in via sussidiaria e cedevole, dalla disciplina contrattuale vigente che, in tal caso, prevederà durata, contenuti e modalità di realizzazione;
 - è disponibile solo relativamente a contratti di apprendistato professionalizzante della durata di **almeno 12 mesi**;
 - i soggetti attuatori dell'offerta formativa pubblica devono essere **accreditati** per la formazione ai sensi della normativa regionale vigente;
 - può essere erogata **direttamente dal datore di lavoro**, anche avvalendosi di soggetti terzi, purché il datore di lavoro presenti i requisiti richiesti dalla legge e non sarà oggetto di finanziamento pubblico;
 - la **durata complessiva** varia in relazione al titolo di studio posseduto ed è pari a:
 - **120 ore** se l'apprendista è privo di titolo o in possesso della licenza media;

- **80 ore** se l'apprendista è in possesso di titolo di scuola secondaria di secondo grado;
- **40 ore** se l'apprendista è in possesso di laurea o di titoli superiori.

Essa è, inoltre, articolata come segue:

| Titolo di studio | Durata percorso | Moduli | UF | Durata moduli | Sede | Note |
|--|-----------------|--------|----------------------|---------------|-----------------------|--|
| Nessun titolo o titolo di scuola secondaria di primo grado | 120 ore | Mod 1 | UF1 + UF2 | 40 ore | Istituzione formativa | |
| | | Mod 2 | A scelta tra UF4/UF6 | 40 ore | Istituzione formativa | |
| | | Mod 3* | UF3 | 40 ore | Datore di lavoro | *Il Modulo 3 può essere sostituito da un'ulteriore edizione del Modulo 2, con contenuti differenti |
| Titolo di scuola secondaria di secondo grado | 80 ore | Mod 1 | UF1 + UF2 | 40 ore | Istituzione formativa | |
| | | Mod 3* | UF3 | 40 ore | Datore di lavoro | *Il Modulo 3 può essere sostituito dal Modulo 2 |
| Titolo di laurea o titoli superiori | 40 ore | Mod 1 | UF1 + UF2 | 40 ore | Istituzione formativa | |

Apprendistato di III livello

Come per il primo livello, anche la disciplina dell'apprendistato di III livello è ricavabile dalla Sezione generale relativa al sistema duale, a cui si affianca la disciplina contenuta nelle Sezioni relative all'apprendistato per il conseguimento del Diploma di istruzione tecnica superiore (ITS), dei titoli di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), della laurea triennale e magi-

strale, del master di I e III livello, del dottorato di ricerca, per l'attività di ricerca e per il praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche.

La disciplina è così articolata:

Titoli conseguibili e attività svolgibili

- diploma di istruzione tecnica superiore (ITS);
- titoli di studio di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM);
- laurea triennale e magistrale;
- master di I e II livello;
- dottorato di ricerca;
- attività di ricerca;
- praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche.

Destinatari, requisiti e durata

- l'apprendistato di III livello si rivolge a giovani tra i **18 e i 29 anni**. I requisiti per l'attuazione del contratto e la durata massima variano in relazione al titolo da conseguire:

| Requisiti per l'accesso e durata massima apprendistato III livello Piemonte | | |
|---|---|--|
| | Requisiti | Durata massima |
| ITS | Titoli di istruzione di livello secondario, già iscritti a corsi di ITS e che abbiano frequentato con profitto i primi due semestri del corso | 1 o 2 anni, a seconda che il corso sia articolato su una o due annualità. |
| AFAM | Diploma di scuola secondaria superiore o di altro titolo di studio | 3 anni |
| Laurea | Un determinato numero di CFU, variabile a seconda del tipo di laurea da conseguire | 2 anni |
| Master | Laurea triennale o magistrale, a seconda che il Master sia di I o II livello | 2 anni |
| Dottorato | Ammissione o inserimento già effettuato in corsi di Dottorato di Ricerca | 5 anni |
| Attività di ricerca | Laurea magistrale o titoli superiori | 3 anni |
| Praticantato | Requisiti richiesti dalla normativa vigente dei singoli ordini professionali; | Definita in rapporto al conseguimento dell'attestato di compiuta pratica per l'ammissione all'esame di Stato. |

Formazione

| Distribuzione ore formazione interna ed esterna apprendistato III livello Piemonte | | |
|--|---|---|
| | Formazione interna annua | Formazione esterna annua |
| ITS | 750 ore | 150 ore |
| AFAM | Pari alla differenza tra le ore del percorso formativo ordinamentale e le ore di formazione esterna | Non superiore al 60% delle ore impiegate nelle lezioni frontali |
| Laurea | Minimo 40% della durata degli insegnamenti previsti | Massimo 60% della durata degli insegnamenti previsti |
| Master | 1100 ore | 400 ore, prolungabili di 50 ore |
| Dottorato | N.D. | N.D. |
| Attività di ricerca | Non inferiore al 20% del monte ore annuale contrattualmente previsto | Non obbligatoria |
| Praticantato | Non inferiore al 20% del monte ore annuale contrattualmente previsto | Non obbligatoria |

Retribuzione

- il datore di lavoro è **esonero** dall'obbligo retributivo per le ore di **formazione esterna** svolte dall'apprendista;
- la retribuzione delle ore di **formazione interna** deve essere pari al **10%** di quella dovuta.

Aspetti contrattuali

- al contratto di apprendistato di I livello è necessario che si affianchino:
 - un **protocollo** tra *istituzione formativa* e *datore di lavoro* che definisce i contenuti, la durata e l'organizzazione didattica della formazione esterna ed interna all'impresa, redatto sulla base del modello allegato al D.M. del 12 ottobre 2015;
 - il **piano formativo individuale** definito dall'*istituzione formativa* con il coinvolgimento del datore di lavoro, redatto sulla base dello schema allegato al D.M. 12 ottobre 2015.

Il concetto di unità operativa in materia di tirocini nella Regione Veneto*

di Alessandro Alcaro

La Regione del Veneto, in conformità alle [Linee guida in materia di tirocini \(di seguito “Linee guida”\)](#) definite in data 24.01.2013 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, attuativi dell’art. 1, 34° comma, l. 92/2012, ha disciplinato la materia all’[Allegato A](#) del [Dgr n. 1324 del 23.07.2013 contenente Disposizioni in materia di tirocini ai sensi dell’art. 41 della legge regionale 13 marzo 2009 n. 3](#) (di seguito “Allegato”) (1). Al fine di aiutare gli operatori economici nell’applicazione della normativa, la Sezione Lavoro della Regione del Veneto ha pubblicato delle [FAQ – Domande frequenti sulla nuova disciplina dei tirocini](#) (di seguito “FAQ”) (2).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41](#).

(1) Cfr. I. Oddo, *Veneto*, in G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, ADAPT University Press, 2013, pp. 240-250; I. Oddo, *Le misure della Regione Veneto per favorire un utilizzo di “qualità” del tirocinio*, in G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, cit., pp. 312-315.

(2) Al momento in cui si scrive, le FAQ hanno ricevuto un ultimo aggiornamento nel settembre 2016.

Sia l'Allegato, sia le Linee Guida, richiamano un concetto organizzativo, quello di “unità operativa”, come parametro di riferimento per la valutazione di importanti requisiti e limiti in materia di tirocini. La nozione di unità operativa è utilizzata:

- **per stabilire tetti massimi di utilizzo dei tirocinanti (c.d. clausola di contingentamento):** l'art. 5 Allegato, riprendendo e specificando i contenuti in tal senso di cui all'art. 9 Linee Guida, stabilisce il numero massimo di tirocini attivabili in funzione del numero dei dipendenti a tempo indeterminato presenti nell'unità operativa (figura 1.1);

Figura 1.1 – Schema del numero massimo di tirocini attivabili per unità operativa in funzione del numero dei dipendenti a tempo indeterminato

| <i>Numero dipendenti a tempo indeterminato per unità operativa</i> | <i>Numero massimo tirocini attivabili</i> |
|---|--|
| Tra 1 e 5 (ovvero 0 se soggetti ospitanti = liberi professionisti o piccoli imprenditori) | 1 |
| Tra 6 e 20 | 2 |
| > 20 | 10% del numero dipendenti a tempo indeterminato nell'unità operativa, con arrotondamento all'unità superiore |
| Sono esclusi dai limiti suddetti i tirocini a favore degli studenti in alternanza scuola-lavoro, dei disabili di cui all'art. 1, 1° comma, l. 68/1999 e dei soggetti persone svantaggiate in situazione di fragilità sociale, nonché degli immigrati richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. | |

- **per indicare uno dei requisiti necessari del soggetto ospitante per l'attivazione dei tirocini:** l'art. 5 Linee Guida dispone espressamente che «Il soggetto ospitante deve [...] non avere procedure di CIG straordinaria o in deroga in corso per attività equivalenti a quelle del tirocinio, nella medesima unità operativa». L'Allegato non contiene una disposizione di analogo tenore, tuttavia l'art. 11, 3° comma, lett. c) Allegato dispone che nella convenzione

di tirocinio il soggetto ospitante è tenuto a dichiarare sotto la propria responsabilità «di non avere in corso sospensioni dal lavoro o procedure di licenziamento collettivo e, comunque, di non avere effettuato nei 12 mesi precedenti licenziamenti di lavoratori con mansioni equivalenti, fatti salvi quelli per giusta causa e per giustificato motivo soggettivo». Non v'è dubbio che la disposizione di cui alle Linee guida sia vincolante anche se non espressamente richiamata dall'Allegato: ciò perché il contenuto delle linee guida indica taluni standard minimi la cui definizione e attuazione è di competenza delle normative regionali, che possono solamente fissare disposizioni di maggiore tutela⁽³⁾.

Ed in effetti, alla domanda 34 delle FAQ, si è specificato che nelle premesse alla convenzione di tirocinio il soggetto ospitante debba dichiarare che «**Nelle unità operative in cui si intende avviare tirocini non sono in corso sospensioni (CIGO, CIGS, CIG in deroga), né procedure di licenziamento collettivo, né sono stati effettuati licenziamenti per giustificato motivo oggettivo negli ultimi 12 mesi, per profili professionali equivalenti**».

Ciò detto, l'Allegato non fornisce la nozione di “unità operativa”; essa non è neppure menzionata nell'art. 1 Allegato, che pure è rubricato *Definizioni* e definisce il significato dei principali termini utilizzati nella regolamentazione.

⁽³⁾ Cfr. M. Monetti, *Gli standard minimi delle Linee Guida*, in G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, cit., pp. 28 ss.; P. Zarattini, R. Pelusi, *Manuale Lavoro 2016*, Novecento Editore, p. 61.

Né tale nozione si rinviene nelle Linee Guida: dal confronto delle varie normative regionali in materia di tirocinio, si può affermare che **non esista una nozione generale di “unità operativa” valevole su tutto il territorio nazionale, né risulta automatica l’equivalenza tra tale nozione e quella di “unità produttiva” utilizzata dalla legislazione statale, così come ricostruita dalla giurisprudenza** (figura 1.2).

Figura 1.2 – Quadro sinottico del concetto di “unità operativa” nelle differenti regolamentazioni regionali e provinciali autonome

| Regione/Provincia autonoma | Nozione e riferimenti normativi |
|----------------------------|---|
| Abruzzo | L’Allegato 1 del Dgr. 704 del 04.11.2014 dispone che i tirocini debbano essere attivati presso la «sede o unità operativa», ma tali concetti, non definiti, non sono utilizzati ai fini della clausola di contingentamento né per valutare l’assenza di procedure collettive di sospensione dal lavoro. |
| Basilicata | Il Dgr. 116 del 30.01.2014 utilizza la nozione di “unità operativa” senza definirla. |
| Calabria | Il Dgr. 268 del 29.09.2013 utilizza la nozione di “unità operativa” senza definirla. |
| Campania | Il Regolamento 29.11.2013, n. 7 utilizza la nozione di “unità operativa”, senza definirla. |
| Emilia-Romagna | La legge regionale n. 7/2013 utilizza la nozione di “unità produttiva”, senza fornire alcuna definizione, e così gli atti attuativi della Giunta regionale. |
| Friuli-Venezia Giulia | Il DpReg 13.09.2013, n. 166 utilizza la no- |

| | |
|-----------|---|
| | zione di “unità operativa”, definita nelle FAQ ⁽⁴⁾ «la sede di svolgimento del tirocinio». |
| Lazio | Il Dgr n. 199 del 18.07.2013 utilizza la nozione (non definita) di “sede operativa”, distinta dalla nozione di “sede legale”. |
| Liguria | L’Allegato al Dgr n. 1052 del 05.08.2013 utilizza la nozione di “unità operativa”. Non si rinviene alcuna definizione. |
| Lombardia | Il Dgr. X/825 del 25.10.2013 utilizza il concetto di “unità operativa” ma non lo definisce, neppure nelle FAQ. Tuttavia per Assolombarda occorre fare riferimento al concetto di “unità produttiva” di cui al d. lgs. 81/2008 ⁽⁵⁾ . |
| Marche | L’Allegato A del Dgr. n. 1134/2013 utilizza la nozione di “unità operativa”, senza definirla. |
| Molise | Il Dgr. 600 del 18.11.2013 utilizza la nozione di «sedi o unità operative», ed in particolare in nota all’art. 10 si definisce unità operativa «qualunque articolazione autonoma d’impresa, che sia idonea ad espletare, in tutto o in parte, l’attività di produzione di beni o servizi costituente l’oggetto sociale aziendale e quindi che risulti dotata, oltre che della necessaria autonomia, anche di tutti quegli strumenti necessari alla funzione produttiva dell’impresa». |
| Piemonte | L’Allegato al Dgr n. 74-5911 del |

⁽⁴⁾ <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVFG/formazione-lavoro/tirocini-apprendistato/FOGLIA106/faq/>.

⁽⁵⁾ <http://kitstage.assolombarda.it/regole/limiti-numero-stagisti.html>.

| | |
|---------------|--|
| | 03.06.2013 utilizza la nozione di “unità operativa”, che, ai sensi delle FAQ ⁽⁶⁾ è da intendersi quale «unità produttiva: costituisce unità produttiva una qualsiasi articolazione organizzativa dell’impresa, caratterizzata da un minimo di complessità e intesa alla realizzazione di una o più parti dell’attività dell’impresa». |
| Puglia | La l. r. 23/2013 ed il RG. 10.03.2014, n. 3 utilizzano la nozione di “unità produttiva”, senza definirla. |
| Sardegna | L’Allegato al Dgr. 44/11 del 23.10.2013 utilizza la nozione di “unità operativa”, ma non la definisce. |
| Sicilia | L’art. 51 l.r. 26.03.2002, n. 2 come modificato dall’art. 68 l.r. 15.05.2013, n. 9, non utilizza la nozione di “unità operativa”, ma, con specifico riguardo alla clausola di contingentamento, fa riferimento ai dipendenti a tempo indeterminato e determinato impiegati presso il “datore di lavoro”. |
| Toscana | Il Regolamento 08.08.2003, n. 47/R, e successive modificazioni, utilizza la nozione di “unità produttiva”, senza darne una definizione. |
| Umbria | Il Dgr. 02.12.2013 n. 1354 utilizza la nozione di “unità operativa” senza definirla, distinta dalla nozione di “sede legale”. |
| Valle d’Aosta | L’Allegato al Dgr. n. 1496 del 23.10.2015 utilizza, salvo che in una sola occasione all’art. 9 (“unità operativa”), la nozione di “unità produttiva”. Non è fornita alcuna definizione. |
| Veneto | L’Allegato A al Dgr n. 1324 del 23.07.2013 |

⁽⁶⁾ http://www.regione.piemonte.it/lavoro/politiche/dwd/tirocini/faq_27_genn2015.pdf.

| | |
|-------------------------------|---|
| | utilizza la nozione di “unità operativa”, che, ai sensi delle FAQ è da intendersi quale «la sede di lavoro, nel significato impiegato per le comunicazioni obbligatorie». |
| Provincia autonoma di Trento | L’Allegato alla Dgp. n. 737/2014 utilizza la nozione di “unità produttiva”, in alternativa a nozioni di “sede” e “filiale”. Non è fornita la definizione. |
| Provincia autonoma di Bolzano | Nel Dgp n. 949/2013 non si utilizza la nozione di “unità operativa” o equivalenti, ma ci si riferisce a “strutture ospitanti”. |

Chiarire il significato di “unità operativa” è fondamentale: **un’errata interpretazione può determinare una carenza di un presupposto e requisito necessario all’attivazione del tirocinio, sanzionata con la trasformazione del tirocinio in un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato**, la relativa applicazione delle sanzioni amministrative applicabili a tale ipotesi e il recupero dei contributi previdenziali e premi assicurativi, (*ex art. 14 Linee Guida*), **nonché con la comminazione della c.d. “maxisanzione per lavoro nero”** (*ex art. 3, 3° comma d.l. 12/2002, conv. l. 73/2002*, come modificato da ultimo dall’[art. 22, 1° comma, d. lgs. 151/2015](#)) ⁽⁷⁾.

Per tal ragione, alla domanda 24 delle FAQ, così formulata *Cosa si intende per unità operativa?*, la Sezione Lavoro della Regione del Veneto fornisce la seguente risposta: *Il numero massimo dei tirocini ospitabili da un datore di lavoro si ricava dal numero dei dipendenti a tempo indeterminato presenti nella singola unità operativa. Per unità operativa si intenda semplicemente la sede di lavoro, nel significato impiegato per le comunicazioni obbligatorie. Il numero pertan-*

(7) Ciò trova conferma anche nella risposta alla domanda 46 delle FAQ.

to dei dipendenti a tempo indeterminato di un'unità operativa si desume dalla situazione che emerge dal riscontro delle comunicazioni obbligatorie.

Le “comunicazioni obbligatorie” cui si fa riferimento si deve ritenere siano quelle richiamate dagli artt. 8 Linee Guida e 16 Allegato, ovvero la «comunicazione obbligatoria da parte del soggetto ospitante prevista dall'art. 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, *Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale*, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, come modificato dalla [legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1180](#)».

Tale disposizione disciplina gli obblighi di comunicazione relativi all'instaurazione dei rapporti di lavoro, senza fornire la nozione di “sede di lavoro”, né essa si rinviene nel [D.M. 30 ottobre 2007](#), che disciplina la relativa procedura telematica individuando il modello Unificato Lav da utilizzarsi ai fini della comunicazione di instaurazione del rapporto ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Il modello Unilav – Assunzione è infatti utilizzato anche per la comunicazione obbligatoria di avvio del tirocinio. Più precisamente, nella Regione del Veneto le comunicazioni obbligatorie devono essere effettuate tramite la piattaforma CoVeneto, ed ex art. 16 Allegato, l'obbligo di comunicazione di avvio del tirocinio (a carico del soggetto ospitante o per il tramite del soggetto promotore) è preceduto dall'obbligo di comunicazione del progetto formativo a carico del soggetto promotore. La comunicazione di avvio del tirocinio tramite modello Unilav-Assunzione precarica i dati già inseriti nella precedente comunicazione obbligatoria di progetto formativo, tra cui quelli relativi alla sede di lavoro. Cfr. [CoVeneto – Comunicazioni Obbligatorie nel Veneto nel contesto del portale cliclavoroveneto.it – Manuale Utente – Versione 3.0.- data 01/12/2013, pp. 36-45.](#)

Per individuare il significato di “sede di lavoro”, assumono rilievo i nuovi standard tecnici relativi alle comunicazioni obbligatorie, di cui alle [Comunicazioni obbligatorie Modelli e regole Settembre 2016 v. 1.0.](#), a cura del Ministero del Lavoro ⁽⁹⁾.

Nell'espone la struttura del modulo Unificato Lav, viene spiegato il significato del campo *Comune – CAP – Indirizzo della sede di lavoro* relativo al “Quadro datore di lavoro”: «Si inseriscono i dati di localizzazione del **luogo ove si svolge la prestazione di lavoro**. In caso di lavoro a domicilio si riferiscono alla sede di lavoro in cui viene tenuto il registro aziendale dei lavoratori a domicilio. In caso di telelavoro si riferiscono alla sede di lavoro cui il lavoratore è assegnato come risultante dall'informativa scritta fornitagli ai sensi della Direttiva 91/533/CEE». «Per la comunicazione di instaurazione o proroga del rapporto di lavoro si riferiscono alla sede di lavoro assegnata all'atto dell'assunzione. In caso di comunicazione di trasferimento si riferiscono alla sede di lavoro cui il lavoratore viene trasferito. Per la comunicazione di distacco si riferiscono alla sede di lavoro del distaccante. Per la comunicazione di cessazione si riferiscono alla sede di lavoro cui il lavoratore è assegnato al momento della cessazione. Il comune si seleziona dalla tabella “comuni e stati esteri”. Il campo “comune sede di lavoro” identifica il servizio competente. Questi campi devono essere compilati anche se uguali a quelli della sede legale» ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Come comunicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [con la nota direttoriale prot. 33/5109 del 16 agosto 2016](#), tali nuovi standard tecnici relativi alle comunicazioni obbligatorie sono entrati in vigore il 30 settembre 2016.

⁽¹⁰⁾ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Comunicazioni obbligatorie Modelli e regole Settembre 2016 v. 1.0.*, p. 9.

Dunque appare chiaro come la sede di lavoro – e quindi l'unità operativa – consista nel luogo fisico in cui dovrà essere resa la prestazione di lavoro del tirocinante, quindi la sede legale, lo stabilimento, la filiale, il laboratorio, geograficamente localizzato mediante il suo indirizzo.

Benché la suddetta nozione di “unità operativa” rappresenti un'indicazione dell'amministrazione regionale di carattere meramente tecnico-operativo (le FAQ non costituiscono certamente una fonte del diritto tipica e vincolante), che a sua volta rinvia ad una nozione di “sede di lavoro” elaborata in via operativa dall'amministrazione ministeriale statale, deve ritenersi che tale sia il suo significato ai sensi della normativa della Regione del Veneto.

Vero è che la nozione di “unità operativa” in questione è notevolmente distante dalle nozioni di “unità produttiva” di cui alle fonti normative statali e all'elaborazione giurisprudenziale, fondate sul concetto di autonomia dell'articolazione organizzativa, cui inevitabilmente si sovrappone. Certamente il concetto “geografico” di unità operativa consente una maggiore semplicità applicativa del diritto per gli operatori economici, ma esigenze di uniformità e coerenza nell'ordinamento giuridico nazionale avrebbero reso più opportuno utilizzare la nozione di unità produttiva, come in effetti è stato deciso da altre Regioni. D'altra parte, neppure a livello di legislazione statale esiste una nozione di unità produttiva valida per l'intero ordinamento giuridico ⁽¹¹⁾, e ciascu-

(11) Ad esempio, con riguardo al concetto di “unità produttiva” di cui agli artt. 35 l. 300/1970 e 2103 c.c. il consolidato orientamento giurisprudenziale (di legittimità e costituzionale) considera tale «qualsiasi articolazione autonoma dell'impresa, che sia idonea ad espletare, in tutto o in parte, l'attività di produzione di beni o di servizi costituente l'oggetto sociale

na Regione e Provincia autonoma, nell'ambito della competenza esclusiva in materia di tirocini ⁽¹²⁾, può decidere in piena autonomia se riferirsi a tale concetto organizzativo (o equivalenti), e quale significato attribuirvi.

aziendale e quindi che risulti dotata, oltre che della necessaria autonomia, anche di tutti gli strumenti sufficienti e necessari allo svolgimento della funzione produttiva dell'impresa». In particolare, l'unità produttiva deve caratterizzarsi «per condizioni imprenditoriali di indipendenza tecnica e amministrativa». Tale orientamento chiarisce sia il significato di “unità produttiva” di cui all'art. 4, 5° comma d.lgs. 66/2003 (cfr. [Nota del Ministero del lavoro n. 497 del 13.06.2006](#)), sia il significato di “unità produttiva” di cui al d. lgs. 148/2015 (cfr. [Circolare dell'INPS n. 197/2015](#)). Invece, ai sensi dell'art. 2, lett. t) d.lgs. 81/2008 è «unità produttiva» lo «stabilimento o struttura finalizzati alla produzione di beni o all'erogazione di servizi, dotati di autonomia finanziaria e tecnico funzionale».

(12) Riconosciuta da [Corte Cost., sentenza n. 50/2005](#).

4.

CAPITALE UMANO E *EMPLOYABILITY*

L'*employability* si costruisce sin dall'infanzia: il valore dello sport*

di Andrea Negri

Si è abituati a credere che la scrittura di un curriculum vitae, la costruzione di competenze spendibili nei contesti di lavoro e l'occupabilità di una persona siano attività relative alla fase della vita in cui si diventa grandi e si inizia a cercare una occupazione.

Si è abituati a credere che quella fase esistenziale duri per poco tempo, fino a quando ciascuno individua il suo cammino e, forse, il lavoro ideale.

Un'abitudine che ci induce, negli anni della formazione scolastica, a non avere a cuore le scelte che facciamo, a non riflettere sulle reali conseguenze di incoerenze formative o sulla distanza tra la scuola scelta e la propria attitudine personale.

Durante la frequenza di un corso della mia laurea specialistica in Relazioni di Lavoro, ho avuto quasi una illuminazione e ho compreso che il racconto della vita di una persona, come nasconde il

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 aprile 2016, n. 13](#), *Lezioni di Employability*/46.

significato di *curriculum vitae*, inizia sin da subito, dalle prime scelte che essa compie e dalle prime esperienze sociali che vive. **Ho compreso che la scelta di un lavoro in linea con le caratteristiche della persona e con i percorsi formativi svolti non può basarsi su un bilancio svolto frettolosamente in pochi giorni ma dovrebbe essere l'esito di una riflessione su tutta la strada fino ad allora percorsa.**

Ogni singola attività svolta, in apparenza assai lontana dal mondo del lavoro e difficilmente leggibile in chiave di occupabilità futura, può essere in questo senso riscoperta e da essa possono essere tratti spunti interessanti per la costruzione del proprio percorso anche professionale.

La pratica sportiva, ad esempio, ha in sé un gran valore e una ricchezza speciale che, se inserite nel proprio CV, rappresentano molto della persona e testimoniano un messaggio estremamente positivo sulla sue capacità attitudinali.

Personalmente ho sempre investito tanto tempo, sin da quando ero piccola, nell'attività sportiva. Questo mi ha condotto oggi ad essere istruttrice in una società calcistica e ad apprezzare direttamente quanto lo sport e l'aspetto relazionale ed emotivo che esso insegna a sviluppare, conti nella vita di ciascuno, specialmente dei bambini.

Per i piccoli calciatori che incontro settimanalmente ad allenamento, il calcio non è solo uno sport, che appassiona e aggrega, ma è un vero e proprio punto di riferimento. Rappresenta i loro progetti esistenziali, le loro passioni e speranze, e così ripongono negli adulti che li seguono e li formano aspettative di vita e di realizzazione. **Ci sono momenti in cui questo sguardo teso**

verso l'adulto mostra tutto il suo valore, di ispirazione e di esempio. Il progetto di crescita che un bambino crea negli anni dell'infanzia coinvolge l'educatore, il genitore, l'insegnante ed il maestro e l'evoluzione di competenze ed abilità dipende anche da quanto questo coinvolgimento sia virtuoso e sano.

L'immagine dello sport è l'immagine della vita, poiché ciascuno è sempre l'esito anche di ciò che ha o non ha ricevuto negli anni della crescita, raccogliendo il frutto di un rapporto educativo. Nei primi giorni di lavoro di un giovane, ad esempio, accade nuovamente questo evento: un allievo cerca un maestro, lo sguardo di un giovane si rivolge ad un adulto in cerca di insegnamento, di tracce, di esempio per imparare un mestiere.

Si parla tanto di apprendistato, riflettendo sul suo potenziale e sul suo limitato utilizzo. Prima ancora che una forma contrattuale, l'apprendistato nasconde questo importante progetto, riproponendo un modello educativo alla base della crescita professionale. In questo modello vi è la chiave della evoluzione generazionale e dello scambio tra chi ha imparato e chi imparerà, chi ha tracciato un solco e chi continuerà, magari modificandolo pur partendo da quanto fatto precedentemente.

Pietro Mennea, famoso campione dell'atletica diceva: «Lo sport insegna che per la vittoria non basta il talento, ci vuole lavoro e sacrificio quotidiano. Nello sport come nella vita». In ambito scolastico e lavorativo non basta avere un buon CV fatto di ottimi risultati scolastici, di traguardi e di coccarde. È altresì importante coltivare e accrescere ciò che abbiamo imparato ogni giorno, senza mai credere di aver raggiunto la meta e che sia impossibile migliorare ancora.

Questa attitudine si impara sin dall'infanzia ed è chiaramente custodita nella condotta sportiva, che richiede consapevolezza di forza e potenziale, abitudine al servizio e alla collaborazione, accettazione della sconfitta, sobrietà nella vittoria, investimento continuo in se stessi, capacità di sviluppare leadership.

Ho imparato dai miei bambini che la prima essenziale inclinazione che lo sport, il lavoro e la vita richiedono è quella al sorriso, a trarre insegnamento da ogni evento e a dare peso alle cose sempre in una ottica di miglioramento futuro. Persino il leader, il capitano di una squadra, il capo di una impresa è il primo a mettersi a servizio degli altri, spronandoli, tirando fuori da loro il meglio con modalità adeguate alle singole persone.

Lo sport è una buona metafora della vita e i valori che esso trasmette sono trasferibili nei contesti di lavoro e in tutti gli ambiti sociali che siamo abituati a frequentare. **I modelli educativi sono alla base di una occupabilità consapevole, intesa come l'occasione per realizzare progetti di vita realistici senza dimenticare l'anelito all'ideale, che ci rende persone felici.**

Il valore di un tirocinio oltre il denaro: il futuro dei giovani*

di Andrea Negri

È sempre difficile capire quale strada intraprendere. Professionale e personale. Lo è tanto di più se hai 23 anni, una laurea appena conclusa in tasca e non hai mai conosciuto le dinamiche di una azienda o di un contesto lavorativo.

Forse perché l'università che hai frequentato ti indicava come metodo fondamentale il mero studio di libri e manuali o perché non ti sono mai state aperte le porte di un luogo di lavoro vero e proprio.

Forse perché hai pensato di concentrarti sullo studio in modo tale da concludere il percorso il prima possibile e non hai ritenuto essenziale sperimentare percorsi paralleli tramite i quali incrementare le tue competenze e comprendere la differenza tra scuola e lavoro.

Ed ora, terminato questo percorso accademico, decidi di mandare il tuo curriculum a qualche azienda sperando che possa arriva-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 luglio 2016, n. 25](#), *Lezioni di Employability*/47.

re per te una buona opportunità. Immagini di poter applicare quanto hai imparato sui libri durante le tue tante ore di studio, e attendi fiducioso.

E così in poco tempo arrivano due offerte formalmente simili ma con compensi talmente differenti. Due tirocini, come impiegato contabile e amministrativo, otto ore al giorno per sei mesi: il primo con un rimborso spese di 300 euro mensili, il secondo con un compenso di 1000 euro al mese. Non vi è dubbio che quest'ultimo alletti maggiormente e appaia, ad un occhio inesperto, più serio e professionale. Ma una cosa la scuola ti ha insegnato: occorre andare a fondo nella comprensione dei fenomeni e cercare di rintracciare le ragioni di distonie e difformità apparenti.

Quale è la natura è l'essenza del tirocinio? Esso non è un contratto di lavoro ma una forma di lavoro senza contratto tesa a consentire ad un giovane, in questo caso, di orientarsi tra vari contesti professionali e imparare competenze base utili per svolgere una professione. Il cuore del tirocinio quindi è esclusivamente la formazione e l'accompagnamento che un tutor svolge finalizzato a mostrare le dinamiche di un contesto lavorativo e i processi che sono alla base di ogni attività professionale. Il tirocinio risponde quindi alla generale regola economica e giuridica dello scambio di ricchezza e prestazioni tra due soggetti ma trasferisce questo scambio su un piano esclusivamente formativo. All'attività del tirocinante, accompagnata costantemente, corrisponde il tempo, la cura e la qualità della formazione svolta dal tutor. **Il denaro qui non ha spazio perché la formazione spiega e ripaga lo scambio, e consente di non confondere questo accompagnamento didattico educativo, pur sempre svolto in contesto lavorativo con un rapporto di**

lavoro vero e proprio, dove alla prestazione corrisponde una retribuzione in denaro.

Offrire ad un tirocinante 1000 euro mensili significa, in questa ottica, ricondurre il rapporto formativo in una dimensione di reciprocità economica tipica di un contratto di lavoro, richiamando obblighi, diritti e di attese proprie del lavoro dietro retribuzione. La formazione, per sua natura delicata e pura, rischia con ogni probabilità di rompersi e sparire in questo scambio, pur restando certa, trattandosi di tirocinio, l'assenza di un contratto di lavoro.

Questo ragionamento richiama subito il concetto di prestazione lavorativa, che qualora venga così retribuita dovrebbe essere chiaramente individuata, e la sua esecuzione potrebbe essere pretesa dal datore di lavoro. In questo quadro la formazione sparisce perché la retribuzione consente l'esercizio di diritti e poteri datoriali che non richiamano il tutoraggio e l'accompagnamento formativo.

Identico discorso, che sfugge ad una analisi superficiale, è l'assenza nel compenso previsto per il tirocinio, proprio perché non si tratta di un contratto di lavoro, di una quota riservata a contributi fiscali e previdenziali, previsti invece nella retribuzione ricevuta da un lavoratore regolarmente assunto.

Un così alto rimborso o compenso per un tirocinante rende più appetibile l'occasione per un neo laureato, è vero. La notizia magari echeggia sulla rete e sui giornali dando una idea di qualità e garanzia di chi li propone. Consentire ai giovani di guadagnare qualcosa in più sembra un dono fat-

to ad una generazione, destinata altrimenti allo sfruttamento.

Eppure così non è: se il nostro ordinamento consente ad un datore di lavoro di poter pagare 1000 euro un tirocinante, verso cui non ha obblighi tipici di un contratto di lavoro, e con esso poter sostituire un lavoratore che a parità di retribuzione, lo vincolerebbe maggiormente da un punto di vista economico e normativo, che futuro c'è per noi giovani?

Verranno sempre preferiti gli stagisti, che assicurano lo stesso lavoro con molte meno garanzie. Non è forse meglio un periodo più breve di tirocinio vero, privo di retribuzione economica ma ricco di formazione, che possa davvero preparare un giovane ad un contratto di lavoro?

Perché i media, l'informazione si concentrano sul valore di un tirocinio da mille euro e non mostrano quanto questa tendenza possa di fatto rivelarsi miope nei confronti del futuro lavorativo dei giovani?

Un tirocinio può essere considerato di qualità se ha un vero e proprio contenuto formativo e non se si identifica con un lavoro pagato senza futuro.

Al mondo ci sono cose che luccicano, abbagliando chi non sa vederle a fondo. Ci sono però anche cose luminose, perché dotate di vera ricchezza. A noi giovani la scelta, per una volta consapevole.

Occupabilità: cosa ci dice la lettura del curriculum degli studenti universitari?*

di Andrea Negri

Cosa è possibile leggere davvero in un curriculum vitae di un giovane studente universitario?

Sicuramente da ogni pagina si potrà trarre qualche indicazione sulla persona che lo ha redatto e che si racconta, dal modo in cui scrive, dal format scelto, dalla selezione proposta del proprio vissuto formativo, personale e quando esiste, lavorativo. Se però si leggono insieme 173 curriculum di studenti universitari frequentanti lo stesso corso accademico, è possibile trarre una fotografia alquanto significativa di una generazione di giovani che tra pochi anni incontrerà per la prima volta il mercato del lavoro e che si forma sui banchi per giungere preparata a questo momento.

L'esperimento è stato svolto all'interno del corso di diritto del lavoro della facoltà di Economia "Marco Biagi", dove il docente ha richiesto agli studenti, nella prima lezione, di redigere e consegnare il proprio curriculum vitae come occasione per prendere un primo contatto con le dinamiche del mercato del la-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36](#), *Lezioni di Employability/48*.

voro. La lettura dei curriculum degli studenti ha permesso al docente di modulare il proprio insegnamento in modo tale da avvicinarlo il più possibile alle esperienze dei ragazzi per rendere il diritto del lavoro materia più concreta e interessante.

L'analisi di questi curriculum ha fornito numerosi spunti di riflessione su diverse problematiche riguardanti la distanza tra giovani e mondo del lavoro, tra i principali troviamo: la difficoltà di redigere un curriculum che sia interessante per le imprese, l'evidente *skills mismatch*, il primo incontro con il mondo del lavoro come lavoro nero, le numerose esperienze svolte tramite tirocini e la totale assenza di lavoro interinale.

La maggior parte dei curricula analizzati sono stati redatti in formato europeo che li rende tutti uguali tra loro mentre un curriculum per essere interessante deve avere una sua "storia" da raccontare che riesca ad attirare l'attenzione dell'impresa durante la lettura, che è sempre più rapida e selettiva.

Un altro elemento che emerge chiaramente dalla lettura è la mancata coerenza tra percorsi formativi e lavorativi. Il sistema educativo formativo oggi, pare non offra competenze che siano spendibili sul mercato del lavoro in una prospettiva di occupabilità futura, creando una marcata frattura tra due realtà come scuola e impresa che dovrebbero prediligere il dialogo e la continua e costante interazione.

Avvicinare queste due realtà significa formare i lavoratori di domani attraverso esperienze di lavoro tutelate che possano essere un buon punto di partenza per il futuro.

Il numero di esperienze di lavoro tutelate nei 173 curriculum analizzati è veramente esiguo perché il 50% dei studenti hanno affrontato la loro prima esperienza lavorativa come lavoro nero: questo non solo delegittima l'esperienza professionale ma sottrae soprattutto il valore pedagogico spogliandolo di certezza, tutela e regolarità. È necessario che le esperienze lavorative dei giovani vengano adeguatamente regolate e inquadrare, in una realtà che oggi prevede strumenti contrattuali consoni al loro inquadramento.

Dallo studio di questi curriculum emerge la difficoltà dei giovani di essere occupabili e di presentarsi al mercato del lavoro.

Questo problema può essere affrontato da scuola e impresa attraverso l'utilizzo di preziosi strumenti come l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato, strumenti preziosissimi che tuttora sono ancora scarsamente utilizzati o in modo scorretto.

Essi sono le principali leve per la formazione di bacini di competenze a disposizione del mercato del lavoro.

Da questa affermazione è possibile fare alcune riflessioni sulla fotografia di una generazione che oggi trova numerose difficoltà durante la transizione scuola lavoro, lo sguardo deve dunque rivolgersi all'università che di fatto precede l'incontro con il mercato del lavoro, emerge dunque chiaramente l'esigenza che essa trasformi il suo ruolo attraverso metodi didattici innovativi. formando i giovani, dando loro una chiara idea sulla spendibilità delle competenze maturate durante gli anni della formazione, rendendoli consapevoli dei loro percorsi ma soprattutto occupabili.

5.

CARCERE E LAVORO

Il carcere rieduca se il lavoro è vero*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Un forte impegno ideale e progettuale quello di chi ha collaborato agli Stati Generali sulla esecuzione della pena promossi dal Ministero della Giustizia. I lavori sono praticamente terminati. Molti gli esperti e gli addetti ai lavori coinvolti. Fatica tuttavia ancora a decollare il dibattito pubblico sulla situazione dei detenuti nelle carceri. Ancor più oggi, in una situazione di crisi economica e occupazionale che pare relegare gli ultimi in un limbo di indifferenza e sofferenza.

Il Ministro della Giustizia Orlando, proprio su questo giornale, ha ripreso le parole del recente messaggio per la giornata della Pace in cui il pontefice affronta in un importante passaggio il tema delle condizioni delle carceri. **È positivo il dato che ricorda il Ministro sugli aspetti quantitativi della capienza delle carceri, è importante però guardare anche alla qualità dei periodi di detenzione e quello che accade una volta scontato il periodo di pena.** Lo stesso Papa ha centrato l'attenzione sulla «finalità rieducativa della sanzione penale». Ma come avviene oggi questa rieducazione, se avviene? Ci aiutano alcuni numeri, in primis quelli sulla recidiva, ossia su quanti ex-carcerati tor-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 gennaio 2016, n. 1.](#)

nano a delinquere una volta scontata la pena. I dati ufficiali sulla recidiva dicono che il 68,5% degli ex-detenuiti commettono reati dopo essere usciti di prigione, numeri più realistici parlano dell'80% e oltre. Al contrario i detenuti che durante il periodo in carcere hanno la possibilità di lavorare, hanno una percentuale di recidiva inferiore al 10%. Con il lavoro si aprono importanti opportunità di socializzazione e reinserimento ma si apre anche un percorso individuale della scoperta di sé, della propria identità, e della relazione con l'altro.

Da sempre si riconosce come il lavoro possa rispondere alle esigenze rieducative della esecuzione della pena che l'articolo 27 della nostra Costituzione sancisce. Il problema si pone però guardando i numeri di coloro che lavorano oggi nelle carceri italiane. Su una popolazione carceraria di 53.623 persone, solo 2.324 hanno una opportunità di conoscere il lavoro vero (poco più del 4%). Sono circa 12.000 invece i detenuti che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione carceraria senza tuttavia grandi possibilità di professionalizzazione e imparare un mestiere. Altissimo il tasso di disoccupazione, oltre il 95%.

Per lavoro vero intendiamo un lavoro del tutto corrispondente a quello di una persona libera con un datore di lavoro esterno (in Italia spesso una cooperativa sociale): un mestiere, insomma, che impone specifiche mansioni a cui corrisponde una equa retribuzione. Al contrario la maggior parte dei detenuti che oggi lavorano è "assunta" dalla amministrazione carceraria per svolgere, per poche ore, quelle mansioni interne alla prigione poco o nulla qualificanti chiamate ancora con nomi più che novecenteschi come lo spesino, lo scopino e lo scrivano. Lavori pagati non con un vero salario ma con una misera mercede e che poco

hanno a che fare con il mercato del lavoro che i detenuti incontreranno una volta scontata la pena.

Dietro alla necessità di risolvere questa grave situazione, che ha conseguenze sia sui detenuti che, a causa della recidiva, sull'intera società, **vi è una idea della persona e del lavoro che è oggi ancor poco diffusa.** Spesso il detenuto è definito unicamente per il suo sbaglio, per il reato commesso. E il carcere è unicamente il luogo fisico in cui si è condannati a scontare la pena. Un luogo quindi che serve unicamente a impedire il contatto tra il mondo esterno e colui che ha sbagliato, in chiave di protezione della società in contraddizione con il bene e la centralità della persona stessa.

Se, per tutti noi, il lavoro è uno degli aspetti centrali della vita e della nostra crescita attraverso una identità professionale e non sono una variabile economica, ciò, a maggior ragione, vale per il detenuto. **Negare il diritto al lavoro non equivale infatti a sanzionarlo per il delitto che ha commesso ma privarlo uno degli aspetti salienti della vita: la relazione con le persone e con la realtà.** Nulla a che vedere con la rieducazione di quello che spesso si ritiene un malvagio o un primitivo. Si tratta dell'educazione della persona, di tutte le persone, attraverso il lavoro. Anche e a maggior ragione quelle persone che hanno sbagliato e che vedono nel lavoro una occasione di recupero del senso della vita e di riscatto sociale nella relazione con gli altri. Per questo il lavoro da prospettare ai detenuti deve essere un lavoro vero, non occasioni fittizie e di dubbia qualità. Tanto meno ipotesi di lavoro in cambio di sconti di pena che, oltre ad essere di dubbia legittimità rispetto ai principi costituzionali di retribuzione sufficiente, finirebbero per snaturare quella dimensione educa-

tiva e formativa propria del lavoro inteso non solo come scambio ma come relazione tra persone.

Esistono molte esperienze interessanti nel nostro Paese, soprattutto grazie a quelle cooperative sociali animate da persone che ogni giorno impegnano tempo, pazienza e risorse per consentire ai detenuti italiani, tra mille ostacoli e difficoltà, una possibilità in più di incontrare il lavoro vero. Un primo sforzo potrebbe essere quello di iniziare a guardare a quello che già accade e, forti dei risultati, **favorire la massima diffusione dei modelli virtuosi in una ottica di sistema anche attraverso coraggiose sperimentazione.**

Su tutte i percorsi di apprendistato e alternanza scuola lavoro anche in considerazione del basso livello di scolarizzazione dei detenuti. L'anno della Misericordia da poco aperto dal Papa potrebbe essere l'occasione migliore per fare qualcosa di concreto per chi in passato ha sbagliato e sta pagando, **affinché la pena non sia una vessazione inutile e non continui oltre le mura del carcere.**

Fare impresa in carcere: con la legge Smuraglia è possibile*

di Serena Santagata

Promuovere il lavoro penitenziario, come strumento per il reinserimento nella società dei detenuti, è una sfida sociale, ma anche imprenditoriale. Per vincere questa sfida servono azioni concrete, la prima delle quali è collegare il carcere al mondo del lavoro, trasformando i detenuti in lavoratori, e al contempo, sostenendo le imprese interessate a dare lavoro ai ristretti, mettendole nelle condizioni di poterlo fare.

Il carcere può infatti diventare un vero e proprio contesto produttivo, se si consente agli operatori economici di entrarci in contatto. Sono necessari tuttavia incentivi di tipo economico che favoriscano gli investimenti da parte delle aziende. Si tratta di un investimento anche sociale e non solo una mossa imprenditoriale, perché il lavoro penitenziario consente il drastico abbattimento della recidiva e risponde in pieno allo scopo rieducativo della pena stabilito dall'art. 27 della Costituzione.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 febbraio 2016, n. 5.](#)

Agevolazioni importanti sono previste dalla Legge Smuraglia, la l. n. 193/2000, che assegna sgravi contributivi e crediti d'imposta alle cooperative o alle imprese che assumono o svolgono attività formativa nei confronti di detenuti. Gli incentivi in questione rappresentano benefici considerevoli, concepiti per tenere sotto controllo i maggiori costi derivanti dal lavorare con persone plurisvantaggiate, ma soprattutto per dare loro una possibilità, e non abbattere semplicemente il costo della manodopera o acquisire commesse a prezzi più bassi.

Amalgamare impresa e carcere richiede un sistema di regole specifiche: ad esempio, non sarebbe sufficiente destinare gli sgravi previsti dalla legge di stabilità per il 2016 ad una azienda o cooperativa intenzionata ad assumere un soggetto sottoposto a misure restrittive della libertà. A parte il fatto che nel 2016 gli sgravi previsti dalla legge di stabilità sono più che dimezzati, si tratta di benefici generali che riguardano tutti, indifferentemente, e che presumibilmente le imprese non utilizzeranno per assumere soggetti svantaggiati.

Il potenziamento del lavoro penitenziario passa allora per l'applicazione della Legge Smuraglia, che offre un regime di favore alle imprese intenzionate a instaurare un rapporto di lavoro con i detenuti, sia per entità delle misure che per estensione temporale della possibilità di usufruirne.

In definitiva, non si tratta di un semplice insieme di sgravi fiscali e contributivi, bensì di un sistema incentivante che consente di "fare impresa" in carcere e che si propone di restituire dignità ai detenuti attraverso il lavoro, promuovendone il rientro nella società civile.

Questo il quadro degli incentivi regolamentati dalla l. n. 193/2000:

| | |
|----------------------------|--|
| Credito d'imposta | 520,00 euro mensili per ogni detenuto assunto per un periodo superiore a 30 giorni, per tutta la durata della detenzione e per un massimo di 18 mesi per detenuti che hanno beneficiato del lavoro all'esterno o semilibertà e per un massimo di 24 mesi per detenuti scarcerati per fine pena. Il credito di imposta spetta anche per i semiliberi nella misura di 300,00 euro mensili. Per i lavoratori assunti a tempo parziale, il credito d'imposta viene riproporzionato alle ore prestate. |
| Sgravi contributivi | Riduzione degli oneri contributivi del 95% per le lavorazioni interne all'istituto. Tali sgravi contributivi non possono essere usufruiti da parte delle imprese che assumono detenuti per lavori all'esterno dell'istituto |

L'enigma del lavoro a domicilio penitenziario: alcune problematiche*

di Alessandro Alcaro

I costituenti, come si evince dall'art. 4 Cost., hanno inteso attribuire rilievo giuridico costituzionale al fenomeno economico del lavoro in termini di libertà e responsabilità della persona, nonché di pieno sviluppo e affermazione della propria identità ⁽¹⁾.

Ciò è maggiormente vero per una specifica categoria di persone svantaggiate, «le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni» ⁽²⁾, la cui rieducazione, in attuazione dell'art. 27, 3° comma Cost., si deve sostanziare in un trattamento che tenda al loro reinserimento sociale ⁽³⁾ avvalendosi, tra l'altro, del lavoro che, salvo casi d'impossibilità, è loro assicurato ⁽⁴⁾.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 novembre 2016, n. 37](#).

⁽¹⁾ In tal senso, M. Tiraboschi, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, ADAPT University Press, 2016, p. 9.

⁽²⁾ Cfr. [art. 4, 1° comma, l. 381/1991](#).

⁽³⁾ Cfr. [art. 1 l. 354/1975](#).

⁽⁴⁾ Cfr. [art. 15. l. 354/1975](#).

In tal senso, il lavoro a domicilio rappresenta una tra le molteplici opportunità lavorative potenzialmente disponibili per i reclusi, come si evince dall'[art. 47, 10° comma d.P.R. 230/2000](#), il quale stabilisce che i posti di lavoro a disposizione della popolazione penitenziaria siano fissati in un'apposita tabella predisposta dalla direzione, nella quale devono essere indicati separatamente i posti disponibili nelle «lavorazioni interne, nelle lavorazioni esterne e nei servizi d'istituto», come pure «**i posti disponibili all'interno come lavoro a domicilio** nonché le opportunità all'esterno a cui accedere tramite il beneficio dell'ammissione al lavoro all'esterno».

Come già si desume dalla disposizione sopra riportata, e come corroborato dall'analisi della [l. 354/1975](#) e del [d.P.R. 230/2000](#), si tratta **dell'unica tipologia di contratto di lavoro subordinato cui il legislatore faccia espresso riferimento nell'ordinamento penitenziario.**

In tal senso, acquista importanza stabilire quale sia la sua disciplina, quali tra le diverse e multiformi esigenze dei reclusi lavoratori e delle imprese ovvero cooperative sociali miri a soddisfare, e da ultimo, quale sia il senso dello schema contrattuale del lavoro a domicilio in un sistema che, dalla [l. 296/1993](#), ha aperto il sistema delle lavorazioni interne agli istituti di pena alla gestione diretta dei privati.

Il presente articolo non vuole (né potrebbe, visti i limiti redazionali) fornire una soluzione alla precitata questione. Ci si limiterà pertanto ad inquadrare i principali aspetti problematici di uno schema contrattuale modellato su specifiche esigenze dei “lavoratori liberi”, ma che il legislatore ha voluto rendere disponibile anche ai lavoratori ristretti.

In primis, **il lavoro a domicilio penitenziario ha una disciplina estremamente composita e frammentata**, a cavallo tra il diritto penitenziario ed il diritto del lavoro. Esso è menzionato direttamente in alcune sparse disposizioni: il già citato [art. 47, 10° comma d.P.R. 230/2000](#), [l'art. 52 d.P.R. 230/2000](#) ⁽⁵⁾ e [l'art. 19, 6°-7° comma l. 56/1987](#). Nessuna di esse “istituisce” il lavoro a domicilio negli istituti di pena, ma lo “presuppone”, dettando alcune limitate indicazioni finalizzate a precisarne l'esercizio con riferimento allo stato di detenzione.

La dottrina ⁽⁶⁾ ha, tradizionalmente, ritenuto che la lacuna di regolamentazione possa essere colmata ritenendo applicabile la normativa sul lavoro a domicilio di cui alla [l. 877/1973](#) ⁽⁷⁾, in quanto, in sostanza, complementare e non alternativa rispetto alla disciplina di cui all'ordinamento penitenziario.

La regolamentazione del lavoro a domicilio penitenziario costituisce, dunque, un “enigma giuridico”, a causa del complesso intarsio tra le limitate indicazioni normative penitenziarie e le disposizioni della [l. 877/1973](#), che fornisce una disciplina con riguardo a fattispecie concrete ontologicamente diverse rispetto a quelle rinvenibili nella realtà detentiva.

⁽⁵⁾ Che, tra l'altro, rinvia alle «modalità e condizioni», di cui all'[art. 51 d.P.R. 230/2000](#), sulle *Attività artigianali, intellettuali o artistiche* dei reclusi.

⁽⁶⁾ In tal senso, V. Lamonaca, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in LPO, 8-9, 2010, p. 842; D. Gottardi, *Il lavoro a domicilio (voce)*, in NDDP, sez. comm., VIII, 1992, p. 191.

⁽⁷⁾ Per un'efficace analisi sistematica del tipo contrattuale del lavoro a domicilio dei lavoratori “liberi”, cfr. L. Nogler, *Lavoro a domicilio*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/lavoro-a-domicilio_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/lavoro-a-domicilio_(Diritto-on-line)/)

Il suddetto *rebus* giuridico può avere soluzione solamente nella misura in cui si ricostruisca la *ratio* del lavoro a domicilio penitenziario e le specifiche esigenze datoriali e del prestatore di lavoro sottese a tale tipologia contrattuale, e dunque le ripercussioni che ciò ha in primo luogo sulla disciplina del luogo della prestazione, del tempo della prestazione, e della retribuzione della medesima.

Certamente, anche negli istituti di pena «il lavoro a domicilio realizza una forma di decentramento produttivo, in cui l'oggetto della prestazione del lavoratore assume rilievo non già come risultato, ma come estrinsecazione di energie lavorative, resa in maniera continuativa all'esterno dell'azienda, e però organizzata ed utilizzata in funzione complementare o sostitutiva del lavoro eseguito all'interno di essa, e, correlativamente, il vincolo di subordinazione viene a configurarsi come inserimento dell'attività del lavoratore nel ciclo produttivo aziendale, del quale la prestazione lavorativa da lui resa, pur se in ambienti esterni all'azienda e con mezzi ed attrezzature anche propri del lavoratore stesso [...] diventa elemento integrativo (c.d. subordinazione tecnica)»⁽⁸⁾.

Questo schema contrattuale deve essere temperato con le peculiarità e finalità dell'ordinamento penitenziario: in tal senso, all'esigenza datoriale di avvalersi del lavoro a domicilio come mezzo legittimo di decentramento produttivo, si affianca l'esigenza di avvalersi di forza-lavoro economicamente conveniente⁽⁹⁾, nonché l'esigenza di perseguire la finalità di inserimento lavorativo dei reclusi⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Così Cass., 12.3.2007, n. 5693; Cass., 14.3.2007, n. 5913; Cass. n. 5840/2002; conforme Cass. n. 4118/1992, n. 11434/1995, n. 9516/1998, n. 7328/2002, n. 21594/2002, n. 15915/2004.

⁽⁹⁾ Ciò a causa delle agevolazioni contributive e degli sgravi fiscali concessi, *ex artt. 2-3 l. 193/2000 c.d. Legge Smuraglia*, alle cooperative sociali, azien-

Ma sono soprattutto le esigenze del lavoratore a presentare profili di peculiarità rispetto allo schema contrattuale tradizionale. L'esigenza del lavoratore a domicilio "libero" è quella di preservare una «sfera di autodeterminazione»⁽¹¹⁾ che lo avvicini al lavoratore autonomo, potendo decidere da sé, in osservanza delle esigenze produttive e delle direttive datoriali, i tempi, i ritmi di lavoro, l'organizzazione del medesimo, finanche gli strumenti della prestazione. È palese come con riguardo a soggetti ristretti, questa esigenza, che pure può essere presente, si esplicherà in termini peculiari, dovendo contemperarsi con il pervasivo ruolo dell'amministrazione penitenziaria nel determinare i luoghi e i tempi della vita del recluso, nonché le sue attività. Inoltre, il lavoro a domicilio penitenziario deve rispondere all'ulteriore esigenza (costituzionalmente imposta) rieducativa di abituare il recluso al lavoro, facendogli acquisire maggiore consapevolezza delle proprie capacità e del proprio ruolo sociale e qualora non le avesse, capacità professionali spendibili all'esterno, nel mercato del lavoro.

Ciò detto, **l'elemento cardine del lavoro a domicilio è l'alterità del luogo della prestazione di lavoro rispetto alla disponibilità datoriale**: solo tramite l'alterità del luogo di lavoro è possibile che il lavoratore possa sottrarsi al pervasivo controllo datoriale sui tempi e le modalità di esecuzione della prestazione, e

de pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o inter-nate.

⁽¹⁰⁾ Che si riscontra nelle cooperative sociali di cui all'[art. 1, 1° comma, lett. b\), l. 381/1991](#).

⁽¹¹⁾ Tale terminologia si rinviene in M. De Cristofaro, *Il lavoro a domicilio*, Padova, 1978, p. 272. Altra dottrina preferisce l'espressione "autonomia personale".

quindi disporre di una sua “sfera di autodeterminazione”. Senza tale elemento, non c’è lavoro a domicilio, ma subordinazione ordinaria, come si evince dall’[art.1, 3° comma l. 877/1973](#). **Ciò vale anche per il lavoro a domicilio negli istituti di pena?**

Da qui l’enigma giuridico inizia a presentarsi: il domicilio del recluso è l’istituto penitenziario, ed *ex* [art. 51 d.P.R. 230/2000](#), l’attività lavorativa a domicilio può essere prestata nelle “camere” o in “appositi locali”, la cui disponibilità giuridica certamente rientra nella titolarità dell’amministrazione penitenziaria. Costituiscono tali luoghi «domicilio o locale di cui abbia la disponibilità» *ex* [art. 1 l. 877/1973](#)? Si pensi al fatto che l’accesso ai locali e i tempi di permanenza nei medesimi sono determinati dall’amministrazione penitenziaria con il regolamento interno *ex* [art. 36 d.P.R. 230/2000](#). Ed ancora: se i reclusi lavoratori a domicilio sono subordinati alle dipendenze dei terzi privati, come si desume dall’[art. 19, 6° comma l. 56/1987](#), possono gli stessi prestare la loro attività in locali interni concessi in comodato d’uso ai privati datori di lavoro *ex* [art. 47 d.P.R. 230/2000](#)? Questione che si inserisce nel problema più generale: il lavoro a domicilio penitenziario si inserisce nel *genus* lavorazioni interne organizzate e gestite da imprese pubbliche, private e cooperative sociali?

L’enigma si estende anche alle **materie prime o accessorie ed attrezzature da impiegare nell’attività lavorativa “a domicilio”**: *ex* [art. 1 l. 877/1973](#) sono «proprie o dello stesso imprenditore, anche se fornite per il tramite di terzi». In che limiti il ristretto possiede, nella reclusione, materie e attrezzature proprie? In che limiti può procurarsele, eventualmente avvalendosi del pe-

culio? ⁽¹²⁾ Può il datore di lavoro privato fornire tali materie e attrezzature? L'installazione delle relative attrezzature richiede necessariamente la disponibilità del locale, mediante comodato concesso dalla direzione? E qual è il ruolo dell'amministrazione penitenziaria? Può essa stessa sopperire alle mancanze materiali del detenuto, mettendo sue materie e attrezzature a disposizione del recluso perché possa svolgere attività in favore del datore di lavoro privato?

E che dire del tempo di lavoro? Nel "mondo libero", lavoro a domicilio equivale a libertà da orari di lavoro imposti dal datore di lavoro. Il lavoratore a domicilio determina da sé il tempo della prestazione, contemperando le esigenze personali e quelle lavorative. In tal senso, l'[art. 17, 5° comma, lett. d\), d. lgs. 66/2003](#) dispone deroghe all'applicazione della disciplina dell'orario di lavoro limitatamente all'orario normale e la durata massima, al lavoro straordinario, al riposo giornaliero, alle pause e al lavoro notturno. **Il recluso, in quanto soggetto ristretto, è privo di questa libertà temporale.** «Gli orari relativi all'organizzazione della vita quotidiana della popolazione detenuta o internata» sono decisi dall'amministrazione penitenziaria col regolamento interno. In che termini il lavoro a domicilio può convivere con questa assenza di libertà? Ma davvero vi è un'assoluta assenza per il recluso di determinare i tempi della prestazione "a domicilio"? Oppure la lettura in combinato disposto degli [artt. 51-52 d.P.R. 230/2000](#) fornisce indicazioni di senso opposto? Ed ancora, considerando che l'attività "a domicilio" si inserisce in un ciclo produttivo, e deve con esso coordinarsi, può il datore di lavoro avere un ruolo

(12) L'[art. 57, 7° comma d.P.R. 230/2000](#) consente l'utilizzo del peculio per l'acquisto di «strumenti, oggetti e libri occorrenti per attività di studio e di lavoro».

nella determinazione dei tempi di lavoro da parte dell'amministrazione penitenziaria? E dunque, in definitiva, se il recluso lavoratore a domicilio si trova a dovere osservare un "orario di lavoro", ha senso precludergli le tutele di cui al [d.lgs. 66/2003](#)?

Le peculiarità del lavoro negli istituti di pena rendono enigmatico anche **il tema della retribuzione del lavoratore a domicilio**. Il suo corrispettivo è da inquadrarsi quale mercede o retribuzione? E se retribuzione, essa assume la struttura del cottimo pieno *ex art. 8 l. 877/1973*? Oppure, stante l'atteggiarsi del tempo della prestazione, è possibile una retribuzione "a tempo"? È compatibile una retribuzione a cottimo con le esigenze rieducative proprie del lavoro penitenziario? Essa può includere una voce «a titolo di rimborso spese per l'uso di macchine, locali, energia ed accessori»? O addirittura è il recluso lavoratore a domicilio a dover rimborsare l'amministrazione penitenziaria? Potrebbe essere, infatti, l'amministrazione stessa a fornire tali macchine, locali, energia ed accessori. E come si struttura la triangolazione tra recluso, amministrazione penitenziaria e datore di lavoro circa la corresponsione della retribuzione?

Si sono voluti tratteggiare solo alcuni quesiti di massima che costituiscono il "rompicapo giuridico" del lavoro a domicilio negli istituti di pena, con riguardo agli elementi cardine dello schema contrattuale, tralasciando altre questioni, quali il ruolo dell'amministrazione penitenziaria nella selezione e assunzione del recluso quale lavoratore a domicilio, la disciplina del licenziamento, l'applicabilità del divieto di avvalersi di intermediari *ex art. 2, 4° comma l. 877/1973*, ecc.

La risoluzione, per quanto complessa, dell'enigma giuridico del lavoro a domicilio penitenziario è fondamentale perché gli operatori economici si possano avvalere correttamente di tale tipologia contrattuale, che altrimenti, stante l'estremo grado di incertezza regolamentare che la connota, rischia la desuetudine in favore di altre tipologie contrattuali di subordinazione, se non un suo utilizzo abusivo quale “alternativa *low cost*” alla subordinazione ordinaria, di cui in sostanza avrebbe tutti caratteri fuorché la (più onerosa) retribuzione a tempo.

6.

COMPETENZE

Certificazione delle competenze: un esempio di come le parti sociali possano intervenire nella costruzione del sistema*

di Federico D'Addio

In una recente nota dell'Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali e di Lavoro (Isril) ([A. Fraccaroli, Professioni in banca... certificate, nota Isril on line n. 2-2016](#)) è stata sottolineata l'importanza di avere una **mappa dei profili professionali nel settore bancario** ed un efficiente e dinamico **sistema di certificazione delle competenze e delle qualifiche**.

Nell'attuale dibattito sul futuro del mercato del lavoro e sulle problematiche del lavoro a livello nazionale e comunitario, infatti, uno dei temi più originali – ed ancora non sondato appieno in tutti i suoi profili giuridici, economici e sociali – è, senza dubbio, quello della **individuazione, validazione e certificazione delle competenze**.

In questa sede è appena il caso di ricordare che, con la **Raccomandazione sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale del 20 dicembre 2012**, il Consiglio dell'Unione

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 febbraio 2016, n. 6](#).

Europea ha invitato gli Stati membri ad **istituire, entro il 2018, un sistema nazionale di certificazione.**

In particolare, sulla base delle indicazioni (peraltro non vincolanti ai sensi dell'art. 288 TFUE) del Consiglio ed in ossequio al principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE, gli Stati membri sono stati esortati a realizzare un sistema che permetta a tutte le persone di conseguire: a) una **convalida** delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale e informale; b) una **qualifica, completa o parziale**, a seguito della convalida di esperienze di apprendimento non formale e informale (cfr. par. n. 1.1 della Raccomandazione del 20 dicembre 2012).

Nel processo di edificazione del sistema, il Consiglio dell'Unione Europea ha individuato espressamente quali **«parti interessate fondamentali»** aventi un **«ruolo importante da svolgere»**, fra gli altri, le **organizzazioni sindacali e datoriali** ed i singoli **datori di lavoro** (cfr. il considerando n. 3 della Raccomandazione del 20 dicembre 2012).

Pertanto, sempre ad avviso del Consiglio, gli Stati membri, al fine di attuare le indicazioni ed i principi espressi nella Raccomandazione di cui trattasi, **«dovrebbero [...] promuovere il coinvolgimento di tutte le parti interessate»** (cfr. par. n. 1.4 della Raccomandazione del 20 dicembre 2012).

Nel contesto normativo descritto, ed esercitando la delega contenuta nell'**art. 4, commi 58 e 68 della legge n. 92 del 2012**, il governo Monti ha adottato il **decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13**, con cui è stata predisposta una disciplina quadro del sistema nazionale di certificazione (per un primo

commento del citato testo normativo cfr. M. Tiraboschi, *Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro*, in U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, Adapt Labour Studies e-book series n. 6, Adapt University Press, 2013, pp. 18-25).

Quello che in questa sede preme evidenziare è che il Consiglio dei Ministri, con il summenzionato decreto legislativo, è intervenuto in una materia alquanto delicata – in quanto ricompresa in molteplici e diversificate aree di competenza (educazione, formazione, mercato del lavoro, inquadramento del personale, ecc.) – con un *modus operandi* non pienamente conforme alle indicazioni fornite dal Consiglio UE nella Raccomandazione del 20 dicembre 2012, pervenendo così ad un esito normativo che rischia di tradursi in una **regolazione eteronoma di *hard law***, da alcuni definita, in senso negativo, «di matrice burocratico-pubblicistica» (cfr. M. Tiraboschi, *Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro*, cit., p. 20), **lontana dalla realtà e dalle esigenze economico-sociali del singolo settore produttivo nonché dagli obiettivi che il legislatore intendeva raggiungere.**

Ed infatti, il legislatore delegato, acquisita l'intesa con la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e semplicemente "sentite" le parti economiche e sociali, ha stabilito che tutti gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili sono raccolti in appositi **repertori codificati a livello nazionale o regionale e riuniti in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali (art. 8 d.lgs. n. 13/2013).**

In altri termini, nel citato decreto legislativo n. 13 non è contenuto **alcun meccanismo di coinvolgimento dei soggetti interessati** (come individuati dalla Raccomandazione del Consiglio UE del 20 dicembre 2012) **né alcun riferimento** al ruolo che le imprese, le parti sociali, la contrattazione collettiva ed altri operatori possono proficuamente svolgere nella costruzione del sistema nazionale di certificazione delle competenze e delle qualifiche.

Nel descritto quadro normativo, e proprio al fine di ovviare ai rischi ad esso connessi, il **Fondo Banche Assicurazioni (FBA)**, ente paritetico istituito «al fine di favorire la qualificazione professionale dei lavoratori, lo sviluppo occupazionale e la competitività delle imprese» (art. 2 dello Statuto), insieme all'**Associazione Bancaria Italiana (ABI)** e con la collaborazione delle **organizzazioni sindacali del settore**, ha intrapreso spontaneamente un progetto innovativo volto a porre le basi metodologiche per la costruzione di un sistema di certificazione delle competenze e delle qualifiche **efficiente ed attuale perché vicino alla realtà socio-economica di riferimento**.

Ritenuto, infatti, ormai «necessario procedere rapidamente [...] alla definizione delle competenze dei lavoratori bancari e alla conseguente certificazione», stante «il rischio che il settore creditizio debba recepire acriticamente quanto deciso in ambito ministeriale per effetto degli input comunitari, con conseguente superamento delle realtà e specificità del settore», ABI e FBA hanno pubblicato un *Manuale di certificazione delle qualifiche delle banche commerciali. I principi dell'European Qualifications Framework (EQF)* (a cura di G. Durante e A. Fraccaroli, Bancaria Editrice, 2013) che raccoglie al suo interno un **Repertorio delle figure professionali del settore del credito**.

L'**obiettivo del progetto** è stato quello di definire il livello di **competenze** – inteso quale insieme di **conoscenze tecnico-professionali** e di **capacità (o abilità)**, ossia le specifiche modalità d'azione (comportamenti) che facilitano la realizzazione delle attività lavorative – richieste al singolo lavoratore in relazione alla **responsabilità** e **autonomia** proprie della posizione ricoperta all'interno dell'organizzazione aziendale (**c.d. "ruolo organizzativo"**).

Una volta esaminati i ruoli professionali caratterizzanti la compagine organizzativa nell'attuale contesto di settore, sono state individuate le **qualifiche delle banche commerciali**.

Tale operazione è stata il frutto di un **processo articolato in diverse fasi**: in un primo momento, le imprese hanno fornito un elenco di tutte le posizioni ricomprese nei propri organici accompagnato da specifiche *job description*; successivamente, il gruppo di lavoro ha, dapprima, analizzato tali elenchi e, poi, eliminato i ruoli rinvenuti soltanto in specifiche realtà aziendali ed accorpato quelli simili o ridondanti.

Il risultato di questa seconda fase è stato, poi, nuovamente condiviso con le imprese, per pervenire così alla definitiva stesura dell'elenco delle **qualifiche delle banche commerciali** suddivise in specifiche **Aree di riferimento** (ad es. Area Filiali, Area Legale, Area Risorse Umane e Organizzazione, ecc.).

Più nello specifico, ABI e FBA, seguendo le indicazioni provenienti dall'ordinamento UE, nell'elaborazione del Repertorio hanno fatto riferimento alle **tre variabili** sopra descritte (**conoscenze, abilità e competenze**) misurandole secondo una **scala** che va **dal livello minimo (pari a 1) al livello massimo (pari a**

8) di EQF (c.d. Quadro europeo delle qualifiche come descritto dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro Europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, 23 aprile 2008).

Il progetto realizzato da ABI e FBA costituisce un esempio (virtuoso) di come le parti sociali possano intraprendere iniziative proattive, nel rispetto del **principio di sussidiarietà**, in una materia, quale quella della certificazione, che difficilmente può essere relegata ad uno specifico ambito di competenza.

L'istituto della certificazione, difatti, non inerisce soltanto a *politics* di educazione e formazione, ma tocca (o ben potrebbe toccare in futuro) anche temi, più o meno classici, del diritto del lavoro quali l'**inquadramento del personale**, l'**individuazione delle mansioni**, il **funzionamento del mercato del lavoro**, ma anche il **diritto alla formazione quale diritto sociale di libertà** ed il **diritto all'occupabilità**.

ABI e FBA, cimentandosi per primi su questo terreno con l'iniziativa in commento, hanno dimostrato di essere consapevoli dell'attuale contesto economico, sociale e normativo nonché del ruolo che le parti sociali possono svolgere all'interno del processo in atto. Basti osservare, al riguardo, che nel Manuale è stata manifestata con chiarezza l'esigenza (e la volontà) di definire autonomamente le competenze dei lavoratori bancari **«anche nella prospettiva di una possibile armonizzazione tra gli attuali sistemi contrattuali e lo schema dell'Ue»** (cfr. pag. 8 del Manuale).

Il **Repertorio delle figure professionali del settore del credito**, a differenza dei repertori previsti dall'art. 8 del d.lgs. n. 13 del

2013, è, in definitiva, il frutto di un **articolato e condiviso processo** che ha coinvolto non solo le **aziende del settore** ma anche le **organizzazioni sindacali** e **l'ISFOL** (l'Ente pubblico di ricerca sui temi della formazione e delle politiche sociali del lavoro, il quale ha fornito il proprio supporto tecnico-scientifico) e che ha permesso l'**allineamento dell'impianto metodologico e dei contenuti del Repertorio alle specifiche tecniche in uso a livello nazionale ed europeo nonché alla realtà del settore.**

Di questi risultati – si augurano espressamente ABI e FBA – **il sistema pubblico di certificazione istituito dal d.lgs. n. 13 del 2013 «non potrà non tener conto»** (cfr. pag. 12 del Manuale).

In attesa di valutare l'evoluzione della vicenda – al riguardo, occorre segnalare che dopo la pubblicazione del Manuale, FBA ha collaborato con l'**Ente italiano di normazione (UNI)** per l'elaborazione della **prassi di riferimento UNI/PdR 10:2014, *Profili professionali presenti nelle banche commerciali – Requisiti di conoscenza, capacità e competenza***, che ha sostanzialmente recepito il contenuto del Manuale e sulla cui base è stato costruito un **sistema di certificazione mediante verifica informatica accreditato dall'Ente italiano di accreditamento (Accredia)** – resta che la successiva (e vera) sfida per le parti sociali sarà quella di **modernizzare ed aggiornare l'attuale sistema contrattuale di inquadramento del personale**, anche attraverso l'inserimento all'interno dello stesso dell'istituto della certificazione delle competenze e l'adeguamento dell'intero sistema al Quadro europeo delle qualifiche.

Oltre i tecnicismi, verso un nuovo diritto del lavoro: il futuro della certificazione delle competenze*

di Lilli Casano e Michele Tiraboschi

Il tema della **certificazione delle competenze** ha conosciuto recentemente una rinnovata attenzione ⁽¹⁾. Da un lato per via dei **progressi registrati sul fronte istituzionale** e legati alla implementazione del d.lgs. 13/2013. Dall'altro per le **molteplici connessioni** tra certificazione delle competenze e sviluppi registrati in aree contigue quali la **regolazione delle professioni** a livello nazionale e comunitario, da ultimo a seguito del recepimento nel nostro Paese della Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul riconoscimento delle qualifiche professionali, con il [decreto legislativo 28 gennaio 2016, n. 15](#).

Sul fronte della implementazione del sistema istituito dal d.lgs. 13/2013 i progressi riguardano la **progressiva definizione della “infrastruttura” che dovrebbe rendere possibile la concreta**

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 23 marzo 2016, n. 6](#).

⁽¹⁾ Si rimanda ai diversi contributi pubblicati sul tema e alla documentazione raccolta dal nostro gruppo di ricerca alla voce [Certificazione delle competenze](#) dell'Indice AZ su www.adapt.it per una ricostruzione degli interventi in tale ambito.

attuazione del sistema: la costruzione del **Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali** e la **proceduralizzazione del sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze**, affidata a un Comitato Tecnico Nazionale che ha il compito di predisporre le linee guida attuative del d.lgs. 13/2013.

Nel difficile percorso verso la costruzione del Repertorio nazionale, l'avanzamento più significativo è stato il [decreto interministeriale del 30 giugno 2015](#) riguardante la definizione di un quadro operativo di riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali, condizionalità ex-ante per l'avvio della programmazione del Fondo sociale europeo 2014-2020 e base istruttoria per il completamento di quanto previsto all'art. 8 del d.lgs.13/2013.

Il Decreto definisce, infatti, la **procedura tecnica attraverso cui giungere alla classificazione delle attività professionali in termini di competenze**, in un processo che si vuole partecipativo perché si basa (anche) sulla consultazione periodica del partenariato economico e sociale, degli osservatori settoriali, delle associazioni professionali.

La complessità tecnica di tali operazioni (evidente già all'indomani della pubblicazione del d.lgs. 13/2013, vedi i commenti contenuti nell'e-book a cura di [U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT e-Book series, 2013, n. 6](#)) non è taciuta né sottovalutabile, a maggior ragione in vista del **necessario (e ancora non chiaro) collegamento con quanto previsto dal d.lgs. 150/2015 in merito alla dorsale informativa unica e al fascicolo elettronico del lavoratore.**

Al contempo, è in atto un processo volto al **collegamento tra sistema pubblico di certificazione e sistema della normazione tecnica (norme UNI/EN)**, relazione che in passato non aveva mancato di destare perplessità in virtù del rischio di scollamento o di spiazzamento del primo sistema ad opera del secondo (vedi L. Casano, [La certificazione delle competenze per le professioni non ordinistiche: prospettive e criticità](#), ora in questo *Bollettino Speciale*).

Non a caso il sistema in via di attuazione in Italia guarda al modello americano di **O*NET, la portentosa infrastruttura informatica che negli Stati Uniti rappresenta e classifica le professioni** mediante una serie di categorie informative quali i requisiti del lavoratore, i requisiti di esperienza o le necessarie credenziali per svolgere una professione, censiti da esperti attraverso complesse survey. Un “sistema esperto” e senza dubbio efficace, ma non per questo scevro da criticità, come dimostra il contributo di **Gina Simoncini** in questo *Bollettino Speciale* ([Il modello americano dell'Occupational Information Network e dell'Occupational Licensing](#)), che evidenzia i rischi di modelli metodologicamente validi ma culturalmente lontani da istanze sociali centrali nel nostro contesto, pur se portatori di elementi di innovazione importanti. È il caso del sistema americano delle *occupational licensing* (su cui si rimanda allo stesso contributo della Simoncini), il cui significato e valore potrebbe essere rinnovato e amplificato in un contesto di maggiore regolazione quale quello europeo, incentrato sul riconoscimento e la trasferibilità delle qualifiche.

Se i progressi compiuti sul fronte dell'implementazione del decreto 13/2013 sono da salutare con favore perché segnalano la **possibilità di superare un'inerzia istituzionale perdurata per un decennio**, essi non sembrano ancora offrire una risposta a

interrogativi più profondi che chiamano in causa i presupposti del sistema (e non solo le possibilità di una sua concreta attuazione sul piano operativo). Permane cioè l'impressione che l'impianto in via di perfezionamento lasci inevase le **ben più strategiche connessioni con la trasformazione del lavoro e dei suoi strumenti di regolazione.**

Il primo nodo da sciogliere è ancora quello del ruolo della **contrattazione collettiva**, fin da subito individuata quale chiave di volta dell'intero sistema (vedi il commento, a ridosso della pubblicazione del d.lgs. 13/2013, di [Michele Tiraboschi, Certificazione delle competenze: un castello di carta](#), in *Bollettino ADAPT*, 18 gennaio 2013).

Se si segnala qualche cenno di dinamismo nell'azione delle **parti sociali a livello europeo**, che hanno presentato una proposta di istituzione di una *Professional skills guarantee* ispirata all'idea del riconoscimento delle competenze certificate come diritto soggettivo, non è ancora chiaro come le parti sociali nazionali intendano giocare questa partita – al di là del coinvolgimento in veste consultiva nella costruzione dell'impianto pubblico – ad esempio sul fronte del collegamento tra sistema di certificazione delle competenze e rinnovamento degli inquadramenti contrattuali.

Si guarda adesso a *best practices* come il modello del **Fondo Banche Assicurazioni (FBA)**, che insieme all'**Associazione Bancaria Italiana (ABI)** e con la collaborazione delle **organizzazioni sindacali del settore** ha creato il *Manuale di certificazione delle qualifiche delle banche commerciali. I principi dell'European Qualifications Framework (EQF)* (a cura di G. Durante e A. Fraccaroli, Bancaria Editrice, 2013) che raccoglie al suo interno un **Repertorio delle figure professionali del settore del credito** (si rimanda al

contributo di **Federico D’Addio**, [Certificazione delle competenze: un esempio di come le parti sociali possano intervenire nella costruzione del sistema](#)). Anche in tale positiva esperienza resta tuttavia molta strada da fare per far sì che dal piano delle buone pratiche si passi a quello della costruzione di diritti sostanziali per i lavoratori: ciò tanto sul fronte del riconoscimento della professionalità, quanto su quello della costruzione di tutele che accompagnino i lavoratori nei loro percorsi di mobilità.

Sempre dal settore bancario e in continuità con l’esperienza sopra descritta è stato di recente avviato un innovativo progetto europeo («[I diritti di informazione e consultazione e il ruolo del CAE nello sviluppo di un sistema di qualifiche professionali. Apprendimento permanente e modelli di lavoro nel contesto di una più ampia mobilità transnazionale nel settore della finanza](#)» VP/2015/003/0051 – VS/2016/0064) che ha l’obiettivo di concorrere alla formazione di **un quadro giuridico comunitario certo e univoco in materia di contrattazione collettiva transnazionale nell’ambito del riconoscimento delle competenze**. Il progetto mira a sensibilizzare gli attori sindacali e a valorizzare il ruolo dei CAE attivando un nuovo “circolo virtuoso” nell’esercizio dei diritti di informazione e consultazione per arrivare a un processo condiviso di validazione dei percorsi formativi. Un importante tassello in vista di una maggiore responsabilizzazione e di un maggiore protagonismo delle parti sociali in tale ambito.

Tra le sfide ancora da affrontare c’è poi quella della **integrazione del dispositivo della certificazione negli importanti processi di trasformazione che stanno interessando il segmento dell’istruzione e della formazione iniziale e continua**: da un lato, il rinnovato slancio dato dalla riforma dell’istruzione al tema

dell'**alternanza scuola lavoro** rappresenta una nuova grande occasione (dopo quella – persa – dell'apprendistato) per fondare il rapporto tra scuola e mercato del lavoro sul lessico delle competenze. Dall'altro, sono ancora tutti da costruire i ponti e le passerelle “invocati” dalla Riforma Fornero (le **reti territoriali per l'apprendimento**, in primis) che rappresentano elementi di contesto cruciali per la concreta attuazione del sistema, insieme alla **rete dei servizi delle politiche attive** che, però, non sembra “leggere” e intercettare il percorso di attuazione sopra descritto.

Oggetto di **un'opera monumentale di ingegneria istituzionale** la certificazione delle competenze non è ancora, in definitiva, quell'istituto innovativo in grado di sostenere, tutelare e valorizzare i lavoratori e favorire la qualificazione delle imprese e dei mercati, perché ancora debole è il suo collegamento con le vicende legate al rapporto di lavoro e alle transizioni nel mercato del lavoro e ancora inesplorato il tema del peso e del *valore* che la certificazione delle competenze può assumere all'interno delle relazioni (individuali e collettive) di lavoro.

Un primo passo verso tale innovativa prospettiva è sicuramente rinvenibile nell'art. 5 del Disegno di legge N. 2229 comunicato alla Presidenza il 3 febbraio 2016, *Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale* (vedi Lilli Casano, [Al cuore del lavoro agile: certificazione delle competenze e alfabetizzazione digitale degli adulti](#)). Il comma 2 prevede che, in attesa della messa a regime del sistema di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, la certificazione delle competenze sia resa su base volontaria da una delle **commissioni di cui all'articolo 76, comma 1, lettera a) e c) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276**, a condizione che operino in convenzione con uno o più **fondi interprofessionali per la formazione continua** di cui

all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni.

Per la prima volta con tale previsione si collega il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze a una innovativa forma di tutela del lavoratore di fronte alle asimmetrie informative nel rapporto e nel mercato del lavoro, prefigurando uno scenario di possibile integrazione tra diversi strumenti accomunati da **una visione moderna della regolazione del lavoro**, ispirata al contempo a **istanze di libertà, di tutela e di valorizzazione della persona** del lavoratore. Come già sottolineato in un precedente contributo, inoltre, la disposizione valorizza il ruolo dei **fondi interprofessionali per la formazione continua**, il cui impegno sul versante della certificazione delle competenze sembra rappresentare una frontiera di rinnovamento cruciale.

Un nuovo spazio sembra dunque aprirsi, per gli interpreti e gli studiosi attenti alle trasformazioni del lavoro e alla necessità di una modernizzazione delle sue forme di regolazione, con riferimento a **un tema che da corollario delle politiche formative ed educative si è trasformato in tassello fondamentale delle politiche del lavoro e potrebbe ambire a rappresentarne il futuro** (vedi [Michele Tiraboschi, Lilli Casano, *Diritto alla occupabilità e competenze: la riforma del lavoro che ancora non c'è*](#), e per uno sguardo alle politiche europee Lilli Casano, [Are we going informal? Validation of informal and non-formal learning in Europe, between new regulation paths and occupational transitions' organization](#), European Labour Law Network Blog, November 2015).

Il modello americano dell' *Occupational Information Network* e dell' *Occupational Licensing**

di Gina Rosamari Simoncini

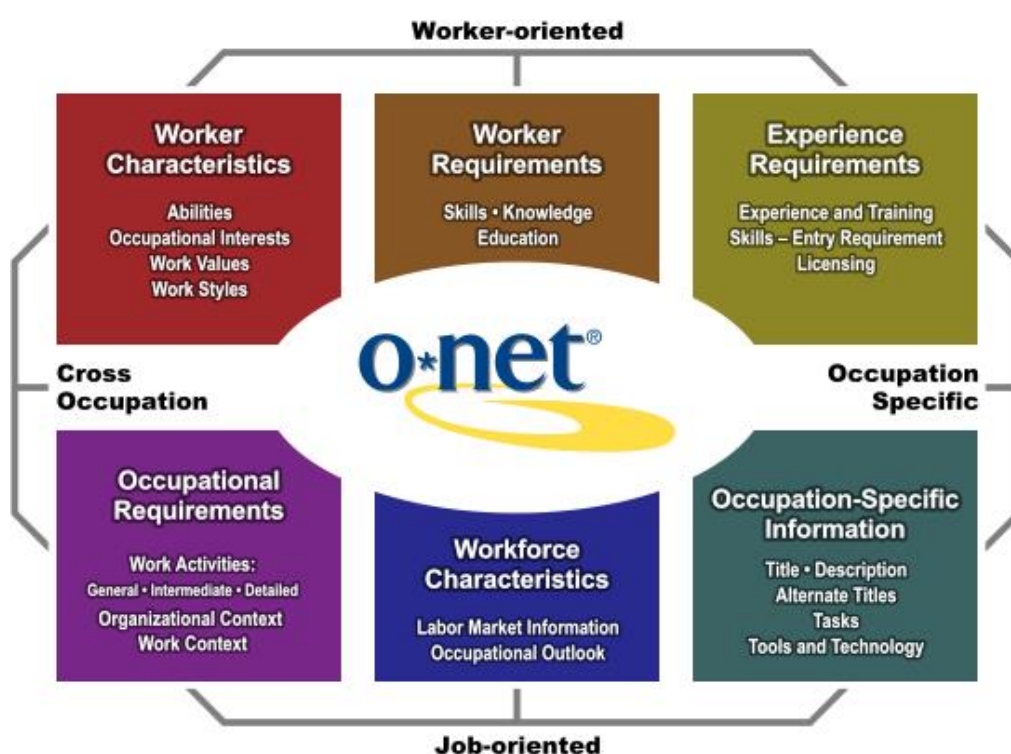
Il modello dell' *Occupational Information Network* – *O*Net* – nasce negli Stati Uniti, all'inizio degli anni '90, allo scopo di catalogare le competenze possedute dai lavoratori, il bagaglio di conoscenze e le capacità delle persone, nonché le caratteristiche del lavoro all'interno di una piattaforma informatizzata, grazie alla somministrazione di questionari a lavoratori scelti a campione.

L'approccio tradizionale con cui si misurava il valore del lavoratore sulla base del titolo di studio, delle mansioni svolte e delle esperienze maturate, viene messo da parte per valorizzare le **attitudini professionali possedute** (Cfr. PETERSON, Norman G. et al., [*Understanding work using the Occupational Information Network \(O*NET\): Implications for practice and research*](#), *Personnel Psychology*, 2001, 54.2: 451-492).

* Intervento pubblicato in [*Boll. Spec. ADAPT*](#), 23 marzo 2016, n. 6.

Il modello *O*Net* si fonda su **nuovi pilastri**: le tipologie di lavoro devono essere classificate sia in relazione alla persona del **lavoratore** sia in riferimento al **lavoro** svolto.

In secondo luogo, devono essere evidenziate sia le **caratteristiche** che i **requisiti del lavoro e della forza-lavoro**. Le caratteristiche vanterebbero caratteri immodificabili, mentre i requisiti possono variare in relazione agli apporti dei lavoratori e delle imprese.



Fonte: *The O*NET® Content Model*

Come si desume dall'immagine, il modello è stato sviluppato utilizzando descrittori che evidenziano le caratteristiche delle occupazioni (**Job-oriented**) e delle persone (**Worker-oriented**) per essere applicato a tutti i lavori, settori e industrie. Gli analisti hanno quindi il compito di definire dei **costrutti** all'interno delle

categorie informative per elaborare una metodologia di classificazione estendibile a tutte le professioni esistenti così da creare un linguaggio comune di descrizione.

Tale operazione di catalogazione serrata, da un lato fornisce informazioni dettagliate sulla natura delle professioni, ma dall'altro rischia di muovere verso una deriva eccessivamente **burocratizzata digitalmente**, in cui si ha la pretesa di cogliere per ogni lavoro tutte le necessarie variabili ed opzioni, fattore che si discosta dai motivi per cui esso è stato creato: evidenziare le competenze del lavoratore.

La **costruzione del modello *O*Net*** è frutto del lavoro di esperti che analizzano i questionari somministrati per via postale o web ai lavoratori scelti a campione senza cogliere la difficoltà di comprensione del test da parte dei destinatari, mancando la garanzia che esso sia realmente conforme alla realtà: la risposta da parte del lavoratore disinteressato può compromettere le stime finali (Cfr. F. Gallo, B. Lorè, [Descrivere le professioni: il modello adottato nell'indagine Istat-Isfol](#), in C. Crocetta (a cura di), [Metodi e modelli per la valutazione del sistema universitario](#), CLUEP, 2006, 367 ss.).

Nella pratica, collegandosi al sito del sistema ***O*Net*** ci si trova dinnanzi ad una miriade di elencazioni relative ai costrutti per ogni categoria informativa, creando nell'utilizzatore finale **un senso di disorientamento per la sua genericità**. Vengono altresì evidenziati i salari corrispondenti alla professione per ogni stato, sulla base di una stima indicativa, con l'obiettivo di facilitare la mobilità dei lavoratori.

Tuttavia, l'ipotesi della mobilità dei lavoratori all'interno degli USA è più complessa e chiama in causa un secondo tema legato alle modalità di riconoscimento delle qualifiche ed alla loro trasferibilità. In base al meccanismo del cosiddetto ***occupational licensing***, un insegnante con decennale esperienza in *New Hampshire* non è abilitato ad insegnare in *Illinois*.

L'Occupational Licensing è quindi forma di regolazione del mercato del lavoro con cui il Governo americano stabilisce le competenze richieste per esercitare una attività, allo scopo di garantire sicurezza ai consumatori e un adeguato livello di qualità del servizio.

Essa può avere tre forme diverse di attestazione: la ***registration*** (iscrizione) con cui le persone si registrano presso le agenzie del governo indicando i propri dati personali e le qualifiche possedute.

Al contrario, la ***certification*** (certificazione) permette a qualsiasi persona di svolgere i propri compiti, previo superamento di un esame, alla cui conclusione si rilascia un certificato attestante il livello di abilità e conoscenza dimostrato.

Molto diversa è invece la ***licensure***, ossia l'abilitazione professionale, in altre parole, il diritto di praticare una professione, senza la quale è vietato penalmente esercitare una professione.

Pur rappresentando una garanzia per il consumatore finale del servizio, alcuni studiosi hanno notato come negli ultimi anni l'***Occupational Licensing*** imponga costi netti sia per la società sia per coloro che intendono far "certificare" il proprio mestiere, pur producendo un lieve miglioramento dei servizi (cfr. KLEI-

NER, Morris M., [*Reforming Occupational Licensing policies*](#), The Hamilton Project, 2015). Purtroppo porta ad un aumento dei prezzi delle prestazioni e, mancando una legislazione comune a tutto il territorio USA, è alto il rischio che vi siano danni alla mobilità del lavoratore (Cfr. PERSICO, Nicola, [*The Political Economy of Occupational Licensing Associations*](#), The Journal of Law, Economics, & Organization, 2015, 31.2: 213-241).

I due sistemi americani *O*Net* ed *Occupational Licensing* rappresentano modelli metodologicamente validi in quanto mirano entrambi alla tutela della professionalità del lavoratore, sulla base delle sue competenze: con il primo è possibile capire quali siano i requisiti chiave di una attività professionale, con il secondo gli standard a cui conformarsi per poterla esercitare.

Tuttavia, il caso americano evidenzia bene il “dilemma” esistente anche nel nostro Paese tra efficienza del sistema sul piano dell’infrastruttura tecnologica e dell’impianto metodologico, da un lato, e aderenza alla realtà dei mercati del lavoro e capacità di assecondarne il mutamento, dall’altro. L’importanza di un equilibrio tra standardizzazione/efficienza procedurale e valorizzazione del lavoro e della professionalità della persona emerge con evidenza e dovrebbe orientare le decisioni dell’attore pubblico suggerendo uno sguardo più lungo.

Quando le competenze non fanno rima con le apparenze. A proposito di mestieri, lavoro e disabilità*

di Francesco Nespoli

Quanto costa un taglio di capelli a San Francisco? Non voglio saperlo.

Cerco semplicemente “cheapest barber San Francisco” su Google. Il più citato è [Willy's Barber Shop](#) nel quartiere latino di Mission. Quando arrivo è lo spavento. Una stanza dalle mura scalciate, ricoperte da immagini sbiadite di teste anni 90 tutte gellate. Tre poltrone da barbiere e due ceffi non troppo rassicuranti appollaiati sopra. Non fanno un cenno.

Quando faccio capire che ho realmente intenzione di farmi tagliare i capelli in quel posto uno di loro scende dalla sua poltrona e mi indica dove sedermi. Mi rendo conto che è disabile. Fatica a camminare, si trascina sul banco degli attrezzi, lentissimamente. Mi fa sedere sulla poltrona, spalle allo specchio.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17.](#)

Gli spiego cosa vorrei che facesse e inizia a tagliare. A me sembra che abbia delle difficoltà oggettive con gli attrezzi: fa fatica a usare le mani, a muovere le dita. Quando appoggia il clipper sulla mia testa mi rendo conto che non è esattamente delicato: è tremolante, è irregolare e un poco casuale. Più che appoggiarlo lo fa sbattere contro la mia nuca. Non posso proprio immaginare come riesca ad essere preciso. Non so come, ma quel suo modo che a me pare scriteriato e mal gestito di operare fa eccellentemente il suo dovere, come se sapesse cogliere la frazione infinitesimale in cui la sua mano si decide a muoversi e la faccia combinare sempre con il momento giusto. Lui resta sempre serio, quasi fiero. Mai una smorfia, un'espressione. Nessuna domanda. Taglia. Tutta l'intermittenza dei suoi nervi evidentemente appartiene a una sinusoide più grande.

In 15 minuti mi fa il taglio meglio riuscito che abbia ricevuto in 28 anni. Un barbiere disabile, il più economico di San Francisco.

Le competenze dei Sindaci in materia di lavoro*

di Davide Lucini Paioni

Difficilmente si pensa al Comune come ad un soggetto giuridico con un ruolo importante nell'ambito del mercato del lavoro e delle relazioni industriali. In effetti, sulla carta, le funzioni e le competenze ad esso riconosciute da parte del legislatore nazionale sono poche e limitate alle politiche attive del lavoro. In particolare, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 276/2003, i Comuni possono esercitare attività di intermediazione, semplicemente iscrivendosi nell'apposita sezione dell'Albo nazionale delle agenzie per il lavoro che, a seguito delle recenti novità introdotte dal d.lgs. n. 150/2015, comporta automaticamente anche la possibilità di svolgere attività di ricerca e selezione del personale, nonché di supporto alla ricollocazione professionale.

Inoltre, i Comuni, purché iscritti all'Albo delle agenzie per il lavoro, partecipano alla Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, istituita con il d.lgs. n. 150/2015, che è chiamata a promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 giugno 2016, n. 20.](#)

all'elevazione professionale, nonché il diritto di accedere a servizi di collocamento gratuito, mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro.

A parte quanto appena riportato, non esistono altre funzioni, attribuite ai Comuni, a livello nazionale. **Tuttavia** – dal momento che, ai sensi dell'art. 117 Cost., la “tutela e la sicurezza del lavoro” è materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni – **ciò non esclude che le Regioni possano delegare agli stessi apposite funzioni.**

Da una ricognizione delle leggi regionali inerenti il mercato del lavoro, è infatti possibile riscontrare tre tipologie di interventi con cui si riconosce a questi enti locali una certa competenza in materia.

Il coinvolgimento negli organismi locali per le politiche del lavoro

Innanzitutto i Comuni possono essere chiamati a far parte di speciali organismi pubblici a cui sono devoluti compiti di coordinamento delle politiche del lavoro con le azioni per lo sviluppo locale e con le politiche sociali (es. Conferenze provinciali di coordinamento in Emilia Romagna), nonché con le politiche dell'educazione, dell'istruzione e della formazione professionale (es. Comitato di coordinamento istituzionale in Toscana e Comitato istituzionale di coordinamento in Lombardia). In altri casi i Comuni fanno parte di commissioni a cui sono attribuite funzioni di indirizzo ed espressione di pareri sulle politiche regionali del lavoro (es. Commissione regionale per i servizi e le politiche del

lavoro in Sardegna), oppure funzioni di valutazione e verifica delle stesse (es. Commissione regionale per il lavoro nelle Marche).

A volte, tramite la partecipazione a questi organismi, i Comuni sono deputati anche a gestire risorse economiche finalizzate all'occupazione lavorativa. In tal senso, in Valle d'Aosta esiste un fondo per l'occupazione dei disabili, amministrato da un Comitato, tra i cui membri figura un rappresentante del Consiglio permanente degli enti locali della Valle d'Aosta, designato dal Consiglio stesso.

Ai predetti organismi istituzionali, i Comuni partecipano, individualmente o in forma associata (es. Conferenze provinciali di coordinamento in Emilia Romagna), altre volte solo i sindaci, o gli assessori delegati, dei Comuni dei capoluoghi di Provincia sono membri di diritto di questi organismi (es. Conferenza regionale sulle dinamiche dell'occupazione e per la qualità del lavoro in Campania). Ci sono casi invece, dove i Comuni siedono, indirettamente, a queste commissioni attraverso uno o più rappresentanti regionali dell'ANCI (es. Commissione regionale per il lavoro in Friuli Venezia Giulia) e anche dell'UNCEM (es. Commissione regionale per il lavoro nelle Marche e Comitato istituzionale di coordinamento in Lombardia).

Le forme di collaborazione con gli altri enti locali

Un secondo ordine di interventi prevede poi che il Comune sia chiamato a collaborare con la Regione e la Provincia, al fine di realizzare, ad esempio, misure volte a promuovere le pari opportunità lavorative tra uomo e donna (es. Friuli Venezia Giulia, Liguria), l'inserimento ed il reinserimento lavorativo delle per-

sone disabili e svantaggiate (es. Liguria) oppure a favorire la conciliazione dei tempi di famiglia, di vita e di lavoro (es. Friuli Venezia Giulia).

Interessante risulta anche la normativa regionale dell'Emilia Romagna che stabilisce, tra i vari compiti della Regione e delle Province quello di promuovere, attraverso accordi con i Comuni, un'adeguata offerta formativa e la messa a disposizione di tirocini formativi e di orientamento, oppure, sempre mediante intese con i Comuni, quello di facilitare l'integrazione sociale dei lavoratori e delle loro famiglie.

Le funzioni svolte autonomamente

Non mancano poi ipotesi, in cui i Comuni possono svolgere autonomamente funzioni in materia di mercato del lavoro e relazioni industriali.

Nell'ambito delle politiche attive del lavoro, i Comuni sono autorizzati ad erogare sull'intero territorio regionale – oppure esclusivamente verso le persone residenti o verso le imprese con sedi operative sul proprio territorio (es. Emilia Romagna) – servizi di intermediazione (es. Piemonte), oppure anche di ricerca e selezione del personale, nonché di supporto alla ricollocazione professionale (es. Lombardia, Veneto), attraverso l'iscrizione all'Albo regionale delle agenzie per il lavoro.

Con specifico riferimento alla normativa regionale dell'Emilia Romagna, i Comuni possono pure favorire processi di mobilità territoriale dei lavoratori, al fine di valorizzarne competenze pro-

fessionali, tramite misure di accoglienza ed integrazione sociale, e di sostegno all'inserimento lavorativo.

Sul versante delle politiche passive del lavoro, invece, si prenda ancora a paradigma la normativa regionale dell'Emilia Romagna che riconosce ai Comuni, in concorso con le parti sociali, la possibilità di realizzare interventi volti a prevenire situazioni di crisi occupazionale oppure interventi volti ad attenuarne gli effetti negativi sui lavoratori, sul sistema produttivo e sul territorio.

Ancora, non bisogna dimenticare, che i Comuni, oltre alle funzioni attribuite dalle leggi statali e regionali, ai sensi dell'art. 118 Cost., **possono esercitare funzioni amministrative proprie, nel rispetto delle loro competenze.**

A riguardo è significativo che diversi statuti delle principali città italiane, per quanto non prevedano funzioni specifiche nell'ambito del mercato del lavoro e delle relazioni industriali, stabiliscano tra gli obiettivi comunali da perseguire quello di promuovere azioni per il sostegno dell'occupazione in generale (es. Trieste, Catanzaro), anche attraverso il sostegno allo sviluppo imprenditoriale (es. Brescia, Cuneo, Napoli), oppure per il sostegno occupazionale di specifiche categorie deboli, come i giovani (es. Genova, Bari) o i disabili (es. Torino, Palermo, Trento, Ancona).

Altri statuti inseriscono poi tra le finalità del Comune quella di favorire l'accrescimento delle capacità professionali, ai fini lavorativi (es. Roma, Firenze, Varese) oppure quella di realizzare misure a favore delle pari opportunità sul lavoro tra uomo e donna (es. Venezia, Bolzano, Sondrio).

Le funzioni in materia di relazioni industriali

Infine, da un punto di vista delle relazioni industriali, **non mancano statuti, anche se molto rari, in cui si caldeggia lo strumento della concertazione tra ente locale e parti sociali**, come quello del Comune di Pavia che promuove il più ampio confronto con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali per concordare iniziative volte alla salvaguardia ed al consolidamento dell'economia e dell'occupazione cittadina.

Per un esempio concreto di dialogo sociale comunale, è invece doveroso citare la vicenda, anche travagliata dal punto di vista sindacale, del Patto di Milano che, tra la fine degli anni Novanta e il 2002, ha portato alla sottoscrizione di 4 intese tra il Comune e le associazioni di rappresentanza per la regolazione del mercato del lavoro nel capoluogo Lombardo in chiave di modernizzazione, flessibilità ed efficienza. Sulla scorta di questa esperienza, il 20 febbraio 2007 il Comune di Milano e le Confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL hanno sottoscritto una nuova intesa stabilendo da un lato una consultazione sindacale preventiva su determinate tematiche comunali (welfare municipale, ambiente e qualità della vita, politiche di sviluppo economico e bilancio annuale di previsione) e promuovendo dall'altra la costituzione di quattro tavoli permanenti di confronto sulle seguenti materie: politiche del lavoro, sviluppo-innovazione-infrastrutture, welfare cittadino e aziende di pubblico interesse controllate o partecipate dal Comune di Milano.

Da ultimo, si segnalano i casi, seppur rari, di coinvolgimento dei Sindaci nell'ambito di contrattazioni aziendali di tipo gestionale, riguardanti ad esempio le ristrutturazioni, i passaggi di proprietà e le procedure di mobilità o cassa integrazione. È il

caso ad esempio del trasferimento d'azienda che alla fine del 2012 ha interessato la IMAR e la Rexnova nel Comune di Calcinato (Brescia) e che ha visto il Sindaco svolgere, in appoggio alle organizzazioni sindacali, un ruolo di mediazione tra le due aziende.

Creare le competenze del futuro: una spinta dalla “*New Skills Agenda*”?

di Guido Dalponte

La rivoluzione tecnologica in atto e le sue dirette conseguenze, come *Industry 4.0*, *green economy*, *smart working*, *sharing economy*, non sembrano essere seguite con la dovuta attenzione dagli istituti formativi, i quali non stanno rispondendo adeguatamente alla crescente domanda di lavoratori altamente qualificati, agili, adattabili e creativi, fondamentali per alimentare lo sviluppo economico e l'innovazione. Questo perché manca un dialogo serio e concreto tra tutti gli attori del mercato del lavoro.

I principi alla base della *New Skills Agenda*

Venerdì 10 Giugno la Commissione Europea ha adottato la “*New Skills Agenda*” con l'obiettivo di fornire ai cittadini comunitari un'ampia gamma di competenze per migliorare l'occupabilità, la competitività e la crescita, incentivando maggiormente la cooperazione tra gli Stati Membri e gli attori del mercato del lavoro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 giugno 2016, n. 21.](#)

“*Better skills means better life in both professional and personal experiences*” (tradotto: “Migliori competenze significano una vita migliore, sia nelle esperienze professionali, sia in quelle personali”): con queste parole Marianne Thyssen ha riassunto i principi alla base della nuova *Skills Agenda*, sottolineando, da un lato, la necessità di ridurre il rischio di disoccupazione, di povertà e di esclusione sociale per i lavoratori comunitari con insufficienti *soft skill* (70 milioni, secondo la Commissione) e, dall’altro, il bisogno di aumentare i lavoratori ad alta specializzazione, anticipando i fabbisogni del mercato del lavoro e creando un maggiore dialogo con le imprese, fattori essenziali per garantire una migliore qualità della vita e supportare una crescita economica innovativa e sostenibile.

Il *gap* di competenze da colmare

Le previsioni del Cedefop, contenute nel recente *European Sectoral Trends*, supportano quest’ultima tesi, evidenziando la futura crescita della domanda di profili professionali altamente qualificati.

La nascita di nuovi settori e lo stravolgimento di quelli vecchi saranno guidati, seppure in maniera non esclusiva, dalla rivoluzione tecnologica che, da un lato, condurrà al rimpiazzo delle posizioni impiegate con funzioni “abitudinarie” e, dall’altro, alla richiesta di nuove figure professionali in grado di governare i nuovi strumenti e metodi produttivi. La sfida di individuare, anticipare e fornire le competenze adeguate rappresenta il fattore chiave per promuovere la competitività e l’innovazione, soprattutto considerando che l’acquisizione delle *skill* fa parte di un processo che continua durante tutto l’arco della vita.

Per questo motivo la formazione sin dalle prime fasi dell'apprendimento ricopre un ruolo cruciale per l'acquisizione delle abilità future. Non solo: l'acquisizione delle competenze di base e trasversali costituisce il pilastro su cui poter costruire, nel lungo termine, competenze più complesse in grado di generare effettivamente innovazione.

Lo scenario fornito dalla Commissione Europea presenta un drammatico numero di “analfabeti digitali”: sul territorio comunitario, infatti, circa il 40% della popolazione adulta non possiede sufficienti *digital skill*, nonostante entro il prossimo decennio si stima che la presenza di tali competenze sarà richiesta dal 90% delle occupazioni. Sicuramente non si tratta di un dato incoraggiante e lo è ancor meno se si considera che, già adesso, il 40% delle aziende fatica a trovare lavoratori in possesso delle giuste competenze (non solo digitali) per l'innovazione e lo sviluppo del business.

Tutto ciò evidenzia la presenza di numerosi settori in cui le tradizionali istituzioni formative non sono in grado di preparare, da sole, delle persone in grado di interpretare e guidare le sfide poste dalla grande trasformazione del lavoro.

La responsabilità, in ogni caso, non può e non deve ricadere esclusivamente sul tessuto formativo: occorre maggior dialogo tra tutti gli operatori – pubblici e privati – per la definizione delle competenze che saranno richieste in futuro, al fine di orientare al meglio le riforme, i piani di formazione e gli investimenti.

Le possibili soluzioni

In questa direzione si è mossa la Commissione Europea con la sua *New Skills Agenda*, lanciando, all'interno dei suoi dieci piani di azione, il *Blueprint for Sectoral Cooperation on Skills*, al fine di migliorare la mappatura delle competenze e incoraggiare l'investimento privato e promuovere un uso più efficiente dei fondi pubblici comunitari e nazionali.

In particolare, l'Agenda – in continuità con quanto previsto nella recente iniziativa *pact for youth* – prevede di creare partenariati, nei settori dell'industria e dei servizi (per il lancio del programma sono state scelte sei aree pilota), con i quali identificare il fabbisogno di competenze e sviluppare soluzioni concrete come, ad esempio, la realizzazione di percorsi di alta formazione in alternanza o di partnership tra aziende, scuole ed enti di ricerca.

Con riferimento specifico alle competenze digitali, la Commissione ha dedicato uno speciale piano d'azione (il *Digital Skills and Jobs Coalition*) per costruire di un bacino di talenti digitali, alla cui realizzazione saranno chiamati gli Stati Membri e tutti gli *stakeholder* coinvolti nei settori dell'educazione e della produzione e per assicurare che i lavoratori comunitari possiedano le *digital skill* richieste dal mercato del lavoro.

L'Agenda si è proposta, inoltre, di rivedere la struttura dell'Europass in modo da semplificare e ottimizzare il sistema di autovalutazione delle competenze sulla base dei *trend*, al fine di facilitare le scelte dei percorsi di carriera e di quelli formativi.

Un altro limite alla preparazione di profili professionali adeguati è rappresentato dall'insufficiente utilizzo della formazione duale,

sia per i limiti legati al coordinamento delle attività lavorative e formative tra i vari soggetti, spesso di difficile realizzazione, sia per scelta degli stessi giovani o dei loro genitori, che la ritengono un'opzione secondaria ⁽¹⁾. Come suggerito dalla Commissione Europea, la formazione duale deve diventare maggiormente attrattiva, aumentando la qualità e la flessibilità della sua organizzazione, migliorando la connessione con il mondo del lavoro e permettendo maggiori sbocchi nell'alta formazione.

Questo perché la formazione in alternanza permette lo sviluppo sia di competenze trasversali che di competenze specifiche legate ad una determinata professione, mantenendole aggiornate ed in linea con i fabbisogni settoriali, regionali e locali. Il sistema duale, soprattutto se declinato nella forma dell'apprendistato, deve essere inoltre sviluppato in concerto tra le aziende e gli istituti formativi, orientandosi soprattutto verso una visione strettamente correlata ad una formazione pratica, possibilmente effettuata in un contesto internazionale.

Tra i punti di azione elencati dalla Commissione Europea, a tal proposito, figura l'obiettivo di rendere la formazione duale la regola e non l'eccezione, facendo leva sugli ottimi risultati ottenuti sul mercato del lavoro per mezzo di questo strumento. L'Agenda ha rivisto la *Recommendation on Key Competences* dedicando una speciale attenzione sulla creazione di competenze e di mentalità orientate all'innovazione e all'imprenditorialità, ovvero le «*core skill*» necessarie per lavorare e vivere nel XXI secolo».

⁽¹⁾ La Commissione Europea, nella sua comunicazione 381/2 del 2016 “A New Skills Agenda for Europe”, afferma che: “*For many young people and their parents VET remains a second choice. Co-ordination between employers and education and training providers is sometimes difficult?*”.

È quindi necessario ripensare alle modalità di incontro domanda-offerta di lavoro, creando sinergie e infrastrutture in grado di rendere il mercato del lavoro più agile e innovativo, partendo dalla considerazione della Commissione Europea, secondo cui bisogna investire maggiormente nella formazione duale e nell'alta formazione, avvantaggiandosi del loro potenziale come impulso per lo sviluppo economico.

Certificazione delle competenze: spunti per una ricerca e per l'innovazione dell'azione sindacale*

di Federico D'Addio

L'importanza della “conoscenza” nell'attuale contesto socio-economico e produttivo è stata sottolineata, già da diversi anni, da una vasta letteratura non solo di discipline economiche ma anche sociali.

Al riguardo, è interessante rilevare che tale tema ha rappresentato, rappresenta e rappresenterà sempre di più in futuro un **terreno fertile** per la **condivisione di fini** e (auspicabilmente) **contenuti** e **soluzioni** da parte di tutti gli attori coinvolti, *in primis* imprese e sindacati.

Diversi sindacalisti hanno da tempo posto la loro attenzione sul ruolo che la conoscenza può giocare nella c.d. società *post-moderna*.

Tra gli altri interventi, sembra doveroso richiamare alla memoria – anche in ragione della ricorrenza della data – la bellissima *lectio*

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 settembre 2016, n. 29.](#)

doctoralis [Il lavoro e la conoscenza](#) che **Bruno Trentin** tenne il **12 settembre 2002 (esattamente 14 anni fa)**, in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* da parte della Università Ca' Foscari.

In quell'intenso e commosso intervento, Trentin individuava, con grande e lucida analisi critica, **una delle più grandi sfide che il XXI secolo** è chiamato ad affrontare: il tentativo di **far diventare il lavoro** «sempre più **conoscenza** e quindi **capacità di scelta** e, quindi, **creatività e libertà**».

Pur consapevole dei rischi e pericoli delle trasformazioni in atto, l'ex segretario generale della CGIL riteneva che quella della conoscenza fosse la **strada per sconfiggere vecchie e nuove disuguaglianze** nonché la miseria nelle sue varie forme.

Trentin arrivava a tale conclusione partendo dalla constatazione empirica che è in corso un processo di graduale ed ineluttabile tramonto del concetto di **“lavoro astratto”**, senza qualità (di marxiana memoria). In altri termini, oggi si avrebbe a che fare con un **lavoro concreto, pensato**, in cui la **persona** che lavora diventa il **punto di riferimento** di una nuova organizzazione del lavoro.

Sicché il lavoro concreto, con i suoi spazi di **autonomia** e di **creatività** e con la sua incessante **capacità di apprendere**, diventerebbe così, nelle imprese tecnologicamente avanzate, anche il metro di misura della propria **competitività**.

In particolare, Trentin, pur non negando l'esistenza di una crescente esigenza di flessibilità da parte del mondo produttivo, sottolineava, da un lato, le **potenzialità** connesse ad essa (il proces-

so di **socializzazione delle conoscenze** e il **continuo arricchimento delle competenze** dei lavoratori), dall'altro, i rischi (la creazione di **un secondo mercato del lavoro** composto dai c.d. *poor works*, ossia da forme di occupazione precaria a cui corrisponderebbe una regressione delle competenze dei lavoratori coinvolti).

In quell'occasione, il sindacalista della CGIL osservava altresì come la diffusa **attenzione nei confronti del tema della flessibilità** da parte di una certa letteratura abbia contribuito a consolidare le resistenze nei confronti del lavoro che cambia ed a **“nascondere” la fondamentale questione** che emerge nell'era delle trasformazioni tecnologiche: quella della **socializzazione della conoscenza** quale fattore diretto ad impedire l'acuirsi della divisione fra chi è incluso in un processo di apprendimento continuo e chi, invece, ne è escluso.

Trentin proponeva, così, di riflettere sui contenuti di un **nuovo contratto sociale**, di un nuovo statuto di base per tutte le forme di lavoro (subordinato, eterodiretto o autonomo).

Ciò in quanto il **vecchio contratto sociale**, come costruito dal Codice Civile (scambio equo tra un salario ed una quantità – tempo – di lavoro astratto, senza qualità, fondato su **due presupposti** non formalmente parte del patto: la **disponibilità passiva della persona** che lavora e la **durata indeterminata del rapporto di lavoro**), sembra ormai superato per un numero sempre più crescente di lavoratori.

Ed infatti, secondo Trentin, il **tempo** sembra **sempre meno la misura del salario**.

E proprio questa circostanza rappresenterebbe la **fine del lavoro astratto** giacché la **qualità** e l'**autonomia del lavoro** (capacità di selezionare le informazioni e, quindi, di decidere) assumerebbero una rilevanza sempre più consistente e, pertanto, anche i lavoratori esecutivi acquisirebbero la **responsabilità del risultato**, non più limitandosi alla mera messa a disposizione delle proprie energie psico-fisiche per otto ore al giorno.

Per l'ex segretario generale della CGIL, il nuovo **scambio** dovrebbe essere, dunque, tra un **salario** correlato ad un'**occupazione flessibile** e l'acquisizione da parte della persona del lavoratore di una **condizione di impiegabilità (c.d. occupabilità)** sostanziata da un investimento dell'impresa, del lavoratore e della collettività in **formazione permanente** e **politiche di riqualificazione**, capaci di garantire, invece che un posto fisso, in prima battuta un'occasione di **mobilità professionale all'interno dell'impresa** e, in ogni caso, una **nuova sicurezza** che accompagni il lavoratore nelle **transizioni occupazionali** e, più in generale, nel mercato del lavoro.

Ciò posto, secondo Trentin occorre trovare il modo e gli strumenti per riconoscere alla persona concreta, che diventa soggetto responsabile, e quindi attivo, del rapporto di lavoro, tale nuova sicurezza, in particolare un «**diritto allo sguardo**, cioè all'**informazione**, alla **consultazione** e al **controllo sull'oggetto del lavoro** (il prodotto, l'organizzazione del lavoro, il tempo di lavoro, il tempo di formazione e il tempo disponibile per la vita privata)».

In conclusione, Trentin, da attento osservatore anche della dimensione sovranazionale delle problematiche attuali, ricordava come l'Unione Europea si sia posta, da tempo, l'obiettivo di co-

struire una **società della conoscenza** e di un **nuovo rapporto tra lavoro e conoscenza**.

Obiettivo, questo, che non poteva e non può, tuttora, essere ridotto ad una mera «questione economica od organizzativa», ma presupponeva e presuppone, ancora di più, oggi la necessità di avviare una vera e propria **rivoluzione culturale** in tutti i settori della società, compreso il sindacato.

Del resto, proprio in ambito sindacale una opinione simile sembra, ancora oggi, diffusa.

Al riguardo, giova richiamare l'opinione di chi ha recentemente sostenuto la necessità di un **cambiamento delle forme e dei contenuti dell'azione sindacale**, a fronte dell'incessante sviluppo dell'economia della conoscenza, ma anche l'opportunità di predisporre una specifica strategia di **innalzamento dei livelli delle competenze** dei lavoratori al fine di contrastare le disuguaglianze e promuovere coesione sociale e crescita economica sostenibile (sul punto, cfr. **F. Dacrema, *Il riconoscimento delle competenze come strategia per valorizzare il lavoro***, in M. G. Balducci, S. Marchi (a cura di), *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente. Una pluralità di discorsi*, Carocci Editore, Roma, 2014).

Da questi spunti tratti da una parte del sindacalismo italiano più o meno recente, si trae lo stimolo e lo slancio per individuare e sperimentare soluzioni a **nuovi e vecchi problemi** quali **l'esclusione sociale**, le **disuguaglianze**, la **crescita sostenibile** ed il **miglioramento del mercato del lavoro**, **l'apprendimento permanente** e la **condivisione della conoscenza**.

Soluzioni che non possono essere un “ritorno al passato” né, tantomeno, un cambiamento di gattopardiana memoria (“*Se vogliamo che tutto rimanga com’è, bisogna che tutto cambi?*”), ma che debbono cercare di interpretare e regolare la realtà attraverso **nuovi strumenti** che siano in concreto utili tanto per la tutela delle esigenze della persona che lavora o in cerca di un’occupazione quanto per il miglior funzionamento del mercato del lavoro.

Uno di questi strumenti può, senza dubbio, essere **il riconoscimento e la certificazione delle competenze** delle persone in tutti i contesti (educativi, formativi, lavorativi e non), **a condizione che lo si prenda sul serio, gli si dia effettiva attuazione e lo si sperimenti sul campo**, anche a costo di fronteggiare eventuali difficoltà operative e primi fallimenti che sempre accompagnano le grandi innovazioni (per una recente panoramica sullo stato dell’arte dell’istituto e sulle potenzialità dello stesso vedi [Bollettino speciale ADAPT del 23 marzo 2016, *Il futuro della certificazione delle competenze*](#), in particolare L. Casano, M. Tiraboschi, [Oltre i tecnicismi, verso un nuovo diritto del lavoro: il futuro della certificazione delle competenze](#); per l’analisi del d.lgs. n. 13/2013 vedi [l’ebook ADAPT n. 6 del 2013](#) a cura di U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo).

Questo è il mio tema di ricerca. Ed è da questi spunti e suggestioni che sto muovendo i primi passi verso lo studio e l’approfondimento di un argomento ancora poco dibattuto che auspico possa trovare un maggiore riscontro anche nella prassi e nelle relazioni industriali.

Skills Gap* nell'industria manifatturiera. Spunti made in Usa

di Margherita Roiatti

L'industria manifatturiera americana, messa a dura prova durante la Grande Recessione, è ora in forte ripresa e sono i numeri a confermarcelo.

Secondo il [Bureau of Labor Statistics](#) il comparto manifatturiero è quello a più alta produttività e la sua forza lavoro pesa per il 10% di tutta la manodopera. Le posizioni lavorative aperte nel settore della manifattura si attestano al livello più elevato degli ultimi 15 anni, con una media mensile di 345.000 posti vacanti a livello federale. Tuttavia, un tale record nelle *job openings* non è accompagnato da un numero corrispondente di assunzioni nel settore. **Il set di competenze standard richiesto sia per ottenere, sia per mantenere un lavoro in questo settore, infatti, non è mai stato così sofisticato.**

È da queste premesse che **Sandy K. Johnson, Presidente della National Press Foundation**, ha deciso di condurre l'intervista, tenutasi sotto forma di [webinar](#) (*Skills Gap in Manufac-*

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 novembre 2016, n. 39](#).

turing Jobs – Educating Workers for Jobs in the New Economy) lo scorso 26 ottobre, a **Nicole Smith** (Research professor e chief economist al [Georgetown University Center on Education and the Workforce](#)) e **Josh Zumbrum** (National economics reporter del Wall Street Journal), **per fare il punto della situazione sul cosiddetto “skills gap”**.

Partendo dalla definizione più ricorrente di *skills gap*, la giornalista della NPF ha preso in considerazione il fenomeno riprendendo, da un lato, l'indagine strettamente economica, e dall'altro, analizzando gli aspetti più rilevanti e ricorrenti nella narrazione giornalistica.

La posta in gioco è alta. Nel 1979, l'output riconducibile ad un lavoratore del settore manifatturiero negli Stati Uniti era di 100.000 \$, mentre oggi è di 300.000\$: questo significa che, per generare lo stesso output in termini quantitativi, è necessaria meno manodopera, ma, quella impiegata deve essere altamente specializzata ed equipaggiata con competenze tali da poter lavorare su e con dei macchinari molto complessi e ad alto tasso di tecnologia. Secondo il [Manufacturing Institute](#) entro il 2025 ben 2 milioni di *vacancy* rimarranno scoperte rispetto i 3.5 milioni di opportunità lavorative offerte dal settore manifatturiero a causa del disallineamento formativo e professionale «*inteso come la distanza tra profili formati dal sistema di istruzione e formazione e la richiesta di competenze specifiche del mercato del lavoro*» ([E. Massagli, Politiche formative e disallineamento formativo e professionale, Bollettino Adapt n.19/2016](#)).

È proprio da questo tipo di evidenza empirica che deriva la definizione più comunemente accettata di *skills gap*, ovvero il fenomeno che si verifica quando a fronte di una sensibile evoluzione

tecnologica, non si rende disponibile un'adeguata offerta di manodopera specializzata. Tuttavia, nella intervista è emerso chiaramente che questa definizione non dà conto di due altri elementi necessari per inquadrare il problema dello *skills gap* nel settore manifatturiero.

Il primo carattere da prendere in considerazione è quello della “ciclicità”: il comparto in questione perde posti di lavoro durante le congiunture economiche sfavorevoli e ne acquista nelle fasi di ripresa. Basti pensare che tra dicembre 2007 e gennaio 2010 il settore manifatturiero americano ha perso 2.7 milioni di posti di lavoro di cui 1.6 costituiti da manodopera con al massimo un diploma di scuola superiore ([A.P. Carnevale, T. J. A. Gulish, *America's divided recovery*, Georgetown University Center on Education and the Workforce, 2016](#)). In aggiunta a questa ricorrenza empirica, va sottolineato come di volta in volta, i posti di lavoro riguadagnati non ricalchino quelli precedentemente persi, in termini di qualifiche e competenze richieste per poter accedere alle posizioni aperte, ma se ne differenzino necessitandone progressivamente di più complesse.

Il secondo elemento che deve sussistere per poter parlare correttamente di *skills gap*, è quella della sistematicità. Si tratta, infatti, della sistematica non disponibilità di competenze e di livello di istruzione richiesti per compiere un determinato lavoro all'interno dell'intero comparto industriale di riferimento a livello almeno statale (e in un secondo momento anche federale), a prescindere dal caso della singola impresa o gruppo, *case study* solitamente più attrattivi dal punto di vista dell'indagine giornalistica.

Ne consegue dunque, che il dato geografico è un ulteriore elemento capace di influenzare il fenomeno del disequilibrio tra competenze richieste e quelle rintracciabili nei curriculum proposti per ricoprire una posizione aperta. Infatti, a fronte di tendenze di *reshoring* di manodopera impiegata dove precedentemente il delta retributivo si era dimostrato vantaggioso (come ad esempio in Cina), è oggi possibile rintracciare anche una maggiore propensione alla mobilità interna dei lavoratori riconducibile ad un miglioramento progressivo delle performance del mercato immobiliare. Mobilità che nel lungo periodo potrebbe andare a colmare la carenza di competenze nei territori che più ne soffrono.

L'ipotesi della mobilità appena descritta si collega all'estrema importanza ricoperta dalla formazione, intesa nel senso più ampio del termine, sia come sistema dell'istruzione, sia come training e re-training all'interno delle singole aziende, In tale ambito è possibile osservare uno *shift* da una richiesta di manodopera in possesso di un'istruzione di base (diploma di scuola superiore) ad una qualificata, capace di esibire attestati, certificazioni di istruzione e formazione post-secondari.

Da queste considerazioni sorgono due principali domande. Se le aziende non riescono a trovare personale già in possesso delle competenze richieste perché non investono in manodopera da formare o ri-formare internamente per equipaggiarla di queste ultime? Come altri investimenti, anche le somme dedicate al training dal settore privato tendono ad essere sensibilmente cicliche: a performance positive dell'economia in generale, corrisponde generalmente anche un maggior impegno per finanziare l'*in-house training*. In caso di con-

giunture sfavorevoli, invece, si assiste a un taglio del budget aziendale dedicato alla formazione.

E in secondo luogo: dal momento che le aziende sempre più spesso tendono a lasciare il compito della formazione della manodopera ad università e *college*, quale può essere il contributo sistemico delle istituzioni della formazione per ridurre lo *skills gap* nel settore della manifattura? Una prima possibile risposta può essere trovata affrontando il problema di comunicazione riscontrabile tra l'industria manifatturiera e la sua forza lavoro potenziale: la sfida dei *college* prima e delle università poi, è quella di dimostrare agli studenti che le competenze acquisite nei percorsi di studio secondari e post secondari sono state delineate per essere trasferibili ed idonee per cogliere le opportunità presenti in tutto il comparto manifatturiero e non solo per un singolo tipo di impiego. In aggiunta, appare necessario progettare un sistema d'istruzione capace di estendere le competenze acquisite dagli studenti delle STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), le discipline che ad oggi attirano maggiormente l'interesse dei datori di lavoro nel campo della manifattura, anche a quelli iscritti ad altre facoltà a carattere umanistico, in modo tale da rendere i titoli di studio più appetibili per l'assunzione da parte di un'industria manifatturiera. Infine, accanto a questi propositi si rivela indispensabile una più stretta attività di partnership tra college, università e il *business environment* di riferimento per assicurare agli studenti la somministrazione del training e dello *skill set* più idoneo per offrirsi sul mercato della sempre più evoluta industria manifatturiera. Insomma, «*se il lavoro è sempre più basato sull'apprendimento, anche la formazione dovrebbe quindi ritrovare nel lavoro una componente fondamentale*» ([L. Casano, *La Grande Trasformazione del Lavoro – Istruzione e formazione, ovvero il tassello mancante della grande trasformazione del lavoro*, Bollettino Adapt, n. 41/2014](#)).

Ricomporre il disallineamento tra quello di cui oggi i datori di lavoro hanno bisogno e ciò che la manodopera è in grado di offrire è una delle sfide più consistenti che il mercato del lavoro americano si trova ad affrontare e, in larga parte, la risposta potrà arrivare dal sistema dell'istruzione nazionale. Il mondo scolastico, per poter contribuire a colmare il gap delle competenze, deve diventare simultaneamente più reattivo rispetto alle richieste del comparto manifatturiero e più accessibile agli studenti "non tradizionali" (ad esempio, studenti che non si iscrivono al college immediatamente dopo il conseguimento del diploma di scuola superiore).

Le sfide derivanti dall'evoluzione dei processi produttivi non riguardano solo il contesto americano, ma tutti i Paesi industrializzati in cui il settore manifatturiero può ancora svolgere un ruolo centrale a livello socio economico. Se gli educatori del sistema scolastico secondario e post-secondario non saranno in grado di implementare la loro missione per contribuire alla crescita economica ed aiutare giovani ed adulti a diventare *successful workers*, essi falliranno anche nel perseguire la loro missione culturale e politica di creare un *environment* favorevole alla coesione sociale. Accrescere appropriatamente la rilevanza economica degli istituti di istruzione e formazione significa espandere le chances degli studenti di accedere consapevolmente al mercato del lavoro in trasformazione, piuttosto che esserne travolti. Insomma, è auspicabile un sistema dell'istruzione in sintonia con i mutamenti globali del lavoro. *Educating Workers for Jobs in the New Economy?* Una vera opportunità di democratizzazione.

L'intervento di Peter Cappelli a #GTL2016: un ragionamento sistematico su competenze, occupabilità e problemi della società americana*

di Federico D'Addio

Considerazioni a margine del convegno internazionale ADAPT – UNIBG, Il futuro del lavoro: una questione di sostenibilità, Bergamo 10-11 novembre 2016

Nell'ambito del [Convegno internazionale sul Futuro del lavoro: una questione di sostenibilità](#), organizzato dalla **Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università di Bergamo** insieme ad **Adapt** e svoltosi nel meraviglioso complesso di Sant'Agostino l'11 e 12 novembre 2016 (qui il [racconto via Tweet](#)), uno degli interventi più attesi e sorprendenti, per ampiezza ed originalità dei contenuti, è stato quello di [Peter Cappelli](#), professore di *Management* e direttore del Centro di Risorse Umane della Wharton University of Pennsylvania.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40](#).

Il prof. Cappelli, il quale in passato ha ricoperto rilevanti incarichi governativi in materia di mercato del lavoro tanto negli Stati Uniti quanto all'estero, presentava una relazione sull'**impatto dei cambiamenti in atto nel mondo del lavoro sulle competenze e sulla c.d. *employability***.

Il suo **ragionamento**, però, è stato **di ampio respiro** in quanto ha preso le mosse dall'**analisi degli ultimi avvenimenti politici** che hanno sconvolto la scena internazionale per trarne elementi utili al fine di comprendere meglio gli attuali problemi, anche occupazionali, che contraddistinguono più o meno tutte le democrazie occidentali.

Ed infatti, la **lezione** – anche di **metodo analitico** – che si può trarre dalla relazione di Cappelli è che i vari eventi e fenomeni della società non devono essere esaminati isolandoli dal contesto nel quale si inseriscono, ma devono essere **letti congiuntamente ad altri fattori**, che si pongono rispetto ai primi in termini di causa, concausa o effetto, al fine di pervenire ad un **quadro ricostruttivo unitario**.

Nello specifico, l'illustre professore, oltre a esprimere **forte preoccupazione per il futuro incerto degli USA e, più in generale, dell'intero pianeta** (dal momento che, ad oggi, nessuno conosce le reali intenzioni del neo-Presidente Donald Trump), ha posto l'accento su alcuni aspetti emersi dalle recenti elezioni americane e forse non presi in debita considerazione dai più.

Il primo di questi elementi è riconducibile al concetto di **impredicibilità (*unpredictability*)**.

Imprevedibili sono stati gli esiti tanto dell'**elezione di Donald Trump** alla presidenza degli Stati Uniti d'America quanto della **consultazione popolare svoltasi nel Regno Unito** in ordine alla permanenza, o no, all'interno dell'Unione Europea (**c.d. Brexit**): tutti i sondaggi e le previsioni degli esperti, infatti, avevano pronosticato, in entrambi i casi, risultati del tutto diversi. Come spesso imprevedibili sono le dinamiche e le sorti del **mercato del lavoro**.

Di contro, Cappelli ha evidenziato come proprio il concetto opposto, ossia quello di **prevedibilità**, sia uno di quei **criteri-chiave** che orientano tanto i manager nel modo di fare **business** quanto le istituzioni nella programmazione delle varie **politiche economiche ed occupazionali di lungo termine**, ciò all'evidente fine di cercare, già nel presente, una risposta agli eventi futuri.

Sicché, ha insinuato ironicamente il dubbio il prof. Cappelli, **tutte le certezze che abbiamo in materia forse dovrebbero essere messe in dubbio**.

L'illustre professore ha poi richiamato l'attenzione su altri elementi che si sono palesati, in tutta la loro evidenza, durante la campagna elettorale: l'**ascesa di candidati considerati populistici o, comunque, lontani dal c.d. establishment** (Bernie Sanders, per il Partito Democratico, e Donald Trump, per quello Repubblicano), i quali hanno saputo incarnare e rappresentare l'**enorme frustrazione** degli americani nei confronti dello **status quo**, dell'**economia** e del **mondo degli affari**.

Cappelli ha, infatti, suggerito di leggere le ultime elezioni presidenziali alla luce di **due statistiche**: l'una relativa ai **trend nega-**

tivi dei livelli retributivi degli uomini bianchi (*white men*) con diploma di scuola superiore (*high school*), i quali sono precipitati di 1/3 tra il 1978 e il 1984 e da allora non si sono più ripresi; l'altra concernente la **brusca riduzione delle aspettative di vita (*life expectancy*)** di questo strato di popolazione: negli U.S.A. muoiono sempre più giovani e muoiono per qualcosa di auto-inflitto (suicidi, abuso di droghe, alcool). Dato, quest'ultimo, alquanto allarmante ed inverosimile per un Paese che appartiene a quella parte del "Mondo sviluppato".

Un fattore intimamente connesso a queste statistiche è, secondo Cappelli, la **diminuzione del tasso di partecipazione alla forza lavoro dei c.d. *prime age men* (uomini tra i 24 e i 54 anni)**, i quali smettono di cercare lavoro perché non lo trovano.

E sono proprio queste categorie di cittadini americani – ad avviso dell'esperto del mercato del lavoro americano – ad aver formato la **base elettorale** del neo-Presidente Trump: **uomini bianchi, giunti fino alla scuola superiore, senza istruzione universitaria le cui condizioni di vita sono gravemente peggiorate nel tempo.**

Ciò posto, occorrerà capire se, ed eventualmente come, **Trump si occuperà di questi problemi** legati anche alla **sostenibilità del lavoro.**

Al riguardo, Cappelli ha sottolineato che il **partito Repubblicano** tradizionalmente **non ha grande interesse verso tali questioni** ed è anche su questo piano che si è consumato un forte contrasto tra il partito ed il neo-eletto Presidente degli Stati Uniti.

Ed è proprio qui che il prof. Cappelli ha richiamato l'altro concetto che ha caratterizzato l'ultima corsa alla Casa Bianca: il ruolo ed il peso che le **idee**, o meglio, le **ideologie** hanno avuto e continuano ad avere nel mondo americano e, in particolare, nel Partito Repubblicano.

Ed infatti, a dire dell'autorevole professore, l'idea sottesa alle politiche occupazionali del partito Repubblicano si può sintetizzare con questo *slogan*: **se ci si libera dalle regolamentazioni e si rafforzano le imprese il problema occupazionale si risolve da solo.**

Al riguardo, il professore americano ha precisato che la prospettiva degli Stati Uniti sui temi occupazionali e sociali è alquanto diversa da quella dei paesi europei: **le imprese americane avrebbero, infatti, "esternalizzato" molti dei loro problemi su altri soggetti.**

Questo – sempre ad avviso di Cappelli – lo si potrebbe facilmente notare a livello locale: **negli Stati Uniti i datori di lavoro si muovono da uno Stato all'altro assicurandosi ogni volta un accordo migliore con le amministrazioni locali (tasse più basse, forza lavoro già preparata, retribuzioni più favorevoli, ecc.).**

In un certo senso, questo è quanto sarebbe accaduto anche con riferimento al **tema delle competenze (skills).**

Anche qui, secondo la ricostruzione di Cappelli, l'**ideologia** ha avuto un **grandissimo peso** nelle politiche occupazionali americane degli ultimi decenni.

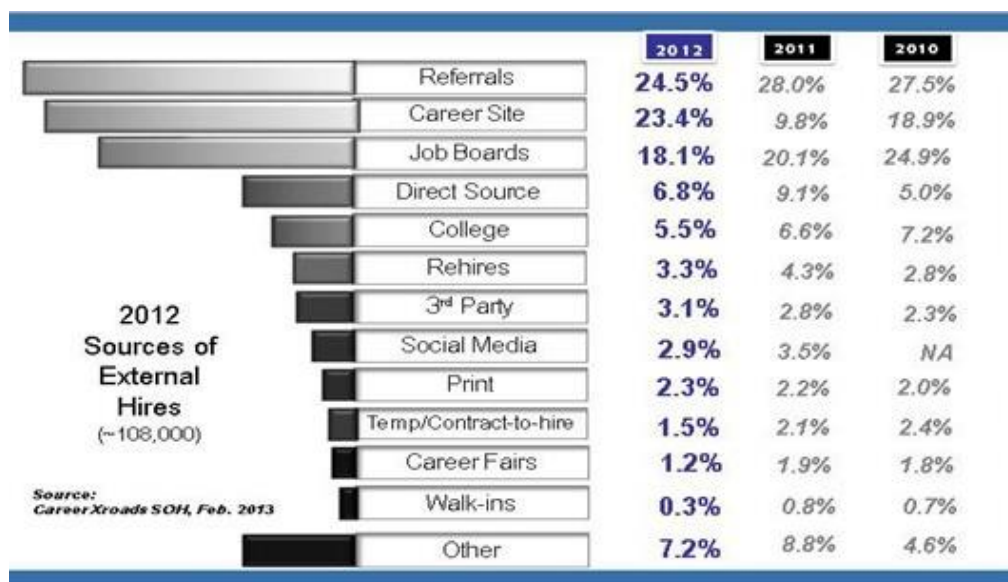
In particolare, l'esperto del mercato del lavoro statunitense ha richiamato la **teoria del *shareholder value***, secondo cui il successo di un'impresa è massimo laddove riesca ad arricchire i c.d. *shareholder*. Teoria, questa, che rapportata al mercato del lavoro ha fatto sì che le imprese americane e vari operatori del mercato, tra cui enti (sulla carta) indipendenti, abbiano posto in essere operazioni di tipo economico, commerciale, societario o "politico" volte esclusivamente all'**abbassamento dei salari dei lavoratori**.

Fatta questa premessa di carattere generale, il prof. Cappelli ha poi mostrato alcune *slide* relative allo stato in cui versa attualmente il **mercato del lavoro statunitense**.

In particolare, Cappelli è partito da una delle questioni più dibattute tra gli esperti, e cioè quella relativa al *mantra*, ampiamente diffuso nel mondo delle imprese e degli intermediari del mercato del lavoro, secondo cui **sarebbe estremamente difficile assumere i candidati che realmente si cerca a causa della inadeguatezza della forza lavoro e del fatto che i lavori attuali richiederebbero nuove competenze che il sistema scolastico non è grado di dare**.

Pur essendo questo un sentire comune, per Cappelli **non vi sono evidenze empiriche (ossia dati o statistiche ufficiali) sul punto**.

Tuttavia, l'autorevole esperto evidenzia come nel mercato del lavoro americano **poche assunzioni (il 5%) arrivano direttamente dai *college*** (l'equivalente delle nostre Università).

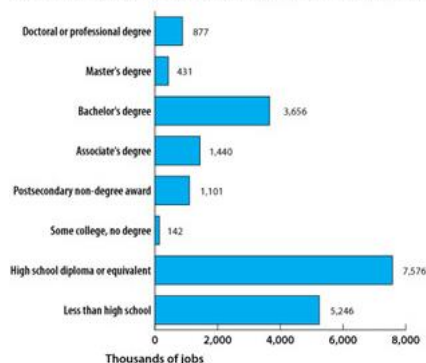


Un altro dato importante – secondo il professore della Wharton University of Pennsylvania – è che mentre una generazione fa il 10% dei posti di lavoro era destinato a candidati esterni all'impresa ed il 90% a quelli già dentro l'impresa, oggi questo dato si è capovolto essendo le **assunzioni di candidati esterni pari ai 2/3 delle nuove assunzioni**.

D'altro canto, sempre per Cappelli, non c'è **alcun dato** che dimostri che gli attuali lavori richiedano **più competenze, o quantomeno più competenze tecniche**: dove ci sono prove dell'aumento di *skills*, esse non riguardano le abilità/competenze tecniche bensì **quelle comportamentali**.

Al riguardo, Cappelli ha fatto presente che anche negli Stati Uniti è **molto alta la percentuale di laureati** che occupano posti di lavoro rispetto ai quali risultano essere **sovra-qualificati** o che **nulla hanno a che fare con la loro istruzione**.

Chart 8. New jobs, by education category, 2010-20 (projected)



Source: BLS Division of Occupational Outlook

Being overqualified: College grads bump high school grads
(educational attainment of persons in jobs requiring less than a high school diploma, 2010, for Wisconsin)

JOB Title % WITH SOME COLLEGE %=BA %Total

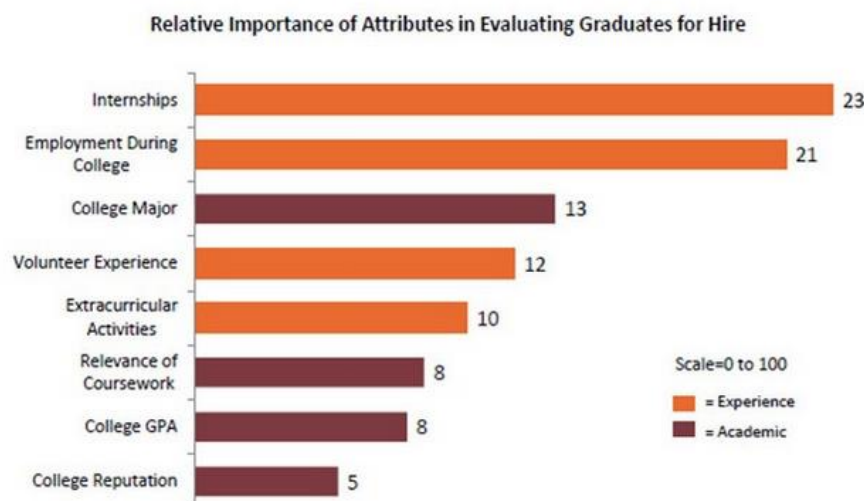
| | | | |
|--|------|------|------|
| Parking Lot Attendants | 56.1 | 4.1 | 60.2 |
| Retail Salespersons | 40.8 | 19.3 | 60.1 |
| Bartenders | 43.9 | 12.7 | 56.6 |
| Waiters and Waitresses | 41.9 | 7.0 | 48.9 |
| Counter and Retail Clerks | 37.2 | 10.5 | 47.7 |
| Stock Clerks | 33.1 | 6.9 | 40.0 |
| Cashiers | 33.1 | 6.1 | 39.2 |
| Ushers, Lobby Attendants and ticket takers | 23.0 | 14.3 | 37.3 |

SOURCE: Marc V. Levine The Skills Gap and Unemployment in Wisconsin: Separating Fact from Fiction. University of Wisconsin at Milwaukee, Center for Economic Development 2013

Peraltro, anche per l'eterogenea categoria dei **c.d. jobs STEM** (i lavori nelle Scienze, Tecnologie, Ingegneria e Matematica) **le cose non sembrerebbero andare molto meglio**, dal momento che non c'è molta domanda nei settori delle Scienze e della Matematica e, anche in quei settori che vanno per la maggiore, **non tutti i laureati trovano lavoro**.

Il problema nel campo dell'ingegneria, ad esempio, è la difficoltà di prevedere quale lavoro sarà richiesto tra 5 o 6 anni. E così, le previsioni di coloro che escono dall'*high school* e devono scegliere la facoltà all'Università sono quasi sempre sbagliate (qui Cappelli riporta l'esempio di quanto è successo con gli **ingegneri petroliferi**, figura professionale in passato molto richiesta ma oggi in via di estinzione).

Internships and employment during college rose to the top of the list as the most heavily weighted attributes considered by employers.



Q: How much weight do you give each of the following educational credentials when you evaluate a recent college graduate's resume? How much weight do you give each of the following types of experience when you evaluate a recent college graduate's resume to see if further discussions are warranted? (weighted by importance of academic vs. experience on hiring of recent graduates to obtain an aggregate score)

In conclusione, ad avviso del prof. Cappelli, il **vero problema** del **mercato del lavoro statunitense** è che, da un lato, i datori di lavoro cercano candidati in possesso delle **c.d. “hit the ground running” skills**, ossia una forza lavoro che possa essere impiegata immediatamente e con successo anche in nuove attività, con una formazione acquisita sul lavoro (**c.d. work-based, on-the-job skills**); dall'altro lato, lo stesso **training**, ossia la **formazione on the job** (sia essa un **tirocinio** o un vero e proprio rapporto di lavoro, come, ad es., l'**apprendistato**), è in **inesorabile declino negli Stati Uniti** a causa del comportamento stesso delle imprese che ritengono che sia compito del sistema scolastico preparare la forza lavoro (sul ruolo che l'apprendistato ricopre tanto nel fronteggiare l'emergenza occupazionale quanto nel far comunicare sistema scolastico/universitario e mondo

produttivo cfr. [M. Tiraboschi, *Apprendistato: una leva del placement più che un semplice contratto*](#), in *Bollettino Adapt*, 15 luglio 2015).

In altre parole, secondo la ricostruzione dell'illustre osservatore del mercato del lavoro statunitense, i datori di lavoro **non riescono** a trovare quello che vogliono in quanto cercano qualcuno che abbia **5 o 10 anni di esperienza** e che abbia **già lavorato con strumenti e tecnologie specifiche**.

Allo stesso tempo, la **tendenza** delle imprese americane è quella di **non voler/poter formare nessuno perché, così facendo, potrebbero perdere prezioso capitale umano, magari a vantaggio della concorrenza**.

Tutto ciò comporta che gli studenti che escono dal sistema scolastico **non trovano lavoro in quanto per le persone senza esperienza lavorativa è estremamente difficile risultare occupabili**.

Per queste ragioni, i problemi attuali del mercato del lavoro statunitense – come tutti i **circoli viziosi** – sono **molto difficili da risolvere**.

L'**unica soluzione** possibile per il prof. Cappelli dovrebbe provenire dai **datori di lavoro** stessi, i quali dovrebbero cambiare le loro **“politiche” attuali**.

Per il professore della Wharton University of Pennsylvania, **tutta questa è «una storia un po' deprimente, ma è la realtà» del mercato del lavoro statunitense**.

E, forse, in un simile contesto, **il populismo non aiuta**.

“*Pathways for upskilling*”: un nuovo messaggio dalla Commissione Europea*

di Giuditta Alessandrini

L'idea di promuovere l'*upskilling* è il cuore della nuova strategia europea presentata nel giugno scorso e promossa nella settimana di dicembre 2016 (“*Discover your talent*”) come il nuovo “verbo” al quale chi si occupa di “human capital” potrà ispirarsi. La “ratio” della “News Skill Agenda”⁽¹⁾ è centrata sull'approccio “qualification” e “learning outcomes”.

Con questo ultimo termine si intendono i risultati osservabili dei processi di apprendimento espressi in termini di conoscenze, skills e competenze.

Quali sono, dunque, gli aspetti più interessanti di quest'approccio per chi si occupa di risorse umane?

Già le conclusioni di Riga del 20 giugno 2015 sottolineavano, tra i vari elementi, che «le persone hanno bisogno di competenze di alta qualità per ricoprire un ruolo attivo nel mercato del lavoro di

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#).

(1) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958>.

oggi e di domani» e che quindi fondamentale è il ruolo della formazione professionale e dell'apprendimento sul lavoro.

Nelle più recenti indagini PIAAC Italia – per parlare di casa nostra – si rileva come la popolazione *low skilled*, appaia particolarmente rilevante da noi dove rappresenta il 27,9% del totale (peraltro si tratta della percentuale più alta tra i Paesi partecipanti al primo round di PIAAC) ⁽²⁾.

In Europa il 20-25% degli adulti hanno mancanze nelle abilità basiche di lettura, scrittura e capacità di calcolo, il 40% di adulti ha lacune nelle *basic digital skills*, e 67 milioni di persone non hanno completato l'educazione secondaria, oltre al fatto che solo il 38% dispone di una laurea.

Occorre quindi parlare chiaro e puntare ad una inversione di tendenza: scommettere sulla crescita delle skills delle popolazioni dei paesi europei.

Il quadro delle raccomandazioni europee della nuova Agenda del giugno scorso è articolato su quattro linee: migliorare la qualità e la rilevanza della formazione delle skills, rendere le qualificazioni più visibili e comparabili, sviluppare una “nuova intelligenza” delle skills e garantire più ampie informazioni per migliori scelte di carriera.

È noto come i vari dispositivi EQF, ECVET, EQAVET, ed EUROPASS, pur avendo ciascuno un obiettivo specifico, adottano l'approccio basato su Learning Outcomes per

(2) Si veda la Survey of Adult Skills (PIAAC), <http://skills.oecd.org> e <http://www.oecd.org/site/piaac>.

rendere le qualifiche convertibili ed aggiornabili in termini di competenze utili per il mercato del lavoro. Il quadro Ecvet è un insieme di dispositivi con il quale chi si occupa di risorse umane dovrà sempre più confrontarsi; è un quadro metodologico comune (ai paesi membri) che facilita l'accumulo ed il trasferimento dei crediti di apprendimento (chiamati appunto Punti Ecvet). L'obiettivo è quello di favorire la mobilità transnazionale e di consentire l'accesso all'apprendimento per le persone *durante tutto l'arco della vita* (sia a livello informale, che non formale e formale) garantendo un meccanismo di validazione e di assessment.

L'utilizzo dell'approccio *Learning outcomes* potrebbe anche essere strumento di equità sociale rispetto alle situazioni di emergenza correlate all'esigenza di integrazione di nuove popolazioni di immigrati e rifugiati.

Occorre puntare sulla seguente parola d'ordine: “*Low-skilled adults should be helped to improve their*”. La “Commission” intende sviluppare un set di misure volte a supportare e facilitare la diffusione e lo scambio della conoscenza, il networking la cooperazione tra gli attori della formazione anche verso le nuove opportunità di *apprendistato*.

I nuovi scenari del lavoro peraltro evidenziano tra gli altri due fenomeni emergenti: la presenza di sentieri di carriera discontinui e “multi faccia” ed in sostanza la fine di un mercato del lavoro statico e prevedibile, senza contare la crescita delle interconnessioni tra vita privata e lavoro ⁽³⁾.

⁽³⁾ *The future of work. White Paper from the employment & recruitment Industry*, september 2016.

“News Skill Agenda”, in continuità con la storia più che decennale di altri documenti importanti a partire dal Libro bianco di Delors (1996) ad oggi indica una strada per chi lavora per lo sviluppo del capitale umano: puntare *sulla formazione del talento individuale e sul work based learning*.

Questa filosofia non può che trovare un positivo riscontro anche nel dibattito teorico sulla formazione, in particolare in merito al valore educativo del lavoro ed al bisogno di sollecitare un *active engagement* delle persone.

7.

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Riforma della contrattazione: Cgil, Cisl e Uil pretendono di far girare all'indietro la moviola della storia*

di Giuliano Cazzola

La [proposta di Cgil, Cisl e Uil](#) per la riforma degli assetti contrattuali nei settori privati e pubblici (con annesse le relative materie in tema di rappresentanza e di rappresentatività) è non solo “fuori mercato”, ma persino “antistorica” nel senso che, se mai qualcuno la prendesse sul serio, la sua impostazione riporterebbe il sistema delle relazioni industriali a tanto tempo prima dello stesso Protocollo del 1993. Pertanto, in quel documento di ben 18 pagine messo a punto con un lavorio, in sede tecnica e politica, durato settimane (per non dire anni), non solo non vi è nulla di nuovo sotto il sole (se fosse così le cose andrebbero come sono sempre andate), ma vi è tanto di antico.

Si tratta di una piattaforma “difensiva” che “gioca a nascondino” con le posizioni del Governo e delle controparti, nell'intento di sottrarsi ad eventuali iniziative non gradite (quali, prima fra tutte, l'istituzione di un salario minimo legale). In so-

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 15 gennaio 2016, n. 1](#), rubrica *Politically (in)correct*.

stanza, al di là di qualche omaggio rituale al potenziamento della contrattazione di prossimità (che verrebbe allargata “ufficialmente” a quanto già adesso è prassi diffusa e comune: come l’organizzazione e l’orario del lavoro) è il contratto nazionale che rimane – dominus incontrastato – al centro di un sistema contrattuale di impostazione tolemaica. Al punto che – udite! udite! – è stato resuscitato persino l’articolo 39 della Costituzione (è singolare che la Cisl abbia cambiato posizione su questo tema, dopo essersi opposta, giustamente, per settant’anni alla sua attuazione).

Il ragionamento che ha guidato la mano degli estensori del documento è stato più o meno il seguente: «vogliono fregarci con l’introduzione di un salario minimo legale? Saremo noi a far loro la festa. Si dia, infatti, applicazione, con legge ordinaria, all’articolo 39, il quale prevede un meccanismo idoneo ad attribuire efficacia *erga omnes* al contratto collettivo di categoria». Così, **il contratto nazionale non si limita a rimanere al centro delle relazioni industriali, ma assume persino una funzione di carattere legislativo.**

Nella ripartizione classica dei ruoli – codificata nel Protocollo del 1993 e sostanzialmente confermata anche negli accordi successivi, sia pure con qualche aggiustamento – il contratto nazionale aveva il compito di salvaguardare il potere d’acquisto; la contrattazione decentrata di remunerare la produttività. Ma oggi, quando l’inflazione bisogna produrla artificialmente come la neve sui campi di sci, i sindacati, al tavolo delle trattative si sono sentiti chiedere – non in modo arbitrario, ma secondo le regole vigenti – la restituzione degli aumenti concordati in precedenza sulla base di una dinamica del costo della vita rimasta solo teorica. Ecco allora la “svolta”; all’indietro.

«Il CCNL – sta scritto in bella vista nel documento – deve mantenere la sua funzione di primaria fonte normativa e di centro regolatore dei rapporti di lavoro, comune per tutti i lavoratori del settore di riferimento, rafforzato nel suo ruolo di *governance* delle relazioni industriali». Fin qui nulla di nuovo, si dirà. Invece no; basta che si prosegua nella lettura per imbattersi nell'alzata di ingegno: **«Il contratto nazionale, con la determinazione delle retribuzioni, dovrà continuare – si legge ancora – 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 – prosegue il documento – 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, attraverso la stipula dei contratti nazionali dovrà essere aumentato il potere d'acquisto, allo scopo di rilanciare la domanda interna e contrastare le spinte deflazionistiche. Se così deve essere, secondo Cgil, Cisl e Uil, finiscono in archivio tutti i vecchi indicatori (IPCA compresa) e ci si incammina sulla via dell'ignoto: «A tal fine, il salario regolato dal contratto nazionale, sarà determinato – ecco il sarchiapone – sulla base di opportuni criteri guida ed indicatori, che tengano conto: a) delle dinamiche macroeconomiche, non solo riferite all'inflazione, in particolare per quanto riguarda il valore reale dei minimi salariali valevoli per tutti i dipendenti; b) degli indicatori di crescita economica e degli andamenti settoriali, anche attraverso misure variabili, le cui modalità di erogazione e di consolida-

mento nell'ambito della vigenza contrattuale saranno definiti dai specifici Ccnl di categoria, anche in relazione allo sviluppo del secondo livello di contrattazione».

Così, la negoziazione del salario, nel contratto nazionale, diventa addirittura uno strumento di politica economica, che prende a riferimento indicatori generici e vaghi come gli “andamenti settoriali” per loro natura inadeguati – ammesso e non concesso che sia possibile individuarli – rispetto alle esigenze delle imprese. Ma il cerchio si chiude con un'altra gemma. **Con settant'anni di ritardo Cgil, Cisl e Uil chiedono l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione allo scopo di “dribblare” l'insidia del salario minimo legale.** «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».

In questo modo, il contratto nazionale (alla faccia dell'esigenza di estendere a rafforzare la contrattazione decentrata per incrementare la produttività e la qualità del lavoro) assumerebbe **la medesima efficacia vincolante della legge**. Andremmo verso una stagione di rivendicazioni sindacali uniformi ed insostenibili, per di più imposte *erga omnes*. I contratti collettivi nazionali non sarebbero più rivolti ad assicurare quei trattamenti minimi che una giurisprudenza consolidata riconduce a quanto stabilito dall'articolo 36 della Costituzione in materia di equa retribuzione, ma diverrebbero il campo di battaglia per una più “avanzata” redistribuzione del reddito a favore delle classe lavoratrici con riferimento a parametri cervellotici e non competitivi. Ha ragione il leader della Fim-Cisl, Marco Bentivogli, quando, nel suo intervento alla riunione degli Esecutivi unitari ha affermato che: «È

un ossimoro caricare di ulteriore ruolo salariale il Ccnl e puntare sulla contrattazione aziendale o territoriale. Non si può fare centralizzazione e decentramento allo stesso tempo. Queste contraddizioni che ci portiamo dietro da 20 anni, se vogliamo tentare di fare un accordo, almeno tra di noi, prima o poi dovremo affrontarle». Profeta inascoltato: perché la Cisl, in cambio di un giro di valzer sulla partecipazione, ha svenduto un tratto genetico della sua storia.

1969: l'autunno "caldo" della contrattazione collettiva*

di Giuliano Cazzola

Nella rubrica della settimana scorsa ci siamo lasciati nel febbraio del 1963, quando le federazioni dei metalmeccanici (allora si chiamavano più rudemente "metallurgici") salirono per la prima volta alla ribalta delle relazioni industriali stipulando un rinnovo contrattuale fortemente innovativo che apriva un promettente spiraglio per la contrattazione articolata, all'interno dei vincoli contenuti nella c.d. *premessa*. Per cogliere la portata della svolta è opportuno ricordare che la categoria non era riuscita a conquistare un nuovo contratto nazionale per ben otto anni (dal 1948 al 1956) e che il rinnovo del 1959 era stato un atto di sostanziale *routine*. Poi, alla fine del 1962, l'Intersind (l'associazione sindacale delle aziende a partecipazione statale, separate *ex lege* dalla Confindustria allo scopo, appunto, di contribuire all'evoluzione dei rapporti intersindacali) aveva sottoscritto un protocollo sulla struttura contrattuale, nel quale, per la prima volta, veniva riconosciuto al sindacato il diritto alla contrattazione aziendale.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° febbraio 2016, n. 3](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Tale intesa preliminare era divenuta la leva per “passare” anche con la Confindustria e scardinarne l’acanita resistenza (il 9 febbraio del 1963). Il compromesso realizzato stava stretto anche al sindacato (più per ragioni di principio che sostanziali), dal momento che il negoziato decentrato era consentito unicamente per le materie indicate in modo espresso: i premi di produzione (un istituto tipico della cultura industriale di allora, che i sindacati volevano fosse «collegato ad elementi oggettivi» per sottrarlo alla disponibilità padronale); l’introduzione di nuovi sistemi di classificazione del personale (tipico il caso della *job evaluation*, un modello che commisurava la retribuzione non già alla qualifica ma al punteggio attribuito al posto di lavoro); le modifiche sostanziali alle forme di lavorazione (e remunerazione) a tempi predeterminati (il famigerato cottimo). Il diritto a negoziare nell’impresa sulle voci indicate era accompagnato da un patto di tregua su tutte le altre materie nel periodo di vigenza del contratto nazionale. Se è facile immaginare quanto fosse amaro, per la Cgil, inghiottire questo boccone (guai a stipulare clausole di tregua col nemico di classe!), va detto però che il padronato privato non era riuscito a smaltire la sconfitta ed aveva fieramente contrastato (avvalendosi di una congiuntura economica depressa) l’esercizio della contrattazione articolata da parte dei sindacati, i quali (in un clima di maggiore collaborazione tra di loro) avevano scelto, come prioritario nella contrattazione aziendale, l’istituzione dei premi di produzione o la trasformazione di quelli esistenti, spesso erogati unilateralmente dalle imprese. Nella linea del sindacato (in un clima ancora fortemente ideologizzato in ambedue i versanti del negoziato) queste erogazioni salariali dovevano essere collegate ad “elementi oggettivi” e sottratti, quindi, alla discrezionalità del datore. Così, in prima battuta venivano rivendicati dalle imprese i dati sulla produzione, per ottenere i qua-

li i lavoratori erano spesso costretti a fare parecchie ore di sciopero.

Poi, una volta conquistate tali informazioni, si prendeva un certo arco di tempo (di solito un anno) come riferimento di base, si omogeneizzava la produzione (ossia si stabiliva quanto valeva un particolare prodotto rispetto ad altri, in termini di ore lavorate), in modo da poterla misurare in modo equilibrato. I problemi erano tanti e non sempre di facile soluzione. In sede di rinnovo contrattuale del 1966 (una storia travagliata durata un anno e costata circa duecento ore di sciopero), la Confindustria (la quale continuava a trattare direttamente gli affari degli imprenditori metalmeccanici avvalendosi di una delegazione composta dai rappresentanti delle maggiori imprese ed associazioni territoriali) aveva cercato e ottenuto la propria rivincita. In pratica, le future trattative sui premi di produzione erano state ancorate a tempi, modi e scadenze predeterminati che ne svuotavano i contenuti e ne mortificavano l'*appeal* presso i lavoratori.

Poi, nel 1968, il barometro della situazione economica s'era voltato di nuovo al sereno. I sindacati, trovata occlusa e non più conveniente la via del negoziato sui premi di produttività, si erano dedicati alla prime importanti esperienze sui temi dell'organizzazione del lavoro e del salario incentivante, riuscendo a stipulare accordi importanti nelle grandi imprese del Nord, compreso lo stesso gruppo Fiat, il cui "cedimento" era apparso significativo non tanto per gli aspetti economici e normativi conquistati dai lavoratori (anche se 20 lire orarie di aumento in quei tempi sembravano tante), quanto, invece, per il fatto che pure il *sancta sanctorum* del potere economico aveva scelto di venire a patti col sindacato, anzi, con tutti i sindacati confederali (compresa la Fiom).

A saperli leggere, allora, anche l'autunno caldo del 1969 – al pari di ogni altro rispettabile terremoto – era stato annunciato attraverso evidenti e vistosi segnali premonitori. Nessuno, però, sarebbe stato in grado di immaginare (ancorché dotato di fervida fantasia) cosa si stesse preparando e quale cataclisma fosse in procinto di scatenarsi, non solamente sull'apparato produttivo ma su tutta la comunità nazionale.

Quali furono questi segnali premonitori? Immediatamente prima dell'autunno caldo, tra la fine del 1968 e i primi mesi del 1969 furono stipulati – dapprima con l'Intersind-Asap, l'associazione rappresentativa delle aziende a partecipazione statale, poi con la Confindustria – **accordi per l'abolizione delle zone e delle differenziazioni territoriali.** Da allora i minimi tabellari previsti dai contratti nazionali di categoria sono uniformi su tutto il territorio nazionale. Che cosa erano le zone salariali? Facciamo un po' di storia. Nel 1954 (il 12 giugno) venne stipulato l'accordo sul "conglobamento" retributivo, allo scopo di riordinare la struttura della retribuzione ed inquadrare nella "paga base" una serie di voci salariali che si erano venute accavallando nel tempo (spesso tramite accordi interconfederali).

Tale accordo fu molto importante per quanto riguarda l'evoluzione degli assetti negoziali perché aprì la strada alla contrattazione di categoria. Le confederazioni non vennero private del tutto della competenza in materia salariale che però fu limitata alla definizione dei rapporti differenziali tra le diverse qualifiche (i c.d. parametri) e tra le 14 zone (in una logica decrescente da Nord a Sud) in cui venne diviso il territorio nazionale. I nuovi minimi furono determinati secondo tale criterio, raggrup-

pando i vari comparti industriali in tre gruppi, i quali però furono ben presto superati dalla contrattazione di categoria che condusse ogni branca industriale ad avere le proprie tabelle, organizzate nel rispetto dei rapporti differenziali per qualifiche e per territorio, come stabilito nell'accordo del 1954. Più tardi, la differenziazione in 14 zone non sembrò ulteriormente giustificabile di fronte alle trasformazioni del Paese, della sua economia e del mercato del lavoro. Le zone furono dimezzate (accordo interconfederale 2 agosto 1961) e fu prevista una diminuzione dello scarto tra la prima e l'ultima dal 29% al 20%. Prima di quell'evento (il 16 luglio del 1960) era intervenuto l'accordo sulla parità retributiva tra lavoratori e lavoratrici che in precedenza avevano dei trattamenti differenti a scapito delle donne. Unificate le retribuzioni, restarono diversi gli standard dello sviluppo. Per ripristinare l'equilibrio le imprese meridionali si avvalsero degli sgravi fiscali e contributivi (a riduzione strutturale del costo del lavoro) a carico dell'intervento straordinario (la ex Cassa del Mezzogiorno). Quando, nei primi anni '90 le regole europee resero impraticabili gli aiuti di Stato, la struttura produttiva del Sud restò nelle classiche "braghe di tela", costretta a cercare riparo nell'economia sommersa, maledetta e combattuta a parole ma tollerata nei fatti. Così, se le "zone salariali" sono un capitolo chiuso della storia del Paese, la questione dei differenziali retributivi è un problema che si ripresenta, oggi e da tempo, in forme nuove e differenti.

Tutto ciò premesso, il 1969 si annunciò subito come un anno delicato. Dopo gli accordi sull'abolizione delle zone salariali (anzi delle "gabbie" come si diceva allora) e la riforma del sistema pensionistico nell'aprile (con la legge delega n.153) **scoccò l'ora dei metalmeccanici**. La carta rivendicativa per il rinnovo del contratto venne approvata alla fine di luglio dopo una consultazione non troppo rigorosa, nel senso che le istanze di

ciascuna organizzazione erano state sommate a quelle delle altre due. Su di un solo punto si era svolta una competizione effettiva. La Fim-Cisl aveva cavalcato la tigre degli aumenti salariali in cifra fissa, uguali per tutti i lavoratori: un'ipotesi contrastata dalla Fiom, ma che aveva incontrato un consenso maggioritario. Le richieste risultarono dirompenti: un aumento salariale di 75 lire l'ora; la parità normativa tra operai ed impiegati; la riduzione dell'orario di lavoro a 40 ore settimanali lasciando immutata la retribuzione. A tali aspetti si aggiungeva un ricco pacchetto di diritti sindacali (l'assemblea in orario di lavoro, i permessi, la sede, la trattenuta dei contributi sindacali in busta paga e quant'altro trovò in seguito (nel maggio del 1970) sbocco legislativo nello Statuto dei lavoratori. Al dicastero del Lavoro, dopo la morte del socialista Giacomo Brodolini, era arrivato Carlo Donat Cattin, ex sindacalista cislino, leader estroso e spregiudicato della corrente di Forze nuove, dove confluivano i militanti del sindacato.

Ai primi di settembre la frittata era fatta. La Fiat annunciò di dover effettuare alcune migliaia di sospensioni per esigenze produttive. I leader sindacali sostennero subito che questa misura era una ritorsione contro il rinnovo contrattuale; chiesero e pretesero l'intervento del Governo allo scopo di far rientrare il provvedimento. Altrimenti non sarebbero stati disponibili ad iniziare le trattative. La vicenda suscitò un enorme scalpore: tutta la categoria si metteva in gioco per i lavoratori della Fiat.

La vertenza aveva innestato, così, la quarta fin dall'inizio. Il ministro del Lavoro convocò l'Avvocato e riuscì ad ottenere – sia pure in due tempi – il ritiro delle sospensioni. I telegiornali dell'epoca, con la rudezza del bianco e nero, ripresero

impietosamente Gianni Agnelli all'uscita dal brutto palazzo di via Flavia, soffermandosi, in particolare, sullo sguardo, intenso e meravigliato, come quello di una persona che aveva appena assistito al nascere di una nuova era. Dopo questo movimentato inizio, poi, era partito il negoziato vero e proprio. Si svolgeva in quella che, allora, era la sede della Confindustria, a Roma, in piazza Venezia, proprio di fronte allo storico balcone, nei locali occupati adesso da una banca araba. Ma si era trattato di un semplice "incontrarsi e dirsi addio", nel senso che le trattative si erano bruscamente interrotte subito a seguito di una netta presa di posizione della delegazione degli industriali metalmeccanici sulla cosiddetta *premessa del contratto* (ovvero la clausola di rinvio tra materie di esclusiva pertinenza del contratto nazionale e questioni affidate al negoziato in sede aziendale) che aveva racchiuso, nel 1963, il compromesso sulla riforma della struttura contrattuale. I datori di lavoro sostenevano che, nelle esperienze di contrattazione articolata realizzate negli ultimi anni, quel patto era stato violato e i sindacati avevano ampiamente travalicato gli ambiti di contrattazione consentiti. Pertanto, la delegazione imprenditoriale chiedeva che venisse definita nuovamente la *premessa*, indicando i confini (magari più ampi di quelli precedenti) della contrattazione nazionale e aziendale. I sindacati replicavano che erano state ambedue le parti sociali, nella loro autonomia, ad andare "oltre" gli impegni della *premessa*, a promuoverne un'interpretazione evolutiva, che doveva servire di base anche per il futuro. Pertanto, nessuna modifica era necessaria. Anzi, a loro avviso, la pretesa della Confindustria costituiva una pregiudiziale sul negoziato.

Come si può notare, il confronto aveva preso una piega (anche di contenuto giuridico) di notevole spessore, con forti venature che chiamavano in causa sottili interpretazioni mutate dal diritto in-

ternazionale. Non c'è da meravigliarsi: intorno a queste problematiche si cimentò la migliore cultura giuslavoristica del tempo e si pronunciò (a favore dell'interpretazione sostenuta dai sindacati) persino un tribunale a Padova. Fatto sta che la richiesta della Confindustria provocò l'interruzione delle trattative e l'avvio di un'intensa fase di lotte durissime (che cessarono – questa fu una delle tante novità – solamente dopo la firma del contratto, mentre in precedenza, bastava la convocazione delle trattative per indurre a sospendere gli scioperi). Il conflitto fu immediatamente caratterizzato da una crescente e intensa mobilitazione dei lavoratori. Vennero intraprese forme di agitazione molto articolate, interne alle aziende: scioperi di reparto, di gruppo, a scacchiera, promosse e dirette da delegati espressione delle tre sigle di categoria, sulla base di “pacchetti” di ore stabiliti dalle organizzazioni. Nello stesso tempo, si svolsero (un'altra esperienza nuova) alcune grandi manifestazioni nazionali (a Torino e a Roma). Il Governo intervenne con un lodo sulla questione della premessa che accoglieva pienamente le aspettative dei sindacati: il testo non avrebbe subito modifiche, ma sarebbe stato interpretato sulla base delle esperienze compiute. Così, in un contratto collettivo entrò una clausola che doveva essere intesa in maniera completamente diversa da come risultava dalla lettura testuale della norma.

Finalmente, la trattativa si spostò nel merito, in un contesto di forte tensione sociale, culminata con la strage (tuttora misteriosa e non chiarita, nonostante le condanne) alla filiale della Banca dell'Agricoltura, a Milano, il 12 dicembre. Ormai alla Confindustria (al pari dell'Intersind, più disponibile) non rimaneva che capitolare. Pretese solamente che ad imporre la sonora sconfitta fosse l'Esecutivo, attraverso la mediazione del

ministro del Lavoro. A Natale tutto era finito. I contenuti del rinnovo contrattuale sfioravano l'incredibile: 65 lire di aumento salariale in misura fissa e uguale per tutti; una gigantesca riduzione dell'orario (in taluni settori si trattò di ben 4 ore) comunque all'interno della durata del contratto; una netta parificazione di taluni delicati istituti normativi (ad esempio: il trattamento economico della malattia, la durata delle ferie); un robusto pacchetto di diritti sindacali, un capitolo essenziale che praticamente nasceva in quei tempi. Le assemblee di ratifica furono un'apoteosi.

Raramente un gruppo dirigente ha goduto di tanto consenso come quello che i lavoratori metalmeccanici rivolsero ai loro sindacati. Le iscrizioni, in pochi anni, vennero triplicate. Il meccanismo della trattenuta in busta paga gonfiò a dismisura il portafoglio delle organizzazioni. Decine di migliaia di nuovi attivisti (*i delegati di gruppo omogeneo*) si arruolarono entusiasti nelle file sindacali. E ai dirigenti dei metalmeccanici, come se fossero il sale della terra, mancava solo di celebrare matrimoni e battezzare neonati, poiché tutto il resto era loro possibile e richiesto. La forza accumulata nei pochi mesi di quella vertenza si trasformò in una centrale energetica che alimentò per anni la cultura, le scelte, i valori del sindacato. Tutti volevano fare come i metalmeccanici, anche quando non era proprio il caso. E i protagonisti di quella battaglia per molto tempo prenotarono le cariche più importanti negli organismi dirigenti dei loro sindacati. Sull'autunno caldo e sul contratto dei metalmeccanici, Ugo Gregoretti girò un film-documentario che percorse in lungo e in largo l'Italia come una Madonna pellegrina. La televisione di Stato incaricò una *troupe* esterna di seguire tutta la vertenza. Si svolgevano le trattative sotto le macchine da presa. Donat Cattin si fece addirittura riprendere durante una telefonata riservata al presidente del consiglio, Mariano Rumor. Ne uscirono migliaia di ore di registrazione

(questo materiale sarà probabilmente conservato da qualche parte) da cui furono ricavate alcune puntate trasmesse in differita notturna, parecchi mesi dopo.

I 35 giorni di lotta alla Fiat e la “Marcia dei 40mila”*

di Giuliano Cazzola

Mi dicono che il filone storico, avviato da qualche settimana nella rubrica, incontra un discreto interesse. Così, se nel numero precedente, con riguardo ai sindacati dei metalmeccanici, mi sono a lungo soffermato sul sole di Austerlitz che riscaldò l'autunno caldo del 1969, **questa volta** – attraverso un ampio “volo pindarico” – **ricorderò il tramonto di Waterloo ovvero la sconfitta alla Fiat nell'autunno del 1980.**

Nella precedente rubrica ho richiamato i preliminari di quel rinnovo contrattuale che nel 1969 videro l'intera categoria imporre al gruppo di Torino il ritiro delle sospensioni annunciate, come pregiudiziale per dare avvio alle trattative. L'avv. Gianni Agnelli dovette cedere (ho rammentato le immagini televisive in bianco e nero che lo ripresero, quasi incredulo, all'uscita dal Ministero del Lavoro). Nel 1980 (il 15 ottobre per l'esattezza) toccò ai sindacati sorbire fino in fondo l'amaro calice della sconfitta. Il giorno prima si era svolta, per le vie di Torino, la famosa “Marcia dei 40mila” di cui ancora si parla come di un

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 febbraio 2016, n. 4](#), rubrica *Politically (in)correct*.

momento di svolta, di passaggio da un'epoca ad un'altra nel breve volger di una giornata. Il 1980 fu un anno orribile, quello dell'attentato dinamitardo del 2 agosto 1980 alla Stazione di Bologna, che uccise tante persone. Nel autunno, quel sindacato sopravvissuto ai ruggenti anni '70 – come quel cavaliere che continuava a combattere senza accorgersi di essere già morto – dovette misurarsi con la Fiat in una sfida di cui esso non comprese che, in quella circostanza, non era in gioco solo un atto di rappresaglia sindacale, ma la decisione del management di scrollarsi di dosso una condizione produttiva e di relazioni sindacali ormai divenuta ingovernabile ed insostenibile, tanto da condannare – senza cambiamenti sostanziali – ad un declino inesorabile l'azienda torinese che si trovava a dover fronteggiare una situazione di mercato decisamente critica e priva di prospettive a breve.

Aveva inizio la grande ristrutturazione produttiva del decennio ottanta. Dapprima furono richieste migliaia di licenziamenti. Poi, dopo la caduta del Governo Cossiga, la Fiat colse l'occasione per aggiustare il tiro tramutando la richiesta di licenziamenti in 23mila sospensioni. I sindacati che erano scivolati, per sostanziale debolezza, in uno sciopero ad oltranza, coi picchetti davanti ai cancelli, non furono in grado di convincere i lavoratori a cambiare forma di lotta, rientrando al lavoro e adottando iniziative di sciopero di più lungo respiro.

Così l'azione andò avanti per 35 giorni in modo continuativo. Fino a quando, il 14 ottobre, si svolse a Torino una grande ed inaspettata manifestazione a cui presero parte 40 mila lavoratori tra capi, tecnici ed impiegati, in difesa del diritto al lavoro. L'evento suscitò un'enorme impressione e indusse i vertici sindacali (fino a quel momento fortemente impe-

gnati nella battaglia) a pervenire, il giorno successivo, ad un accordo che venne vissuto come una sconfitta dalle “avanguardie” (le sole ormai che scioperavano e facevano i picchetti, per non consentire l’accesso al lavoro della grande maggioranza dei lavoratori), tanto che al momento di riferire, nelle assemblee, i termini dell’intesa, i segretari confederali (che in pratica avevano espropriato, per fortuna, il gruppo dirigente della Flm) vennero rincorsi da alcuni gruppi di lavoratori e dovettero scappare nel vero senso della parola. Cesare Romiti, allora amministratore delegato del gruppo torinese ricordò, alcuni anni dopo, la conclusione della vertenza con le seguenti parole: «La svolta del 1980 fu determinante non solo per la Fiat ma per tutto il paese. Non credo di peccare di presunzione se affermo che parole come profitto, produttività, merito hanno riacquisito il diritto di esistere in Italia grazie soprattutto a noi, alla nostra fermezza». Allora dirigeva la Cgil del Piemonte Fausto Bertinotti e Claudio Sabbatini (il capostipite della cordata che ha portato la Fiom in un vicolo cieco e l’unico che, nel 1980, pagò per la sconfitta con un’emarginazione di anni e costata duramente anche sul piano personale) era il segretario della Fiom che seguiva il settore dell’auto.

Come il bambino della favola, i “quarantamila” di quel 14 ottobre 1980 avevano svelato la nudità del sovranosindacato. I dirigenti più responsabili colsero quella traumatica occasione per compiere quanto non erano stati in grado di fare prima: concludere, alle condizioni possibili, una vertenza ormai insostenibile. Viene da chiedersi – col senno di poi – perché, nel sindacato, si fosse avviata una riflessione autocritica soltanto dopo la sconfitta, mentre prima – in nome di una falsa unità di classe – l’intero movimento confederale si fosse schierato a favore di una lotta persa in partenza, perché viziata dalla negazione (o me-

glio, dal rifiuto) della crisi del settore e del gruppo, da assumere come dato oggettivo, rispetto al quale anche l'azienda non aveva spazi di manovra, salvo condannarsi al suicidio assistito.

Invece, le analisi compiute dal sindacato erano tutte incentrate sull'esigenza di sconfiggere un disegno diabolico, teso a recuperare potere in fabbrica. Le maestranze della Fiat furono le prime vittime di una direzione sindacale in parte inadeguata e in parte pregiudizialmente intenzionata ad inasprire la vertenza e la lotta. Nel suo insieme, il sindacato si rifiutò di ammettere, infatti, l'oggettività della crisi produttiva, dovuta al mutamento dei mercati e alla necessità di ampi processi di ristrutturazione. Tutta l'operazione (la richiesta di 15mila licenziamenti prima, di 23mila lavoratori in cassa integrazione, poi) veniva denunciata come se fosse un progetto strumentale dell'azienda.

L'insuccesso alla Fiat, così, fu benefico. E trasformò radicalmente l'approccio culturale verso i problemi del sistema delle imprese. Nel decennio Ottanta l'apparato produttivo passò attraverso un tritacarne: interi settori, che erano stati l'ossatura dell'apparato industriale (la siderurgia, la petrolchimica, la navalmeccanica e in genere le industrie a partecipazione statale) subirono trasformazioni assai profonde e sopportarono conseguenze pesanti sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro. Il sindacato, tuttavia, assunse quasi sempre, dopo quel tragico autunno torinese, posizioni negoziali e di collaborazione, finalizzate a salvare le unità produttive anche a costo di amministrare costi sociali enormi. Così avvenne nella vicenda del piano chimico.

Certo i gruppi dirigenti di quella categoria erano meglio orientati di quelli dei metalmeccanici. Ma non c'è alcun dubbio: la sconfitta servì. Purtroppo, come avvenuto altre vol-

te, prima e dopo quell'evento, i sindacati italiani imparano soltanto attraverso le sconfitte.

Integrativo Finmeccanica: nuove regole per la *One Company**

di Ilaria Armaroli

In data 2 febbraio 2016 è stata firmata [l'ipotesi di accordo](#) di secondo livello in Finmeccanica *One Company*. I vertici aziendali e i rappresentanti di Unindustria Roma, da un lato, e le segreterie nazionali e territoriali di FIM, FIOM, UIL e la delegazione trattante delle Rsu, dall'altro, hanno sottoscritto un'intesa importante sia per la rilevanza dell'Azienda sul piano nazionale e internazionale che per il suo volume occupazionale. L'accordo è arrivato al termine di un negoziato durato diversi mesi e si inserisce in uno scenario completamente inedito dal punto di vista delle relazioni industriali.

Il contesto

Con la parziale scissione di AgustaWestland, Alenia Aermacchi e Selex ES e la fusione di OTO Melara e Whitehead Sistemi Subacquei, Finmeccanica ha cessato di costituire una mera *holding* finanziaria per dare vita, a partire dal 1° gennaio 2016, a **una so-**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 febbraio 2016, n. 4.](#)

cietà unica (*One Company*), dove si sono concentrati il coordinamento e la gestione delle attività rientranti nel *core business* **Aerospazio, Difesa e Sicurezza**. Si tratta di un nuovo Modello Organizzativo e Operativo che secondo l'a.d. Mauro Moretti dovrebbe consentire «significativi miglioramenti delle performance industriali ed economico-finanziarie» (Piano Industriale 2015-2019, Comunicato stampa Finmeccanica, 27 gennaio 2015).

Dalla riorganizzazione societaria alla definizione di un nuovo assetto contrattuale il passo doveva essere breve e necessario, per assicurare ai lavoratori (circa 28.000) dislocati su tutto il territorio italiano la continuità delle tutele occupazionali, salariali e normative, e per scongiurare il rischio che la costituzione del nuovo soggetto industriale avesse potuto indurre le ex Aziende del Gruppo, oggi Divisioni della *One Company*, alla disdetta della contrattazione di secondo livello, con la successiva emersione di un preoccupante vuoto normativo.

Nel mutato contesto di Finmeccanica *One Company*, la necessità di sottoscrivere un contratto integrativo che trovasse omogenea applicazione in tutti i Siti produttivi, superando gli accordi validi per le ex Società del Gruppo senza però abrogarne i risultati raggiunti, diveniva quindi **una questione di armonizzazione**. Obiettivo ambizioso e difficile se si considera la varietà che caratterizza le ex Aziende del Gruppo, non solo in termini di trattamenti economici e normativi e di fisiologiche difformità nelle modalità produttive e nelle caratteristiche della forza lavoro – tra chi, ad esempio, realizza velivoli aeronautici (come Alenia Aermacchi) e chi si occupa di servizi satellitari (come Telespazio, società partecipata da Finmeccanica) – ma anche e soprattutto dal punto di vista delle relazioni sindacali. Il tessuto economico, so-

cio-politico e culturale dei diversi territori in cui si radica la produzione industriale della *One Company*, da un lato, e il variegato succedersi di commesse, fusioni, partnership e scissioni, dall'altro, hanno infatti attribuito connotati unici alla rappresentanza nonché alle dinamiche e agli esiti della contrattazione collettiva nelle molteplici Società e unità produttive del Gruppo. Tanto che, a titolo esemplificativo, nelle ultime settimane, agli scioperi partecipati dalla quasi totalità delle maestranze spezine di OTO Melara sono state addotte motivazioni inerenti possibili tagli al welfare aziendale, mentre preoccupazioni diverse, legate perlopiù al ridimensionamento del premio di risultato, hanno incoraggiato le astensioni collettive nello stabilimento varesino di AgustaWestland lo scorso novembre. Così, se nel 2014, alle elezioni delle Rsu presso la Selex ES di via Tiburtina a Roma, la UILM conquistava la maggioranza, più recentemente è stata la FISMIC, il sindacato autonomo dei metalmeccanici e delle industrie collegate, ad attrarre il maggior numero di preferenze dalle maestranze di Alenia Aermacchi, dopo essersi presentata al confronto elettorale per la prima volta.

Comune, però, a tutti i lavoratori di Finmeccanica *One Company* e ai Coordinamenti sindacali riuniti in questi mesi al tavolo negoziale, è stato **il timore che sull'altare della ristrutturazione e della definizione di un nuovo assetto di relazioni industriali venissero sacrificati i diritti acquisiti, frutto di anni di contrattazione decentrata**. Ad allontanare questa minaccia è allora valsa la lunga trattativa, che iniziata a settembre nelle sale Confindustriali di viale dell'Astronomia si è conclusa lo scorso 2 febbraio presso la sede romana di Unindustria, con la sottoscrizione di un'ipotesi di accordo che, se approvata dalla maggioranza delle Rsu e dei lavoratori, suggellerebbe un'ulteriore conquista per la contrattazione di secondo livello, che anche grazie ai mutati con-

testi internazionali, alle pressioni competitive e alle conseguenti esigenze di riorganizzazione aziendale, ha goduto negli ultimi decenni di una rinnovata importanza.

I contenuti dell'accordo

Dialogo e partecipazione costituiscono il *leitmotiv* della sezione obbligatoria dell'intesa appena firmata. Un Osservatorio Strategico di competenza delle segreterie nazionali delle federazioni metalmeccaniche è, infatti, costituito quale sede privilegiata presso la quale Finmeccanica fornirà alle rappresentanze sindacali informazioni e dettagli periodici sulle linee strategiche di sviluppo, gli assetti societari, i processi di internazionalizzazione, gli investimenti in tecnologia, gli appalti e l'indotto. Comitati paritetici sono altresì istituiti a livello di Sito produttivo per il monitoraggio dell'efficienza ed efficacia dei processi industriali e delle *supply chain*, mentre una procedura di raffreddamento è prevista e attivabile al fine di prevenire le eventuali controversie e risolvere con approccio collaborativo i motivi di conflitto concernenti le tematiche aziendali.

Articolazione degli assetti contrattuali

Complessivamente, l'ipotesi di accordo definisce un sistema di relazioni sindacali che, articolato nelle fasi di informazione, consultazione e negoziazione, ha luogo su tre distinti piani: Centrale; Divisione o Azienda; Sito. Si viene così a creare **una triplicazione, a livello decentrato, delle sedi di contrattazione**, resa necessaria plausibilmente in ragione della complessa struttura di Finmeccanica *One Company*, pur prefigurando un possibile osta-

colo alla semplificazione e alla trasparenza delle dinamiche contrattuali. Coerente con questa articolazione a più livelli risulta la moltiplicazione degli agenti dotati di titolarità contrattuale. Non solo le Rsu, espressamente coinvolte nella negoziazione di Sito ed eventualmente di Divisione, ma anche le segreterie territoriali e nazionali delle federazioni sindacali sono titolate a partecipare alla fase di interlocuzione in varie sedi. **Sembra allora uscire rafforzato dalla recente intesa il coordinamento “oggettivo” del sistema di relazioni industriali in Finmeccanica**, che era stato invece indebolito, a livello nazionale, dalle centrali confederali all’atto di sottoscrizione del Testo Unico sulla Rappresentanza (10 gennaio 2014), per via dell’abrogazione del c.d. “terzo riservato” e della “titolarità contrattuale congiunta” di Rsu e segreterie territoriali (F. CARINCI (a cura di), [*Il Testo Unico sulla Rappresentanza 10 gennaio 2014*](#), ADAPT Labour studies e-book series, n. 26/2014). Per quanto concerne il coordinamento verticale “oggettivo”, invece, sono previsti precisi riparti di competenza tra le diverse sedi di contrattazione, in base ai quali, ad esempio, al livello Centrale spetta la negoziazione delle politiche di welfare, del sistema di relazioni sindacali e dell’architettura del premio di risultato, mentre alla Divisione è demandato il compito di definire i parametri per la misurazione della retribuzione variabile e nella singola unità produttiva si pattuiscono le flessibilità orarie e i percorsi di formazione specifici.

Diritti sindacali

La sezione iniziale dell’accordo, vincolante per le sole parti firmatarie, si conclude con l’impegno di FIM, FIOM e UILM a ridurre del 15 per cento il monte ore sindacale annuo.

Orario di lavoro e trasferte

Relativamente alla parte normativa, **gli attori negoziali hanno introdotto forme di flessibilità orarie che tengano conto dell'eterogeneità dei trattamenti in atto nelle diverse realtà aziendali.** Un sistema di c.d. “permessi a recupero” è stato istituito ed è usufruibile a livello individuale, fino ad un massimo di 2 ore giornaliere e di 16 ore su base mensile per i dipendenti fino al sesto livello di inquadramento, e fino ad un massimo di 2 ore giornaliere e 24 ore su base mensile per il personale inquadrato al settimo livello e per i quadri. Le specificità inerenti alle esigenze organizzative e produttive nonché ai regimi di orario di lavoro a turno, saranno invece oggetto di confronto a livello di Sito produttivo. A decorrere dal 1° maggio 2016, troverà altresì applicazione un insieme di regole omogenee, dal punto di vista economico e normativo, in tema di trasferte in Italia e all'estero.

Addestramento, formazione e crescita professionale

Alla formazione, nella sua duplice dimensione internazionale e tecnologica, è riconosciuto un ruolo strategico primario per lo sviluppo culturale e organizzativo dell'impresa, la competitività sui mercati e la crescita delle competenze di ciascun lavoratore. Strumentale al perseguimento dei nuovi obiettivi formativi è tanto il rafforzamento delle collaborazioni con le Università, gli enti di ricerca e gli istituti scolastici quanto la massimizzazione della leva delle risorse interne che saranno chiamate a svolgere docenze, in un'ottica di contenimento dei costi nonché di piena diffusione della cultura tecnico-gestionale. Allo scopo di definire i fabbisogni formativi, verificare la coerenza delle iniziative messe in atto, monitorarne l'andamento e valu-

tarne l'esito, le parti concordano di costituire due Commissioni paritetiche (una a livello Centrale e l'altra a livello di Sito), consacrando così, anche in Finmeccanica, il ruolo tradizionale del bilateralismo nella determinazione delle modalità di attuazione della formazione professionale in azienda. «**La formazione individuale diventa un diritto**», come esplicita un Comunicato stampa FIM uscito nelle ore immediatamente successive alla firma dell'accordo. A tutti i lavoratori è infatti riconosciuto il diritto individuale di chiedere e svolgere, fino a un massimo di 16 ore (per il personale inquadrato fino al sesto livello) o 32 ore (per le alte professionalità) in un anno, corsi e percorsi formativi all'interno o all'esterno dell'azienda. In quest'ultimo caso, sarà la *One Company* a riservarsi di erogare un contributo economico, parziale o totale, a copertura delle spese. L'Azienda si impegna altresì a promuovere specifici pacchetti formativi indirizzati ai giovani. Tirocini, docenze, percorsi di tutoring e di alternanza scuola-lavoro saranno, infatti, attivati allo scopo di coniugare l'esigenza del ricambio generazionale e la necessità di incoraggiare l'invecchiamento attivo del personale senior, che sarà mantenuto sul posto di lavoro e coinvolto nei processi di trasmissione delle competenze ai giovani in azienda. Sarà, inoltre, massimizzato e ottimizzato il ricorso alla formazione finanziata, e quindi all'utilizzo dei fondi interprofessionali, e sarà valorizzato e aggiornato, tenendo conto degli standard europei di riferimento (EQF), il patrimonio aziendale di certificazioni e qualificazioni individuali, che continua a rappresentare un asset importante sia per la partecipazione alle gare di appalto che per attrarre nuove professionalità. A partire dal secondo semestre del 2016, sarà, infine, messo a disposizione di ciascun dipendente un "libretto formativo" che raccoglierà, sintetizzerà e documenterà le diverse esperienze di apprendimento svolte nell'ambito di Finmeccanica.

Riconoscimento di professionalità specifiche

Le parti convengono sull'opportunità di individuare, entro il 1° luglio 2016, un unico sistema di riconoscimento delle professionalità a livello della *One Company*, allo scopo di valorizzare le esperienze esistenti nelle singole aziende, rendendole coerenti con l'evoluzione tecnologica e di prodotto o processo in atto.

Welfare e tutele

Con specifico riferimento al welfare integrativo, c'è consenso sulla necessità di implementarne la diffusione, al fine di migliorare la qualità della vita dei dipendenti, e conseguentemente di ottimizzare la prestazione lavorativa. Intese specifiche e migliorative rispetto a quanto previsto dalle disposizioni di legge e dal CCNL, sono state raggiunte in materia di: permessi non retribuiti per malattia del figlio e congedo parentale; permessi per grave infermità o decesso; conservazione del posto di lavoro, mediante l'estensione del periodo di comporto, per malattie gravi; tutela dei lavoratori disabili; trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale su richiesta del dipendente; e telelavoro. Definito coerentemente con quanto previsto dall'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004, **il telelavoro (sia domiciliare che presso centri o postazioni satellite autonomamente organizzati) è ritenuto uno strumento di in-dubbia utilità non solo in termini di conciliazione vita-lavoro e di inclusione di soggetti svantaggiati (in particolare, i lavoratori disabili) ma anche in un'ottica di modernizzazione dei metodi organizzativi e di produzione.** Ad avviso di chi scrive, si deve riconoscere alle parti firmatarie dell'intesa in

oggetto il merito di aver esplicitato linee guida generali e non limitanti (si veda, ad esempio, la possibilità per il telelavoratore di adempiere alle proprie obbligazioni attraverso modalità diverse da quelle ordinarie anche in relazione alla durata giornaliera della prestazione, senza che ciò incida sulla connotazione giuridica del rapporto di lavoro subordinato) per la diffusione del telelavoro, demandando alla contrattazione di Divisione o Sito produttivo la specificazione delle modalità e condizioni per l'applicazione di tale istituto. Le parti si sono altresì rese disponibili ad approfondire il ricorso allo strumento dello *smart working*, aprendo la strada al confronto su una materia dall'indubbia portata innovativa ma ancora poco esplorata dalla contrattazione collettiva (Per approfondimenti sul lavoro agile nella contrattazione collettiva, si veda: [Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi: Analisi sui contenuti di 915 contratti della banca dati *www.farecontrattazione.it*](#), ADAPT University Press, Working Paper n.2/2016). Infine, l'intesa specifica, che entro il I semestre del 2016 sarà attivato un Gruppo di Lavoro a livello Centrale, con l'obiettivo di formulare una proposta complessiva in materia di welfare, che sia comprensiva anche delle seguenti tematiche: assistenza sanitaria integrativa; sostegno al reddito e alla riqualificazione professionale; istituzione di una c.d. "Banca del tempo"; asili nido; trasporti e mobilità; CRAL; premi di anzianità; e sostegno allo studio.

Nuova struttura retributiva e trattamenti economici

Relativamente alla parte economica dell'accordo sottoscritto, **viene introdotto e reso operativo dal 1° maggio 2016 un cedolino paga unificato, che consente l'armonizzazione e perequazione dei vari sistemi retributivi in atto presso le diverse realtà produttive del Gruppo, senza modificare gli**

importi salariali. Le parti convengono altresì di costituire una Commissione paritetica nazionale con il compito di analizzare eventuali disallineamenti delle singole voci retributive, evidenziati dai dipendenti nei tre mesi successivi all'emissione del primo cedolino della *One Company*.

Il nuovo premio di risultato, definito dall'intesa raggiunta, mira a diffondere all'interno dell'organizzazione una cultura incentrata sulla *performance* e su una migliore conoscenza dei prodotti e processi organizzativi dell'impresa, che sia funzionale anche alla crescita e alla formazione dei lavoratori. Il premio di risultato ha una vigenza di tre anni e sarà correlato al conseguimento di tre diversi obiettivi: il primo di carattere economico e finanziario a livello Centrale; il secondo di carattere economico e finanziario a livello di Divisione; e il terzo legato alla produttività industriale di Sito. Inciderà negativamente sull'entità del premio erogato anche il grado di assenteismo. Con riferimento all'unità produttiva, la negoziazione degli indicatori da parte dei vertici aziendali, da un lato, e delle Rsu e rappresentanti sindacali territoriali, dall'altro, avverrà tenendo conto del portafoglio di indicatori specificato a livello di Divisione. Una Commissione paritetica di Sito verrà infine istituita, entro il 31 maggio 2016, allo scopo di verificare, monitorare e identificare le azioni a sostegno del raggiungimento degli obiettivi connessi all'erogazione del premio di risultato.

Una sezione dell'intesa è dedicata alle misure stabilite, come condizione di miglior favore rispetto al disposto normativo e al CCNL, in tema di permessi retribuiti per visite mediche e accertamenti specialistici, per il conseguimento di titoli di studio superiore e universitario e per "ossigenazione".

Alte professionalità

In considerazione del ruolo nevralgico svolto dalle alte professionalità, come congiunzione tra le decisioni prese ai livelli organizzativi e l'effettiva attuazione, trattamenti specifici sono stati pattuiti per i lavoratori inquadrati al settimo livello e per i quadri. Per mere finalità gestionali, e non inquadramentali, le parti concordano di implementare un nuovo sistema di valutazione delle *performance* che consentirà, con cadenza annuale, la distribuzione della popolazione dei settimi e quadri in diverse fasce, coerenti con il ruolo ricoperto, le responsabilità richieste e le competenze espresse. Dal 1° gennaio 2017, un premio calibrato su obiettivi individuali (c.d. “Target bonus”) potrà essere attribuito ai lavoratori che rientreranno nelle fasce associate a una valutazione eccellente o buona delle *performance*. Il “Target bonus” potrà quindi sommarsi al premio di risultato (cui concorrono tutte le alte professionalità, indipendentemente dalla collocazione in fasce), costituendo un'ulteriore componente della retribuzione variabile. L'intesa stabilisce altresì che l'assegnazione degli obiettivi sarà realizzata dall'Azienda ma dovrà essere firmata per accettazione dal dipendente.

Considerazioni conclusive

Alla luce dei contenuti riportati, due sembrano i piani su cui sviluppare alcune importanti riflessioni.

Da un lato, da un punto di vista esclusivamente aziendale, l'accordo raggiunto è indubbiamente un successo, non fosse altro che per la capacità degli attori negoziali di rispondere efficacemente e tempestivamente a un'esigenza non facile di armoniz-

zazione, sintetizzando interessi divergenti che più volte, nel corso della trattativa, hanno fatto esplodere il conflitto nelle diverse sedi di produzione della *One Company*. Tuttavia, l'esigenza di giungere presto ad un'intesa e di omologare i trattamenti in atto nelle varie realtà produttive ha portato alla sottoscrizione di un documento a tratti incompiuto e sommario. **Risulta quindi oltremodo necessario continuare il percorso negoziale e cooperativo intrapreso, allo scopo di riempire di contenuti alcune delle materie introdotte, come la flessibilità oraria, il welfare contrattuale e gli appalti.** Su quest'ultimo punto, in particolare, l'intesa ha rinviato agli esiti della contrattazione nazionale di settore e agli approfondimenti in capo a Gruppo di lavoro istituito ad hoc. Come precedentemente accennato, **il coinvolgimento e la partecipazione sembrano essere i pilastri dell'intesa sottoscritta, resi quanto mai essenziali dalla riorganizzazione societaria, che ha preceduto l'avvio delle trattative.** Il passaggio da un'entità finanziaria composta da più Aziende indipendenti a una società unica articolata in svariate Divisioni implica, infatti, la confluenza delle maestranze sotto un nuovo soggetto giuridico e industriale, e l'urgenza di stimolarne il senso di appartenenza. Ecco perché è importante che le commissioni e gli organismi paritetici, via via richiamati nel corpo dell'intesa, non restino nelle intenzioni degli attori negoziali ma diventino prassi consolidata in tutte le realtà produttive di Finmeccanica *One Company*. Funzionali alla promozione di un senso di identità e alla condivisione, da parte dei lavoratori, degli obiettivi e dei valori dell'impresa, saranno anche l'attivazione di un piano concreto di investimenti e l'effettivo impegno da parte manageriale alla trasparenza e all'ottimizzazione dei processi industriali. Da ultimo, i contenuti stabiliti nell'ipotesi di accordo non potranno dirsi validi e vincolanti fino all'approvazione da parte della maggioranza delle Rsu e di tutti i lavoratori della *One Company*. Un passaggio,

quello referendario per tutte le maestranze, che avverrà in deroga rispetto a quanto deciso nel Testo Unico sulla Rappresentanza (10 gennaio 2014).

D'altro canto, dalla prospettiva del sistema di relazioni industriali in Italia, l'integrativo Finmeccanica dimostra non soltanto la straordinaria vitalità e creatività della contrattazione collettiva di secondo livello, ma anche la sua stessa autonomia rispetto ai tentativi, più volte intrapresi dalle confederazioni sindacali e datoriali, di definire un'articolazione precisa e puntuale degli assetti contrattuali, valevole per tutti i settori e territori italiani (Si veda, da ultimo, CGIL, CISL e UIL, [*Un moderno sistema di relazioni industriali: Per uno sviluppo economico fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro*](#), 9 gennaio 2016). Incidono su queste valutazioni il peso e il ruolo di Finmeccanica sul piano nazionale, che ha portato alla sottoscrizione di un'intesa corposa, capace di regolare, in oltre cento pagine, un complesso universo di relazioni industriali in maniera molto simile, sia per gli attori coinvolti al tavolo negoziale che per la natura e ampiezza delle materie toccate (con la rilevante eccezione dei livelli retributivi) alla contrattazione nazionale.

Metalmecchanici: chi ha più filo lo tessa*

di Giuliano Cazzola

Il 20 aprile i metalmecchanici sciopereranno per quattro ore nell'ambito della vertenza per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro (CCNL).

È la prima astensione unitaria dopo 8 anni. Il numero 8 è scaramantico per questa gloriosa categoria (anche se, in effetti, le glorie appartengono tutte al passato), tanto da aver caratterizzato un'altra fase importante nella sua storia: di 8 anni fu l'arco temporale intercorso tra il contratto del 1948 e il suo rinnovo avvenuto soltanto nel 1956 (dopo l'accordo interconfederale sul c.d. conglobamento), che mandò il segnale di una pur timida ripresa sindacale dopo tanti anni di crisi e di profondi contrasti tra le organizzazioni. In vista dell'azione di lotta (fisiologica in un'ordinaria vertenza contrattuale), i dirigenti sindacali stanno percorrendo il Paese in lungo e in largo per rinserrare le fila, attraverso assemblee ed attivi unitari, allo scopo evidente di assicurarsi un esito positivo dello sciopero.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 aprile 2016, n. 12](#), rubrica *Politically (in)correct*.

La situazione propone dunque agli osservatori una prima domanda: la Federmeccanica è riuscita ad unificare delle organizzazioni sindacali divise non solo per quanto riguarda le piattaforme rivendicative, ma anche le linee di condotta nelle principali sfide dell'ultimo decennio? I fatti (ovvero la dichiarazione di sciopero dopo mesi di trattative inconcludenti) starebbero a dimostrare di sì. L'organizzazione degli imprenditori metalmeccanici ha sicuramente risentito gli effetti da “terra di nessuno” derivanti dai cambi al vertice della Confindustria. Giorgio Squinzi aveva certamente autorizzato l'accordo di rinnovo dei chimici (ancora imperniato sulla centralità del contratto nazionale); non fino al punto, però, di poterne fare l'orientamento generale dell'associazione di Viale dell'Astronomia (alcuni ambienti confindustriali non hanno “visto bene” quell'intesa).

La Federmeccanica, allora, è rimasta abbarbicata alla sua piattaforma iniziale, senza riuscire ad esprimere (o senza volere ?) un minimo di dialettica negoziale. Così, il fronte sindacale non è potuto fare altro che reagire compatto (tenendo insieme le rivendicazioni di ciascuna sigla), comprese quelle federazioni che avrebbero avuto una maggiore disponibilità al dialogo. Ma che **cosa succederà nel momento in cui** la Federmeccanica, al tavolo del negoziato, **promuoverà qualche iniziativa di apertura?** Non è un caso che i leader della Fim e della Uilm abbiano voluto giustificare l'adesione allo sciopero motivandola come un'inevitabile risposta all'inerzia della controparte, piuttosto che – lo ha fatto la Fiom – come reazione alle inaccettabili proposte di merito dei “padroni”. I leader dei metalmeccanici della Cisl e della Uil, infatti, ci tengono a ribadire, in ogni possibile occasione, che non tutti i sindacati sono uguali. Un giovane sindacalista emergente – il segretario generale della Fim-Cisl, Marco Bentivogli – ha addirittura pubblicato una lettera aperta al

premier/segretario – dopo il suo infelice paragone tra Sergio Marchionne e i sindacati – chiedendogli di “rottamare” le generalizzazioni. Il fatto è che, nella vertenza dei metalmeccanici, la discrepanza tra le posizioni delle diverse parti sociali è evidente; e non solo sul piano pratico, ma anche su quello culturale.

La Federmeccanica, nella sua piattaforma, ha espresso una visione del futuro delle relazioni industriali, indicando un modello innovativo e in grado di fornire una risposta (condivisibile o meno, ma coerente) alla crisi del sistema definito nel Protocollo del 1993 (che poi consisteva in una razionalizzazione della struttura contrattuale ereditata dagli anni ‘60) e ai temi emergenti nel dibattito (a partire dalla individuazione di un ruolo, nel contesto più generale, del c.d. salario minimo).

I sindacati non sono stati capaci di fare altrettanto. Questo è il loro problema; e segnerà la loro sconfitta. Il loro modello è, più o meno, quello di cinquant’anni fa, quando ad innovare il sistema furono proprio i sindacati metalmeccanici. Nel 1963, prima, con la conquista di un rinvio alla contrattazione articolata di alcune materie relative alle condizioni sul posto di lavoro (i prodromi della svolta erano già in vista negli anni immediatamente precedenti). Poi, nel 1969 – durante il c.d. autunno caldo – le federazioni dei metalmeccanici sbaragliarono il tentativo confindustriale di imbrigliare nuovamente la contrattazione decentrata. In questi decisivi passaggi le tute blu “fecero scuola”, nel senso che le loro conquiste orientarono l’evoluzione della contrattazione collettiva in tutti i settori, compresi quelli dell’impiego pubblico. Lo stesso avvenne per quanto riguarda gli organismi di rappresentanza sindacale nei posti di lavoro. Poi, all’inizio degli anni ‘70, Fim, Fiom e Uilm inventarono e realizzarono il c.d. inquadramento unico, ristrutturando e riorganizzando la classificazione

del personale (purtroppo, oggi, sono ancora fermi a quell'impianto ormai superato) nonché l'esperienza delle 150 ore che contribuì a diffondere il livello legale di scolarizzazione tra coorti di lavoratori che ne erano privi. Anche queste esperienze si diffusero, attraverso la contrattazione, all'interno del mondo del lavoro. Negli anni '80 i sindacati vennero presi in contropiede quando si pose il problema di combattere l'inflazione anche attraverso il superamento di politiche retributive – come gli automatismi in relazione all'andamento del costo della vita – che finivano per consolidarne gli effetti. Tuttavia, almeno una parte del movimento sindacale seppe essere all'altezza di quella sfida ed interagire con il governo, fino a quando, nel 1993, con l'accordo del luglio, si arrivò a definire unitariamente un modello di contrattazione in cui era affidato un ruolo specifico a ciascun livello negoziale.

Ora però c'è la necessità di andare oltre, grazie anche ad un quadro normativo e finanziario rivolto a favorire la contrattazione di prossimità (ci riferiamo alla possibilità di deroghe di cui all'articolo 8 della legge n. 148 del 2011 e ai benefici fiscali riconosciuti alla contrattazione decentrata in materia di produttività e welfare aziendale). I sindacati – al pari del naufrago descritto dal Manzoni – **stentano a mollare gli appigli precari a cui sono attaccati per afferrarne di più sicuri. Per loro resta fondamentale il ruolo del contratto nazionale**, anche a costo di doversi inventare una nuova funzione da attribuirgli una volta che ha smarrito quelle tradizionali.

La Federmeccanica questo ruolo lo ha individuato (garantire una sorta di salario minimo, variabile nel tempo, a chi ne è al disotto, lasciando ampi spazi, invece, alla contrattazione decentrata). E i sindacati? Dal canto loro le Confederazioni hanno addirittura

formulato delle proposte che, grazie all'attuazione dell'articolo 39 Cost., conferirebbero efficacia *erga omnes* (ovvero valore di legge) al contratto nazionale di categoria, perpetuandone, di conseguenza, il ruolo e la centralità.

Confimi Industria lancia il contratto unico della manifattura*

di Davide Lucini Paioni

Il 5 maggio 2016 si è tenuta la terza Assemblea Nazionale di Confimi Industria, nel corso della quale il presidente, l'imprenditore bergamasco Paolo Agnelli, ha posto l'accento sulla necessità di politiche che rilancino la manifattura italiana, composta in prevalenza da PMI (si veda *Una politica industriale a favore del settore manifatturiero. L'unica via per far ripartire l'Italia*, relazione del Presidente Paolo Agnelli all'Assemblea Nazionale di Confimi Industriale).

In quest'ottica di maggior valorizzazione del tessuto imprenditoriale manifatturiero, **Agnelli ha annunciato la stesura di una piattaforma di modello per un contratto unico della manifattura.**

Coerentemente alla filosofia che ha ispirato la costituzione di Confimi Industria – ovvero creare una struttura a piramide rovesciata con un forte rapporto delegato con il territorio vero conoscitore delle esigenze delle aziende – **questa piattaforma parte**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 maggio 2016, n. 18.](#)

dal presupposto che il baricentro delle relazioni industriali debba spostarsi a livello decentrato.

La contrattazione aziendale e territoriale acquisirebbero una competenza regolatoria piena su qualsiasi aspetto inerente il rapporto di lavoro (es. retribuzione, orario di lavoro, tipologie contrattuali, ecc.), lasciando invece al livello nazionale funzioni, non meno importanti, di coordinamento e di determinazione dei minimi retributivi e normativi.

La creazione di un contratto unico della manifattura non ambirebbe solamente a “scardinare” gli assetti contrattuali esistenti, ma **punterebbe altresì alla ridefinizione di alcuni istituti giuslavoristici**, la cui attuale struttura non permette alla manifattura italiana di stare al passo con i tempi.

La piattaforma si propone innanzitutto di semplificare i sistemi di inquadramento vigenti, creando **un'unica scala classificatoria basata su quattro fasce (in ordine crescente: A, B, C e D) e sei livelli retributivi**, da applicare individualmente sulla base di declaratorie definite specificatamente per la varie categorie di appartenenza dell'impresa e dove l'inquadramento del personale avvenga sulla base di parametri correlati a fattori quali l'esperienza, la polivalenza e la capacità di adattamento alle modifiche organizzative relative alle metodologie di lavoro, un'elevata specializzazione, l'autonomia, il grado di responsabilità e lo svolgimento di funzioni direttive.

Si auspicherebbe poi una maggior flessibilizzazione dell'orario settimanale, privilegiando un orario legale di 40 settimanali inteso come “durata media settimanale”, e lasciando al contempo massima libertà sulla scelta dei modelli di distribuzione

delle ore lavorative nell'arco della settimana (es. 8 ore per 5 giorni oppure 9 ore al giorno dal lunedì al giovedì e di 4 ore al venerdì).

Sempre nella prospettiva di eliminare istituti legati ad un vecchia concezione del lavoro, **un altro degli obiettivi del contratto unico è quello di trasformare gli scatti di anzianità** in un superminimo collettivo non assorbibile, calcolato in percentuale sul trattamento retributivo complessivo, dando così maggior peso alla capacità, al merito e alla crescita professionale individuale.

In tema di malattia, la piattaforma propone invece di sgravare le imprese dai costi sostenuti per le ore di assenza, garantendo a queste, tramite strumenti assicurativi, anche bilaterali, un rimborso proporzionato alla durata dell'evento morboso o alla gravità della stesso.

Un'altra colonna portante della proposta è la bilateralità, intesa come uno strumento volto a produrre dei benefici reali in capo ai lavoratori e alle imprese. In particolare, si vorrebbe consolidare il sistema di assistenza sanitaria integrativa, al momento attivo solo nel settore metalmeccanico con PMI Salute, estendendolo a tutto il comparto delle piccole e medie imprese, ed poi semplificare il sistema di bilateralità, ad oggi fortemente articolato, creando un unico strumento bilaterale confederale, chiamato ad erogare le prestazioni e a raccogliere le contribuzioni all'interno del comparto.

Infine, **Confimi Industria auspicherebbe un confronto, con le istituzioni e le altre parti sociali, anche su altre due questioni**, non meno sentite dalle imprese: **la gestione delle crisi aziendali**, tramite l'utilizzo di strumenti contrattuali (es. orario multiperiodale, gestione delle ex ROL, "banca ore", ferie residue,

ecc.) al fine di evitare o ridurre il ricorso agli ammortizzatori sociali, e **l'esercizio del potere disciplinare** che, con riferimento all'irrogazione delle sanzioni più gravi, si vorrebbe demandare ad una commissione tripartita (composta da un rappresentante dei lavoratori, un rappresentante delle aziende e un terzo componente scelto tra membri delle Istituzioni oppure professionisti), garantendo così maggiori certezze sia all'impresa che al lavoratore.

Brescia tra contrattazione nazionale e limiti territoriali al rinnovamento*

di Ilaria Armaroli

Appunti di viaggio è il diario di un percorso di studi sulla evoluzione del sistema di relazioni industriali nella provincia di Brescia avviato da ADAPT nell'ambito di una collaborazione con FIM-CISL Brescia di cui si è dato atto nell'intervento A Brescia un nuovo ponte tra ricerca e sindacato che potete trovare [qui](#).

Sono mesi di mobilitazione quelli dei lavoratori metalmeccanici. Dopo le **dodici ore di sciopero** svolte tra maggio e giugno, le maggiori sigle sindacali tornano unitariamente a predisporre un **pacchetto di quattro ore per il mese di luglio**, cui si associa il **blocco degli straordinari** e delle flessibilità a tempo indeterminato. L'obiettivo è la sottoscrizione del contratto collettivo nazionale.

C'è bisogno di sbloccare la situazione, tanto a livello nazionale quanto a livello decentrato – perché **spesso è anche la contrat-**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 luglio 2016, n. 26](#), rubrica *Appunti di viaggio/2*.

tazione integrativa a risentire dell'impasse della trattativa nazionale – per fornire ai lavoratori metalmeccanici un nuovo quadro regolatorio, che in ragione della delicata congiuntura economica e delle evoluzioni demografiche e tecnologiche in atto, risponda all'urgenza di rilanciare la competitività e qualità delle imprese, conciliando le esigenze di flessibilità aziendali con la formazione e la sicurezza per tutti i lavoratori. Compagine sindacale e datoriale non possono che concordare su questa necessità.

A dividerle c'è però **il nodo retributivo, che pare offuscare la comunione di interessi** per ricondurre la negoziazione sul piano dei rapporti di forza e delle dimostrazioni, in piazza e nelle aziende, della capacità operativa del sindacato. Secondo questa logica, a costringere Federmeccanica alla resa sarebbero le perdite in termini produttivi in capo alle imprese rappresentate, colpite dalle adesioni agli scioperi in questa estate di mobilitazioni.

Eppure, poco si comprende delle difficoltà di questa trattativa se la si legge nelle sole dichiarazioni e comunicati stampa. **Quello che le fonti ufficiali non riescono a cogliere sono infatti gli umori e malesseri nelle realtà produttive.** A Brescia soprattutto, dove emerge bene la questione culturale che sottesa agli ostacoli di questa negoziazione, rischia di vanificare qualsiasi sforzo di rinnovamento.

Perché **decentrare la struttura salariale spesso non basta a promuovere una retribuzione effettivamente variabile** e a conferire slancio alla competitività del settore metalmeccanico, in contesti quali quello bresciano, dove è elevata la conflittualità nelle relazioni sindacali e scarsa l'esigibilità delle regole stabilite a livello nazionale. Se è vero, infatti, che la proposta di Federmeccanica potrebbe incentivare le imprese a contrattare (anche in via

unilaterale) i premi di risultato (alla luce del fatto che in caso contrario interverrebbero gli aumenti fissati dal CCNL), nulla potrebbe impedire a talune organizzazioni sindacali di continuare a chiedere maggiorazioni fisse in sede decentrata. In questi casi, sarebbe la sola distribuzione dei poteri a decidere l'esito del negoziato e **la contrattazione integrativa potrebbe muoversi in senso contrario alle intenzioni dei negoziatori nazionali e ai recuperi di competitività aziendale.**

D'altro canto, anche qualora si negoziassero retribuzioni flessibili, il miglioramento dei livelli di performance non sarebbe affatto scontato. Al contrario, nelle realtà produttive del territorio bresciano, ancora imperniate dal paternalismo imprenditoriale ed estranee ad una certa cultura della condivisione, **non sempre gli schemi retributivi variabili si dimostrano efficaci.** Talvolta è la competizione insinuata tra i lavoratori, altre volte la diffidenza insita tra dipendenti, sindacati e vertici aziendali, in tutti i casi è l'assenza di assetti organizzativi di stampo partecipativo e cooperativo ad impedire che il premio raggiunga i suoi obiettivi.

Perché accettare modelli salariali flessibili significa intrinsecamente abbandonare le tradizionali logiche di contrapposizione e dare avvio ad una nuova fase di collaborazione. **I premi di risultato implicano una adeguata conoscenza dei prodotti e dei processi di produzione aziendali e la loro negoziazione presuppone la condivisione con i rappresentanti dei lavoratori delle dinamiche che potrebbero contribuire a variarne l'importo.** Sindacati e imprese sono chiamati ad accrescere le proprie competenze e ad assumersi congiuntamente nuovi rischi: quello di erogare retribuzioni maggiori in caso di raggiungimento degli obiettivi concordati, ma anche quello di rinunciare ai mi-

gliamenti economici nei casi di andamento negativo degli indicatori aziendali.

C'è quindi un importante cambiamento culturale sotteso al premio di risultato, che impone di guardare alla contrattazione aziendale **non più come mero strumento di avanzamento delle tutele dei lavoratori ma come leva per la gestione dell'organizzazione del lavoro**, in un'ottica funzionale alla promozione della competitività.

Il fallimento, appena due anni fa, del cosiddetto “Patto per Brescia”, un tentativo negoziale che avviato tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria territoriali avrebbe voluto spingere verso il decentramento delle relazioni industriali non ha fatto altro che confermare queste considerazioni, evidenziando quanto sia difficile, nella seconda provincia industriale lombarda (Istat 2015), convergere verso un modello condiviso di sviluppo e intraprendere quel cambiamento culturale che è preconditione per un concreto decentramento salariale.

Pare proprio che allora **il vero rinnovamento** non si avrà quando le parti sociali nazionali demanderanno alla sola contrattazione aziendale gli aumenti retributivi, ma **quando nelle aziende saranno instaurate pratiche di organizzazione del lavoro che ispirate al coinvolgimento di lavoratori e rappresentanti favoriscano il pieno successo degli schemi retributivi variabili.** Una opportunità, quest'ultima, che è insieme una sfida alla crescita e al miglioramento degli agenti negoziali. Ma per una rivoluzione delle mentalità e per l'instaurazione di un moderno sistema di relazioni industriali, non basta un contratto nazionale. A Brescia, in modo particolare.

È il momento di una mediazione del Governo nella vertenza dei metalmeccanici*

di Giuliano Cazzola

Le cronache estive che si sono occupate dei problemi riguardanti le relazioni industriali hanno sottolineato come il negoziato interconfederale sia sostanzialmente bloccato sul tavolo – fino ad ora inconcludente – del rinnovo contrattuale dei metalmeccanici. In realtà, si tratta di eufemismi, giacché la svolta negli assetti della contrattazione collettiva, se ci sarà, non potrà prescindere – per tante ragioni – da quanto avverrà nel confronto aperto nella più importante (e politicamente delicata) categoria dell'industria. Ciò è così vero se si pensa al fatto che la piattaforma elaborata, all'inizio dell'anno, da Cgil, Cisl e Uil è risultata tanto “fuori mercato” da non essere stata neppure presa in considerazione dalla Confindustria.

Sul tavolo dei metalmeccanici, invece, l'iniziativa è stata presa dalla Federmeccanica, la quale ha presentato una proposta di riordino dei livelli di contrattazione innovativa e coerente,

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 agosto 2016, n. 27](#), rubrica *Politically (in)correct*.

al di là degli aspetti più o meno condivisibili. In sostanza, sul versante delle parti sociali non ci sono ancora segnali di cambiamento e di capacità di svolgere quel ruolo che continuano a rivendicare – senza mettere in campo dei risultati comuni e concreti – come espressione e conferma della loro autonomia. Va notato, tuttavia, che qualche segno di vita è arrivato, in questi mesi di stallo, da parte dei grandi soggetti sociali.

L'accordo interconfederale dello scorso 14 luglio, ad esempio, ha cercato di conferire quella copertura contrattuale necessaria ad utilizzare gli incentivi per l'incremento della produttività – anche in carenza di un'iniziativa diffusa nei territori – individuando una bozza di accordo che «costituisce un modello utile per l'attuazione delle finalità perseguite dalla legislazione in materia di misure per l'incremento della produttività del lavoro e, pertanto, per il conseguimento dei relativi benefici per i lavoratori», senza, peraltro, sostituirsi «ad eventuali e specifiche intese aziendali o pluriaziendali».

A pensarci bene si tratta di una soluzione non molto diversa da quella prefigurata dalla più recente legislazione d'Oltralpe (il c.d. *jobs act* francese) che tante reazioni aveva suscitato da parte dei sindacati ed in particolare della CGT. Il Governo, dal canto suo, continua ad agitare la prospettiva di un intervento di carattere legislativo. Ma più che la minaccia di usare la clava della legge, sembra essere un paterno rimbrotto (l'ultimo è venuto dal ministro Giuliano Poletti). Se è possibile e probabile, infatti, risorse permettendo, un rafforzamento della detassazione a favore della contrattazione di prossimità (e quindi una misura indiretta sull'assetto delle relazioni industriali), sembra più difficile (anzi, non sarebbe proprio auspicabile) un provvedimento di

carattere legislativo che sposti il baricentro della contrattazione collettiva in azienda (o nel territorio).

Viene da chiedersi, a questo punto, se non sia il caso di seguire altre vie che fanno parte della “cassetta degli attrezzi” del diritto sindacale: la mediazione governativa, innanzitutto. “Esatto”: direbbe l’ineffabile Poletti nella versione di Maurizio Crozza. È aperta da mesi la vertenza dei metalmeccanici, il cui esito è destinato a “fare scuola”. Le parti sociali non riescono a venirne a capo, come tante altre volte è accaduto nella storia pluridecennale di quella categoria. La mediazione governativa è intervenuta di frequente allorché si è trattato non solo di risolvere problemi economici e normativi, ma anche quando (e soprattutto) si è reso necessario sbloccare cruciali questioni di principio come quella delle regole della contrattazione collettiva, che, grazie all’iniziativa dell’esecutivo, uscivano dal mero contesto delle relazioni industriali per entrare a far parte della politica del lavoro ispirata dal governo stesso.

Bene. Quale è la conclusione di questo ragionamento? Il Governo convochi le parti impegnate nel rinnovo dei metalmeccanici e si impegni a favorire un’intesa tra di loro, che sarà ben presto imitata ed assunta come criterio generale (restituendo così a quella categoria quel ruolo che ha esercitato in passato e che ha smarrito strada facendo). Se il tentativo non riesce formuli, il Governo stesso, una proposta di mediazione da “prendere o lasciare”, che sia comprensiva anche di un nuovo assetto contrattuale. A quel punto ognuno sarà posto di fronte alle proprie responsabilità. I sindacati non possono continuare ad occuparsi soltanto dei pensionati e dei pensionandi.

Il rinnovo del CCNL Confimi Impresa Meccanica tra istanze di competitività e garanzie socio-economiche*

di Davide Lucini Paioni

In data 22 luglio 2016, dopo una trattativa di circa 2 mesi, le parti sociali Confimi Impresa Meccanica, Fim-Cisl e Uilm-Uil, hanno rinnovato il CCNL per la piccola e media industria manifatturiera metalmeccanica e della installazione di impianti, scaduto il 31 maggio 2016.

L'accordo è stato realizzato con l'intento di mantenere livelli elevati di competitività, offrendo però al contempo maggiori garanzie (normative socio-economiche) tanto ai lavoratori occupati quanto a quelli disoccupati e inoccupati.

In tal senso devono essere lette molte delle novità introdotte in materia di tipologie contrattuali.

Si pensi ad esempio alla disciplina del contratto a termine. Da una parte infatti questa forma contrattuale è resa più flessibile, e quindi più corrispondente alle esigenze aziendali, attraverso

* Intervento pubblicato in [*Boll. ADAPT*, 29 agosto 2016, n. 27.](#)

l'introduzione di ulteriori esenzioni ai limiti quantitativi stabiliti dalla legge (ad es. la clausola di contingentamento del 20% è esclusa per i lavoratori disabili o impiegati in attività da svolgere da parte di aziende contoterziste) oppure tramite una nozione più ampia di stagionalità, volta a ricomprendere tutte quelle attività necessitanti un'intensificazione del lavoro in determinati e limitati periodi, non superiori ai 6 mesi. Allo stesso tempo, però, non mancano misure volte a favorire una maggior flessibilità della disciplina contrattuale a condizione che le assunzioni a termine riguardino categorie di lavoratori "svantaggiati". Un esempio di ciò è rappresentato dal fatto che le stringenti disposizioni legali in materia di *stop & go* non si applicano nel caso di assunzioni riguardanti lavoratori in CIG o iscritti nelle liste di mobilità o percettori di Naspi.

Il bilanciamento tra maggiore competitività e maggiori garanzie lavorative è pure ravvisabile **nell'introduzione del contratto "Socrate" per l'occupazione (OSC)**. Sulla scorta dell'esperienza del contratto di sostegno all'occupazione previsto dall'ultimo rinnovo del CCNL Terziario, le parti hanno disciplinato una speciale tipologia contrattuale della durata variabile da 6 a 18 mesi, volta a favorire l'inserimento occupazionale di categorie di soggetti "svantaggiati" (es. lavoratori *under 36* o *over 50*, lavoratori disoccupati da oltre 24 mesi, persone che hanno perso il lavoro e sono alla ricerca di un'occupazione, ecc.). Se da una parte l'obiettivo primario è quello di «favorire l'occupazione in situazioni di criticità occupazionali», è altrettanto vero che al fine di non gravare eccessivamente sull'azienda, in termini di costi e quindi di competitività, le parti sociali hanno voluto riconoscere al datore il lavoro il vantaggio di assumere questi lavoratori con uno stipendio più basso del 15% circa, rispetto ai minimi retributivi vigenti, limitatamente alla vigenza dell'OSC e a condizione del-

la successiva conferma a tempo indeterminato del lavoratore interessato.

Significative sono altresì le misure adottate in tema orario di lavoro che, in via generale, mirano a garantire una maggior competitività delle imprese.

In particolare, le parti hanno disciplinato *ex novo* l'istituto della flessibilità della prestazione, distinguendo tra orario multiperiodale programmato e flessibilità dell'orario. Sebbene entrambi gli istituti implicino dei limiti di orario settimanale massimo (48 ore) e minimo (32 ore) non superabili e il rispetto di un orario medio settimanale di 40 ore, la differenza principale consta nel fatto che nel primo caso l'articolazione dell'orario plurisettimanale deve essere preventivamente programmata, mentre nel secondo si offre la possibilità di ricorrere ad una variazione dell'orario settimanale o plurisettimanale, con qualsiasi modalità, al fine di sopperire a temporanei incrementi dell'attività dovuti a flussi non ordinari o non programmabili, ponendo come unica condizione il rispetto di un preavviso di 5 giorni lavorativi.

Sempre in tema di orario di lavoro, è altresì interessante **la possibilità di utilizzare in modo collettivo permessi annui retribuiti e i residui delle giornate di ferie, al fine di limitare il ricorso agli ammortizzatori sociali.**

Una maggior flessibilità della prestazione viene perseguita altresì attraverso le previsioni **sul lavoro agile**, inteso come quella modalità di lavoro contraddistinta dallo svolgimento della prestazione sia all'esterno che all'interno dell'azienda, con l'utilizzo di strumenti tecnologici e senza una postazione fissa, al fine di «consentire una maggior adattabilità alle diverse e nuove esigenze

dei lavoratori e delle aziende». La disciplina di questo nuovo istituto viene tuttavia rimessa al livello aziendale, anche sulla base di specifico accordo tra Azienda e RSU, con riferimento agli aspetti relativi a sicurezza, messa a disposizione di strumenti tecnici e della connessione, quelli riguardanti i trattamenti aziendali previsti per i lavoratori, nonché con riferimento a previsioni specifiche collegate al raggiungimento di un risultato o un obiettivo. Invece, viene riservato all'accordo individuale la definizione delle modalità che qualificano il rapporto di lavoro (es. previsione di fasce di reperibilità o delle modalità tecniche che permettano al lavoratore di essere raggiungibile dall'azienda).

Al fine di favorire una maggior competitività delle aziende metalmeccaniche, **le parti hanno altresì concordato l'avviamento di un percorso di riforma del sistema di inquadramento professionale**, che preveda un sistema a fasce professionali e tenga conto anche delle competenze trasversali, della polivalenza e della polifunzionalità delle prestazioni correlate all'organizzazione del settore.

Da rilevare, ancora, l'enfasi del rinnovo contrattuale sulla contrattazione di ambito territoriale, alla quale viene affidato il compito di definire «misure specifiche volte a migliorare la competitività delle industrie metalmeccaniche del territorio, favorendo la flessibilità organizzativa e l'ottimizzazione dei costi», in tema di occupazione, andamento industriale, pari opportunità e azioni positive, formazione, salute e sicurezza, welfare, nonché reti per il lavoro e ricollocazione. Interessante è anche la possibilità di utilizzare l'Elemento Retributivo Annuo per definire un premio territoriale di risultato (PTR), basato su indicatori come ad esempio la produttività territoriale (ore lavorate aziende aderenti/ore teoriche lavorabili aziende

aderenti), lasciando al contempo la possibilità di definire una quota aggiuntiva aziendale (P'TRA), assumendo come indicatori il MOL/RV (valore aggiunto/ricavi delle vendite) o l'indice di performance aziendale (valore aggiunto/n. medio dipendenti).

Non mancano poi disposizioni contrattuali tese a favorire un miglioramento delle condizioni dei lavoratori, favorendo una maggior conciliazione vita-lavoro. In tal senso possono essere lette il frazionamento ad ore dei congedi parentali, la possibilità di utilizzare ferie e permessi retribuiti per favorire il ricongiungimento familiare dei lavoratori extracomunitari, la possibilità per i dipendenti di cedere volontariamente, in ordine di priorità, una quota delle ore accantonate nella Banca Ore, un quota dei PAR e una quota delle ferie, purché nella propria disponibilità oppure la possibilità di sottoscrivere accordi aziendali aventi ad oggetto soluzioni e regimi di orario volti a favorire la conciliazione vita-lavoro e una gestione positiva dell'invecchiamento attivo.

Merita, infine, un accenno la parte economica dell'accordo, dove ancora una volta emerge la dinamica di contemperamento tra l'esigenza aziendale di maggior competitività – anche mediante un contenimento dei costi – e quella di tutela socio-economica dei lavoratori.

Le parti hanno infatti previsto un incremento salariale mensile – molto contenuto rispetto alle richieste inizialmente avanzate nella piattaforma Fim-Uilm – di 25 € al mese, al V livello, riparametrati a decorrere dal 1° settembre 2015, preferendo invece aggiungere altri 5 € a partire dal 1° gennaio 2017, sull'attuale contribuzione a carico dell'azienda in materia di sanità integrativa – abbassando ad 1 € quella dei lavoratori che, entro il mese di dicembre 2016, saranno tutti obbligatoriamente iscritti a PMI salute da parte

dell'azienda – rendendo così le erogazioni a carico delle imprese fiscalmente meno onerose.

Quel pasticcio di viale dell'Astronomia*

di Giuliano Cazzola

Sarà forse per la sua complessità e per la prevalenza dei risvolti tecnico-operativi che l'accordo *Proposte per le politiche del lavoro*, sottoscritto il 1° settembre scorso da CGIL, CISL e UIL e Confindustria è riuscito ad attraversare le cronache senza essere sottoposto ad impegnativi approfondimenti e potendo contare, sui media che ne hanno scritto e parlato, soltanto sulla ripetizione acritica del giudizio espresso da soggetti stipulanti. A dire la verità, per comprendere compiutamente la casistica regolata, occorrerebbe una guida; ma è sufficiente uno sguardo d'insieme per afferrare la “mission” di quell'accordo, il cui **contenuto è rivolto al Governo affinché**, nella prossima legge di stabilità, siano adottate misure utili (necessariamente correttive della legislazione innovativa in materia di ammortizzatori sociali) ad **“accompagnare la transizione” verso il nuovo equilibrio, introdotto dal Jobs Act** e dai provvedimenti attuativi, tra politiche del lavoro passive ed attive. In sostanza, affermano le parti sociali, le nuove norme prevedono un ridimensionamento degli strumenti delle politiche passive in vista di un **potenziamento di quelle attive che «non si è, però, ancora compiuto** e dispie-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 settembre 2016, n. 29](#), rubrica *Politically (in)correct*.

gherà pienamente i suoi effetti solo nell'ambito del prossimo triennio sempre che vengano opportunamente stanziati le necessarie risorse».

Ciò, sia in considerazione «del perdurare di una fase di bassa crescita economica, sia per l'incertezza sui tempi di piena attuazione del nuovo sistema di politiche attive». Ad essere realisti non sono completamente infondate le preoccupazioni dei sindacati e della Confindustria, anche se la storia recente del diritto del mercato del lavoro (ormai è tema di insegnamento universitario specifico) è lì a dimostrare – dal Pacchetto Treu in poi – che **la gestione della transizione ha sempre determinato un'ultra-attività del passato ed un rinvio “a babbo morto” del futuro**. A questa osservazione, le parti firmatarie dell'accordo del 1° settembre replicherebbero che, nell'impianto dell'accordo, le cose sono cambiate e che, anzi, è loro intenzione anticipare il più possibile il “piano operativo di ricollocazione” che sarà affrontato ed impostato in modo contestuale fin dalle prime operazioni di riorganizzazione e ristrutturazione, attraverso la cassa integrazione straordinaria (che dire allora del fatto che, nell'accordo, non vengono neppure menzionati i centri per l'impiego e le agenzie del lavoro?).

Ed è proprio in vista di un reimpiego che – secondo i sindacati e l'associazione imprenditoriale – trova giustificazione anche l'eventuale allungamento delle tutele del reddito, attraverso l'intervento non solo degli strumenti pubblici (la Naspi), ma anche di quelli predisposti dai fondi bilaterali ed interprofessionali. Tutto bene, allora? Non proprio; o almeno non sempre. Ad avviso di chi scrive **restano in campo – sia pure con nuovi strumenti – le vecchie regole: chiudere la partita degli esuberanti, magari con un'extraliquidazione che poi si traduce** (il do-

cumento non ne parla, ma ne fanno esplicito riferimento i comportamenti concreti e le rivendicazioni presentate su altri tavoli) **nella richiesta di un anticipo dell'età pensionabile**. Volendo parlare in modo chiaro e trasparente, l'accordo del 1° settembre potrebbe diventare “una fabbrica di esodati”. Vediamo perché.

I fervidi ingegni dei negoziatori hanno pensato bene di trasferire **l'offerta di conciliazione** di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 23/2015 all'interno dell'accordo sindacale che definisce il progetto di ristrutturazione produttiva ed avvia le procedure di tutela del reddito. L'offerta di conciliazione avrebbe le medesime caratteristiche riguardanti il licenziamento nell'ambito del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti: un importo determinato in ragione di una mensilità per ogni anno di anzianità con un minimo di 2 ed un massimo di 18 mensilità (l'importo massimo sarebbe maggiorato di 2 mensilità nel caso di anzianità superiori a 20 anni); l'assegno circolare come forma di liquidazione, dalla cui accettazione dipenderebbe l'estinzione del rapporto e la rinuncia ad un eventuale contenzioso attinente alla risoluzione del rapporto; una disciplina fiscale e contributiva che escluda l'ammontare dell'offerta conciliativa dal reddito imponibile e dall'assoggettamento alla contribuzione previdenziale; un trattamento fiscale e contributivo, anch'esso di vantaggio, esteso alle ulteriori somme conciliate nella circostanza della risoluzione consensuale del rapporto.

Il lavoratore che accetta l'offerta conciliativa negli importi previsti – è previsto eufemisticamente nel documento – lo fa «perché non è interessato al piano operativo di ricollocazione». In tal caso dovrebbero solo essere riconosciute solo le agevolazioni fiscali e contributive sull'importo dell'offerta conciliativa, calcolata come indicato e corrisposta con assegno circolare la cui accettazione

comporta l'estinzione del rapporto. È un'interpretazione forzata quella di sostenere che, con tale proposta, **si è rinverdata e razionalizzata l'antica e consueta pratica degli incentivi agli esuberanti**, imbellendola con qualche omaggio rituale all'obiettivo della ricollocazione?

Il nuovo *jus variandi* alla prova della contrattazione collettiva*

di Marco Menegotto

L'art. 3 del [decreto legislativo n. 81/2015](#) (“Codice dei contratti”) ha interamente riformato la disciplina dello *jus variandi*, aprendo – per la prima volta nel nostro ordinamento – al demansionamento del lavoratore (v. [M. Menegotto, M. Tiraboschi, La disciplina delle mansioni, in Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act, Milano, Giuffrè, 2016](#)).

In particolare, **il quarto comma del nuovo art. 2103 c.c. introduce la facoltà per la contrattazione collettiva di individuare «ulteriori ipotesi di assegnazione» a mansioni inferiori ([rispetto a quelle previste dalla stessa disposizione](#)).** Si tratta di un rinvio esplicito alla contrattazione collettiva, operando di conseguenza **[il criterio selettivo di cui all'art. 51 del decreto legislativo n. 81/2015](#)**: solamente i contratti stipulati da sindacati riconducibili ad organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale saranno abilitati ad integrare la disciplina legale di cui al quarto comma; qualora non fossero rispettati i re-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 settembre 2016, n. 29](#).

quisiti soggettivi summenzionati, gli accordi eventualmente siglati sarebbero colpiti dalla declaratoria di nullità ex art. 2103 co. 9 c.c. In sostanza, la contrattazione collettiva potrà agire non solo quale **strumento di specificazione ed esemplificazione delle ipotesi già previste dalla legge** (dato il loro essere assai generiche ed astratte), ma anche quale vera e propria **fonte di integrazione del dettato legale, attraverso la previsione di ulteriori ipotesi di demansionamento, del tutto estranee alla formulazione del secondo comma.**

Non essendovi alcuna norma di transizione, occorre interrogarsi circa il **rapporto tra i sistemi di classificazione e inquadramento del personale regolati dai contratti collettivi siglati prima del decreto legislativo n. 81/2015 (e ancora oggi in vigore) e le nuove regole introdotte dal Jobs Act.** Non si tratta di un quesito squisitamente teorico. Basti pensare che le scale classificatorie sono da sempre, notoriamente, strumento di definizione e distribuzione dei differenziali retributivi, mentre il Legislatore assegna oggi loro il ruolo ben più qualificante di definizione dell'area del debito del lavoratore.

Ci si è dunque chiesti, in dottrina (v. [M. Falzone, Jus variandi e ruolo della contrattazione collettiva, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 308/2016](#)), **se la disciplina dello Statuto dei Lavoratori possa di fatto sopravvivere attraverso le clausole contenute nella previgente contrattazione collettiva che vi fanno riferimento.** Si tratta di operare un confronto tra dato legale e clausole contrattuali, dunque tra fonti eterogenee; stante l'impossibilità di applicare il criterio cronologico, si dovrà operare attraverso una delle diverse tecniche elaborate dalla dottrina, tra cui il cumulo e il confronto fra istituti.

Impiegando la **tecnica del cumulo** – che consiste in un confronto clausola per clausola con il contenuto della norma di legge e che si ritiene preferibile rispetto ad altre tecniche (cfr. R. De Luca Tamajo, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Napoli, 1976, 197) – la norma legale oggi vigente sulla mobilità orizzontale (art. 2103 co. 1 c.c.) risulta derogata *in melius* da numerosi CCNL, la cui disciplina andrebbe dunque preferita; mentre le nuove norme sulla legittima adibizione a mansioni inferiori del lavoratore (art. 2103 co. 2 e 4 c.c.) non sono comparabili con altre clausole contrattuali, e così le norme codicistiche possono essere legittimamente applicate. Volendo invece operare attraverso il criterio del **confronto complessivo fra istituti**, deriverebbe la deroga *in melius* dell'intero art. 2103 c.c. nuova formulazione.

Inoltre, **anche taluni rinnovi contrattuali intervenuti dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81/2015 hanno mantenuto inalterate le regole sulla mobilità endo-aziendale.** È il caso del [CCNL del settore chimico farmaceutico](#) (rinnovato il 15 ottobre 2015) che sul punto, all'art. 6, disciplina come «in relazione alle esigenze organizzative aziendali il lavoratore può essere assegnato temporaneamente a mansioni diverse da quelle inerenti la sua categoria purché ciò non comporti alcun peggioramento economico né alcun mutamento sostanziale del suo inquadramento»; in questo caso, autorizzando la mobilità tra categorie legali, la clausola è da ritenersi nulla ex art. 2103 co. 9 c.c. (si adegua invece il termine per l'assegnazione definitiva a mansioni superiori). Anche con il rinnovo del [CCNL "cemento, calce, gesso"](#) si è mantenuta inalterata la precedente norma contrattuale, ma per il semplice fatto che già prima legittimava particolari ipotesi di demansionamento (art. 31: «nell'ambito dell'area di appartenenza il lavoratore può, in relazione a esigenze organizzative, tecniche e produttive, essere adibito anche a mansioni

relative ad altri livelli della stessa area senza alcun peggioramento economico in caso di mansioni proprie di un livello inferiore [...]»); oggi – contrariamente che in passato – tale clausola è pienamente legittima.

Ne risulta un quadro frammentato ed eterogeneo, a fronte del quale non è oggi possibile valutare, nel complesso, la posizione della contrattazione collettiva (e quindi, più in generale, delle parti sociali) circa il nuovo istituto.

Se l'incertezza applicativa può da un lato costituire un elemento di criticità, d'altro canto stimola (in positivo) una necessaria opera di revisione ed aggiornamento delle attuali scale classifichatorie.

Inducono ad un cauto ottimismo le (seppur “programmatiche”) previsioni contenute sia nella piattaforma predisposta da Cgil-Cisl-Uil il 14 gennaio 2016 dal titolo [Un moderno sistema di relazioni industriali](#) (v. [E. Massagli, F. Seghezzi, *Riforma del modello contrattuale, un passo avanti e due indietro*](#)), sia la [proposta](#) elaborata da Federmeccanica in vista del rinnovo contrattuale (in questo caso si tratterebbe di superare un sistema di inquadramento rimasto immutato dal 1973). In entrambi i casi si auspica una revisione delle scale classifichatorie e dunque dei processi di mobilità endo-aziendale.

Ed è (anche) su questo terreno che dovrebbe oggi muoversi la contrattazione collettiva, al fine di governare i processi di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro nell'impresa, come ad esempio il fenomeno dell'Industry 4.0, che si caratterizzano per la crescente esigenza di impiego di flessibilità funzionale (v. [F. Seghezzi, *Lavoro e relazioni industriali in Industry 4.0*](#)).

Contrattazione e produttività: analisi e proposte del gruppo *FareContrattazione**

di Paolo Tomassetti

L'esigenza di un bollettino speciale su contrattazione aziendale e produttività del lavoro è duplice. Da un lato, istituzioni e think tank internazionali continuano a sottolineare l'importanza di **favorire lo sviluppo della contrattazione decentrata in funzione di contrasto al persistente stato di disallineamento tra costo del lavoro e produttività in Italia** ⁽¹⁾. Si registra un consenso pressoché unanime tra parti sociali e tra economisti di diverse scuole sull'opportunità di uno sviluppo quantitativo e qualitativo della contrattazione decentrata, ma sono ancora distanti le posizioni sulle modalità per concretizzare questo proposito. Per questo ci è parso utile fare il punto sulle diverse proposte al centro del dibattito politico e sindacale sulla riforma del modello contrattuale e della struttura retributiva in Italia ([L. Patacchia](#),

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 20 ottobre 2016, n. 11](#).

(1) A. Terzi, *An Italian job: the need for collective wage bargaining reform*, in Bruegel Policy Contribution, 2016, 11; M. Draghi, *Introductory Speech at the ECB Forum on Central Banking*, Sintra, in [www.ecb.europa.eu](#), 22 maggio 2015; F. Mauro, M. Ronchi, *Centralization of Wage Bargaining and Firms' Adjustment to the Great Recession – a Micro-based Analysis*, CompNet Policy Brief, 2015.

[Produttività ferma, crescita zero. Sintesi delle proposte per uscire dalla trappola](#)).

Dall'altro lato, oramai dal 2009 la principale leva di politica economica adottata dagli esecutivi per promuovere il decentramento contrattuale è **la detassazione del salario di produttività definito dai contratti di ambito territoriale e aziendale** ⁽²⁾. Sebbene almeno fino al 2014 il provvedimento non sembri aver sortito gli effetti sperati in termini di promozione di una contrattazione decentrata orientata alla maggiore produttività e qualità del lavoro, il governo Renzi ne ha previsto il rifinanziamento con la manovra finanziaria del 2016, e ora sembrerebbe apprestarsi a raddoppiarne il valore complessivo ⁽³⁾ a fronte di una valutazione positiva della misura che, tuttavia, appare allo stato attuale più declamata che riscontrabile sulla base dell'evidenza empirica. È per questo che abbiamo ritenuto opportuno analizzare un insieme di contratti aziendali e territoriali firmati nel 2016, raccolti nel data base www.farecontrattazione.it, al fine di verificare se la misura di detassazione stia rappresentando una svolta per la crescita oppure non continui ad essere utilizzata al solo fine di abbattere il cuneo fiscale ([D. Mosca, *Prima analisi dei premi di risultato dopo la detassazione 2016*](#); [D. Mosca, P. Tomassetti, *Detassazione 2016: il ritorno degli accordi "fotocopia" di livello territoriale*](#)).

I risultati delle analisi svolte possono essere riassunti in tre punti chiave:

⁽²⁾ P. Tomassetti, *Luci e ombre della nuova detassazione*, in *Bollettino ADAPT*, 2016, n. 11; E. Massagli, F. Pignatti Morano, *Detassazione e decontribuzione del salario di produttività*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, 377 ss.

⁽³⁾ G. Trovati, C. Tucci, *Detassazione, verso il raddoppio degli sgravi*, *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2016.

- **il dibattito sindacale e scientifico sulla riforma del modello contrattuale è polarizzato.** La distanza di veduta tra parti sociali e tra economisti è considerevole e sembra precludere a un mancato accordo o a soluzioni non auspicabili di carattere compromissorio o peggio ancora politico;
- **i premi di risultato contrattati nel 2016 sono pressoché in linea, in termini di struttura e contenuti, con quelli firmati nel periodo precedente.** Dal punto di vista qualitativo, la detassazione 2016 non sembra aver sortito effetti sui sistemi premiali definiti dalla contrattazione. Non c'è evidenza empirica che riporti casi di aziende che hanno firmato contratti collettivi per la prima volta, in esplicita risposta all'incentivo economico. Per contro, sembrano aumentare i casi di contratti che prevedono la possibilità di "welfarizzazione" del premio di risultato;
- **si ripropone la prassi degli accordi fotocopia sulla detassazione, sottoscritti a livello nazionale e recepiti a livello provinciale.** Tali accordi consentono di detassare anche premi definiti unilateralmente. È verosimile supporre che questi accordi non abbiano alcun effetto sulla crescita della produttività e della qualità del lavoro perché non innescano una dinamica virtuosa di scambio tra aumenti retributivi, qualità e flessibilità gestionale e organizzativa.

A fronte dell'analisi della documentazione raccolta nel presente bollettino, il gruppo di ricerca *FareContrattazione* avanza le seguenti proposte:

- sono auspicabili tecniche normative che siano strettamente **premianti della effettiva implementazione di modelli organizzativi e gestionali innovativi e sostenibili, a**

prescindere dalla fonte e dal livello contrattuale in cui gli stessi sono definiti;

- se si vogliono continuare a incentivare i premi di risultato, occorre **tenere conto del fatto che nella contrattazione aziendale v'è un'ampia gamma di sistemi premiali:** tutti potenzialmente possono essere rispondenti ai criteri della normativa sulla detassazione, ma non tutti sono idonei a svolgere una funzione di stimolo della produttività e della qualità del lavoro;
- entrambi gli aspetti sopra richiamati necessitano di un **sistema di monitoraggio e verifica degli effetti dei modelli organizzativi e remunerativi del lavoro che ad oggi manca.** Come pure manca un monitoraggio sistematico dei contratti aziendali: l'obbligo di deposito in DTL non implica un ruolo attivo dell'autorità pubblica nella gestione, razionalizzazione e analisi del materiale contrattuale;
- quanto alla riforma del modello contrattuale, crediamo che un **ruolo centrale debba essere svolto dalla contrattazione di ambito territoriale, anche in materia di minimi salariali, in tutti i settori produttivi.** Questo, innanzitutto, per la marcata vocazione territoriale del modello di capitalismo e di relazioni industriali italiano. In secondo luogo, il decentramento geografico della contrattazione consentirebbe al meccanismo retributivo di fotografare meglio gli indicatori economici del territorio e del rispettivo tessuto produttivo, favorendo una dinamica di allineamento tra costo del lavoro e produttività. Da ultimo, il livello territoriale di contrattazione consentirebbe alle associazioni di rappresentanza datoriali e sindacali di continuare a svolgere, in raccordo con le rispettive centrali confederali e con gli accordi intersettoriali da esse sottoscritti, un

ruolo di garanzia dell'equità del modello contrattuale sia in relazione alle dinamiche competitive che in relazione agli obiettivi di giustizia sociale del mercato del lavoro che regolano. Per le imprese e i gruppi di imprese strutturate e multilocalizzate può essere riconosciuta la possibilità di sottoscrivere contratti aziendali autonomi, benché rispettosi degli standard minimi fissati dagli accordi interconfederali e, nei diversi stabilimenti, dei minimi retributivi stabiliti a livello territoriale;

- **sul piano terminologico, sarebbe opportuno promuovere l'utilizzo del concetto di sostenibilità in luogo della nozione di produttività.** Sostenibilità in questo senso intesa sia in termini di costi ed efficienza, sia in termini di possibilità per il lavoratore di autodeterminarsi nel lavoro e tramite il lavoro in una forma che consenta di esprimere il meglio di sé nel contesto lavorativo e nella società nel complesso.

E se il contratto del futuro fosse il CCNL? Una provocazione e una ipotesi di convergenza tra modelli contrattuali sulle sponde dell'Atlantico*

di Paolo Tomassetti

Si fa strada negli Stati Uniti l'idea di passare dal c.d. *single-employer bargaining*, cioè il contratto aziendale di primo livello modello FCA, ad un assetto contrattuale multilivello c.d. *multi-employer bargaining*. Sta facendo ricerca su questo tema Dorian Worren, già professore alla Columbia University, e ora al Roosevelt Institute (vedi la [video intervista](#)). Il Center for American Progress, un think tank vicino al partito democratico, è appena uscito con un report in cui identifica tra i punti chiave per la modernizzazione del mercato del lavoro il rimpiazzo della contrattazione aziendale con la contrattazione di categoria o regionale (D. Madlan, *The Future of Workers Voice and Power*, Center for American Progress, October 2016).

Il motivo del crescente interesse verso il contratto di settore è che nella struttura economica e del mercato del lavoro statunitense sta cambiando qualcosa. Storicamente, il solo spa-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35](#).

zio di *voice* per il sindacato americano è stata la grande azienda multinazionale dell'industria manifatturiera. Da oramai un decennio, tuttavia, si assiste ad un processo di ridimensionamento della dimensione media delle aziende industriali, accompagnato dal diffondersi di forme reticolari e smaterializzate di fare impresa: network fluidi di start-up che nascono, si trasformano o muoiono rapidamente stanno ridisegnando il volto del capitalismo americano (E.J. Choi, J.R. Spletzer, *The declining average size of establishments: evidence and explanations*, U.S. Bureau of Labor Statistics, 2013).

È in questa dimensione tecnologica e digitale dell'artigianato industriale che l'America scopre il valore delle istituzioni centralizzate di governo del mercato del lavoro. Il bilateralismo, non è un caso, è nato in Italia nei settori come l'artigianato, l'edilizia, l'agricoltura, il commercio: tutti caratterizzati da una prevalenza di micro imprese, localizzate in piccoli distretti, con cicli di vita molto brevi, forme di lavoro non-standard e un grado elevato turn-over (M. Tiraboschi, *Bilateralism and Bilateral Bodies: The new Frontier of Industrial Relations in Italy*, in *E-JICLS*, 2013, 2).

C'è poi una ragione legata al processo di polarizzazione del mercato del lavoro e alla bassa produttività delle imprese marginali nei settori *labour intensive* dell'economia statunitense, occupati dalla fascia della popolazione lavorativa meno qualificata e a basso reddito. L'ipotesi, in questo caso, è che livelli retributivi superiori al salario minimo legale possano contribuire ad accrescere la produttività dei lavoratori e allo stesso tempo spingere le imprese ad investire in innovazione di prodotto e di processo per mantenere la produttività allineata al costo del lavoro (J. Wolfers, J. Zilinsky, *Higher Wages for Low-Income Workers*

Lead to Higher Productivity, Peterson Institute for International Economics, 2015).

Credo che questo discorso valga anche per le professionalità più alte della struttura occupazionale. Guardando uno dei tanti documentari su Steve Jobs mi sono imbattuto nella questione delle c.d. clausole anti-poaching: si tratta di pattuizioni di natura commerciale attraverso cui le aziende che competono in un medesimo settore e che si contendono i migliori professionisti sul mercato si vincolano a non competere al rialzo sulle retribuzioni. La vicenda ha avuto una proiezione giudiziale e i giudici, giustamente, hanno detto che queste clausole sono illegittime e che i cartelli non possono essere fatti sottotraccia o comunque senza l'assenso dei diretti interessati: i lavoratori. Il problema della concorrenza sui salari è destinato insomma a riproporsi anche nei mercati *capital intensive* e con manodopera altamente qualificata.

Sulla sponda opposta dell'Atlantico, qualsiasi ricerca accademica sui sistemi di contrattazione collettiva prende oggi le mosse dall'ipotesi teorica del decentramento contrattuale e dell'aziendalizzazione delle relazioni industriali. È senz'altro vero che a livello istituzionale, nella maggior parte dei Paesi europei, vi sia stata un'apertura ad una maggiore autonomia funzionale del contratto aziendale rispetto al CCNL. Attenzione però: in termini effettivi, si fatica a riscontrare nell'evidenza empirica che il decentramento contrattuale sia avvenuto; né tantomeno che – salvo alcune eccezioni – si sia realizzato a discapito del CCNL.

Non vi è dubbio inoltre che la capacità di coordinamento delle associazioni di rappresentanza tramite la contratta-

zione collettiva abbia perso smalto (I. Armaroli, *C'erano una volta le relazioni industriali... e adesso?* in *Bollettino ADAPT*, 24 ottobre 2016). Ma nelle economie di mercato coordinate le istituzioni evolvono e reagiscono ai cambiamenti in maniera incrementale (K. Thelen, *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge University Press, 2004).

Tra i massimi esperti di contrattazione aziendale in Germania, Thomas Haipeter dell'Università di Duisburg ha da tempo ammonito gli studiosi che hanno mandato sindacati, associazioni di rappresentanza e contrattazione di settore in pensione troppo presto: **oggi i segnali di resilienza e rinnovamento delle parti sociali tendono a compensare quelli di erosione e logoramento** (T. Haipeter, *Erosion, Exhaustion or Renewal? New Forms of Collective Bargaining in Germany*, in K. Stone, H. Arthurs (eds.), *Rethinking workplace regulation: beyond the standard contract of employment*, Russell Sage Foundation, 2013). All'Università di Copenaghen, Søren Andersen sta guidando un gruppo di ricerca che si interroga sui **motivi per cui i Paesi nordici, pur in un contesto di astensionismo legislativo in materia contrattuale, continuano a registrare alti tassi di copertura della contrattazione di settore**. Uno studio condotto da un gruppo di ricercatori dell'Università di Cardiff ci dice che perfino nel Regno Unito proliferano le associazioni di rappresentanza datoriale e in **realtà i contratti di settore sono molto più consistenti di quanto una valutazione approssimativa possa indurre a credere** (L. Gooberman, M. Hauptmeier, E. Heery, *The Changing Face of Employer Collective Action in the UK*, dattiloscritto, ILERA 2015).

Anche in Italia non c'è alcun dato statistico che dia evidenza di una tendenza al decentramento contrattuale.

All'opposto, un recente studio della Fondazione Di Vittorio su dati ISTAT riporta che solo il 19% delle aziende sono coperte da un contratto integrativo, con la percentuale che cresce al crescere della dimensione d'impresa (L. Birindelli, *Contrattazione integrativa e retribuzioni nel settore privato*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, 2016). E nella limitata realtà che si offre all'osservazione, le deroghe in senso tecnico si contano sulle dita di una mano (P. Tomassetti, *La contrattazione in deroga nell'industria metalmeccanica lombarda*, in *DLRI*, 2015, 3). **Il CCNL, insomma, continua ad essere l'architrave del nostro mercato del lavoro.** Lo conferma Mario Sassi quando, in un post intitolato *Perché le aziende continuano ad applicare il CCNL?*, ci dice che in tutte le survey in cui si interrogano, ad esempio, gli associati di Confcommercio, l'esistenza e la gestione del contratto di categoria viene vista come un plus.

Dall'osservatorio ADAPT sulla contrattazione collettiva, piuttosto, **la sola forma di decentramento contrattuale che si osserva è la specializzazione e in taluni casi la frammentazione settoriale del CCNL.** Il numero di contratti nazionali vigenti, depositati presso gli archivi del CNEL, è passato da 549 nel 2012, a 803 nel 2016 (CNEL, *Notiziario dell'archivio dei contratti*, n. 23/2016). La vera "minaccia" del contratto collettivo di categoria sembra provenire allora non già dal contratto aziendale, che dove presente rimane rispettoso del primo livello negoziale, ma dal CCNL stesso; più piccolo, oppure alternativo, magari nella forma della contrattazione pirata.

Per altro verso, **si assiste ad un processo di accentramento della contrattazione decentrata, dal livello aziendale e di stabilimento, al livello di gruppo.** Il caso FCA è emblematico di entrambi questi processi che trovano corrispondenza in un

gioco di prestigio nominalistico: un contratto aziendale di primo livello altro non è che un contratto di comparto risultante da un processo di decentramento settoriale e da un processo simmetrico di accentramento contrattuale che vede lo spostamento dell'asse negoziale dallo stabilimento al gruppo. E quando questo gruppo opera in una condizione di quasi-monopsonio sul mercato del lavoro, semplicemente non c'è nessun'altro "Marchionne" con cui coordinare le regole del gioco. Altrimenti, con molta probabilità, oggi avremmo avuto un CCNL del comparto auto.

Scatti di anzianità e automatismi promozionali: analisi di 34 CCNL*

di Davide Mosca

Di scatti di anzianità e automatismi promozionali si torna e ritorna a parlare in occasione di ogni rinnovo contrattuale: per le imprese nella prospettiva di una revisione di questi istituti; per il sindacato nell’ottica della strenua difesa di una delle prerogative simbolo della stagione d’oro delle relazioni industriali. Sono esemplificative le più recenti trattative ed esperienze negoziali tanto nell’economia privata, con i casi di mancato accordo sulla riforma degli istituti nei rinnovi del CCNL Credito e del CCNL Industria Alimentare, oppure con l’abrogazione degli scatti di anzianità del CCNL Energia e Petrolio e del CCNL Gas-Acqua; quanto nella pubblica amministrazione, ove il Governo ne ha più volte prospettato l’eliminazione nei comparti in cui questi istituti continuano a rappresentare una quota consistente del salario dei dipendenti pubblici.

Sul piano definitorio, gli automatismi promozionali e gli scatti di anzianità consistono in degli avanzamenti periodici di inquadramento, nel primo caso, o di retribuzione, nel

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 novembre 2016, n. 39.](#)

secondo caso. Essi si legano rispettivamente al conseguimento di determinati titoli oppure al raggiungimento di una data anzianità di servizio. **Per comprendere quanto e come tali istituti sono oggi diffusi nella contrattazione collettiva nazionale, prendiamo qui a riferimento 34 CCNL** ⁽¹⁾, siglati in altrettanti settori merceologici afferenti l'economia privata italiana tra il 2010 ed il 2016.

Le promozioni automatiche nei sistemi di inquadramento del personale

Con riferimento agli automatismi promozionali, e cioè agli avanzamenti automatici sulla scala classificatoria, 21 contratti collettivi nazionali su 34 prevedono questo istituto.

⁽¹⁾ In particolare, sono considerati, nella versione più recente alla data del 15 novembre 2016, i seguenti contratti collettivi nazionali: CCNL Autostrade (2016), CCNL Calzature (2013), CCNL Cemento (2015), CCNL Ceramica e Piastrelle (2014), CCNL Chimico-Farmaceutico (2015), CCNL Commercio (2015), CCNL Credito e Assicurazioni (2015), CCNL Elettrici (2013), CCNL Energia e Petrolio (2013), CCNL Gas-Acqua (2014), CCNL Giocattoli (2014), CCNL Gomma-plastica (2015), CCNL Igiene Ambientale-aziende private (2016), CCNL Igiene Ambientale-aziende pubbliche (2016), CCNL Industria Alimentare (2016), CCNL Industria Edile e Cooperative (2014), CCNL Industria Turistica (2016), CCNL Lavanderie Industriali (2016), CCNL Legno (2013), CCNL Logistica e Trasporti (2014), CCNL Metalmeccanici (2012), CCNL Mobilità Ferroviaria (2012), CCNL Multiservizi (2011), CCNL Occhiali (2016), CCNL Operai Agricoli e Florovivaisti (2014), CCNL Pelli e Cuoio (2014), CCNL Quadri e Impiegati Agricoli (2012), CCNL Telecomunicazioni (2013), CCNL Tessile (2013), CCNL Trasporto a Fune (2016), CCNL Turismo-Alberghi (2014), CCNL Turismo-Pubblici Esercizi (2010), CCNL Vetro e Lampade (2016), CCNL Vigilanza Privata (2013).

Tabella 1 – Automatismi promozionali in 34 CCNL

| Automatismi promozionali | | | |
|---|---|---|---|
| Assenti | Previsti (anzianità di servizio) | Previsti (titoli o abilitazioni conseguite) | Previsti (anzianità di servizio e titoli o abilitazioni conseguite) |
| Agricolo (quadri, impiegati e operai), Autostrade, Cemento, Chimico-Farmaceutico, Credito, Energia e Petrolio, Gas-Acqua, Industria Turistica, Lavanderie Industriali, Legno, Turismo-Alberghi, Vetro | Alimentare, Calzature, Ceramica e Piastrelle, Elettrico, Gommoplastica, Igiene Ambientale (imprese private), Igiene Ambientale (imprese pubbliche), Logistica e Trasporti, Mobilità Ferroviaria, Metalmeccanico, Pelletteria, Telecomunicazioni, Terziario, Tessile, Turismo-PP. EE., Vigilanza Privata | Edilizia | Giocattoli, Multiservizi, Occhiali, Trasporto a Funne |

Fonte: www.farecontrattazione.it

Ulteriormente, la tabella (tabella 1) mostra che su 21 contratti collettivi nazionali che, nel complesso, prevedono automatismi promozionali, 16 li collegano unicamente all'anzianità di servizio, mentre 4 li collegano sia all'anzianità di servizio che all'ottenimento di titoli di studio o abilitazioni professionali. Soltanto il CCNL Edilizia prevede collocazioni inquadramentali automatiche legate esclusivamente al conseguimento di titoli di studio.

Basti qui richiamare alcuni esempi, tra cui il CCNL Logistica e Trasporti, il quale prevede che siano automaticamente inquadrati al III livello Super gli addetti al servizio clienti senior ed i telesales senior dopo 24 mesi trascorsi al III livello di inquadramento, ovvero i city couriers senior dopo 18 mesi al III livello. Similmente, le parti hanno convenuto che il personale viaggiante inquadrato al III livello Super Junior passerà automaticamente al III livello Super dopo 30 mesi. Ulteriore caso chiarificatore circa la diffusione di dinamiche promozionali automatiche è poi quello

del CCNL Igiene Ambientale, sia nella sua versione per le imprese private, sia nella sua versione per le imprese pubbliche. Il contratto collettivo nazionale prevede una duplice posizione parametrica per i livelli professionali 2, 3, 4, 5, 6, 7, e, in seguito all'ultimo rinnovo, anche per il livello professionale 1. Nel concreto, si tratta della posizione parametrica iniziale B e della posizione parametrica di attestazione A, ove le posizioni parametriche di tipo B sono attribuite al personale neoassunto, oppure in ogni caso di passaggio al livello superiore. I dipendenti così inquadrati accedono alle posizioni parametriche di tipo A, corrispondenti al medesimo livello professionale, soltanto al compimento di 5 (imprese private) o 6 (imprese pubbliche) anni di anzianità di servizio alla posizione parametrica B.

Gli scatti di anzianità

La tabella successiva (tabella 2), invece, mostra che 31 contratti collettivi nazionali, sui 34 analizzati, prevedono degli avanzamenti salariali periodici, in tali casi sempre legati all'anzianità di servizio.

Tabella 2 – Automatismi retributivi in 34 CCNL

| Automatismi retributivi | |
|---|---|
| Assenti | Previsti (anzianità di servizio) |
| Chimico-Farmaceutico, Energia e Petrolio, Gas-Acqua | Agricolo (quadri, impiegati e operai), Alimentare, Autostrade, Calzature, Cemento, Ceramica e Piastrelle, Credito, Edilizia, Elettrico, Giocattoli, Gommoplastica, Igiene Ambientale (imprese private), Igiene Ambientale (imprese pubbliche), Industria Turistica, Lavanderie Industriali, Legno, Logistica e Trasporti, Metalmeccanico, Mobilità Ferroviaria, Multiservizi, Occhiali, Pelletteria, Telecomunicazioni, Terziario, Tessile, Trasporto a Fune, Turismo-Alberghi, Turismo-PP. EE., Vetro, Vigilanza Privata |

Fonte: www.farecontrattazione.it

La maggior parte dei contratti collettivi analizzati prevede 5 aumenti retributivi al compimento di 2 anni di anzianità in azienda, ma non mancano casi come quelli dei comparti dell'industria turistica, degli alberghi, dei pubblici esercizi e della vigilanza privata dove gli aumenti previsti sono al massimo 6 per ogni triennio di anzianità. Sempre a titolo di esempio, il CCNL Terziario permette un massimo di 10 scatti retributivi ogni 3 anni di anzianità di servizio, mentre il CCNL Mobilità Ferroviaria prevede un massimo di 7 aumenti salariali per ogni biennio di anzianità. Fanno eccezione a simili meccanismi il CCNL Chimici, il CCNL Energia e Petrolio ed il CCNL Gas-Acqua, casi in cui, in tempi recenti, le parti hanno deciso di eliminare l'erogazione degli aumenti retributivi legati all'anzianità di servizio.

Riflessioni conclusive

All'esito di questa ricognizione, ci si domanda perché, nonostante da più parti se ne segnali il carattere anacronistico, e nonostante i molteplici tentativi di scardinamento di questi istituti, i contratti collettivi nazionali continuino a prevedere una vasta gamma di automatismi retributivi e promozionali.

Dal punto di vista sindacale, si tratta di istituti capaci di garantire una **progressione salariale anche a quelle figure meno rilevanti nel mercato del lavoro e meno soggette a compensazioni di altra natura**, le quali, diversamente, più difficilmente potrebbero beneficiare di prospettive di crescita. In alcuni contesti, inoltre, **vale ancora la funzione originaria dell'istituto laddove punta a favorire e premiare l'attaccamento del lavoratore all'impresa**. E ciò in particolar modo nei settori in cui operano una prevalenza di piccole e micro imprese, dove le pos-

sibilità di carriera dei lavoratori appaiono drasticamente ridotte. Va rilevato altresì che gli automatismi, e in particolare gli scatti di anzianità, **garantiscono l'unica tutela salariale e di difesa del potere di acquisto dei lavoratori nelle fasi di vacanza contrattuale**, ovvero nelle fasi di stallo negoziale, anche prolungate, dettate dall'incapacità delle parti di rinnovare il contratto collettivo nazionale di riferimento e di aggiornare, di conseguenza, i minimi tabellari. È anche quest'ultima l'argomentazione che oggi viene richiamata dalle organizzazioni sindacali, soprattutto con riguardo alle retribuzioni dei lavoratori in attesa, in alcuni casi da anni di rinnovi contrattuali.

D'altro canto, sul versante imprenditoriale, si ritiene che gli automatismi, nella contrattazione di categoria, abbiano perso la loro funzione originaria di fidelizzazione del dipendente alla realtà aziendale. Il superamento degli stessi potrebbe allora contribuire a liberare risorse per la contrattazione di secondo livello e per il rilancio della produttività.

Un simile intervento, potrebbe creare margini per una diversa valorizzazione della professionalità, giacché gli automatismi retributivi e promozionali instaurano una forte relazione tra anzianità e progressioni retributive, limitando gli spazi per una valutazione più funzionale e oggettiva della prestazione lavorativa. Le carriere retributive dei lavoratori risultano invece tutt'oggi concentrate sul tempo trascorso dal lavoratore in azienda. E ciò è tanto più attuale quanto più si pensa al contesto produttivo odierno, ove al passare del tempo non si lega necessariamente una maggiore utilità o produttività della prestazione lavorativa, o una maggiore professionalità del lavoratore, ma il datore di lavoro è comunque tenuto a compensare maggiormente il dipendente o a riconoscergli automaticamente il livello di inquadramento superiore.

Uno spunto per un possibile compromesso tra le due posizioni qui richiamate potrebbe provenire dall'esperienza comparata. In alcuni paesi europei, come Germania e Olanda ad esempio, gli scatti di anzianità sono stati convertiti in quote salariali erogate in relazione alla esperienza e alla professionalità dei lavoratori, più che alla loro anzianità di servizio. In questo modo, la funzione di valorizzazione del lavoratore continuerebbe ad essere garantita dall'istituto, ma allo stesso tempo si verrebbe a creare una maggiore corrispondenza tra professionalità effettiva e progressione economica e classificatoria. Infine, le somme corrisposte a questo titolo, potrebbero essere assoggettate a un regime fiscale e contributivo di vantaggio, in modo da contribuire a ridurre ancora di più il divario tra costo del lavoro e produttività.

Metalmecanici, un'intesa che apre la strada alla quarta rivoluzione industriale*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Se il piano Calenda è stato un primo tassello istituzionale e di sistema nella lunga marcia verso l'Industria 4.0, **il contratto nazionale del settore metalmecanico firmato oggi è un deciso passo concreto nella sua implementazione.** Non che il rinnovo affronti in maniera diretta e specifica il tema della nuova manifattura digitale. Tuttavia la positiva chiusura della contesa sul contratto, e cioè del quadro economico e normativo di riferimento per fare impresa nella meccanica, consentirà ora alle parti sociali di concentrare i propri sforzi sulla attuazione del piano nazionale per Industria 4.0 forti di una intesa unitaria dopo ben otto anni di contratto separato.

Lunghi mesi di contrattazione, a partire da quella proposta di rinnovamento (e non di mero rinnovo) avanzata con forza da Federmeccanica, che hanno innescato un ampio confronto sulle nuove sfide delle relazioni industriali ben oltre i confini della meccanica e della manifattura. **Una firma forse inaspettata,**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40.](#)

almeno nei tempi, in un Paese paralizzato in attesa di conoscere, con l'esito del quesito referendario del 4 dicembre, le sorti del Governo di Matteo Renzi. Ed è per questo che non esitiamo a parlare di un coraggioso esempio di autonomia da parte dei corpi intermedi e della rappresentanza del lavoro e delle imprese, come peraltro confermano le recenti intese per il settore del terziario e per l'artigianato, che hanno saputo prendere posizione evitando opportunismi di comodo. **Un deciso passo in avanti verso un rinnovato sistema di relazioni industriali, dunque; e ancor di più nel rilanciare il nostro Paese nella sfida della competizione globale che ha dato avvio a quella nuova grande trasformazione del lavoro che tanto incide sui fattori della produzione e della distribuzione della ricchezza.**

Sono diversi gli aspetti che ci portano a leggere questo rinnovo in termini di elemento di innesco, anche nel nostro Paese, della quarta Rivoluzione industriale. **A chi già lo colloca tra le ineludibili premesse per l'atteso "patto della fabbrica" annunciato da Vincenzo Boccia ci permettiamo di segnalare che il contratto dei meccanici è già, per definizione, il patto della fabbrica,** là dove ora la vera sfida posta dalla digitalizzazione del lavoro e dall'internet delle cose è la progressiva integrazione tra industria e servizi e con essa la nascita di modelli rivoluzionari di *business* tanto nella produzione che nella distribuzione. E questo perchè la quarta Rivoluzione Industriale non è la banale automazione dei processi di produzione, presente nelle nostre fabbriche da almeno trent'anni, ma piuttosto l'interazione costante e circolare tra produttori (lavoratori e imprese) e consumatori grazie a nuovi servizi e fenomeni di *mass customization* dei prodotti. **Questo fa sì che il patto di cui abbiamo ora bisogno non è più quello della fabbrica ma semmai un nuovo e più esteso**

“contratto sociale” che, nel superare anche sul piano della infrastruttura normativa e istituzionale il Novecento industriale, spiani la strada ad una convinta attuazione del Piano nazionale per Industria 4.0 che, a ben vedere, è il vero *Jobs Act* di cui l’Italia ha tanto bisogno.

Se così è, pare a noi ben evidente, e sicuramente lo hanno capito per prime le parti firmatarie, che la quarta Rivoluzione industriale non sarà guidata in termini deterministici dalle c.d. tecnologie abilitanti e da vertici aziendali più o meno illuminati, quanto dalle competenze e dalla professionalità di tutti i lavoratori e con essi da relazioni industriali di tipo sostanzialmente collaborativo e di reale prosimità ai luoghi della produzione.

Non pochi, nell’accordo appena firmato, sono i segnali che vanno in questa direzione, e che liberano ora le energie della alleanza dei produttori negli ambienti di lavoro, **a partire dal riconoscimento del diritto post moderno alla formazione che in mercati globali del valore come quelli contemporanei, fluidi e segmentati, ha la funzione di surroga di quell’arcaico articolo 18 proprio di sistemi di produzione statici tipici della impresa fordista.** Al di là di valutazioni meramente quantitative, le 24 ore annuali per i lavoratori non coinvolti in piani di formazione aziendali rappresentano una svolta culturale di non poco conto all’interno di una evoluzione delle imprese, anche di piccole dimensioni, verso un modello di produzione in cui il ruolo della persona formata e competente sarà sempre più fondamentale. E la formazione è direttamente connessa con la produttività, ben più della mera deregolazione del quadro regolatorio del lavoro avviata con il *Jobs Act*, perché dipende non solo dalla organizzazione del lavoro e dall’esercizio dei poteri di comando e controllo

del datore di lavoro, quanto dalla presenza di capitale umano qualificato in grado di costruire e non solo governare l'innovazione. Su questo fronte non si può che auspicare che i rinnovati spazi per la contrattazione aziendale possano aprire spazi ad accordi che davvero valorizzino i concreti aumenti di produttività e non solo, come ancora troppo spesso accade in ambigue attuazioni delle misure di detassazione del salario variabile, semplici aumenti automatici.

In questo scenario sono **due gli aspetti che occorrerà monitorare e che potranno, nei quattro anni di durata del contratto, aiutare a cogliere e vincere la sfida che pone Industria 4.0**. Il primo, e forse il più importante, è **la volontà di riformare la classificazione contrattuale del lavoro rispetto ai vigenti sistemi di inquadramento** che, come si legge nella intesa, sono ancora fermi agli anni Settanta, e che oggi rappresentano uno dei principali vincoli alla digitalizzazione del lavoro che frantuma ruoli statici e modelli di retribuzione standardizzati su mansioni fisse. Il secondo è la consonanza sul ruolo centrale delle politiche attive del lavoro e di sostegno ai percorsi reali di occupabilità della persona e riqualificazione professionale che diventano componente centrale, anche nella gestione delle politiche passive, di quello che deve essere un moderno sistema di welfare. Si tratta di due aspetti a ben vedere complementari sui quali si gioca la centralità del sistema industriale italiano anche nella sua capacità di allontanare lo spettro di scenari futuristici da fine del lavoro. E questo perchè **un modello stereotipo di regolazione dei rapporti di lavoro, che veda la formazione come investimento possibile unicamente in presenza di rapporti di lavoro di lunga durata, oggi rischia di essere vano in mercati caratterizzati da estrema velocità e flessibilità**. Solo moderne professionalità, figlie di inquadramenti professionali non schematici ed

in continua evoluzione con le tecnologie e i nuovi processi produttivi sollecitati dai consumatori, possono concorrere alla creazione costante di valore. Il sistema di politiche attive e di valorizzazione della occupabilità è, in questo scenario, il canale principale con il quale accompagnare la nuova grande trasformazione del lavoro.

La firma del rinnovo del contratto è, in questa prospettiva di analisi, un chiaro segnale anche per il Governo che, dopo aver smantellato le vecchie tutele della fabbrica fordista basata su logiche di comando e controllo, non è ancora riuscito ad avviare il sistema delle politiche attive del lavoro e di ricollocazione che è ancora al palo ad oltre un anno dal varo del decreto legislativo 150 dello scorso anno. Parafrasando una non felice frase che ha accompagnato le riforme del lavoro di Enrico Letta prima e di Matteo Renzi poi, si può insomma davvero dire che ora non ci sono più alibi. Neppure per il Governo, questa volta.

Nuove regole su relazioni sindacali e contratti nel sistema Confcommercio*

di Paolo Tomassetti

L'accordo interconfederale del 24 novembre 2016 tra Confcommercio, CGIL, CISL e UIL segna una **tappa importante nell'evoluzione delle relazioni sindacali e contrattuali in un macro settore – il terziario di mercato – che rappresenta la principale area occupazionale del Paese.**

La rilevanza dell'intesa sta nel definitivo superamento, almeno in termini programmatici e di visione prospettica sottesa al testo contrattuale, del binomio contrattazione aziendale-produttività del lavoro, che è stato il *fil rouge* degli accordi interconfederali sottoscritti dal 2009 in avanti. Le parti senza indugi assegnano al CCNL il ruolo di principale istituzione di governo dei mercati del lavoro e dei sistemi produttivi afferenti al sistema di rappresentanza Confcommercio anche in chiave di incremento della produttività del lavoro. Le disposizioni dell'accordo che seguono sono coerenti con questa visione e definiscono una articolazione del sistema di relazioni sindacali e

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40.](#)

contrattuale che, pur riconoscendo di ampi spazi di autonomia alla contrattazione decentrata, ruota attorno al CCNL.

L'intesa si concentra innanzitutto sugli strumenti funzionali a garantire l'efficacia e l'esigibilità della contrattazione di categoria. Emerge la sensibilità delle parti firmatarie rispetto al tema del dumping contrattuale che, nella forma della contrattazione pirata, ha assunto nel settore le dimensioni di una vera e propria piaga sociale. In tal senso si auspicano **interventi legislativi di promozione dei contratti collettivi sottoscritti da associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative** e, coerentemente con l'accordo interconfederale sulla rappresentanza del 26 novembre 2015, Confcommercio conferma la propria disponibilità ad individuare idonei indicatori per la misurazione della rappresentatività anche datoriale.

La durata del CCNL torna ad essere quadriennale. Oltre a ribadire la competenza della contrattazione di categoria nel definire previsioni in materia di flessibilità e produttività immediatamente esigibili per le aziende, adeguabili all'evoluzione del quadro organizzativo, normativo ed economico, l'intesa segna anche il superamento dell'IPCA quale unico parametro per la determinazione degli incrementi economici. Da ora in avanti i CCNL del sistema Confcommercio prenderanno a riferimento anche le dinamiche macroeconomiche e gli andamenti del relativo settore, individuando altresì elementi oggettivi e condivisi per la valutazione, all'interno della vigenza, degli aumenti retributivi alla luce dell'andamento dei predetti parametri.

Sull'articolazione degli assetti contrattuali, l'accordo conferma il ruolo del CCNL nella definizione dell'ambito di operatività della contrattazione aziendale o in alternativa

territoriale, ribadendo altresì la possibilità che il contratto di categoria possa prevedere la modifica di norme del contratto medesimo da parte della contrattazione decentrata in funzione di miglioramento della competitività delle imprese. Innovativa, per il rilievo e l'evidenza che la disposizione assume dentro un accordo interconfederale, **l'esplicita assegnazione ai CCNL della possibilità di affidare al livello aziendale l'individuazione di nuove figure professionali**. Per lo stesso motivo, risulta inoltre importante la **clausola che limita in modo esplicito l'ambito di competenza economico del contratto decentrato ai soli premi variabili corrisposti in funzione di un effettivo incremento della produttività e della qualità del lavoro**.

Chiudono il cerchio le disposizioni sul welfare contrattuale e sulla bilateralità, con la conferma dei principi e delle linee operative per la razionalizzazione del sistema definite dall'accordo sulla governance degli enti bilaterali del 20 febbraio 2014. In materia di welfare, in particolare, le parti ritengono opportuno creare sinergie per un modello integrato tra primo e secondo pilastro, apprezzando l'orientamento governativo volto a valorizzare e promuovere il welfare contrattuale in correlazione al contributo valoriale che offre e, soprattutto, a prescindere dal livello che lo prevede.

Nuove regole per la contrattazione e la rappresentanza nell'artigianato*

di Davide Mosca

Nella giornata del 23 novembre Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani e Clai, da un lato, e Cgil, Cisl e Uil, dall'altro, hanno siglato tre importanti accordi interconfederali su contrattazione collettiva e rappresentanza. Si tratta 1) dell'*Accordo interconfederale sulle linee guida per la riforma degli assetti contrattuali e delle relazioni sindacali*, 2) dell'*Accordo sulla detassazione per i premi di risultato* e 3) dell'*Accordo sulla rappresentanza*.

Assetti contrattuali

Il sistema contrattuale resta sostanzialmente articolato su due piani, e cioè interconfederale e categoriale, oltre che incentrato attorno al principio di pari coerenza e inscindibilità dei livelli contrattuali. La contrattazione interconfederale, in particolare, che di norma ha durata illimitata, può avere luogo a livello nazionale e regionale. La contrattazione interconfederale nazionale incide su una serie di discipline, di rilevanza generale,

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40](#).

tra le quali la struttura contrattuale e retributiva; la contrattazione interconfederale regionale, invece, si occupa di applicare concretamente, a livello di regione, gli accordi interconfederali nazionali (vedi tabella 1).

Tabella 1 – Gli assetti contrattuali nell’artigianato (Accordo interconfederale sulle linee guida per la riforma degli assetti contrattuali e delle relazioni sindacali, 23 novembre 2016)

| CONTRATTAZIONE INTERCONFEDERALE | CONTRATTAZIONE CATEGORIALE |
|---|---|
| Nazionale | Nazionale (Ccnl) |
| Diritti sindacali; rappresentanza; struttura contrattuale e retributiva; compiti e struttura della bilateralità. | Minimi tabellari; diritti sindacali; inquadramento; attuazione degli accordi interconfederali nazionali in materia di bilateralità; altre materia riservate dalla legislazione o dal livello nazionale interconfederale; disciplina di forme e strumenti per la partecipazione e il coinvolgimento gestionale dei lavoratori. |
| Regionale | Il livello (territoriale o aziendale) |
| Applicazione concreta alla regione degli accordi interconfederali nazionali; problematiche regionali di carattere regionale; promozione e realizzazione della contrattazione di Il livello nella regione. | Erogazioni di produttività; promozione della partecipazione e del coinvolgimento gestionale dei lavoratori; il livello regionale può modificare singoli istituti economici o normativi del Ccnl. |

La contrattazione di categoria, d’altra parte, può essere nazionale, oppure, e in ciò sta un elemento di novità, di secondo livello. Mentre la contrattazione nazionale di categoria, di durata quadriennale e non più triennale, ha il compito principale di definire i trattamenti retributivi minimi del settore, oltre alle altre competenze, la contrattazione collettiva di categoria di secondo livello si espleta tendenzialmente a livello regionale e può modificare anche singoli istituti economici o normativi del Ccnl, oltre che individuare parametri a cui legare erogazioni di produttività. Sulla contrattazione di secondo livello, tuttavia, preme evidenziare che in sede regionale le parti possono prevedere altre e diverse articolazioni contrattuali, aprendo la strada alla contrattazione aziendale e provinciale. Infatti, dato il principio di ammissibilità di un solo e unico livello di contrattazione categoriale ol-

tre al livello nazionale, questa novità comporta la possibilità per il datore di lavoro di sottoscrivere e applicare accordi integrativi aziendali, anziché regionali.

Altra importante novità consiste nel superamento dell'Ipca, per cui le parti hanno deciso di calibrare l'andamento salariale concentrandosi su valutazioni di contesto, quindi considerando l'intero quadro socioeconomico di settore. I Ccnl, inoltre, fissano dei momenti di verifica e monitoraggio mirati ad analizzare con oggettività l'andamento dei salari.

Razionalizzazione dei comparti

Viene introdotta una Commissione paritetica che, articolata per singole aree contrattuali, ha il compito di portare a termine entro il 31 dicembre 2017 una razionalizzazione dei comparti, e, di riflesso, del numero di Ccnl. **Le precedenti 9 aree contrattuali, infatti, verranno accorpate in 4 macro-aree:** manifatturiero, servizi, edilizia e autotrasporto.

Bilateralità

Le parti confermano la centralità della bilateralità nel settore, e si impegnano ad avviare un confronto per rafforzarne il sistema, con particolare riferimento alla salute e sicurezza sul lavoro, agli ammortizzatori sociali, alla formazione continua, all'assistenza sanitaria, al welfare integrativo e, soprattutto, alla previdenza complementare.

Detassazione del salario di produttività

Il regime fiscale di vantaggio derivante dalla legge di stabilità dell'anno 2016 e dal decreto interministeriale del 25 marzo 2016, verosimilmente irrobustito dalla prossima legge di stabilità, ha spinto le parti a dare **attuazione alla normativa attraverso la stesura di uno schema di Accordo Quadro Territoriale**, applicabile alternativamente dalle imprese associate a Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani e Clai; dalle imprese che applicano i Ccnl sottoscritti dalle citate associazioni datoriali; o, ancora, dalle imprese che conferiscano espresso mandato alle citate associazioni datoriali.

L'intesa quadro permette alle imprese, anche prive di rappresentanza sindacale, che erogano quote salariali connesse ad uno o più indicatori di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, di assoggettare le stesse a detassazione. Per i datori di lavoro sarà sufficiente inviare una comunicazione ai lavoratori circa l'istituzione del premio di risultato, specificando il periodo di riferimento, l'indicatore o gli indicatori adottati, la misurazione del miglioramento, la composizione del premio e la stima del valore annuo medio dello stesso, nonché l'eventuale possibilità per il dipendente di fruire delle somme in misure di welfare.

Rappresentanza

In tema di rappresentanza le parti hanno riconosciuto l'importanza del rispetto delle regole e della certezza nelle scelte, per giungere a stabilire pattiziamente dei criteri per la misurazione della rappresentatività. A tal fine le parti hanno deciso di assumere a riferimento: i dati associativi, e cioè le

deleghe conferite dai lavoratori relative ai contributi sindacali; i dati elettorali, in termini di voti, riportati nelle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie; ulteriori indicatori concernenti il sistema della bilateralità nazionale e regionale, come definiti entro 6 mesi. Tra i temi più rilevanti emerge allora la funzione riservata alla bilateralità: il sistema della bilateralità, forte del suo valore e del suo ruolo di tutela per imprese e lavoratori, potrà infatti ispirare ulteriori criteri di misurazione.

Entro il mese di aprile, dunque, il Cnel, o altro ente, provvederà alla ponderazione dei dati e, successivamente, alla comunicazione dei risultati. I dati così ottenuti saranno utili per determinare il raggiungimento o meno della soglia del 5% e per la verifica della maggioranza assoluta in occasione dei rinnovi contrattuali, oltre che per la misurazione delle maggioranze relative alla presentazione delle piattaforme rivendicative.

Enel: intesa con i sindacati in materia di genitorialità, *diversity* e molestie nei luoghi di lavoro*

di Federica Capponi

È del 10 novembre 2016 l'accordo aziendale di Enel a Roma con le organizzazioni sindacali di categoria e volto a regolare importanti istituti in materia di congedi parentali, violenza nei luoghi di lavoro e *diversity*. Regolamentazione di cui si è sentita la necessità, come si specifica nella premessa all'accordo, a seguito di una rinnovata visione delle parti definita di "Open Power" volta a creare un miglior clima aziendale, anche agevolando la conciliazione delle esigenze di lavoro e di vita dei propri lavoratori. Si tratta di un contributo significativo, sia per la notorietà dell'azienda sia per l'ampiezza del bacino di lavoratori cui l'intesa si rivolge, che va a consolidare una stagione della contrattazione in cui la sostenibilità del lavoro, così come la valorizzazione della sua dimensione umana, tornano al centro delle relazioni industriali. I vertici aziendali (in rappresentanza di tutte le Società/Business Line/Global Service Function del Gruppo) e i rappresentanti di Filctem-CGIL, Flaei-CISL e Uiltec-UIL hanno così disciplinato quanto lasciato alla libera contrattazione colletti-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40.](#)

va dall'art. 32, comma 1-bis e comma 1-ter, D.lgs. n. 151/2001 come modificati dall'art.7, comma 1, del D.lgs. n. 80/2015.

In virtù di tale accordo a partire dal 1° marzo 2017 il congedo parentale potrà essere fruito anche ad ore. Misura di flessibilità, questa, intesa ad agevolare sia l'azienda che il lavoratore, qualora quest'ultimo volesse comunque assicurare una parziale prestazione lavorativa. Non viene fatta distinzione al riguardo tra lavoratori a tempo pieno e lavoratori part-time. Unico limite è rappresentato dal periodo minimo di fruizione: si stabilisce, infatti, che esso dovrà essere di un'ora giornaliera e la somma nell'arco di ciascun mese di utilizzo dovrà corrispondere ad una giornata intera. L'accordo individua le modalità di comunicazione ed attuazione di tale misura, specificando che «i criteri di fruizione del congedo parentale a ore corrispondono alle modalità aziendali adottate per la fruizione di permessi a titolo di festività soppresse». **Inoltre, l'intesa riconosce ai lavoratori, o meglio, ai papà, in occasione della nascita del figlio** (cioè entro due mesi dalla nascita, adozione o affido del figlio/a), **ulteriori 8 giorni di permesso retribuito rispetto a quanto già concesso dalla legge**, con la previsione che laddove i CCNL o la legge dovessero prevedere un incremento dei congedi per i lavoratori padri, questi saranno da ritenersi assorbibili.

Le parti sentono inoltre la necessità di ribadire l'importanza del rispetto della dignità di ogni singolo lavoratore e lavoratrice, e dei principi di eguaglianza e correttezza nelle relazioni interpersonali quali aspetti caratterizzanti l'organizzazione aziendale. Ogni comportamento associabile a molestie o violenza sui luoghi di lavoro ne è una inaccettabile violazione, così come enunciato anche dall'accordo delle parti sociali europee del 26 aprile 2007, dalla dichiarazione congiunta di Confindustria e

CGIL, CISL e Uil del 25 gennaio 2016, dal Codice Etico, dalla Policy Enel sui diritti umani e dal punto 9.4 del Global Framework Agreement del gruppo sottoscritto con il sindacato internazionale. Le parti si impegnano, dunque, a sviluppare iniziative in materia, anche nell'ambito dei comitati bilaterali che caratterizzano il sistema di relazioni industriali aziendale ad ogni livello.

L'accordo non omette di specificare, infine, la volontà delle parti di dare piena attuazione alla recente normativa sulle unioni civili (Legge n. 76/2016), parificando la situazione giuridica delle coppie dello stesso sesso a quella dei lavoratori uniti in matrimonio. Il testo dell'accordo riporta pertanto alcuni degli istituti a cui d'ora in avanti avranno pieno diritto anche i lavoratori che hanno contratto unioni civili *ex c.d.* ddl Cirinnà.

Rinnovo metalmeccanica: i punti qualificanti*

di Ilaria Armaroli

L'attesa è finita. Dopo poco più di un anno dall'inizio della trattativa, **sabato 26 novembre 2016 presso la sede di Confindustria a Roma, le organizzazioni datoriali Federmeccanica e Assital, e le organizzazioni sindacali Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil, hanno firmato l'ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL per l'industria metalmeccanica e della installazione di impianti.** Di seguito, sono riportati i punti salienti dell'intesa.

Durata

Diversamente da quanto stabilito dall'Accordo-quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 e dai successivi Accordi interconfederali relativamente alla durata triennale dei contratti collettivi nazionali, **le federazioni datoriali e sindacali del settore metalmeccanico fissano a quattro anni (fino al 31 dicembre 2019) il periodo di vigenza del CCNL.**

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 29 novembre 2016, n. 12.](#)

Sistema di relazioni sindacali

Viene istituita una Commissione che avrà la funzione di recepire nel testo contrattuale quanto demandato dal Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014 alla contrattazione nazionale. **Viene altresì costituita una Commissione nazionale su Salute e sicurezza** con il compito di realizzare un evento annuale per l'approfondimento di una specifica tematica di rischio nel settore, fornire orientamenti e indirizzi per progetti formativi diretti agli RLS e RSPP, proporre modalità di verifica delle competenze degli RLS, e valutare l'andamento e le tipologie degli infortuni e dei principali fattori di rischio. **Viene, infine, costituita una Commissione nazionale sulle Politiche attive**, che ha il ruolo di predisporre linee guida per la definizione di iniziative formative volte alla riqualificazione e all'aggiornamento professionale dei lavoratori interessati dal ricorso agli ammortizzatori sociali. A tale scopo, la Commissione nazionale dovrà occuparsi di raccogliere dati aggiornati riguardanti le competenze richieste sul territorio.

In secondo luogo, viene confermato **l'Osservatorio paritetico nazionale sull'industria metalmeccanica, le cui funzioni in materia di sviluppo industriale vengono, però, aggiornate alla luce delle attuali sfide per il settore metalmeccanico**. *Industry 4.0* e condizione del Mezzogiorno saranno alcuni dei temi oggetto di approfondimento da parte delle federazioni datoriali e sindacali in questa sede.

Infine, in tema di partecipazione, l'intesa raggiunta stabilisce la possibilità di costituire, nelle aziende che occupano complessivamente più di 1.500 dipendenti (e non più oltre 3.000 dipendenti, come da precedente contratto) un **Comitato consultivo di**

partecipazione, composto in egual misura da rappresentanti datoriali e dei lavoratori. Il Comitato consultivo si occuperà di esaminare, con cadenza annuale, gli aspetti più rilevanti concernenti le tendenze dei mercati, l'andamento occupazionale e le strategie industriali, e verrà convocato dall'azienda ogni qualvolta saranno in discussione scelte strategiche suscettibili di modificare l'assetto industriale e le prospettive dell'occupazione. Inoltre, viene esplicitata la volontà di istituire **una Commissione che fornisca indirizzi per la sperimentazione di iniziative di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa**. Infine, si concorda la costituzione, nelle imprese di dimensione comunitaria, dei cosiddetti "comitati aziendali", che potranno approfondire le informazioni fornite da Comitati Aziendali Europei con riferimento ai siti italiani.

Retribuzione

Nessun aumento nei minimi contrattuali è previsto per l'anno 2016. Ai lavoratori saranno corrisposti 80 euro lordi a titolo di una tantum con la retribuzione di marzo 2017. **A partire dal 2017, invece, nel mese di giugno di ogni anno le parti provvederanno ad adeguare i livelli retributivi alla dinamica inflattiva reale, e non più prevista, calcolata ex post mediante l'indice IPCA.**

Gli aumenti dei minimi tabellari, così calcolati, assorbiranno gli incrementi individuali (fatte salve specifiche clausole di non assorbibilità) e gli emolumenti fissi della retribuzione (come ad esempio superminimi collettivi e premi fissi), che venissero eventualmente concordati in sede di contrattazione aziendale dopo il 1° gennaio 2017. Sono esclusi da questo trattamento gli importi

salariali strettamente connessi alle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, come le indennità o maggiorazioni per il lavoro straordinario, notturno e festivo.

Relativamente al premio di risultato, il documento ne mette in evidenza la totale variabilità in funzione degli obiettivi di performance conseguiti nelle aziende. I criteri per la misurazione del premio di risultato e le modalità per la sua corresponsione saranno stabiliti dalle parti in sede aziendale.

Flexible benefits

Le parti stabiliscono che a partire dal 1° giugno 2017, le aziende attiveranno per tutti i lavoratori piani di “flexible benefits” (cioè di beni e servizi di welfare personalizzabili e adattabili alle esigenze dei lavoratori) per un costo massimo di 100 euro nel 2017, 150 euro nel 2018 e 200 euro nel 2019.

Previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa

L'ipotesi di accordo rende esplicita l'attenzione riposta dalle parti alla previdenza complementare e all'assistenza sanitaria integrativa.

Nello specifico, **viene elevata dall'1,2% al 2% l'aliquota contributiva a carico delle aziende a favore dei lavoratori iscritti al Fondo pensione nazionale di categoria “COMETA”**. Per incentivare l'adesione a questo Fondo, le parti si impegnano a promuovere iniziative di informazione e sensibilizzazione congiun-

ta nei luoghi di lavoro, oltre che interventi diretti alle pubbliche istituzioni per sollecitare l'adozione di provvedimenti legislativi che favoriscano lo sviluppo dei Fondi negoziali.

Con riferimento al Fondo di assistenza sanitaria integrativa “mètaSalute”, a partire dal 1° ottobre 2017, la contribuzione sarà a totale carico del datore di lavoro per un importo annuo pari a 156 euro. Hanno diritto a iscriversi al Fondo anche i lavoratori con contratto part-time, con contratto di apprendistato e con contratto a tempo determinato di durata non inferiore a 5 mesi. Nei casi in cui siano già presenti in azienda forme di sanità integrativa derivanti da accordi collettivi, si stabilisce che le parti procederanno ad una armonizzazione dei relativi contenuti, anche al fine di omologare l'onere contributivo a carico dei datori di lavoro, che non potrà comunque essere inferiore a 156 euro all'anno.

Formazione continua e diritto allo studio

Le parti riconoscono il diritto soggettivo alla formazione continua per tutti i lavoratori in forza a tempo indeterminato. Tale diritto soggettivo si concretizza nel coinvolgimento dei lavoratori in percorsi di formazione continua della durata di 24 ore pro-capite nell'arco di ogni triennio, a partire dal 1° gennaio 2017. Sarà possibile erogare gli interventi di formazione secondo le modalità individuate da Fondimpresa e quindi attraverso l'elaborazione di progetti aziendali oppure mediante l'adesione a progetti territoriali o settoriali. Ai lavoratori che non saranno coinvolti nei suddetti percorsi di formazione, saranno comunque riconosciute 24 ore pro-capite, di cui 2/3 a carico dell'azienda (fino ad un massimo di 300 euro), per partecipare ad

iniziative di formazione continua. Viene altresì stabilito un monte ore a disposizione di tutti i lavoratori per l'esercizio del diritto allo studio. Tra i corsi ammissibili quelli finalizzati a conseguire un titolo legale riferibile al Quadro Europeo delle Qualifiche per l'apprendimento permanente (QEQ) e quelli di lingua italiana per lavoratori stranieri.

Inquadramento professionale

Ribadita l'esigenza di innovare un sistema risalente agli anni Settanta e non più compatibile con gli attuali cambiamenti nei modelli di organizzazione del lavoro, anche alla luce della crescente digitalizzazione dei processi produttivi e delle opportunità offerte da *Industry 4.0*, a partire da gennaio 2017 e fino al 31 dicembre 2017, **la già costituita Commissione paritetica per la riforma del sistema di inquadramento professionale provvederà a ridefinire le attuali declaratorie, aggiornando i profili professionali e le relative figure, tenendo conto, tra l'altro, delle responsabilità gerarchico-funzionali, delle competenze trasversali e dei fattori di polivalenza.** Contestualmente e fino al 31 dicembre 2018, la Commissione si occuperà anche di avviare, nelle aziende che ne daranno la disponibilità, una fase di sperimentazione degli adattamenti classificatori. I risultati raccolti forniranno ai soggetti firmatari la base utile per definire, entro i termini di vigenza del CCNL, un nuovo sistema di inquadramento professionale.

Orario di lavoro

Dopo aver apportato alcune lievi modifiche alla disciplina dell'orario plurisettimanale e dei permessi annui retribuiti, l'intesa approfondisce alcune novità di rilievo.

In primo luogo, **si conviene sull'opportunità di permettere ai lavoratori di accantonare ore di PAR, ore di straordinario e giornate di ferie aggiuntive in una cosiddetta "Banca del tempo"**, che potrà essere utilizzata per ridurre l'orario di lavoro in prossimità del pensionamento o per contenere il ricorso agli ammortizzatori sociali. Una apposita Commissione sarà costituita per proporre, entro tre mesi dalla stipula del CCNL e in sinergia con la Commissione paritetica sulle Politiche attive, una proposta operativa al riguardo.

In secondo luogo, **viene riconosciuta l'importanza del lavoro agile**, quale modalità flessibile di esecuzione della prestazione lavorativa e strumento utile ai fini di una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, di una maggiore sostenibilità ambientale e di un efficientamento dei modelli organizzativi. A tal proposito, le parti si impegnano a definire la materia nell'ambito del CCNL, una volta concluso l'iter legislativo di approvazione della normativa.

Infine, **viene promosso lo strumento delle ferie e dei PAR solidali**, eventualmente concessi dai lavoratori ai propri colleghi che si trovino nella condizione di assistere figli minori in delicate condizioni di salute. **Per favorire il ricongiungimento familiare nei Paesi d'origine e compatibilmente con le esigenze tecnico-organizzative delle imprese, viene introdotta la possibilità per i lavoratori migranti di usufruire di periodi con-**

tinuativi di assenza dal lavoro, mediante l'impiego delle ferie e dei permessi retribuiti.

Salute e sicurezza

In materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, il documento approvato aggiorna la normativa contrattuale introducendo, tra l'altro, il coinvolgimento preventivo degli RLS sulla valutazione dei rischi e sulla programmazione degli interventi di prevenzione, un'informazione trimestrale ai lavoratori sui temi della salute e sicurezza, sui fattori di rischio e sulle tipologie di infortunio e "quasi infortunio", il diritto dei lavoratori a ricevere una copia della cartella sanitaria con gli esiti degli accertamenti, e la sperimentazione di sistemi e modalità di segnalazione dei "quasi infortuni", previa valutazione congiunta di RLS e RSPP. Inoltre, viene prevista la possibilità di sperimentare modalità di coinvolgimento attivo dei lavoratori nell'organizzazione dell'attività di prevenzione sui luoghi di lavoro. In particolare, **nelle unità produttive con almeno 200 dipendenti, potranno essere programmati due incontri annuali sui fattori di rischio e le possibili soluzioni. Potranno altresì essere sperimentati i cosiddetti "break formativi" di 15/20 minuti per aggiornare i lavoratori sulle procedure di sicurezza.**

Una interessante novità riguarda gli RLS, che verranno dotati di elementi di identificazione, come cartellino, badge o spilla, per valorizzare il loro ruolo in azienda. Vengono altresì aumentate le ore a disposizione dei singoli RLS nelle aziende che occupano oltre 300 dipendenti (72 ore annue) e oltre i 1000 dipendenti (76 ore annue).

Congedi parentali e permessi per eventi, cause particolari ed ex art. 33, L. 104/1992

Viene riconosciuta la possibilità che il diritto al congedo parentale per il padre lavoratore e la madre lavoratrice, possa essere fruito su base oraria, giornaliera o continuativa per un periodo complessivamente non superiore a dieci mesi (elevabile a undici mesi) nei primi dodici anni di vita del figlio. Per quanto riguarda i permessi per eventi e cause particolari, si prevede che il lavoratore interessato dovrà presentare, con un anticipo di dieci giorni, un piano di programmazione mensile, per consentire un migliore coordinamento con l'attività aziendale.

Trasferte e trasferimenti

L'intesa entra nel merito delle trasferte, precisando alcune regole riferite al rimborso delle spese di viaggio, pasto e pernottamento, e all'indennità di trasferta. Relativamente ai trasferimenti individuali, **passa da 50 a 52 anni per gli uomini e da 45 a 48 anni per le donne l'età oltre la quale i trasferimenti possono avvenire solo in casi eccezionali**. I trasferimenti collettivi saranno oggetto di preventiva comunicazione alle organizzazioni sindacali, se disposti oltre i 25 km dalla sede.

Appalto

L'ipotesi di accordo prevede una procedura specifica da applicarsi in caso di cessazione di appalto. Dopo il preavviso dato dall'impresa uscente alla RSU, **viene attivato un tavolo di confronto della durata di dieci giorni che coinvolgerà l'impresa**

subentrante e, a richiesta, le organizzazioni sindacali e datoriali. Lo scopo sarà quello di giungere a soluzioni che possano permettere la salvaguardia occupazionale, tenuto conto delle esigenze organizzative delle imprese coinvolte nonché delle condizioni tecniche ed economiche del bando di gara.

Quando (anche) la tecnica di comunicazione segna il rinnovamento*

di Francesca Brudaglio

I metalmeccanici hanno concluso la trattativa per il rinnovo del contratto collettivo.

Dopo lunghi mesi di contrattazione sono giunti a soluzioni unitarie originali, comunicate in modi altrettanto nuovi. Ogni negoziazione è una storia da raccontare e gli strumenti per portarla al pubblico fuori dalle mura dei palazzi e oltre la cerchia dei delegati sindacali, sono ormai tantissimi. Questo il sindacato sembra ormai averlo compreso bene tanto che, a chi si è perso qualche tappa della vicenda, basterà cercare su *Twitter* gli *hashtag* lanciati dalla Fim Cisl [#EoraContratto](#), [#FightingXCCNL](#) oppure [#CCNLmetalmeccanici](#) utilizzato da tutti i sindacati o scorrere le pagine ufficiali di *Facebook* delle diverse sigle o dei segretari generali.

La firma di un accordo collettivo non si raggiunge nel breve volgere di una notte ma è fatta di progetti e di strategia: **anche la comunicazione è espressione del cambiamento culturale**

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 29 novembre 2016, n. 12.](#)

rincorso e quella realizzata durante questo rinnovo contrattuale **inaugura infatti il primo caso di “trattativa partecipata” sui social network.**



Il rinnovamento ha riguardato sia i contenuti, sia la tecnica espositiva: **lo stile di comunicazione sindacale si è evoluto verso nuovi registri linguistici che, in linea con le logiche dell'era del 3.0, ricercano ed instaurano un rapporto più diretto con i lavoratori**, aggiornati ed ascoltati quotidianamente sulla rete per sostenere la logica dell'azione partecipativa.

I sindacati italiani dei metalmeccanici sembrano avere appreso la “lezione americana” dell’autunno scorso, quando un uso approssimativo dei *social media* e una certa reticenza informativa aveva condotto la UAW, il sindacato dell’auto, a registrare la prima bocciatura di una proposta di accordo da parte dei suoi iscritti dal 1982. Così, **in questi mesi, è stato possibile seguire l’andamento della trattativa in tempo reale tramite un racconto collettivo** prodotto sia dai soggetti istituzionali, che hanno utilizzato i *social network* per rafforzare la visibilità delle proposte avanzate e raggiungere i lavoratori (assecondando i loro nuovi tempi, spazi e modi di consumare l’informazione), sia dalle persone coinvolte che hanno contribuito attivamente pubblicando sui profili personali commenti, immagini, dati.

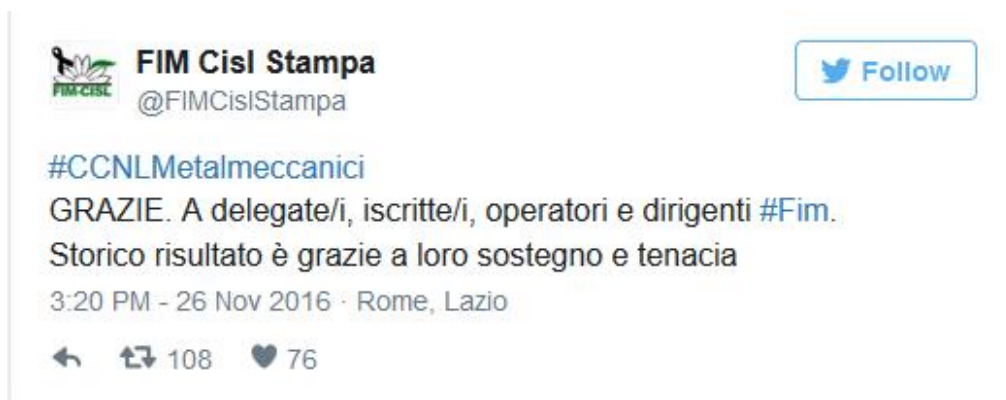
Queste esperienze mostrano quanto **la partecipazione** alle attività sindacali, elemento insostituibile che prima dell’avvento di Internet richiedeva la presenza fisica, **è stata ricercata attraverso nuovi canali e si è oggi evoluta in quella che gli studiosi anglosassoni definiscono *e-voice* (partecipazione online)**. Non si tratta certo di una rivoluzione degli strumenti negoziali propri, quanto piuttosto di una nuova forma della loro rappresentazione, una sorta di estensione digitale della piazza e dell’aula sindacale.

Anche i tempi di diffusione del materiale divulgativo segnano il passo delle nuove relazioni industriali: grazie alla velocità e semplicità di veicolazione di informazione sul web, i comunicati stampa sono stati fatti circolare sulla rete nel giro di poche ore e il [testo dell’accordo](#), che un tempo si sarebbe dovuto attendere piuttosto a lungo, è stato divulgato il giorno stesso della firma sui diversi *social* e reso disponibile sui portali istituzionali in modalità *open access*.

Qui si ritrova una ulteriore conquista: **sul web sono i lettori a determinare la rilevanza di una notizia cosicché il sindacato riesce a riconquistare la visibilità del proprio operato verso un'ampia audience**, ponendo fine (volendo) alla diatriba della qualità e quantità di spazi occupati nei giornali e telegiornali. Quello che si presenta dunque agli occhi di un osservatore italiano è quindi un sindacato che, mentre continua a cercare di ottenere i giusti spazi e tempi di accesso ai media di massa, prende autonoma iniziativa per colmare le distanze con un pubblico sparso sul territorio e abituato a un consumo di informazione sempre più asincrono e atipico.

Anche la forza emotiva di immagini e video, già tradizionalmente riconosciuta da quel sindacato che aveva solo la folla della piazza per mostrare la sua rilevanza, **ha oggi assunto la nuova forma della comunicazione digitale**: la [foto](#) dell'abbraccio tra Maurizio Landini e Marco Bontivogli, ad esempio, rafforza il messaggio della ripresa di rapporti unitari; le [social media memes](#) realizzate dalla Uilm aiutano gli interlocutori a leggere gli eventi e i [collage](#) di immagini e titoli di giornale utilizzati dal DG di Federmeccanica Stefano Franchi aiutano a trasmettere l'idea di rinnovamento, mentre le dichiarazioni sulle motivazioni della firma, riprese e trasmesse dagli operatori interni sui *social*, aprono definitivamente le porte della contrattazione e permettono a tutti di vivere (in tempo reale o ex-post) in maniera diretta (e non più solo "mediata" dai racconti della stampa) momenti decisivi della propria vita lavorativa.





La narrazione della trattativa mostra inoltre come **nell'era del web la comunicazione è trasmissione di informazioni, ma anche relazione** ed è diventata uno strumento valido per stimolare coesione, senso di appartenenza, ritrovare la vicinanza e il dialogo con i lavoratori.

Il linguaggio diventa strumento di identità digitale e torna a raccontare le relazioni sindacali, ovvero le relazioni tra persone che lavorano per organizzare una rappresentanza. Propri a questo si prestano i social media, l'opposto concettuale dei media di massa caratterizzati da una comunicazione unidirezionale e standardizzata. Gli stessi segretari hanno potuto così dare voce alla rappresentanza dei lavoratori nella contrattazione in tempo reale utilizzando i profili personali per condividere con la propria base valori e visione, a tal punto che sembra arrivato il momento di affermare che il sindacato **ha abbandonato tecnicismi e termini astrusi propri del c.d. "sindacalese" e dato avvio ad un processo revisionistico del linguaggio** che va alla ricerca di semplicità e chiarezza.

Quello moderno è un sindacato che continua ad identificarsi con un leader, ma un sindacato dove il leader sa relazionarsi direttamente con un pubblico sempre più eterogeneo e frammentato,

quasi che anche nella comunicazione il paradigma diventi quello della persona al centro, ossia quello di una comunicazione diretta, personale e condivisa assieme.



Il rinnovo del contratto dell'industria metalmeccanica mostra dunque che **la narrazione delle relazioni industriali ha superato i vecchi modelli di riferimento**, adottando un modo di comunicare più moderno, lineare e coerente con la rapida evoluzione dei problemi del mondo del lavoro.

Ad onor del vero, è la Fim Cisl di Marco Bentivogli che ha preso la rincorsa al rinnovamento del modo di fare sindacato e può darsi che, come accade per tutte le buone pratiche, stia tirando dietro il suo buon esempio anche le altre parti.

All'interno di un processo di trasformazione, **stiamo quindi assistendo anche alla creazione di una rappresentanza digitale**.

Rinnovo del contratto dei metalmeccanici: sarà davvero tutto pacifico?*

di Giuliano Cazzola

È possibile che l'intesa sottoscritta il 26 novembre scorso tra la Federmeccanica e i sindacati dei lavoratori sia avvenuta in un momento particolare in cui l'attenzione era concentrata sul referendum e che, di conseguenza, non ne siano stati valutati compiutamente gli effetti nell'ambito del sistema delle relazioni industriali? E che, in sostanza, sia ormai acquisito e scontato in tutti i settori del movimento sindacale – segnatamente nella Cgil – un assetto contrattuale tanto diverso da quanto sostenuto, per anni, dalla Confederazione di Corso d'Italia su sollecitazione della Fiom? Il dubbio ci è venuto leggendo su *Il Diario del Lavoro* un articolo di Alessandro Genovesi, segretario generale della Fillea-Cgil (il sindacato delle costruzioni). «Prendo atto – scrive Genovesi – della firma unitaria sull'ipotesi di rinnovo del contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici, firma unitaria che – dopo anni di divisioni sindacali – è di per sé una notizia positiva. Così come prendiamo atto dell'investimento sul welfare bilaterale (anche con diversi spunti innovativi interessanti).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Al contempo **non sfugge a nessuno – prosegue il sindacalista senza indorare la pillola – la scelta fatta sul meccanismo salariale che è esclusivamente di recupero ex post e differito nel tempo, con aumenti successivi e solo eventuali sui minimi salariali legati meramente all’inflazione, con tanto di assorbimento di altre voci.** Detto ciò ai mille commentatori “interessati” alle vicende sindacali, dico subito che, come Fillea Cgil, siamo più affezionati alle proposte di Cgil, Cisl e Uil sul nuovo modello contrattuale e soprattutto – in maniera molto laica – siamo fortemente convinti che ogni settore abbia le proprie specificità, che il singolo contratto collettivo nazionale di lavoro deve saper valorizzare e declinare. Per noi il contratto collettivo nazionale di lavoro – afferma Genovesi – 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».

Il richiamo ai sacri testi di Genovesi ci ha indotto a risalire alle fonti e ad andare a rileggere quanto, dopo un confronto durato mesi, **Cgil, Cisl e Uil avevano partorito nel documento *Un moderno sistema di relazioni industriali* del settembre scorso.** Ecco il testo riguardante il ruolo del contratto nazionale di categoria: «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. 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. A tal fine, il salario regolato dal contratto nazionale, sarà determinato sulla base di opportuni criteri guida ed indicatori, che tengano conto: a) delle dinamiche macroeconomiche, non solo riferite all'inflazione, in particolare per quanto riguarda il valore reale dei minimi salariali valevoli per tutti i dipendenti; b) degli indicatori di crescita economica e degli andamenti settoriali, anche attraverso misure variabili, le cui modalità di erogazione e di consolidamento nell'ambito della vigenza contrattuale saranno definiti dai specifici Ccnl di categoria, anche in relazione allo sviluppo del secondo livello di contrattazione».

In pratica, con tale impostazione si andrebbe molto lontano da quanto previsto dal Protocollo del 1993 e le sue successive modifiche. In quell'ambito, il contratto nazionale di categoria svolgeva il ruolo di salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni. Si prendeva a riferimento, al momento del rinnovo contrattuale, l'inflazione programmata; poi, trascorso un biennio, vi era un confronto negoziale per l'adeguamento, non automatico, delle retribuzioni, rispetto all'andamento dell'inflazione reale. In seguito, sia pure contro il parere della Cgil, venne adottato l'indicatore IPCA, al netto dell'inflazione importata.

Con il crollo dell'inflazione e del prezzo dei prodotti petroliferi questi parametri si sono rivelati inadeguati, al punto da legittimare gli imprenditori a chiedere la restituzione di aumenti salariali non dovuti. Così le confederazioni sindacali – nel loro documento – hanno cambiato le carte in tavola e proposto di trasformare il contratto nazionale in uno strumento di incremento retributivo per un'intera categoria sulla base di criteri cervellotici e pretestuosi. Persino la Cisl accettò questa impostazione, abbacinata dalla disponibilità della Cgil ad intraprendere esperienze di partecipazione dei lavoratori. Addirittura, con settant'anni di ritardo, Cgil, Cisl e Uil, nel loro documento sulle relazioni industriali, sono arrivate a chiedere persino l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione allo scopo di “dribblare” l'insidia del salario minimo legale. «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». Per fortuna, questa proposta – come del resto tutto il documento confederale – non è stata, giustamente, presa sul serio da nessuno, essendo già “fuori mercato” fin dalla sua presentazione pubblica. Ma, come in un sistema di scatole cinesi, ridare una funzione al contratto nazionale di categoria era una condizione necessaria per trovare un'intesa con la Cgil, la quale era “controllata a vista”, al suo interno, dalla Fiom.

Con l'intesa del 26 novembre – inaspettatamente ed improvvisamente – Maurizio Landini ha sciolto i nodi con cui teneva, da anni, l'intero movimento sindacale legato al palo della conservazione. Ne ha fatto le spese la sacralità del contratto nazionale, che si riduce a stabilire le retribuzioni minime e le loro variazioni ex post (come ha scritto Alessan-

dro Genovesi) sulla base dell'IPCA, «al netto degli energetici importati». L'ammontare prevalente delle risorse, non impiegate in iniziative di welfare a carattere nazionale (previdenza complementare e sanitaria integrativa), saranno gestite sul posto di lavoro. *Sic transit gloria mundi*. Ma avverrà tutto in modo pacifico, a partire dal referendum?

La contrattazione territoriale nel settore turismo: *best practice* dalla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola*

di Giovanni Pigliararmi

Il 26 ottobre 2016 è stato siglato l'**accordo di rinnovo del contratto integrativo territoriale** per i dipendenti del settore turismo della Provincia di Verbano-Cusio-Ossola dalle organizzazioni sindacali di categoria Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil e dalle organizzazioni dei datori di lavoro Federalberghi e Faita. L'intesa, che interessa alberghi e campeggi, sarà valida fino al **31 dicembre 2020**, sia per quanto riguarda la parte normativa che economica. Salvo formale disdetta di una delle parti firmatarie, l'intesa s'intenderà tacitamente prorogata di anno in anno.

Formazione professionale come leva per migliorare l'offerta turistica

L'accordo integrativo prende preliminarmente atto dell'esigenza di migliorare l'efficienza delle strutture recettive, dato il contesto in cui opera il mercato di riferimento. **Il settore del turismo**, in-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#).

fatti, è uno dei più esposti alla competitività globale, ragion per cui le parti si sono impegnate ad aggiornare la formazione professionale dei lavoratori già occupati, nonché ad incrementare e potenziare quella per i soggetti che trovano prima occupazione nel settore. Un elemento di particolare rilevanza in materia di formazione professionale è proprio la volontà delle parti di vincolare il premio risultato dei lavoratori alla partecipazione effettiva alle giornate di formazione organizzate dall'Ente Bilaterale del Turismo territoriale: al lavoratore che non parteciperà agli incontri senza fornire un giustificato motivo, sarà decurtato il premio di risultato spettante.

Relazioni sindacali

Le parti individuano **il turismo come una delle risorse principali del territorio** e per tale ragione si sono impegnate a convocare **incontri periodici** (almeno ogni quattro mesi) durante i quali discuteranno di specifici temi, tra cui strategie per superare i limiti della stagionalità delle attività turistiche; favorire la conoscenza del contratto di lavoro; promuovere la previdenza complementare; monitorare il flusso turistico; iniziative volte al contrasto del lavoro irregolare; promozione del turismo ecosostenibile. In particolare, per quanto concerne la volontà di superare il concetto di stagionalità nel settore turistico, le parti hanno manifestato il chiaro intento di fare del settore un mercato in cui le imprese possono operare tutto l'anno, sfruttando le ricchezze territoriali quali i laghi, i monti e le terme, rassicurando così indirettamente una certa stabilità al mercato del lavoro, che negli anni è stato caratterizzato da una eccessiva precarizzazione, attraverso il necessario utilizzo del contratto di lavoro a termine.

Rapporti di lavoro

Per quanto concerne la regolamentazione dei rapporti di lavoro, il contratto integrativo detta diverse disposizioni in materia di **apprendistato, lavoro supplementare, part-time *post partum* e periodo di prova nei contratti stagionali.**

Il contratto di apprendistato

In tema di apprendistato, le parti fanno riferimento a quanto previsto dall'Accordo sull'apprendistato nel settore del Turismo del 17 aprile 2012 e all'Accordo di rinnovo del CCNL del settore Turismo del 18 gennaio 2014. L'Accordo del 2012 (che recepisce le indicazioni normative previste dal D.lgs. n. 167/2011), in particolare, prevede la possibilità di **assumere apprendisti per lo svolgimento di tutte le attività tipiche del settore turistico**, con contratti che potranno durare sino a **36 mesi**, elevabili in alcuni casi stabiliti dalla contrattazione integrativa a **48 mesi**. Gli apprendisti stagionali possono prestare servizio anche per periodi di breve durata, durante l'intervallo tra una stagione ed un'altra, beneficiando anche del diritto di precedenza nella riassunzione per la stagione successiva. Il successivo Accordo del 18 gennaio 2014 ha stabilito la durata e le attività formative da svolgere (ad esempio, nel caso di apprendisti inquadrati nel II e III livello del CCNL, la durata del rapporto è fissata ad un massimo di 46 mesi, mentre le ore da dedicare alla formazione sono 60). **Le attività formative potranno essere svolte sia in azienda che all'esterno** e ulteriori attività svolte presso altre aziende potranno essere cumulate per raggiungere la quantità necessaria di ore da dedicare alla formazione. L'accordo prevede che nel caso in cui l'apprendista sia già in possesso di un **titolo di studio ine-**

rente all'area di attività o comunque abbia già maturato **precedenti esperienze nel settore**, l'impegno formativo sarà ridotto. L'accordo di rinnovo della provincia piemontese nel regolare il rapporto di lavoro di apprendistato, prende atto di una grande lacuna del nostro ordinamento. Le parti, infatti, tenendo conto della **mancanza di un sistema nazionale di certificazione delle competenze dell'apprendista**, hanno stabilito che nel caso in cui – come detto – un lavoratore apprendista presenti un titolo di studio pertinente al settore in cui lavora al fine di diminuire le ore dedicate alla formazione, **sarà il datore di lavoro a valutare la validità e l'attinenza del titolo stesso**; mentre nelle ipotesi di esperienze pregresse nel settore o nel caso di partecipazione ad eventi formativi, il datore di lavoro potrà chiedere di attestare le competenze all'Ente Bilaterale del Turismo (EBTurismo VCO).

Il lavoro supplementare

In tema di lavoro supplementare, il contratto stabilisce un duplice limite. Da una parte, infatti, prevede che **le ore di lavoro supplementare non possano eccedere il limite di 220 nell'arco di un anno.** Dall'altra, fissa il limite settimanale di 48 ore.

Il part-time post partum

Un'importante novità introdotta da contratto è quella del lavoro a tempo parziale *post partum*. Le lavoratrici impiegate a tempo indeterminato possono chiedere la **trasformazione temporanea del rapporto di lavoro da full-time a part-time** nel caso in cui – dopo il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro prevista

dalla legge per la gravidanza e la maternità – vogliono assistere il proprio **figlio fino al raggiungimento dei tre anni di età**. L'art. 8 del testo contrattuale, però, fissa un limite: **potranno beneficiare della trasformazione temporanea solo il 5% delle dipendenti dell'unità produttiva**, mentre nelle unità produttive composte da un numero compreso tra 10 e 19 lavoratori, solo una lavoratrice potrà usufruire del beneficio della trasformazione del contratto in part-time. In alternativa, la lavoratrice potrà richiedere **un'aspettativa non retribuita** per un periodo **massimo di tre mesi** dalla fine del periodo di astensione obbligatoria fino al compimento di un anno del bambino.

Il periodo di prova nel contratto stagionale

In materia di **periodo di prova nei contratti di stagione a termine**, le parti lo hanno fissato a **15 giorni** per i rapporti a termine di durata non inferiore a 60 giorni e non superiore a 120 giorni; mentre è previsto un periodo di prova di **20 giorni** per i rapporti a termine superiori ai 120 giorni.

Il lavoro intermittente

Anche in materia di lavoro intermittente, l'accordo prevede la possibilità dell'utilizzo della tipologia contrattuale in caso di assunzioni per svolgere prestazioni di lavoro *extra* e di surroga: banquetting, meeting, convegni, manifestazioni ed eventi simili, attività di assistenza e ricevimento, ed altri casi individuati dalla contrattazione integrativa territoriale o aziendale. Il lavoratore dovrà darne disponibilità per iscritto e riceverà l'indennità mensi-

le di disponibilità prevista dall'art. 16 del D.lgs. n. 81 del 15 giugno 2015.

Organizzazione del lavoro

L'organizzazione del lavoro è stata parametrata sulle fluttuazioni del mercato del turismo. Infatti, la scarsità di domanda dei servizi turistici in alcuni periodi dell'anno induce spesso al frazionamento della durata del rapporto di lavoro. Preso atto di ciò, le parti hanno disciplinato eventuali prestazioni in eccedenza (in caso di bisogno di manodopera in relazione all'eccessiva domanda di servizi) o casi di minore apporto lavorativo (viceversa, in caso di un calo della domanda dei servizi turistici). È infatti possibile diminuire le ore lavorate sotto le 40 ore settimanali (senza decurtare la retribuzione) nel caso in cui occorra meno apporto di lavoro. Le ore di lavoro di mancato lavoro saranno recuperate nell'arco delle 13 settimane successive o decurtate dalle ore di permesso retribuite. Viceversa, nel caso di bisogno di maggior apporto lavorativo, è possibile superare le 40 ore settimanali senza però corrispondere ai dipendenti nessuna maggiorazione retributiva per il lavoro straordinario, poiché le ore lavorate in eccesso saranno compensate da ore di riposo equivalenti nell'arco delle 8 settimane successive o, in mancanza, saranno incrementate le ore dei permessi retribuiti.

Il trattamento economico

L'accordo tratta diversi aspetti del trattamento economico. Per quanto concerne la retribuzione per il lavoro *extra*, e cioè il

lavoro reso in funzione di servizi speciali ⁽¹⁾ al ricorrere dei quali è consentita l'assunzione diretta di manodopera per una durata non superiore a tre giorni, la disciplina è migliorativa rispetto a quella prevista dal CCNL di settore, poiché i valori previsti sono superiori del 10% rispetto a quelli del contratto nazionale. Ad esempio, un lavoratore inquadrato nel IV livello del CCNL percepirebbe una retribuzione oraria di euro 13,60. In base al contratto integrativo territoriale, invece, lo stesso lavoratore percepirebbe una retribuzione oraria pari a euro 15,67. **Per quanto concerne, invece, le mensilità aggiuntive, l'accordo prevede che queste potranno essere erogate anche a ratei mensili,** cioè dividere l'ammontare in dodici *tranches* ed erogarle mese per mese. Tale opzione è prevista **solo per le aziende stagionali,** cioè per quelle realtà che svolgono attività d'impresa aventi, nell'anno solare, un periodo di inattività non inferiore ad un determinato numero di giorni ⁽²⁾.

(1) La definizione di lavoro *extra* è rinvenibile nel CCNL del 2010. L'art. 93, infatti, prevede che può esser definito lavoro *extra* quello reso in funzione di servizi speciale al ricorrere dei quali è consentita l'assunzione diretta di manodopera per una durata non superiore a tre giorni. I casi in cui è possibile usufruire di questa particolare tipologia di lavoro sono i seguenti: banquetting, meeting, convegni, manifestazioni ed eventi similari, attività di assistenza e ricevimento, ed altri casi individuati dalla contrattazione integrativa territoriale o aziendale.

(2) Per una ricostruzione della normativa in merito al concetto di stagionalità, si veda Alessandro Massimo Nucara e Angelo Giuseppe Candido, *Cosa intendiamo quando parliamo di stagionalità*, in www.adapt.it, 27 marzo 2012.

Il premio di risultato

Le parti hanno contrattato anche un premio di risultato, che spetta a tutti i lavoratori, assunti a tempo indeterminato e determinato, che risultino iscritti nel libro unico del lavoro dell'azienda da almeno tre mesi. Il premio viene erogato insieme alla retribuzione del mese di settembre ed è determinato in funzione del tasso di occupazione delle strutture alberghiere ed extralberghiere. In concreto, l'ammontare del premio di risultato varierà in base a quante camere le strutture alberghiere ed extralberghiere riusciranno ad occupare. Nel caso delle strutture alberghiere, il tasso di occupazione delle camere utile a far maturare il premio parte da una percentuale del 27%. Il tasso di occupazione delle camere nelle strutture extra alberghiere è sensibilmente più basso; infatti il premio viene erogato tenendo conto di una percentuale minima pari al 14%. In alternativa, qualora i primi due indicatori non dovessero rispecchiare l'andamento della gestione, **il premio di risultato potrà essere calcolato anche sulla base del R.O.S.**, che è un indice di redditività ottenuto dal rapporto tra il reddito operativo e i ricavi di vendita. Il tasso di incremento dell'indice di redditività rappresentato dal R.O.S. deve essere almeno pari al 7% per poter erogare il premio.

I dati ai fini del calcolo del premio di risultato vengono raccolti ed elaborati dall'Ente Bilaterale del Turismo (EBTurismo VCO). I **dati sull'occupazione** delle camere, nello specifico, sono forniti all'Ente Bilaterale dall'**Ufficio statistico della Provincia** di Verbania-Cusio-Ossola mentre quelli riferiti al R.O.S. vengono forniti necessariamente dalle singole imprese che applicano il contratto integrativo. Il premio di risultato sarà erogato in base alle giornate effettive di lavoro da cui sono **escluse le giornate di malattia, quelle relative al congedo parentale e ogni altra**

giornata relativa ad un periodo di aspettativa non retribuita. Nel caso in cui l'azienda versi in stato di crisi (ricorso agli ammortizzatori sociali, squilibrio economico-finanziario, calo del tasso d'occupazione) e siano palesi le difficoltà economiche della stessa, comprovate da idonea documentazione consegnata all'Ente Bilaterale, il datore di lavoro dovrà comunicare alle rappresentanze sindacali l'impossibilità di erogare il premio di risultato. Presso l'Ente Bilaterale, è invece istituita un'apposita commissione incaricata di verificare la documentazione presentata dall'azienda inerente lo stato di crisi. L'impossibilità di erogare il premio può verificarsi anche nel caso in cui l'azienda abbia sottoscritto **un accordo sindacale volto all'incremento occupazione quantitativo** (nuovi lavoratori assunti) o **qualitativo** (investimenti nella formazione). Come detto già in precedenza, l'accordo subordina la fruizione del premio di risultato anche alla **partecipazione alle giornate di formazione** organizzate dall'Ente Bilaterale. Nel caso in cui il lavoratore si assenti per una sola volta senza giustificato motivo, il premio sarà decurtato di un quarto del suo valore. Nel caso in cui le assenze ingiustificate siano due, il premio è decurtato della metà e nel caso di assenze superiori a due, l'accordo prevede la decadenza al percepimento del premio (v. art 18, punto 4).

Sicurezza sul lavoro

Le aziende a cui si applicherà il contratto integrativo così come rinnovato dall'accordo del 2016 dovranno versare un **contributo per implementare il servizio RLST** (Responsabile Lavoro e Sicurezza Territoriale). La misura quantitativa del contributo sarà definita con apposito accordo. Sono esenti dal versamento del suddetto contributo, le aziende che invece al loro interno hanno

già nominato un RLS eletto dai lavoratori. L'Ente Bilaterale provvederà a certificare le competenze del RLS in conformità a quanto previsto dal T.U. n. 81/2008 e dall'Accordo del 21 dicembre 2011 sottoscritto dalla Conferenza Stato-Regioni.

La Francia verso la digitalizzazione e la libera consultazione dei contratti collettivi*

di Federica Capponi

La legge El Khomri dell'8 agosto 2016, meglio nota come loi Travail, contiene una novità in grado di dare un'accelerata al processo di digitalizzazione e di semplificazione della gestione dei rapporti di lavoro e della negoziazione a livello nazionale e decentrato. Si tratta della previsione in forza della quale **a partire dal mese di settembre del 2017 tutti gli accordi collettivi, anche aziendali, saranno resi accessibili liberamente all'interno di un piattaforma digitale.** Tale database raccoglierà i contratti collettivi nazionali di settore, territoriali e aziendali, nonché gli accordi interconfederali stipulati tra le parti sociali, facilitando così le imprese nella fase di contrattazione e favorendo una maggiore comprensione del ruolo svolto dai sindacati e dalla c.d. “democrazia sociale”, di cui spesso proprio i lavoratori ignorano l'importanza.

Il Ministero del Lavoro francese ha approfittato del PGO (Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert), an-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 dicembre 2016, n. 43.](#)

nuale manifestazione per la trasparenza dell'azione pubblica e la lotta alla corruzione, per approfondire le potenzialità di tale innovativo sistema, lanciando il primo Open Data Camp sui contratti collettivi. **Più gruppi di studio (in tutto 50 esperti, tra studiosi, sindacalisti, data scientist e HR specialist) si sono così confrontati individuando i vantaggi, ma anche le criticità, di un simile strumento**, al fine di approdare poi ad un progetto da presentare al Consiglio Economico, Sociale e Ambientale incaricato di rendere operativa la banca dati dei contratti.

Da lavoro svolto è emerso come la disposizione in questione potrebbe influire positivamente sulle attività di negoziazione e sulle stesse relazioni industriali. Nello specifico, un database che raccolga tutti i contratti collettivi e gli accordi stipulati a qualsiasi livello si rivelerebbe uno strumento ideale per il benchmarking e la diffusione di buone pratiche, grazie anche a un sistema di campi di ricerca (per materia, per data, per località, per dimensione dell'impresa e per settore di attività) che ne faciliterebbe la consultazione. Inoltre, è indiscutibile anche l'aiuto che ne deriverebbe per le parti sociali nell'individuare la regola da applicare nei casi concreti e, per le PMI, nel consultare modelli di accordi da cui trarre spunto per la contrattazione aziendale.

Gli esperti, poi, hanno avanzato alcuni suggerimenti per rafforzare l'utilità di tale previsione, a partire dalla possibilità di **connettere le banche dati deputate alla raccolta degli accordi collettivi con altri database, integrando quanto già raccolto al fine di fornire informazioni più complete ed attendibili.** Si potrebbe cominciare, ad esempio, dalle DSN (Déclaration Sociale Nominative): ogni mese le aziende francesi sono tenute alla compilazione di un documento, la DSN appunto, contenente tutti i dati di ogni singolo dipendente, dal contratto applicato ai con-

tributi versati (in Italia potremmo paragonarlo al c.d. invio degli UniEMens); tramite il collegamento a tali dichiarazioni, dunque, si potrebbe garantire l'affidabilità dei dati raccolti. Ma gli studiosi hanno anche ipotizzato la creazione di un simulatore quale dotazione aggiuntiva della piattaforma digitale che aiuti le aziende nella contrattazione segnalando tramite messaggi di allerta quando vengono inserite regole non applicabili.

Se da una parte, dunque, i benefici sembrano essere molteplici, dall'altra si delinea qualche elemento di criticità. Primo fra tutti la possibilità, tutt'altro che residuale, che, nell'individuare le regole da adottare nel caso concreto nell'ambito dei processi negoziali, i contratti e gli accordi applicabili si sovrappongano, con la conseguente emersione di conflitti di competenze regolative tra livelli che altrimenti resterebbero sottotraccia. Vi sono, inoltre, anche problemi di ordine tecnico, quale l'eterogeneità degli attuali formati degli accordi, facilmente risolvibile, tuttavia, con l'uniformazione dei supporti informatici preposti alla loro lettura e digitalizzazione. Il governo ha, infine, espresso la volontà di adottare delle garanzie all'interno di questo processo di pubblicazione e condivisione, come il parziale anonimato delle intese.

Si tratta dunque di un'operazione complessa e da mettere a punto, ma, qualora dovesse giungere a compimento, il giovamento che porterà anche alle relazioni industriali, rendendo più accessibili, comprensibili ed applicabili gli accordi presenti su tutto il territorio nazionale, sarà senz'altro significativo. **Starà poi alle parti sociali fare buon uso del mezzo al momento delle trattative**, senza cedere alla tentazione di strumentalizzarlo e, soprattutto, senza inverare il rischio di una meccanizzazione dei processi negoziali.

8.

DETESSAZIONE E PRODUTTIVITÀ

Luci e ombre della nuova detassazione*

di Paolo Tomassetti

Con diversi elementi di innovazione rispetto alle precedenti decretazioni in materia, **il decreto interministeriale del 25 marzo 2016 ripristina, in attuazione della legge di Stabilità 2016, la misura di detassazione della retribuzione di produttività**, sacrificata dalla finanziaria dello scorso anno alla causa dell'esonero contributivo per le assunzioni a tutele crescenti (1). I titolari di reddito da lavoro non superiore a 50.000 euro, torneranno così a beneficiare, nel limite di 2.000 euro lordi annui, di **un'imposta sostitutiva del 10% per le quote di retribuzione percepite in esecuzione di contratti collettivi sottoscritti a livello aziendale o territoriale**.

Istituito nel 2008, **il provvedimento ha negli anni contribuito ad alleggerire il peso dell'imposizione fiscale sulle buste paga dei lavoratori** (circa 202 euro per lavoratore secondo l'INPS), sebbene il progressivo ridimensionamento dei relativi

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 aprile 2016, n. 11](#).

(1) E. Massagli, F. Pignatti Morano, *Detassazione e decontribuzione del salario di produttività*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, p. 377 ss.

fondi ⁽²⁾, disposti ad esaurimento secondo il meccanismo *first come, first served*, sia andato via via a ridurre la portata della misura ⁽³⁾. **Incerta e comunque contestata è stata inoltre l'efficacia della detassazione sulla produttività del lavoro**, il leitmotiv della riforma degli assetti contrattuali che, dal 2010 in avanti, ha spinto i governi a impiegare lo sgravio fiscale in chiave di incentivo alla contrattazione decentrata, prevedendone l'applicabilità alle sole quote salariali disposte dai contratti collettivi di secondo livello ⁽⁴⁾.

La nuova detassazione è resa oggi strutturale, e assegna alle relazioni industriali un ruolo centrale non solo nell'abbattimento del cuneo fiscale, ma anche nella promozione di modelli organizzativi del lavoro orientati alla partecipazione dei lavoratori alle dinamiche di innovazione di processo e di gestione. Accanto alla misura fiscale di vantaggio per i premi di risultato, il decreto prevede infatti lo **sgravio delle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa e i premi welfarizzati**, insieme a un innalzamento del limite annuo fino a 2.500 euro delle somme detassabili nel caso di contratti

⁽²⁾ Dai 650 milioni stanziati nel 2008, si è passati ai 607 milioni per il 2013, fino a un minimo di 200 milioni di euro nel 2014 e al taglio netto della misura nel 2015. I nuovi scaglioni di finanziamento sono così disposti: 344,7 milioni per il 2016, 325,8 milioni per il 2017, 320,4 milioni per il 2018, 344 milioni per il 2019, 329 milioni per il 2020, 310 milioni per il 2021 e 293 milioni annui a decorrere dal 2022.

⁽³⁾ I fondi, infatti, sono stanziati su base annuale, a esaurimento: ne fruiscono dunque le aziende che per prime riescono a depositare il contratto collettivo e procedere alla detassazione dei relativi emolumenti economici.

⁽⁴⁾ A. Corvino, J. Tschöll (a cura di), *Salari e produttività nelle mani della contrattazione*, Boll. Spec. ADAPT 2011, n. 7; P. Campanella, *Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sostegno alla produttività del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 185/2013.

collettivi che prevedano strumenti e modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro.

Mentre resta sullo sfondo il simbolo degli 80 euro quale massima espressione della politica governativa di marginalizzazione del sindacato, nessuno sgravio è stato previsto per la decontribuzione degli oneri previdenziali a carico di imprese e lavoratori. **Torneranno invece a detassarsi le quote salariali variabili legate ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione.** Con la precisazione che i contratti collettivi dovranno prevedere criteri di misurazione e verifica dei predetti obiettivi, il cui raggiungimento sia verificabile in modo oggettivo attraverso il riscontro di indicatori numerici o di altro genere. Tra le misure riportate a titolo esemplificativo, figurano gli aumenti di produzione o i risparmi dei fattori produttivi, ovvero il miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi, anche attraverso la riorganizzazione dell'orario di lavoro non straordinario o il ricorso a modalità di svolgimento spazio temporali della prestazione lavorativa.

Fuoriesce dunque dalla portata della detassazione, stavolta in maniera incontrovertibile, lo straordinario, e entrano invece il welfare e i modelli di lavoro agile, nella prospettiva di favorire una cultura di responsabilizzazione dei lavoratori e di orientamento ai risultati, attraverso l'attenuazione dei vincoli spazio-temporali della prestazione lavorativa ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Aa.Vv., *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, Working Paper ADAPT, 2016, n. 1.

Rispetto alle precedenti decretazioni in materia ⁽⁶⁾, **i criteri della nuova detassazione sembrano oggi più chiari**, anche grazie alla loro riproposizione nella scheda allegata al decreto che le aziende sono tenute a compilare all'atto del deposito del contratto presso la direzione territoriale del lavoro. Qui compare una lista sommaria di indicatori dei premi di risultato che, a grandi linee, corrisponde alla vasta fenomenologia di parametri diffusi nella contrattazione collettiva aziendale: indici di bilancio, *customer satisfaction*, contenimento dell'assenteismo e del numero di infortuni, risparmio energetico e altri parametri di qualità e efficienza produttiva. Figurano tra le rilevanti eccezioni alcuni degli indicatori finalizzati al riconoscimento e alla valorizzazione economica della professionalità dei singoli lavoratori, gli incentivi per lo smaltimento di ferie e permessi residui, e tutta una serie di parametri frutto dell'elaborazione dei negoziatori territoriali in edilizia e agricoltura ⁽⁷⁾.

Vero è che molti dei problemi tecnici legati al campo di applicazione oggettivo della misura si presenteranno nella fase attuativa. E il quesito con cui gli operatori saranno chiamati a confrontarsi verterà sul se i parametri individuati dal decreto debbano essere interpretati in maniera elastica o restrittiva. Del salario di un lavoratore in regime di orario multiperiodale, ad esempio, si potrà detassare tutta la quota oraria della retribuzione, o solo la maggiorazione riconosciuta per le ore di supero del normale orario di lavoro?

⁽⁶⁾ P. Tomassetti, *La produttività secondo Monti*, www.farecontrattazione.it, 28 gennaio 2013.

⁽⁷⁾ ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2012-2014). I Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2015; ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2015). II Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2016.

Resta inoltre il fatto che una prassi applicativa piuttosto blanda, negli anni passati, ha comportato effetti limitati della detassazione, sia sul piano dell'incentivo alla diffusione della contrattazione di secondo livello, sia sul piano della crescita della produttività. In altre parole, le aziende che siglano veri accordi di produttività sono ancora poche e, complessivamente, gli indicatori economici restano piatti: da più fonti i dati confermano il divario crescente tra salari e produttività nel nostro mercato del lavoro, così come il posizionamento dell'Italia nel gruppo dei Paesi Ocse col più alto livello di tassazione sul lavoro.

Occorre ricordare inoltre che, in alcuni settori dell'economia, è stato fatto un utilizzo improprio della misura. Il riferimento è agli accordi territoriali fotocopia sottoscritti al solo fine di sgravare le voci economiche dei CCNL ⁽⁸⁾. Un fenomeno di raggiro del meccanismo della detassazione, questo, che non deve necessariamente indurre a una valutazione negativa: è piuttosto una spia del fatto che in alcuni settori, come ad esempio il commercio, **la produttività può essere incrementata anche attraverso un utilizzo strategico degli istituti del CCNL, senza l'intermediazione della contrattazione decentrata.** Inoltre, molte aziende del terziario avanzato, ma anche dell'industria manifatturiera, vantano eccellenti politiche di incentivo della produttività definite unilateralmente, e dunque escluse dal campo di applicazione della detassazione. Per converso, **un ingente numero di contratti aziendali prevede erogazioni economiche in cifra fissa** (Tabella 1), o premi di risultato fittizi, ma sistematicamente assoggettati all'imposta sostitutiva del 10%.

⁽⁸⁾ F. Fazio, M. Tiraboschi, *Una occasione mancata per la crescita. Brevi considerazioni a proposito della misura di detassazione del salario di produttività*, in F. Fazio, P. Tomassetti (a cura di), *Detassazione di produttività 2011: una occasione mancata per la crescita*, Boll. Spec. ADAPT, 2011, n. 64.

Tabella 1 – Diffusione degli incrementi economici in cifra fissa nella contrattazione aziendale (2012-2015), valori assoluti e percentuali

| Settore | N. di contratti collettivi aziendali (2012-2015) | N. di accordi con erogazioni in cifra fissa | Percentuale di accordi con erogazioni in cifra fissa |
|----------------|--|---|--|
| Metalmeccanico | 245 | 46 | 18,8% |
| Credito | 141 | 26 | 18,4% |
| Alimentare | 112 | 15 | 13,4% |
| Totale | 498 | 87 | 17,4% |

Fonte: www.farecontrattazione.it

Il salto tecnico e metodologico che il decreto manca di compiere sui premi di risultato è proprio quello della differenziazione delle aliquote di sgravio in ragione della struttura dei sistemi premianti. I premi di risultato, infatti, continuano ad essere considerati dal legislatore come un sistema monolitico, sebbene esista una varietà di modelli, esemplificati nella Tabella 2, ciascuno con effetti diversificati sulle performance produttive individuali e collettive.

Tabella 2 – Modelli di premi di risultato

| Standard | Fisso | | | Diversificato |
|---|---|---|---|---------------|
| | Importo uguale per tutti Importo <i>ex ante</i> , no obiettivi | Importo parametrato Importo <i>ex ante</i> , no obiettivi | Importo personalizzato Importo <i>ex ante</i> , no obiettivi | |
| Importo uguale per tutti Importo <i>ex ante</i> , si obiettivi | Importo parametrato Importo <i>ex ante</i> , si obiettivi | Importo personalizzato Importo <i>ex ante</i> , si obiettivi | | |
| Importo uguale per tutti Importo indeterminato | Importo parametrato Importo indeterminato | Importo personalizzato Importo indeterminato | | |
| Variabile | | | | |

Fonte: www.farecontrattazione.it

L'occasione, dunque, poteva essere quella di prevedere percentuali diverse di detassazione a seconda del grado di flessibilità del premio di risultato. Ma anche di approntare meccanismi di valo-

rizzazione della produttività generata dalla contrattazione di settore.

Cambia quindi il segno delle valutazioni sulla detassazione se, fermo restando l'impatto positivo sull'abbattimento del cuneo fiscale, l'analisi si sposta sulla capacità della misura di incidere effettivamente sulla maggiore produttività e qualità del lavoro. Del resto, nessun provvedimento di tipo promozionale può mettere al riparo dalle criticità che della detassazione hanno depotenziato la portata, minando i buoni propositi sottesi alle riforme degli assetti contrattuali del 2009, fondati sul **presupposto della esistenza di una relazione virtuosa tra contrattazione decentrata e produttività**.

Al pari delle forme di retribuzione incentivante, **ogni fattore estrinseco della motivazione, qui intesa nella sua estensione collettiva, impatta su una dimensione psicologica, culturale, e relazionale con effetti imprevedibili**, talvolta di segno opposto rispetto alle buone intenzioni che ne animano le dinamiche regolative. Resta dunque attuale, in conclusione, il monito della commissione per la verifica del protocollo Giugni laddove precorreva che il cambiamento delle regole del gioco è destinato a rimanere inefficace «finché gli attori sociali non muteranno la loro cultura contrattuale, rispettando l'impegno a perseguire una politica salariale che utilizzi parametri oggettivi» ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Aa.Vv., *Relazione finale della Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993*, § 27.

Prima analisi dei premi di risultato dopo la detassazione 2016*

di Davide Mosca

Questo articolo si propone di confrontare un insieme di contratti aziendali sottoscritti nel 2015 con un insieme di contratti aziendali sottoscritti nel 2016. Ciò al fine di verificare se la misura di detassazione reintrodotta con la legge di stabilità 2016 abbia inciso, dal punto di vista qualitativo, sulla struttura e sui contenuti dei premi di risultato, in funzione di maggiore stimolo alla produttività e alla qualità del lavoro. L'insieme di contratti collettivi aziendali osservato, riferito al biennio 2015-2016, conta complessivamente 425 accordi. Nello specifico, di queste 425 intese, 315 sono state firmate nel 2015, mentre 110 sono state siglate nel 2016 (alla data del 31 agosto). Scomponendo ulteriormente il dato, sui 315 accordi integrativi aziendali siglati nel 2015, 202 prevedono un sistema premiale (pari al 64,1%), mentre sulle 110 intese ad ora raccolte e siglate nel 2016 sono 57 i contratti aziendali (pari al 51,8%) che disciplinano premi di risultato. Sul totale dei 425 accordi aziendali firmati nel biennio 2015-2016, dunque, sono 259, pari all'incirca al 60,9% delle osservazioni, quelli che prevedono un premio di risultato.

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 20 ottobre 2016, n. 11.](#)

La struttura qualitativa dei premi di risultato del 2016 resta pressoché immutata. La fisionomia degli indicatori premiali, infatti, non si differenzia sostanzialmente da quella rilevata nel 2015. Gli indicatori premiali osservati non differiscono sostanzialmente nemmeno da quelli definiti dal Decreto interministeriale del 25 marzo del 2016. Si può notare tuttavia una maggiore attenzione alla valorizzazione delle performance individuali dei lavoratori. Tra i tanti casi, si segnalano i contratti di Comifar, Fincantieri, Marcegaglia, Setten e Visiant. In Fincantieri, ad esempio, il sistema retributivo prevede uno schema, alternativo al premio collettivo, denominato *Piano Obiettivi Gestionali*, riservato al personale impiegatizio con specifiche professionalità ed è composto da quattro obiettivi individuali, di ugual peso, comunicati a ciascun dipendente mediante un'apposita scheda individuale. In Setten, impresa trevigiana del settore edile, una quota del premio di risultato è erogata in base ad una pagella trimestrale, attraverso la quale il capocantiere valuta tutta una serie di componenti della prestazione lavorativa del singolo dipendente, tra i quali, a titolo di esempio, l'impegno, l'affidabilità, la capacità organizzativa, nonché il rispetto delle norme e degli ordini impartiti in materia di sicurezza sul lavoro.

Accanto a ciò, vale la pena evidenziare che **nel 2016 sembrano aumentare i casi di contratti che prevedono la possibilità di “welfarizzazione” del premio di risultato:** 1 contratto collettivo aziendale su 4, tra quelli disciplinanti un premio di risultato, prevede la possibilità per il lavoratore di godere delle somme premiali in beni o servizi, completamente detassati per il datore di lavoro.

Tra gli **indicatori premiali più innovativi** si segnala il caso della Holcim, che valorizza lo sviluppo professionale legando una par-

te del premio di risultato al numero di lavoratori che partecipano ai corsi di formazione facoltativi organizzati nell'anno di riferimento, ed un'altra parte del premio ancora all'indicatore di mantenimento dell'efficienza energetica, questo apprezzato calcolando la percentuale di combustibili alternativi utilizzati in relazione al consumo energetico per tonnellate di cemento prodotto; il caso della Spumador, ove per lo stabilimento di Spinone al Lago si è pensato un indicatore complessivo e sperimentale, denominato OEE e sostitutivo per il 2018 dell'indicatore di produttività, mirato ad apprezzare la performance complessiva dell'impianto attraverso la misurazione della prestazione della singola linea produttiva in termini produttivi, qualitativi e manutentivi, così da valorizzare il tempo di lavoro effettivamente produttivo; il caso della Total, che garantisce un premio di risultato fortemente strutturato e differenziato per obiettivi, legato all'avanzamento complessivo delle attività, all'andamento dei costi, alle ore di lavoro perse per infortunio sul lavoro, nonché agli incidenti ambientali causati dalle strutture e dagli impianti aziendali; da ultimo, il caso de La7, in cui un indicatore premiale, che ben riflette l'attività tipica dell'emittente televisiva, è identificato dai livelli annuali di "audience share".

D'altra parte non mancano schemi premiali poco chiari, la definizione dei quali non pare puntuale, almeno da una lettura degli accordi analizzati: è ad esempio il caso della Banca Popolare di Milano e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ove le parti non hanno dato conto della variabilità del premio, della struttura e delle modalità di calcolo dello stesso. **Altre intese, ulteriormente, sono caratterizzate da parametri fittizi**, facilmente raggiungibili e per questo sospetti di configurare, di fatto, erogazioni in fissa. Se poi la detassazione rende tendenzialmente più appetibile al management la previsione di ero-

gazioni variabili, anche per il 2016 si rinvengono intese in cui le parti continuano a dare spazio a erogazioni in cifra fissa (ad esempio, così in Erg e Ge.Bo.).

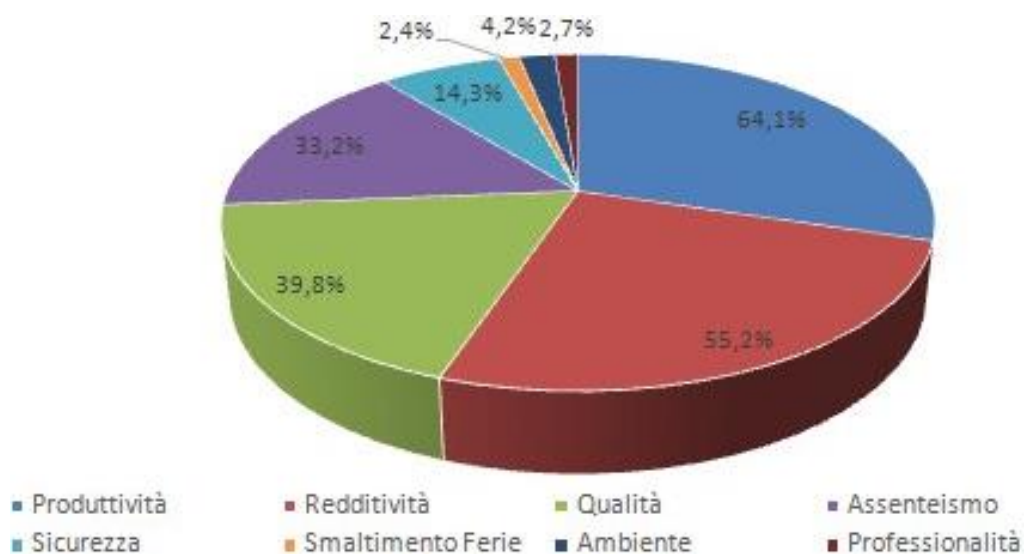
Da un punto di vista quantitativo, **aumenta notevolmente la percentuale di accordi che prevedono quote premiali legate a produttività (60% nel 2015, 79% nel 2016) e redditività (51,5% nel 2015, 68,4% nel 2016)**. Da notare, ad ora, anche l'aumento di sistemi retributivi basati sulla valutazione e valorizzazione economica delle competenze dei lavoratori (1,5% nel 2015, 7% nel 2016).

Grafico 1 – Frequenza degli indicatori premiali nella contrattazione aziendale, dato disaggregato per il biennio 2015-2016 (%)



Ulteriormente, i dati aggregati del biennio 2015-2016 mostrano la diffusione e frequenza degli indicatori premiali nella contrattazione collettiva aziendale contenente premi di risultato (Grafico 2). **Gli indicatori più ricorrenti si confermano essere, in ordine, quelli della produttività (64,1%), della redditività (55,2%) e della qualità (39,8%)**. Gli indicatori meno ricorrenti sono invece complessivamente quelli legati alla professionalità dei lavoratori (2,7%) e allo smaltimento di ferie e permessi (2,4%).

Grafico 2 – Frequenza degli indicatori premiali nella contrattazione aziendale, dato aggregato per il biennio 2015-2016 (%)



Detassazione 2016: il ritorno degli accordi “fotocopia” di livello territoriale*

di Paolo Tomassetti

Anche nel 2016 in diversi settori produttivi e province d'Italia sono stati sottoscritti accordi territoriali “ad hoc” in materia di detassazione dei premi di risultato. Si tratta di un fenomeno noto da tempo (cfr. F. Fazio, M. Tiraboschi, *Una occasione mancata per la crescita*, in *Boll. Adapt*, 19 dicembre 2011; P. Pini, *Produttività, un testo pieno di equivoci*, www.rassegna.it, 19 novembre 2012), generatosi in risposta all'esigenza di ricondurre al regime fiscale di vantaggio anche erogazioni economiche non rientranti nel campo di applicazione della misura di detassazione. Se tuttavia nelle precedenti annate l'intento delle parti sociali è stato quello di rendere detassabili gli incrementi economici corrisposti in funzione di istituti regolati dal CCNL (es. le maggiorazioni per orario di lavoro straordinario), quest'anno la funzione di simili accordi sembra essere in larga parte riconducibile alla volontà di **assoggettare all'imposta sostitutiva del 10% i premi di risultato definiti unilateralmente dalle aziende prive di rappresentanze sindacali.**

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 20 ottobre 2016, n. 11.](#)

In questa direzione va l'accordo apripista siglato il 14 luglio tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil recante linee guida per la contrattazione territoriale, o presunta tale, in materia di erogazioni di produttività. L'intesa appresta un meccanismo che, attraverso il recepimento a livello provinciale di un modello di accordo standard, consente ai lavoratori delle aziende prive di rappresentanza di poter beneficiare della misura di detassazione. Nel merito, dopo un richiamo ai riferimenti normativi che disciplinano la misura di detassazione, le parti concordano sulla restrizione del campo di applicazione del modello di accordo alle imprese associate, o al più a quelle che **conferiscono espresso mandato sindacale alle associazioni aderenti al sistema di rappresentanza confindustriale.** Una volta recepito a livello territoriale, per dar luogo alla detassazione è sufficiente che le predette aziende «adottino uno o più indicatori, anche in via alternativa, per la misurazione degli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, tra quelli elencati nella sezione 6 del modello allegato al Decreto 25 marzo 2016». Viene poi specificato il requisito dell'incrementalità, per cui l'erogazione premiale ha luogo soltanto a fronte di un effettivo incremento degli obiettivi, a condizione che l'incremento stesso possa essere misurato e avvenga in «un periodo congruo».

Le imprese che intendano avvalersi di simili "accordi" territoriali, in particolare, devono inviare ai propri lavoratori una comunicazione, anche via posta elettronica, nella quale dare conto dell'istituzione di un premio di risultato. Nella comunicazione occorre precisare il periodo di riferimento, la composizione del premio, nonché il valore dell'erogazione premiale, oltre alle modalità operative di corresponsione e all'eventualità di "welfarizzazione" delle somme. La comunicazione dovrà essere inviata anche ad un apposito comitato territoriale, incaricato di

valutare la conformità della comunicazione e monitorare la corretta applicazione dell'accordo.

Sebbene non in tutti i settori siano stati firmati accordi quadro nazionali sul modello confindustriale (es. Confcommercio), a livello territoriale si registrano ulteriori intese sottoscritte da diverse associazioni di rappresentanza, tra cui quelle afferenti ad ACGI, Legacoop, Confcooperative, Confapi, Confimi e Confcommercio.

Tabella 1 – Accordi territoriali sulla detassazione (2016)

| Provincia o Regione | Associazione datoriale firmataria | Organizzazioni sindacali firmatarie | Data |
|----------------------------|--|--|------------------|
| Avellino | Confindustria Avellino | Cgil, Cisl, Uil | 21 luglio 2016 |
| Lecce | Confindustria Lecce | Cgil, Cisl, Uil | 22 luglio 2016 |
| Mantova | Confindustria Mantova | Cgil, Cisl, Uil | 22 luglio 2016 |
| Catanzaro | Confindustria Catanzaro | Cgil, Cisl, Uil | 25 luglio 2016 |
| Lodi | Associazione degli Industriali del Lodigiano | Cgil, Cisl, Uil | 26 luglio 2016 |
| Bari | Confindustria Bari e BAT | Cgil, Cisl, Uil | 27 luglio 2016 |
| Sassari | Associazione degli Industriali del Nord Sardegna | Cgil, Cisl, Uil | 27 luglio 2016 |
| Piemonte | AGCI Piemonte, Confcooperative Piemonte, Legacoop Piemonte | Cgil, Cisl, Uil | 29 luglio 2016 |
| Milano | Unione Confcommercio Milano, Lodi, Monza e Brianza | Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uil-tucs-Uil | 29 luglio 2016 |
| Mantova | Apindustria Mantova | Cgil, Cisl, Uil | 1 agosto 2016 |
| Trento | Confindustria Trento | Cgil, Cisl, Uil | 4 agosto 2016 |
| Varese | Unione Industriali Varese | Cgil, Cisl, Uil | 5 settembre 2016 |

| | | | |
|-----------------|--|---|-------------------|
| Monza e Brianza | Unione Confcommercio Milano, Lodi, Monza e Brianza | Filcams-Cgil, Fisascatl-Cisl, Uiltucs-Uil | 6 settembre 2016 |
| Veneto | Confapi Veneto | Cgil, Cisl, Uil | 6 settembre 2016 |
| Lodi | Unione Confcommercio Milano, Lodi, Monza e Brianza | Filcams-Cgil, Fisascatl-Cisl, Uiltucs-Uil | 7 settembre 2016 |
| Pesaro | Confcommercio Pesaro e Urbino | Filcams-Cgil, Fisascatl-Cisl, Uiltucs-Uil | 20 settembre 2016 |
| Lecco e Sondrio | Confindustria Lecco e Sondrio | Cgil, Cisl, Uil | 30 settembre 2016 |
| Pesaro | Confindustria Pesaro Urbino | Cgil, Cisl, Uil | 6 ottobre 2016 |

Nel merito, si tratta di accordi “fotocopia” che ricalcano pedissequamente i modelli allegati ai vari accordi quadro, ove presenti, oppure le intese sottoscritte da altre associazioni di rappresentanza nella medesima provincia. D'altra parte, tutti gli accordi rimandano al criterio dell'incrementalità e riesumano gli indicatori esemplificati dal Decreto Ministeriale del 25 marzo 2016, ad eccezione dell'intesa Federalberghi, Faita, Filcams-Cgil, Fisascatl-Cisl e Uiltucs-Uil che quantomeno fornisce uno specchietto esemplificativo di indicatori coerenti con il settore di riferimento (es. tasso di occupazione lordo dei posti letto; tasso di fidelizzazione; *reputation*, ecc.).

Ne scaturisce complessivamente un impianto contrattuale che sembra orientato alla logica del marketing associativo più che alla promozione di reali dinamiche di valorizzazione della misura di detassazione in funzione di incremento della produttività del lavoro: una occasione per calamitare nel bacino associativo delle associazioni datoriali firmatari e nuove

imprese, attratte dalla possibilità di abbattimento (indiretto) del costo del lavoro.

L'altra faccia della medaglia è uno snaturamento del sistema di relazioni industriali se è vero non solo che le associazioni di rappresentanza territoriali vengono relegate a un ruolo notarile, ma soprattutto che **in questo modo si altera la ratio della misura di detassazione volta a stimolare l'incontro tra esigenze datoriali ed esigenze sindacali a livello locale, allo scopo di rendere i territori più competitivi attraverso il recupero di margini di produttività e l'abbattimento della pressione fiscale sui redditi da lavoro.** La contrattazione territoriale dovrebbe in altre parole determinare uno scambio genuino, dinamico e partecipativo tra welfare, flessibilità salariale e flessibilità organizzativa e gestionale, anche coltivando le ampie deleghe che il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 assegna favore alla contrattazione di secondo livello. Nulla di tutto questo si riscontra negli accordi provinciali qui analizzati; né presumibilmente nelle aziende che in virtù dei predetti accordi beneficeranno della misura di detassazione.

Produttività ferma, crescita zero. Sintesi delle proposte per uscire dalla trappola*

di Lorenzo Patacchia

L'hanno chiamata «trappola della produttività» (1) per sottolineare la stasi economica, sociale e produttiva del nostro paese. Quello del mercato **disallineamento tra costo unitario del lavoro e produttività** è il tema più dibattuto negli ultimi anni da parte degli attori sindacali e, più in generale, da parte di tutta la classe dirigente italiana. Ha radici profonde ed echi lontani, che risiedono nella storia dell'Italia (2) e nelle relazioni industriali degli ultimi vent'anni (3).

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 20 ottobre 2016, n. 11](#).

(1) L'espressione è utilizzata in P. Pini, *Regole europee, cuneo fiscale, e trappola della produttività. La legge di Stabilità 2014-2016 programma la depressione*, in *Quaderni DEM*, 2014, 3.

(2) Per un'analisi di lungo periodo della produttività del lavoro in Italia, vedi G. Travaglini, *Crisi economica, flessibilità del lavoro e produttività*, in *PRISMA Economia-Società-Lavoro*, 2014.

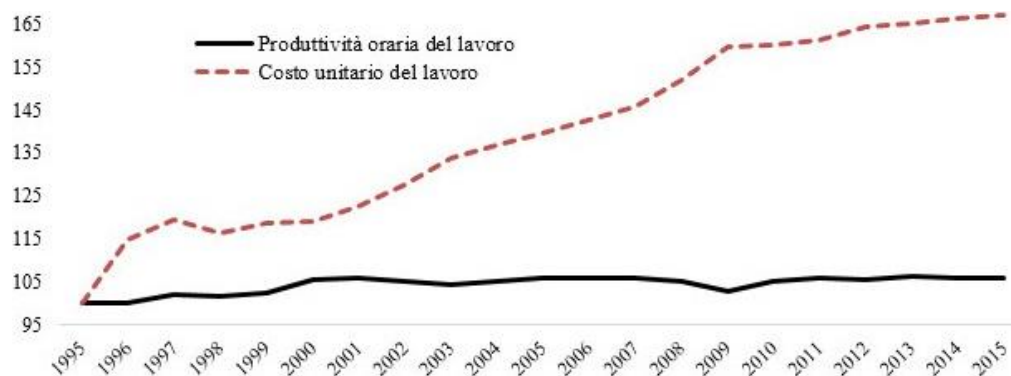
(3) Per un'analisi del tema della produttività alla luce dell'articolazione degli assetti contrattuali, vedi A. Lassandari, *Contrattazione collettiva e produttività: cronaca di evocazioni (ripetute) e incontri (mancati)*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2009, 2.

Secondo la maggior parte degli osservatori, **la dinamica stagnante della produttività e la crescita costante del costo del lavoro in Italia (figura 1) sarebbe dipesa dal tipo di modello contrattuale adottato con il Protocollo del 1993** ⁽⁴⁾. Un modello contrattuale che avrebbe innescato un rapporto negativo tra produttività e salari reali, determinando un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto ⁽⁵⁾ e un rallentamento nell'innovazione di processo, di prodotto e organizzativa. In particolare, **la scarsa diffusione della contrattazione decentrata non avrebbe consentito una diffusione rilevante del salario di risultato e, con esso, il rafforzamento dei relativi meccanismi di stimolo per la produttività.**

(4) In questo senso, l'analisi economica più robusta sulle relazioni funzionali tra modello contrattuale e produttività del lavoro si ravvisa in L. Tronti, *Modello contrattuale, produttività del lavoro e crescita economica*, in *Quaderni di Rassegna sindacale*, 2016, 2. In particolare, per una disamina più approfondita sulle determinanti economiche della produttività in rapporto con il modello contrattuale, cfr.: L. Tronti, *La crisi di produttività dell'economia italiana: modello contrattuale e incentivo ai fattori*, in *Economia e Lavoro*, 2010, 2; L. Tronti, *La crisi di produttività dell'economia italiana: scambio politico ed estensione del mercato*, in *Economia e Lavoro*, 2009, 2; L. Tronti, *The Italian Productivity Slow-down: The Role of the Bargaining Model*, in *International Journal of Manpower*, 2010, vol. 31, 7; L. Tronti, *Protocollo di luglio e crescita economica: l'occasione perduta*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 2005, 2.

(5) Il costo del lavoro per unità di prodotto è una tra i principali indicatori di competitività di un'azienda, di un settore o di tutta l'economia. È calcolato come rapporto tra salario reale e produttività del lavoro e misura l'impatto del costo del lavoro nel valore di ogni singolo bene finale. Seguendo la metodologia adottata dalla Banca d'Italia, il CLUP è calcolato come il rapporto tra i redditi da lavoro dipendente per unità standard di lavoro (costo del lavoro *pro capite*) e la produttività media del lavoro (valore aggiunto diviso per le unità standard di lavoro). Se la produttività è stagnante e il costo del lavoro cresce, il CLUP ovviamente aumenta, come è avvenuto ad esempio in Italia.

Figura 1 – Costo del lavoro unitario e produttività del lavoro in Italia (1995-2015), 1995=100



Fonte: Rielaborazione Adapt su dati Eurostat (2016)

Del pari, la moderazione salariale promossa dal sistema contrattuale ha consentito anche alle aziende marginali di rimanere competitive senza reinvestire i profitti in formazione del capitale umano, innovazione, ricerca e sviluppo. **Il risultato è stato, sul piano nazionale, una produttività praticamente ferma e un mercato del prodotto con un grado basso di concorrenza; mentre, sul piano internazionale, un peggioramento delle esportazioni e un indebolimento del sistema produttivo italiano e, entro questo, della struttura occupazionale.** A poco sembra essere servita la riforma degli assetti contrattuali del 2009, che pure si era preoccupata di apprestare meccanismi di carattere economico e normativo di promozione del decentramento contrattuale.

Continua ad esserci consenso sulla opportunità di uno sviluppo quantitativo e qualitativo della contrattazione decentrata. Così **come nel dibattito politico e sindacale c'è consenso sul fatto che la produttività sia un tema di rilievo strategico** per l'economia italiana e per le relazioni industriali perché impatta su

crescita economica, competitività e occupazione ⁽⁶⁾. Una produttività alta, infatti, permette di creare più ricchezza e più benessere, migliorando la posizione concorrenziale di un paese nel mercato internazionale e rafforzando al contempo il mercato interno del lavoro in termini di qualità (capitale umano) e quantità (domanda di lavoro).

Sulle modalità per rendere il sistema contrattuale funzionale a questo disegno si registra, come detto, una certa divergenza di vedute. Di seguito sono riportate le principali proposte emerse nell'attuale dibattito pubblico intorno alla riforma della struttura della contrattazione collettiva.

La riforma del modello contrattuale secondo le parti sociali

La proposta CGIL, CISL e UIL: *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro.*

Nel contesto della crisi economica, Cgil, Cisl e Uil intendono valorizzare e rafforzare il ruolo, la portata e la funzione del contratto nazionale quale regolatore macroeconomico delle dinamiche salariali e strumento fondamentale per il rilancio della domanda

⁽⁶⁾ Sul fronte sindacale, M. Bentivogli, *Abbiamo rovinato l'Italia? Perché non si può fare a meno del sindacato*, Castelvechi, 2016 e Confindustria, *Il progetto Confindustria per l'Italia: crescere si può, si deve*, 2013. Vincenzo Boccia, presidente di Confindustria dal 31 marzo 2016, ha proposto recentemente durante il workshop Ambrosetti di Cernobbio di elaborare un «piano a medio termine per la crescita del Paese» con una agenda «della produttività» in quattro punti: «industria ad alta intensità di investimenti, ad alta intensità di produttività, ad alto valore aggiunto e questione dell'aumento dei salari».

interna e per il contrasto alle dinamiche deflattive ⁽⁷⁾. **Il rafforzamento del ruolo del contratto nazionale dovrà avvenire, sul piano giuridico-istituzionale, con un intervento legislativo di sostegno (la c.d. “legge sindacale”) che definisca l’erga omnes dei Ccnl, dando attuazione a quanto previsto dall’Art. 39 della Costituzione.** Sul piano economico, la proposta più innovativa riguarda la definizione della dinamica del salario regolato dal contratto nazionale. **Nel determinare gli andamenti dei minimi salariali, la contrattazione nazionale dovrà superare il collegamento funzionale delle retribuzioni contrattuali con la sola inflazione (misura attraverso l’IPCA), assumendo anche altri criteri guida e parametri che tengano conto, più in generale, delle dinamiche macroeconomiche e degli andamenti settoriali.**

In questo quadro, una maggiore estensione della copertura della contrattazione di II livello avrebbe la funzione essenziale di legare maggiormente crescita dei salari reali a produttività e competitività. Le parti sociali richiedono a tale scopo **il consolidamento strutturale delle preesistenti forme di agevolazione fiscale previste per i premi di risultato e per il welfare aziendale.** Le parti considerano fondamentale, nel definire il premio di risultato, l’individuazione di obiettivi di produttività chiari, trasparenti e condivisibili al fine di e radicare alla base il fenomeno perverso dei c.d. “accordi cosmetici”.

(7) Cgil-Cisl-Uil, *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull’innovazione e la qualità del lavoro*, 2016.

La proposta di Federmeccanica per il triennio 2016-2018

A causa della crisi economica, Federmeccanica ha avanzato per il 2016 la proposta di **congelamento degli aumenti retributivi** perché, dai dati macroeconomici, l'inflazione prevista nel precedente triennio è stata superiore a quella effettivamente verificatasi⁽⁸⁾. Per il 2017, invece, sono proposti aumenti retributivi per un importo mensile pari 37,31 euro in sostituzione dell'importo annuale di 485 euro previsto in precedenza per lavoratori non coperti dalla contrattazione aziendale (il c.d. "elemento perequativo"). Nella direzione di una convinta **flessibilizzazione della struttura salariale si pone la proposta di assorbire negli incrementi retributivi stabiliti dal Ccnl tutte le voci fisse e continuative presenti nella busta paga dei singoli lavoratori** (minimi contrattuali, superminimi individuali e collettivi, aumenti periodici di anzianità, premi di produzione orari e mensili corrisposti in cifra fissa), ad esclusione degli emolumenti strettamente connessi alla prestazione lavorativa (straordinario, cottimo, maggiorazioni per lavoro notturno, ecc.) **e, ovviamente, i premi variabili comunque denominati**. Sulla scorta delle dinamiche della contrattazione salariale dei dirigenti, gli incrementi retributivi collegati all'andamento del tasso d'inflazione verrebbero così concessi solo qualora il differenziale tra la retribuzione individuale e il salario di garanzia del livello di inquadramento del singolo lavoratore risultasse negativo. Una siffatta articolazione della struttura salariale potrebbe certo contribuire ad indirizzare l'interesse contrattuale dei negozianti aziendali verso modalità flessibili di determinazione degli incrementi retributivi, giacché eventuali erogazioni in cifra fissa finirebbero per essere assorbite;

⁽⁸⁾ Federmeccanica, *La proposta di Federmeccanica per il triennio 2016-2018*, 2016.

mentre in assenza di contrattazione salariale a livello decentrato, comunque la direzione d'azienda sarebbe tenuta a corrispondere l'incremento retributivo determinato in funzione dell'andamento del tasso d'inflazione.

Per quanto concerne il livello aziendale, Federmeccanica propone **una diffusione strutturale del premio di risultato anche per le imprese che sono attualmente sprovviste**. In questo caso, tali imprese dovranno predisporre, anche in forma unilaterale, premi aziendali per un valore pari ad almeno 260 euro annui. Le imprese che decideranno di non istituire il premio di risultato dovranno destinare, in ogni caso, la somma suddetta in forme integrative di Welfare aziendale o in formazione continua. Si tratta di un meccanismo che obbliga le aziende a modernizzare il proprio modello di gestione delle risorse umane senza margini di *opting out*.

Concertazione o decentramento atomistico?

Tronti, Fadda, Acocella, Ciccarone e altri economisti: «Programmare la produttività» e avviare un nuovo «scambio politico».

Nell'ambito del dibattito scientifico in Italia, è emerso negli ultimi anni il contributo di alcuni economisti ed esperti delle relazioni industriali, i quali hanno proposto (in forma più o meno unitaria) una profonda riforma del modello contrattuale ⁽⁹⁾. La propo-

⁽⁹⁾ Per un'analisi dettagliata sulle singole proposte di ciascun economista, si veda Aa.Vv., *Riforma della contrattazione, produttività, crescita: un dialogo tra economisti*, in *Economia e Lavoro*, 2013, 3.

sta, che rientra in quadro più generale di riorganizzazione del sistema economico-istituzionale, è basata su tre pilastri fondamentali: i) la contrattazione di linee guida di riorganizzazione dei luoghi di lavoro;) la contrattazione di valori obiettivo di aumento della produttività;) la contrattazione esplicita di un valore obiettivo di aumento della quota del lavoro nel reddito.

In primo luogo, essi ritengono urgente un intervento concertato del Governo e delle parti sociali (c.d. “scambio politico”) per definire, a livello generale, una decisiva **riorganizzazione dei luoghi di lavoro**. Lo scopo è diffondere, nella cultura imprenditoriale, un modello di “impresa moderna” basata su sistemi flessibili di gestione delle risorse umane, *lean production* e organizzazione reticolare. A livello macroeconomico, essi propongono, nel rispetto dei vincoli comunitari, una **riduzione della pressione fiscale** sui lavoratori e sulle imprese, **nuove politiche industriali e di sviluppo regionale**, investimenti per **snellire il sistema burocratico** e **politiche antimonopolistiche**. In definitiva, si tratta di riforme strutturali dal lato dell’offerta che si inscrivono in un processo di cambiamento di lungo periodo per eliminare i vincoli ambientali che frenano la modernizzazione del tessuto produttivo.

In secondo luogo, al fine di fornire forti stimoli in direzione di una maggiore efficienza organizzativa e una migliore competitività, la proposta in esame ritiene necessario che **le parti sociali fissino nei contratti collettivi (nazionali, aziendali e territoriali) target di produttività programmata ai quali accordare incrementi retributivi indipendenti dal raggiungimento o meno dell’obiettivo di produttività prefissato**. In base a questa proposta, ad esempio, laddove l’impresa non raggiunge il target di produttività negoziato, essa è costretta a sopportare mag-

giori costi salariali, subendo un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto e una compressione dei profitti. Lo stimolo risiede proprio in questo, nel rischio associato a un mancato conseguimento dell'obiettivo concordato in sede negoziale: le aziende sono indotte ad attuare le modifiche organizzative atte a garantire un aumento della produttività almeno uguale all'aumento dei costi salariali, salvo peggiorare la loro competitività e la loro redditività.

Infine, la proposta di definire sul piano contrattuale **la quota del lavoro nel reddito ha lo scopo di favorire, nel breve periodo, un'espansione dei consumi, della domanda interna e, nelle relazioni industriali, una maggiore pressione salariale (*wage whip*) sul capitale**. Nel medio-lungo periodo, il maggior costo del lavoro indurrà le aziende a introdurre tecniche produttive più *capital intensive* e innovazioni organizzative *labour savings* per tutelare i profitti. Con tali innovazioni, aumenterà nuovamente la produttività e la competitività del sistema economico mentre le imprese meno efficienti usciranno dal mercato.

Nell'ambito del nuovo modello contrattuale, **la quota del lavoro può essere contrattata ai vari livelli, focalizzando l'impegno delle parti sociali soprattutto sullo sviluppo della contrattazione territoriale in ragione del numero elevato di piccole e piccolissime imprese del sistema italiano**.

Ichino, Boeri e Moretti: spostare la contrattazione sui salari nelle aziende

La proposta di Ichino, Boeri e Moretti ⁽¹⁰⁾ ha suscitato molte polemiche nel dibattito sindacale e nelle riflessioni dei commentatori italiani perché ha avanzato un'idea di riforma istituzionale piuttosto destabilizzante per gli equilibri sociali e politico-istituzionali definiti nel Protocollo del '93 (ma anche prima). In base a questi equilibri, la contrattazione nazionale doveva occuparsi di garantire l'andamento dei salari nominali mantenendo inalterato il potere d'acquisto dei lavoratori su tutto il territorio; la contrattazione aziendale (e quella territoriale) legava invece aumenti dei salari reali a incrementi della produttività e della redditività. L'obiettivo era quello di sviluppare un modello contrattuale che assicurasse, sul piano generale, salari nominali uguali per tutti i lavoratori e un rientro dell'inflazione tramite un meccanismo di predeterminazione delle aspettative; a livello decentrato, la crescita dei salari reali sostenibile (non inflattiva) basata sul principio «la ricchezza si distribuisce dove e quando si crea». Se il primo obiettivo di contenimento dell'inflazione è stato raggiunto, l'obiettivo di diffondere retribuzioni incentivanti collegate alla diffusione della contrattazione decentrata si può bene dire fallito.

La proposta dei tre economisti parte da una serie di risultati empirici che dimostrano la presenza di forti asimmetrie economiche nel territorio italiano in termini di produttività e costo della vita. La loro ipotesi, sostenuta anche da una certa letteratura

⁽¹⁰⁾ Per una lettura di taglio divulgativo si veda, F. Patti, *Lasciate scendere i salari e il Sud crescerà*, Linkiesta, 4 giugno 2016; oppure, da un punto di vista più analitico, T. Boeri, A. Ichino, E. Moretti, *Housing prices, wage and income differences in Italy*, 2014, in http://www.frdb.org/be/file/scheda/files/inequality_frdb_ichino.pdf.

economica, è che **mercato del lavoro e mercato delle abitazioni siano interdipendenti**: vale a dire, dove la domanda di lavoro e la produttività sono più alte, maggiori saranno i prezzi delle abitazioni perché gli immigrati alla ricerca di un posto di lavoro gonfiano la domanda di abitazioni (come avvenuto storicamente in Italia).

Dalla loro ricerca emerge un dato molto importante: **la produttività delle aziende del Nord è più alta di quelle del Sud così come il prezzo delle abitazioni**. Data l'uniformità nazionale dei salari nominali, **il salario reale (cioè il rapporto tra salario nominale e costo della vita) è più basso al Nord mentre il costo del lavoro per unità di prodotto è più alto al Sud**. Questo fatto genera un duplice effetto: crea disoccupazione nel Sud perché i salari reali sono troppo alti rispetto alla produttività e riduce la domanda aggregata nel Nord dove i salari reali sono troppo bassi rispetto alla produttività. **La soluzione è quindi quella di ancorare i salari all'andamento effettivo della produttività locale, sviluppando la contrattazione nelle singole aziende**. Sulla scorta di quanto avvenuto dopo l'unificazione delle due Germanie, **la proposta in concreto è quella di avvicinare la contrattazione salariale ai luoghi di lavoro mediante l'inserimento di clausole di apertura nei contratti nazionali**.

Da un tale avvicinamento, ne trarrebbero beneficio sia i lavoratori del Nord che quelli del Sud. I primi perché avrebbero un aumento dei salari reali, i secondi perché vedrebbero una diminuzione del tasso di disoccupazione. A livello complessivo, l'intero sistema economico ne trarrebbe beneficio poiché aumenterebbe da un lato la spesa per i consumi (salari reali più alti nel Nord e maggiore occupazione nel Sud) e dall'altro perché favorirebbe una maggiore mobilità geografica tra Sud e Nord (più lavoratori

disposti a spostarsi al Nord per via dell'incentivo dei salari reali più alti).

Ricerca e innovazione nelle imprese italiane: cosa manca per generare crescita e produttività*

di Elena Prodi

In crescita debole o negativa da oltre vent'anni, la produttività è oggi la vera leva che manca per rilanciare la crescita dell'economia italiana. Guadagnata la consapevolezza che il potenziamento delle attività di ricerca e innovazione all'interno delle imprese è una necessaria condizione per colmare il divario che ci separa dalle economie più dinamiche dello scenario europeo, la prossima legge di bilancio punterà su strumenti automatici e incremento della generosità dei finanziamenti alla ricerca.

Un ventaglio di misure che costituiscono al contempo uno degli assi strategici del piano italiano Industria 4.0 sulla manifattura digitale. In attesa di conoscere i dettagli operativi e finanziari, ne abbiamo parlato con Lucio Cassia, Professore Ordinario presso il Dipartimento di Ingegneria gestionale, dell'informazione e della produzione e presidente del Research Center for Young and Fa-

* Intervista a Lucio Cassia (Presidente CYFE, Università degli Studi di Bergamo) e a Tommaso Minola (Direttore CYFE) pubblicata in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40](#).

mily Enterprise (CYFE) dell'Università degli Studi di Bergamo, e Tommaso Minola, Professore Aggregato presso lo stesso Dipartimento e direttore del CYFE.

Incremento e automatizzazione dei finanziamenti per la ricerca, proroga del superammortamento per digitalizzare la produzione e eliminazione degli incentivi a bando. Queste misure vi convincono?

Professor Minola – Semplificare le procedure e snellire la burocrazia sono sicuramente scelte in prima battuta convincenti, vi sono tuttavia due criticità evidenti che devono essere indirizzate: in primo luogo bisogna conoscere quello che c'è sul territorio e le relative dinamiche. L'attività di finanziamento sul territorio effettuata centralmente può essere pericolosa se il soggetto centrale non ha è consapevolezza del tessuto socio-economico su cui si interviene e dei bisogni che questo esprime. In secondo luogo, per fare politiche per l'industria servono risorse, e l'attuale scarsità di risorse costituisce un problema enorme. Da questo punto di vista ricorrere alla defiscalizzazione di spese fatte dall'impresa è una buona scelta e valorizza e responsabilizza l'iniziativa del singolo attore inteso come impresa.

Professor Cassia – Concordo, e potremmo anche discutere, in momenti di scarsità di risorse, se non sia necessario correggere l'inefficienza che deriva dalla polverizzazione dell'assegnazione delle risorse. È recente un'analisi dei 3000 progetti finanziati con i fondi strutturali europei PON *Ricerca e Competitività* 2007-2013, che mostra come parte dei 7 miliardi di euro siano stati assegnati in molti rivoli, alcuni difficilmente riconducibili alla ricerca. Forse più che distribuire incentivi a pioggia sarebbe bene concentrare

l'attenzione sui progetti che hanno davvero il potenziale di crescere, per evitare che la semente finisca su terreno arido, com'è già successo tante volte.

È possibile intervenire riorganizzando il sistema di incentivi già disponibili ma molto dispersi e selezionare i destinatari delle risorse per ottimizzarle?

Professor Cassia – Potremmo già sapere in anticipo se il terreno su cui si intende seminare è terreno fertile o arido. O meglio, prima di investire non è difficile trarre indicazioni e criteri circa i terreni più fertili rispetto ad altri. Alcuni degli studi che l'Università dei Bergamo ha promosso tramite il proprio Centro per la Nuova Imprenditorialità (CYFE), vanno in questa direzione. Una ricerca svolta dal prof. Minola ha mappato le *start-up* innovative che si sono registrate in Italia nel 2014. Si tratta di 1431 nuove imprese, noi ne abbiamo contate 1471, per la precisione. Gran parte della ricerca guarda ai risultati d'impresa (es., crescita, innovazione, raggiungimento del breakeven, produttività). Dall'analisi di 268 di queste imprese, per le quali sono stati ottenuti anche dati di natura economico-finanziaria, appare evidente come il contesto che genera le start-up influenza i risultati di impresa. In particolare, le start-up che nascono dall'esperienza in impresa o in ambito accademico performano meglio di altre start-up in termini di crescita e innovazione. Dallo studio, sebbene limitato alle *start-up*, si può trarre una lezione importante: le strutture ad alta densità intellettuale e ricche di capitale umano che arriva da un contesto universitario o da esperienza d'impresa hanno un terreno più fertile e le attività sono più performanti che altrove.

Professor Minola – Credere che semplificare sia solamente sinonimo di alleggerire la burocrazia, eliminare i bandi e snellire gli adempimenti amministrativi che gravano sulle aziende sarebbe un errore. Bisognerebbe infatti pensare le politiche in termini di ecosistema della ricerca. Semplificare significa anche e soprattutto tenere conto delle competenze territoriali, politico-istituzionali e scientifiche in cui vengono condotte le attività di innovazione.

Il MIUR e il MISE individueranno cinque atenei tra quelli più performanti nella ricerca sui quali concentrare i finanziamenti. Questa scelta non rischia di mortificare atenei minori in territori che stanno cercando di crescere?

Professor Cassia – L'aspetto meritocratico va salvaguardato, è una considerazione sulla quale non si discute, né in ambito nazionale, né locale: si mettono risorse dove le cose funzionano. Ma c'è un ampio dibattito in merito su quale sia l'unità che definisce le performance; ci si sta chiedendo se sia l'Ateneo nella sua interezza il soggetto corretto su cui investire. Dobbiamo notare che i grandi Atenei comprendono al proprio interno molte competenze scientifiche distribuite in differenti Dipartimenti. Nonostante l'Ateneo possa avere una grande reputazione, tutti i suoi Dipartimenti esprimono eccellenze? Forse sarebbe più opportuno aumentare la granularità nell'allocazione quando si discute d'investimenti strategici; forse sarebbe opportuno non individuare i migliori Atenei *tout court*, quanto i migliori Dipartimenti di tutte le nostre Università. È frequente il caso di Dipartimenti con grandi competenze scientifiche incardinati in Atenei di medie dimensioni.

Eccellenza che si misura anche dalla capacità di raccordarsi con il territorio e di interagire con le imprese? I ranking universitari non apprezzano adeguatamente questi elementi.

Professor Cassia – C'è una grande discussione attorno ai ranking mondiali di valutazione degli Atenei, anche per effetto della discrezionalità dei parametri e dei pesi, che possono favorire alcuni modelli universitari rispetto ad altri. Nella nostra Università un gruppo guidato dal prof. Paleari, che è stato Presidente della CRUI e membro dell'associazione delle Università europee (EUA), sta conducendo ricerche molto promettenti in questa direzione. Interessante sarebbe tener conto, soprattutto per gli Atenei di minori dimensioni, della capacità di istituzionalizzare una relazione con il proprio territorio e di alimentarne la crescita e lo sviluppo.

Professor Minola – La strategia e gli strumenti pensati anche a favore delle università vanno bene, non contengono elementi negativi, ma non ci si deve illudere che questo basti. Sono comunque insufficienti, servono stimoli di sistema per favorire la crescita di veri e propri ecosistemi della ricerca territoriali, e una volta che questi sono nati, dargli fiducia.

Cosa manca all'Italia per costruire fruttuoso rapporto pubblico-privato e favorire la nascita di un ecosistema della ricerca?

Professor Minola – L'aspetto centralista italiano, o così detto approccio *top-down*, non è negativo in sé, ma sicuramente è meno efficiente e meno correlato al territorio. Una virtuosa coopera-

zione tra questo approccio e uno *bottom-up*, che permetta ai territori di esprimere le proprie competenze, specializzazioni e dunque necessità, rappresenterebbe l'ottimo.

Professor Cassia L'approccio "centralista" è utile per identificare, tutelare e valorizzare, quando il legislatore opera con dovizia d'attenzione, le realtà eccellenti già in essere. Però forse serve promuovere una valorizzazione *local*, perché è lì che nascono alcune competenze specifiche che spesso si consolidano presso atenei minori. Ci sono esperienze virtuose in Europa, dove l'interazione di pubblico e privato è garantita e mantenuta da istituti e centri di ricerca, penso al Max Planck o alla fondazione Fraunhofer in Germania.

Il numero dei ricercatori che in Italia lavorano nel settore privato è uno tra i più bassi dell'area OECD. Come si spiega? Il privato è una scelta di serie B rispetto all'accademia tradizionale?

Professor Minola – No, non credo, l'atteggiamento degli studenti di dottorato sta cambiando, oggi a un'esplosione di dottorandi non corrisponde necessariamente un'esplosione di interesse della carriera accademica. L'aumento dei dottorandi fa riferimento a un numero crescente di persone che vogliono conseguire un titolo di dottorato per qualificare se stessi e per formarsi, per maturare il proprio capitale umano. In Germania per esempio il dottorato è molto apprezzato nel mercato del lavoro, qui ancora non lo è del tutto, però inizia a essere valorizzato. Molti miei studenti iniziano questo percorso perché al termine vogliono intraprendere un tipo di ricerca non accademica, bensì quella del *problem-based approach* delle imprese. Non credo che nella testa degli studenti di

dottorato ci sia un *ranking* di nobiltà tra accademia e imprese, certo ci sono attitudini all'attività di ricerca diverse.

Professor Cassia – Oggi l'accademia assorbe solo una frazione di chi consegue un dottorato di ricerca, quindi è bene che sia diffusa la consapevolezza che un dottorato è di estrema utilità sociale anche con una carriera diversa rispetto a quella accademica, ad esempio nell'attività di ricerca privata o nella costituzione di startup. È sbagliato pensare a *ranking* di nobiltà tra ricerca condotta in università e ricerca condotta in ambito privato. Colgo invece un *ranking* di complementarità, perché chi fa ricerca in ambito accademico lo fa con un obiettivo di frontiera, ossia scoprire e dire qualcosa che ancora gli altri non sanno. Nel mondo dell'impresa è florida la ricerca che permette di risolvere problemi e realizzare concretamente le cose. Si tratta di mondi che possono arricchire di complementarità il nuovo sapere. Fare ricerca è un'attitudine mentale prima ancora di essere un percorso di studio. È importante soprattutto per le PMI, che oggi con difficoltà colgono il valore di un Dottorato di Ricerca.

La figura chiave della Quarta rivoluzione industriale è dunque il ricercatore come progettista e innovatore. Serve una moderna legislazione che regoli l'opera dei ricercatori nel privato, i loro percorsi di carriera e salariali?

Professor Minola – Una categoria professionale che fosse funzionale ad agganciare i contributi e le deduzioni concesse anche sulla base dei costi del personale di ricerca ha una sua coerenza e logica interna. Molto spesso manca trasparenza rispetto alle spese effettive in R&S sostenute dalle imprese, capita che venga incluso anche chi svolge attività strettamente produttive o commerciali.

Professor Cassia – Non ho competenze in ambito giuslavoristico, ma col buon senso penso che potrebbe essere utile rendere molto flessibile il lavoro di un ricercatore in ambito privato. Per noi in Università la flessibilità nella ricerca è la norma, che assume modi e forme del tutto diverse rispetto alla didattica, che invece è confinata all'interno di un orario formale. Anche per effetto dell'internazionalizzazione del nostro lavoro di ricercatori, lavorare e comunicare nelle ore notturne tutti i giorni della settimana è la normalità, non l'eccezione. E non è un peso.

9.

DIRITTO DEL LAVORO

Gli effetti della depenalizzazione sul diritto sanzionatorio del lavoro*

di Pierluigi Rausei

Per effetto del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (attuativo della legge 28 aprile 2014, n. 67, pubblicato nella GU n. 17 del 22 gennaio 2016), in vigore dal 6 febbraio 2016, il quadro normativo del diritto sanzionatorio del lavoro muta sensibilmente in forza della intervenuta depenalizzazione di numerose ipotesi di reato in materia di lavoro e di previdenza obbligatoria.

In effetti, l'art. 2, comma 2, *lett. a)*, della legge n. 67/2014 delegava il Governo a trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati in materia di lavoro e previdenza obbligatoria puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, non essendo tali materie incluse nell'elenco di quelle escluse dalla depenalizzazione.

Tant'è che l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8/2016 fa espressamente salve dalla trasformazione in illeciti amministrativi solo i reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro, secondo quanto previ-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 gennaio 2016, n. 2.](#)

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

sto dall'allegato allo stesso decreto delegato, che esclude dalla depenalizzazione le fattispecie penali contenute nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nella legge 27 marzo 1992, n. 257 e nella legge 16 giugno 1939, n. 1045.

Ne consegue che gli ambiti di intervento depenalizzatore sono tre:

- quello previdenziale (omesso versamento delle ritenute e dichiarazioni false o atti fraudolenti per ottenere prestazioni previdenziali);
- quello delle esternalizzazioni (somministrazione di lavoro abusiva, utilizzazione illecita, appalto e distacco illeciti);
- quello del mercato del lavoro (abusivismo nel mercato del lavoro, violazioni del collocamento obbligatorio dei massofisioterapisti non vedenti, illecita mediazione nell'assistenza ai lavoratori e discriminazioni di genere).

Le depenalizzazioni previdenziali

Sul piano previdenziale, dunque, rilevano le fattispecie di omesso versamento delle ritenute previdenziali a carico dei lavoratori e le ipotesi di false dichiarazioni o atti fraudolenti per ottenere prestazioni previdenziali.

Anzitutto, l'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8/2016 (in attuazione dell'art. 2, comma 2, *lett. c*), della legge n. 67/2014) sostituisce il testo dell'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. n. 463/1983, convertito nella legge n. 638/1983, con riferimento alla rilevanza sanzionatoria degli *omessi versamenti dei contributi previdenziali, per la quota corrispondente alle ritenute operate nei riguardi dei lavoratori*.

La norma puniva con la reclusione fino a 3 anni e con la multa fino a euro 1.032 qualsiasi condotta illecita del datore di lavoro che operasse le ritenute previdenziali previste dalla legge sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e dei pensionati che lavorano alle sue dipendenze, senza provvedere al dovuto versamento all'INPS. L'attuale testo normativo, al contrario, opera un distinguo legato al valore dell'omissione compiuta dal datore di lavoro, confermando la sanzione penale della reclusione fino a 3 anni congiunta alla multa fino a euro 1.032 per i soli omessi versamenti di importo superiore a euro 10.000 annui.

Se, invece, l'importo omesso rimane sotto la predetta soglia (vale a dire non supera i 10.000 euro per anno), al datore di lavoro si applicherà la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

In ogni caso il datore di lavoro non è punibile con la sanzione penale per le omissioni più gravi e non è assoggettabile neppure alla sanzione amministrativa per quelle sotto soglia se versa quanto dovuto entro tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'accertamento della violazione.

D'altro canto, sia il reato che l'illecito amministrativo sussistono soltanto se a seguito di conguaglio tra gli importi contributivi a carico del datore di lavoro e le somme anticipate non risulta un saldo attivo a favore del datore di lavoro e, comunque, a fronte di una effettiva corresponsione della retribuzione ai dipendenti (Cass. pen., sez. un., 26 giugno 2003, n. 27641; Cass. pen., sez. III, 4 marzo 2010, n. 14839; Cass. pen., sez. III, 25 maggio 2011, n. 20845).

L'attuale distinzione fra reato e illecito amministrativo, in ogni caso, riguarda sia i collaboratori coordinati e continuativi, sia i lavoratori agricoli, interessando la novella legislativa tanto l'art. 1, comma 1172, della legge n. 296/2006 che ha esteso la fattispecie illecita dell'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. n. 463/1983, convertito nella legge n. 638/1983, all'omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali operate dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori subordinati in agricoltura, quanto l'art. 39 della legge n. 183/2010 che ha esteso l'illecito all'omesso versamento delle ritenute operate sui compensi dei titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Circolare INPS n. 71 del 4 maggio 2011).

Sempre sul fronte del diritto sanzionatorio previdenziale, inoltre, in particolare sul piano delle sanzioni che governano gli adempimenti nei riguardi degli Enti ed Istituti previdenziali rileva la trasformazione da illeciti penali ad illeciti amministrativi per i soggetti che effettuano *dichiarazioni false o compiono altri atti al fine di procurare indebitamente a sé o ad altri prestazioni previdenziali non spettanti*, o per periodi e in misura diversi e superiori rispetto a quelli effettivamente spettanti.

Così con riferimento ai trattamenti di disoccupazione in edilizia (art. 18, comma 1, legge n. 427/1975, in vigore fino al 31 dicembre 2016), per cui la multa originaria, viene sostituita da una sanzione pecuniaria amministrativa di tipo proporzionale progressivo da euro 20 a euro 206 per ciascun lavoratore cui l'illecito si riferisce, ma la sanzione da irrogare non può, in ogni caso, essere inferiore a 5.000 euro né superiore a 50.000 euro, in ragione dell'art. 1, commi 1, 2 e 6, del d.lgs. n. 8/2016.

Analogamente, con riferimento alle prestazioni economiche per malattia e per maternità (art. 1, comma 11, d.l. n. 663/1979, convertito in legge n. 33/1980), per cui opera la sanzione amministrativa da euro 103 a euro 516 per ciascun soggetto cui si riferisce la violazione, che non può essere però inferiore a 5.000 euro né superiore a 50.000 euro (art. 1, commi 1, 2 e 6, del d.lgs. n. 8/2016).

Con riguardo agli agenti e rappresentanti di commercio (art. 33, comma 5, legge n. 12/1973), per la pena della multa da euro 5 a euro 51, e ai giornalisti professionisti (art. 12, comma 5, legge n. 1122/1955 e D.M. 1° gennaio 1953) per la pena della multa da euro 12 a euro 129, le nuove reazioni sanzionatorie consistono in una sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro, in base all'art. 1, commi 1, 2 e 5, *lettera a*), del d.lgs. n. 8/2016.

La depenalizzazione delle esternalizzazioni

Anche in materia di esternalizzazioni (somministrazione di lavoro abusiva, utilizzazione illecita, appalto e distacco illeciti) la tutela penale lascia il posto alle sanzioni amministrative per effetto della nuova depenalizzazione.

La *somministrazione abusiva* (art. 18, comma 1, d.lgs. n. 276/2003), vale a dire la condotta di chi esercita attività di somministrazione di lavoro in assenza di apposita autorizzazione, originariamente punita con l'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione, diviene un illecito amministrativo punito con una sanzione amministrativa di tipo proporzionale progressivo pari a 50 euro per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione, ma la sanzione da irrogare

non può, in ogni caso, essere inferiore a 5.000 euro, né superiore a 50.000 euro, in ragione dell'art. 1, commi 1, 2 e 6, del d.lgs. n. 8/2016.

Alla stessa sanzione è soggetto anche chi effettua *utilizzazione illecita*, vale a dire l'impresa che impiega lavoratori facendo ricorso a soggetti non autorizzati o al di fuori dei limiti delle autorizzazioni rilasciate.

Rimane, invece, di natura penale la somministrazione abusiva con sfruttamento di minori con applicazione della pena dell'arresto fino a 18 mesi e dell'ammenda fino a euro 300.

Identico quadro sanzionatorio tocca alle fattispecie di appalto e di distacco illecitamente poste in essere, senza gli elementi di liceità e di legittimità delineati dal legislatore.

Così l'aver stipulato un contratto e posto in essere l'esecuzione dell'opera o lo svolgimento del servizio per un *appalto illecito in assenza dei requisiti previsti dalla legge* (art. 29, d.lgs. n. 276/2003), porta ora lo pseudo-committente e lo pseudo-appaltatore che hanno realizzato l'appalto illecito ad essere puniti con una sanzione pecuniaria amministrativa di tipo proporzionale progressivo pari a 50 euro per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione, ma la sanzione da irrogare non può, in ogni caso, essere inferiore a 5.000 euro né superiore a 50.000 euro, in ragione dell'art. 1, commi 1, 2 e 6, del d.lgs. n. 8/2016 (art. 18, comma 5-bis, d.lgs. n. 276/2003).

Analogamente per aver posto in essere un *distacco illecito in assenza dei requisiti di legge* (art. 30, d.lgs. n. 276/2003), lo pseudo-

distaccante e lo pseudo-distaccatario sono puniti con la stessa sanzione.

In entrambe le ipotesi, peraltro, come per la somministrazione illecita e abusiva se vi è sfruttamento di minori l'illecito mantiene la propria natura penale e il reato è punito con la pena dell'arresto fino a 18 mesi e ammenda aumentata fino a 300 euro (art. 18, comma 5-bis, d.lgs. n. 276/2003).

Le depenalizzazioni nel mercato del lavoro

Infine, sul fronte del mercato del lavoro la depenalizzazione interessa l'abusivo esercizio delle attività di intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione, nonché le violazioni per il collocamento obbligatorio dei massaggiatori e dei fisioterapisti non vedenti, come pure le ipotesi di illecita mediazione nell'assistenza ai lavoratori e le discriminazioni di genere.

Così, l'*esercizio abusivo della attività di intermediazione* risulta punito, ai sensi dell'art. 18, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, con la pena congiunta dell'arresto fino a 6 mesi e dell'ammenda da 1.500 a 7.500 euro se a scopo di lucro, ma se l'autore del reato non ha perseguito alcuna finalità di lucro la originaria pena dell'ammenda da 500 a 2.500 euro è ora sostituita dalla sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro per effetto dell'art. 1, commi 1, 3 e 5, *lettera a)*, del d.lgs. n. 8/2016.

Analogamente accade per l'*esercizio non autorizzato delle attività di ricerca e selezione e di supporto alla ricollocazione del personale*, disciplinate dal d.lgs. n. 276/2003, originariamente punite con la pena dell'ammenda da 750 a 3.750 euro, in caso di finalità lucrativa, e

con la pena dell'ammenda da 250 a 1.250 euro, se manca lo scopo di lucro, per opera della intervenuta depenalizzazione in entrambi i casi si avrà una sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro per effetto dell'art. 1, commi 1, 2 e 5, *lettera a*), del d.lgs. n. 8/2016.

Anche per i *massaggiatori e dei massofisioterapisti privi di vista* la originaria tutela di tipo penale che prevedeva la pena dell'ammenda da 2 a 12 euro per ogni giorno lavorativo e per ogni lavoratore non vedente non assunto, in sostituzione di uno dei massaggiatori o massofisioterapisti diplomati che abbia cessato il lavoro (art. 4, legge n. 686/1961), ovvero la pena dell'ammenda da 7 a 77 euro per ciascuna omissione per non aver trasmesso la dichiarazione sui lavoratori assunti ovvero la comunicazione delle variazioni dei dati già dichiarati scatta (art. 6, comma 3, legge n. 686/1961), lascia ora il posto alla punibilità esclusivamente amministrativa.

Si ha, dunque, una sanzione pecuniaria amministrativa di tipo proporzionale progressivo nel primo caso da 2 a 12 euro per ogni giorno lavorativo e per ogni lavoratore non vedente non assunto, ma la sanzione da irrogare non può, in ogni caso, essere inferiore a 5.000 euro né superiore a 50.000 euro, in ragione dell'art. 1, commi 1, 2 e 6, del d.lgs. n. 8/2016.

Nella seconda ipotesi, invece, si avrà una sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro per effetto dell'art. 1, commi 1, 2 e 5, *lettera a*), del d.lgs. n. 8/2016.

La depenalizzazione opera anche per quanto attiene alle agenzie private e ai singoli procacciatori che operano una *illecita mediazione nell'assistenza ai lavoratori* (art. 17, comma 2, legge n. 152/2001), per avere esplicato attività di mediazione nell'assistenza ai lavora-

tori e ai loro aventi causa in materia di lavoro e previdenza e assistenza obbligatorie, già punita con la pena dell'ammenda da euro 1.032 a euro 10.329, opera una sanzione amministrativa da 5.000 a 30.000 euro, in base all'art. 1, commi 1, 2 e 5, *lettera b)*, del d.lgs. n. 8/2016.

Rimane invece di natura penale l'illecita mediazione nell'assistenza ai lavoratori svolta nei casi più gravi che rimangono puniti con l'ammenda da euro 1.032 a euro 10.329 congiunta all'arresto da 15 giorni a 6 mesi, inoltre se, per le condizioni economiche del reo, l'ammenda può presumersi inefficace, anche se applicata nel massimo, il giudice potrà aumentarla fino a 51.645 euro.

Infine anche le *discriminazioni di genere* finiscono sotto la lente della depenalizzazione. Infatti, anche le condotte discriminatorie nell'accesso al lavoro e nello svolgimento del rapporto di lavoro in violazione delle tutele sancite dal d.lgs. n. 198/2006, come modificato dal d.lgs. n. 5/2010, originariamente sanzionate in sede penale, dall'art. 41, comma 2, d.lgs. n. 198/2006, con la pena dell'ammenda da 250 a 1.500 euro, sono ora punite con la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro, in base all'art. 1, commi 1, 2 e 5, *lettera a)*, del d.lgs. n. 8/2016.

Sono quindi illeciti amministrativi le violazioni dell'art. 27, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 198/2006, in tema di divieto per il datore di lavoro di praticare qualsiasi discriminazione diretta e indiretta fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro nonché la promozione, come pure le discriminazioni: relative «alle iniziative in materia di orientamento, formazione, perfezionamento, aggiornamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini formativi e di orientamento» (art. 27, comma 3); in materia di re-

tribuzione (art. 28); in materia di mansioni, qualifiche e progressione nella carriera (art. 29); in materia di prestazioni previdenziali (art. 30).

Big data: possibilità e pericoli derivanti dall'introduzione in azienda*

di Gaetano Machì

Le innovazioni tecnologiche che hanno portato allo sviluppo dell'Industry 4.0 hanno determinato il passaggio dall'*analytics* tradizionale ai big data. Tale novità ha rivoluzionato l'organizzazione aziendale influenzando profondamente sia i rapporti tra datore di lavoro e lavoratore che quelli tra impresa e clienti.

Esistono diverse definizioni di big data ma tutte pongono al centro le tre “v”: velocità, varietà e volume. Il termine si riferisce, infatti, ad una modalità di analisi di grandi quantità di dati, anche non strutturati, in tempo reale.

L'incessante progresso informatico e la conseguente possibilità di analizzare un numero crescente di informazioni in un periodo di tempo ristretto è sicuramente un elemento importante di questo cambiamento. Tuttavia non è l'unico né quello determinante. **Ciò che ha portato ad una vera e propria rivoluzione non è tanto la mole di dati che possono essere processati quanto la pos-**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 gennaio 2016, n. 2.](#)

sibilità di automatizzare anche i momenti di input/output che in passato venivano svolti manualmente.

La diffusione degli strumenti che appartengono al mondo del c.d. internet delle cose anche all'interno del processo produttivo è tale che **lo sfruttamento delle informazioni derivanti da questi dispositivi è ormai essenziale per la competitività dell'impresa.** Un grande vantaggio dello sfruttamento dei sensori sta nella possibilità di acquisire dati c.d. "*born analog*", non strutturati e non formali.

I dati raccolti possono essere inviati in tempo reale ai macchinari adibiti all'analisi allo scopo di riassumere e semplificare i c.d. "*raw data*" così da renderli fruibili al personale che si occupa del *management*.

Il costo di tale operazione diminuisce sempre di più grazie al *cloud computing* e, in modo più specifico, ai servizi IaaS (*infrastructure as a service*) con cui si possono utilizzare risorse hardware in remoto attraverso la connessione internet.

I vantaggi che i big data garantiscono a livello aziendale sono numerosi. Innanzitutto la possibilità di analisi di un numero più elevato di informazioni rispetto al passato permette di ottenere output più precisi. Inoltre l'automatizzazione dell'intero processo di trattamento dei dati dà la possibilità di concentrarsi maggiormente sulle scelte di gestione delegando alle macchine funzioni prettamente esecutive quali l'organizzazione delle informazioni.

Un'analisi più pragmatica dell'influenza dell'impiego aziendale dei big data si può ricavare dall'evoluzione del ci-

clo produttivo. Con l'*analytics* tradizionale era possibile distinguere le diverse fasi: la programmazione, la produzione, la vendita ed infine l'analisi dei risultati. Con l'utilizzo dei big data le informazioni vengono acquisite ed analizzate durante le fasi di produzione e vendita e non più in un momento successivo. Ciò che ne deriva è la possibilità di operare modifiche all'attività aziendale in ogni momento del processo produttivo, anche e soprattutto alla luce della versatilità dei macchinari odierni.

Altro aspetto rilevante è il cambiamento dell'oggetto dell'analisi. Lavorare su un flusso di dati permette di spostare l'attenzione dalla quantità alla qualità del lavoro svolto. Se in precedenza la produttività di un macchinario o di un lavoratore poteva essere calcolata solo in base al rapporto tra quantità e tempo, oggi è possibile conoscere la produttività di un lavoratore in un determinato giorno e ad una determinata ora attraverso la mera consultazione dei dati acquisiti.

L'adozione dei big data comporta al contempo alcuni possibili effetti negativi in ragione del loro impiego.

Una prima criticità è data dalla possibilità di trasferire il potere di compiere alcune scelte aziendali riguardanti l'organizzazione della forza-lavoro alla sola macchina. Si pensi, ad esempio, ad un computer che decide come dividere i turni tra i rispettivi lavoratori seguendo un algoritmo che si basa unicamente sulla produttività degli stessi. La domanda che ci si potrebbe porre è se un essere umano che segue le direttive di una macchina sia trattato come tale o meno.

Il fatto che queste tecnologie superino notevolmente le capacità umane ne determina **un altro possibile uso improprio. I dati**

possono essere raccolti senza informare i lavoratori attraverso sensori nascosti o applicativi attivati in background. Tutto ciò viene ampliato dalla possibilità di acquisire dati da sensori di tipo diverso e di combinarli tra loro: il c.d. *sensor fusion*.

Infine, anche laddove il lavoratore fosse perfettamente a conoscenza delle modalità e forme in cui le informazioni vengono acquisite, la gestione, consultazione ed analisi di tale mole di dati pone numerosi interrogativi con riferimento al rispetto della privacy del lavoratore.

Il fatto che i big data rappresentino un valore aggiunto per tutti i soggetti del mercato è indubbio. L'evoluzione del sistema produttivo porta ad un migliore sfruttamento delle risorse e di conseguenza ad un maggior benessere. **Tuttavia è opportuno sottolineare che l'utilizzo errato di questi mezzi può mettere a serio rischio il diritto alla privacy dei lavoratori permettendo al datore di lavoro di accedere a dati sensibili senza autorizzazione.**

La posizione ministeriale sui diritti di precedenza nel contratto a tempo determinato*

di Pierluigi Rausei

Con la risposta ad interpello n. 7 del 12 febbraio 2016 il Ministero del Lavoro assume una importante posizione in merito alla rilevanza del diritto di precedenza nel contratto a termine, dopo la novella legislativa contenuta nell'art. 24 del d.lgs. n. 81/2015.

In effetti, rispondendo a Confindustria che chiede di sapere se il datore di lavoro può fruire dell'esonero contributivo per l'assunzione con trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto di lavoro a termine quando un altro lavoratore (cessato da un contratto a termine o con contratto a termine ancora in corso) non ha ancora esercitato il diritto di precedenza prima dell'assunzione effettuata con esonero, i tecnici ministeriali della Direzione generale per l'attività ispettiva offrono una soluzione

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 febbraio 2016, n. 5.](#)

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

operativa utile a dipanare l'attuale contesto normativo, in una interpretazione di chiaro equilibrio fra l'obbligo del datore di lavoro di notificare in forma scritta il lavoratore e il parallelo, reciproco, obbligo del lavoratore di manifestare per iscritto al datore di lavoro la volontà di esercitare il diritto di precedenza maturato.

La disciplina normativa nel d.lgs. n. 81/2015

Come noto il legislatore nel “codice dei contratti” riconosce un diritto di precedenza nell'assunzione, o nella riassunzione, ai lavoratori assunti a tempo determinato anche per attività stagionali: l'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 attribuisce al lavoratore già titolare di uno o più contratti a tempo determinato presso la stessa azienda, che ha prestato complessivamente una attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato che vengono effettuate dal datore di lavoro nei successivi dodici mesi, limitatamente alle mansioni già svolte dal lavoratore medesimo nei rapporti a termine.

La norma prevede che il periodo di astensione obbligatoria di maternità (art. 16, comma 1, d.lgs. n. 151/2001, ma dovrebbe intendersi costituzionalmente anche di paternità), intervenuto in esecuzione di un contratto a termine presso la stessa azienda, concorre a determinare il periodo di attività lavorativa utile a conseguire il diritto di precedenza, inoltre alle stesse lavoratrici madri (come pure ai lavoratori padri) è riconosciuto un diritto di precedenza anche per le assunzioni a termine effettuate dal datore di lavoro entro i successivi 12 mesi, con riferimento alle mansioni già espletate (art. 24, comma 2, d.lgs. n. 81/2015).

A sua volta l'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 prevede che anche i lavoratori assunti a termine per svolgere attività di carattere stagionale hanno un diritto di precedenza, riguardo alle nuove assunzioni a tempo determinato che il datore di lavoro procederà ad effettuare per le stesse attività stagionali.

La norma (art. 24, comma 4, d.lgs. n. 81/2015) prescrive che il datore di lavoro ha l'obbligo di richiamare espressamente il diritto di precedenza del lavoratore nell'atto scritto con cui viene fissato il termine del contratto. La Circolare n. 18/2014 (sia pure resa sul previgente analogo quadro regolatorio determinato dal d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014) ha specificato l'obbligo di indicazione dei diritti di precedenza nell'atto scritto che contiene il termine di durata del contratto a tempo determinato, per poi chiarire che la mancata informativa al lavoratore «non incide sulla possibilità che il lavoratore possa comunque esercitarli», oltre ad affermare che la stessa non «appare specificamente sanzionata» (sebbene il datore di lavoro inadempiente possa essere destinatario di un provvedimento di disposizione impartito dagli ispettori del lavoro a norma dell'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004).

Il diritto di precedenza all'assunzione può essere esercitato dal lavoratore a condizione che questi provveda a manifestare espressamente per iscritto tale volontà al datore di lavoro entro un termine ragionevole dalla data di cessazione del rapporto, fissato legalmente, rispettivamente, entro 6 mesi, se trattasi di lavoratore con anzianità aziendale di almeno 6 mesi, ed entro 3 mesi, se trattasi di lavoratore stagionale (art. 24, comma 4, d.lgs. n. 81/2015). Il diritto di precedenza, peraltro, si estingue, in ogni caso, entro un anno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro.

ro a termine (art. 24, comma 4, ultimo periodo, d.lgs. n. 81/2015).

La violazione del diritto di precedenza non può avere riflessi sul rapporto di lavoro instaurato, ma al lavoratore beneficiario spetta un risarcimento danni (Trib. Milano 28 aprile 1990; Cass. n. 12505/2003), sebbene non siano mancate pronunce volte a riconoscere il diritto del lavoratore pretermesso alla costituzione del rapporto di lavoro in forma specifica (Pret. Milano 29 giugno 1988; Cass. n. 8568/2004).

L'interpretazione dell'interpello n. 7/2016

Su tale scenario normativo, dunque, la risposta ad interpello n. 7/2016, sottolineando che l'esercizio del diritto di precedenza consegue necessariamente alla volontà espressa per iscritto da parte del lavoratore nei termini di legge, per cui il diritto di precedenza deve essere concretamente esercitato previa manifestazione espressa in forma scritta da parte del lavoratore interessato, afferma che, in mancanza o nelle more della manifestazione scritta di volontà del lavoratore, il datore di lavoro può legittimamente procedere alla assunzione di altri lavoratori o alla trasformazione di altri rapporti di lavoro a termine in essere (sia che il contratto a termine di durata superiore a sei mesi sia cessato, sia che trascorsi i sei mesi sia ancora in corso).

In questo senso la risposta ministeriale dà piena forza al valore giuridico del diritto di precedenza nel d.lgs. n. 81/2015 che non nasce automaticamente in capo al lavoratore per la mera circostanza dell'aver svolto il rapporto di lavoro a termine nei dodici mesi che precedono la nuova assunzione, ma deve essere neces-

sariamente palesato e documentato per iscritto precedentemente alla libera scelta datoriale di occupare un lavoratore diverso, giacché soltanto a fronte della previa manifestazione di volontà il lavoratore titolare del diritto di precedenza potrà invocarlo.

Nella medesima direzione, comunque, si era mosso ancora il Ministero del Lavoro con Circolare n. 13 del 2 maggio 2008 nella quale aveva già affermato che «i diritti di precedenza [...] possono essere esercitati a condizione che il lavoratore manifesti in tal senso la propria volontà al datore di lavoro» nei termini di legge e, nell'odierno quadro regolatorio, necessariamente in forma scritta.

Eppure l'INPS con le proprie indicazioni di prassi amministrativa (cfr. Circolare n. 137 del 12 dicembre 2012) aveva negli anni successivi totalmente disatteso l'impostazione ministeriale, tracciando sul diritto di precedenza la linea di demarcazione di esemplarità riguardo all'impossibilità di fruire degli incentivi non spettano quando l'assunzione che si pretende di vedere incentivata costituisce attuazione di un obbligo preesistente stabilito da norme di legge (principio parzialmente mitigato, più di recente, dalla Circolare n. 17 del 29 gennaio 2015 che ha riconosciuto la fruibilità dell'esonero contributivo della legge n. 190/2014 per il datore di lavoro che assume il lavoratore titolare del diritto di precedenza stante la finalità della norma di «promuovere forme di occupazione stabile»), sostenendo l'effettività del diritto di precedenza nell'assunzione anche senza esplicita manifestazione di volontà.

Un assunto che l'INPS ha tentato di estendere, prima della risposta ad interpello n. 7/2016, anche all'odierno regime normativo affermando in un parere del settembre 2015 che «l'accettazione del nuovo posto di lavoro a tempo indeterminato potrebbe con-

siderarsi una manifestazione per fatti concludenti della volontà di avvalersi del diritto di precedenza» (www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2015/Interpello_INPS_ART8_CO9L407-90.pdf).

La posizione assunta dall'Istituto previdenziale, peraltro, determinava, di fatto, una differente caratterizzazione della natura giuridica del diritto di precedenza, che si struttura propriamente come un diritto disponibile, che può formare oggetto di apposita rinuncia (in sede di conciliazione amministrativa o sindacale, come pure riconosciuto dalla Circolare INAIL n. 28 del 23 maggio 2014), il cui esercizio necessitava, anche nel quadro normativo delineato dall'art. 5, comma 4-*quater*, del d.lgs. n. 368/2001 (ovviamente ancor più ora con riferimento all'art. 24 del d.lgs. n. 81/2015), della attivazione del lavoratore, di un suo specifico e chiaro comportamento "attivo", di una palese manifestazione di volontà nel termine indicato dal legislatore (così anche per la giurisprudenza che ha sottolineato la valenza costitutiva del diritto di precedenza della espressa manifestazione di volontà: Cass., Sez. Lav., 20 agosto 2004, n. 16363; Cass. Sez. Lav., 26 agosto 2003, n. 12505; Cass., Sez. lav., 7 novembre 1997, n. 10968).

Peraltro, la risposta ad interpello n. 7/2016 non si limita soltanto a riconoscere la valenza condizionante e costitutiva della manifestazione di volontà del lavoratore in forma scritta, perché estende la legittimità dell'assunzione del lavoratore senza diritto di precedenza anche con riguardo alla fruizione dell'esonero contributivo triennale di cui all'art. 1, comma 118, della legge n. 190/2014 (ma analogamente deve ritenersi per quello biennale dell'art. 1, comma 178, della legge n. 208/2015), fermo restando, ovviamente, il rispetto delle condizioni di cui all'art. 31, comma 1, *lett. a)*, del d.lgs. n. 150/2015 (già dettate dall'art. 4, comma 12, legge n. 92/2012), per cui, con riguardo al diritto di precedenza in favore

dei lavoratori a termine, la condizione di cui all'art. 31, comma 1, *lett. a)*, del d.lgs. n. 150/2015 si applica soltanto se e quando il lavoratore interessato, titolare del diritto di precedenza, ha manifestato in forma scritta al datore di lavoro la volontà di avvalersi di esercitare il suo diritto.

Mansioni: una giurisprudenza destinata a invertire la rotta*

di Marco Menegotto

Con la [sentenza 22 febbraio 2016, n. 3422](#) la Suprema Corte di Cassazione è tornata a pronunciarsi sul tema dell'esercizio dello *jus variandi* da parte del datore di lavoro.

All'attenzione dei giudici di legittimità è stata portata, ancora una volta, una vicenda che trae origine dalla riorganizzazione aziendale dell'ente Poste Italiane S.p.a., promossa con il [CCNL 26.11.1994](#) ed il successivo accordo integrativo del 23.05.1995.

Al centro del nuovo assetto negoziale si collocava la complessiva rivisitazione del sistema di classificazione ed inquadramento del personale, da quel momento suddiviso in quattro aree funzionali (area di base; area operativa; area quadri II livello; area quadri I livello); ciò comportò nei fatti una ri-collocazione del personale entro queste nuove “maglie”.

Ed è questo il caso del lavoratore protagonista della vicenda processuale in esame, cui i giudici dei precedenti gradi di giudizio

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° marzo 2016, n. 7.](#)

avevano già riconosciuto l'effettivo demansionamento con relativo risarcimento del danno; tesi oggi confermata dalla stessa Corte di Cassazione.

Egli nel 1999 venne infatti adibito a mansioni riconducibili all'“area di base”, sul presupposto della soppressione delle precedenti mansioni di assunzione, al più riferibili – secondo il criterio della equivalenza professionale imposto dall'art. 2103 Codice civile nella sua versione statutaria – alla nuova “area operativa”.

La pronuncia in sé non aggiunge nulla di nuovo rispetto ai precedenti giurisprudenziali, **senonché si sofferma**, nel rispondere ad uno dei motivi di ricorso di parte datoriale, **sul concetto della piena fungibilità delle diverse mansioni all'interno delle singole aree.**

E ciò importa non tanto per ribadire l'orientamento consolidato della prassi, quanto **per marcare la differenza sostanziale, rispetto al passato, dell'impostazione data dalla recente [ri-scrittura dell'art. 2103 Codice civile.](#)**

Leggendo le motivazioni non si può che incappare nella formulazione del principio per cui, alla luce dello stringente requisito della equivalenza professionale tra le mansioni di arrivo e quelle di destinazione, **nessun margine di scelta poteva essere lasciato alla contrattazione collettiva.** In altre parole **era inammissibile che le parti sociali**, intervenendo sulla classificazione del personale, **riconducessero mansioni tra loro differenti alla stessa area, sancendone di fatto una sorta di equivalenza “convenzionale”**, se ciò avesse in qualche misura comportato un tentativo di elusione del vaglio di legittimità demandato al giudice; giudice che doveva comunque rispondere al principio di

effettività, senza dunque la possibilità di far arretrare il controllo al piano formale.

È innegabile che **la principale svolta imposta dal *Jobs Act* in tema di mansioni sia l'eliminazione del problematico parametro dell'equivalenza** quale metro di valutazione circa il legittimo esercizio dello *jus variandi*. Oggi dunque **il bene giuridico tutelato** dalla disposizione non è più la professionalità (anche in prospettiva di un suo accrescimento) del lavoratore, quanto **la c.d. "professionalità classificata"**, cioè quella delineata dalla contrattazione collettiva.

L'art. 2103 co. 1 Codice civile dispone infatti che **all'interno del medesimo livello di inquadramento e categoria legale, tutte le mansioni sono esigibili in via ordinaria** dal datore di lavoro. Nello stesso comma si è pure previsto che **«in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali** che incide sulla posizione del lavoratore, lo stesso può essere assegnato a **mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore purché rientranti nella medesima categoria legale»**.

Ecco che il caso – apparentemente ininfluenza dal punto di vista del dibattito scientifico – recentemente esaminato dalla Corte di Cassazione, mostra tutta la sua centralità se letto con una visione di prospettiva rispetto alle sfide che la contrattazione si troverà a dover fronteggiare per "allinearsi" alle nuove disposizioni.

È ragionevole sostenere che **se il caso si fosse proposto sotto la vigenza del nuovo art. 2103 Codice civile, la Cassazione ben avrebbe potuto argomentare nel senso dell'inesistenza di un illecito demansionamento a danno del lavoratore**, posto che una riorganizzazione aziendale effettivamente vi è stata e

che il lavoratore è stato adibito a mansioni appartenenti al livello di inquadramento immediatamente inferiore a quello di partenza.

Rimangono però alcuni nodi da sciogliere.

Anzitutto, **il reale significato della condizione di cui al primo comma, ossia la «modifica degli assetti organizzativi aziendali»**, che ragionevolmente dovrà essere [letta alla luce dei più puntuali criteri indicati dalla legge delega](#) (art. 1 co.7 lett. e, l. n. 183/2014).

In secondo luogo il **limite stringente costituito dall'obbligo di mantenimento della medesima categoria legale**, [introdotto successivamente rispetto alla prima bozza del decreto delegato](#), che rischia di ingessare i sistemi di classificazione ed inquadramento del personale in quei contratti che (già oggi) hanno superato il criterio legale per perseguire obiettivi di flessibilità organizzativa.

Dunque **se da un lato** – con l'eliminazione del criterio dell'equivalenza – **la nuova disposizione garantisce ampi margini di certezza del diritto, dall'altro apre nuovi spazi al controllo giudiziale**, circa il rispetto dei limiti rappresentati dai livelli di inquadramento e dalle categorie legali; ed è forse proprio su quest'ultimo punto che si costruirà un nuovo formante giurisprudenziale.

Quella che **si prospetta** è dunque **una inversione di rotta della giurisprudenza** in materia di demansionamento, fungibilità delle mansioni e risarcimento del danno, **che però non è scontato riuscirà a rispondere alle esigenze di flessibilità e autonomia nell'organizzazione della forza lavoro dell'impresa**

nell'era della *Industry 4.0* (si veda sul punto F. Seghezzi, [Lavoro e relazioni industriali in Industry 4.0](#), Working Paper ADAPT University Press, n. 1/2016, spec. p. 21).

Nuova procedura delle dimissioni on line: una diversa lettura delle norme*

di Candido Mogavero

Come ormai noto, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 26, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, **il Decreto Ministeriale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) del 15 dicembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'11 gennaio 2016, n. 7, ha dettato le modalità di comunicazione delle dimissioni e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro.**

La nuova procedura ha destato non poche preoccupazioni, in particolar modo per l'ipotesi in cui il dipendente "lasci" il posto di lavoro senza ottemperare alla procedura telematica.

Per chiarezza ricordiamo che, a far data dal 12 marzo 2016, a pena di inefficacia e non di nullità, le dimissioni e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro sono fatte esclusivamente con modalità telematiche su appositi moduli resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso il sito

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 marzo 2016, n. 10.](#)

www.lavoro.gov.it e trasmessi al datore di lavoro e alla Direzione territoriale del lavoro competente con le modalità individuate dal predetto Decreto Ministeriale.

Ci si è chiesto cosa accade laddove il lavoratore non adempia alla predetta procedura, ma piuttosto, abbandoni il posto di lavoro ovvero si limiti a consegnare una comunicazione scritta per rassegnare le proprie dimissioni.

Di fronte alle ipotesi suddette in tanti hanno suggerito di procedere con licenziamento disciplinare ex art. 7, Legge 20 maggio 1970, n. 300, attraverso la contestazione delle assenze ingiustificate, con inevitabile aggravio di costi a carico delle imprese (ticket licenziamento per finanziamento NASpI) e della finanza pubblica (indennità di disoccupazione).

Veniamo, dunque, alla diversa ipotesi di lettura delle norme in questione.

Preliminarmente occorre ricordare che il legislatore delegato (i.d. Governo) ha emanato il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, che lo ricordiamo, all'art. 1, comma 6, lett. g) dispone i seguenti principi e criteri direttivi: «previsione di modalità semplificate per garantire data certa nonché l'autenticità della manifestazione di volontà della lavoratrice o del lavoratore in relazione alle dimissioni o alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, anche tenuto conto della **necessità di assicurare la certezza della cessazione del rapporto nel caso di comportamento concludente** in tal senso della lavoratrice o del lavoratore».

Il Governo, con la nuova procedura telematica, ha praticamente ignorato l'ipotesi in cui il dipendente rassegni le dimissioni per comportamento concludente.

A questo punto perché unitamente alle norme del codice civile e della stessa legge 183 del 2014 non consideriamo l'atto unilaterale del dipendente dimissionario efficace tra le parti (datore/lavoratore) ed eventualmente inefficace solo nei confronti dei terzi.

Infatti, con la disposizione dell'art. 1334 c.c. – norma a carattere generale – «gli atti unilaterali **producono effetto dal momento in cui pervengono a conoscenza** della persona alla quale sono destinati», dunque il comportamento concludente del dipendente dimissionario produce l'effetto (dimissioni) nel momento in cui la dichiarazione entra nella sfera di percezione del destinatario (datore di lavoro).

Qualcuno direbbe che la delega della legge 183 è rimasta inattuata!

Noi rispondiamo che utilizziamo la legge delegata fin dove è possibile (fin dove il dipendente rassegni le dimissioni con le modalità previste dal DM); laddove ciò non sia fattibile, per negligenza del lavoratore stesso, ci rifiutiamo di “trasformare”, senza alcuna logica giuridica, l'atto unilaterale del lavoratore.

A supporto invochiamo – ai fini dell'efficacia tra le parti (probabilmente non nei confronti dei terzi) dell'atto di dimissioni – l'art. 1334 c.c. e la stessa legge delega che, oltre a dettare principi e criteri direttivi ha disposto, lo ribadiamo, la «necessità di assicurare

la certezza della cessazione del rapporto nel caso di comportamento concludente».

A tal proposito, ed anche per giustificare sul piano giuridico la diversa lettura delle norme, segnaliamo la statuizione del giudice delle leggi del 1990 che, nel definire i caratteri della legge delega ha precisato: «sotto il profilo formale la legge delega è il prodotto di un procedimento di legiferazione ordinaria a sé stante e in sé compiuto e, pertanto, non è legata ai decreti legislativi da un vincolo strutturale che possa indurre a collocarla, rispetto a questi ultimi, entro una medesima e unitaria fattispecie procedimentale. **Sotto il profilo del contenuto, essa è un vero e proprio atto normativo, nel senso che è un atto diretto a porre, con efficacia “*erga omnes*”, norme (legislative) costitutive dell’ordinamento giuridico: norme che hanno la particolare struttura e l’efficacia proprie dei “principi” e dei “criteri direttivi”, ma che, per ciò stesso, non cessano di possedere tutte le valenze tipiche delle norme legislative** (come, ad esempio, quella di poter essere utilizzate, a fini interpretativi, da qualsiasi organo o soggetto chiamato a dare applicazione alle leggi) Corte cost., 04-05-1990, n. 224».

Dalla comunicazione preventiva alla tracciabilità: è questa la via per evitare l'abuso dei voucher?*

di Giovanna Carosielli

In occasione del clamore suscitato dai dati relativi all'impennata dei *voucher* – con importo [pari ad 115 milioni nel solo 2015](#) – e da [alcune inchieste giornalistiche sull'abuso dell'istituto](#), lo scorso marzo il [Ministero del lavoro ha annunciato](#), entro il prossimo giugno, l'emanazione di un decreto volto a garantire la cd. “tracciabilità” dei buoni lavoro.

L'[art. 49, c. 3, d.lgs. n. 81/2015](#) prevede che il committente, prima dell'inizio della prestazione di lavoro accessorio, comunichi per via telematica alla Direzione territoriale del lavoro competente i dati anagrafici ed il codice fiscale del lavoratore, nonché il luogo della prestazione in relazione ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi. In base a quanto annunciato dal Ministero, i correttivi contenuti nel decreto in via di approvazione dovrebbero consentire che la comunicazione *de qua* precisi anche il periodo di fruizione della prestazione, delimitandone la data di inizio e di fine.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 maggio 2016, n. 16](#).

Occorre infatti precisare che **l'obbligo di comunicazione gravante sul committente imprenditore/professionista presenta una scansione temporale piuttosto elastica**, nei fatti rendendola possibile fino al giorno stesso in cui il lavoratore inizia la sua attività: è solo accedendo al portale Inps – tuttora incaricato di gestire la procedura, come da [nota direttoriale del 25 giugno 2015, prot. 0003337](#), nelle more dell'attivazione della procedura telematica sul lavoro accessorio introdotta proprio con il d. lgs. n. 81 cit. – che il committente “associa” al *carnet* di buoni lavoro il nominativo del prestatore, il quale in seguito riscuote l'importo contenuto nel titolo di credito esibito, detratto quanto dovuto per contributi, copertura infortuni e costi di gestione.

Fino a quel momento, i *voucher* acquistati sono solo potenzialmente riferibili ad una determinata prestazione di lavoro, diventando atto – tanto per scomodare concetti aristotelici – solo a seguito del loro incasso da parte di *quel* lavoratore che ha eseguito *quella* prestazione che ne ha motivato l'acquisto. Tuttavia, questa **formazione progressiva del rapporto di lavoro non è riuscita a sottrarsi a casi di utilizzo non sempre rispettoso dei presupposti normativi**: il campionario varia da un numero maggiore di ore lavorate rispetto a quelle coperte con i buoni lavoro, e quindi pagate “in nero”, a rapporti di lavoro totalmente sconosciuti alla Pubblica Amministrazione, in assenza di “associazione” tra *voucher* e lavoratore attraverso la predetta comunicazione preventiva, a quest'ultima attivata per un numero inferiore di giorni rispetto a quelli in concreto lavorati, o, infine, a comunicazioni di avvio della prestazione accessoria coincidente, guarda caso, con il giorno di infortunio del lavoratore.

La memoria corre indietro fino al 1° gennaio 2007, al momento in cui, a fronte di un copioso numero di lavoratori “in nero” in-

fortunatisi il medesimo giorno di inizio dell'attività lavorativa – che all'epoca poteva essere comunicata fino a cinque giorni successivi al suo avvio – per tutti i settori produttivi la comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di lavoro è stata anticipata al giorno antecedente l'occupazione, come peraltro già previsto per l'edilizia dall'agosto 2006. Nel caso del **lavoro accessorio**, tuttavia, **la comunicazione preventiva non si è rivelata sufficiente**, sia perché l'obbligo può essere adempiuto fino al giorno stesso della prestazione – con l'eventualità che, in assenza di accertamenti ispettivi, il committente ometta di effettuarla, occupando e retribuendo così “in nero” il lavoratore – sia per la **caratteristica assunta dal lavoro accessorio a seguito delle modifiche che lo hanno riguardato**.

Infatti, la l. n. 92/2012, nel liberalizzare il ricorso all'istituto, ne ha fissato l'impiego in relazione vuoi a **parametri economici**, consistenti nell'importo massimo percepibile dal lavoratore tramite *voucher*, vuoi a **presupposti numerici**, dati dall'«“ancoraggio” di natura oraria parametrato alla durata della prestazione stessa, così da evitare che un solo voucher, attualmente del valore di € 10, possa essere utilizzato per remunerare prestazioni di diverse ore», come segnalato dal [Ministero del lavoro, circolare del 18 gennaio 2013, n. 4](#), invitante il personale ispettivo a verificare la corretta corrispondenza tra i *voucher* associati ad un determinato lavoratore e la durata della prestazione effettivamente resa.

Tuttavia, consapevole delle caratteristiche di elasticità e flessibilità assegnate all'istituto dal legislatore del 2012 – ed esaltate dal d. l. n. 76/2013, conv. in l. 99/2013 mediante l'abrogazione dell'occasionalità della prestazione –, il predetto documento di prassi ha chiarito che, in relazione alla numerazione progressiva

dei buoni ed alla **data** loro **assegnata**, quest'ultima vada «intesa come un “arco temporale” di utilizzo del voucher **non superiore ai 30 giorni decorrenti dal suo acquisto**» (enfasi ministeriale), posto che «Una diversa interpretazione, infatti, renderebbe assai difficile e oltremodo oneroso per il committente formalizzare preventivamente le singole giornate e la quantità dei voucher da attribuire ad ogni lavoratore, in particolare in alcuni settori ove la effettuazione e la quantificazione della prestazione è condizionata da fattori esterni, anche di carattere climatico, di difficile prevedibilità».

Peraltro, a causa dei necessari adattamenti al sistema telematico indotti dalla comunicazione di utilizzo del lavoro accessorio, «**nelle more della definizione delle procedure in questione** [telematiche e cartacee], si ritiene che **possano trovare ancora applicazione le previgenti indicazioni che non limitano temporalmente l'utilizzabilità dei voucher acquistati, ferme restando le nuove limitazioni di carattere economico**», come ribadito dal [Ministero del lavoro, nota del 18 febbraio 2013, prot. 37/0003439](#) (enfasi ministeriale).

In buona sostanza, poiché il lavoro accessorio – pur orfano dei requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dalla legge Biagi che l'ha introdotto e, dal 2013, privo del suo carattere occasionale –, resta uno strumento per sua natura elastico e flessibile, volto a soddisfare non strutturali esigenze lavorative del committente offrendo al contempo una secondaria fonte di reddito al lavoratore, **l'orientamento di prassi è stato nel senso di tentare un (difficile) equilibrio** tra la conservazione della *ratio* dell'istituto ed il **contrasto** dell'abitudine, piuttosto diffusa su scala nazionale, di deformare gli strumenti giuridici per finalità non proprio lodevoli.

La scelta del legislatore del *Jobs Act*, quindi, è consistita nella **prosecuzione dell'indicato orientamento di prassi a fronte dell'innalzamento dell'importo** netto erogabile tramite *voucher*, benché l'annunciato intervento correttivo sulla disciplina del lavoro accessorio testimoni l'inefficacia delle misure fin qui adottate.

Se, appunto, la prossima modifica restringerà l'arco temporale della comunicazione preventiva di utilizzo di lavoro accessorio ad un inizio ed una fine, l'innesto potrebbe richiamare quanto introdotto dalla l. n. 92/2012 per il contratto a chiamata, prevedendo che il datore di lavoro effettui una comunicazione prima dell'impiego di detta tipologia contrattuale, fermo restando che **«In assenza di modifica o annullamento della comunicazione già inoltrata è da ritenersi comunque effettuata la prestazione lavorativa per i giorni indicati, con le relative conseguenze di natura retributiva e contributiva»**, come precisato dal [Ministero del lavoro, circolare del 18 luglio 2012, n. 18](#) (enfasi ministeriale).

Tuttavia, mentre per il lavoro intermittente è stato possibile, in assenza di rettifica/annullamento della comunicazione, imputare al datore di lavoro l'obbligo retributivo e contributivo riferito al periodo dichiarato a prescindere dall'effettivo svolgimento della prestazione, trattandosi di un rapporto di lavoro subordinato – con orario di lavoro, minimale retributivo e contributivo definiti già al momento della comunicazione obbligatoria di assunzione – **non sarà agevole assicurare il medesimo effetto per il lavoro accessorio**, stante il predetto perfezionamento progressivo del rapporto di lavoro in essere. Peraltro, il lavoro accessorio, essendo *tertium genus* rispetto alla dicotomia subordinazione/autonomia, legittima il pagamento con *voucher* di qualsiasi atti-

vità lavorativa, inibendo altresì l'indagine ispettiva sulla modalità esecutiva della prestazione se eseguita entro i limiti economici stabiliti dal legislatore (cfr. [Ministero del lavoro, lettera circolare del 22 aprile 2013](#), c.d. *Vademecum* l. n. 92/2012).

Avendo il Governo già precisato di non voler modificare la disciplina dell'istituto, la tenuta andrà di conseguenza cercata tra la tracciabilità dei *voucher* e la conservazione della vocazione alla flessibilità del loro impiego.

Insomma, una scommessa tutta da vincere.

L'applicabilità della definizione di dato personale ai big data*

di Gaetano Machì

Determinare l'ambito di applicazione della disciplina di cui al Codice della privacy ed alla direttiva 95/46/CE – che resterà in vigore fino al 25 maggio 2018 quando sarà sostituito dal Regolamento 679/2016 – è un compito complesso quanto essenziale al fine di rendere più efficiente l'attività di trattamento delle informazioni.

Assoggettare un dato alla disciplina prevista dal Codice senza che ve ne sia bisogno porterebbe l'azienda a compiere scelte erranee circa l'opportunità o meno del trattamento dovute alla maggiore onerosità dello stesso. Di contro non fornire adeguata tutela a informazioni personali può portare a sanzioni pecuniarie anche di notevole entità come indicato dal titolo III, capo I del Codice.

L'art. 5 alla rubrica *Oggetto ed ambito di applicazione* prevede che «il Codice disciplina il trattamento dei dati personali». Solo le informazioni che si possono definire tali, infatti,

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 maggio 2016, n. 16.](#)

godono di tutte le garanzie previste dalla normativa italiana ed europea in materia di tutela della privacy.

L'ampiezza della definizione della direttiva, da cui prende spunto l'art. 4, comma 1, lett. b) del Codice, garantisce la possibilità agli interpreti di leggere la norma al fine di adeguarla alle novità tecnologiche che si susseguono nel tempo. **Il 16 settembre 2014, infatti, il gruppo di lavoro ex articolo 29 ha affermato che «The EU legal framework for data protection is applicable to the processing of personal data in big data operations».**

Da un'analisi approfondita delle norme definitorie, anche alla luce del parere 4/2007 sulla definizione di dato personale del gruppo di lavoro europeo, è possibile scorgere un punto critico molto rilevante ai fini pratici e riscontrabile nel concetto di "identificabilità" dei dati personali.

Ogni informazione può essere definita identificabile nel momento in cui sia possibile rilevare, direttamente o indirettamente, un collegamento pressoché univoco tra questa ed il soggetto cui si riferisce attraverso l'utilizzo dei mezzi che possono essere «ragionevolmente utilizzati». La ragionevolezza dell'utilizzo dei mezzi discende da un criterio di utilità puramente economico che esula dal mero tecnicismo. Non basta, dunque, che l'identificazione sia possibile ma è necessario che l'utilizzo abbia un peso non spropositato secondo una logica costi-benefici.

Se le previsioni sulla diffusione dei big data saranno rispettate è ragionevole pensare che in ambito lavorativo questa nuova modalità di analisi dei dati potrà essere utilizzata per determinare un collegamento univoco tra informazioni e soggetto a cui si riferi-

scono. Inoltre sarebbe difficile anche quantificare l'effettivo vantaggio derivante dallo sfruttamento dei dati che, grazie a questa nuova modalità di analisi, è certamente aumentato in modo esponenziale soprattutto in funzione dell'ingente quantità di dati che è possibile processare. Dato quindi un incremento dei benefici ed una diminuzione dei costi derivanti dal trattamento di dati personali attraverso i big data, **è facile pensare che le nuove tecnologie che permettono questi nuovi processi rientrano presto – se non l'hanno già fatto – tra i «mezzi che possono essere ragionevolmente utilizzati».**

Ad una prima analisi parrebbe che le problematiche derivanti dall'uso di tali mezzi siano riferibili solamente a grandi imprese che hanno infrastrutture che permettono di raccogliere elevate quantità di dati. Tuttavia è possibile che tali informazioni siano trasferite ad imprese anche di dimensioni più modeste che, quindi, si trovano a trattare dati non acquisiti direttamente. **Il trasferimento delle informazioni diventa rilevante soprattutto se queste sono anonimizzate poiché in questo caso l'azienda ricevente non è soggetta alla disciplina posta a protezione dei dati personali.** Per questo il parere 5/2014 sulle tecniche di anonimizzazione del *working party* pone l'accento in diversi punti sulla necessità di effettuare un controllo periodico sulla effettiva impossibilità di effettuare un processo inverso a quello di anonimizzazione: il pericolo nascente dal trattamento di dati che potrebbero diventare personali e che sfuggono alla disciplina del d.lgs. 196/2003 è evidente.

Da questo punto di vista il problema principale è dato dall'identificazione c.d. indiretta che proprio coi big data ha acquisito un ruolo centrale in termini di trattamento di un'informazione alla stregua di dato personale o meno.

Viene definita identificazione indiretta l'attività volta alla ricerca di un nesso tra alcune informazioni e un soggetto – o un gruppo di soggetti – ben definiti attraverso l'utilizzo di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto dell'analisi che possono provenire dalle fonti più disparate (social network, open data, ecc.).

Data la semplicità con cui è possibile accedere ad informazioni che facilitano l'identificazione indiretta è lecito chiedersi se sia ancora possibile parlare di dati non personali o meno. La risposta non è facile anche in vista di un bilanciamento con l'interesse economico e sociale connesso allo sfruttamento di informazioni che ad oggi sono soggette a regole più permissive e che possono avere anche un'utilità pubblica come avviene, ad esempio, per i dati aggregati che vengono utilizzati nella ricerca scientifica o in ambito statistico. Questi, infatti, possono essere resi pubblici solo se non identificabili nemmeno indirettamente ex art. 8, comma 2, allegato A, d.lgs. 196/2003. Ritenerne tutte le informazioni assoggettabili alla normativa standard prevista per i dati personali renderebbe questo tipo di operazioni eccessivamente gravose soprattutto per ciò che concerne l'ottenimento di un espresso consenso scritto.

Una delle soluzioni che si potrebbero prospettare sarebbe quella di rendere più certi e determinati i limiti per la ricorrenza del c.d. "interesse legittimo" ex art. art. 24, lett. g) del Codice che, pur aprendo una via economicamente più vantaggiosa, rimane ancora una strada difficilmente percorribile soprattutto per via dei rischi cui si espongono i *data controller* nel trattare dati personali senza una vera e propria autorizzazione scritta.

A lezione di diritto del lavoro con il Prof. Manfred Weiss: Italia e Germania a confronto*

di Roberto Arcidiacono e Arianna D'Ascenzo

La *lectio magistralis* del **Prof. Manfred Weiss** sull'evoluzione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Germania apre un confronto tra il nostro sistema e quello tedesco, avvalorato dalla possibilità di “accedere” direttamente all'interno di quest'ultimo da un'angolazione privilegiata: il punto di vista di uno dei professori più influenti sul panorama giuslavoristico internazionale, nonché ex Presidente dell'ILERA (International Labour and Employment Relations Association). La lezione tenuta nella Scuola di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro di Bergamo offre dunque degli spunti di riflessione rilevanti anche nella prospettiva del nostro ordinamento, toccando alcuni temi, come il salario minimo legale e la partecipazione dei lavoratori in azienda, che campeggiano nell'attuale dibattito politico e sindacale in Italia.

Del resto, **come sottolineato in apertura dallo stesso Prof. Weiss, l'analisi comparativa consente di approdare ad una**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17.](#)

più approfondita conoscenza del sistema in cui si vive, mettendone in luce i tratti caratterizzanti ma anche i profili di criticità che suggeriscono l'opportunità di indagare soluzioni normative diverse, ispirate dall'esempio virtuoso di Paesi più performanti. Senza con questo cedere alla tentazione di replicare meccanicamente le buone prassi che tali possono essere in un dato contesto economico, sociale e istituzionale, e non in un altro.

Il sistema delle fonti

Ciò premesso, il Prof. Weiss ha rimarcato come il sistema tedesco condivida con altri modelli, almeno nell'Europa continentale, *trend* ed elementi comuni, a partire dalla **complessità delle fonti regolative del diritto del lavoro, in cui concorrono sia quelle di matrice eteronoma**, di derivazione comunitaria e interna, sia quelle collettive, in cui si innesta il diritto vivente di matrice giurisprudenziale. In particolare, **la stratificazione, sino ad oggi, a livello federale, di molteplici provvedimenti legislativi in materia lavoristica, ne rende difficile un'esaustiva comprensione da parte degli operatori**, e necessiterebbe, ad avviso del Professore, di una sistematizzazione, sebbene i tentativi di redigere un codice del lavoro abbiano sortito ad oggi un esito negativo.

Se questo tratto accomuna il quadro legislativo tedesco a quello italiano, lo stesso non può dirsi per il versante sindacale della materia. In Germania infatti il fenomeno sindacale è oggetto di espressa regolazione da parte della legge (il c.d. *Act on Collective Agreements*), a differenza invece dell'astensionismo legislativo che caratterizza il modello italiano di relazioni industriali, nel quale le regole sono stabilite dall'autonomia collettiva.

Nel contempo, il quadro normativo esistente ha rivelato, sino ad ora, un elevato grado di efficacia, anche in termini di certezza applicativa, come dimostrato, peraltro, dall'agevole risoluzione delle controversie, che appare connessa, invero, anche **all'efficienza del sistema giudiziario tedesco**. Sotto questo profilo, da un lato, gli istituti appartenenti all'ambito dei cd. *alternative dispute resolution*, come il tentativo di conciliazione obbligatorio, assolvono alla propria funzione deflattiva, mentre, dall'altro, consta che **oltre un terzo del contenzioso si conclude, in primo grado, nell'arco di pochi mesi**. Questo appare essere il risultato di un assetto giurisdizionale che non solo contempla un rito speciale per le controversie di lavoro, ma prevede anche **tribunali del lavoro ad hoc**: in Germania, infatti, sono questi tribunali, altamente specializzati e composti anche da giudici "laici" nominati dal Ministero del Lavoro su proposta dei sindacati e delle imprese, a costituire il principale strumento di risoluzione dei conflitti lavoristici, sia individuali che collettivi.

Sistema di relazioni industriali

In Germania, al pari di altri ordinamenti, è rintracciabile una **tendenza all'individualizzazione, intesa come aziendalizzazione**, della disciplina dei rapporti di lavoro, a discapito del principio dell'inderogabilità *in pejus* delle disposizioni collettive. Infatti, in tempi di crisi, l'esigenza aziendale di contenimento dei costi e quella dei lavoratori di conservazione del posto di lavoro hanno condotto alla contrattazione, nelle aziende, di salari inferiori rispetto alle tabelle tariffarie previste dal contratto collettivo, dietro la garanzia della stabilità per un certo arco di tempo.

Il salario minimo legale

La *querelle* sollevata sulla legittimità dei predetti accordi dovrebbe, tuttavia, essere stata stemperata **dall'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2015, del salario minimo garantito *ex lege* (MiLoG – *Mindestlohngesetz*)**, nella misura di 8,50 euro all'ora, per tutti i settori economici. L'adozione di tale misura è stata, e risulta ancora oggi, controversa, sotto diversi profili. Se, da un lato, se ne è contestata la conformità sul piano costituzionale in quanto contraria alle prerogative dell'autonomia collettiva, dall'altro, la previsione legale, secondo alcuni commentatori, determinerebbe il duplice effetto di indebolire il potere di acquisto dei lavoratori e di alimentare una spirale recessiva.

Ciò nonostante, **la valutazione espressa dal Professore, sul punto, è in larga parte positiva, non essendo derivato dalla novella, alla luce dei dati statistici, un incremento del tasso di disoccupazione, e registrandosi, per altro verso, un innalzamento dei livelli retributivi nei settori caratterizzati dalla previsione contrattuale di tariffe salariali basse.** Rimane ferma, ovviamente, la necessità di adeguare il livello salariale legale, in sede di revisione biennale da parte della Commissione costituita a tale scopo, all'andamento complessivo dell'economia del Paese.

Rappresentanza

Sul piano delle relazioni industriali, le organizzazioni sindacali, che, in Germania, sono prive di una connotazione politica, sono organizzate su base settoriale e incardinate in una struttura fortemente centralizzata, sebbene esercitino la loro funzione di rap-

presentanza negoziale prevalentemente a livello regionale. **Una caratteristica rilevante del sindacato tedesco risiede nella sua organizzazione a livello settoriale: ciò significa che una determinata organizzazione sindacale è aperta, nella forma e nella sostanza, a tutti i lavoratori appartenenti al settore di riferimento.** Se, da un lato, il sindacato ha visto ampliare la propria area di competenza rispetto al passato, dall'altro, come del resto in altri Paesi nell'ultimo decennio, si è assistito, ad un processo di erosione del tasso di sindacalizzazione, che si stima inferiore al 25%, in misura, peraltro, non omogenea tra i settori, sul territorio nazionale, con una minore presenza nelle regioni dell'Est e, per quanto concerne la rappresentanza datoriale, tra le aziende, con un minore grado di penetrazione nelle PMI. Del pari, si riscontra anche una progressiva "emorragia associativa" anche sul versante delle organizzazioni datoriali, che trova una parziale risposta nel sistema dell'OT Status (*ohne Tarifbindung*), ovvero la possibilità per le aziende di iscriversi all'associazione senza vincolo di assoggettamento al contratto collettivo di riferimento, pur potendo usufruire dei servizi offerti dalla stessa in ambito legale, di *lobbying*, ecc.

I comitati aziendali (*Betriebsrat*)

A tale fenomeno si affianca una sempre più marcata tendenza al decentramento delle relazioni industriali e contrattuali che, seppur comune ad altri ordinamenti, come quello italiano, si sviluppa, in Germania, secondo direttrici autonome e peculiari, connesse all'esistenza di un sistema di rappresentanza duale, articolato nelle organizzazioni sindacali, da un lato, e nei Comitati aziendali (*Betriebsrat*), dall'altro.

Nello specifico, l'esistenza di tali organi negli stabilimenti con più di cinque dipendenti rappresenta uno degli elementi chiave della tenuta del sistema, cui si riconduce, in buona misura, la maggiore capacità reattiva della Germania, nel panorama europeo, rispetto agli effetti della recessione sul piano macroeconomico. Infatti, non essendo affiliati alle organizzazioni sindacali in quanto eletti direttamente dai lavoratori, i Comitati consentono la condivisione, seppur mediata, con la forza-lavoro, delle politiche aziendali, pertanto sottratte al monopolio del *management*, attraverso l'esercizio, da parte di tali organi, di un potere di influenza graduato, **dal mero diritto informativo e di consultazione alla codeterminazione.**

Rapporti tra sindacato e comitati aziendali

Va comunque precisato che, di fatto, esiste un rapporto di connessione tra le due forme di rappresentanza, al punto che la maggior parte dei membri dei *comitati aziendali* è costituita da componenti del sindacato. Quest'ultimo, infatti, oltre ad esercitare una funzione di vigilanza sulla corretta procedura di elezione dei Comitati, ha il diritto di partecipare alle relative assemblee; spesso, è incaricato della **formazione** dei componenti, e in alcuni settori-chiave e/o stabilimenti si avvale della presenza di un cd. "rappresentante di fiducia", con il potere di influenzare e, in una certa misura, controllare l'operato dei *comitati*.

La via tedesca alla partecipazione

Tale sistema di **democrazia industriale** viene, inoltre, rafforzato **dall'inserimento dei rappresentanti dei lavoratori nei Con-**

sigli di sorveglianza delle aziende, che si identificano, in buona parte, nei membri degli stessi *comitati aziendali*. L'ambito in cui questi ultimi esprimono in misura massima le proprie prerogative risiede nelle materie soggette al regime della **codeterminazione**. In questi casi, come, segnatamente, **in materia di orario di lavoro**, a tali organi è riconosciuto un potere di veto sulle decisioni aziendali, la cui attuazione è, infatti, subordinata al *placet* del Comitato. Peraltro, anche laddove quest'ultimo sia privo di un potere giuridicamente vincolante, limitato ad un mero diritto di consultazione, come in materia di licenziamento, nondimeno è capace, di fatto, di orientare le decisioni finali dell'azienda. **Infatti, il management è interessato ad evitare attriti con i membri dei Comitati, specie qualora questi siedano nei consigli di sorveglianza.**

Il potere negoziale dei comitati aziendali

Il comitato può, inoltre, stipulare con l'azienda degli accordi su qualunque aspetto non disciplinato dal contratto collettivo, secondo il principio di specialità, salvo che non rientri nell'area della co-determinazione. Tale modalità di ripartizione di competenza, giustificato, in passato, dalla necessità di evitare la frammentazione del sistema delle relazioni industriali, oggi risulta attenuato dall'inserimento, nei contratti collettivi, delle cd. **clausole di uscita**, che consentono ai *Works Agreement* di integrarne i contenuti.

Tale potere delegato è stato esercitato dai Comitati, negli ultimi anni, in particolare nella fase della recessione, al punto da relegare il contratto collettivo ad una mera funzione di cornice normativa, con l'introduzione di ampie de-

roghe negli accordi aziendali al fine di salvaguardare i livelli occupazionali, attraverso rimodulazioni dell'orario di lavoro. Del resto, essendo la contrattazione collettiva radicata a livello settoriale/di comparto ovvero decentrata sul piano territoriale, con un ambito oggettivo di copertura delimitato da unità corrispondenti, nella maggior parte dei casi, alle Regioni (*Länder*), il contratto collettivo non può che contenere previsioni generiche e difficilmente rispondenti alle esigenze dei singoli siti produttivi.

Social plan

Nella categoria dei *Works Agreement* rientrano, altresì, i cd. *Social Plan*, volti a mitigare gli effetti negativi discendenti, per la forza lavoro, da crisi ovvero ristrutturazioni aziendali. Tali piani, che, nelle fasi recessive, hanno costituito il fondamento per la creazione di percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro, prefigurano, infatti, in alternativa a politiche di mero contenimento dei costi, o il trasferimento dei lavoratori in esubero in altri stabilimenti o **programmi di riqualificazione professionale, così da poter contare, all'indomani della crisi, su lavoratori meglio qualificati e più competenti.**

Sciopero e serrata

Essendo, inoltre, i membri dei *comitati aziendali* vincolati all'obbligo di svolgere il proprio incarico secondo buona fede, lo **sciopero** è escluso dai mezzi di prima composizione del conflitto industriale in azienda. Inoltre, il diritto di sciopero e di serrata non è regolato dalla legge ma dalla giurisprudenza, in particolare quella della *Federal Labour Cort*. Gli imprenditori possono rifiutare

che i lavoratori che intendano lavorare accedano a lavoro (c.d. serrata di ritorsione), ma secondo la giurisprudenza ciò è illegittimo se non quando costituisca uno strumento di difesa rispetto a scioperi di tipo selettivo; il fenomeno risulta comunque poco praticato e diffuso. Quanto allo sciopero, **esso può essere proclamato solo dal sindacato, che in Germania è titolare del diritto, ma solo quale *ultima ratio***, vale a dire laddove siano state esperite tutte le altre strade utili a raggiungere un accordo, come ad esempio una particolare procedura arbitrale prevista in numerosi accordi collettivi e presieduta da un membro indipendente.

I profili di criticità

Oltre le luci di un sistema efficiente, che ha rivelato una notevole capacità di tenuta anche nel corso della crisi economica, sono ravvisabili, tuttavia, dei **profili di criticità**. Un primo elemento di debolezza è rappresentato dalla **diffusione, circoscritta alle sole imprese di maggiori dimensioni, dei Comitati aziendali**: essi risultano poco presenti nelle imprese di piccole e medie dimensioni e solo le aziende più grandi risultano pienamente conformi alla legge. Al fine di incentivare la creazione dei comitati aziendali anche nelle piccole-medie imprese, una riforma del 2001 ha semplificato la procedura di elezione del comitato aziendale, facendo riscontrare un incremento significativo della presenza di questi organismi nella realtà della medio-piccola impresa tedesca. Controversa è, inoltre, l'effettività rappresentativa dei membri dei Comitati, cui si imputa – talvolta – un **eccesivo allineamento agli orientamenti del *management board* e una scarsa trasparenza nell'esercizio dei poteri *lato sensu* di rappresentanza**.

Tuttavia, è vero anche che i componenti dei Comitati, oltre ad essere vincolati al sopra richiamato dovere di agire secondo buona fede, sono tenuti, in particolare, ad **un obbligo di riservatezza** rispetto a dati sensibili, per l'azienda, acquisiti durante o in conseguenza dello svolgimento dell'incarico. Il che, certamente, impatta sul **grado di esaustività delle informazioni veicolate dal Comitato, contribuendo ad ampliare il divario tra la rappresentanza e la base.**

Un altro elemento di criticità è costituito dalla sempre minore “copertura” della contrattazione collettiva: in Germania i contratti collettivi sono formalmente vincolanti esclusivamente per le imprese e i lavoratori iscritti alle associazioni firmatarie degli accordi stessi, anche se è previsto un sistema di estensione *erga omnes* tramite atto amministrativo, qualora siano soddisfatte una serie di condizioni (un accordo fra le parti; le imprese coperte dall'accordo impiegano il 50% della forza-lavoro del settore; sussistenza di un interesse pubblico; un organismo paritetico composto da 3 rappresentanti per parte approva l'estensione a maggioranza assoluta).

L'analisi del sistema di relazioni industriali tedesco evidenzia sicuramente il costante e permanente dialogo fra le parti, in grado di favorire la creazione di una fiducia reciproca spesso latitante nei rapporti fra le associazioni di rappresentanza sindacale e datoriale del nostro Paese. Inoltre, il sistema partecipativo alla tedesca determina, al contrario di quanto si possa pensare, un efficiente processo decisionale, come del resto evidenziato dallo stesso Professor Weiss, il quale mette in luce gli aspetti positivi in termini di “sostenibilità” dell'impresa. In questo modo, i beneficiari di tale approccio collaborativo e non conflittuale risultano

essere sia i lavoratori che le aziende, nonché il sistema economico nel suo complesso.

Argomenti per un recupero negoziale di forme di verifica sulle dimissioni volontarie telematiche esercitate in modo non assistito*

di Domenico Iodice

L'obiettivo di questo breve commento consiste nel **tentativo di recupero di spazi negoziati di controllo sindacale sull'effettivo intento dimissorio manifestato dal lavoratore.**

Per raggiungere tale obiettivo, occorre partire da alcuni dati giuridici di contesto, in quanto tali imprescindibili:

- a) la nuova normativa di legge (che riviene dall'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 151/2015 e dal d.m. 15 dicembre 2015, pubblicato in *GU*, 11 gennaio 2016, n. 7) sembra costituire un vero e proprio **regime giuridico indisponibile**. Esso appare, infatti, ispirato a dare certezza al sistema di certificazione delle dimissioni volontarie; ragion per cui, essendo previsto un preciso ed esclusivo requisito di “forma”, consistente nell’inoltro “telematico”, tale modalità è da ritenersi insuperabile, risultando ogni

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19.](#)

- altra modalità inidonea a produrre gli effetti di dimissione (requisito *ad substantiam actus*);
- b è controverso, ma probabilmente da escludere, che tale regime giuridico rientri neppure nella disponibilità delle parti collettive (ai sensi dell'art. 8, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito con la l. 14 settembre 2011, n. 148); e ciò in quanto è oltremodo dubbio che la c.d. *contrattazione di prossimità* possa derogare ad un regime giuridico che fissa alcune norme (appunto inderogabili) col dichiarato obiettivo di certezza giuridica che accompagna le manifestazioni di volontà delle parti individuali (nella fattispecie, dei singoli lavoratori). E inoltre è anche dubbio che possa derogarsi, mediante accordo collettivo, ad un sistema giuridico vigente **in assenza di un altro regime giuridico** cui richiamarsi *per relationem*, in quanto tale previgente regime è ormai abrogato per legge;
- c viceversa, è espressamente prevista, come **opzione individuale** (non collettiva!) alternativa all'invio autonomo, la possibilità del lavoratore di «**rivolgersi ad un soggetto abilitato** (patronato, organizzazione sindacale, ente bilaterale, commissioni di certificazione) che avrà il compito di compilare i dati e inviarli al Ministero del Lavoro». Tale "opzione", seppur prevista per legge, non può essere d'altro canto né limitata né compressa in via negoziale: **non possono cioè le parti collettive** (che in ipotesi volessero prevedere la possibilità di dimissioni solo "assistite"), **precludere o limitare in tal modo una possibilità che la legge riconosce al singolo lavoratore**;
- d tuttavia, esiste ancora, in quanto non superato, il rischio che, nel caso di invio "autonomo" di dimissioni da parte del lavoratore, la volontà del lavoratore medesimo non risulti correttamente formata e/o espressa. Tale rischio è maggiore ove si consideri che, in assenza di strumenti di verifica e controllo

sull'effettiva volontà manifestata in via telematica, il solo decorso il termine di 7 giorni determina la **definitività degli effetti** delle dimissioni, anche se “erronee”, operate con tale modalità. Tale rischio va opportunamente presidiato in via negoziale, e **ciò corrisponde perfettamente alla ratio legis dichiarata dal legislatore**: contrastare il fenomeno delle dimissioni in bianco e ogni intento elusivo o addirittura fraudolento dello strumento delle dimissioni del lavoratore da parte del datore di lavoro. In tal senso, la contrattazione collettiva non solo *può*, ma *deve* sancire regole ed esprimere strumenti di controllo finalizzati a garantire che tale opzione venga esercitata correttamente. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi-limite delle dimissioni telematiche “autonome”, formulate **molto tempo prima del decorso del termine di preavviso** sancito dal CCNL: rimane insuperabile, in tal caso, e in assenza di chiarimenti (norma interpretativa e/o circolare ministeriale applicativa), il dubbio che la volontà espressa dal lavoratore (confermata e resa definitiva dal decorso del termine di 7 giorni previsto dalla legge) possa essersi correttamente formata e non nasconda invece l'ennesima, e più pericolosa, forma di dimissioni in bianco;

- e) l'ultima coordinata giuridica del nostro ragionamento di politica sindacale riguarda l'esigenza di rispetto della normativa di legge, che individua *esclusivamente* nel datore di lavoro e nella DTL i soggetti legittimati alla lettura dei moduli telematici. In breve, sembrerebbe doversi escludere la possibilità di un ampliamento (sancito in via di accordo collettivo) del novero dei soggetti abilitati alla lettura *tout court* dei dati telematici, mediante l'inclusione tra questi del sindacato: le esigenze della privacy ci sembrano obiettivamente fondare tale interpretazione “garantistica” individuale, che pure non prevede alcun ruolo per le parti collettive.

Alla luce di quanto sopra, e al netto dei problemi applicativi già opportunamente evidenziati nella circolare Cisl del 18 maggio u.s. (Prot.ORG1634/GV/ss), legati al malfunzionamento dei sistemi informatici, **le uniche possibilità di fondare un diritto di verifica e controllo sindacale sulla effettiva volontà manifestata dal lavoratore**, al di fuori della fattispecie di “opzione sindacale” da questi eventualmente espressa, consistono, ad avviso di chi scrive, nella previsione negoziale collettiva (accordo di settore e/o aziendale) di un **obbligo di tempestiva informativa sindacale**, a carico del datore di lavoro, **delle dimissioni pervenute in modalità telematica “autonoma”**. Destinatari di tale “tempestiva” informativa (che dovrebbe partire il giorno dopo dalla ricezione delle dimissioni) dovrebbero essere, oltre ai sindacati, anche eventualmente le sedi conciliative e le commissioni di certificazione, che potrebbero in tal modo essere in grado di informare i lavoratori interessati della possibilità di esercitare correttamente i propri diritti (compresa la facoltà di ripensamento, mediante la c.d. revoca delle dimissioni, nei termini di legge). Ricordiamo infatti che è possibile, per legge, “annullare la procedura”, con le medesime modalità che ne prevedono l’attivazione.

Ulteriore obbligo che può essere sancito in sede di accordo collettivo, a carico del datore di lavoro, consiste in una forma di **intensificazione degli obblighi di correttezza** a suo carico: analogamente a quanto previsto nel CCNL ABI sul termine del compito, potrebbe essere sancito l’obbligo di **indirizzare tempestivamente al lavoratore dimissionario (e al sindacato) una comunicazione contenente una specifica dei diritti di revoca delle dimissioni e l’indicazione dei soggetti abilitati a prestare assistenza in tal senso**. Tale obbligo potrebbe essere accompagnato persino da sanzione in caso di inottemperanza, il

cui contenuto patrimoniale può legittimamente essere oggetto di puntualizzazione in sede di accordo collettivo.

Ulteriori precisazioni chiarificatorie, da sancire in via negoziale, possono auspicabilmente riguardare la **data di decorrenza delle dimissioni** (che sta determinando notevoli incertezze applicative in questi primi mesi di operatività del decreto) e i **termini di preavviso**, che oggi sono sanciti dal CCNL ma che non sembrano pacificamente applicabili, *tout court*, alla nuova fattispecie delle dimissioni telematiche. Occorrerebbe, in tal senso, una c.d. “norma-ponte”, ovvero una norma interpretativa sottoscritta in sede ABI. La Cisl ha già evidenziato, nella citata Circolare, la **natura contrattuale** dei termini di preavviso, che non possono essere soggetti a limitazioni da parte di una circolare ministeriale (che lega la decorrenza del computo dei termini agli esiti, spesso incerti, della procedura informatica). È infatti legittimo sostenere che sia esclusivamente il lavoratore il *dominus* in grado di esercitare tale prerogativa, di cui all’art. 79 CCNL ABI, sia decidendo di rispettare i termini previsti (1 mese), sia decidendo, per effetto di autonoma ma consapevole valutazione, di non rispettare detti termini (e sopportandone le conseguenze economiche). Resta in ogni caso fermo che egli **deve essere messo in grado di sapere in anticipo da quando decorreranno gli effetti del preavviso** e dunque da quando potrà eventualmente “prendere servizio” presso altro datore di lavoro, senza eventualmente perdere «l’intero trattamento economico fino alla scadenza del preavviso». Va fatta salva, inoltre, la possibilità di rinuncia, unilaterale o concordata tra le parti, a lavorare in tale periodo (cfr. secondo alinea art. 79 CCNL). Tutti tali aspetti dovrebbero essere auspicabilmente chiariti dalle parti contrattuali, anziché da una semplice nota operativa del Ministero.

Appendice: fonti normative

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale n. 7 dell'11 gennaio 2016, il d.m. 15 dicembre 2015 con il quale definisce i dati contenuti nel modulo per le dimissioni e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro e la loro revoca e gli standard e le regole tecniche per la compilazione del modulo e per la sua trasmissione al datore di lavoro e alla Direzione territoriale del lavoro competente (in attuazione di quanto previsto dall'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 151/2015).

Nota a commento: è davvero singolare che, in un provvedimento di legge che istituisce un regime giuridico finalizzato a dare certezza al sistema di manifestazione di volontà del lavoratore, si “consacri” come requisito di forma (*ad substantiam actus?*) il complesso di evidenze informatiche recate da un sito web (*www.lavoro.gov.it*) che, ragionevolmente, pone di per sé problemi di pratica certezza. Ne è riprova la prassi di prima applicazione della nuova legge, che ha evidenziato notevoli e continue disfunzioni operative.

Art. 26, Dimissioni volontarie e risoluzione consensuale

1. Al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 55, comma 4, del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, e successive modificazioni, le dimissioni e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro sono fatte, a pena di inefficacia, esclusivamente con modalità telematiche su appositi moduli resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso il sito *www.lavoro.gov.it* e trasmessi al datore di lavoro e alla Direzione territoriale del lavoro competente con le modalità

individuare con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di cui al comma 3.

2. Entro sette giorni dalla data di trasmissione del modulo di cui al comma 1 il lavoratore ha la facoltà di revocare le dimissioni e la risoluzione consensuale con le medesime modalità.
3. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono stabiliti i dati di identificazione del rapporto di lavoro da cui si intende recedere o che si intende risolvere, i dati di identificazione del datore di lavoro e del lavoratore, le modalità di trasmissione nonché gli standard tecnici atti a definire la data certa di trasmissione.
4. La trasmissione dei moduli di cui al comma 1 può avvenire anche per il tramite dei patronati, delle organizzazioni sindacali nonché degli enti bilaterali e delle commissioni di certificazione di cui agli artt. 2, comma 1, lett. *b*, e 76, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.
5. Salvo che il fatto costituisca reato, il datore di lavoro che alteri i moduli di cui al comma 1 è punito con la sanzione amministrativa da euro 5.000 ad euro 30.000. L'accertamento e l'irrogazione della sanzione sono di competenza delle Direzioni territoriali del lavoro. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla l. 24 novembre 1981, n. 689.
6. All'attuazione del presente articolo si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.
7. I commi da 1 a 4 non sono applicabili al lavoro domestico e nel caso in cui le dimissioni o la risoluzione consensuale

intervengono nelle sedi di cui all'art. 2113, quarto comma, c.c. o avanti alle commissioni di certificazione di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 276/2003.

8. Le disposizioni di cui al presente articolo trovano applicazione a far data dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 3 e dalla medesima data sono abrogati i commi da 17 a 23-*bis* dell'art. 4 della l. 28 giugno 2012, n. 92.

Dal sito web del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Dimissioni volontarie

*A seguito delle riforme introdotte con il "Jobs Act", a partire dal 12 marzo 2016 le dimissioni volontarie e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro dovranno essere effettuate in modalità **esclusivamente telematiche**. Obiettivo di questa importante novità è contrastare il fenomeno delle "dimissioni in bianco", una pratica molto diffusa che sino ad oggi ha penalizzato i lavoratori più deboli.*

La procedura è semplice. Il lavoratore potrà scegliere tra due opzioni:

- ***inviare il nuovo modulo autonomamente tramite il sito del Ministero del Lavoro.*** In questo caso è necessario munirsi del Pin INPS Dispositivo, accedendo al portale dell'Istituto o recandosi in una delle sue sedi. Si potrà così accedere al form online che permetterà di recuperare le informazioni relative al rapporto di lavoro da cui si intende recedere dal sistema delle Comunicazioni Obbligatorie. Per i rapporti instaurati precedentemente al 2008, invece, il lavoratore dovrà indicare la data di inizio del rapporto di lavoro, la tipologia contrattuale e i dati del

- datore, in particolare l'indirizzo email o PEC. Nell'ultima fase dovranno essere inseriti i dati relativi alle dimissioni o alla risoluzione consensuale o alla loro revoca;*
- ***rivolgersi ad un soggetto abilitato*** (patronato, organizzazione sindacale, ente bilaterale, commissioni di certificazione) che avrà il compito di compilare i dati e inviarli al Ministero del Lavoro.

*Ogni modulo salvato, dai soggetti abilitati o dai lavoratori, sarà caratterizzato da due informazioni identificative: la data di trasmissione (Marca temporale) e un codice identificativo coerente con la data. **Il lavoratore ha sempre la possibilità di revocare le dimissioni o la risoluzione consensuale entro 7 giorni successivi alla comunicazione.***

La consultazione dei modelli telematici delle dimissioni volontarie/risoluzione consensuale e della loro revoca, è permessa, in sola lettura, ai datori di lavoro della propria azienda e alle Direzioni Territoriali del Lavoro competenti.

La nuova procedura è descritta nel Decreto Ministeriale del 15 dicembre 2015. Restano fuori, dal campo di applicazione della presente norma, il lavoro domestico, le dimissioni e la risoluzione consensuale disposta nelle sedi conciliative indicate nell'art. 2113 c.c., 4° comma e nelle Commissioni di certificazione.

Il protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura*

di Giovanna Carosielli

Il 27 maggio scorso i **Ministeri del lavoro, dell'interno e delle politiche agricole** hanno **sottoscritto**, d'intesa con cinque regioni, le parti sociali maggiormente rappresentative nel settore agricolo e le organizzazioni di volontariato e non governative, un **protocollo sperimentale per contrastare il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori** (in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19](#)).

Il protocollo mira a **contrastare** il preoccupante fenomeno del **caporalato**, che, specialmente in agricoltura, testimonia le condizioni di lavoro di molti cittadini, spesso extracomunitari privi di permesso di soggiorno, in spregio alle minime regole dell'ordinamento, come una recente inchiesta parlamentare ha rivelato (cfr. l'intervista sul caporalato rilasciata da Bruno Giordano a Radio Radicale, in [Boll. ADAPT, 6 giugno 2016, n. 20](#)).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 giugno 2016, n. 21](#).

L'accordo in commento si fonda su **tre pilastri fondamentali** – cura, legalità ed uscita dal ghetto –, frutto di un approccio multidisciplinare ed integrato, volto a fornire una **visione unitaria** e, soprattutto, **completa del fenomeno**.

Infatti, solo declinando i beni costituzionali della **salute** e del **diritto al lavoro** in senso ampio, comprensivo così della sicurezza nei luoghi di lavoro come della regolare costituzione e svolgimento del rapporto di lavoro, nonché **contrastando l'isolamento** culturale, economico, linguistico e sociale in cui di solito vivono gli extracomunitari, è possibile coniugare il rispetto di imprescindibili diritti umani e lavorativi con la salvaguardia dell'ordine e dell'igiene pubblici.

L'attivazione sul territorio di soggetti istituzionali, sociali e di volontariato, rappresenta lo strumento per promuovere **controlli capillari** e diffondere la **cultura della legalità**, anche favorendo accordi negoziali territoriali e/o bilaterali valorizzanti le imprese rispettose della normativa di settore.

Nel merito, l'intesa prevede una **pianificazione dei controlli** nelle province di Caserta, Foggia, Bari, Lecce, Potenza, Reggio Calabria e Ragusa, ove con più frequenza viene registrata l'illecita attività intermediaria tra domanda ed offerta di lavoro svolta dai caporali, che lucrano sulla differenza tra il prezzo pattuito con il beneficiario della prestazione ed il misero compenso giornaliero corrisposto al lavoratore.

A riguardo, degna di nota è la prevista stipulazione di **convenzioni per la realizzazione del trasporto gratuito dei braccianti** nel tragitto che dal luogo in cui vivono li conduce ai campi con il relativo rientro a fine giornata, posto che, spesso, il con-

trollo esercitato sui lavoratori inizia proprio mediante tale collegamento.

È altresì prevista la costituzione di **tavoli permanenti di coordinamento**, composti da ispettori del lavoro, dell'Asl e dell'Inail e presieduti da ciascun prefetto delle predette province, volto al **sostegno** di alcune **attività**, di cui le più significative – oltre al menzionato trasporto gratuito – attengono all'istituzione di **presidi medico-sanitari mobili** per fornire immediata assistenza ai lavoratori, alla **distribuzione gratuita di acqua e cibo**, all'organizzazione di **iniziative** ludiche e/o di **integrazione** degli immigrati con la popolazione locale, al potenziamento di iniziative volte alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, alla sperimentazione di **sportelli informativi** sulla ricerca dell'alloggio dei lavoratori e più in generale sui loro diritti, nonché alla destinazione degli immobili confiscati alla criminalità organizzata in centri di servizio e/o assistenza per i prestatori di lavoro.

Infine, all'istituendo **gruppo di coordinamento e controllo**, composto da due membri per ciascun Ministero interessato ed uno per ciascuna Regione e/o organizzazione sottoscrittrice dell'accordo, è affidato il **monitoraggio tecnico-amministrativo** delle attività poste in essere dagli organismi interessati dall'intesa, con contestuale **verifica** dell'attuazione del protocollo di cui dar conto in una relazione annuale.

Al termine del periodo di sperimentazione fissato al 31 dicembre 2017, sulla base dei risultati raggiunti può essere proposta la **prosecuzione del protocollo**, ovvero una sua modifica in ragione di misure ritenute più efficaci per gli obiettivi da perseguire.

In termini positivi, occorre registrare la **consapevolezza** a livello governativo del **problema** e la conseguente attivazione di misure di contrasto al medesimo in prossimità della stagione estiva, da sempre latrice di notizie sulle condizioni di degrado e sfruttamento, quando non addirittura decessi, dei prestatori d'opera nei campi agricoli, nell'ottica quantomeno di arginare l'entità di una situazione inaccettabile.

In attesa dell'attuazione pratica dell'accordo e confidando che quest'anno il caporalato e lo sfruttamento risultino effettivamente contenuti, occorre tuttavia segnalare una **scarsa visione d'insieme** del piano d'azione predisposto dal Governo.

Infatti, le iniziative contenute nel protocollo sperimentale rischiano di non andare oltre la mera, per quanto doverosa, **gestione dell'emergenza**, fornendo assistenza a volte persino vitale ai lavoratori, senza tuttavia provare ad affrontare le molteplici cause alla base del caporalato ed, in generale, del lavoro irregolare in agricoltura.

Tralasciando le manifestazioni parossistiche del fenomeno, per le quali evidentemente la risposta penale può tuttora risultare efficace – pur nella difficoltà di dimostrare la condizione di sfruttamento dei lavoratori –, un **ripensamento della disciplina e degli oneri datoriali nel settore agricolo**, anche mediante una gestione più razionale e completa dei *voucher* – la cui scarsa possibilità di utilizzo in agricoltura confligge con la liberalizzazione operata in altri settori produttivi –, potrebbe costituire il contesto in cui indurre a rapporti di lavoro regolari.

Allo stesso modo, andrebbe **chiarita la declinazione pratica**, in agricoltura, del **mantenimento in servizio del lavoratore** “in

nero” nel caso di sua regolarizzazione, ai fini dell’accesso alla nuova procedura premiale della diffida.

Infatti, in ragione della stagionalità e brevità di molte prestazioni lavorative, il Ministero del lavoro con l’inedita nota prot. n. 20549/2015 ha annunciato chiarimenti operativi nel settore agricolo, che tuttavia non sono stati ancora emanati, non eliminando incertezza ed una certa rigidità poco funzionali anche alla soluzione delle criticità che il medesimo protocollo intende risolvere.

Peraltro, ai fini del contrasto del caporalato, un rimedio civilistico dissuasivo è rintracciabile nella **responsabilità solidale** nel caso di **occupazione irregolare di clandestini** prevista dalla [direttiva 2009/52/CE](#), parzialmente attuata dal [decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109](#), e nei fatti mai attivata nell’ordinamento (cfr. G. Carosielli, *La solidarietà retributiva nei subappalti introdotta dalla direttiva 2009/52/CE: un’altra ipotesi di responsabilità?*, in *Diritto Relazioni Industriali*, 2015, 4, 1197 ss.), benché il coinvolgimento del committente beneficiario della prestazione per quanto attiene alle retribuzioni arretrate, ai costi per il rimpatrio dei lavoratori ed alle sanzioni finanziarie ed amministrative, potrebbe contrastare, o anche solo limitare, il ricorso al *merchandage du travail*, palesando l’antieconomicità di tale scelta, senza dover attendere gli esiti del processo penale.

Occorre quindi sperare che la menzione nella premessa del protocollo vuoi dell’atto normativo comunitario vuoi del provvedimento nazionale di sua trasposizione, sia sintomatica di un auspicabile cambio di passo, a livello governativo, verso l’**impiego di tutti gli strumenti**, anche esistenti, per liberare il mercato del lavoro nazionale da tale fenomeno, affiancando a rimedi contin-

genti approcci più strutturali, in grado di affrontare il problema nella sua radicata complessità.

Il lavoro accessorio alla prova del correttivo: un sistema sanzionatorio fragile e incoerente*

di Pierluigi Rausei

Fra gli **interventi maggiormente attesi e annunciati del decreto correttivo** ai decreti delegati attuativi della legge n. 183/2014, cd. *Jobs Act*, vi è senz'altro quello che attiene al **lavoro accessorio**.

Tanta la centralità – in termini di politica del diritto – assegnata alla portata emendativa sul lavoro mediante voucher che le relative disposizioni dello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta di venerdì 10 giugno 2016 rappresenta l'unica correzione proposta dal Governo al Parlamento per l'intero d.lgs. n. 81/2015, che pure un anno fa (la norma è in vigore dal 25 giugno 2015) era intervenuto per “semplificare” e “unificare” in un unico testo normativo la disciplina dei contratti individuali di lavoro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 giugno 2016, n. 23](#).

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

A voler sintetizzare la portata normativa dell'art. 1 dello schema del decreto correttivo in materia di lavoro accessorio, attiene al chiarimento dei **limiti di operatività** del *voucher* in agricoltura e alla **specificazione dei termini della comunicazione preventiva** per l'attivazione delle prestazioni di lavoro accessorio con la contestuale introduzione di una nuova specifica sanzione amministrativa per l'omessa o irregolare effettuazione dell'adempimento informativo preliminare.

Se la prima delle due modifiche si limita, sostanzialmente, a **svincolare gli imprenditori agricoli dal doppio limite economico sancito dall'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015**, la seconda correzione, invece, si palesa per una **clamorosa incoerenza di fondo**, giacché l'intervento rispetto al termine massimo di effettuazione della comunicazione preventiva (obbligo che deve essere adempiuto almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione di lavoro) apparentemente stringente, si accompagna il **venire meno della delimitazione della comunicazione ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi** che, pertanto, legittima una comunicazione unica per interi mesi di lavoro accessorio (tranne in agricoltura dove si pone il limite temporale massimo a una settimana di lavoro accessorio), abbandona le strumentazioni telematiche (passando da una comunicazione effettuata attraverso modalità telematiche, che comprendeva anche sms o posta elettronica a questi ultimi due strumenti in via esclusiva) e, ancor più gravemente, ad una sanzione amministrativa *ad hoc* (che replica quella già prevista dall'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 per il lavoro intermittente) che, tuttavia, delinea **un sistema sanzionatorio fragile e, soprattutto, incoerente** rispetto alle finalità della norma del decreto correttivo che dichiaratamente si volge a contrastare fenomeni di utilizzo irregolare, fraudolento e abusivo del lavoro accessorio, giacché viene forte-

mente ridotta (se non quasi azzerata) la possibilità di applicare la maxisanzione contro il lavoro sommerso nei casi di omessa comunicazione come con l'attuale testo del d.lgs. n. 81/2015 accade ordinariamente.

Tali osservazioni, peraltro, trovano maggiore e migliore consolidamento in un'analisi di dettaglio dei due interventi di correzione proposti dal Governo.

I limiti economici di utilizzo del voucher non agricolo

Più specificamente l'art. 1, comma 1, *lettera a)*, dello schema di decreto delegato conferma i limiti sanciti dall'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 per quanto attiene alle prestazioni di lavoro accessorio rese nei confronti dei committenti imprenditori non agricoli o professionisti, con riferimento, quindi, a compensi superiori a 7.000 euro netti (pari a 9.333 euro lordi, soggetti a rivalutazione annuale sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati) nel corso di un anno civile (dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, Circolare Inps n. 149/2015), rispetto alla totalità dei committenti, con un ulteriore limite per ciascun singolo committente pari a 2.000 euro (pure soggetto a rivalutazione annuale), inferiore rispetto ai 2.020 euro oggi in vigore (cfr. Circolare Inps n. 149/2015, per un lordo di 2.693 euro).

La norma conferma, dunque, il doppio limite economico: quello generale inteso, per ciascun percipiente, come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti e quello specifico riferito al singolo committente imprenditore non agricolo o professionista.

Rimane, conseguentemente, confermato quanto sancito dal Ministero del Lavoro con Circolare n. 35/2013 secondo cui **«la legittimità del ricorso all'istituto va verificata esclusivamente sulla base dei limiti di carattere economico»**.

Il voucher in agricoltura

Un secondo intervento riformatore attiene al lavoro accessorio in agricoltura: l'art. 1, comma 1, *lettera b)*, dello schema di decreto correttivo modifica l'alinea dell'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 per sancire che **il doppio limite previsto dal comma 1 dello stesso articolo non riguarda le prestazioni di lavoro accessorio rese in agricoltura**, le quali, dunque, seguitano ad essere soggette al solo limite complessivo di 7.000 euro netti, anche per il singolo committente, fermo restando l'ammissibilità per:

1. le prestazioni di natura occasionale rese in attività agricole di carattere stagionale da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età (con le limitazioni soggettive rispetto agli impegni scolastici già oggi vigenti);
2. le prestazioni svolte a favore degli agricoltori con basso volume di affari, secondo le disposizioni di cui all'art. 34, comma 6, del D.P.R. n. 633/1972 (che hanno realizzato l'anno precedente, o prevedono di realizzare in caso di inizio attività, un volume d'affari non superiore a euro 7.000, costituito per almeno due terzi da cessione di prodotti), che non possono, tuttavia, essere svolte da persone iscritte, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli;
3. Il decreto correttivo, dunque, nei suoi primi due interventi si limita sostanzialmente ad esonerare il settore agricolo dal limi-

te condizionante già oggi imposto ai committenti imprenditori e professionisti, in qualche misura legittimando un maggiore ricorso al lavoro accessorio in agricoltura, pure nel contesto delle due peculiarità soggettive ed oggettive sopra richiamate e ribadite nel quadro regolatorio riformato.

La comunicazione preventiva

Senza dubbio più dirompente, tuttavia, appare la modifica contenute nell'art. 1, comma 1, *lettera c)*, dello schema di decreto correttivo, che riscrive integralmente l'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015.

La disposizione, che il decreto di riforma vorrebbe sostituire, ha introdotto nell'ordinamento uno specifico obbligo di comunicazione preventiva alla Direzione territoriale del lavoro, per i soli committenti imprenditori o professionisti, che deve riguardare i dati anagrafici, il codice fiscale del lavoratore e il luogo della prestazione, per le attività di lavoro accessorio relative ad un arco temporale non superiore a 30 giorni, da effettuarsi con modalità telematiche, anche attraverso sms o posta elettronica. Tale nuova comunicazione obbligatoria si presenta destinata a sostituire la comunicazione preventiva telematica semplificata disciplinata dalla Circolare Inps n. 177/2013 (in base agli artt. 2 e 5 del D.M. 12 marzo 2008, attuativo dell'art. 72, comma 5, del D. Lgs. n. 276/2003), rivolta tuttavia alla generalità dei committenti, mentre la nuova comunicazione interessa, come detto, esclusivamente i committenti imprenditori o professionisti. Fatto sta, però, che **ad oltre un anno di distanza dall'entrata in vigore della norma la stessa non è mai stata resa operativa**, per cui – come chiarito dal Ministero del Lavoro con nota n. 3337/2015 – la comuni-

cazione telematica preventiva è ancora oggi effettuata secondo le procedure di cui alla Circolare Inps n. 177/2013.

L'art. 1, comma 1, *lettera c)*, dello schema di decreto correttivo sostituisce, dunque, il terzo comma dell'art. 49 del d.lgs. n. 81/2015, anzitutto, per sostituire la Direzione territoriale del lavoro, con la sede territoriale competente dall'Ispettorato nazionale del lavoro, istituito dal d.lgs. n. 149/2015, di cui al DPR n. 109/2016, quale autorità destinataria della comunicazione preventiva.

In secondo luogo l'intervento correttivo interviene rispetto al termine massimo di effettuazione della comunicazione preventiva, che esige **l'adempimento almeno un'ora prima** dell'effettivo inizio della prestazione di lavoro accessorio.

Il terzo profilo di modifica sostanziale dell'obbligo di comunicazione preventiva già introdotto dal d.lgs. n. 81/2015 nel testo vigente, seppure non attuato, riguarda il venire meno della delimitazione della comunicazione ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi alla comunicazione stessa. Il decreto correttivo, quindi, **per i committenti imprenditori non agricoli o professionisti legittima una comunicazione unica per interi mesi di lavoro accessorio**, giacché la norma pone un limite temporale soltanto al lavoro accessorio reso in agricoltura dove si sancisce che la comunicazione deve riguardare al massimo un arco temporale di sette giorni.

Il quarto aspetto correttivo attiene ai contenuti della comunicazione, se la norma vigente, infatti, richiede l'esplicita indicazione dei dati anagrafici e del codice fiscale del lavoratore (oltre a luogo della prestazione e durata della stessa per un massimo di trenta

giorni), **la disposizione del decreto correttivo richiede alternativamente i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore**, in ottica chiaramente semplificatoria per l'utilizzo del lavoro accessorio.

Infine, ma forse soltanto **per una sbadata costruzione tecnica della norma, il decreto correttivo sembra voler abbandonare le strumentazioni telematiche**, oggi espressamente previste dalla disposizione in vigore, passando da una comunicazione da effettuarsi attraverso modalità telematiche, comprendenti anche sms o posta elettronica, a una comunicazione effettuata esclusivamente attraverso sms o posta elettronica; né pare adeguatamente robusta la previsione che rimanda ad «ulteriori modalità di comunicazione in funzione dello sviluppo delle tecnologie», a fronte di una esplicita abrogazione del vigente richiamo alle “modalità telematiche”.

In buona sostanza, dunque, **il quadro regolatorio della nuova comunicazione preventiva si presenta in un chiaro-scuro**, nel quale le ombre e le luci si rincorrono e si confondono, impedendo di individuare con reale sicurezza il perseguimento della finalità annunciata di «garantire la piena tracciabilità dei voucher», la quale, invero, potrebbe essere seriamente perseguita soltanto obbligando ad un limite temporale massimo la generalità delle prestazioni di lavoro accessorio che possono formare oggetto di una stessa comunicazione (oggi 30 giorni) e precisando, con espressa previsione normativa, che la durata della prestazione deve essere indicata con esplicita dichiarazione delle singole giornate e del numero di ore di lavoro accessorio previsti nell'arco temporale al quale la comunicazione fa riferimento, aspetto che nel testo vigente e, ancor più, in quello dello schema di decreto correttivo è assente.

La nuova sanzione amministrativa per l'omessa comunicazione

D'altra parte, nel sostituire l'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, l'art. 1, comma 1, *lettera c)*, dello schema di decreto correttivo, recupera la previsione contenuta nell'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 a garanzia di effettività dell'analoga comunicazione preventiva per le prestazioni di lavoro intermittente, sancendo che per ciascun lavoratore accessorio per il quale sia stata omessa la comunicazione preventiva venga applicata una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 400 ad euro 2.400, rispetto alla quale viene espressamente esclusa la possibilità di applicare la procedura di diffida precettiva di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 (per cui nessuna differenza potrà essere operata, sul piano sanzionatorio, fra chi omette del tutto la comunicazione e chi la effettua tardivamente anche in assenza di qualsiasi controllo ispettivo ovvero di qualsiasi impulso esterno a regolarizzare la condotta materialmente sanabile, in palese contrasto con la legge n. 183/2014 che incentivava il ricorso agli istituti premiali e di immediata regolarizzazione come la diffida appunto).

Ne deriva, dunque, che **il committente, al fine di estinguere l'illecito amministrativo, sarà ammesso esclusivamente al pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta**, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, nella misura pari a 800 euro per ciascuna comunicazione omessa e per ciascun lavoratore al quale la stessa faccia riferimento.

Peraltro, non soltanto la mera omissione della comunicazione risulta sanzionabile, ma anche l'aver effettuato la comunicazione con modalità e strumenti difformi da quelli previsti dalla legge,

ovvero per averla effettuata priva dei contenuti essenziali richiesti dalla norma.

Lo spazio minimo per la maxisanzione contro il sommerso

Tuttavia, come anticipato in premessa, il nuovo contenuto dell'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, come delineato dall'art. 1, comma 1, *lettera c)*, dello schema di decreto correttivo, **traccia un sistema sanzionatorio fragile e decisamente incoerente rispetto alle finalità della norma.**

Se, infatti, come chiaramente emerge dalle indicazioni del Governo, il decreto correttivo è volto a contrastare ipotesi di ricorso abusivo, irregolare e fraudolento a prestazioni di lavoro accessorio, **la previsione di una esplicita sanzione amministrativa per la violazione degli obblighi relativi alla comunicazione preventiva per l'utilizzo dei *voucher*, riduce fortemente, e quasi azzerà, la possibilità di applicare la maxisanzione contro il lavoro sommerso nei casi di omessa comunicazione come, invece, accade con il testo vigente del d.lgs. n. 81/2015.**

La Circolare n. 4/2013 del Ministero del Lavoro, infatti, richiama la centralità della comunicazione preventiva ai fini della regolarità della prestazione e per non incorrere nella maxisanzione che va applicata dagli Ispettori del lavoro quando manca la comunicazione preventiva, perché si tratta di una ipotesi di non sussistenza del «titolo» che legittima l'utilizzo del lavoro accessorio, pertanto la prestazione resa deve considerarsi «in nero», in quanto si ha una «prestazione di fatto, non censita preven-

tivamente» dalle strutture pubbliche chiamate dalla legge a vigilare sulla corretta attuazione dell'istituto.

Con il nuovo testo, invece, nessuna maxisanzione potrà essere applicata con riferimento all'omesso adempimento dell'obbligo di comunicazione preventiva, se non nell'ipotesi in cui il committeente imprenditore o professionista non abbia provveduto ad acquistare preventivamente («per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio»), «esclusivamente attraverso modalità telematiche», i buoni orari, numerati progressivamente e datati, a norma dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015. Né potrà sostenersi agevolmente che la nuova sanzione amministrativa interesserà soltanto le comunicazioni preventive effettuate senza i contenuti richiesti dalla norma o con contenuti in tutto o in parte incompleti o non corretti, mentre per l'omessa comunicazione rimarrebbe applicabile la maxisanzione contro il sommerso, perché il testo dell'art. 1, comma 1, *lettera c)*, dello schema di decreto correttivo fa espresso riferimento alla violazione degli obblighi di comunicazione e non limitatamente ai contenuti in tutto o in parte omessi nella comunicazione preventivamente effettuata.

Il contrasto al caporalato attraverso il reato di intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento del lavoro*

di Pierluigi Rausei

Con l'approvazione (il 1° agosto 2016 al Senato) del disegno di legge A.S. 2217/2016 torna sulla scena legislativa italiana una speciale attenzione al contrasto del caporalato interrotta nel 2011.

La lotta al caporalato

L'odioso fenomeno del “caporalato” rappresenta una forma di drammatico sfruttamento del lavoro, in particolare in agricoltura e in edilizia, ma non di rado esteso anche al settore delle manifatture, presente in non poche aree del Paese, spesso collegato a comportamenti criminali e malavitosi connessi ad organizzazioni mafiose.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 settembre 2016, n. 28](#).

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

Il contrasto al caporalato è stato per lungo tempo un punto fermo della legislazione in materia di lavoro, che sanzionava penalmente, ancor prima della introduzione dell'ipotesi di delitto in esame, sia il "caporale" che i datori di lavoro che sfruttano i lavoratori "reclutati".

Non così, invece, per effetto della depenalizzazione di cui al d.lgs. n. 8/2016 e della riforma dei contratti di lavoro operata dal d.lgs. n. 81/2015, per cui dal 6 febbraio 2016 permane penalmente sanzionata soltanto una delle situazioni illecite tipicamente riconducibili al caporalato, vale a dire l'intermediazione illecita con finalità di lucro (il caporalato di primo livello, come ad esempio la "raccolta" nei cosiddetti "smorzi" nel Lazio), al contrario è stata trasformata in illecito amministrativo l'interposizione illecita (il caporalato di secondo livello, cioè l'effettivo impiego dei lavoratori "reclutati" dal caporale da parte degli imprenditori edili ed agricoli), mentre la somministrazione fraudolenta è stata addirittura abolita (*abolitio criminis*), senza neppure una *reductio* di sanzionabilità almeno in sede amministrativa.

Le modifiche proposte al delitto di intermediazione con sfruttamento

L'art. 12 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha introdotto nel codice penale gli articoli 603*bis* e 603*ter* volti a punire il delitto di intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento del lavoro: su tale assetto normativo si accinge ad intervenire il Legislatore con l'approvazione definitiva del ddl AS 2217/2016, ora all'esame della Camera come AC 4008/2016, che reca norme in materia di

contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura.

Il legislatore del 2011, introducendo nel codice penale il nuovo art. 603bis c.p., faceva tornare ad essere protagonista del diritto del lavoro, dopo lunghi decenni, una fattispecie delittuosa inserita nel codice penale, appunto, connotandone la collocazione nel Titolo XII del Libro II che annovera i «*delitti contro la persona*», all'interno della Sezione I, rubricata «*Dei delitti contro la personalità individuale*», del Capo III, intitolato «*Dei delitti contro la libertà individuale*», con ciò riconoscendo assoluto valore, in ottica costituzionale, alla tutela della persona e della personalità del lavoratore e dei suoi diritti di libertà.

In questo contesto il ddl AS 2217/2016, in adesione al dettato della Carta Costituzionale, rilancia la funzione sociale del lavoro, caratterizzato dalla più ampia tutela e protezione del lavoratore, declinando il binomio essenziale della regolarità e della sicurezza del lavoro. Una funzione sociale valorizzata in ragione della tutela dei diritti di personalità del lavoratore e della possibilità per ciascun individuo di realizzarsi attraverso il raggiungimento dei propri obiettivi di vita personali, garantita dalla repressione di qualsiasi fattispecie di intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento dei lavoratori, a fronte dello stato di bisogno o di necessità degli stessi, anche con ricorso a violenza, minaccia o intimidazione, con una riscrittura della ipotesi di reato prevista dall'attuale art. 603bis c.p. che risulta costruita con vincoli normativi che ne definiscono, e in larga misura ne limitano, l'ambito concreto di applicazione.

Così, per effetto dell'art. 1 del ddl AS 2217/2016, viene riscritto il reato di cui all'art. 603bis c.p., differenziandolo in due fattispe-

cie delittuose distinte: la prima, punita con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore, per aver reclutato manodopera da destinare al lavoro presso altri in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, nonché per aver assunto, utilizzato o impiegato manodopera, anche dopo intermediazione, assoggettando i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno; la seconda, punita con la reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore, quando i fatti di intermediazione, assunzione, utilizzazione o impiego sono commessi mediante violenza o minaccia.

La norma poi conferma gli indici di sfruttamento già in vigore sostituendo, tuttavia, la difficile condizione di “sistematicità” con la “reiterazione” della condotta relativa alla corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi o comunque sproporzionate rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, nonché alla violazione della normativa relativa all’orario di lavoro e ai tempi di riposo.

Ribadita è anche l’aggravante speciale che opera nel caso in cui i lavoratori reclutati sono più di tre oppure quando almeno una delle persone intermedie è un minore in età non lavorativa o, infine, se i lavoratori intermediati sono stati esposti a situazioni di grave pericolo.

L’art. 2 del ddl AS 2217/2016 prevede l’introduzione di due nuovi articoli nel codice penale, con la finalità di rendere più efficace l’applicazione del reato di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera previsto dall’art. 603-*bis*, a contrasto del caporalato, in particolar modo (ma non solo) nel settore agricolo.

In questa prospettiva, dunque, si intende inserire nel codice penale il nuovo art. 603-bis.1, rubricato *Circostanza attenuante*, per sancire che la pena è diminuita da un terzo a due terzi per chi, nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a ulteriori conseguenze ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o giudiziaria per la raccolta di prove decisive per individuare o catturare i concorrenti o infine per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. Una circostanza attenuante ad effetto speciale, quale utile tentativo per provare ad abbattere il muro di omertà che ordinariamente protegge le fattispecie criminose del caporalato.

Analogamente si prevede l'introduzione del nuovo art. 603-bis.2. (rubricato *Confisca obbligatoria*, per sancire l'obbligo di confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto (salvo che appartengano a persona estranea al reato) in tutti i casi di condanna, ma anche di applicazione della pena su richiesta delle parti *ex art.* 444 c.p.p., per il delitto di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera di cui all'art. 603-bis c.p., estendendo in ciò ad una ipotesi di reato in materia di lavoro quanto già previsto dall'art. 20, comma 4, della legge n. 689/1981 per le violazioni amministrative gravi o reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro (per effetto dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 187/2010, convertito dalla legge n. 217/2010). Sono fatti espressamente salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno. La norma d'altra parte introduce anche la confisca dei beni di cui il reo ha la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato

se non è possibile la confisca delle cose che furono destinate alla commissione del reato o ne furono prodotto o profitto.

Una prospettiva di efficacia e di effettività si coglie nell'art. 3 del ddl n. 2217/2016 AS il quale stabilisce che nei procedimenti per i reati di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera di cui all'art. 603-*bis* c.p., se l'interruzione dell'attività imprenditoriale può comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico dell'azienda, sia disposto dal giudice il controllo giudiziario dell'azienda (*ex art. 321, comma 1, c.p.p.*), anziché il sequestro, con contestuale nomina di uno o più amministratori giudiziari per la rimozione delle condizioni di sfruttamento, chiamati a regolarizzare i lavoratori che prestavano la propria attività lavorativa in assenza di un regolare contratto e ad adottare adeguate misure, anche in difformità rispetto a quelle proposte dall'imprenditore, per impedire che le violazioni possano ripetersi.

Sempre in tema di confisca l'art. 5 del ddl n. 2217/2016 AS prevede una specifica modifica all'art. 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge n. 306/1992, convertito dalla legge n. 356/1992, per estendere la confisca anche al denaro, ai beni o alle altre utilità di cui il condannato per il delitto di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere comunque la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica.

Sotto altro profilo, l'art. 4 del ddl n. 2217/2016 AS estende l'arresto obbligatorio, ai sensi dell'art. 380 c.p.p., anche al

delitto di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera, per il quale l'articolo 6 del ddl n. 2217/2016 AS introduce anche la responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 (con modifica dell'elenco di reati previsto dall'art. 25-*quinquies*, comma 1, *lettera a*).

Infine, l'art. 7 del ddl n. 2217/2016 AS estende alle vittime del delitto di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera le tutele del Fondo previsto dalla legge n. 228/2003 per le vittime della tratta, in considerazione della omogeneità dell'offesa ricevuta.

Mobilità: niente sgravio dopo la 1^a proroga del contratto a termine*

di Antonio Tola

Il beneficio contributivo di cui all'art. 8, comma 2, legge n. 223/91 non spetta per le proroghe oltre la prima. È quanto sostiene una sede provinciale Inps con una interpretazione che, in verità, risulta difficile da poter condividere.

Un datore di lavoro assume, con contratto a termine pari a tre mesi, un soggetto iscritto nelle liste di mobilità a seguito di licenziamento intimato da altra azienda, nell'ambito di licenziamenti collettivi di cui all'articolo 24 della legge n. 223/91 citata. Successivamente, il contratto viene prorogato, una prima volta per ulteriori tre mesi (totale sei mesi) e, infine, una seconda volta, per ulteriori sei mesi (totale 12 mesi).

Orbene, secondo la predetta sede Inps, si sostiene che, in tali casi, le agevolazioni contributive in discussione spettino esclusivamente per la durata iniziale (primi tre mesi) e per la prima proroga (ulteriori tre mesi), mentre non competono per la seconda proroga ovvero per gli ultimi sei mesi. Le

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 settembre 2016, n. 31.](#)

ragioni di tale posizione troverebbero fondamento sul presupposto dichiarato che, in base alla legge n. 223/91, non sarebbe ammessa più di una proroga.

In verità la legge n. 223/91, non prevede assolutamente una simile condizione e, infatti, l'articolo 8 comma 2, testualmente recita: «2. I lavoratori in mobilità possono essere assunti con contratto di lavoro a termine di durata non superiore a dodici mesi. La quota di contribuzione a carico del datore di lavoro è pari a quella prevista per gli apprendisti dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25 e successive modificazioni. Nel caso in cui, nel corso del suo svolgimento, il predetto contratto venga trasformato a tempo indeterminato, il beneficio contributivo spetta per ulteriori dodici mesi in aggiunta a quello previsto dal comma 4». **L'unico limite previsto, quindi, nel caso di un contratto a termine, riguarda la sua durata complessiva** che non può essere superiore a **dodici mesi** e ciò, a parere di chi scrive, indipendentemente dal fatto che si tratti della durata inizialmente pattuita o di quella finale, comprensiva di eventuali proroghe.

L'interpretazione che si contesta svilirebbe gravemente la *ratio* normativa funzionale ad incentivare il reimpiego di soggetti disoccupati – sia pure in occupazioni temporanee – infatti con circolare n. 50 del 5.3.1997, **l'Inps si interessò del problema** allo scopo di fornire i chiarimenti ritenuti necessari per la corretta applicazione delle agevolazioni contributive in esame, **sostenendo che la disciplina dell'art. 8, comma 2, non potesse prescindere dal quadro normativo** descritto dalla legge n. 230/1962 allora **vigente**, ebbe a sostenere la possibilità della «proroga eccezionale del termine, con il consenso del lavoratore, non più di una volta e per un tempo non superiore alla durata del contratto iniziale (art. 2, comma 1, legge n. 230/1962),

nell'ambito sempre della durata massima di dodici mesi (art. 8, comma 2, legge n. 223/1991)». **Tale interpretazione, già all'epoca, appariva non coerente con la ratio della citata legge n. 223/91 che, nel prevedere la possibilità di assunzione a termine di durata non superiore a dodici mesi, si configura in realtà, una autonoma ipotesi diversa da quelle già previste allora dalla legge n. 230/62 disciplinante, per l'appunto, il lavoro a tempo determinato come, del resto, avallato dalla Giurisprudenza (cfr. Cass. 10.7. 2000, n. 9174; Cass. 14.12.2001, n. 15820) con la conseguenza che «nei confronti dei lavoratori in mobilità, si è realizzata un'assoluta liberalizzazione del lavoro temporaneo, che incontra un unico limite di carattere temporale, riferito alla sua durata massima, che non potrà essere superiore a dodici mesi» (cfr. Cass. 10.7. 2000, n. 9174).**

Come è noto la legge n. 230/62 è stata successivamente abrogata dal **d.lgs. n. 368/2001 che nulla aveva modificato rispetto alla specialità e alla regolamentazione propria dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 223/91. Dalla lettura del predetto Decreto si rilevava, invece, che tale autonoma regolamentazione, fosse maggiormente rafforzata dal tenore del comma 1, lettera c-ter dell'articolo 10, così come integrato dall'articolo 7, comma 1, lettera d) del D.L. n. 28.6.2013, n. 76 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 9.8.2013, n. 99. Tale norma, in effetti, aveva definitivamente precisato l'esclusione dal campo di applicazione del d.lgs. n. 368/2001, in quanto già disciplinati da specifiche normative, i rapporti instaurati ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223, ossia appunto quelli con i lavoratori assunti dalla mobilità; specialità confermata, peraltro, anche dal Ministero del Lavoro con la circolare 29 agosto 2013, n. 35. Già la nota 23 giugno 2005, del Ministero del Lavoro, in risposta alla nota Inps n.**

00030005502 del 19.5.2005, aveva avuto modo di soffermarsi sul superamento dei presupposti giuridici sui quali si era formata la citata circolare n. 50/1997.

Anche **l'ultima riforma della disciplina del contratto di lavoro a tempo**, non modifica tale impostazione, confermando (art. 29, comma 1, d.lgs. n. 81/15) l'esclusione dal campo di applicazione della normativa dei rapporti instaurati ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223.

A mente e in applicazione di quanto affermato dall'Inps, in ordine all'applicazione delle agevolazioni contributive in esame, sostenente che la disciplina dell'art. 8, comma 2, non potesse prescindere dal quadro normativo descritto dalla legge n. 230/1962 allora vigente, appare quantomeno incoerente non tenere conto del mutato quadro normativo, prima a seguito del d.lgs. n. 368/2001 ed ora del d.lgs. n. 81/15, che ammette fino a cinque proroghe.

Per quanto sopra esposto, quindi, non pare che possa dubitarsi circa la legittimità a poter fruire delle agevolazioni *de quibus*, in presenza di più proroghe nell'ambito di un contratto a termine con un lavoratore iscritto nelle liste di mobilità, nel rispetto dei limiti di durata massima (dodici mesi).

Per altro verso, ci si potrebbe interrogare circa la possibilità di applicazione *tout court* della proroga nel caso di siffatto rapporto a termine. Anche sotto questo punto di vista, mi pare che si possa concludere che, nel caso del contratto a termine ex articolo 8, comma 2, legge n. 223/91, tenuto conto della specificità e della *ratio* della stessa come sopra descritte, la pro-

roga sia uno strumento attivabile anche per svariate volte nel rispetto del noto tetto massimo di dodici mesi e ciò anche in applicazione del principio generale desumibile dall'articolo 12, comma 1, delle disposizioni preliminari al Codice civile.

Tenuto conto di quanto detto finora, **considerato che, sulla questione, sono emerse interpretazioni non univoche fra le diverse sedi Inps, sarebbe quanto meno auspicabile una presa di posizione ufficiale dell'Inps al fine dare certezza alle imprese e prevenire ogni sorta di contenzioso.**

Dopo il correttivo ancora dubbi sull'efficacia delle norme antifrode per il lavoro accessorio*

di Pierluigi Rausei

L'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 24 settembre 2016, correttivo ai decreti delegati attuativi della legge n. 183/2014, cd. *Jobs Act*, riguarda le modifiche al d.lgs. n. 81/2015 e, segnatamente, nella *lettera b)*, al modello di gestione delle prestazioni di lavoro accessorio e al sistema sanzionatorio introdotto a contrasto dell'uso distorto e fraudolento.

Nel voler sintetizzare la portata del decreto correttivo in materia di lavoro accessorio, attiene anzitutto alla specificazione dei termini della comunicazione preventiva per attivare le singole prestazioni accessorie, alla introduzione di una nuova specifica sanzione amministrativa per l'omessa o irregolare effettuazione dell'adempimento informativo preliminare, ma anche forse – confrontando il testo dello schema di decreto con quello adot-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32](#).

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

tato in via definitiva – alla estensione del doppio limite economico di operatività del *voucher* (sancito dall'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015) anche al settore agricolo.

La prima delle tre modifiche riguarda l'introduzione di un termine massimo stringente per la effettuazione della comunicazione preventiva, obbligo che deve essere adempiuto almeno un'ora prima dell'inizio («almeno 60 minuti prima») della prestazione di lavoro accessorio richiesta dal committente. Rispetto allo schema di decreto qui viene risolto ogni dubbio interpretativo con riferimento all'arco temporale delle prestazioni oggetto della comunicazione, perché la norma – nel precisare che per il settore agricolo la comunicazione preventiva può riguardare «un arco temporale non superiore a 3 giorni» (erano 7 nello schema di decreto) – di fatto afferma che imprenditori non agricoli e professionisti devono effettuare la comunicazione in argomento per ogni singola giornata di lavoro accessorio e nell'ambito della stessa giornata per ogni singola prestazione, se non resa in continuità ma frazionata.

Sulle modalità di effettuazione della comunicazione permanente l'incomprensibile passaggio da un testo normativo che prevedeva (nell'originario d.lgs. n. 81/2015) una comunicazione effettuata attraverso modalità telematiche, che comprendeva anche sms o posta elettronica, a un testo che richiama espressamente soltanto questi ultimi due strumenti in via esclusiva (salvo richiamare *de futuro* ulteriori modalità individuate con decreto ministeriale «in funzione dello sviluppo delle tecnologie»).

Il secondo correttivo riguarda l'introduzione di una sanzione pecuniaria amministrativa *ad hoc* (che replica sostanzialmente quella

già prevista dall'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 per il lavoro intermittente) a garanzia dell'effettivo (tempestivo e corretto) adempimento della comunicazione preventiva.

Si tratta, tuttavia, di una previsione che sembra delineare un sistema sanzionatorio fragile e, soprattutto, incoerente rispetto alle finalità della norma del decreto correttivo che dichiaratamente si volge a contrastare fenomeni di utilizzo irregolare, fraudolento e abusivo del lavoro accessorio, giacché viene fortemente ridotta (se non quasi azzerata) la possibilità di applicare la maxisanzione contro il lavoro sommerso nei casi di omessa comunicazione, che al contrario trovava ordinaria applicazione con il testo originario del d.lgs. n. 81/2015.

Il terzo correttivo, volendo dare un senso a ciò che manca rispetto al testo presentato al Parlamento dopo i pareri resi dalle Camere, sembrerebbe riguardare l'estensione del doppio limite economico di legittimità dell'utilizzo dei voucher anche a gli imprenditori agricoli che, nel testo proposto a giugno 2016 venivano svincolati dal limite individuale per ciascun committente (in conformità a quanto già affermato in sede di prassi amministrativa).

Una comunicazione preventiva per singola giornata (per tre giorni in agricoltura)

Dirompente appare la modifica contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto correttivo, che riscrive integralmente l'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, con specifico riferimento agli obblighi informativi preventivi a carico del committente che fa ricorso al lavoro accessorio.

La disposizione, che il decreto di riforma sostituisce, aveva introdotto nell'ordinamento uno specifico obbligo di comunicazione preventiva alla Direzione territoriale del lavoro, per i soli committenti imprenditori o professionisti, riguardante i dati anagrafici, il codice fiscale del lavoratore e il luogo della prestazione, per le attività di lavoro accessorio relative ad un arco temporale non superiore a 30 giorni, da effettuarsi con modalità telematiche, anche attraverso sms o posta elettronica. Tale comunicazione obbligatoria era destinata a sostituire la comunicazione preventiva telematica semplificata disciplinata dalla Circolare Inps n. 177/2013 (in base agli artt. 2 e 5 del D.M. 12 marzo 2008, attuativo dell'art. 72, comma 5, del d.lgs. n. 276/2003), rivolta tuttavia alla generalità dei committenti, mentre la comunicazione ora novellata interessa, come detto, esclusivamente i committenti imprenditori o professionisti. Fatto sta, però, che ad oltre un anno di distanza dall'entrata in vigore della norma ora corretta la stessa non era mai stata resa operativa, per cui – come chiarito dal Ministero del Lavoro con nota n. 3337/2015 – la comunicazione telematica preventiva fino all'entrata in vigore del correttivo è effettuata secondo le procedure Inps.

Il decreto correttivo riscrive, dunque, il terzo comma dell'art. 49 del d.lgs. n. 81/2015, anzitutto, per sostituire la Direzione territoriale del lavoro, con la sede territoriale competente dall'Ispettorato nazionale del lavoro, istituito dal d.lgs. n. 149/2015, di cui al DPR n. 109/2016, quale autorità destinataria della comunicazione preventiva.

In secondo luogo l'intervento correttivo interviene rispetto al termine massimo di effettuazione della comunicazione preventiva, che esige l'adempimento almeno un'ora prima dell'effettivo inizio della singola prestazione di lavoro accessorio.

Il terzo profilo di modifica sostanziale dell'obbligo di comunicazione preventiva già introdotto dal d.lgs. n. 81/2015 nel testo vigente, seppure non attuato, riguarda il venire meno della estensione della comunicazione ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi alla stessa. Il decreto correttivo, infatti, per i committenti imprenditori non agricoli o professionisti sembra rendere obbligatoria una comunicazione singola ed individuale per ciascuna prestazione giornaliera di lavoro accessorio, giacché la norma pone un limite temporale definito e più ampio rispetto alla singola giornata soltanto al lavoro accessorio reso in agricoltura dove si sancisce che la comunicazione può riguardare al massimo un arco temporale non superiore a tre giorni (erano sette giorni nello schema di decreto).

Quanto appena affermato trova conferma nel quarto aspetto correttivo che attiene specificamente ai contenuti della comunicazione, se la norma originaria del d.lgs. n. 81/2015, infatti, richiedeva l'esplicita indicazione dei dati anagrafici e del codice fiscale del lavoratore oltre al luogo della prestazione e alla durata della stessa per un massimo di trenta giorni, la disposizione del decreto correttivo richiede alternativamente i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, in ottica chiaramente semplificatoria per l'utilizzo del lavoro accessorio, mentre – raccogliendo le critiche subito sollevate dai commentatori (anche da chi scrive) e le osservazioni avanzate nei pareri resi sullo schema di decreto – fa obbligo, al committente imprenditore non agricolo o professionista, di indicare oltre al luogo non soltanto la durata generica della prestazione, ma precisamente l'ora di inizio e di fine della stessa unitamente alla esatta individuazione del giorno. Con ciò il testo normativo sembra fare realisticamente un passo avanti verso la effettiva tracciabilità delle prestazioni lavorative rese con *voucher*,

se a tale passo in avanti non corrispondesse un rilevante passo indietro sul piano sanzionatorio.

D'altro canto, assai meno incisiva la tutela nel settore agricolo dove gli orari di inizio e fine della prestazione giornaliera di lavoro accessorio non devono essere indicati, potendosi limitare il committente imprenditore agricolo a comunicare – oltre ai dati anagrafici del lavoratore in alternativa al codice fiscale – il luogo e la durata della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore a tre giorni.

Infine, ma forse soltanto per una sbadata costruzione tecnica della norma, il decreto correttivo sembra voler abbandonare le strumentazioni telematiche, espressamente previste dalla disposizione originaria del d.lgs. n. 81/2015, passando da una comunicazione da effettuarsi attraverso modalità telematiche, comprendenti anche sms o posta elettronica, a una comunicazione effettuata esclusivamente attraverso sms o posta elettronica; né pare adeguatamente robusta la previsione che rimanda ad «ulteriori modalità di comunicazione in funzione dello sviluppo delle tecnologie» da individuarsi con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a fronte di una esplicita abrogazione del richiamo normativo testuale alle “modalità telematiche” che vengono espunte dal nuovo testo.

D'altra parte, non si comprende adeguatamente nel testo del decreto correttivo se il nuovo obbligo di comunicazione preventiva troverà immediata applicazione – dovendo comunque lo stesso essere definito sul profilo tecnico in sede amministrativa con circolare ministeriale contenente numero telefonico dedicato per sms e specificazione dell'indirizzo e-mail istituzionale da utilizzare – in quanto il terzo periodo del nuovo art.

49, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 afferma che mediante il menzionato decreto del Ministro del lavoro «possono essere individuate modalità applicative della disposizione», con ciò lasciando la previsione normativa in un limbo, sospesa fra il dover essere immediato (per l'immediata entrata in vigore del decreto correttivo) e il poter agire concreto (rimesso inevitabilmente a interventi della prassi ministeriale).

Una sanzione amministrativa per l'omessa comunicazione

Nel sostituire l'intero terzo comma dell'art. 49 del d.lgs. n. 81/2015, l'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto correttivo, recupera (ricopia e trascrive) la previsione contenuta nell'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 a garanzia di effettività dell'analoga comunicazione preventiva per le prestazioni di lavoro intermittente, sancendo che per ciascun lavoratore accessorio per il quale sia stata omessa la comunicazione preventiva venga applicata una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 400 ad euro 2.400, rispetto alla quale viene espressamente esclusa la possibilità di applicare la procedura di diffida precettiva di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 (per cui nessuna differenza potrà essere operata, sul piano sanzionatorio, fra chi omette del tutto la comunicazione e chi la effettua tardivamente anche in assenza di qualsiasi controllo ispettivo ovvero di qualsiasi impulso esterno a regolarizzare la condotta materialmente sanabile, in palese contrasto con la legge n. 183/2014 che incentivava il ricorso agli istituti premiali e di immediata regolarizzazione come la diffida appunto).

Ne deriva, dunque, che il committente di lavoro accessorio imprenditore non agricolo o professionista che non provvede alla

comunicazione dell'ora di inizio e fine almeno un'ora prima dell'avvio della prestazione ovvero il committente agricolo che nello stesso termine non comunica le prestazioni dei tre giorni successivi, al fine di estinguere l'illecito amministrativo, sarà ammesso esclusivamente al pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, nella misura pari a 800 euro per ciascun lavoratore per il quale risulta omessa la comunicazione.

Peraltro, non soltanto la mera omissione della comunicazione risulta sanzionabile, ma anche l'aver effettuato la comunicazione con modalità e strumenti difforni da quelli previsti dalla legge, ovvero per averla effettuata priva dei contenuti essenziali richiesti dalla norma.

Uno spazio residuale minimo per la maxisanzione contro il sommerso

Tuttavia, come anticipato in premessa, il nuovo contenuto dell'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, come delineato dal decreto correttivo, traccia un sistema sanzionatorio fragile e decisamente incoerente rispetto alle finalità della norma.

Se, infatti, come chiaramente emerge dalle indicazioni del Governo, il decreto correttivo è volto a contrastare ipotesi di ricorso abusivo, irregolare e fraudolento a prestazioni di lavoro accessorio, la previsione di una esplicita sanzione amministrativa per la violazione degli obblighi relativi alla comunicazione preventiva per l'utilizzo dei *voucher*, riduce fortemente, e quasi azzerava, la possibilità di applicare la maxisanzione contro il lavoro sommerso

nei casi di omessa comunicazione come, invece, accadeva con il testo originario del d.lgs. n. 81/2015.

Già la Circolare n. 4/2013 del Ministero del Lavoro, infatti, richiamava la centralità della comunicazione preventiva ai fini della regolarità della prestazione e per non incorrere nella maxisanzione, la quale andava applicata dagli Ispettori del lavoro quando mancasse la comunicazione preventiva (all'Inps o alla Dtl nello scenario normativo ante-correttivo), perché si trattava di una ipotesi di non sussistenza del «titolo» che legittimava l'utilizzo del lavoro accessorio, pertanto la prestazione resa doveva considerarsi «in nero», in quanto si aveva una «prestazione di fatto, non censita preventivamente» dalle strutture pubbliche chiamate dalla legge a vigilare sulla corretta attuazione dell'istituto.

Con il nuovo testo, invece, nessuna maxisanzione potrà essere applicata con riferimento all'omesso adempimento dell'obbligo di comunicazione preventiva, se non nell'ipotesi in cui il committente imprenditore (anche agricolo) o professionista non abbia provveduto ad acquistare preventivamente («per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio»), «esclusivamente attraverso modalità telematiche», i buoni orari, numerati progressivamente e datati, a norma dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, ovvero quando i *voucher* pur regolarmente acquistati in via telematica non risultino più in corso di validità. Venendo meno, pertanto, l'efficacia di una tutela sostanziale effettiva, che faceva obbligo al datore di lavoro sanzionato per l'utilizzo del lavoro sommerso di regolarizzare integralmente con contratto di lavoro subordinato la prestazione lavorativa resa dal lavoratore (pretesamente accessorio) irregolarmente occupato.

Né potrà sostenersi agevolmente che la nuova sanzione amministrativa interesserà soltanto le comunicazioni preventive effettuate senza i contenuti richiesti dalla norma o con contenuti in tutto o in parte incompleti o non corretti, mentre per l'omessa comunicazione rimarrebbe applicabile la maxisanzione contro il sommerso, perché il testo del decreto correttivo fa espresso riferimento alla violazione degli obblighi di comunicazione («in caso di violazione degli obblighi») e non limitatamente ai contenuti in tutto o in parte omessi nella comunicazione preventivamente effettuata.

Legittimamente argomentabile, invece, la possibilità di adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (art. 14 del d.lgs. n. 81/2008), in assenza di comunicazione preventiva, dovendosi considerare il lavoratore (sedicente) accessorio, individuato in sede di accesso ispettivo intento nello svolgimento della propria prestazione, come personale «*non risultante dalla documentazione obbligatoria*» (sempreché venga superata la soglia del 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro).

In buona sostanza, dunque, il quadro regolatorio e sanzionatorio della nuova comunicazione preventiva per il lavoro accessorio si presenta in un chiaro-scuro, nel quale le ombre e le luci si rincorrono e si confondono, impedendo di individuare con reale sicurezza il perseguimento della finalità annunciata di assicurare una piena tracciabilità dei *voucher* e di contrastarne in ogni caso l'utilizzo fraudolento o comunque illecito.

Nuovo limite economico per l'utilizzo del voucher in agricoltura?

Da ultimo, sia pure in forma interrogativa sembrerebbe essersi operato un terzo intervento riformatore che interessa il lavoro accessorio in agricoltura.

Va osservato, infatti, che l'art. 1, comma 1, *lettera b*), dello schema di decreto correttivo approvato in giugno 2016 modificava anche l'alinea dell'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 per escludere espressamente le prestazioni di lavoro accessorio rese in agricoltura dal doppio limite economico dettato dall'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015: quello generale inteso, per ciascun percipiente, come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti – 7.000 euro netti, pari a 9.333 euro lordi (soggetti a rivalutazione annuale sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati) nel corso di un anno civile (dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, Circolare Inps n. 149/2015) – e quello specifico, riferito al singolo committente – 2.020 euro netti, pari a 2.693 euro lordi (pure soggetti a rivalutazione annuale) sempre in un anno civile.

Il testo finale del decreto correttivo non contiene più tale esplicita previsione normativa, a fronte di quanto richiesto esplicitamente dalla Commissione Lavoro della Camera nel proprio parere che invocava una generalizzazione – anche estesa al settore agricolo – del limite di 2.020 euro annui per le attività rese a favore di ciascun committente.

In assenza di esplicito chiarimento da parte del competente Ministero del Lavoro, peraltro, potrebbe ancora motivatamente sostenersi (in forza della Circolare ministeriale n. 4/2013, che sot-

tolineava la specialità del settore agricolo) che le prestazioni di lavoro accessorio in agricoltura debbano seguire ad essere soggette al solo limite complessivo di 7.000 euro netti, anche per il singolo committente, ferma restando l'ammissibilità per le prestazioni di natura occasionale rese in attività agricole di carattere stagionale (da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età) e per quelle a favore degli agricoltori con basso volume di affari (precluse agli iscritti, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli).

La fine del diritto pesante del lavoro: due ipotesi*

di Maurizio Sacconi

I due disegni di legge allegati per un Testo Unico denominato “Statuto dei Lavori” e per una regolazione più semplice e più efficace in materia di salute e sicurezza nel lavoro, sono parti di un unico disegno riformatore. Cambiano i modelli organizzativi della produzione, cambiano i lavori nella quarta rivoluzione industriale. Ma nessuno può prevedere la velocità e la dimensione dei cambiamenti. Sappiamo solo che viene meno il vecchio mondo, fatto di gerarchie verticali e di mera esecuzione seriale degli ordini impartiti.

Il vecchio mondo su cui è stato costruito tutto il pesantissimo diritto del lavoro, fatto di regole protettive del “contraente debole” che ora diventano spesso un freno alla occupabilità e alla migliore tutela dello stato di salute. Lo stesso *Jobs Act* contiene apprezzabili modifiche ma le compensa con definizioni ancor più rigide circa la separazione tra lavoro autonomo e subordinato proprio nel momento in cui la realtà li avvicina.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33.](#)

I due testi vogliono quindi rappresentare altrettante ipotesi di fuoriuscita dalla vecchia regolazione del dopoguerra. Alla base di esse si pone una sorta di “salto” metodologico, quello per cui la fonte legislativa, per definizione rigida e perciò incapace di rincorrere i cambiamenti, si deve limitare alle norme fondamentali e inderogabili che sono espressione dei principi costituzionali e comunitari. Per tutto il resto si deve fare rinvio alla duttile contrattazione, soprattutto di prossimità, compresa quella individuale sviluppando la certificazione dei contratti; e per la sicurezza a quelle linee guida, norme tecniche, buone prassi la cui evoluzione e applicazione devono essere validate scientificamente.

All'origine di queste proposte sono le visioni di Marco Biagi, la sua diffidenza verso il formalismo giuridico, la sua intuizione sui cambiamenti dei lavori e sulla tutela sostanziale dell'apprendimento continuo. Esse provocheranno discussioni e forse anche le usuali invettive riservate a chi suggerisce riforme nel presupposto dell'antropologia positiva perché l'impresa non è fisiologicamente ritenuta il luogo dello “sfruttamento dell'uomo sull'uomo”. Farà discutere in particolare il radicale cambiamento ipotizzato per la prevenzione dei rischi nel lavoro.

Con i due colleghi che hanno condiviso firma e progettazione replicheremo pazientemente ai giudizi sommari e saremo aperti a recepire ogni critica costruttiva. Serenella Fucksia è medico del lavoro con esperienza. Hans Berger è albergatore in Alto Adige, già amministratore di quella Provincia autonoma ove si realizzano le migliori pratiche per quanto riguarda l'integrazione tra apprendimento teorico ed esperienza pratica. Non ci illudiamo che nell'attuale contesto politico e parlamentare sia possibile condurre ad approvazione questi DDL. Abbiamo però la volontà di concorrere con essi ad innovare la cultura regolatoria degli ultimi

settanta anni con lo scopo di liberare la vitalità economica e di promuovere il lavoro di qualità.

I nuovi lavori non possono avere vecchi diritti*

di Giuliano Cazzola

Da sempre nelle città sedi di Università una delle attività economiche più diffuse è quella di **affittare stanze o appartamenti agli studenti**. Spesso il canone viene corrisposto in nero, ma nessuno si è mai preso la briga di contrastare seriamente questo fenomeno. Per non parlare dei locali messi a disposizione degli immigrati. In termini più o meno analoghi, intorno alle più importanti stazioni ferroviarie e agli aeroporti operano dei **“taxisti” abusivi** che approfittano della fretta o della dabbenaggine dei passeggeri. Si tratta di situazioni che, di fatto, vengono tollerate perché in fondo i danni economici provocati a quanti, in quelle attività, si comportano correttamente, finiscono per essere marginali. È tutto un altro paio di maniche quando queste iniziative si organizzano e diventano **un’alternativa fondata (si parla di *on demand economy*) su di una pratica destrutturazione di figure professionali o di imprese “tradizionali”, vincolate al rispetto di precise norme di legge**. È il caso di Uber per esempio, una piattaforma a dimensione internazionale che con-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 ottobre 2016, n. 34](#), rubrica *Politically (in)correct*.

sente a normali persone in possesso di un'auto e di una patente di fornire un servizio di trasporto a pagamento.

I conduttori non se ne stanno nascosti al riparo delle colonne, bisbigliando la loro offerta come i vecchi abusivi. Il loro servizio viaggia in rete con tariffe a loro modo trasparenti. Da ultimo Federalberghi ha pubblicato i dati di un monitoraggio condotto su di un altro fenomeno, anche esso vecchio come il cucco, ma che è diventato un business di dimensione mondiale: la messa a disposizione del proprio appartamento ai turisti. Non si tratta più del classico scambio tra famiglie che decidono di visitare l'una il Paese dell'altra, ma di una **attività a fini di lucro nel campo dei servizi, senza doversi porre il problema di retribuire ed assicurare il personale, di garantire standard** di igiene e sicurezza e... di pagare, magari, le tasse. Si chiama Airbnb il portale multinazionale dell'alloggio facile preso di mira dalle denunce preoccupate di Federalberghi. Secondo Federalberghi le strutture extralberghiere censite erano poco meno di 15mila nel 2009, mentre oggi sono quasi 122mila. Il portale Airbnb ad agosto 2016 poneva in vendita oltre 222mila strutture, 100mila in più di quelle extralberghiere "ufficiali".

Tra le città maggiormente interessate al fenomeno, ci sono quelle ad alta concentrazione turistica o di maggiore appeal economico: Roma con 24mila alloggi, Milano con 13mila, Firenze con 7mila, Venezia con 5mila, Napoli con 3mila. Questioni analoghe – lo ha ricordato sul Corriere della Sera, da par suo, Dario Di vico, si pongono con un altro portale, Foodora, che è una riedizione telematica delle varie forme di "Pony express" in voga una trentina di anni or sono. **I rider di Foodora stanno svolgendo una protesta** per migliorare le retribuzioni ed aver riconosciuti dei diritti. Giustamente. **Sarebbe il caso, però, di fare tesoro di pre-**

cedenti esperienze che, alla fine, si sono tradotte in clamorose sconfitte. Anni or sono veniva condotta una guerra implacabile ai Call Center (i centralini telefonici del XX Secolo). Addirittura a quelle aziende fu imposto – con una soluzione contrattuale basata su criteri discutibili e rinegoziata di recente – di “stabilizzare” una parte del personale. Ora, dopo che molte di queste aziende di servizi sono espatriate ed altre si apprestano a farlo (quelle che sono rimaste – si veda la vertenza Almagora – non riescono a reggere la concorrenza tanto che si dichiarano costrette a licenziare), ci si rende conto che, anche nel caso dei posti di lavoro, “uno vale uno”. E che la “cattiva occupazione” non esiste (anche quando viene retribuita mediante l’utilizzo regolare dei *voucher*).

Ovviamente non ci sono soluzioni facili per problemi difficili come quelli ricordati. Anzi, l’incapacità di trovare adeguate soluzioni costituisce uno dei motivi dell’impantanamento del disegno di legge sulla concorrenza. **Non possiamo cavarcela, però, evocando il sacrosanto principio del “*competition is competition*”. Anche i mercati paralleli devono avere delle regole pertinenti.** E rispettarle. Non ci sembra, tuttavia, il caso di ricorrere a proibizioni e a divieti, allo scopo di restaurare un modello di lavoro che a noi sembra “normale” ma che è anch’esso figlio del suo tempo. Quando Giosuè ordinò al sole di fermarsi non conosceva le teorie di Galilei. Le generazioni *baby boomers* hanno vissuto gli anni difficili del secondo dopoguerra, ma hanno goduto di uno dei più lunghi periodi di pace e di benessere (e di ricchezza diffusa) che la storia recente ricordi. I popoli europei si sono dati ordinamenti democratici ed istituzioni economiche, civili e sociali che hanno garantito diritti mai goduti in precedenza in nessun’altra epoca storica.

Sarà per questo che siamo vittime di un'allucinazione, di un grave errore di analisi, culturale ancor prima che politica ed economica. Viviamo nella *Grande Illusione* (è il titolo di un celebre libro del pacifista inglese **Norman Angell**, scritto dopo la Grande Guerra e di un bellissimo film di **Jean Renoir**) per la quale i settant'anni che stanno alle nostre spalle rappresentano la "normalità", il modello di esistenza che gli esseri umani meritano di vivere. Dio glielo ha dato guai a chi glielo tocca! Per cui i diritti conquistati, usati ed abusati da un gruppo di generazioni, sono diventati la pietra di paragone della qualità della vita (e del lavoro) anche di quelle future. La realtà è un'altra. **I settant'anni di relativa pace e di grande benessere che abbiamo alle spalle sono ormai racchiusi in una parentesi della storia e forse sono irripetibili.** Così, *si parva licet*, gli esercizi pubblici possono vincere la loro battaglia sul livello della qualità dei servizi offerti alla clientela. Gli affittacamere non saranno mai in grado di fare altrettanto.

Ma una grande organizzazione capace di mettere a frutto (come ormai avviene in tanti settori) le potenzialità dei portali informatici – in maniera coerente con stili di lavoro e di vita a dimensione transnazionale e con la diffusione della digitalizzazione – produce inevitabilmente effetti destabilizzanti delle strutture preesistenti e del loro modo di operare. Probabilmente sarebbe il caso di cambiare paradigma e domandarsi perché certi processi si determinano e attraversano d'incanto confini, oceani e catene montuose. In sostanza, dove sta il problema? Nel fatto che il portale di Airbnb – al pari di Uber, Foodora e quant'altro – evita di sottoporsi ai vincoli e ai regolamenti a cui devono sottostare le strutture alberghiere o in quello per cui queste ultime ne hanno troppi? **O forse è venuto il momento che anche le tradizionali**

strutture possano sopravvivere grazie a regole “più facili” per quanto riguarda la componente cruciale del lavoro?

È questa, in fondo, la visione che sta alla base degli ultimi disegni di legge presentati al Senato, come primo firmatario, dal presidente Maurizio Sacconi. «Al lavoro stabile e per una intera carriera – è scritto nella relazione introduttiva al ddl delega sullo Statuto dei lavori; l'altro è rivolto a semplificare la disciplina sulla sicurezza sul lavoro – si contrappongono, oggi, sempre più frequenti transizioni occupazionali e professionali che richiedono tutele più adeguate e diversificate e un rinnovato protagonismo di liberi e responsabili corpi intermedi come degli stessi lavoratori e imprenditori nel naturale dialogo interno alla singola impresa.

I mutamenti del mondo del lavoro implicano l'insorgere di esigenze che spiazzano un sistema di tutele ingessato – perché fatto di molte norme rigide quanto poco adattabili alla mutevole realtà del lavoro – suggerendo l'introduzione di assetti regolatori maggiormente duttili e responsabilizzanti nell'ambito di una cornice di diritti universali». Ma poi è lo stesso Sacconi a rendersi conto del fatto che, nell'attuale contesto politico e parlamentare, sarebbe illusorio poter condurre ad approvazione questi ddl. Resta, però, aggiunge «la volontà di concorrere con essi ad innovare la cultura regolatoria degli ultimi settanta anni con lo scopo di liberare la vitalità economica e di promuovere il lavoro di qualità».

What can I do for you?
In ricordo del professor Roger Blanpain*

di Michele Tiraboschi

Martedì 11 ottobre ci ha lasciato Roger Blanpain, professore emerito di diritto del lavoro della Università Cattolica di Leuven (Belgio). Con Roger Blanpain ho avuto l'onore e il privilegio di trascorrere un intero anno di studio e ricerca, presso l'[Instituut voor Arbeidsrecht](#) da lui fondato negli anni Sessanta e presto divenuto (come lui stesso amava dire) la Mecca dei comparatisti del lavoro, quando ero un giovane assistente del professor Marco Biagi nella fase di passaggio dalla Statale di Milano dove mi ero appena laureato al Centro Studi Internazionali e Comparati di Modena.

Roger Blanpain è stato un giurista di fama internazionale nel vero senso della parola, molto conosciuto e apprezzato da tutti. Non v'era convegno di un certo livello dove non fosse presente, in ogni angolo del mondo, come vero mattatore e punto di riferimento della comunità internazionale di giuristi ed esperti di relazioni industriali al pari di poche altre figure carismatiche come Manfred Weiss, Janice Bellace e Tiziano Treu, per intenderci.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 ottobre 2016, n. 34.](#)

Nei prossimi mesi leggeremo i contributi e ricordi di chi gli è stato molto più vicino di me. Oltre a una [breve nota biografica su Wikipedia](#) segnalo [il ricordo dell'ultimo dei suoi allievi](#) in ordine di tempo, il professor Frank Hendrickx, da cui ho appreso la notizia.

Credo in ogni caso doveroso ricordare Roger Blanpain al pubblico italiano. Non solo perché è stato in molte occasioni ospite nostro e di colleghi in tantissime università italiane, ma anche, e soprattutto, **per la lezione che ci ha lasciato in eredità e credo anche per la grande vicinanza al metodo assimilato e poi costantemente praticato da ADAPT.**

Ben prima della globalizzazione e del radicamento del metodo comparato negli studi giuridici, **Roger Blanpain ci invitava a una piena e fiduciosa apertura verso il mondo e la diversità e a fare ampio ricorso alla comparazione con altri ordinamenti per meglio comprendere le complesse dinamiche del lavoro** nel contesto in cui viviamo e le implicazioni sociali che derivano dai processi economici e di regolazione della produzione di ricchezza.

«Ogni professore ha la libertà di svolgere le ricerche in cui crede e molti accademici fanno in realtà della ricerca un percorso solitario e autoreferenziale, funzionale alla loro carriera accademica». «A mio parere però» – ci diceva Roger Blanpain – **«noi professori siamo prima di tutto obbligati a identificare le principali questioni sociali che impattano sulla vita delle persone e accostarci ad esse con umiltà per dare il nostro contributo concreto. Se le persone più fragili non hanno voce e diritto di parola, io allora alzerò la mia voce per loro».**

Senza entrare nel merito dei suoi **numerosi lavori, che hanno praticamente coperto ogni tematica del diritto del lavoro e delle relazioni industriali spesso in termini pionieristici** (penso agli studi sul lavoro tramite agenzia, di cui gli sono largamente debitore, ma anche alla regolazione giuridica del lavoro sportivo quando ancora nessuno ne parlava), credo che Roger Blanpain ci abbia affidato una lezione importante **invitandoci al lavoro di gruppo - cosa allora davvero rara tra i giuristi del lavoro - e alla umiltà e al rigore del metodo come bene ha ricordato, da ultimo, Mario Napoli** nella prefazione al bel volume di Matteo Corti sulla partecipazione dei lavoratori (Ed. Vita e Pensiero del 2012).

Non è forse un caso che il primo lavoro affidatomi da Marco Biagi, agli inizi della nostra collaborazione modenese, sia stata la lettura e la revisione linguistica di alcune pagine sul metodo scritte proprio da Roger Blanpain nel capitolo introduttivo di un loro lavoro a doppia firma nella collana di materiali di diritto del lavoro e relazioni industriali ordinati da Luigi Montuschi e lo stesso Marco Biagi per i tipi di Maggioli Ed. (M. Biagi, R. Blanpain, *Diritto del lavoro e relazioni industriali nei Paesi industrializzati ad economia di mercato - Profili comparati*, Maggioli Editore, 1991). **A tutti i giovani studiosi e agli appassionati della materia consiglio la lettura di questo saggio introduttivo di Roger Blanpain dal titolo [La comparazione nel diritto del lavoro e nelle relazioni industriali](#)**, pp. 13-45 (che si può reperire open access cliccando sul titolo che ho sottolineato).

Roger Blanpain è stato uno degli artefici non solo del metodo ma anche della **comparazione giuslavoristica “in azione”**, attraverso per esempio il contributo decisivo alla nascita e poi alla vita associativa dell’International Society for Labour Law and Social

Security Law e della International Industrial Relations Association (oggi ILERA). **È a questo esempio che ci siamo ispirati tanti anni fa con Marco Biagi nel concorrere alla nascita di [ADAPT](#) e, più recentemente, alla comunità di lingua latina [CIELO](#)** imponendoci di praticare umilmente un metodo invece che limitarci solamente a leggere il diritto del lavoro (anche degli altri Paesi) sui libri e nelle leggi. Un metodo finalizzato, come dice il motto di ADAPT, a **contribuire tutti assieme alla costruzione del futuro del lavoro** che è oggi un futuro globale di incerto sviluppo anche perché condizionato da imponenti trasformazioni tecnologiche, ambientali e demografiche che non poco incidono sulla tenuta del quadro regolatorio e sui valori a cui si ispira la nostra disciplina. Di questo parleremo a Bergamo, con tanti amici provenienti da ogni parte del mondo, come amava fare Roger Blanpain, in occasione del prossimo convegno internazionale [Futuro del lavoro: una questione di sostenibilità](#) organizzato dalla Scuola di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro promossa da ADAPT e dall'Università di Bergamo, che si svolgerà in data 11-12 novembre e sarà anticipato da una giornata di pre-conferenze dal titolo [Nel cuore della nuova "Grande Trasformazione"](#) (10 novembre).

Nel condividere con tutti voi queste riflessioni a caldo su quello che Roger Blanpain ha rappresentato negli studi del diritto del lavoro, **lo saluto per l'ultima volta e lo ricordo però, prima di ogni altra cosa, come un professore: un vero professore.** Una persona importante, artefice di centinaia di progetti e iniziative di prestigio come la monumentale *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations* curata per i tipi di Kluwer Law International, e però **sempre pronto ad ascoltare tutti a partire dagli studenti. Un ascolto curioso e sincero, attento all'altro, senza peraltro alcuna barriera e senza distinzioni**

di status come ho avuto modo di verificare di persona proprio nella mia posizione di semplice neo-laureato tra i tanti giunti alla sua Mecca degli studi giuslavoristici. Questo era il tratto distintivo di vero innovatore che più lo accomunava come persona a Marco Biagi con cui pure condivideva spiccate doti organizzative, progettuali e relazionali. Come lui stesso ha scritto [nelle memorie pubblicate qualche anno fa](#), **il suo motto era: “*What can I do for you?*”.**

Chi pensa con preoccupazione al futuro della ricerca e delle nostre tanto bistrattate università, può forse ripartire da qui, **da un modo nuovo di fare università e di essere professori** che non è poi altro che un ritorno al passato, alle radici più profonde di una comunità di persone capace di pensare non solo a se stesse e alla propria carriera professionale o accademica ma anche **forti della sensibilità e della umiltà di saper chiedere agli altri, di tanto in tanto, “What can I do for you?”.**

Il tempo come misura del lavoro subordinato: una lezione del prof. Bavaro ai dottorandi della Scuola ADAPT*

di Roberto Arcidiacono

Il tempo come misura del lavoro subordinato è il titolo del seminario tenuto dal **Prof. Vincenzo Bavaro presso la scuola di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro**. L'incontro con il professore dell'Università di Bari è stato l'occasione per i dottorandi della Scuola ADAPT di confrontarsi con una prospettiva di ricerca originale, riguardante una variabile centrale del **lavoro del futuro**: il tempo di lavoro. Variabile, questa, non certo estranea alle dinamiche di un presente investito da un incessante processo di trasformazione dei modi di produrre e lavorare, il quale manca tuttavia di essere accompagnato da una parallela evoluzione delle categorie giuridiche del diritto del lavoro che ne facilitino il dispiegarsi lungo percorsi di sostenibilità tanto per le aziende che per i lavoratori.

L'analisi del Professore muove dalla constatazione di come l'orario di lavoro sia stato, nel complesso, un **tema "negletto"**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35](#).

nel panorama degli studi giuslavoristici: anche per questo motivo risulta di particolare interesse il punto di vista di un esperto che concentra su questa materia una parte importante della sua produzione scientifica.

Una premessa di natura storico-giuridica si rivela un favorevole punto di partenza per descrivere la parabola della modernità del lavoro e, in particolare, dell'evoluzione del rapporto di lavoro subordinato. Già nel diritto romano, infatti, con il processo di emancipazione dello schiavo, la dimensione del lavoro si fonda sulla estensione temporale, che diviene quell'elemento utile a distinguere, per la prima volta, il tempo della libertà da quello dell'assoggettamento. In tale rappresentazione **il lavoro viene ad identificarsi con il tempo che una persona dedica all'esecuzione della prestazione lavorativa, e questa oggettivazione temporale è destinata a divenire il primo baluardo di tutela ai fini della distinzione tra il lavoro servile e il lavoro "libero", nonché strumento per calcolare la corrispettività retributiva.**

Un'impostazione che sarebbe poi stata raccolta, di fatto, fino ai tempi moderni, in cui «la quantificazione avviene grazie ad una tecnica normativa di misurazione basata sulla nozione giuridica di "orario di lavoro"» (cfr., V. Bavaro, *Tesi sullo statuto giuridico del tempo nel rapporto di lavoro subordinato*, in B. Veneziani, V. Bavaro (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro*, Cacucci, Bari, 2009, p. 14).

L'assoggettamento ad un **orario di lavoro** è stato così recepito, anche dalla giurisprudenza più recente, come **indice** ai fini della qualificazione della natura autonoma o subordinata del rapporto di lavoro. Tuttavia, anche se l'orario è qualificabile come indice di

subordinazione, esso non è certo utile a **identificare o a costituire** il rapporto di lavoro subordinato, se non altro per il fatto che oggetto del contratto di lavoro sarebbe, per il Professore, non tanto la mansione, quanto il **tempo che il prestatore mette a disposizione della controparte** ⁽¹⁾. Del resto, esistono dei rapporti di lavoro non assoggettati alla disciplina dell'orario di lavoro che sono comunque riconducibili al lavoro subordinato, le c.d. prestazioni di lavoro "senza orario", come ad esempio il lavoro del dirigente d'azienda. Il passaggio è dirimente per cogliere la distinzione tra i concetti di **tempo**, **tempo del lavoro** e **orario di lavoro** che, in un'ipotetica rappresentazione per cerchi concentrici, sarebbero raccolti uno all'interno dell'altro, e in cui il **tempo**, inteso come dimensione normale dell'agire dell'essere umano e categoria dell'esistenza, costituisce l'insieme principale. Il **tempo del lavoro** identificherebbe, invece, il periodo in cui il lavoratore dipendente offre la sua prestazione e **assicura un'utilità all'organizzazione cui appartiene**; ben oltre, quindi, i contorni dell'orario di lavoro come definiti dalla normativa italiana.

L'orario di lavoro è così divenuto – in via convenzionale – strumento e metro di misurazione attraverso cui calcolare e oggettivare il fattore lavoro, se non altro ai fini del calcolo della correttezza retributiva e dell'individuazione di limiti per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Tuttavia, nato quale strumento di tutela, l'orario di lavoro rischia di rivelarsi limitativo alla luce della trasformazione del lavoro in

⁽¹⁾ A favore della sua tesi, il professore cita un'espressione di Mengoni risalente al 1992, per il quale «il prestatore di lavoro mette a disposizione del datore di lavoro il suo tempo in una certa misura convenuta».

atto, dell'affermarsi, con la “quarta rivoluzione industriale”, di un nuovo modo di lavorare, di produrre e di retribuire il lavoro. **Con il diffondersi dei c.d. “nuovi lavori” e delle tecnologie più avanzate è infatti richiesta in ogni settore, compreso quello della manifattura, una sempre maggiore qualificazione, in cui l’attributo conoscitivo portato dal singolo si rivela una componente determinante della prestazione di lavoro.** È chiaro, allora, che l’orario di lavoro si configura come una pura “convenzione” che non avrebbe, secondo il Professore, alcun razionale fondamento nel distinguere ciò che è lavoro da ciò che lavoro non lo è; risulterebbe inutile, in definitiva, ai fini della misurazione **dell’utilità che una prestazione di lavoro arreca ad un’organizzazione.** Questa “utilità” origina, inoltre, **da una crescente richiesta di disponibilità al lavoratore, più volte concessa, ma ad oggi del tutto ignorata dall’ordinamento giuridico,** con il rischio concreto – tra l’altro – di una “colonizzazione” del tempo libero da parte dei tempi contrattuali.

La chiave di volta andrebbe quindi individuata in quella **utilità organizzativa** che diviene «fondamento del valore del lavoro» e che «prescinde dal paradigma quantitativo del valore-tempo calcolato con la nozione di orario di lavoro effettivo» (cfr., V. Bavaro, *Produttività, lavoro e disciplina giuridica. Un itinerario sui tempi del lavoro*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2009, vol. LX, 2). Un mutamento di paradigma ancor più necessario se si pensa a quanto siano cresciute quelle **prestazioni che producono utilità a prescindere dall’orario di lavoro.** Si tratta di un fenomeno che nessuna realtà economica, organizzativa e giuridica potrebbe permettersi di ignorare e che andrebbe affrontato con strumenti ed idee nuove, lontane dai dogmi del passato e maggiormente in grado di conciliare le esigenze di tutela e di svi-

luppo professionale del lavoratore, ma anche di crescita della competitività e produttività delle imprese.

Il discorso, infatti, non è certo slegato dalla sfida per la crescita della **produttività** che, inesorabile, attende al varco l'Europa e, in particolare, il nostro Paese. Troppo spesso anche i modelli di contrattazione del salario variabile su base collettiva si basano sull'unico postulato dell'ora lavoro, dimostrandosi così inadeguati ad incentivare un incremento reale della produttività del lavoro e andando a premiare una "presenza" non necessariamente produttiva.

Occorrerebbero allora nuovi strumenti di valorizzazione della prestazione di lavoro, in grado di penetrare anche in quegli ambienti in cui risulta più complesso favorire un mutamento di paradigma, dove, ad esempio, i ritmi della produzione sono scanditi dall'orologio di reparto o dal suono della sirena ⁽²⁾: si tratta di realtà in cui sicuramente emergono, più che in altre, esigenze di tutela della salute e della sicurezza, ma non per questo insensibili a quei mutamenti che, dettati dalla c.d. economia della conoscenza e dall'evoluzione tecnologica, richiederebbero di adottare un approccio innovativo.

Il passaggio concettuale sarebbe quindi quello di riconoscere un peso non solo all'orario di lavoro *stricto sensu*, ma a tutto il tempo del lavoro contrattualizzato, ovvero quello che una persona mette a disposizione della controparte creando un plusvalore: sarebbe, questo, un elemento che farebbe della regolazione giuridica

(2) Esemplificativo il passaggio del CCNL dell'industria metalmeccanica che, alla Sezione IV, Titolo III, in materia di orario di lavoro, dice espressamente che «le ore di lavoro sono contate con l'orologio dello stabilimento o reparto».

uno strumento in grado di leggere le trasformazioni in atto nella produzione e nel lavoro.

Quali, concretamente, le possibili soluzioni? La risposta non è certo facile o a portata di mano, sebbene sollecitata dalla realtà in divenire. Alcuni esempi si potrebbero trarre dalla prassi delle relazioni industriali, atteso che la contrattazione collettiva è sempre stata in grado di offrire modelli che, talvolta, hanno anticipato l'intervento del legislatore, dimostrando una rapida capacità di lettura della realtà circostante: e questo, **ad esempio, orientando la retribuzione invece che sull'orario di lavoro sul risultato**, concetto poi non così lontano da quello di **utilità organizzativa** sopra descritto. Si pensi ai numerosi accordi sul c.d. **“lavoro agile”**, che già imperversavano ancor prima che una legge in materia venisse discussa in Parlamento: **proprio il lavoro agile costituisce un esempio calzante dell'utilità che alcune prestazioni assicurano all'organizzazione a prescindere da orari fissi e presenza sul posto di lavoro** ⁽³⁾.

Sarà la realtà materiale, come suggerito dal professor Bavaro, ad offrire un ventaglio di possibili soluzioni alternative, o complementari, **all'orario di lavoro, il quale, nato come baluardo di tutela, rischia di rivelarsi una “gabbia concettuale”, un limite al riconoscimento dell'autentico valore del lavoro**. Diviene quindi necessaria una riflessione fondata su basi nuove, che, se anche dovesse muovere da interessi contrapposti, avrebbe l'ambizione, oltre che la necessità, di rispondere concretamente

⁽³⁾ Anche in questo caso, a dire il vero, i protagonisti della contrattazione si sono dimostrati piuttosto cauti nell'andare oltre i tradizionali vincoli posti dall'orario di lavoro.

ad esigenze moderne, non più affrontabili proponendo schemi di una realtà ormai superata.

La liability rule

**nella solidarietà retributiva negli appalti:
a colloquio con Guido Calabresi***

di Giovanna Carosielli

Ho conosciuto Guido Calabresi, giudice presso la U.S. Court of Appeals for the Second Circuit e Sterling Professor Emeritus alla Yale Law School, in un caldo pomeriggio dello scorso settembre, in occasione della presentazione del suo ultimo lavoro, *The Future of Law & Economics*. In un'aula gremita di alunni, studenti e professori di diritto, Guido – come ha chiesto di essere chiamato sin dall'iniziale stretta di mano – ha tratteggiato le riflessioni essenziali svolte in ordine ai suoi precedenti saggi ed in generale alla Law & Economics, di cui, accanto al nobel per l'economia Ronald H. Coase, è uno dei massimi esponenti. A differenza dell'analisi economica del diritto, la Law & Economics non considera irrazionale la realtà se non combacia con gli archetipi legali – come Bentham faceva, secondo la critica mossagli da Mill, abbandonando le idee non rispondenti al proprio test di utilità –, bensì si pone due interrogativi. Il primo riguarda i giuristi ed il loro approccio alla realtà, che spesso li porta ad interpretarla in modo scorretto. Il secondo attiene ad un più ampio impiego

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36](#).

della teoria economica, la cui applicazione potrebbe meglio spiegare il diritto, in una feconda relazione reciproca.

Il tentativo di osservare il mondo fattuale per come è ha ispirato la **classificazione** tra [*property, liability ed inalienability rules*](#), contenuta in un celebre saggio del Professor Calabresi tra [i più citati negli studi accademici](#). Secondo questa teorizzazione, una posizione giuridica soggettiva è protetta da una *property rule* quando il suo trasferimento è consentito soltanto mediante il consenso del titolare del diritto al prezzo dal medesimo stabilito, con conseguente inibizione dell'eventuale spoliazione dell'*entitlement* tentata dal terzo; viceversa, se c'è una *liability rule*, all'alienazione del diritto avvenuta senza il consenso del suo titolare fa seguito il rimedio risarcitorio posto in capo al terzo, sulla base di un prezzo stabilito collettivamente. Infine, in presenza di una *inalienability rule*, è vietata qualsivoglia ipotesi di alienazione, anche volontaria, e se ciò accade sussiste l'obbligo risarcitorio.

È proprio questa **tripartizione** ad aver motivato il mio soggiorno presso la Yale University ed una serie di colloqui con il nostro illustre connazionale, naturalizzato cittadino statunitense ormai da diversi anni. Infatti, volendo tentare un inquadramento sistematico della **torsione funzionale** che ha interessato la **responsabilità solidale negli appalti**, ho utilizzato la nota tripartizione, sostenendo che il vincolo contributivo è protetto da una regola di proprietà, laddove l'omologo retributivo lo è da una di responsabilità: l'obiettivo, quindi, è consistito nel verificare di aver correttamente inteso il fondamento di tale impostazione da applicare al mio progetto di ricerca. Il Professor Calabresi mi riceve nel suo studio al diciottesimo piano del Financial District di New Haven: praticamente un appartamento, da cui è possibile vedere l'intero complesso universitario, la Yale Law School library –

«così vedo se studi», mi dice affabilmente – e, nelle giornate nitide, anche Long Island. Con gli occhi ancora imbevuti dei colori del panorama appena ammirato, mi accomodo e osservo Guido: di lui mi colpiscono sin da subito il sorriso, espressione di una gentilezza di altri tempi, e lo sguardo, ispirato ad una curiosa accoglienza dell'altro.

Da chi, ancora bambino, è stato costretto ad abbandonare il proprio Paese a causa dell'emanazione delle leggi razziali, ti attenderesti un residuo rancoroso e/o pessimistico verso il genere umano, ed invece tutto nei suoi comportamenti, nelle sue considerazioni, nello stesso tono della voce, esprime amore per la vita e fiducia verso il prossimo, tenuti insieme da una sconfinata passione per l'insegnamento. Anche quando, in occasione dell'anniversario dell'attentato alle torri gemelle, dedica un terzo della lezione per invitare i suoi alunni a riflettere sul significato della possibilità di scelta, sottratta alle vittime innocenti di quella strage e, viceversa, concessa a lui oltre settant'anni fa quando arrivò negli U.S.A. ed a noi tutti, l'emozione suscitata da quelle considerazioni si palesa in un moto di schietta invidia verso i suoi studenti, cui è concesso il privilegio di vivere un'esperienza formativa unica, avendo lui come professore.

Che insegnare sia l'attività che Guido predilige mi è chiaro sin dalla prima lezione sui *torts* che mi permette di seguire: accanto ad un modo del tutto originale di catturare l'attenzione di chi lo ascolta tramite battute, racconti di aneddoti personali, familiari o storici, è autenticamente interessato ai suoi alunni – con cui chiacchiera ogni mattina prima della lezione o che invita per un pic-nic domenicale a casa sua, con tanto di indicazioni stradali preparate in uno schizzo dalla moglie e distribuite prima di parla-

re di diritto –, nonché scrupoloso osservatore della realtà, che cerca di analizzare abbandonando un approccio pregiudiziale.

Proprio l'analisi del mondo fattuale ha permesso al Professor Calabresi di rivedere in senso critico la sua famosa tripartizione, notando come «In most of the literature on the liability rule and perhaps, albeit unconsciously, in Melamed's and my original article itself, there is a seeming assumption that the collectively set price, on the basis of which compelled shifts in entitlements will be allowed to take place, should mimic or approach the negotiated price that would obtain in a free market. The very use of the term "price" than "penalty" or "assessment" to describe the collectively set amount that must be paid to shift entitlements reflects the same market-mimicking underlying assumption» (G. Calabresi, *The Future of Law & Economics*, Yale University Press, New Haven, 2016, 118). Mi illustra le sue considerazioni nel corso del nostro incontro, suscitandomi un'infinità di intuizioni per lo sviluppo della mia tesi.

In buona sostanza, la **regola di responsabilità**, nella sua declinazione concreta, tende a realizzare lo stesso **obiettivo** della *inalienability* o della *property rule*: ciò accade maggiormente, nel primo caso, allorché il valore compensativo di un diritto è così elevato da renderne non conveniente, in termini di efficienza, la forzosa alienazione, al pari di quanto accadrebbe se quella situazione giuridica soggettiva fosse protetta da una regola di inalienabilità. Viceversa, soprattutto nel caso di esproprio per ragioni di pubblica utilità, il valore dell'indennità concessa al titolare del diritto dominicale rende preferibile una regola di proprietà. Il Professor Calabresi si avvale di un ricordo familiare per spiegare il suo pensiero.

Un suo zio possedeva un fondo a destinazione agricola nella zona del bolognese: se per affezione personale, o in quanto economista pensando che lo sviluppo della zona circostante ne avrebbe aumentato il valore, si era deciso a non venderlo, né a mutarne la destinazione d'uso. Tuttavia, avendo la pubblica autorità stabilito che in quella zona sarebbe sorto un aeroporto, il fondo fu espropriato, corrispondendo al proprietario non già il valore di mercato del bene, bensì quello d'uso, di gran lunga inferiore rispetto al prezzo cui lo zio avrebbe venduto se avesse voluto farlo. Con sottile ironia, il Professor Calabresi motiva tale decisione non alla luce della difficoltà del diritto a comprendere l'economia – come forse suo zio avrebbe detto –, bensì come sintomo della volontà legislativa di favorire un utilizzo più produttivo dei fondi. La realtà, quindi, dà conto di casi in cui la *liability rule* oscilla tra la regola di proprietà e quella di inalienabilità: in un senso, fissando un valore indennitario così basso da persuadere il titolare del diritto ad alienarlo volontariamente, perché più conveniente in termini di efficienza; nell'altro, stabilendo un'entità risarcitoria così elevata a seguito di spoliamento del diritto da dissuaderne nei fatti la realizzazione.

Rifletto su tali considerazioni passeggiando nel Cross Campus della Yale University e visitando la splendida Beinecke library, comprendendo la natura **flessibile** della **regola di responsabilità** e provando ad applicarla alla **solidarietà retributiva** negli **appalti**: se la *liability rule* può, nei fatti, assolvere alle funzioni tipiche delle altre due, quella che, all'inizio del mio percorso di ricerca, sembrava una considerazione amara – ovverosia il 'declassamento' della solidarietà retributiva a regola di responsabilità, a fronte di una *property rule* a presidio della solidarietà contributiva –, manifesta la sua intrinseca potenzialità. Infatti, i «metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli ap-

palti» con cui, a mente dell'art. 29, c. 2, decreto legislativo n. 276/2003, la **contrattazione collettiva nazionale** può derogare la responsabilità solidale retributiva, rappresentano lo strumento attraverso cui le parti sociali, sfruttando la flessibilità della regola di responsabilità, possono **caratterizzare il vincolo obbligatorio**, prevedendo meccanismi alternativi e/o compensativi del medesimo ed offrendo una tutela davvero efficace.

Ciò perché, a dispetto di quanto l'apparenza sembri suggerire, non sempre il committente, quale beneficiario finale della prestazione lavorativa dedotta nell'appalto, è il *cheapest costs avoider*, tanto per restare nel linguaggio utilizzato dal Professor Calabresi nel suo altrettanto noto *The Costs of Accidents* e volendo paragonare l'incidente all'insoluto retributivo datoriale. Occorre infatti considerare l'esistenza di casi in cui l'esternalizzazione, lungi dal costituire l'occasione elusiva degli obblighi datoriali, è necessitata dal ricorso a professionalità qualificata, di cui il committente e/o l'appaltatore è sprovvisto: in circostanze del genere, **la regola 'secca' della responsabilità solidale retributiva può apparire inappropriata, in termini di efficienza, soprattutto in considerazione della natura sussidiaria del rimedio**. Quest'ultima, infatti, costringerebbe i titolari del credito tutelato – i lavoratori, appunto – a sottoporsi a defatiganti quanto interminabili vicende processuali, nelle more delle quali non solo il patrimonio dell'obbligato principale, ma anche quelli degli eventuali obbligati in solido, potrebbero esaurirsi o ridursi di consistenza.

L'indicazione proposta dal Professor Calabresi oltre cinquant'anni fa accompagna gli scampoli del mio soggiorno statunitense: se, in alcune circostanze, il *best decision maker* rispetto ad un evento lesivo di un diritto ben può essere il danneggiato – nel mio caso, i lavoratori occupati negli appalti – piuttosto che il

danneggiante, cioè il committente un'opera e/o un servizio, ne ricavo due conseguenze. La prima, di carattere generale, mi indirizza verso una significativa **valorizzazione dell'autonomia negoziale collettiva**, cui il legislatore nazionale degli ultimi anni sembra aver guardato con una certa trascuratezza o diffidenza; la seconda, più personale, ha ricadute sul mio progetto di ricerca, le cui conclusioni, prima della conoscenza del Professor Calabresi, erano del tutto differenti ed andranno modificate.

Ma non me ne rammarico. In fin dei conti, i Maestri servono anche a questo: a lasciarti nel dubbio proprio quando pensi di aver raggiunto una certezza.

Labour & Law Issues:
una nuova rivista per leggere
la Grande Trasformazione del Lavoro*

di Giovanna Carosielli e Tommaso Grossi

Note a margine dell'incontro tra la Professoressa Tullini e i dottorandi in Formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università di Bergamo

La **digitalizzazione** sta rivoluzionando molteplici ambiti della nostra vita, comprese l'organizzazione e le modalità di svolgimento del lavoro, nonché l'identità e il significato del lavoro stesso. Anche **il diritto del lavoro viene investito da questa forza dirompente e deve confrontarsi con essa**, sebbene manchi ancora una chiara identificazione del fenomeno e dei nodi giuslavoristici ad esso connessi. [*Labour & Law Issues*](#) si segnala, nel panorama delle riviste scientifiche italiane, proprio per l'ambizione di analizzare e rivisitare alcune **categorie fondative del diritto del lavoro** che ancora possono essere utili per leggere la grande trasformazione in atto.

* Intervento pubblicato in [*Boll. ADAPT*, 7 novembre 2016, n. 37.](#)

Per questa ragione il Dottorato in *Formazione della persona e mercato del lavoro* promosso da ADAPT e Università di Bergamo ha voluto incontrare Patrizia Tullini, ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Bologna e direttore di *Labour & Law Issues*, durante un seminario dedicato al tema della **trasformazione del lavoro** con particolare riferimento ai **cambiamenti** introdotti dalle tecnologie digitali.

Molteplici sono le sfide che la digitalizzazione pone al giurista, al legislatore, alle parti sociali: non tutti sembrano aver colto il senso della trasformazione in atto ed il significato ad essa legato. In un elenco non esaustivo, occorre considerare innanzitutto il linguaggio, posto che la rete nel suo mutamento continuo e nelle sue molteplici ibridazioni scardina l'attuale apparato concettuale **giuslavoristico**. **Quest'ultimo, infatti, troppo spesso è incline all'autoreferenzialità e chiuso su se stesso, tanto da rendere importante l'interrogativo se proprio tale linguaggio sia in grado di descrivere queste realtà**, oppure se non sia necessario/opportuno «un linguaggio trasversale e capace d'integrare (almeno) i codici sociologico, economico, giuridico e umanistico» (P. Tullini, [C'è lavoro sul web?](#), in *Labour & Law Issue*, 2015, pag. 4), idoneo a descrivere e analizzare nuove tipologie di rapporti, scambi, competenze e professionalità, che sembrano sfuggire alle tradizionali categorie giuridiche.

Se è vero che nel nome c'è tutto, diventa quindi importante individuare un percorso concettuale ed argomentativo adatto ad interpretare, e di conseguenza regolare, la trasformazione in atto, evitando di derubricare tale sforzo alla luce di una mera occupazione accademica.

Oltretutto, l'importanza di cercare e trovare un linguaggio idoneo a descrivere la realtà è dimostrata anche dalle difficoltà che il legislatore e le parti sociali manifestano nel comprendere i nuovi fenomeni. Infatti, **la legge, finora, pare non aver offerto adeguate soluzioni alle sfide poste da tale trasformazione**: emblematico è il caso della recente novella dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori, che, a dispetto dell'obiettivo di adattamento alle nuove tecnologie indicato nella legge delega, **non utilizza nemmeno il termine tecnologia** e non accenna a nessuno strumento di natura digitale, **condannandosi a risolvere nel presente problemi appartenenti al passato**. Infatti, lo sforzo di distinzione tra le tecnologie come strumento di lavoro e come strumento di controllo, compiuto nell'attuale formulazione normativa del citato art. 4, spesso si scontra nella pratica con la sovrapposizione dei due elementi nel medesimo oggetto.

A prescindere dai risvolti giuridici in ordine all'effettivo recepimento, ad opera del legislatore delegato, dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega, tale **miopia legislativa**, oltre a non aver offerto un concreto ausilio nella regolazione della digitalizzazione nel mondo del lavoro, può costituire un **reale ostacolo all'attività interpretativa** cui giuristi, professionisti e giudici saranno chiamati, con il duplice rischio che una disposizione così formulata – la cui massima aspirazione pare esser consistita nella legittimazione dei cd. controlli difensivi datoriali – sia oggetto di forzature ovvero di sostanziale disapplicazione. Così, se già appartiene alla sorte del diritto rincorrere la realtà, il rischio di una perdurante scollatura con il dato fattuale appare inevitabile.

D'altra parte anche la contrattazione collettiva sembra in maggioranza schierata in un atteggiamento difensivo contro la forza destabilizzante della trasformazione del lavoro, mediante

l'utilizzo di vecchi strumenti per regolare fenomeni nuovi. Un atteggiamento di chiusura di questo tipo, rispondente ad una sorta di ciclico luddismo mentale, implica peraltro la sottovalutazione di una grande **opportunità**, consistente nella possibilità, per le parti sociali, di indirizzare il cambiamento in atto, piuttosto che subirlo.

Del resto, la grande trasformazione del lavoro produrrà, ha già prodotto, importanti **conseguenze sullo stesso sistema delle fonti**, posto che sempre più accanto alla – e talvolta meglio della – legge, la fonte collettiva pattizia, nazionale o di prossimità, o persino individuale, può offrire soluzioni regolatorie efficaci e meglio rispondenti alle variegate esigenze da soddisfare.

L'ulteriore sfida che la digitalizzazione pone allo studioso di diritto attiene alla persistenza dei maggiori dogmi del diritto del lavoro, come ad esempio il concetto di adempimento della prestazione di contratto *ex art. 2104 c.c.* e con esso la rilevanza dell'inadempimento e il potere disciplinare. Infatti, in *industry 4.0* ed all'interno della *smart factory*, la macchina e l'uomo non lavorano solo in un processo d'automazione, ma sono complementari tanto da non essere più così agevole poter distinguere i rispettivi apporti al risultato finale.

Ciò comporta che la **normale nozione di adempimento della prestazione lavorativa**, legata al criterio di diligenza attuale, non può che risultare **inadeguata**, potendo ora le macchine controllare il lavoro umano, talvolta persino correggendo e/o prevedendo successivi scenari: ne deriva che, essendo la macchina posta in un rapporto definibile di “eterodirezione” in relazione al lavoratore, non è possibile ignorarlo nella complessiva valutazione sull'adempimento della prestazione lavorativa.

[Richiamando il tema del precedente seminario con il Professore Bavaro](#), la Professoressa Tullini sottolinea come il tempo non sia più l'oggetto del contratto di lavoro, ma solo una variabile all'interno della digitalizzazione, così come avviene nelle retribuzioni tarate sul tempo effettivo, oppure nel web dove si può contare al centesimo il tempo della prestazione.

In questo senso, quindi, se l'adempimento ed il tempo non necessariamente caratterizzano la prestazione lavorativa, è necessario offrire un differente inquadramento sistematico, considerando che solo **idonee categorie concettuali**, entro cui sussumere l'evidenza empirica, possono fondare **chiare regole** giuridiche, capaci al contempo di reggere l'urto della trasformazione e di non essere cambiate ad ogni mutato orientamento della maggioranza parlamentare.

Oltre che nell'ambito della regolazione del rapporto di lavoro, nuovi spazi di riflessione si aprono sul fronte della regolazione del mercato del lavoro. **La rete, con il suo grande potenziale occupazionale, può portare alla diffusione di nuove figure professionali.** Per questi profili, sempre più strategico sarà il ruolo delle competenze e della loro messa in trasparenza, mentre occorrerà ripensare il significato, il valore e le condizioni di successo degli **interventi formativi e/o di riqualificazione dei lavoratori**: nel web i percorsi si fluidificano, insieme alle categorie e alle coordinate spazio-temporali in cui si sono finora costruiti diritti e tutele, e possono cambiare i termini dello scambio a fronte dell'emergere di aree grigie in cui sempre più peso acquistano (accanto a *faircoin* e *bitcoin*) gratificazioni personali e risorse reputazionali.

La stessa definizione di lavoro, infine, sembra vacillare di fronte alla realtà del web, alle sue forme d'interazione, che pure non possono essere ignorate e liquidate come giuridicamente irrilevanti, poiché a causa della loro forte espansione e delle loro grandi potenzialità rappresentano «*una sfida teorica difficile da ignorare*» (P. Tullini, [C'è lavoro sul web?](#), cit., pag.10).

È tempo dunque di ripensare le categorie giuridiche del lavoro e la sua stessa identità?

Proprio a questa domanda tenta di rispondere la rivista *Labour & Law Issues* ([LLI](#)), a partire dal nome, visto che la congiunzione posta tra *Labour* e *Law* vuole rappresentare proprio un nuovo paradigma in cui **l'osservazione della realtà diventa imprescindibile dato di partenza dell'analisi giuridica**, a dispetto della piuttosto consolidata attitudine del giurista a modellare la realtà agli schemi giuridici e riflettere ricorsivamente e in maniera auto-referenziale su questi ultimi. È quindi questa la **grande sfida** del giuslavorista nella trasformazione del lavoro: avere il coraggio di mettere in discussione concetti e categorie finora centrali, pur ricordandosi che non tutti i campi del lavoro sono investiti da questa trasformazione, e aprirsi ad una ibridazione di linguaggi indispensabili per comprendere la realtà odierna.

**Dalla *sharing economy*
allo *sharing employee model*:
un altro tassello
della Grande Trasformazione del Lavoro***

di Giovanna Carosielli e Agnese Moriconi

Era solo una questione di tempo, ma era chiaro sin da subito che la grande trasformazione in atto nel mondo del lavoro, oltre a riguardare gli attori economici della *sharing economy* – ovverosia della tendenza economico-sociale alla condivisione di beni e/o servizi – avrebbe interessato anche il **rapporto bilaterale tra datore di lavoro e lavoratore**. Infatti, le istanze di flessibilità nella gestione della forza lavoro – sperimentate a partire dalla seconda metà del secolo scorso con l'interferenza delle esternalizzazioni nel rapporto biunivoco tra chi lavora e chi beneficia della prestazione – sono aumentate con l'economia globale, che all'espansione delle opportunità di mercato ha affiancato un'elevata incertezza e rapidità dei cicli produttivi.

A fronte di nuove relazioni fra lavoratori e datori di lavoro e fra i primi e gli utenti, accanto alla frantumazione di luogo, tempo e strumenti dell'organizzazione produttiva, il modello

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 dicembre 2016, n. 43](#).

giuridico rappresentato dal rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ha manifestato i propri limiti, mostrandosi incapace di offrire regolazioni efficaci: di qui, il ricorso a soluzioni negoziali discutibili – quali il falso autonomo – o l'elevata precarizzazione nel rapporto di lavoro, che hanno funto da potenziale canale elusivo degli obblighi datoriali.

In tale contesto, un'**alternativa utile è ravvisabile** nello *sharing employee model*, analizzato in [un recente report Eurofound](#) e riguardante l'utilizzo, da parte di molteplici imprese, di prestazioni rese da lavoratori condivisi, in grado di **coniugare le esigenze aziendali di flessibilità con il bisogno di stabilità dei lavoratori**. In estrema sintesi e rinviando all'integrale lettura del report per gli elementi di dettaglio, il modello *de quo* consente ad aziende unite da similari necessità di forza lavoro, anche temporanea o periodica, di organizzarla in maniera programmata e funzionale alla produzione, beneficiando delle prestazioni poste in essere dai lavoratori utilizzati in comune.

Il report, realizzato sulla base di interviste somministrate nel primo semestre 2016 a soggetti istituzionali, aziende, lavoratori e rappresentanti sindacali, illustra le **fattispecie regolative presenti in alcuni ordinamenti europei** – Francia, Belgio, Austria, Germania, Ungheria ed Irlanda –, indagando le cause della scarsa conoscenza e diffusione del modello, le leve che potrebbero favorirne lo sviluppo, nonché i vantaggi e gli svantaggi per lavoratori ed imprese.

Le diverse discipline giuridiche

L'origine del fenomeno di condivisione datoriale di prestazioni lavorative va fatta risalire in Francia, sul finire degli anni Ottanta del secolo scorso, nelle zone agricole della Borgogna e della Loira: in seguito, la legge transalpina ha regolato lo strumento anche per soddisfare esigenze datoriali in settori diversi da quello agricolo, ovvero per agevolare il conseguimento di qualifiche differenti da parte dei lavoratori, o, infine, per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati. Al pari della Francia, anche in Belgio la **fonte giuridica** del modello è di natura **legale** – con una legge emanata nel 2000 e rivista di recente –, prevedendo un soggetto giuridico *ad hoc* stipulante il contratto con i lavoratori.

Viceversa, in Ungheria il diritto positivo nel 2012 ha assecondato esigenze di flessibilità di imprese partecipanti del medesimo settore produttivo ovvero per ovviare a carenza di figure professionali qualificate, stabilendo che all'iniziale contratto di lavoro tra un'impresa ed un lavoratore possano aggiungersi ulteriori soggetti imprenditoriali, moltiplicando un lato del rapporto negoziale.

La tradizione nelle relazioni industriali presente nei Paesi di lingua tedesca può essere la ragione della **fonte negoziale** del modello, adottato in Germania verso la metà degli anni 2000 ed in Austria nel 2014, sulla falsariga di un'agenzia interinale, con assunzione del lavoratore da parte di un'impresa partecipante ed invio del medesimo alle altre. Un meccanismo non dissimile è, infine, riscontrabile in Irlanda.

Le ragioni della scarsa diffusione dello *sharing employee model* e le leve del suo sviluppo

In base al report Eurofound, le principali cause ostative alla diffusione del modello consistono nella **scarsa conoscenza e consapevolezza** del medesimo da parte di **istituzioni** ed **attori negoziali**, nella debole familiarità con i risvolti pratici dell'utilizzo plurimo di una prestazione lavorativa, nella **difficoltà definitoria** tanto dello strumento negoziale utilizzabile, quanto dei diritti e doveri di ciascuna parte. In particolare, l'atteggiamento neutrale assunto dalle istituzioni rispetto al modello – con aspettativa che l'iniziativa provenga dalle parti contrattuali – ha determinato l'oblio e la sostanziale disapplicazione dello *sharing employee*, accrescendo l'incertezza e la confusione sul suo funzionamento ed utilità.

Viceversa, un adeguato **sostegno pubblico**, fondato sul supporto economico, operativo ed informativo, mediante l'avvio di progetti pilota e/o l'elaborazione di modelli contrattuali a valere come punti di riferimento per le singole imprese, ridurrebbe in modo sensibile i costi iniziali di impiego del modello, favorendone un più ampio utilizzo. Nel merito, la predisposizione istituzionale di **centri di risorse** può garantire così la diffusione informativa e conoscitiva del modello, come l'ausilio alle parti nella soluzione di questioni concrete o nella redazione dei contratti. Altresì, la **condivisibilità di un gruppo manageriale**, capace di gestire specifiche richieste di risorse umane, di definire i dettagli degli accordi tra le imprese e tra queste ed i lavoratori, nonché di individuare il contratto collettivo applicabile, aiuterebbe le aziende di piccole dimensioni a superare le criticità di implementazione di un modello di gestione sostanzialmente sconosciuto, che richiede

un sensibile livello di approfondimento tecnico al fine di garantirne un efficiente funzionamento con rischio di ricadute legali.

I benefici ed i risvolti negativi per imprese e lavoratori

Tra gli indubbi **vantaggi** che lo *sharing employee model* assicura alle **imprese** vanno annoverati, a giudizio del report Eurofound, un'**elevata flessibilità di forza lavoro qualificata**, di cui gli imprenditori possono usufruire sottraendosi all'obbligo di un'assunzione a tempo pieno ed indeterminato, i cui costi li costringerebbe a desistere dalla conclusione di un rapporto negoziale. Altresì, il vantaggio di utilizzare gli stessi lavoratori condivisi supera le difficoltà logistiche ed operative dell'inserimento nell'azienda, ogni volta, di un nuovo lavoratore, assicurandole **efficienza, produttività** ed accresciuta **capacità attrattiva** nel mercato del lavoro.

Pur se di gran lunga inferiori rispetto ai benefici, gli **svantaggi** per le aziende sono individuati nella **responsabilità solidale** nel caso di uso fraudolento dello strumento e/o di inadempimento degli obblighi retributivi e contributivi ad opera di uno dei partecipanti, oltre all'eventuale **rallentamento** della **produzione** dovuto allo stress accumulato dal lavoratore condiviso ovvero dal non poterne disporre in modo continuativo.

Dal lato dei **lavoratori**, il **vantaggio** principale consiste nella garanzia di un **impiego stabile e duraturo**, in luogo di rapporti negoziali precari, con beneficio, in sostanza, di una parità di trattamento normativo e retributivo rispetto ai lavoratori stabilmente occupati in ciascuna impresa. Altresì, lo svolgimento di incarichi differenziati in ragione dell'azienda in cui è resa la prestazione,

migliora il **profilo** delle **competenze del lavoratore** – attore di un vero e proprio *informal training* – e consente di superare le difficoltà di **gestione** di differenti rapporti di lavoro riscontrabili nel **part-time**. Viceversa, un rischio di **ridotta protezione sul lavoro** e/o di **stress** dovuto alla moltiplicazione di luoghi ed ambienti produttivi, la **ridotta** partecipazione e **forza rappresentativa** del lavoratore in ciascuna compagine aziendale in cui e per cui lavora, nonché la difficoltà nella **programmazione** dei periodi di **riposo** e/o ferie, possono **limitare** il ricorso a detto modello.

La disciplina italiana della codatorialità

Il report Eurofound trascura, nella sua analisi, il **panorama legislativo italiano** sul punto, che è viceversa opportuno esaminare in relazione alle potenzialità ed alle problematiche fin qui evidenziate.

Infatti, l'istituto della codatorialità (art. 30, comma 4 *ter*, d. lgs. n. 276/2003), implementabile nell'ambito delle reti di impresa (art. 6 *bis*, l. n. 133/2008, art. 3, l. n. 33/2009), consente alle imprese in rete di co-gestire i dipendenti di ciascuna retista attraverso un esercizio diffuso del potere direttivo, in funzione alle attività comuni dedotte nel contratto di rete. Peraltro, nel caso delle reti di impresa agricole è anche ammessa l'assunzione congiunta dei lavoratori ad opera di più imprese (art. 31, commi da 3 *bis* a *quinquies*, d. lgs. n. 276/2003). Un ulteriore modello, sempre relativo alle reti di impresa, prevede la possibilità per la rete stessa di acquisire soggettività giuridica (c.d. rete-soggetto, *ex* l. n. 221/2012), potendo così assumere direttamente – in qualità di “Rete” – i dipendenti.

Anche nell'esperienza italiana sono riscontrabili le medesime **esigenze** e **criticità**, evidenziate nel report Eurofound rispetto allo *sharing employee model*, quanto alla scarsa conoscenza dell'istituto da parte delle imprese e ad alla mancanza di sostegno da parte delle istituzioni e delle associazioni datoriali nella concreta diffusione del modello. Altresì, la codatorialità italiana o l'assunzione da parte della rete-soggetto, che rispetto ai modelli di *sharing employee* sopracitati pare meno "avanzata" sia quanto a prassi applicative che a disciplina legale, mostra valide prospettive di utilità soprattutto per le PMI operanti nei settori ad alta ciclicità dei livelli di business, ove quest'ultima si ripercuote sulle capacità delle imprese d'investimento, di sviluppo interno nonché di mantenimento dei livelli occupazionali.

Tra i **vantaggi** di un **modello** di **co-gestione** si collocherebbe, dal punto di vista dei **lavoratori**, la possibilità di operare in diversi contesti, acquisendo più ampie competenze e *skills* professionali in ambito informale – secondo le categorie indicate nelle [*Linee Guida Europee per la validazione dell'apprendimento non formale e informale*](#), con la prospettiva anche di individuare strumenti di riconoscimento della formazione acquisita –, nonché di venire temporaneamente posti a disposizione di un'altra azienda in caso di difficoltà economiche del proprio datore di lavoro, riducendo il rischio di risultare definitivamente in esubero.

Per quanto concerne le **imprese**, tale strumento rappresenterebbe l'occasione per adattare la gestione del personale alle esigenze produttive interne e per **concentrare** le **risorse umane** ed **economiche** nello sviluppo di progetti e di iniziative che, come evidenziato nel report Eurofound, possono poi condurre a nuove opportunità di impiego. In maniera speculare a quanto visto rispetto ai vantaggi per i lavoratori, attraverso l'impiego condiviso

del personale le imprese potrebbero contenere le conseguenze di contingenti difficoltà economiche o di più o meno prolungati cali di produzione, beneficiando “indirettamente” della necessità di impiego di proprio personale da parte di altre imprese co-datrici, evitando così di richiedere l'intervento degli ammortizzatori sociali con i relativi costi e garantendo al contempo un basso impatto psicologico sui dipendenti.

Peraltro, la possibilità di **condivisione** del **personale** in contesto di rete potrebbe realmente determinare la nascita di un **mercato del lavoro interno** riguardante imprese il cui rapporto risulti già stabilizzato attraverso un contratto di natura commercial-civilistica, sufficientemente approfondito e disciplinato in funzione del livello di compenetrazione tra le rispettive organizzazioni. Tuttavia, perché ciò risulti realizzabile in concreto, la **codatorialità** dovrebbe rappresentare anche in Italia un **nuovo modello di impiego e gestione delle risorse umane** dotato di caratteristiche, disciplina e finalità peculiari, tali da non comportare necessariamente l'immediata applicazione dei tradizionali istituti di diritto del lavoro e delle relative tutele.

Infatti, benché la scarsa normativa nazionale sull'argomento deleghi interamente alle imprese la definizione delle regole di “ingaggio” dei dipendenti, appare **necessaria** una **disciplina peculiare** che dia al modello l'**autonomia** giuslavoristica di cui necessita. In particolare, con riferimento soprattutto alla codatorialità, l'impronta protezionistica del nostro ordinamento, in punto alla tutela del lavoratore da condotte datoriali fraudolente, condurrebbe comunque all'applicazione del regime di responsabilità solidale nonché al riconoscimento, in caso di contenzioso, di un rapporto di lavoro subordinato con le imprese codatrici. L'onerosità di tali conseguenze rappresenterebbe un costo, peral-

tro anche imprevedibile e non quantificabile *a priori*, non controbilanciabile dai seppur sensibili vantaggi che potrebbero verificarsi solo nel lungo periodo.

Osservazioni conclusive

A margine del report Eurofound sono opportune alcune considerazioni.

Innanzitutto, per **superare** i principali **svantaggi** dello *sharing employee model* per imprese e lavoratori, consistenti, rispettivamente, nel vincolo solidale per l'inadempimento di obbligazioni altrui e nello stress e ridotta capacità rappresentativa del lavoratore, sono ipotizzabili alcune **soluzioni**. In relazione al primo dei predetti limiti, la **natura oggettiva del vincolo solidale** di cui sono onerate le imprese partecipanti al modello, come emergente dalle risposte alle interviste, può disincentivare il ricorso all'utilizzo condiviso dei lavoratori, configurandosi quale onere aggiuntivo indeterminato in relazione alla sua verificabilità ed all'importo gravante su ciascuna azienda partecipante.

Pertanto, ferma restando l'eventuale disciplina legislativa sul punto, dovrebbe essere valorizzata la possibilità, al momento della stipulazione degli **accordi negoziali** – la cui autonomia regolativa nessuna norma elimina del tutto – di fondare il **coinvolgimento** degli altri datori di lavoro su criteri di **diligenza**, ovvero di inserire clausole pattizie volte ad introdurre **assicurazioni private** e/o **fideiussioni** che manlevino chi è richiesto di onorare l'inadempimento altrui.

Con riferimento alle ricadute negative sui lavoratori condivisi, ad una maggiore definizione degli **obblighi protezionistici** a carico di ciascuna impresa partecipante – la cui inosservanza potrebbe essere sanzionata anche con l'esclusione dal circuito datoriale condiviso – o alla previsione di condizioni e requisiti più stringenti per le imprese ai fini dell'accesso allo strumento, andrebbe affiancato il **potere contrattuale** dei prestatori d'opera, se del caso prevedendo forme di rappresentanza sindacale soprattutto della manodopera non qualificata, rispetto alla quale il rischio di isolamento nel contesto produttivo è maggiore.

Come del resto auspicato anche nel report in commento, la diffusione dello *sharing employee model* riposa su una sua **necessaria consapevolezza e conoscenza** da parte delle **istituzioni**, affiancata dalla crescita di **spirito cooperativo** e collaborativo tra **imprese**, da un lato, e **disponibilità** dei **lavoratori** ad una maggiore adattabilità, all'autonomia nello svolgimento dei compiti, all'apprendimento professionale continuo.

In una parola, una sfida rivolta a tutti i soggetti coinvolti, anche nel tentativo di derubricare questo nuovo spettro che si aggira per l'Europa alla stregua di una grande occasione di sviluppo.

10.

GIOVANI E LAVORO

Giovani, disoccupati e beffati*

di Michele Tiraboschi

Il prossimo 1° maggio festeggeremo, lontano dai riflettori, il secondo anno di vita del programma *Garanzia Giovani*. Una ricorrenza importante perché fatta coincidere, per scelta azzardata del Governo, con la festa del lavoro. Ma da festeggiare c'è davvero ben poco e certamente non leggeremo, per l'occasione, alcun tweet di Matteo Renzi che si è sempre tenuto lontano da quello che, ben oltre la volontà di potenza della “svolta buona” e dello *storytelling* governativo, era un flop annunciato da rimettere il prima possibile nel cassetto. Sembra del resto che il fallimento di un piano da 1,5 miliardi di euro sia da attribuire a colpe del passato di un Paese che mai ha messo in pratica le politiche attive del lavoro tanto sbandierate dal *Jobs Act*. Eppure non possiamo appellarci al passato se, con una disoccupazione giovanile al 40 %, ancora in questi giorni il portale pubblico di *Garanzia Giovani* pubblica annunci di improbabili stage pagati dallo Stato per lavoretti sotto-qualificati che di formativo hanno davvero poco.

Gli errori tecnici di impostazione e attuazione di *Garanzia Giovani* in Italia sono tanti e non è certo questa la sede per

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2016, n. 14.](#)

analizzarli. **Un rapporto di ADAPT, il centro studi fondato da Marco Biagi, indirizzato al vice presidente della Commissione europea Jyrki Katainen li aveva elencati in dettaglio e in tempo utile per correggerli.** Resta in ogni caso difficile riporre ora in un cassetto, assieme ai sogni di gloria di una rinnovata festa del lavoro aperta a quanti ne sono sempre stati esclusi, anche quella massa di giovani italiani che ha creduto alla parola del Governo. Un vero e proprio esercito di giovani di belle speranze che hanno preso sul serio la promessa di una “garanzia” iscrivendosi al programma e mettendosi pazientemente in coda a una porta che, però, per la maggioranza di loro, è rimasta chiusa alimentando rabbia e delusione. Perché i numeri parlano chiaro ed è davvero difficile trovarne una interpretazione positiva.

Il dato più sorprendente è quello dell’entusiasmo con cui i giovani tra i 15 e i 29 anni hanno aderito all’iniziativa. È infatti stata raggiunta la cifra, più significativa che simbolica, di un milione di iscritti al piano. Un numero senza precedenti se pensiamo allo storico dei piani di politiche del lavoro nel nostro Paese. E un numero dal quale emerge anche un atteggiamento nuovo rispetto ai servizi per l’impiego, sicuramente dettato dalla drammaticità dei tassi di occupazione giovanile e dal venire meno, nella stagione della crisi, di quella rete familiare e di amicizie che da sempre è stata la base per trovare un impiego nel bel paese. Il numero inizia a ridursi se si prendono in esame gli iscritti al netto delle cancellazioni. Questi diventano 897mila: cifra sempre imponente ma che accende dubbi riguardo alla comunicazione del piano e del target, che ha portato più di 100mila iscritti senza i requisiti necessari.

Tra questi 897mila ben 659mila sono stati “presi in carico”, ossia hanno sostenuto un colloquio con il centro per l’impiego di riferimento e hanno sottoscritto un patto di servizio. Se quindi l’iscrizione al piano era una prima speranza per un giovane disoccupato o inoccupato, la firma del patto di servizio non ha fatto altro che aumentarne le aspettative, facendogli quasi pensare che davvero una “garanzia” per lui poteva esserci. Con rammarico dobbiamo invece constatare che non è stato così. Se infatti andiamo a analizzare il vero numero importante, quello sulle proposte concrete fatte ai giovani iscritti, il quadro si incupisce. Secondo gli ultimi dati del Ministero del lavoro queste ammontano a circa 300mila: circa un terzo degli iscritti al netto delle cancellazioni. Una cifra che di per sé certifica il fallimento del piano e getta una ombra scura sulle illusioni di quei 600mila ragazzi che restano al momento a mani vuote.

La situazione non migliora se si analizzano le proposte fatte ai 300mila fortunati. In questo caso i report più aggiornati sono di un mese fa, data dalla quale l’Isfol ha interrotto la pubblicazione dei monitoraggi settimanali. **Emerge che la maggioranza (circa il 60%) delle proposte concrete consiste in tirocini di dubbia valenza formativa, mentre i contratti di lavoro veri e propri sono poco più del 10%, con un boom a dicembre 2015, ultimo mese in cui una impresa poteva usufruire del combinato disposto di *Garanzia Giovani* e decontribuzione per l’assunzione di un giovane con un contratto a tutele crescenti.**

Non che il piano europeo avesse l’obiettivo diretto di trovare un lavoro agli under 29, ma è difficile immaginare che la qualità dei tirocini offerti possa incidere seriamente sulla loro occupabilità futura. Basta sfogliare le offerte presenti sul portale del Ministero

del lavoro: si passa dal maggiordomo al facchino, dal “manovale con esperienza” al pizzaiolo, dalla segretaria all’addetto al caricamento dati. Tutti lavori nobili ovviamente, ma per i quali non si vede l’esigenza di un tirocinio al posto di un vero e proprio contratto.

Tutte queste considerazioni, che portano ad un giudizio complessivamente negativo, non rispecchiano le realtà di tutte le regioni italiane a dimostrazione che lo spazio per fare diversamente e meglio non mancava. Ad esempio la Lombardia rappresenta un caso positivo, in cui quasi il 50% dei giovani iscritti sono stati avviati al mercato del lavoro, con una cifra di assunzioni vere e proprie superiore a quella dei tirocini. Al contrario numerose regioni del Sud, pur avendo un grandissimo numero di iscritti, oggi non possono vantare altrettante proposte concrete effettuate. Il tutto, poi, è reso di difficile interpretazione dalla assenza di trasparenza e di report di monitoraggio dettagliati che sono diffusi in modo costante oggi solo da 7 regioni.

Uno scenario preoccupante dunque. E che non merita di uscire dai riflettori per almeno due ragioni. La prima è il rispetto per quel milione di giovani iscritto al piano, che non possiamo abbandonare alla rassegnazione o consegnare alle fin troppo affollate schiere del populismo nostrano, forti dell’ennesimo fallimento dello Stato che si è palesato ai loro occhi. La seconda è **che *Garanzia Giovani* è un banco di prova di quelle che saranno le nuove politiche attive e di ricollocazione promesse dal Jobs Act ma sino ad oggi rimaste sulla carta.** I ritardi e i rallentamenti del processo di riforma, più volte sottolineati da vari fronti nelle ultime settimane, rischiano infatti di condannarci a una perenne mancanza di “garanzia”, non solo per gli under 29, ma per tutti i lavoratori italiani.

Giovani e lavoro, vorrei ma non posso*

di Francesco Seghezzi

I giovani italiani sono spesso al centro del dibattito pubblico, specialmente dall'inizio della crisi economica.

Leggendo l'ultimo rapporto Istat sulla situazione del Paese emerge però che tale centralità fatica a sfondare il muro dei salotti televisivi o le pagine dei giornali.

Il quadro dipinto dai numeri impietosi della statistica ufficiale delinea infatti un cupo scenario, che induce a temere di aver già perso la sfida del futuro dell'Italia, o quanto meno di un tenace impegno per ipotearsi la sconfitta.

I temi in analisi sarebbero tanti ma basta concentrarsi sul mercato del lavoro per cogliere la dimensione del problema.

Chi non lavora: vorrei ma non posso

Partiamo dalla spesso citata categoria dei NEET, ossia i giovani tra i 15 e i 29 che non studiano, non lavorano e non sono impe-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 giugno 2016, n. 20](#).

gnati in percorsi di formazione. Nel 2015 in Italia erano 2 milioni e 349 mila, appena 64 mila in meno del 2014 e, soprattutto, 530 mila in più rispetto al 2008.

Un aumento considerevole in soli 7 anni, ancora più elevato se si tiene conto che i trend demografici in Italia stanno andando nella direzione di una diminuzione di questa fascia d'età.

Quello che colpisce di più è che nella triplice suddivisione tra disoccupati, forze lavoro potenziali e coloro che non cercano e non sono disponibili le ultime due sono rimaste più o meno invariate (seppur con un aumento di 100 mila forze lavoro potenziali) mentre la fascia dei disoccupati da sola ha visto un incremento di 462 mila unità, arrivando a 998 mila, pari al 116% in più.

Il dato è indicativo del fatto che, pur esistendo molti giovani che non vogliono lavorare e che non cercano lavoro (i cosiddetti "bamboccioni"), questo è più che altro un fenomeno cronico, mentre l'aumento più consistente è avvenuto tra coloro che sono alla ricerca di un lavoro, e per questo rientrano nella categoria dei disoccupati, ma che non riescono a trovarlo.

E per mostrare questa difficoltà basta scorgere l'evoluzione dell'occupazione italiana per classi d'età nell'arco di tempo 2005-2015.

È evidente che la fascia d'età 15-29 anni è quella che più vede un calo, anche al netto della diminuzione della popolazione nella fascia stessa. Al contrario gli over 55 vedono un aumento dei tassi di occupazione molto superiore all'aumento della popolazione.

Si dirà che un minor tasso di occupazione è dato dal fatto che i giovani sono impegnati in percorsi universitari e scolastici, ma sia i numeri delle immatricolazioni universitarie che i già citati dati sui NEET mostrano come questa tentativo di leggere positivamente il fenomeno non regge.

Chi lavora: sovrastruiti e a tempo parziale

Analizzando poi le condizioni di chi un lavoro ce l'ha lo scenario è altrettanto preoccupante. Il 37,1% degli occupati 15-34 anni è sovrastruito, ossia svolge mansioni inferiori a quelle per le quali ha studiato e possiede (teoricamente) competenze, tra gli adulti l'incidenza è invece solo del 13%.

Ciò non senza conseguenze, basti pensare la ricaduta in termini salariali e quindi di consumi di giovani che avendo investito in almeno 5 anni di formazione terziaria si vedono pagare stipendi inferiori a quanto il loro investimento gli aveva prospettato.

Le ore lavorate sono un altro nodo critico, infatti il part-time è più diffuso in questa fascia della popolazione e soprattutto è molto più elevata l'incidenza del part-time involontario, ossia quello non deciso dal lavoratore, che corrisponde al 77,5% dei contratti a tempo parziale contro il 57% degli adulti.

Una chiave interpretativa

È chiaro come l'impatto della crisi economica sia la causa principale della crescita sia del numero di NEET disoccupati che delle percentuali di sovrastruiti e di part time, ma è interessante pro-

vare a spiegare come mai nell'ultimo anno, in cui si è visto l'inizio di una debole ripresa sul fronte occupazionale (+186mila occupati) in uno con l'imponente sforzo del Governo mediante il programma Garanzia Giovani dedicato proprio a NEET, i giovani siano rimasti al palo.

Una possibile spiegazione emerge dallo stesso rapporto Istat. Nel 2015 circa tre imprese su quattro hanno assunto un under 30, ma se si analizza la dimensione aziendale emerge come siano le piccole imprese quelle ad aver preferito un giovane, al contrario più cresce la dimensione aziendale più ci si è concentrati sull'assunzione di lavoratori più anziani.

La differenza è notevole: se prendiamo in analisi il settore dei servizi (quello in cui si è creata più occupazione) passiamo dall'80% delle imprese fino a 49 addetti che hanno assunto un giovane a solo il 15% delle imprese con oltre 250 dipendenti.

Facile capire come i grandi numeri abbiano premiato i lavoratori adulti, e questo si spiega con la presenza durante l'anno di un incentivo generalizzato all'assunzione con contratto a tempo indeterminato, che, da un lato ha portato a moltissime trasformazioni di contratti già in essere e dall'altro ad assumere lavoratori con più anni d'esperienza. Lo prova il fatto che nelle grandi imprese solo il 21% delle nuove assunzioni riguarda nuovi rapporti di lavoro.

I numeri parlano chiaro, e vanno oltre la retorica giovanilistica, spesso alimentata dai giovani stessi. Certamente i giovani hanno le loro colpe, a volte mancano di iniziativa, si appoggiano troppo al supporto di famiglie che sono disposte a negare evidenze macroscopiche pur di difenderli ecc. Ma tutto questo non basta a

spiegare la realtà di un mercato del lavoro nel quale lo spazio per le nuove generazioni è troppo ridotto.

E i mali cronici italiani, se non guariranno a breve, fanno presagire che lo scenario sarà sempre lo stesso. Il combinato disposto tra basso tasso di occupazione e aumento dell'età pensionabile rischia di confinare i giovani alla disoccupazione continua, aggravata dal pensiero utopico, smentito dai numeri stessi dell'Istat, che una staffetta generazionale risolverebbe il problema.

E pensare che i benefici potenziali di un ampliamento dello spazio per i giovani nel mercato del lavoro sarebbero innumerevoli, e a vantaggio di tutti: dall'impatto sulla produttività a quello sull'innovazione, dalla modernizzazione di tempi e luoghi di lavoro alla coesione sociale.

Non possiamo che sperare che la voce di queste centinaia di migliaia di giovani si faccia sempre più chiara, non come megafono di frustrazione, indignazione e ribellione, ma come proposta, elaborazione culturale e politica.

Per coinvolgere i giovani inattivi agire nel (non sul) mercato del lavoro*

di Simone Caroli

Sono passati due anni dal lancio di Garanzia Giovani, ma per i giovani, sul mercato del lavoro, non si intravedono ancora garanzie. La madre di tutte le politiche attive per il lavoro lascia dietro di sé una scia di persone inattive a cui le opportunità promesse, o come dice il nome stesso garantite, non sono mai pervenute. Sui cocci rotti di questa esperienza rischia di infrangersi la speranza di poter dare ai giovani scoraggiati la possibilità di mettersi in gioco per un riscatto, possibilità che il sistema delle politiche attive del lavoro solo molto faticosamente è in grado di far emergere.

L'occupazione accresce l'occupabilità

Uno dei problemi delle politiche attive del lavoro è cercare di agire sul mercato del lavoro piuttosto che nel mercato del lavoro, tentando di governare dall'alto fenomeni che si trovano molto in basso, molto lontani dai centri di decisione politica.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 luglio 2016, n. 26.](#)

Questa lontananza è fotografata da un dato: solo il 35% delle persone coinvolte in Garanzia Giovani viene dalla zona depressa degli irrecuperabili inattivi totali. **Gli “inoccupabili” rimangono inoccupabili.** In termini di stretta razionalità economica, questo risultato era prevedibile: persone sistematicamente scartate alle selezioni per un posto di lavoro non diventano risorse preziose per decreto.

Essere disoccupati o inanellare una serie di esperienze di lavoro discontinue causa ulteriore disoccupazione e ulteriore discontinuità. Numerosi studi indicano questo fenomeno con l'espressione “*scarring effect*”, effetto cicatrice. La cicatrice è doppia: formalmente, sul curriculum vitae della persona “buchi” o cambi frequenti di lavoro lanciano segnali negativi ai responsabili delle selezioni del personale e, sostanzialmente, depotenziano le competenze dell'individuo che, se non esercitate, diventano obsolete. **Un brillante inizio di carriera, al contrario, non solo ben dispone i selezionatori, ma accresce l'occupabilità e la qualità delle competenze dei giovani.** Nell'ambito delle politiche europee, è l'apprendistato il rapporto di lavoro che, più di ogni altro, è stato promosso per offrire ai giovani la possibilità di un brillante inizio.

Se una buona carriera è questione di fortuna...

Di questo si sono occupati i ricercatori Mueller e Neubämer, delle Università del Magdeburgo e di Coblenza, che, calandosi a fondo dentro al mercato del lavoro, hanno portato alla luce risultati tanto vicini alle percezioni più comuni da essere a loro modo sorprendenti. **La conclusione più eclatante delle loro ricerche è che una buona carriera è questione di fortuna.** L'oggetto

del loro studio (*[Size of Training Firms: The Role of Firms, Luck, and Ability in Young Workers' Careers](#)*) è la vita professionale degli ex apprendisti tedeschi. Hanno raccolto ed analizzato i casi di circa 60mila persone, attive tra il 1975 e il 1992. In questo lasso di tempo, **la carriera di chi ha iniziato il primo apprendistato in una grande azienda strutturata è stata più continua e redditizia di chi si è qualificato in un'azienda di dimensioni minori.** Questo accade perché, spiegano gli autori, la formazione data da una piccola azienda tende ad essere **troppo specifica e basata sulle contingenze** per essere apprezzabile e spendibile altrove. Di questo gli apprendisti e le loro famiglie sono consapevoli, ragione per cui i giovani in cerca di una prima esperienza si rivolgono prima alle imprese più in vista e poi a quelle via via più piccole. Teoricamente, allora, le aziende minori dovrebbero rimanere a corto di giovani risorse.

Entrano perciò in gioco due fattori: la mobilità e, appunto, la fortuna. In Germania, come in Italia, **le realtà produttive di grandi dimensioni si concentrano in determinate zone**, mentre le piccole sono sparse in maniera uniforme sul territorio nazionale. Razionalmente, gli aspiranti apprendisti dovrebbero spostarsi verso le regioni più industrializzate e produttive, ma questo non avviene. Mueller e Neubämer hanno riscontrato una bassa propensione al trasferimento per motivi di lavoro: un giovane preferisce puntare ad un'azienda meno strutturata piuttosto che sperarsi dalla famiglia e dal luogo in cui è nato. Esclusa l'ipotesi mobilità, che può essere incentivata con politiche mirate, resta quindi in gioco un solo fattore: la regione di nascita. Un fattore totalmente sottratto alla volontà dei giovani o alle scelte dei policy maker ed interamente affidato alla fortuna.

Guida, etica, alla ricerca e selezione di apprendisti

Ancora in tema di ricerca di lavoro, ma cambiando prospettiva, è un documento promozionale del governo del Regno Unito a dare ulteriori spunti di riflessione. Se sul modello di apprendistato tedesco si sono basati molti dei programmi di istruzione duale in corso di sperimentazione in tutta Europa, che insistono sull'importanza del momento formativo, **l'esperienza inglese evidenzia la centralità di un altro momento altrettanto cruciale: quello della selezione.** È quasi un assioma la considerazione per cui si diventa apprendisti solo una volta selezionati per una posizione di apprendistato. Proprio per questo vale la pena valorizzare il ruolo dato ai recruiter dal National Apprenticeship Service (NAS) attraverso la [*Employer Guide to Apprentice Recruitment*](#), la guida all'assunzione degli apprendisti. È un documento diretto e poco programmatico, molto operativo. Si rivolge alle aziende, agli uffici HR, ai datori di lavoro, riportando testimonianze, numeri e dati a favore dell'apprendistato – ad esempio la statistica secondo cui il 47% dei datori di lavoro che hanno formato apprendisti consiglia ai colleghi imprenditori di fare lo stesso. **Il NAS invita le aziende a considerare l'apprendistato come un sistema, non come una possibilità di impiego tra le tante,** certamente non come un mezzo per risparmiare sul costo del lavoro.

Oltre a dare indicazioni tecniche sui processi di ricerca, selezione ed assunzione di apprendisti, l'aspetto della guida che più colpisce è quello umano. In particolare, esorta a i selezionatori a non mettere in condizioni di stress i candidati, concedendo loro il tempo di prepararsi al colloquio, e **consiglia inoltre di dare un feedback agli apprendisti scartati alle selezioni, spiegando loro perché non sono stati assunti.** Se rispettato, questo consi-

glio può portare ad una piccola rivoluzione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e ad un arricchimento non indifferente della funzione di recruitment.

Un recruiter non è né un tutor né un orientatore. Il suo compito non è far capire all'apprendista perché non è stato ritenuto sufficientemente adatto alla posizione. A ben vedere, fornire questo tipo di informazioni è superfluo nel lavoro di screening e valutazione dei curriculum e non dà alcun beneficio all'azienda. Ma può farle guadagnare un **nuovo ruolo** all'interno del tessuto sociale, **diventando un interlocutore di supporto alla crescita anche senza diventare datore di lavoro** e dà l'occasione per imparare anche da un insuccesso.

Due lezioni: mobilità e metodo

L'apprendistato nel Regno Unito sta iniziando a ottenere un rinnovato interesse da parte delle imprese. **Più datori di lavoro attiveranno posizioni per apprendisti, più il rischio, per i giovani, di privarsi di esperienze qualificanti sarà ridotto.** In questo senso, la "lezione" inglese e quella germanica possono essere viste in parallelo. Da una parte, a livello di **contenuti**, i ricercatori tedeschi sottolineano la necessità di offrire ai giovani in cerca di apprendistato maggiori informazioni sulle possibilità di lavoro in aziende di altre regioni e sugli incentivi alla mobilità, come i sussidi per trovare alloggio o la presenza di apposite strutture pubbliche. Dall'altra, la Guida del NAS indica un **metodo**, quello di agire nel mercato del lavoro intervenendo anche su aspetti presi in relativamente scarsa considerazione, come il ruolo del recruiter. È ragionevole pensare che un intervento da parte dell'attore pubblico per favorire la mobilità dei giovani, senza

emendare l'attuale cornice regolatoria, potrebbe sortire effetti positivi.

Nel contesto italiano, tuttavia, sarebbe problematico incentivare i giovani a lasciare quelle zone del paese che più hanno bisogno di loro. Il tradizionale flusso migratorio, che dalle regioni del sud porta al nord Italia, durante gli anni di recessione non è che aumentato. **La strada per la mobilità, allora, potrebbe essere percorsa più in ambito inter-aziendale che in ambito inter-regionale**, dato che, per quanto scarsa, la presenza di aziende strutturate, con un ampio e diffuso indotto, non è certamente nulla, nemmeno nelle aree del paese più sfornite. Ed in effetti ci sono già aziende che si avvalgono di una soluzione simile.

Apprendisti in prestito, tre possibilità

Ipotizziamo che il mercato del lavoro possa replicare lo schema del “prestito” delle grandi società calcistiche. In questo ambito, è prassi inviare i giovani non ancora maturi a fare esperienza giocando per squadre satelliti in serie minori. Con le dovute differenze, **una grande azienda potrebbe inviare i propri apprendisti a imparare o semplicemente a “farsi le ossa” presso le società dell’indotto**, con le quali può anche non essere legata da alcun vincolo societario. L’invio può essere diretto, con il contratto di distacco, indiretto, mediante somministrazione, o condiviso, come nel caso di imprese aggregate in una rete.

Di recente la Corte di Cassazione italiana (sentenza n. 8068 del 21 aprile 2016) si è espressa sul tema del distacco. La pronuncia è significativa: **società appartenenti al medesimo gruppo pos-**

sono effettuare distacchi tra di loro senza dover specificare la causale dell'operazione. Vale a dire che il presupposto interesse del distacco – che nel caso degli apprendisti è la possibilità di fare esperienza a beneficio del datore di lavoro – sarebbe implicito.

Le agenzie di somministrazione possono fare la differenza, intermediando quei processi che non è agevole gestire direttamente. Assumendo presso di sé l'apprendista, infatti, hanno la possibilità di inviarlo in missione presso diverse aziende, strutturando un percorso formativo, in accordo con tutte le aziende utilizzatrici, che vede coinvolto un ciclo di realtà produttive anziché una sola.

Nell'era della *sharing economy*, una considerazione particolare merita infine l'opportunità data dalle **reti di imprese**, aziende aggregate da un patto di rete e dal rispetto di un comune regolamento, che ben può prevedere delle norme per disciplinare la formazione degli apprendisti. **Ruotando tra le diverse unità**, non necessariamente vicine e simili tra loro, il giovane può fare le esperienze più variegata ed abituarsi anche alla transizione tra un posto di lavoro e l'altro, fenomeno sempre più frequente nelle moderne economie.

Nessuna delle tre ipotesi comporterebbe una nuova riforma legislativa dell'apprendistato. Tutte, invece, **offrirebbero anche alle aziende più piccole la possibilità di accrescere il proprio potenziale formativo**, supportate da un'azienda capo-gruppo o da un'agenzia per il lavoro. Interventi in questo senso potrebbero essere inoltre un'occasione per ripensare a politiche di accompagnamento dei giovani all'ingresso nel mercato del lavoro. **Percorsi più fluidi, e quindi più aderenti alla realtà degli attuali**

percorsi di carriera, ma allo stesso tempo meno volatili, per evitare che si creino fratture di continuità quando ancora l'identità professionale del giovane non è ancora ben costruita. Se un nuovo modello di transizione occupazionale basata su un apprendistato non immobile dovesse avere successo, auspicabilmente, anche la diffidenza degli inattivi verso la ricerca di lavoro potrebbe diminuire, aprendo nuove possibilità al coinvolgimento di giovani scoraggiati nella vita attiva.

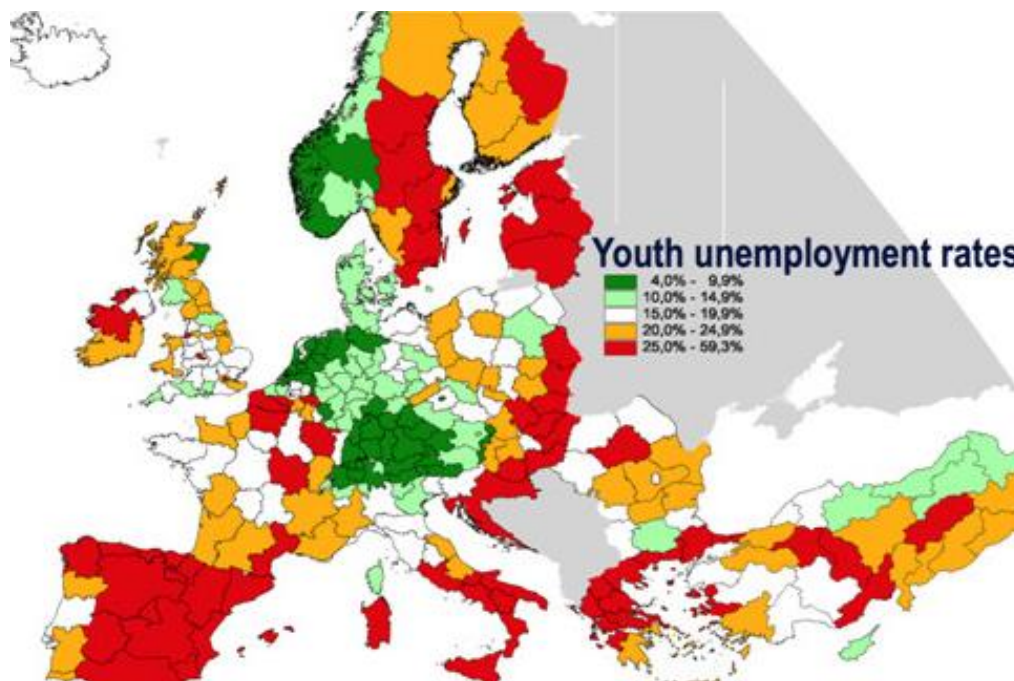
È questa l'Europa voluta dai padri fondatori nel Trattato di Roma?*

di Giulia Rosolen, Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Brevi note a proposito di occupazione giovanile ed effettivo funzionamento del piano europeo garanzia giovani in Italia

«Soprattutto e per prima cosa, dobbiamo investire nei nostri giovani». È un'Europa stanca e disorientata quella a cui ha parlato Jean-Claude Juncker il 14 settembre nel suo [discorso sullo Stato dell'Unione al Parlamento Europeo di Strasburgo](#). Un'Europa che vede, proprio nei gravi divari geografici della disoccupazione giovanile, un'enorme distanza rispetto all'ideale europeo e a quanto solennemente dichiarato nel Trattato di Roma del 1957 dove si parla di determinazione per «porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei» per assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che la dividono perché solo così si può raggiungere lo scopo del «miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione» riducendo al contempo «le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite».

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 settembre 2016, n. 30](#).



Secondo [l'Eurofound](#) quasi il 30% dei giovani europei è a rischio di povertà ed emarginazione sociale, il 20% non è inserito in un percorso formativo o lavorativo ed un quinto pur cercando attivamente un impiego non lo trova, percentuale che sale notevolmente (arrivando anche a livelli del 40% e oltre) se si osservano i paesi del sud Europa come Italia, Spagna e Grecia, ben 2 milioni di NEET nella sola Italia. Nemmeno la situazione dei giovani che invece un lavoro ce l'hanno è rassicurante. I lavoratori vulnerabili sono soprattutto giovani sotto i trent'anni: fanno più fatica ad inserirsi nel mercato del lavoro con forme contrattuali stabili ed al contempo sono i primi ad essere tagliati fuori quando le cose non vanno bene.

Il disimpegno nel mercato del lavoro da un lato, e il mancato coinvolgimento in percorsi formativi dall'altro, allontana i giovani dalla società e dalle sue istituzioni, i legami, le connessioni si indeboliscono con conseguenze gravissime sulla sostenibilità del modello europeo e sul futuro delle prossime generazioni. Riparti-

re dai giovani è un'urgenza che non può non essere affrontata in modo serio e deciso ma anche del tutto diverso da quanto si è fatto fino ad oggi. I giovani vogliono però garanzie vere per poter costruire il proprio futuro e la forza sufficiente per poter progettare soluzioni che sappiano guardare oltre il domani e il dopo domani. Pensare, come ha affermato Junker in un passaggio del suo discorso che rifinanziare Garanzia Giovani sia la soluzione, significa non essere davvero consapevoli di quali risultati stia portando. Benché non esistano report recenti di monitoraggio disponibili a livello europeo per dimensionare i risultati del piano – nonostante le critiche della [Corte dei Conti del 2015](#) la Commissione infatti continua a non produrre un report specifico di valutazione periodica di Garanzia Giovani e delle risorse (ingenti) ad esso destinate – sappiamo – attraverso i dati che emergono in modo frammentario dai diversi Country Report – che non solo in Italia, questa iniziativa non è stata un vero e proprio successo.

Il caso italiano è emblematico e basta prendere gli ultimi dati di monitoraggio disponibili ([riassunti in questa infografica](#)) per comprendere chiaramente la situazione e porsi alcuni dubbi sul rifinanziamento del piano tale e quale. A cominciare dal fatto che è già un'operazione complessa quella di reperire tali dati, aggiornati e diffusi in tempi diversi da Isfol e Ministero e contenenti informazioni spesso non sufficienti per una valutazione completa.

Ad oggi, al netto delle cancellazioni, i giovani iscritti al piano sono 980mila, un numero notevole per una politica occupazionale in un paese in cui i servizi per il lavoro sono spesso l'ultima scelta per un giovane alla ricerca. Di questi coloro presi in carico sono 762mila, anche in questo caso numero positivo e una prova di efficienza da parte dei centri per l'impiego relativamente alla parte iniziale di contatto e avvio del rapporto con il giovane. I proble-

mi iniziano non appena si rivolge l'attenzione alle proposte concrete offerte ai giovani, a partire dalle tempistiche. Il piano doveva offrire ai giovani entro 4 mesi una proposta concreta, ma in media solo il 25% di coloro che l'ha ricevuta ha visto rispettare i tempi annunciati, gli altri hanno dovuto aspettare 6, 8 o anche 10 mesi. Il numero complessivo di giovani a cui è stata fatta una proposta concreta poi accettata è di 386mila, circa il 40% di coloro che si è registrato, un numero quindi non particolarmente elevato e lascia in attesa ancora la maggioranza di coloro che si sono iscritti al piano.

Venendo al contenuto di queste proposte è possibile fare un'analisi solo su 298mila proposte, perché l'ultimo rapporto Isfol è aggiornato a giugno. La grande maggioranza è composta da tirocini (167mila) mentre sono solo 48mila sono i giovani che hanno ottenuto un contratto di lavoro grazie al bonus occupazionale dato alle imprese, 71mila invece sono le proposte di supporto per l'integrazione nel mercato del lavoro. Secondo le ultime dichiarazioni del Ministro Poletti circa la metà dei tirocinanti alla fine del percorso trova un posto di lavoro ma al momento i dati Istat ci dicono che è l'11% la quota dei tirocinanti che poi stipula un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Analizzando più a fondo i dati disponibili, purtroppo aggiornati a marzo, si evince anche che il 26% di coloro che sono occupati dopo l'iscrizione a Garanzia giovani si sono semplicemente registrati, senza neanche essere presi in carico, mentre il 35% non ha iniziato o concluso un'azione.

Tutti dati che, se letti insieme, mostrano un quadro in cui le ombre sono più forti delle luci. In massa dei giovani che hanno scommesso nel piano non è seguita una risposta, né dal punto di vista della quantità né della qualità, soddisfacente. Sono pochi i

giovani a cui è stata data un'opportunità in più per la loro occupabilità, meno ancora quelli che l'hanno ricevuta in tempo e pochissimi quelli che possono contare su una proposta di qualità. Ancor più indicativo il fatto che la maggioranza di loro tra gli occupati non ha neanche concluso il piano, o anzi non è neanche stata presa in carico.

Richiedere quindi il finanziamento del piano senza riconoscere le problematiche che ancora lo caratterizzano e senza proporre contestualmente soluzioni e revisioni rischia di essere un boomerang sia per il governo che per i giovani italiani non incidendo veramente sulle dinamiche che oggi concorrono a dipingere un'Europa geograficamente, ma soprattutto socialmente, a due facce.

Giovani e lavoro: un contributo di analisi e valutazione*

di Chiara Mancini

Inauguriamo «Giovani e lavoro», una nuova rubrica che accompagnerà i lettori del Bollettino ADAPT nell'approfondimento di una questione per noi cruciale, quella generazionale, nella sempre più difficile transizione dalla scuola al lavoro.

Viviamo in un tempo in cui sono stati raggiunti livelli di istruzione, ricchezza e benessere più alti della storia. Tuttavia, ormai da alcuni anni, respiriamo in Italia e in Europa un clima di apatia e negatività. **L'Europa ha progressivamente perso la sua capacità generativa di cultura e valori che in passato era stata in grado di produrre progresso economico e sociale.** Inoltre, il sistema di norme sociali in cui siamo inseriti non è più coerente: lontani sono gli anni in cui il lavoratore, che produceva valore per la società dal suo posto fisso, era ricompensato non solo da un salario dignitoso che gli permetteva di essere consumatore, ma anche da un sistema di welfare coerente

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.](#)

con i cicli e i tempi di vita e di lavoro. **Non si tratta di rimpiangere quell'epoca, ma è evidente che è necessario trovare un nuovo equilibrio e recuperare l'ambizione di costruire il futuro.**

Per farlo non si può che partire dalla serenità economica, generata dalla crescita. Le difficoltà in cui si trovano l'Italia e molti altri paesi europei non sono dovute solo alla crisi attuale, ma soprattutto all'**incapacità di cogliere appieno le opportunità della trasformazione tecnologica e produttiva**, che invero sembrano essersi sviluppate finora in maniera più timida rispetto ai suoi risvolti negativi. La rivoluzione industriale che stiamo vivendo si caratterizza per una rilevante differenza rispetto alle precedenti: è costituita da continui cambiamenti tecnologici che si avvicendano ad una velocità mai sperimentata prima.

Oggi non è possibile per la produzione adagiarsi su una specifica scoperta tecnologica ed è quindi più facile restare indietro.

Servono menti veloci, adattabili, creative, serve intraprendenza e intuito, per utilizzare utilmente le conoscenze e competenze tecniche. Per questo, **i giovani, strutturalmente più adatti a rispondere al cambiamento, sono le persone su cui scommettere per far sì che la trasformazione tecnologica possa apportare benefici** alla qualità della vita degli individui e delle collettività, e in generale al progresso delle società: la questione generazionale diventa quindi una questione generale.

Tuttavia, è proprio questa la generazione che appare maggiormente paralizzata oggi nel nostro Paese. Bastano alcuni numeri che sono però fortemente esplicativi: **l'occupazione giovanile**

(15-29 anni) in Italia si attesta solo al 28,6%, mentre la disoccupazione e il fenomeno dei NEET (giovani che non studiano e non lavorano) coinvolgono rispettivamente il 29,9% e il 25,7% dei giovani (EUROSTAT). I giovani, quindi, anziché costituire la leva dello sviluppo sono oggi un costo sociale, con tutto ciò che questo implica rispetto al loro livello di fiducia, alla capacità di mettersi in gioco, alla consapevolezza di essere una energia preziosa per la società. L'assenza di un'adeguata azione da parte della politica ha fatto sì che gli effetti negativi del cambiamento dei sistemi produttivi si scaricassero sulla parte meno organizzata della società, precarizzandola e impoverendola economicamente, culturalmente, socialmente. **È la prima volta nella storia moderna che una generazione si trova a non migliorare le proprie condizioni di vita rispetto alla generazione dei propri genitori.** Le energie positive tipiche dell'età giovanile sopravvivono in alcuni settori della società, soprattutto laddove c'è un ambiente più dinamico e stimolante, ma quante energie vitali sono sacrificate da una situazione di questo tipo? E questo non fa perdere moltissime opportunità di progresso alle nostre società?

Senza temere di esagerare, penso che questa dovrebbe essere la principale preoccupazione della politica. È necessario rivoluzionare il sistema di norme che si sono costruite negli anni: le rivoluzioni industriali producono inevitabilmente stravolgimenti, non solo dei metodi di produzione e delle regole giuslavoristiche, ma anche delle norme sociali che essi hanno prodotto, degli spazi e tempi delle città, delle identità e della ricerca di senso. Ma la relazione è bidirezionale: infatti il cambiamento sociale si rende necessario affinché la rivoluzione tecnologica e produttiva possa compiersi fino in fondo, essendo governata e non subita. Per poter produrre una scintilla che faccia ripartire il sistema-paese (e

direi il sistema-Europa) i giovani devono essere messi nelle condizioni ottimali per farlo, devono cioè sentirsi: sereni economicamente, inclusi socialmente, attivi civicamente e valorizzati nei loro talenti e individualità.

Il presupposto per farlo è un sistema che non lasci indietro nessuno: oggi il 20% dei giovani europei è a rischio di povertà o di esclusione sociale (EUROSTAT). Fenomeni come la dispersione scolastica, la povertà giovanile, l'assenza di mobilità sociale, l'inattività di alcuni giovani (i cosiddetti NEET) devono essere annientati, perché soffocano importanti energie che, se intrappolate in una situazione di disagio sociale, potrebbero entrare in un circolo vizioso difficile da interrompere. Solo da questa base si può poi alzare il tiro, strutturando politiche che permettano ai giovani di dare il proprio contributo originale, di attivare e sviluppare i talenti.

Per raggiungere obiettivi così ambiziosi serve, però, una vera e propria rivoluzione nel sistema delle politiche che governano la vita dei giovani, dall'istruzione alla fase di transizione scuola-lavoro, dalla stabilità economica e contrattuale alle politiche sociali, dalle politiche di sostegno al reddito alle politiche attive del lavoro. Servono condizioni di lavoro non solo decorose ma incentivanti: retribuzioni più alte, contratti stabili o che riescano a garantire percorsi di carriera appaganti. Serve un sistema di politiche passive integrato a doppio filo con quello delle politiche attive, che siano in grado di sollevare le situazioni di disagio sociale e nello stesso tempo liberare le potenzialità creative di questa generazione. Servono politiche del reddito e abitative che consentano di uscire presto dalla casa dei genitori: senza negare il valore della famiglia in un paese come il nostro, il fattore culturale per cui ci si sente sempre sotto l'ala protettiva di qualcuno non do-

vrebbe soffocare l'intraprendenza. Ancora prima, serve un sistema di istruzione rivoluzionato, che sappia formare cervelli in grado di apportare attivamente il proprio contributo alla società, e questo è possibile solo se già nella scuola i ragazzi svolgono un ruolo attivo. Serve in generale, una risposta all'incertezza di ingresso nel mercato del lavoro e nelle carriere, da cercare in un diverso sistema di welfare.

In definitiva, per rispondere al clima di apatia e negatività, varrebbe forse la pena scommettere su una generazione che l'energia positiva va a cercarla in giro per il mondo. Con questa rubrica, vogliamo contribuire, nel nostro piccolo, attraverso lo studio della situazione dei giovani in Europa e delle politiche che vengono messe in campo a diversi livelli. Pensiamo che sia importante approcciarsi a questo tema con un occhio analitico e disincantato, offrendo ai lettori non l'ennesima voce sulle etichette da affibbiare ai giovani, ma una lettura del fenomeno scientifica ed approfondita. D'altra parte, non è di nostro interesse entrare nelle particolarità che contraddistinguono vari campi di studio afferenti al tema giovani e lavoro. L'obiettivo della rubrica è provare a fornire un approccio sistemico e interdisciplinare per la lettura di una condizione che è più della somma dei singoli temi che la compongono e che, per essere affrontata, richiede un vero e proprio cambio di paradigma.

11.
INDUSTRY 4.0

La fine del lavoro? No, un nuovo inizio*

di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

Ogni posto di lavoro rischia di essere oggi sostituito dalla tecnologia. È questo l'allarme lanciato da Barack Obama nel suo ultimo discorso sullo Stato dell'Unione.

Parole sicuramente iperboliche, e da contestualizzare all'interno di un discorso che rappresenta il testamento morale di un leader a fine mandato. Ma allo stesso tempo parole che **descrivono un pericolo reale e sempre più evidente: quello della sostituzione di persone con robot e sofisticate tecnologie di nuova generazione.**

Un pericolo colto e denunciato chiaramente proprio ieri Papa Francesco nel messaggio al World Economic Forum di Davos, in cui si discute degli effetti della quarta rivoluzione industriale. E il messaggio del Pontefice è chiaro: **«l'uomo deve guidare lo sviluppo tecnologico, non farsi comandare da esso!».**

Il dibattito sul tema della fine del lavoro è, in realtà, ancora aperto. Le scuole di pensiero sono molteplici e sostengono posizioni in contrasto tra di loro. **Ma da più fonti autorevoli sono**

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 22 gennaio 2016, n. 2.](#)

stati diffusi studi che immaginano un futuro in cui molte professioni e mestieri verranno sostituiti da macchine. Una sostituzione che rafforzerà la tendenza dei mercati del lavoro contemporanei alla polarizzazione, con una forte presenza di lavori altamente qualificati insieme a lavori poveri e di bassa professionalità, che ha portato finora a parlare della fine di quella classe media che, dal dopoguerra in poi, ha composto la maggioranza della forza lavoro dei paesi industrializzati. Oggi si inizia a parlare di una trasformazione ancora più radicale che non risparmierà neppure i lavori più qualificati, grazie a tecnologie in grado di sostituire anche le attività non-routine e persino quelle che presuppongono una interazione con altre persone come medici, infermieri, avvocati, cassieri, insegnanti, tassisti.

Le parole di Barack Obama non si sono limitate però a dipingere uno scenario negativo, ma **hanno tentato di individuare una via d'uscita: l'educazione delle persone.** Anche in questo caso vi sono studi che sostengono questa tesi, dimostrando come maggiore sia il livello di formazione di un lavoratore minore sia il rischio che il suo posto di lavoro venga sostituito dalle macchine.

Non si tratta quindi di temere il futuro del lavoro, ma di avere le competenze giuste per affrontarlo. Se letto in questa ottica lo sviluppo tecnologico, lungi da suggestioni neoluddiste, **è una possibilità per una rinnovata centralità della persona** nel mercato e nel luogo di lavoro. Al contrario senza la costruzione di queste nuove competenze la tecnologia non potrà che distruggere il lavoro, rendendo l'uomo suo schiavo o comunque vittima designata. **Questo non significa che molte professioni di oggi non scompariranno,** è inevitabile che ciò accada; ma se pensiamo che nella prima metà del diciannovesimo secolo la quasi totalità dei lavoratori erano braccianti agricoli, ca-

priamo che la scomparsa di posti di lavoro **non significa che non possano nascerne di nuovi.**

Certo oggi la sfida è senza precedenti, poiché lo sviluppo tecnologico corre ad una velocità che i sistemi economici e sociali non riescono a controllare, in una rincorsa che appare difficile da sostenere. Ma le nuove competenze non sono unicamente tecniche e specialistiche. Molti dei nuovi lavori oggi richiedono una **formazione integrale della persona a 360 gradi, ben oltre le competenze tecniche e di mestiere.** Per questo è proprio favorendo la centralità della persona che si può consentire l'educazione vera: quella educazione che avviene anche attraverso relazioni, con gli altri e con la realtà del mondo del lavoro, e che è all'origine del flusso creativo e innovativo necessario per dominare la tecnologia. **È lo stesso documento pubblicato dal World Economic Forum a ricordare come la tecnologia crei possibilità,** che spetta alla società, alla politica e all'impresa decidere se e come accettare e portare avanti.

Illudersi che tutto ciò sia possibile solo attraverso nuove regole giuridiche o attraverso tecniche prestabilite non ci porterà lontano. La legge verrà sempre superata dalla realtà e la tecnica diventerà obsoleta in poco tempo. Di fronte al rischio rappresentato dalla automazione **occorre scommettere sulla novità che la persona del lavoratore può sempre portare,** e per far questo occorre lasciargli spazio, senza paura. Spesso nel nostro Paese non si è fatto questo, limitandosi a pensare che con qualche intervento normativo si potessero modificare gli scenari economico-sociali, e i risultati non sono stati e non sono particolarmente soddisfacenti.

È dunque importante guardare e sostenere gli sforzi e le idee di quegli angoli del mondo del lavoro, sia da parte delle associazioni datoriali, come nel caso della coraggiosa piattaforma di rinnovamento delle relazioni industriali di Federmeccanica, che sindacali, come ad esempio gli sforzi della FIM-CISL sul ruolo della formazione e del welfare della persona nella nuova manifattura digitale, **per cercare insieme e in modo condiviso di non subire il cambiamento, ma di coglierne la grande sfida per il futuro del lavoro.**

Non la fine del lavoro, dunque. Semmai la nascita di una nuova idea di impresa come formazione sociale entro cui si sviluppano relazioni positive animate da spirito di collaborazione e modelli organizzativi a misura d'uomo, non il contrario.

**Al *Jobs Act* mancano l'anima
e una visione del lavoro che cambia.
Ecco perché rileggere oggi
la *Grande trasformazione* di Polanyi***

di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

Dopo la tormentata stagione dei giuslavoristi, tocca ora agli economisti. Sono loro ad aver delineato, sulla scorta delle proposte di Blanchard e Tirole di inizio millennio ⁽¹⁾, l'impianto del *Jobs Act* italiano che rimpiazza ora, anche in termini concettuali e di filosofia, le riforme di Tiziano Treu e di Marco Biagi completando, almeno in parte, il disegno tracciato nel 2012 da una altra economista, il Ministro Elsa Fornero.

Il cuore del *Jobs Act* sta nel passaggio, da tempo auspicato, dalle tutele “nel contratto” alle tutele “nel mercato” del lavoro. Nuovi

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 22 gennaio 2016, n. 2.](#)

(1) Cfr. O. Blanchard, J. Tirole, [Contours of Employment Protection Reform](#), MIT –Department of Economics, Working Paper no. 03-35, November 1, 2003. Degli stessi autori vedi anche, in lingua francese e in italiano, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, in *La Documentation Française*, Paris, 2003, e Profili di riforma dei regimi di protezione del lavoro, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 2004, I, 161-211.

ammortizzatori sociali universali e politiche di ricollocazione, di cui ancora invero non si vede traccia ⁽²⁾, in cambio di una maggiore flessibilità per le imprese nei licenziamenti e con una contestuale limitazione dei poteri di controllo giudiziale.

Già in altra sede abbiamo cercato di evidenziare i limiti progettuali e tecnici di questo intervento di riforma ⁽³⁾. Ancora più gravi a ben vedere, anche se meno evidenti, sono tuttavia i limiti culturali e di visione di un testo di legge incentrato sul contratto di lavoro *subordinato* a tempo indeterminato che certo non coglie le grandi trasformazioni tecnologiche e demografiche che incidono sull'economia e la società e, conseguentemente, sul lavoro ⁽⁴⁾.

Il legislatore italiano punta, in effetti su un modello contrattuale da tempo in declino, che non è, a ben vedere, il “contratto stabile” nella forma del contratto di lavoro a tempo indeterminato, quanto il modello storico del lavoro dipendente, incapace oggi di interpretare e leggere i nuovi modelli di produzione e impresa. E non poteva che essere così se a guidare il progetto di riforma sono riflessioni e analisi di tipo puramente economico che, nell'imputare la bassa propensione delle imprese italiane ad assumere ai vincoli presenti in materia di licenziamento, difettano

(2) Cfr. M. Tiraboschi, *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema* in M. Tiraboschi, F. Carinci (a cura di), [I decreti attuativi del Jobs Act, prima lettura e interpretazioni](#), ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 37.

(3) Cfr. M. Tiraboschi, F. Carinci (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act, prima lettura e interpretazioni*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 37.

(4) Per una analisi delle principali caratteristiche dei cambiamenti in atto nel mercato del lavoro si rimanda al blog ADAPT [La Grande Trasformazione del Lavoro](#), su Novà, Il Sole 24 ore.

di una visione di società che emerge dalla grande trasformazione in atto e di una correlata teoria antropologica della idea di lavoro. Perché il nodo non sono tanto i licenziamenti e le rigidità in uscita dal mercato del lavoro, quanto il radicale cambiamento dei modelli organizzativi e di impresa rispetto ai quali perde terreno l'idea del lavoratore scolpita nel Codice Civile del 1942, all'articolo 2094, come mero esecutore materiale di ordini e direttive del datore di lavoro a cui è affidato il potere di controllo e sanzionatorio e di cui il licenziamento è la massima espressione. Sempre più il lavoro è – e ancor più sarà – connotato da tratti di autonomia e creatività che superano le logiche novecentesche di comando e controllo con conseguenti istanze di partecipazione e condivisione tanto dei rischi come dei risultati d'impresa.

Ecco perché il *Jobs Act* non è la rivoluzione copernicana promessa da Matteo Renzi. Non si negano passi in avanti. Ma sono tutti passi compiuti nel solco tracciato durante il Novecento industriale e ideologico che nega le moderne forme e rappresentazioni del lavoro che cambia. Mancano una anima e una visione che fuoriesca da logiche economiche peraltro datate. Ritorna qui il monito di Karl Polanyi, che ricordava come «non spetta all'economista, ma al moralista e al filosofo, decidere quale tipo di società debba essere ritenuta desiderabile».

La citazione di Polanyi non vuole essere di rito, come capita in taluni eventi culturali e politici ⁽⁵⁾ dove spesso riecheggia l'opera più famosa dell'autore ungherese, quella *The Great Transformation* che lo scorso anno ha visto i sessant'anni dalla sua pubblicazione.

(5) Basti pensare che il World Economic Forum di Davos del 2012 era intitolato [*The Great Transformation: Shaping New Models*](#).

Piuttosto la nostra è una reazione a quanti hanno oggi accostato il *Jobs Act* di Matteo Renzi alla grande trasformazione del lavoro.

Cos'è la *Grande Trasformazione*? Una questione di metodo

Si parla ormai spesso di *grande trasformazione*, specialmente con riferimento alle novità in corso nelle forme di lavoro, nei sistemi di produttivi e nei rapporti tra capitale e lavoro. Altrettanto spesso però, si ignora il significato che Polanyi dava a questa suggestiva quanto fortunata locuzione, e che ha una natura più profonda di quella meramente descrittiva del mutamento degli scenari economici.

La trasformazione che descrive è infatti di natura diremmo *antropologica*, in quanto si riferisce al mutamento concettuale che, con la nascita dell'economia di mercato, è stato apportato all'idea di lavoro come anche alla idea di terra e di moneta ⁽⁶⁾. Non ci interessa in questa sede analizzare nel dettaglio l'impianto teorico di Polanyi, e in particolare non ci interessano i suoi ragionamenti sulla *mercificazione* della terra e della moneta, ma una precisazione metodologica è importante.

Punto di partenza dell'autore ungherese è una considerazione sociologica di fondo: i modelli economici si accompagnano sempre, in un rapporto causale, con dei modelli sociali sottostanti ⁽⁷⁾. Per questa ragione Polanyi sostiene che solamente una rivoluzione di categorie e concetti può sostenere la nascita dell'economia di

⁽⁶⁾ Cfr. K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, 1974.

⁽⁷⁾ In questo modo Polanyi si pone in aperto contrasto con la filosofia della storia marxista, che pure aveva contribuito in parte alla sua formazione, soprattutto attraverso l'opera di Luckacs.

mercato, e che soltanto all'interno di un modello socio-politico come quello liberale il capitalismo possa sopravvivere.

Insistiamo su questo punto perché è il grande assente all'interno del dibattito sulla nuova grande trasformazione del lavoro. Si crede cioè di poter interpretare i cambiamenti in atto nel mercato del lavoro attraverso una mera analisi economica, e quindi di poter sciogliere i nodi più urgenti, trasponendo in regole prescrittive astratte teorie attraverso lo strumento legislativo. Quello che manca è invece la capacità di leggere i cambiamenti sociali che stanno determinando un nuovo modo di lavorare, completamente differente da quello che abbiamo conosciuto nel paradigma capitalista del lavoro dipendente.

Le linee guida di questo cambiamento sono ancora per lo più ignote, o meglio solamente tratteggiate da qualche studio anglosassone ⁽⁸⁾, e pressoché ignorate nel panorama accademico italiano ⁽⁹⁾. Per questo motivo vogliamo con questo contributo avviare un dibattito aperto – innovativo anche nella strumentazione prescelta per la sua divulgazione e il suo sviluppo – che possa portare all'approfondimento, che è per sua natura multidisciplinare, della grande trasformazione in atto, a partire dalla sua natura antropologica e sociologica che Polanyi aveva riconosciuto già sessant'anni fa.

⁽⁸⁾ Tra i più recenti si veda J. Morgan, *The Future of Work*, Wiley, 2014; A. Maitland, *Future Work: Changing Organizational Culture of the New World of Work*, Palgrave, 2014; A. Hatum, *The New Workforce Challenge*, Palgrave, 2013; Cfr. anche il report MCKINSEY, [*The Future of Work in Advanced Economies*](#), McKinsey & Company, 2012.

⁽⁹⁾ Alcuni contributi sul tema sono stati presentati in *Sociologia del lavoro*, Franco Angeli.

In generale possiamo affermare che il modello capitalista della subordinazione tra lavoratore e datore di lavoro, pur ancora dominante in molte regioni del mondo, Italia compresa, non è il modello che si sta poco a poco affermando. Tale modello si basava su alcuni presupposti che lo sviluppo tecnologico ⁽¹⁰⁾ e dei sistemi produttivi stanno scardinando.

Chi possiede i mezzi di produzione?

In primo luogo il principio che l'imprenditore è il proprietario dei mezzi di produzione, che sono installati in un luogo fisico ben definito, anch'esso di sua proprietà, e che vengono attivati in orari da lui definiti. Il lavoratore è subordinato in quanto deve rispondere alla dimensione spazio-temporale definita dal datore di lavoro, in quanto solo attraverso i mezzi di produzione può esercitare l'attività per il quale viene retribuito.

È evidente che lo sviluppo tecnologico ha messo in crisi questo sistema in quanto attraverso i nuovi *devices* a disposizione del lavoratore questo non dipende più, per molti lavori, dai mezzi di produzione messi a disposizione dal datore di lavoro. Non parliamo in questo caso di una semplice novità economica data dal fatto dell'abbassamento del prezzo dei prodotti tecnologici e della loro conseguente diffusione di massa, si tratta di una novità sociale fondamentale.

⁽¹⁰⁾ Il dibattito sull'impatto delle nuove tecnologie è ampio ed attraversa tutta la storia del pensiero occidentale. Con particolare riferimento alle tecnologie dell'ultimo decennio si veda E. Brynjolfsson, A. McAfee, *The Second Machine Age*, W.W. Norton & Company, 2014; C. B. Frey, M. A. Osborne, [*The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?*](#), Oxford Martin School, 2013.

Ogni essere umano, attraverso tali tecnologie, e le dovute competenze, invero sempre più semplici da acquisire, può ottenere una notevole autonomia gestionale per quanto riguarda i tempi di lavoro, il luogo di lavoro, l'accesso a informazioni che un tempo erano limitate. Queste constatazioni rimettono in discussione, per certi versi in peggio ma per moltissimi altri in meglio, la concezione del lavoro come alienazione del lavoratore sviluppata per prima da Marx.

È interessante affrontare, anche se non in questa sede, questo discorso in parallelo al dibattito sui nuovi modelli economici che potrebbero sostituire parzialmente il sistema capitalista, come ad esempio la *sharing economy*. Infatti il possesso dei mezzi di produzione da parte dei lavoratori, e in generale di un sempre più ampio numero di individui, si accompagna ad un modello economico che vede nella condivisione dei prodotti una sua caratteristica principale ⁽¹¹⁾. È questo un tema centrale da analizzare seguendo il modello teorico di Polanyi per verificare se questa nuova struttura economica possa essere o meno quella che si accompagna alla grande trasformazione socio-antropologica del lavoro.

Il lavoratore, artigiano della conoscenza

Una seconda chiave di lettura della grande trasformazione riguarda i rapporti tra capitale e lavoro, ed è direttamente connesso

⁽¹¹⁾ Il modello di produzione capitalista è infatti basato principalmente sulla monetizzazione immediata del prodotto lavorato, e vive grazie all'esistenza del mercato concorrenziale che genera i prezzi. La presenza di un sempre maggior numero di prodotti che può essere utilizzato gratuitamente, al di fuori di una logica di mercato, ma all'interno di una logica di condivisione colpisce gravemente i suoi presupposti.

a quanto appena sottolineato. Lo sviluppo tecnologico ha fatto sì che la produzione manifatturiera sia possibile sempre più senza il ricorso al lavoro manuale, sostituito gradualmente dalle macchine. Di conseguenza la maggior parte dei rapporti di lavoro oggi si instaura nei settori dei servizi, che hanno una struttura completamente differente dalla fabbrica fordista sulla quale si basava il modello capitalista, e sulla quale si basa oggi molta della legislazione e del sistema contrattuale italiano. Gli ultimi dati disponibili mostrano come a essere in aumento su scala globale siano proprio i lavori caratterizzati da attività cognitive non-routine (12). Lo spostamento del lavoro nel comparto dei servizi, in atto da almeno trent'anni non indica soltanto un trend economico generato dall'innovazione tecnologica. Ha anch'esso una natura socio-antropologica che cambia il rapporto di lavoro classico.

In quanto generato dalla diminuzione del lavoro manuale, questo nuovo lavoro è incentrato sulle capacità intellettuali, che sono molto più di proprietà del lavoratore, in quanto sempre innovabili, ampliabili e adattabili, più di quanto possa essere la forza fisica. Questo fa sì che quelli che erano i compiti di un operaio nella fabbrica fordista, solitamente mancanti di originalità e responsabilità, stiano sempre più scomparendo a favore di ruoli lavorativi sempre più personalizzati e direttamente dipendenti dalle competenze individuali.

Il passaggio da società feudale al capitalismo ha come caratteristica il superamento delle logiche di status soppiantate da quelle del libero contratto in libero mercato. È la c.d. giuridificazione dei rapporti di lavoro che diviene strumentale alla massificazione del

(12) Cfr. ILO, *World Employment and Social Outlook – Trends 2015*, 2015.

lavoro ⁽¹³⁾, alla standardizzazione delle mansioni e alla conseguente monetizzazione del lavoro attraverso le regole manageriali fordiste.

La nuova grande trasformazione del lavoro, letta in chiave antropologica, pare per contro superare le dinamiche negoziali e contrattuali (del resto ora più libere nelle modalità di attivazione e cessazione) per riproporre logiche incentrate sullo status. Logiche che, nel valorizzare competenze e saper fare, rimettono davvero al centro del modello produttivo e sociale sottostante la persona del lavoratore – un lavoratore sempre più come artigiano della conoscenza ⁽¹⁴⁾ – rivoluzionando i rapporti tra capitale e lavoro ridefinendo lo squilibrio fordista a favore di una sempre maggiore complementarità tra le parti.

Un dibattito aperto

Da queste brevi considerazioni è chiaro come il tema sia tutt'altro che semplice ed esauribile in un solo contributo, per quanto ampio possa essere. È evidente che i temi qui abbozzati suscitano perplessità e obiezioni, e rischiano di presentare una visione troppo ottimistica della trasformazione in atto. Di certo non ignoriamo i rischi di questa nuova grande trasformazione e le conseguenze negative che sta portando in termini di polarizza-

⁽¹³⁾ Cfr. K. Polanyi, *La grande trasformazione*; per una interpretazione marxista di questo passaggio si veda M. Buroway, *Manufacturing Consent*, The University of Chicago Press, 1979.

⁽¹⁴⁾ Questa caratterizzazione del lavoratore mette in crisi anche la dicotomia classica lavoratore subordinato/lavoratore autonomo, essendo la categoria stessa di autonomia costruita in contraddizione al concetto di subordinazione.

zione del lavoro con un conseguente aumento dei lavori che, pur essendo nel settore dei servizi, sono spesso di bassa qualità ⁽¹⁵⁾. Allo stesso modo preoccupano i dati sull'aumento delle disuguaglianze sociali e salariali e del conseguente trend di allontanamento tra capitale e lavoro negli ultimi decenni ⁽¹⁶⁾.

Ma siamo convinti che molte delle circostanze negative che accompagnano la grande trasformazione in atto siano generate da una mancata riflessione su di essa e dalla conseguente insistenza nella somministrazione di farmaci che tentano di risolvere vecchie malattie senza riconoscere i sintomi di qualcosa di nuovo, non per forza negativo, ma che va accompagnato, come ci insegna Polanyi. Perché nessuno è schiavo di un modello economico che si autogenera, non siamo vittime inermi della tecnologia né di una mano invisibile che governa gli scenari economici, pensare questo sarebbe solo esimersi da una responsabilità che invece vogliamo prenderci, con tutti gli oneri che comporta.

Si potrà pensare che partire da una riforma del lavoro e giungere a discussioni socio-economiche sia un modo di sfuggire alla dura realtà e rifugiarsi nelle disquisizioni accademiche. È proprio questo il problema, troppo spesso si è pensato che bastasse una legge, aggiustare un cavillo, per affrontare i cambiamenti cui siamo messi di fronte, senza invece pensare che senza una visione del lavoro, giusta o sbagliata che sia, sulla quale tentare di costruire, ci si troverà sempre a costruire enormi palazzi, senza nessuna fondamenta.

(15) Cfr M. Goos, A. Manning, A. Salomons, [*Explaining Job Polarization in Europe: The Roles of Technology, Globalization and Institutions*](#), LSE, 2010.

(16) Cfr. T. Picketty, *Il capitale nel XXII secolo*, Bompiani, 2014.

Nessuno schema precostituito, dunque. E ancora forse nessun modello alternativo a quello del lavoro subordinato anche se in passato – con Marco Biagi – abbiamo indicato nello *Statuto dei nuovi lavori* ⁽¹⁷⁾ la strada della imputazione delle tutele del lavoro a prescindere da fattispecie e categorie unificanti. Piuttosto l'invito a rileggere insieme a noi Karl Polanyi proprio per interpretare il vero cambiamento in atto, che non è nelle regole, ma nella economia e nella società, e contribuire alla costruzione di un modello antropologico che ci porti a una idea più moderna e meno tecnicistica del lavoro.

Noi lo faremo su twitter, già nei prossimi giorni, con l'account *@laborofuturo* e i dottorandi della Scuola di alta formazione di ADAPT. Ci piacerebbe avervi con noi, come in un vero e proprio corso, dove Maestri e allievi si confrontano liberamente e ad armi pari. L'obiettivo è ambizioso: abbandonare le rassicuranti quanto poco utili categorie del passato e avventurarsi sui nuovi possibili orizzonti interpretativi del lavoro che cambia. Orizzonti ancora tutti da scrivere, certamente ben al di là dei contenuti prescrittivi di quel *Jobs Act* su cui si attarderà nei prossimi mesi la dottrina come già fatto inutilmente con la legge Fornero. Noi restiamo invece ancora in attesa di un diverso testo legislativo che abbia una anima e che parli la lingua del futuro. Aspettiamo insomma quelle fatidiche tre parole del Legislatore che possano davvero cancellare intere biblioteche e dare corso alla scrittura di nuovi libri che, come avvenuto con Polanyi, sappiano leggere ed interpretare la nuova grande trasformazione in atto.

⁽¹⁷⁾ Cfr. la [relazione conclusiva](#) di M. Tiraboschi della *Commissione per la definizione di uno "Statuto dei lavori"*, 2005.

Sharing economy* e Industry 4.0: due facce della stessa medaglia che cambiano il lavoro

di Francesco Seghezzi

Industry 4.0 e *sharing economy* sono facce della stessa medaglia, non due mondi separati. Ancora poco se ne parla e quei pochi che lo fanno spesso rimangono in superficie, come se si trattasse di fenomeni distinti della modernità, senza tuttavia cogliere che sarà proprio la loro combinazione a dare luogo ai più importanti e radicali cambiamenti nel mercato del lavoro che conosceremo nei prossimi cinque anni.

Sono diversi i segnali che indicano come queste due innovazioni si muovano in parallelo e, anzi possono essere complementari e richiamarsi a vicenda. Tutto si gioca sugli effetti *disruptive* della *sharing economy*, prendiamo in particolare il caso dei trasporti. È di pochi giorni fa una stima degli effetti della diffusione del *car-sharing* sul mercato dell'auto. Utilizzare un bene, in questo caso un automobile, mediante la registrazione su una piattaforma, piuttosto che acquistarlo e possederlo, è una delle

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 marzo 2016, n. 9.](#)

forme che la cosiddetta *for profit sharing economy* può prendere, con molteplici sconvolgimenti nel mercato del lavoro.

Il report stima che nei prossimi 5 anni a causa della sua diffusione il numero di auto vendute diminuirà di 550 mila unità tra Nord America, Asia e Europa. Un calo della domanda che non potrà che portare a un calo di profitti e a conseguenze gravi sull'occupazione del settore, già martoriato dalla crisi e in difficile ripresa, oltre che sottoposto a una grande competitività tra lavoratori dal punto di vista internazionale.

L'utopia che la *sharing economy* sia un fenomeno confinato al mercato dei servizi e ai suoi occupati si scontra con la dura realtà che spesso questi stessi servizi si sostituiscono all'acquisto di beni, impattando sulla domanda manifatturiera. Tutto questo impone di spostare lo sguardo sul settore manifatturiero e sui possibili risultati che l'introduzione di Industry 4.0 può portare. Si stima che l'innovazione tecnologica verso sistemi produttivi automatizzati e intelligenti può portare a un calo dei costi di produzione, di mantenimento della qualità, di logistica e a decine di miliardi di dollari guadagnati grazie all'aumento della produttività. Ed è proprio su questo indicatore che si gioca la sopravvivenza della produzione di auto. Se diminuisce la domanda una delle modalità di restare sul mercato, oltre al taglio dei costi, è l'aumento della produttività ed è questo il legame tra la *sharing economy* e l'Industry 4.0. La diffusione dell'economia della condivisione impone un netto ripensamento del sistema manifatturiero e tutto ciò potrà avere un enorme impatto sull'occupazione e sull'organizzazione del lavoro. In primo luogo grazie ad una iniziale perdita di posti di lavoro, soprattutto delle figure di medio-basso livello, sostituite dall'automazione. Ma, in secondo luogo, con la necessità di una riqualificazione ed un investimento in ca-

pitale umano che, in Industry 4.0, deve indispensabilmente accompagnarsi a quello in capitale fisso. La produttività infatti non è data unicamente dall'automazione e da nuovi macchinari, ma dalla presenza di quelle figure specializzate che, oltre a garantirne il funzionamento, sono alla base di quelle dinamiche di personalizzazione dei prodotti e di incontro con le volontà dei consumatori che sole potranno far sì che chi oggi può evitare di comprare una automobile possa pensare di farlo. Per far questo occorre aprire i cancelli delle fabbriche ai ricercatori, spesso chiusi nelle cupe stante delle università e condannati a progetti sterili.

Ci troviamo quindi di fronte ad un possibile effetto domino, che parte dai servizi e, attraverso la necessità di innovare la produzione dei beni, porta a cambiare il lavoro nella manifattura. **Uno scenario che può essere preoccupante, ma anche molto affascinante e stimolante. Accompagnare il cambiamento e non tentare utopicamente di fermarlo,** o peggio negarlo, è la miglior risposta che un legislatore, le parti sociali e tutti gli attori interessati possano fare.

Manutentori 4.0: non solo nuove tecnologie ma anche nuovi modi di lavorare*

di Tomaso Tiraboschi

Il 6 aprile scorso si è tenuto presso l'Università di Bergamo il convegno *Innovare la manutenzione nell'era dell'Industria 4.0: opportunità, criticità e soluzione*, promosso da Politecnico di Milano e School of Management dell'Università di Bergamo, con il patrocinio di diversi enti tra cui ADAPT, presso l'Aula magna dell'Università di Bergamo nella ex chiesa di sant'Agostino del XI secolo, ora ristrutturata. Il luogo medesimo del convegno ha così fornito ad una platea gremita di studenti, ingegneri e tecnici manutentori la testimonianza di come può essere conservato un luogo di quasi mille anni e pertanto quanto la manutenzione possa avere un valore inestimabile nel tempo.

Il convegno, coordinato dal prof. Sergio Cavalieri, è iniziato nel ricordo di Marco Garetti, professore ordinario di Tecnologie Industriali presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano, scomparso da pochi giorni, docente che ha contribuito fortemente alla ricerca nel settore ingegneristico della

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 aprile 2016, n. 12.](#)

manutenzione, definito dai colleghi come un “serial” start upper, in grado di infondere passione e efficacia operativa ai propri studenti. Inoltre, il convegno è stata l’occasione per la consegna dei diplomi del Master in Gestione della Manutenzione Industriale, giunto alla XII edizione, percorso di alta formazione che rappresenta il contesto di condivisione delle realtà presenti al convegno coniugando ricerca scientifica applicata e realtà aziendale.

Dopo i saluti del Rettore dell’Università di Bergamo Remo Morzenti Pellegrini, è seguito l’intervento di Marco Macchi del Politecnico di Milano, responsabile scientifico [Osservatorio TeSem](#), che ha sottolineato la **prospettiva di rivoluzione prevedibile nella manutenzione grazie all’Industria 4.0** e presentando i casi concreti di innovazione che sarebbero seguiti tramite la testimonianza dei relatori successivi.

A seguire Fabio Previdi, docente dell’Università di Bergamo di Automazione, **ha fornito un frame orientativo rispetto all’Industria 4.0, inquadrandolo come fenomeno successivo alle precedenti rivoluzioni industriali**, come questo ambito di ricerca parta nel 2011 da laboratori tedeschi che monitoravano il settore manifatturiero e la loro digitalizzazione, da qui poi altri Paesi hanno iniziato attività di ricerca in questo ambito, in Italia con il [Cluster Tecnologico Nazionale Fabbrica Intelligente](#) che aggrega realtà imprenditoriali e di ricerca per attuare progetti comuni di innovazione in ambito manifatturiero. Previdi ha poi presentato alcuni casi di raccolta dati, in particolare rispetto **all’elaborazione della massa di dati stessi e che vanno analizzati, ponendo l’attenzione ad un equivoco, ovvero l’equazione che *smart factory* significhi misurare ogni aspetto** (è possibile misurare in quanto i sensori dei dati, la loro trasmissione e lettura avviene tramite tecnologie a costo basso).

Le moderne tecnologie di analisi dei dati possono consentire delle diagnostiche molto più accurate e precise e quindi semplificare le operazioni di manutenzione, non basta però misurare tutto, è necessario una efficace elaborazione della informazione.

Cristian Colace ha presentato **un sistema di monitoraggio intelligente in un impianto di fusione di TenarisDalmine S.p.A.**: dopo aver frequentato il Master in Gestione della Manutenzione Industriale nel 2011, ha iniziato in TenarisDalmine un processo di raccolta e organizzazione dati e con il Politecnico di Milano ha sviluppato dapprima un impianto smart “parlante” di controllo di fluidi, gas e metano facendo compiere i primi passi dell’azienda verso l’Industria 4.0, **fino a generare impianti che si autogestiscono, si avviano senza preavviamento e spengono da soli**. Ciò ha portato ad una **diminuzione sostanziale del consumo di energia e della presenza di personale** su turni non necessari, oltre a molte altre migliorie. «Cosa resta da fare all’uomo in questa fabbrica 4.0?» si domanda Colace, secondo il quale **«l’uomo controllerà e correggerà i parametri di produzione e soprattutto, darà il suo apporto creativo»** senza il quale non ci sarebbero stati i cambiamenti verso il nuovo modello di fabbrica.

A seguire, Emilio D’Alessio ha portato il caso di Uniacque S.p.A. relativamente a **come rendere più efficiente la manutenzione e incrementare la sicurezza attraverso la digitalizzazione delle informazioni**, presentando dei progetti per le attività di conduzione e manutenzione della rete degli impianti di acquedotto, con un monitoraggio che dialoga costantemente con il database di dati generale di Uniacque S.p.A.

Dopo le relazioni è iniziata la **tavola rotonda interdisciplinare** incentrata sulla domanda «**Fare manutenzione sarà ancora necessario?**» alla quale hanno cercato di rispondere esperti di estrazione differente, docenti, imprenditori e dirigenti.

Fabio Golinelli di ABB Power Products, realtà all'avanguardia nella costruzione di robot collaborativi e sistemi intelligenti, sostiene che **la realtà lavorativa sarà caratterizzata da un abbinamento tra uomo e robot collaborativi, con prodotti e servizi sempre più personalizzati** (*servicization*), grazie al robot si solleva l'uomo dalle attività più rischiose, pesanti e ripetitive, il quale controllerà le attività dei robot stessi. Secondo Golinelli quindi la manutenzione sarà ancora necessaria ma cambierà radicalmente la modalità con cui si svolgerà questa funzione.

Laura Rubini si occupa invece di formazione in Italcementi, **riflette su quanto sia cambiata e stia tuttora cambiando dentro Italcementi la figura di ingegnere di manutenzione**, in particolare nella competenza di **saper leggere le informazioni e prendere delle decisioni**. Rubini sottolinea inoltre quanto sia cambiato il business nel suo settore, **dal problema di far fronte alla domanda con margini alti, con manutenzione pianificata e programmata, ad una situazione completamente opposta, dove i costi della manutenzione devono essere valutati prima che la manutenzione venga effettuata**, l'ingegnere della manutenzione quindi non può più permettersi di essere "solo" tecnico ma anche avere competenze di business, integrando la strategia economica dentro i processi manutentivi. Oltre alle competenze tecniche, gli ingegneri della manutenzione oggi devono possedere competenze decisionali, di controllo, di capacità di valutazione di costi e benefici, d'ambiente e sicurezza, di problem solving e, soprattutto, di **capire l'impatto delle proprie**

decisioni utilizzando al meglio le informazioni che derivano dai sistemi. Ciò premesso, secondo Rubini è comunque fondamentale portare gli ingegneri all'interno delle cementerie, per avere una conoscenza accurata degli impianti e solo successivamente gestirli virtualmente.

Sergio Paganelli di Baluff Automation, leader mondiale nella sensoristica, focalizza il suo intervento su come **ci sia la persona al centro della fabbrica intelligente, non i sistemi di per sé, ma la sensibilità di chi li sa gestire, e ciò fin dall'inizio poiché fabbrica intelligente e Industria 4.0 sono stati preceduti da sistemi "intelligenti" presenti dal 2008.** Inoltre, Paganelli ha riportato il caso di un eccesso di diagnostica via sensori che avrebbe potuto portare ad un fermo degli impianti non necessario, quindi, come già affermato in precedenza da altri relatori, è fondamentale saper analizzare i dati.

Michele Tiraboschi di ADAPT, da una **prospettiva giuridica ha fornito una visione da più punti di osservazione rispetto ai temi esposti:** per il manutentore, come nella maggior parte dei settori, **non esisterà più la classificazione del lavoratore tipica della fabbrica fordista** (white collar e blue collar), **nemmeno ci sarà un luogo di lavoro definito, potrà invece lavorare da ogni luogo, in ogni tempo per gestire delle criticità e risolvere problemi.** Anche l'ingegnere manutentore quindi parteciperà ai processi decisionali, deve saper quindi prendere decisioni che impattano sui processi produttivi. La componente lavorativa che sta oggi in azienda non ha le competenze necessarie per adeguarsi ai nuovi processi produttivi dell'Industria 4.0, pertanto **servirebbe un piano straordinario di alfabetizzazione digitale degli adulti,** prima ancora dei lavoro dei giovani, serve aggiornare la forza lavoro già presente in azienda. Inoltre, l'azienda

fatica a far entrare giovani e quindi viene meno la possibilità di unire le diversità da cui nasce l'innovazione e il cambiamento. Serve poi **integrare l'impresa al sistema educativo**, lo studio e la ricerca devono avere ricadute applicate in azienda a partire da percorsi di apprendistato dai 14-15 anni, come avviene in Germania. C'è poi un tema di mansioni, se si chiede agli ingegneri di manutenzione leadership, capacità di controllare, creatività **van-no retribuiti correttamente per fidalizzarli e non perderli**. Tiraboschi si domanda «Cosa fa il legislatore rispetto a questi temi?», in parlamento c'è un progetto sul lavoro agile che in realtà è **una politica di conciliazione, riducendo a questo tema il cambiamento delle aziende e dei lavoratori che caratterizza l'Industria 4.0 e lo smart worker**. Probabilmente l'ingegnere manutentore che lavorerà secondo le esigenze di un'azienda intelligente, **lavorerà a progetto e a risultato, potrà essere un lavoratore di più datori di lavoro**, e, viceversa, il fornitore dei macchinari, potrebbe offrire il servizio del manutentore insieme al macchinario, dando così vita a logiche di co-employment e reti di impresa.

Gianluigi Viscardi, imprenditore ed esponente di Confindustria, **pone l'attenzione all'importanza di ascoltare i manutentori, di trattenerli in azienda la conoscenza acquisita nel tempo facendola diventare un valore di proprietà dell'azienda**. Raccolgendo tutte le esperienze dei manutentori e grazie ai sistemi di industria intelligente, in particolare sistemi di telemetria, è stato possibile costruire impianti che entrano in funzione in alcuni giorni, non più in alcuni mesi come avveniva in passato. Secondo Viscardi inoltre, le trasformazioni che porta l'Industria 4.0 devono entrare in azienda **solo se creano valore**, conviene quindi chiedersi sempre se l'innovazione sia realmente necessaria.

Adolfo Crespo, docente di Organizzazione industriale e gestione di impresa all'Universidad de Sevilla, sostiene che **la gestione sarà ancora più importante nel futuro rispetto ad oggi**, grazie ai dati che possiamo avere dall'Industria 4.0, ci sono ad esempio casi in cui alcuni impianti sono completamente mantenuti da sistemi intelligenti.

Il convegno è proseguito poi con le domande da parte del pubblico rivelando interesse rispetto alle tematiche emerse. Il convegno è infine terminato con l'auspicio di continuare il confronto sui temi della manutenzione nell'Industria 4.0, con la consapevolezza dei cambiamenti in corso, sulla persona e sull'azienda, cambiamenti che possono essere una sfida da cogliere e affrontare insieme alle realtà presenti al convegno, in grado di fare rete e prepararsi adeguatamente.

Industry 4.0: rischi e opportunità sono nelle nostre mani*

di Michele Tiraboschi

Non è più possibile affrontare il tema *Industry 4.0* e della tecnologia in chiave passiva, continuando soltanto a chiederci quanti posti di lavoro perderemo. Eppure, la prima preoccupazione che chiaramente emerge e che si legge in molti rapporti internazionali, da ultimo *The Future of Jobs* del World Economic Forum, è che questo modo di cambiare la fabbrica potrebbe comportare una perdita di posti di lavoro, o addirittura spegnere le luci della fabbrica. Non è questo, però, il modo di affrontare un cambiamento che comunque è in atto, e che, se gestito nel modo corretto, può rappresentare, piuttosto, una opportunità enorme. Il vero problema, semmai, è un altro, ed è legato al fatto che la componente lavorativa presente oggi in azienda possiede delle competenze che non sono adeguate ai nuovi processi produttivi.

Sono molte, infatti, le aziende che lamentano che la forza lavoro sta invecchiando, ha tutele giuridico-legali molto forti, ma non l'attitudine e la volontà di accettare il cambia-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 maggio 2016, n. 15.](#)

mento, né l'attitudine mentale che un nativo digitale può avere rispetto a questi processi. Il tema centrale, dunque, è quello della riqualificazione e ricollocazione. Quel che allora servirebbe non sono tanto nuove regole del lavoro, ma un piano straordinario per la alfabetizzazione digitale degli adulti, posto che il vero problema, oltre certamente a quello dell'occupazione dei giovani, è proprio quello di come aggiornare quella forza lavoro che già è dentro i luoghi e gli ambienti di lavoro.

Come affronta il legislatore questo scenario? In Parlamento c'è un progetto di legge che si discute se sia un progetto sullo *smart working*, o lavoro agile. Il problema, però, è che la proposta legislativa si riduce, di fatto, ad una politica di conciliazione, in base alla quale una o due volte al mese è possibile concedere alle persone di non recarsi a lavorare in azienda, consentendo loro di lavorare da casa collegati da remoto.

“Smart”, però, vuol dire intelligente, brillante, sveglio, non agile, o flessibile. È certamente importante la conciliazione, e prova ne è il fatto che nei processi decisionali sempre poche siano le donne presenti, perché su di esse principalmente ancora ricade il carico delle incombenze familiari. Quindi non v'è dubbio che ci sia un problema culturale da affrontare, ma, accanto ad esso, c'è il problema di **ripensare la fabbrica in termini non solo di conciliazione vita-lavoro – oltre che di salute per la popolazione lavorativa più anziana –, bensì anche di ripensamento dello stesso modello organizzativo di impresa nell'ottica di *Industry 4.0*.**

Questo implicherà concedere un maggiore spazio alla contrattazione individuale più che alle norme inderogabili di legge, valide per tutti, che sono le sole di cui sino ad ora il

legislatore si è occupato. Oggi, infatti, la realtà impone un cambio di paradigma, perché ogni fabbrica intelligente è una fabbrica diversa dalle altre, con logiche e necessità proprie, così come ogni manutentore, ad esempio, deve poter stabilire individualmente il proprio contratto di lavoro perché segue processi differenti e peculiari rispetto ai singoli contesti. Alla base, vi sarebbe comunque una rete di tutele collettive e un efficace welfare della persona.

Occorre prendere atto del fatto che, in futuro, il lavoratore che non lavorerà più principalmente in azienda, con l'orologio o il cartellino, ma a progetto o a risultato, e probabilmente sarà un lavoratore che avrà più datori di lavoro. Può darsi, addirittura, che sarà lo stesso fornitore di macchinari altamente avanzati ad offrire, assieme al macchinario, anche il manutentore. Questo darà luogo a logiche di *co-employment*, di reti di impresa in cui la divisione della piccola impresa è l'eccezione in quanto le fabbriche di ingegni hanno bisogno di snodi, di cervelli che siano in grado di connettere anche realtà più grandi, ed è qui che l'agilità diviene un fattore decisivo.

Per come il legislatore sta leggendo il lavoro agile e intelligente, dunque, *Industry 4.0* è un'opportunità persa. Non sta ragionando sulla digitalizzazione del lavoro, su come cambiano i mestieri e i compiti, le professioni, i processi produttivi, la produttività, la formazione continua, bensì unicamente sulla conciliazione vita-lavoro, che è un tema importantissimo ma che nulla ha a che vedere con la digitalizzazione del lavoro.

È centrale, allora, capovolgere la prospettiva e rendere *Industry 4.0* un'opportunità. Questo richiede, però, un ripensamento del *framework*, della visione e, non da ultimo, an-

che del sindacato, il quale spesso continua a porre barriere alla trasformazione e al cambiamento del lavoro. La prima barriera è rappresentata dal nostro sistema giuridico, che porta le persone che lavorano a essere inquadrare come impiegati, quadri, operai o dirigenti. Nella fabbrica intelligente, invece, secondo le previsioni che giuristi ed economisti stanno elaborando, scompariranno le figure di quadri direttivi in quanto saranno le macchine ad eseguire i lavori esecutivi e ripetitivi. Al contrario, il fattore di cui le imprese avranno davvero bisogno sarà la creatività, e le persone creative non rispondono ad ordini e direttive, ma, anzi, vanno motivate. La stessa differenza tra operai e quadri è destinata a svanire e probabilmente verranno meno anche le figure dirigenziali perché sempre più vi sarà bisogno – così emerge dai rapporti su *Industry 4.0* – di leadership e di reti di leadership.

E quale sarà la figura chiave di questi processi, quella che saprà accompagnare e coadiuvare le imprese nel controllo, nelle decisioni e nelle interpretazioni di questa nuova realtà? Sarà la figura del ricercatore. Non, però, il ricercatore che conosciamo oggi, quello pubblico, quello dell'accademia, ma il ricercatore inteso come creativo, progettista, innovatore. Fa ricerca chi porta cambiamento e chi sa leggere l'innovazione. Due disegni di legge sono stati presentati in Parlamento per la figura del ricercatore aziendale, il quale deve partire dal gradino dell'*Industrial PHD*, ispirato al modello danese che esiste da oltre 40 anni. Viene definito in Danimarca come una sorta di “part time *fifty-fifty*”, che nei fatti vuol dire integrazione.

Come affrontare in chiave giuridica questo cambiamento? Manca una norma, che è inserita nei progetti di legge depositati in Parlamento, che è quella che disciplina le reti di impresa. Proprio queste ultime potrebbero aiutare a far girare le

conoscenze, le competenze e a creare innovazione grazie al contributo e all'interazione di persone che, pur potendo essere distaccate, appartengono all'intera rete. Le imprese, infatti, pur sapendo comunicare sui processi produttivi, hanno bisogno di qualcuno che le aiuti a interpretare i dati, formare le persone, studiare i processi produttivi, creare le interconnessioni, funzioni, queste, che ben potrebbero essere svolte da università e centri di ricerca, almeno quelli virtuosi.

In conclusione, vi sono, senza dubbio, rischi occupazionali, di conflitto, di tensioni, di bassa inclusione, ma v'è anche una sfida grandissima da cogliere, che non è solo quella di incrementare la produttività e l'efficienza, ma di far sì che queste siano incentrate sulla valorizzazione delle persone, dei territori, delle competenze. Solo intraprendendo questo percorso sarà possibile creare coesione e, di conseguenza, anche sviluppo, innovazione, cambiamento, e quella visione che ancora manca.

Industry 4.0: perché è urgente una strategia italiana*

di Francesco Seghezzi

Tra i tanti dossier che si troverà sul tavolo il neo-Ministro per lo Sviluppo Economico Carlo Calenda, uno è più impolverato degli altri: quello su Industry 4.0. Più volte annunciata, con notizie di imminenti presentazioni di un piano italiano per la manifattura digitale, **la strategia del governo resta ancora ignota al grande pubblico, così come agli investitori internazionali.** Investitori ancora più interessati a questo nuovo modello produttivo, ormai identificato intorno al brand tedesco di Industrie 4.0, dopo che qualche settimana fa la Commissione Europea ha annunciato un pacchetto di investimenti di 50 miliardi per la digitalizzazione dell'industria europea.

Ormai oltre un anno fa Roland Berger è stata assoldata dal MISE per elaborare un report dal titolo ***Industry 4.0. La via italiana per la competitività del manifatturiero***, documento mai diffuso ma che siamo in grado di anticipare in alcuni aspetti. In primo luogo, come detto, si spinge per uno **stimolo degli investimenti**, specialmente quelli in ricerca e sviluppo, attraverso

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17.](#)

strumenti (ammortamento, credito d'imposta, cooperative compliance) che li rendano vantaggiosi. Si punta poi a favorire la complementarità tra le industrie consolidate e le nuove start up innovative che si basano su tecnologie avanzate. C'è poi il capitolo **infrastrutture**, affrontato sia dal punto di vista della loro costruzione e ammodernamento, sia da quello di garantire livelli di *cybersecurity* tali da poter gestire in sicurezza miliardi di dati quotidianamente. In ultimo una attenzione allo sviluppo di **nuove competenze necessarie alla manifattura digitale**, grazie al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro e della riqualificazione del personale già formato.

Non è dato sapere oggi se queste linee guida non siano state diffuse per ritardi tecnici o per un cambio di strategia. Quello che emerge oggi è la mancanza di una visione italiana di questo fenomeno. Il fatto di appoggiarsi a una società di consulenza che ha contribuito a costruire la leadership tedesca sul tema, invece che guardare anche a chi nel nostro Paese (ad esempio Federmeccanica e FIM-CISL) sta da tempo studiando la realtà del fenomeno, è sintomo della difficoltà nel costruire una vera strada italiana. La mancanza di visione emerge soprattutto dall'**assenza di un approccio olistico al fenomeno, con il grave rischio di copiare parti di strategia dall'estero senza costruire un modello originale.** Questo si deduce soprattutto dall'attenzione quasi unicamente focalizzata sugli investimenti e poco sull'impatto *disruptive* che l'evoluzione verso il nuovo modello può avere. Il fronte dell'organizzazione del lavoro è delle relazioni industriali strettamente connesso ad un modello di business che andrà sempre di più verso una personalizzazione dei prodotti e una produzione estremamente flessibile. Ragionare di investimenti senza considerare come adattare l'organizzazione dei modelli produttivi, allargando le maglie di una regolazione del

lavoro rigida e poco flessibili nelle modalità di esecuzione della prestazione, ampliando la diffusione della contrattazione aziendale o costruendo percorsi di apprendistato per profili alti, serve a ben poco.

Non a caso il modello tedesco si basa proprio sulla rete tra imprese, istituzioni e enti di ricerca. La Fondazione Fraunhofer, lautamente finanziata dal governo, si occupa di aiutare le imprese a modernizzare le loro organizzazioni e strutture in modo da poter innovare verso la manifattura digitale. In Italia il mondo della ricerca e quello dell'impresa si trovano ancora molto distanti, basti pensare che il ruolo del ricercatore nell'azienda privata oggi è pressoché inesistente, e le logiche del dottorato industriale sono oggi quasi totalmente accademiche, lontane dai tessuti produttivi. **Si tratta di nodi profondi, che vanno all'origine di un sistema, ma che appare necessario sciogliere per poter arare un terreno nel quale gli investimenti possano crescere e non marcire.**

Manifattura Futura*

di Francesco Seghezzi

Il settore metalmeccanico sta vivendo negli ultimi mesi un andamento altalenante, con momenti di crescita seguiti da brusche frenate. Il primo trimestre di quest'anno ne è un esempio, con un +4,5% di produzione a gennaio e un -1,6% a marzo. Se complessivamente il saldo di questo fattore è positivo continua ad essere negativo quello del numero degli occupati. Sono 270.000 i posti di lavoro persi nel settore tra il 2007 e il 2015, e il trend sembra essere oggi quello di una frenata del calo (con “solo” 13mila occupati in meno nel 2015 rispetto all'anno precedente), ma non certo di una tendenza al recupero. Dai dati presentati dall'Indagine Congiunturale di Federmeccanica appare chiaramente quella che negli Usa è ormai un punto fermo negli scenari di molti osservatori: la maggior parte dei posti persi durante la crisi sono persi per sempre.

E per capirlo basta confrontare l'andamento occupazionale con l'andamento della produzione. Di certo non possiamo festeggiare i risultati degli ultimi anni, ma il calo della produzione si è frenato ed è sostanzialmente piatto dal 2013 (soprattutto grazie al settore automotive), mentre gli occupati continuano a calare.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 giugno 2016, n. 22.](#)

Le imprese che hanno raggiunto migliori performance sono al massimo riuscite ad riassorbire molti lavoratori in cassa integrazione, che negli ultimi mesi è ripresa comunque a crescere. Un discorso simile, anche se più complesso perché riguardante molti fattori, può essere fatto per la produttività e la sua modesta crescita negli ultimi tempi. Se quindi aumenta la produzione e la produttività senza nuove assunzioni, è probabile che non siano più necessari i lavoratori di un tempo per ottenere lo stesso output. E il vero paradosso è che l'auspicabile aumento di produttività necessario per la sostenibilità del sistema non farà altro che diminuire il numero di lavoratori, in un mercato in cui la domanda per i beni manifatturieri è in calo.

Un recente paper di un economista di Harvard, dal titolo emblematico *Premature Deindustrialization*, mostra però con diverse evidenze che **non stiamo certo assistendo ad una dinamica nuova: l'incidenza dei lavoratori nella manifattura sul totale degli occupati è in costante calo, in Italia il picco è stato nel 1980, da allora calo.** La crisi quindi, secondo l'autore, non avrebbe fatto altro che accelerare un processo in atto già ben prima dell'impatto della globalizzazione e dell'automazione. In Italia questo ha fatto sì che molti dei processi di ristrutturazione aziendale per cercare di sopravvivere alla bufera sono stati incentrati sia su un uso massiccio degli ammortizzatori sociali, sia su delocalizzazioni e, quando sono stati effettuati investimenti, questi premiano più nuova tecnologia che nuovo lavoro.

Non si tratta dell'allarmismo di chi crede che i robot ruberanno ogni lavoro, nessuna condanna alla disoccupazione. **Da un lato infatti diversi studi mostrano come il passaggio alla nuova Industria 4.0 potrà avere un positivo, anche se molto moderato, impatto occupazionale,** dall'altro più la manifattura è

avanzata più questa genera domanda di lavoro nei servizi ad essa connessa.

Secondo uno studio dell'Institute for Employment Research nella sola Germania **la nuova manifattura digitale potrà distruggere ulteriori 490.000 mila** posti di lavoro ma crearne 430.000. I posti a rischio sono quelli più tipici e diffusi all'interno del settore ossia gli operatori di produzione e di manutenzione ordinaria mentre, all'interno dell'impresa stessa, aumenterà la domanda per tecnici informatici specializzati, ingegneri dell'automazione e altri profili molto elevati. Sul fronte dei servizi legati alle imprese è probabile che nasceranno nuovi lavori connessi alla gestione di tutto il ciclo di vita dei beni, oltre alla fase di produzione, come ad esempio gli analisti di dati, oltre che a tutto l'indotto connesso ad imprese manifatturiere avanzate.

Come in tutti i casi in cui si tenta di prevedere il futuro a partire dai dati presenti è difficile non sbagliarsi e non sono pochi i fattori che possono sfuggire. Ma l'urgenza oggi è quella di **smettere di pensare che i 270.000 lavoratori che hanno perso un posto di lavoro negli ultimi 7 anni potranno essere interamente riassorbiti**. Questo atteggiamento non potrà che condurre ad un conservatorismo miope che fa dell'attendismo nient'altro che una agonia evitabile. Il vero problema urgente, che è problema non solo economico ma politico, è aiutare la ricollocazione di chi ha perso un lavoro, senza illuderlo della possibilità di un oggi improbabile ritorno alla postazione che occupava qualche anno fa, che oggi si trova o nell'est Europa o nelle mani di un robot.

Formazione, riqualificazione e tutele sembrano quindi essere priorità per l'oggi e per il domani, così come è una priorità assoluta quella di creare un ambiente normativo, fiscale e in-

frastrutturale che consenta a nuovi servizi e nuovi lavori di nascere, grazie a investimenti in innovazione. È ormai risaputo che è proprio la concentrazione di innovazione che crea lavoro, sia in sé che indotto. Possiamo aspettare il Godot dei lavori che furono, o possiamo contribuire a costruirne di nuovi, lasciando spazio a chi li può creare. A noi la scelta.

Industria 4.0, qualche rischio da evitare*

di Francesco Seghezzi

E pur si muove. La strada verso l'Industria 4.0 sembra aver compiuto un ulteriore passo dopo la presentazione degli esiti dell'indagine conoscitiva della Commissione Attività produttive della Camera e le dichiarazioni del Ministro Calenda. In attesa del piano del governo previsto per agosto ci sono già alcuni aspetti da sottolineare, a partire dal rischio di ridurre interamente il piano d'azione ad un forte pacchetto di investimenti.

Certamente questi sono importanti, soprattutto quelli in infrastrutture digitali, ma è importante capire che Industria 4.0 non significa semplicemente qualche robot in più, alcuni tablet in catena di produzione o qualche collaboratore lavora da casa. In gioco c'è una visione completamente diversa dell'impresa, della produzione e del lavoro. E per dar spazio a questa visione occorre soprattutto darlo ai visionari, che in Italia non sono mai mancati.

Gli esempi tedeschi e americani ci mostrano già oggi, attraverso centinaia di casi, come la vera rivoluzione sia nei nuovi modelli di business che cambiano i rapporti tra consumatore e produttore, nelle reti di imprese che abbandonano certe gelosie per collabo-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 luglio 2016, n. 25](#).

rare in condivisione di servizi e know how, in imprese che diventano veri centri formativi e di ricerca. Mentre in Italia parte del tessuto imprenditoriale è convinto di essere a pieno ritmo dentro la Quarta rivoluzione industriale, che è quindi spesso ancora confusa con processi di digitalizzazione delle fabbriche, lontani dal nuovo paradigma.

E qui si apre il secondo aspetto critico, ossia l'idea di una cabina di regia centrale, coordinata dai Ministeri insieme all'Agenzia per l'Italia digitale e gli enti locali, e solo in misura minore dal mondo dell'impresa, rischia di ingessare il processo, generando una burocrazia 4.0, per la quale il nostro Paese già eccelle in negativo. Sia il modello tedesco che quello americano, pur opposti, hanno deciso di lasciare spazio ad enti terzi. I tedeschi sono partiti con linee guida elaborate dall'Accademia nazionale di scienze e ingegneria, mentre negli USA è stato direttamente il mondo dell'impresa, con a capo General Electric, a dar vita all'idea di *Industrial Internet*. Sembra quindi che più che di una forte cabina di regia pubblica si debbano mettere al centro proprio l'impresa e la ricerca, valorizzando le eccellenze, come giustamente ricordato da Calenda.

Il vero ruolo del governo dovrebbe essere quello di garantire in chiave sussidiaria che questi attori possano incontrarsi su terreni fecondi e non pieni di lacci e laccioli, sia burocratici che di costi. Il terzo aspetto fondamentale, purtroppo ancora ignorato dai più, è il radicale cambiamento che avverrà nei modi di lavorare e nei profili professionali. La competitività passerà o dalla riduzione dei costi del personale o dall'aumento della produttività del lavoro, non abbiamo molte scelte. Servono quindi lavoratori adeguatamente formati e coinvolti in percorsi di aggiornamento professionale costante (proprio ieri l'OCSE ha ricordato come l'Italia

sia ancora molto indietro sulle competenze ICT), per esempio attuando la proposta contenuta nel ddl Sacconi sullo *smart working* di un piano di alfabetizzazione digitale come terreno sul quale costruire collaboratori 4.0, o seguendo il modello tedesco delle *learning factories*.

Inoltre essenziale è un sistema di contrattazione disposto a scommettere sul legame tra salario e produttività, e in questo è da approfondire l'idea che circola di un taglio strutturale sui costi del salario di produttività. Sviluppare una visione non è una impresa impossibile, anzi dovrebbe essere nelle corde di chi ha fatto dell'innovazione il proprio faro d'azione. Quello che è certo è che un'azione forte e innovativa sul fronte dell'Industria 4.0 sarebbe una iniezione di economia reale all'interno di un dibattito politico stanco e sterile.

Industria 4.0, il piano del governo e la mappatura delle imprese*

di Francesco Seghezzi

Un vero passo avanti sull'Industria 4.0 e la fine delle politiche industriali dirigiste. Due novità non da poco quelle emerse nella giornata di ieri, in cui Matteo Renzi ha presentato il piano italiano per la manifattura digitale. Un piano che si fonda soprattutto su forti investimenti alle imprese seguendo una logica di mercato che scommette sulla fiducia nei confronti dell'industria. In poche parole non esisteranno bandi o tecnologie specifiche nelle quali investire per poter accedere ai fondi, ma saranno le imprese stesse a decidere su cosa puntare.

Gli investimenti saranno quindi automatici, se si investe in tecnologie sbagliate sarà l'impresa a pagarne il prezzo nel futuro in termini di perdita di competitività. Si tratta di una novità non da poco che abbandona la politica industriale italiana spesso caratterizzata dal dirigismo che indicava nel dettaglio alle imprese cosa fare. A fianco delle imprese un ruolo fondamentale lo avranno le università, con alcune eccellenze individuate dal governo per sviluppare tecnologie e progetti di ricerca creando

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 settembre 2016, n. 31.](#)

reti attraverso Digital Innovation Hubs sui temi di Industria 4.0. Oltre a questo verranno potenziati e confermati alcuni strumenti come il nuovo iper-ammortamento al 250% e il Fondo di Garanzia e verranno ampliati i finanziamenti agli Istituti Tecnici Superiori e ai dottorati sui temi della manifattura digitale.

E proprio nel giorno in cui qualcosa inizia a muoversi, dopo oltre un anno e mezzo di attesa e in chiaro ritardo rispetto a molti paesi europei, siamo in grado di avere un quadro più chiaro rispetto a quanto è digitale la manifattura italiana. Prima che il governo parlasse a Milano infatti, a Roma Federmeccanica ha presentato un'ampia indagine che ha coinvolto oltre 500 imprese sull'Industria 4.0 in Italia. Il quadro è quello di un'Italia a luci e ombre e spaccata a metà tra chi conosce le nuove tecnologie, in parte le utilizza e vuole investire e chi invece non conosce, non utilizza e non è interessato ad investire. Il 64% delle imprese intervistate utilizza almeno una delle undici tecnologie abilitanti di Industria 4.0 (tra le quali Internet of Things, Big Data, Cyber Security, ecc.) ma ancora pochi ne fanno un uso integrato.

Chi le utilizza presenta livelli più alti di laureati, rapporti con le università, investimenti in ricerca e sviluppo rispetto a chi non adotta nuove tecnologie. In generale però la conoscenza delle tecnologie è buona per quanto riguarda elementi da tempo presenti nelle imprese italiane, ma più bassa nei confronti di quelle tecnologie che più caratterizzano la Quarta rivoluzione industriale, ad esempio solo il 55% conosce la cosiddetta Internet delle cose. Sul capitolo investimenti si capisce l'urgenza del piano del governo, infatti circa il 50% delle imprese non ha ad oggi intenzione di investire in nuove tecnologie 4.0. In ultimo, tra i tanti dati della ricca e utile indagine, le competenze, che stanno cambiando per chi introduce queste tecnologie ma che mostrano

come l'impatto soprattutto sugli operai sia ancora basso, si parla di 1,57 in una scala da 0 a 4.

Si aprono dunque almeno due sfide, oltre a quella principale di concretizzare quanto annunciato, per il governo e per le parti sociali alla luce di questi elementi. La prima è conoscitiva, è necessario aiutare le imprese a conoscere queste tecnologie, è questo il vero ruolo sussidiario che può avere lo Stato, in particolare fornendo gli strumenti affinché il nostro sistema di PMI possa diventare costruire un ecosistema con gli attori che possono aiutarle. In mancanza di questo gli investimenti rischiano di non essere utilizzati o di diventare un volano per fallimenti di mercato che di cui certo il governo non ha responsabilità ma che possono trainare al ribasso il sistema. Seconda sfida è quella del lavoro, che è poi una cartina tornasole dell'effettivo cambiamento in atto. Se non vi sarà un vero impatto sulle competenze dei lavoratori, nell'ottica di quel piano di alfabetizzazione digitale proposto nel ddl Sacconi sul lavoro agile in questi giorni al Senato, e sull'organizzazione del lavoro significa che l'impatto è ancora debole e che si confonde ancora il 4.0 con modelli degli anni 80-90.

Oltre a questo, l'investimento in competenze è l'unico modo per far sì che nuove tecnologie non comportino unicamente un calo degli occupati ma una vera trasformazione del lavoro che anzi, con aumenti di produttività possa portare ad una crescita della domanda e quindi di occupazione. Su questo anche il ruolo delle parti sociali è fondamentali, perché nuove relazioni industriali, più ancorate alle realtà aziendali e territoriali sono la chiave per una vera partecipazione dei lavoratori, essenziale per la struttura organizzativa 4.0.

Lavoro, vera sfida di Industria 4.0*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

E se il vero *Jobs Act* si chiamasse Industria 4.0? Non è una provocazione ma la constatazione di un fatto. **Col piano sulla manifattura digitale presentato dal Ministro Calenda, sembra infatti prendere corpo l'annuncio con il quale, ormai quasi tre anni fa, Matteo Renzi lanciava la sua versione del piano per il lavoro di Barack Obama (l'*American Jobs Act*), proponendo ampi investimenti per la modernizzazione del sistema produttivo in linea con la nuova rivoluzione digitale.** Per il secondo Paese manifatturiero d'Europa, con un settore industriale gravemente indebolito in termini di occupazione e produzione dalla crisi internazionale dell'ultimo decennio, questo significa non solo più produttività per le imprese ma anche maggiori salari e, con essi, una decisa spinta ai consumi e alla domanda interna.

Nonostante la vulgata comune, la sfida di Industria 4.0 non è prettamente tecnologica ma culturale e soprattutto antropologica. Una sfida che potrà dunque essere vinta solo se la tecnologia non sarà chiamata a rimpiazzare l'uomo ma semmai ad abilitarne competenze, autonomia e creatività dentro i luoghi di lavoro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32.](#)

Per capirla dobbiamo mettere a tema il nodo più urgente che oggi blocca la crescita economica italiana: la produttività. Il calo costante e la stagnazione recente di questo indicatore ha origini diverse che risiedono certamente nella quantità e qualità di investimenti in tecnologia ma più ancora dalla mancanza di una organizzazione del lavoro che preveda lo sviluppo delle competenze professionali, e la piena partecipazione dei lavoratori.

Oggi tutta la sfida si gioca sulla combinazione di investimenti nella tecnologia e investimenti in competenze e dunque su una nuova centralità della persona nei processi produttivi. Se Industria 4.0 fallirà questa sfida, spingendo troppo sulla tecnologia senza considerare il fattore lavoro saranno tutti a perdere. Esistono oggi, per esempio, computer in grado di eseguire calcoli complessi, impossibili all'uomo, ma per essere utilizzati richiedono lavoratori con le giuste professionalità, altrimenti restano numeri senza un senso e una applicazione concreta. Se l'unico obiettivo fosse quello di sviluppare al massimo questi sistemi informativi ci troveremmo nella situazione paradossale di avere tecnologia così avanzata da essere completamente inutile perché non si potrebbe utilizzare.

Un secondo esempio: oggi con Industria 4.0 saremo in grado di avere linee di produzione staminali, ossia che possono con le stesse componenti produrre beni altamente personalizzati a seconda del consumatore. Questo però è possibile unicamente grazie a programmatori che, interpretando le richieste del cliente, siano in grado di individuare l'esatto processo per poterlo produrre.

Il fatto che oggi non possa esistere lavoro produttivo e competitivo senza tecnologia non significa affatto che possa esistere tecnologia, anche la più avanzata, senza lavoro. Tutto questo comporta dei rischi, primo fra tutto quello di illudersi che investire in formazione e in capitale umano non porti gli stessi effetti e gli stessi benefici che acquistare nuovi macchinari. Nulla di più sbagliato se pensiamo al ruolo che, ad esempio, un ricercatore può avere in una fabbrica, portando un valore aggiunto immenso in termini di innovazione e miglioramento dei processi e dei prodotti.

Non esiste insomma una vera rivoluzione industriale senza un suo umanesimo. Un umanesimo che oggi ha bisogno di concretezza attraverso investimenti sul sistema educativo e sulla formazione dei lavoratori e questo spiega la riscoperta dell'alternanza e dell'apprendistato che dobbiamo smettere di considerare come forme di lavoro del passato.

In questo contesto il sistema di nuovi incentivi contenuto nel piano Industria 4.0 ci pare muoversi nella direzione corretta. Non un revival della vecchia (e fallimentare) politica industriale, dove il decisore politico decide autoritariamente cosa è il bene comune e la direzione da seguire, ma **una politica per le imprese e le persone secondo logiche di sussidiarietà e responsabilità** che non comprimono, come nel modello fordista, ma anzi valorizzano la libertà e il concreto apporto di ognuno di noi.

Industria 4.0, serve un ecosistema che faccia incontrare università e impresa*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Annunciato per agosto, il piano italiano su Industria 4.0 continua ad essere tanto nominato sui giornali e nei convegni quanto sconosciuto nei suoi dettagli operativi, strutturali e finanziari. Non passa giorno senza che ministri o esponenti del governo parlino della nuova manifattura digitale e della sua importanza strategica per il nostro Paese, ma al momento imprese e investitori non hanno ancora gli strumenti per capire cosa succederà. Su un punto però ci sembra di riscontrare coerenza all'interno dei diversi annunci, ossia la volontà di costruire il piano su due binari: da un lato gli incentivi alle imprese (un super ammortamento al 140 o addirittura al 160%) per investire in ricerca e innovazione; dall'altro, fondi dati ad alcune università di eccellenza per svolgere compiti di consulenza alle imprese, fornire a loro ricercatori e in generale per formare tecnici avanzati.

Non servono osservatori particolarmente attenti per capire che l'operazione del Mise sembra dare per scontato un aspetto tutt'altro che banale della storia del nostro Paese,

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 5 ottobre 2016, n. 10.](#)

ossia la comunicazione e la rete tra università e impresa. Infatti, fatti salvi alcuni casi virtuosi e in particolare le grandi aziende manifatturiere, queste due realtà oggi parlano ancora linguaggi molto diversi e sono governate attraverso logiche spesso chiuse e comunque poco disponibili alla contaminazione reciproca. Ciò di certo non deve scoraggiare il legislatore, ma quanto meno dovrebbe porre domande e far ipotizzare strumenti nuovi per colmare questa distanza.

Basti pensare alla Germania, nazione in cui pochi metterebbero in dubbio l'esistenza di un rapporto fruttuoso tra impresa e sistemi educativi. Il governo tedesco, cosciente del fatto che mettere in contatto l'alta formazione e l'industria non è una impresa facile, ha affidato la spina dorsale del programma *Industrie 4.0* alla fondazione Fraunhofer, un colosso della ricerca, co-finanziato da pubblico e privato e diffuso in tutto il territorio tedesco. Il suo ruolo è proprio quello di essere un ponte tra università e impresa, aiutando quest'ultima a sviluppare modelli di produzione nuovi forte della presenza di ricercatori. Questo ruolo in Italia sembrerebbe invece essere demandato alle università, ma non sono pochi i dubbi rispetto al fatto che le imprese si rivolgano proprio ad esse e non alle numerose società di consulenza che oggi si stanno guadagnando spazio sui temi dell'Industria 4.0. Si rischia di alimentare economicamente due mondi che si muovono su due linee parallele che non si incontrano, ma che necessitano invece di trovare elementi di complementarietà.

Significherebbe allo stesso tempo avvallare un modello vecchio di impresa e di università. Nessuno più nega, infatti, una radicale evoluzione strutturale del sistema delle imprese (e non solo delle imprese di ricerca) che mutano profondamente natura

e fisionomia: da organizzazioni economiche verticistiche e chiuse, gestite secondo logiche giuridiche di comando e controllo in funzione della mera produzione e/o scambio di beni e servizi, a vere e proprie piattaforme di cooperazione aperte che operano in logiche di rete dando luogo allo sviluppo di partenariati e distretti della innovazione e della conoscenza di incerta qualificazione giuridica. Allo stesso modo l'università se vuole essere un vero luogo di ricerca deve abbandonare la propria gelosia che si esprime in logiche di chiusura verso il mondo esterno o in un rapporto con esso tutto finalizzati al proprio vantaggio puramente accademico.

Non servono quindi a molto incentivi automatici alle singole imprese e fondi a poche università scelte dal governo centrale. Semmai si tratta di costruire e incentivare, anche con logiche di co-finanziamento e condivisione di rischi ed opportunità un ecosistema, e cioè veri e propri distretti della conoscenza ad alta densità di relazioni globali e capitale umano, come bene indica chi studia la nuova geografia del lavoro e della produzione e i fenomeni di agglomerazione. Questa infatti non è più centrata sui rigidi confini politici e amministrativi descritti dalla cartografia tradizionale, ma si sviluppa piuttosto su dimensioni policentriche che hanno nelle città i principali nuclei aggregativi di una spazialità di tipo reticolare dove la distanza non risponde più a parametri metrici ma all'intensità delle relazioni tra soggetti. Sembrano più efficaci dunque una dotazione di risorse adeguate a livello di hub e di distretti per mettere a regime quella sufficiente massa critica nei territori che possa dotare anche il nostro Paese di reti, infrastrutture e sistemi e non di incentivi di nuova generazione che, come dimostra abbondante letteratura non hanno poi capacità di incidere realmente sulle scelte di investitori e imprese. Nel concreto, significa individuare oggi 4 o 5 città da finanziare (recen-

temente anche la Commissione Europea ha messo a disposizione fondi per questo scopo) per la costruzione, in modo sussidiario con la dovuta autonomia, di veri e propri centri di innovazione che facciano giocare alla stessa partita università, imprese, start up, centri di ricerca, istituzioni, società civile, terzo settore e tutti gli attori che possono aiutarci a vincere la sfida della Quarta rivoluzione industriale.

Figura chiave in questo approccio è quella del ricercatore come progettista e innovatore che si muove all'interno di un hub dotato di sufficiente massa critica facendo da ponte tra imprese e università presenti nella rete globale conoscendone le logiche e il funzionamento e sviluppando innovazione proprio attraverso l'incontro tra questi mondi. Proprio per questo dare una cittadinanza a ricercatori globali oggi non è risponde ad una politica di dettaglio o settoriale, ma ad un segnale che dimostra di aver compreso quale sia il terreno fertile per l'Industria 4.0 e quali siano i suoi protagonisti.

Industria 4.0: dalla vecchia politica industriale a una politica per l'*empowerment* delle imprese. Il caso dei Paesi Bassi*

di Elena Prodi

In tutte le economie avanzate decisori politici e istituzioni si interrogano su come accompagnare la c.d. Quarta rivoluzione industriale. Un ruolo importante è giocato, allo stato, da alcuni gruppi di consulenza globali che, tuttavia, sembrano offrire a tutti i Paesi lo stesso pacchetto di misure senza tenere conto delle peculiarità di ogni Paese: cultura, sistema educativo, tipologia di imprese, specializzazioni produttive, risorse. Più interessante, a nostro avviso, è la costruzione di piani di azione realistici, perché messi a punto in funzione di una visione coerente alla tradizione e alle potenzialità evolutive di ciascun contesto nazionale rispetto alle dinamiche della competizione internazionale. **In questa prospettiva di analisi spicca, indubbiamente, il caso dei Paesi Bassi che pare aver tracciato una strada di particolare innovazione e interesse nelle politiche industriali che, dalla vecchia logica dirigista e meccanicistica dello Stato Nazione, sembrano ora passare a una più efficiente fi-**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.](#)

losafia di *empowerment* delle imprese che accettano la sfida della innovazione e del cambiamento.

In seguito alla crisi economica del 2008, i Paesi Bassi hanno scelto di abbandonare il precedente paradigma di politica industriale incentrato sullo sviluppo territoriale e informato da logiche centraliste o vincolate ai rigidi confini locali e amministrativi. Il nuovo corso della politica industriale olandese, codificato in due documenti pubblicati nel 2011 dal Ministero dell'Economia (*To the top: towards a new enterprise policy* e *To the top: Enterprise policy in actions*) ribalta questo approccio, istituendo meccanismi di coresponsabilizzazione delle imprese sulle quali viene scaricata parte della responsabilità della costruzione di un ecosistema nazionale dell'innovazione. **Il forte orientamento alla commercializzazione dei prodotti e dei risultati della ricerca consente ai Paesi Bassi un ampio coinvolgimento diretto degli attori privati, che finanziano con più interesse progetti “curiosity-driven”, ossia allineati alle grandi sfide della società indettificate a livello europeo.** La nuova Enterprise Policy olandese si nutre delle attività di ricerca e sviluppo condotte da partnership pubblico-privato e ambisce pertanto a consolidare i canali di trasferimento tecnologico sfruttando, da un lato, una più stretta cooperazione tra istituzioni della conoscenza, business e autorità pubbliche nella programmazione della ricerca di base e applicata, sulla base del modello collaborativo “triple helix”; dall'altro, intensificando le connessioni tra scienza e alta formazione.

La scelta di un cambio di paradigma ha spinto il governo a convocare più équipes di esperti composti da professionisti del settore privato, rappresentanti delle parti sociali e dei principali centri di ricerca, la cui attività di consulenza ha indirizzato il governo nella definizione delle strategie operative del nuovo corso di poli-

tica industriale. Facendo seguito alle consultazioni, il governo ha pertanto individuato nove ambiti di strategica priorità per l'economia olandese, cosiddetti Top Sector, sui quali concentrare nei prossimi anni le attività di ricerca e sviluppo, e segnatamente *agrifood, horticulture e propagation materials, high tech systems and materials, energy, logistics, creative industry, life science and health, chemicals and water*.

I nove Top Sector, attorno ai quali è stata aggregata e strutturata la collaborazione di università e imprese, sono stati individuati attraverso un criterio di specializzazione settoriale-tecnologico, superando le tradizionali logiche di sviluppo territoriali per abbracciare in maniera trasversale tutte le province olandesi. **L'approccio Top Sector, così come è stato definito dalla letteratura, cerca di mettere in equilibrio interessi e opportunità degli attori coinvolti nella produzione di conoscenza attraverso meccanismi di co-responsabilizzazione e coordinamento.** Gli organi esecutivi a cui fanno capo i compiti di programmazione, amministrazione e monitoraggio delle attività di ricerca condotte in questi nove ambiti sono 19 consorzi (19 Top Consortia for Knowledge and Innovation, TKI, che verranno tuttavia ridotti a 12 unità entro il 2017) formati da una partnership tra enti pubblici e privati che vede coinvolte università, imprese e organi di governo nello sviluppo di progetti collaborativi. I TKI sono istituzioni deputate a trasferire risorse finanziarie (coerentemente con le priorità strategiche di ciascun settore o ambito) e a coordinare progetti di ricerca che però vengono avviati solamente se i privati che partecipano contribuiscono attraverso meccanismi di co-finanziamento, condividendo rischi e opportunità, per moltiplicare l'impatto dell'impegno finanziario del governo. Questo consente di accrescere l'applicabilità della ri-

cerca scientifica sia per scopi commerciali che sociali, e dunque accrescere il ritorno sui fondi pubblici devoluti alla ricerca.

Oggi, buona parte delle risorse pubbliche allocate a supporto della ricerca nel settore privato proviene dalle royalties derivanti dalle attività di estrazione di idrocarburi e gas. Riconoscendo che le PMI hanno particolari difficoltà ad accedere al mercato del credito, il governo ha disposto una serie di strumenti finanziari a loro dedicati. Gli imprenditori olandesi non sono più sussidiati come in passato attraverso finanziamenti diretti, ma possono avvantaggiarsi di generosi incentivi fiscali automatici per le attività di innovazione che costituiscono circa il 75-80% del supporto pubblico a favore della ricerca nel settore privato e che consentono alle imprese di crescere in autonomia e responsabilità. Il governo olandese cerca altresì di fare leva sulla domanda di innovazione tramite schemi di *procurement* innovativi e gare di appalto orientate all'acquisto di servizi di ricerca.

Se i TKI rappresentano aggregatori di competenze che mettono in relazione attori settoriali per stimolare la co-creazione e utilizzo della conoscenza per scopi innovativi, sono i Field Lab a rappresentare i veri e propri enabler del cambiamento. Si tratta di laboratori o hub che forniscono strutture di accompagnamento, apparecchiature digitali e tecnologie abilitanti a favore delle imprese che vogliono testare e dimostrare un progetto innovativo ma non hanno facile accesso a impianti di processo o di produzione industriale di larga scala per farlo. I Field Lab operano come acceleratori di progetti innovativi e di sviluppo tecnologico, creando un importante indotto occupazionale nei territori che li ospitano. La *Action Agenda for Smart Industry* redatta nel 2014 dal governo dei Paesi Bassi, oltre a definire le linee guida per mettere a regime la Industry 4.0 olandese, prevede

la creazione di 10 Field Lab sparsi su tutto il territorio nazionale attraverso cui costruire un network di relazioni capace di portare a sistema tutta la conoscenza prodotta sui temi della Smart Industry, conoscenza che esiste ma che è polverizzata tra le molteplici esperienze diffuse nelle varie province.

Il sistema della ricerca dei Paesi Bassi sembra quindi essere informato da una logica e da una visione progettuale che mettono al centro gli attori del sistema pubblico e privato in un piano di pari dignità. Alle imprese viene domandato un ruolo attivo in termini di investimenti finanziari e partecipazione nella definizione degli indirizzi di policy, degli obiettivi di medio-lungo periodo e degli strumenti di cui servirsi. Questo clima di innovazione e collaborazione tra settore pubblico e privato viene formalizzato attraverso la stipula di Innovation Contract. Si tratta di accordi non vincolanti, aggiornati su base biennale, che portano la firma del governo e dei rappresentanti del Top Sector in questione. Le parti sottoscrivono un contratto in cui vengono calibrati l'impegno finanziario del governo e la percentuale di investimenti proveniente dagli stakeholder privati sulla base degli obiettivi di lungo periodo che il Top Sector si impegna a perseguire.

La progettualità del sistema della ricerca olandese non si esaurisce nella programmazione di finanziamenti, obiettivi e collaborazioni pubblico-privato. **Su mandato del governo, i nove Top Sector devono cominciare a gettare le basi del futuro mercato del lavoro a partire da una preliminare mappatura del fabbisogno delle competenze per gli anni a venire.** Ciascuno dei nove ambiti knowledge-intensive è stato incaricato di redigere una *Human Capital Agenda*, ossia uno strumento programmatico che offra al governo principi ispiratori e linee guida per predisporre

politiche educative che investano sullo sviluppo dei talenti e sull'aggiornamento delle conoscenze oggi richieste dal mercato alle nuove figure professionali che emergono in risposta ai cambiamenti tecnologici. Si tratta di documenti snelli, in continuo aggiornamento e aperti a consultazioni e contributi provenienti anche dalle PMI, che formalizzano la domanda di competenze espressa da ciascun dei Top Sector caratterizzati da alta densità di capitale umano e relazioni. La redazione di una Human Capital Agenda vede il mondo delle imprese e dell'università impegnate a collaborare per incrociare le rispettive esigenze e individuare il ventaglio di competenze e nuove professionalità capaci di governare la quarta rivoluzione industriale.

L'approccio bottom-up che caratterizza il sistema della ricerca olandese è bilanciato dal ruolo proattivo dell'esecutivo, che non si limita alle vesti di semplice cabina di regia, ma partecipa attivamente alla costruzione di un ecosistema dell'innovazione, che, oltre allo sforzo finanziario e di coordinamento, richiede il pieno coinvolgimento anche degli organi di governo e dei Ministeri deputati a implementare politiche educative, di internazionalizzazione delle imprese e commercio con l'estero che siano rispondenti ai bisogni manifestati dai nove Top Sector. Istanze che devono però essere formalizzate in documenti programmatici, come ad esempio la sopracitata Human Capital Agenda, dove ciascun settore identifichi e giustifichi i propri obiettivi operativi di medio e lungo periodo, affinché il governo possa offrire loro soluzioni customizzabili, modulari e scalabili a seconda delle necessità.

La fortunata esperienza dei Paesi Bassi rappresenta un virtuoso esempio per l'Italia, che pur con qualche ritardo e incertezza si

sta avviando lungo la strada della Industry 4.0. Il coordinamento degli interessi in gioco e la co-responsabilizzazione delle parti coinvolte rappresentano la cifra per misurare il decollo della quarta rivoluzione industriale e la riduzione della distanza tra le imprese e università in un mondo in cui i confini tra servizi e manifattura, fornitori e produttori sono sfumati e strettamente intrecciati secondo logiche network-centriche che trovano nelle città i principali nuclei aggregativi.

Le relazioni adattive*

di Maurizio Sacconi

Il seminario promosso dall'Associazione Amici di Marco Biagi sulla «fine del diritto pesante del lavoro nella quarta rivoluzione industriale», coordinato da Emmanuele Massagli, ha evidenziato la distonia tra la tradizionale regolazione dei rapporti di lavoro e il radicale cambiamento dei modi di produrre indotto dalle nuove tecnologie digitali. Mariano Corso del Politecnico di Milano e Simone Bressan della Fondazione Impresa lavoro ci hanno raccontato gli effetti pervasivi delle innovazioni sui modi di consumare e lavorare spazzando via il minimalismo di chi solo poco tempo fa riduceva tutto al lavoro da remoto e alla conciliazione tra le esigenze di vita.

Così come già la legge approvata dal senato ha messo in discussione la rigida separazione tra autonomia e subordinazione nella prestazione lavorativa riproposta dal *Jobs Act* evidenziando come tutti i lavori, dipendenti e indipendenti, siano sempre più omologamente orientati al risultato e bisognosi di tutele per l'occupabilità, la salute, la previdenza, l'assistenza. Si tratta peraltro di trasformazioni che si evolvono con caratteristiche di velocità e di imprevedibilità senza prece-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 novembre 2016, n. 39.](#)

denti per cui il rinnovamento delle regole, secondo gli intervenuti, non può essere affidato ad una fonte rigida come la legge, per definizione incapace di rincorrere le novità. Nemmeno per garantire la salute e sicurezza nel lavoro, come ha osservato il presidente della SIMLII Violante contrapponendo i due modi opposti di recepire le stesse direttive europee in Svezia ed in Italia. Così come è emerso il problema dei modi con cui rendere effettivo il fondamentale diritto del lavoratore ad accedere ad abilità e competenze in quanto diritto sostanziale, promozionale e non sanzionabile. Roberto Pessi e Michele Tiraboschi, nella consapevolezza anche della fase di transizione dal vecchio al nuovo, hanno fatto riferimento alla possibile, grazie all'art.8 del 2011, cedevolezza delle regole generali in favore della duttile contrattazione di prossimità che a sua volta, in quanto orientata all'obiettivo del reciproco adattamento tra imprenditori e lavoratori, non può essere irrigidita in modelli astratti.

Di essi è parso diffidare lo stesso vicepresidente di Confindustria delegato alle relazioni industriali Maurizio Stirpe che ha assunto a riferimento di ogni negoziato collettivo il primario obiettivo della produttività. E il direttore di Federmeccanica Paolo Franchi ha ipotizzato un contratto nazionale di tipo nuovo in quanto idoneo “solo” a quei profili che interessano allo stesso modo tutti i lavoratori come il diritto all'apprendimento e quello alle prestazioni sociali complementari. Mentre i salari non possono che crescere là dove ciò è reso possibile dagli andamenti aziendali. Starà alle parti individuare i modi con cui rendere esigibili questi aumenti anche ove il sindacato non è presente. Luca De Compagni, per la Fondazione dei Consulenti del Lavoro, ha esaminato, apprezzandoli, i due disegni di legge a mia prima firma per uno Statuto dei Lavori sussidiario in favore della contrattazione collettiva e individuale e per una rego-

lazione semplice e certa della prevenzione in materia di salute e sicurezza nel lavoro. Il seminario ha insomma depositato riflessioni che saranno presto raccolte in un e-book realizzato con ADAPT.

In esso sarà agevole rinvenire in un sistema di diffusi contratti collettivi e individuali pragmaticamente adattivi il modo con cui imprenditori e lavoratori potranno condividere l'impegnativa transizione alla nuova dimensione del lavoro "agile" e dell'industria 4.0. Giuseppe Bertagna, in un suo contributo scritto al seminario, ha espresso fiducia nella capacità della società italiana di impiegare le nuove tecnologie perché il nostro *genius loci* è sempre consistito nel «protagonismo inventivo e creativo del piccolo imprenditore e del lavoratore». La sfida sarà quindi formativa perché questa attitudine dovrà essere alimentata da una ancor più coraggiosa rivisitazione di tutte le attività educative sulla base della integrazione tra apprendimento teorico ed esperienze pratiche. Un piano nazionale straordinario di alfabetizzazione digitale dovrebbe, in particolare, rimuovere le barriere che inibiscono molti adulti rispetto all'impiego delle tecnologie. Non sta scritto infatti da nessuna parte che a seguito di questa rivoluzione industriale pochi saranno gli eletti e molti gli esclusi. E i decisori hanno il dovere di perseguire l'obiettivo possibile di una società ancora più attiva.

Cantieri Digitali, BIM, 4.0*

di Angelo Luigi Camillo Ciribini

Il cantiere è la massima espressione della fase realizzativa di un'opera che, in precedenza, è stata concepita, ideata e progettata e che, in seguito, dovrà essere mantenuta e, soprattutto, fruita (le Operations).

Solitamente alla fase ideativa è attribuita la maggiore importanza (ad esempio, in termini architettonici), mentre alle Operations & Maintenance si associa la maggiore incidenza per quanto inerisce ai costi nel ciclo di vita.

Nelle Scuole di Architettura e di Ingegneria, la progettazione, coi suoi artefici, è immediatamente posta come prioritaria e la manutenzione/fruizione come innovativa, mentre la esecuzione, e i suoi protagonisti, sono percepiti come marginali.

Tutto il racconto, in buona parte ovviamente retorico, incentrato sulla cosiddetta centralità del progetto ha, infatti, riguardato il bisogno di sottrarre agli esecutori (e al cantiere) qualsiasi discrezionalità e autorialità sugli aspetti creativi e ideativi: la razionalizzazione e l'ottimizzazione dei processi produttivi è avvertita, alme-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40](#).

no nella cultura architettonica, come finalizzata alla mediocre ripetizione (di cui la prefabbricazione degli Anni Sessanta e Settanta è emblematica) e, pertanto, di ostacolo all'unicità delle soluzioni progettuali che, peraltro, nella conservazione (programmata) è tale per definizione, in quanto il decorrere temporale differenzia, comunque, gli elementi originariamente identici.

Anche quando si parla dell'edilizia risalente all'intervallo intercorso tra gli Anni Cinquanta e gli Anni Duemila, quella dell'innovazione parziale e incrementale contrapposta all'industrializzazione, il senso è di biasimarne la cattiva qualità esecutiva, non certo di sottolinearne la discutibile qualità ideativa.

D'altra parte, il Computational Design, anche quando la Forma segue la Prestazione, si concentra sui parametri relativi all'edificio da progettare, non su quelli inerenti alla sua erezione.

Il cantiere è, invece, un luogo in cui non si decidono solo le modalità esecutive, ma, in una certa misura, anche quelle progettuali, tanto più che i quadri contrattuali che prevedono, a carico dell'impresa di costruzioni, la sola realizzazione non possono certo esaurire in precedenza la progettazione.

Il cantiere, al contrario del progetto e della manutenzione, nella considerazione generale, costituisce, in fondo, il luogo degli impedimenti: in tema di tempi, di costi, di infortuni, ecc.: laddove le buone intenzioni progettuali potrebbero essere vanificate e le ottime esigenze manutentive o fruibili potrebbero, a loro volta, essere compromesse.

Il cantiere, oltre a risultare centrale nell'immaginario infantile, è, però, ma anche perciò, uno dei luoghi in cui Complessità e Ri-

schio si manifestano nelle loro forme più eclatanti: esso è anche il maggiore riflesso della frammentazione e della articolazione dell'intero Settore delle Costruzioni, in quanto l'unicità decisionale, spesso retta da formule contrattuali antagonistiche, deve confrontarsi con una molteplicità di livelli di fornitura e di subappalto che ne ostacolano lo svolgimento sia sotto il profilo del coordinamento sia sotto la specie della natura societaria.

Nel cantiere si registrano, altresì, molto spesso condizioni di irregolarità e di insicurezza dei lavoratori, oltre che elevati gradi di improduttività e di inefficienza.

L'impresa di costruzioni, ormai affiancata da quella di installazione degli impianti, soffre della concorrenza sleale di coloro che ricorrono ad altri contratti collettivi nazionali di lavoro e al caporalato, stenta a ottenere il riconoscimento economico per il lavoro svolto, è percepita come agente prima della corruzione, è penalizzata dalla fiscalità e dal credito.

Il cantiere, e con esso l'impresa di costruzioni, diventano le icone della marginalità nei contesti manifatturieri.

Il cantiere è, purtuttavia, un luogo di produzione che, pur con le proprie specificità, può ricadere ampiamente nell'ambito della Quarta Rivoluzione Industriale, restituendo al Comparto una dignità industriale e una attrattività sociale che ha, purtroppo, perduto, qualora si sia in grado di focalizzare l'attenzione non sull'automazione del macchinario, bensì sul rapporto tra operatori, macchinari e componenti, anche allorché, specie per la nuova edificazione, si rinunci a considerarlo solo imperniato sull'Off Site.

Proviamo, infatti, a immaginare di considerare due differenti, se non antitetiche, tipologie di cantiere: quella relativa a una nuova costruzione realizzata, principalmente, con elementi prefabbricati in conglomerato cementizio armato; quella relativa alla conservazione di un edificio di culto ottocentesco sottoposto a tutela.

Naturalmente il ragionamento varrebbe pure se il primo caso concernesse il ricorso a sistemi costruttivi a secco e il secondo interventi di riqualificazione relativamente poco distruttivi.

È palese che, nel primo caso, la produzione consiste nel produrre e/o nell'assemblare in loco parti dell'organismo edilizio, mentre nella seconda situazione essa si concreta nel pulire, nel consolidare, nel risarcire, e così via, i manufatti esistenti, cosicché il valore aggiunto, in termini di produzione appare assai meno visibile, assai meno palpabile. Anzi, se lo fosse, vorrebbe dire che la sofisticazione dell'intervento sarebbe stata compromessa.

Per prima cosa, occorre, quindi, definire il cantiere come il luogo produttivo (laddove la nozione stessa di produzione differisce radicalmente per i due casi citati, al netto di eventuali addizioni nel caso del bene culturale immobiliare) che si estende territorialmente all'intera catena di fornitura (includendo fabbriche dell'indotto, centri di distribuzione, centrali di confezionamento, discariche, ecc.), quale espressione geo-spaziale.

Il cantiere è, allora, sempre una intrapresa territoriale, che deve avere natura sistemica, anzitutto perché è la digitalizzazione che promette di commetterne i vari luoghi.

Il cantiere interconnesso è, pertanto, una vasta entità territoriale che, in alcuni casi può essere circoscritta a un distretto urbano (per la gestione del calore o per la conservazione programmata), mentre in altri può rivestire, addirittura, dimensioni intercontinentali: in questo, esso è autenticamente iscritto nella Quarta Rivoluzione Industriale, in quanto è espressione di un Sistema Integrato, di una Rete di Transazioni regolate dalla Interconnessione.

Per questa ragione, a prescindere dalla natura circoscritta o dilatata del cantiere edile o infrastrutturale, puntuale o lineare, esso non può che interpretarsi quale sistema di sistemi in cui le relazioni tangibili tra questi ultimi sono date dai flussi veicolari di trasporto delle risorse umane e strumentali (materiali e macchinari), spinti dai processi intangibili di approvvigionamento (dai flussi commerciali).

D'altra parte, sia all'interno del cantiere propriamente inteso sia al suo esterno, nel cantiere dilatato, il Location Based Management System (LBMS) impone un rigoroso bilanciamento dei flussi di risorse che, in base a un monitoraggio in tempo reale della disponibilità effettiva delle risorse medesime, possa tempestivamente allocarle (destinarle, appunto, nelle localizzazioni specifiche) opportunamente, evitando soluzioni di continuità (sprechi) nel loro operare.

Sotto questa luce, i dati in tempo reale che concernono la posizione di ogni risorsa sono tesi a fare sì che essa si trovi nelle massime condizioni di incolumità e di produttività, secondo i dettami della Lean Construction.

Ovviamente il tracciamento degli operatori pone perplessità in merito alla tutela dei diritti dei lavoratori, ma la sfida globale investe la produttività del lavoro umano e la sua eventuale sostituzione con il lavoro automatizzato: anche negli ambiti della conservazione programmata, per quanto ciò appaia apparentemente improbabile.

Ciò dimostra come, in definitiva, la pianificazione e la programmazione dei lavori in cantiere assumano una veste che, ancor prima che temporale, diviene spaziale, proprio in virtù del fatto che le risorse impegnate sono geo-localizzabili e sono interconnesse: non è questa una osservazione scontata, come testimonia il fatto che una usuale programmazione dei lavori dia per scontata la disponibilità delle risorse che le attività consumano e trascuri le limitazioni spaziali che derivano anche dalla segregazione delle aree interne al cantiere (per motivi di sicurezza come di produttività). All'inverso, ciascuna risorsa diviene localizzabile e si relaziona colle altre.

La digitalizzazione irrompe, del resto, nella Lean Construction (si pensi, ad esempio, al Last Planner System) in due separate fasi temporali:

- nella mobilitazione;
- nella esecuzione.

In primo luogo, l'intento è quello di introdurre la simulazione nella configurazione della organizzazione e nella programmazione dei lavori: ovviamente, a partire dal cosiddetto Modello Informativo 4D, si cerca di definire la sequenza operativa ottimale, visualizzata in modo tale che una disarticolazione coerente delle Entità presenti nel Modello Informativo (la cosiddetta granularità

dello stesso) sia collegata a una scansione temporale corrispondente.

Tra l'altro, il Livello di Definizione della Modellazione Informativa 4D si esplicita in tutta la fase della mobilitazione, fungendo da strumento di supporto alle decisioni attraverso un rigoroso protocollo che intende definire gradualmente le scelte organizzative, eventualmente riconfigurando un Modello Informativo fornito dal committente non adeguato per le esigenze del processo costruttivo.

Naturalmente, la prima, rozza, rudimentale, versione della visualizzazione diacronica, che si basava su oggetti tridimensionali CAD, privi di qualsiasi corredo alfanumerico, è stata sostituita successivamente da oggetti BIM: ma, in realtà, una prima svolta nel senso del Visual Site Construction Management, è stata offerta dalla possibilità di visualizzare interamente tutti i parametri derivati dall'ambiente di programmazione economico-temporale (a iniziare dalle curve a S dell'Earned Value Management e dell'Earned Scheduling).

In questo senso, gli oggetti del cantiere che sono visualizzati individuano direttamente le ragioni degli indicatori SPI, CPI, SV e CV, così da identificare immediatamente scostamenti temporali o deviazioni economiche.

Il passaggio decisivo è, però, stato inverato dalla coniugazione dell'Earned Value nei termini, appunto, del Location-Based, agendo sul principio del Before-the-Fact, estraneo alle tradizionali metodologie dell'Activity Based Management System (CPM, PERT, ecc.).

Il che dimostra come la gestione strategica della catena di fornitura sia il portato principale della Modellazione Informativa e del Cantiere Connesso, in quanto tutto ciò che accade nel cantiere, per come si è soliti definirlo, è fortemente condizionato da quello che accade al di fuori di esso, prima che le lavorazioni abbiano inizio.

Alla stessa modalità con cui la digitalizzazione impone una coerenza tra le informazioni progettuali (e i loro artefici), essa richiede che vi sia una consequenzialità tra ordini, produzione, consegna, stoccaggio e messa in opera: in attesa, peraltro, che il componente incorporato inizi a trasmettere al suo produttore periodicamente dati relativi allo stato di buon funzionamento e alle necessità di ispezione/riparazione/ sostituzione.

Tutto questo, tuttavia, attiene, nella fase di mobilitazione, a una mera visualizzazione che acquisisce, comunque, connotati ben più pregnanti allorché la stessa diviene simulazione all'interno di ambienti immersivi, come i CAVE, i Computer Assisted Virtual Environment, di cui i wearable device (si pensi al casco Daqri) ne saranno, successivamente, in sede cantieristica l'appendice in materia di realtà aumentata, così come, più trivialmente, lo saranno i BIM Kiosk disseminati per il cantiere.

In modi differenti, il Modello Informativo 4D viene trasferito letteralmente in sito, non nel senso delle baracche di cantiere, bensì proprio sulla specifica location, come ubiquitous e pervasive, laddove essa sta a significare che un oggetto contenuto nel Modello stesso è interpretato, col Modello Informativo 5D, come allocazione di risorse umane e strumentali che, appunto, devono visitare la localizzazione per poter dare vita alla lavorazione.

Nella programmazione temporale convenzionale l'oggetto della attenzione sono le attività corrispondenti alle lavorazioni, raggruppate secondo le Breakdown Structure, principalmente WBS, OBS, CBS, a cui sono aggregate le risorse, i loro costi, i loro tassi di produttività, la loro numerosità.

In questo caso, invece, la visualizzazione fa sì che ciascuna risorsa debba essere programmata separatamente, che letteralmente debba essere pressoché estrapolata dalla attività: contemporaneamente, però, ogni risorsa possiede spazi operativi che ne impediscono un contatto, anche indiretto, con alcune altre: esattamente come, poi, avverrà nella realtà quando i sensori posti sui DPI dell'operatore, illuminandosi o vibrando, ne segnaleranno una eccessiva prossimità ad altre risorse, potenzialmente raffigurate come agenti dannosi.

Come si vede, un oggetto analogico, una parte dell'edificio o della infrastruttura da realizzare, è corrispondente a un suo doppio digitale, sia pure in termini di modellistica, e, per essere assemblato o trattato necessita di risorse che, geo-spazialmente, lo raggiungono, di flussi informativi e fisici: cyber-physical.

Si tratta, in buona sostanza, di mettere preventivamente a confronto l'esperienza analogica dei responsabili del cantiere e della commessa con differenti situazioni ipotizzabili a livello della virtualità, al fine di delineare strategie adeguate di mitigazione del rischio del tipo what-if.

A questo fine, la simulazione può essere rafforzata da tecniche di gamification, che rendano interattivi gli scenari presumibili, consentendo di migliorare le strategie preventive e reattive, allo scopo di anticipare i possibili scenari evolutivi più critici.

Sotto questo profilo, è stato detto molte volte che la Modellazione Informativa consente di anticipare digitalmente la realizzazione dell'intervento analogico: più correttamente, si tratta, inoltre, di simulare le possibili alternative (di cui una parte non si verificherà realmente), donde il fatto che la simulazione consente di realizzare, in realtà, più modalità esecutive di un'opera, almeno virtualmente.

Da questa ottica, le sequenze simulate dovrebbero essere dotate di automatismi che ne rivelino i potenziali conflitti interferenziali in tema di produttività e di sicurezza: cosa che sinora è giunta solo a stati sperimentali: alla stessa stregua, le nuvole di punti che restituiranno, magari attraverso droni trasportanti scanner o camere, saranno sovrapposte alle scene originali al fine di valutare gli stati di avanzamento dei lavori e di segnalare le interferenze non previste inizialmente nella Modellazione Informativa 4D.

Sinora, però, la visualizzazione diacronica (4D) è rimasta confinata nell'area interna al cantiere tradizionale, ampliandola, talvolta, all'immediato dintorno, tanto per cogliere alcune problematiche legate all'occupazione temporanea del suolo pubblico o a ostacoli evidenti che si presentassero nei tragitti finali verso il cantiere.

L'ipotesi, al contrario, è quella di allargarla all'intera catena di fornitura, mettendo a sistema Expediting, Delivering e Construction: ciò significa dispiegare, entro una medesima piattaforma, BIM, GIS, Fleet Management.

Al di là della simulazione, che inerisce alla fase di mobilitazione, è l'Interconnessione che conta, nella fase della realizzazione.

In questo caso, naturalmente, sarebbe, almeno nel caso della nuova costruzione o in quello della riqualificazione, è possibile che, nel futuro, anche sulla scorta del Design for Manufacturing and Assembly (DfMA), sia letteralmente riproducibile il paradigma della fabbrica 4.0 offerto, tra gli altri, dalla Bosch Rexroth a Homburg.

A questo proposito, si ricordano alcuni tratti significativi di questa esperienza:

- digital connection between operator, product and work station;
- integration in virtual world of order planning and production control systems;
- quick adaptation to new requirements (e.g. new products with new operations and changing quantities of products);
- transparent overview for the production planner about the capabilities of lines;
- easiness to handle changes of user interface for the operator;
- operator recognition with bluetooth tag;
- precise product identification via RFID, Work instruction synchronization, individual assembly steps.

Gli aspetti elencati da Bosch sono ovviamente coerenti con i principali tratti del 4.0:

- Cloud computing e Cyber Security;
- Advanced Industrial Analytics e Big Data;
- Intelligenza Artificiale e Machine Learning;
- IoT;
- Automazione avanzata e Robotica;
- Prototipazione rapida e 3D Printing;
- Interfaccia uomo-macchina.

A prescindere da ciò, la fabbrica sensorizzata e connessa, da un lato, è relazionata in tempo reale al cantiere di destinazione, potendo calibrare l'oggetto della produzione con ciò che è rilevato come As Built attraverso nuvole di punti, mentre, da un altro lato, il componente stesso, edilizio o impiantistico, sensorizzato a sua volta, può trasmettere flussi informativi dal momento in cui sia caricato sul vettore.

A questo punto, si instaura una relazione sistemica tra il componente sensorizzato (ad esempio, in merito alle condizioni del packaging), il veicolo geo-localizzato che lo trasporta (al momento non ancora divenuto autonomo), la rete stradale o ferroviaria che lo ospita e, infine, il cantiere di destinazione.

L'idea è, quindi, quella che la produzione dei pezzi unici (la mass customization) in fabbrica possa avvenire in sincronia con le condizioni effettivamente rilevate sul cantiere di destinazione per quanto concerne le lavorazioni che sequenzialmente precedono.

Per questa ragione, una possibile concomitanza tra quanto avviene in cantiere e quanto si riscontra nella fabbrica dimostra definitivamente come il primo davvero sia ormai esteso spazialmente e temporalmente.

Al momento della consegna, ottimizzando le condizioni del percorso, la connessione dovrebbe facilitare il controllo qualitativo e quantitativo della fornitura, dello stoccaggio e della messa in opera.

Tanto per quanto riguarda il contratto di fornitura quanto per quello di appalto o di subappalto, la sua formulazione nelle modalità della semantica computazionale (Smart Contracting) facili-

ta, semi automatizzandole, l' accertamento delle condizioni di conformità (sia grazie alla sensoristica sia tramite il monitoraggio basato su nuvole di punti con laser scanning o digital imaging), avviando la procedura, block-chained, di pagamento.

Il che significa che le clausole di acquisto sono precisate in termini computazionali, sono misurabili telemetricamente e assicurano, alla fine, una certezza del pagamento.

Naturalmente, la messa in opera, vale a dire, i flussi fisici delle risorse, tracciabili, all'interno del cantiere vero e proprio, saranno disciplinati in tempo reale da apparati sensoristici, da implementazione manuale e strumentale di dati sul terreno, ecc. che confluiscono nell'ecosistema digitale e, in particolare, entro il Modello Informativo, riproducendo la tematica dell'interazione tra l'operatore e i macchinari sui temi del controllo dei tempi, dei costi, della qualità, della salute, della sicurezza, dell'ambiente.

Stesso ragionamento vale per i flussi in uscita dal cantiere tradizionale.

L'elemento caratterizzante le attività logistiche ed esecutive (ma anche quelle manutentive) è, però, consistente nel Cognitive Computing che consenta, anche in remoto, di inferire dalle grandi moli di dati che sono generati tramite i sensori presso i componenti da assemblare, i luoghi di produzione e gli operatori, i fenomeni e le tendenze (Business Intelligence).

È evidente, quindi, che una parte delle lavorazioni potrebbero essere automatizzate e robotizzate, in vista della diminuzione dell'intensità di lavoro (più difficilmente nel caso della conserva-

zione programmata), ma non sembra essere questa la posta in palio, bensì la capacità di conferire valore aggiunto al rapporto tra operatori, materiali e macchinari grazie al Machine Learning.

Non pare, in effetti, che la manifattura additiva di componenti o la robotizzazione di trattamenti possa approssimare la Costruzione alla Manifattura più di quanto non lo possa fare l'Autonomization: la sfida è, infatti, quella di definire interazioni tra operatori e macchinari in cui i primi siano supportati da algoritmi che facilitino, per i secondo, l'autoapprendimento, generando sistemi in cui l'autonomia decisionale degli apparati sia accresciuta.

Autonomization è, infatti, una locuzione che restituisce efficacemente la dimensione cyber-physical, in cui, appunto, la interazione tra gli uomini e gli apparati produttivi assume tratti inediti: la teoria del 4.0 recita: «the pervasive networking of people, things, and machines will create completely new production environments».

Di conseguenza, appaiono espressioni quali Data-Driven Self Organizing and Cognitive Construction Site.

La traduzione culturale del 4.0 è sicuramente preferibile a una trasposizione pedissequa, ma indica che nel cantiere il fabbisogno di manodopera generica potrebbe diminuire drasticamente, mentre quello di operatori altamente qualificati nella System Integration potrebbe aumentare straordinariamente.

La riflessione, ovviamente, può presentare una conclusione più rassicurante: grazie al Modello Informativo 2D/3D gli operatori tradizionali predisporranno un Modello Informativo 4D che in

cantiere sarà utilizzato, assieme agli strumenti del Field BIM, per affrontare meglio i processi tradizionali di pianificazione, di programmazione, di monitoraggio, di controllo.

Il BIM non è forse un affinamento del passaggio dal tecnigrafo al CAD?

Come sempre, le spiegazioni auto-consolatorie sono di facile comunicazione: ma dicono poco o niente sul fatto che la digitalizzazione riduce il lavoro convenzionale e disintermedia servizi a elevato costo e a scarso valore aggiunto.

Recruiting 4.0: le tecnologie nell'incontro domanda offerta di lavoro*

di Andrea Negri

È ormai chiaro che le nuove piattaforme digitali rappresentano per i processi di ricerca e selezione una vera e propria trasformazione.

Il report di [*Swiping Right for a Job*](#) ⁽¹⁾ di JP Morgan & Chase fornisce un'accurata analisi su come i protagonisti del mercato del lavoro interagiscono con questi strumenti, agevolando l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Il report esamina in modo accurato e dettagliato come le tecnologie di nuova generazione e i social network hanno risposto ai bisogni e alle tendenze prevalenti sul mercato.

Tra le piattaforme digitali analizzate troviamo:

* Intervento pubblicato in [*Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41, Lezioni di Employability/49.*](#)

(1) La frase "Swiping right for" deriva dal social network di incontri Tinder, dove gli utenti utilizzano per affermare il loro interesse per un determinato profilo.

- le Bacheche annunci che oggi rappresentano uno degli strumenti più diffusi e facilmente accessibili. Una recente indagine di *LinkedIn* mostra come le *Job Board* siano il secondo canale di ricerca dopo le segnalazioni amicali. In esse sono immessi tantissimi dati ogni giorno, ma è importante verificarne la qualità per garantire un corretto funzionamento di questo canale;
- le piattaforme di valutazione di competenze online che vengono utilizzate dai datori di lavoro e dai *job seeker* per valutare l' idoneità di un individuo per una particolare professione o carriera. Attraverso test e giochi strategici è possibile identificare le competenze professionali, punti di forza e potenziali percorsi di carriera. Queste valutazioni permettono ai datori di lavoro di ottenere numerose informazioni, analizzare i percorsi professionali del proprio personale con il fine di pianificare interventi formativi continui che siano in linea con le competenze richieste dalla qualifica ricoperta. È necessario anche valutare la legittimità dei test ai quali vengono sottoposti i candidati per avere un'idea più chiara sull'affidabilità dei risultati ottenuti;
- i portali di sviluppo delle competenze e dei percorsi di carriera con i quali le persone sono in grado di costruire i loro set di competenze e combinarli con i potenziali percorsi di carriera possibili. Questi strumenti permettono l'accesso a numerose informazioni, ma allo stesso tempo questi dati possono rendere difficile per gli utenti determinare le applicazioni e i dati migliori e utili per i loro scopi;
- le tecnologie di corrispondenza algoritmica, sistemi di dati sofisticati che vengono sempre più utilizzati dalle aziende per identificare i potenziali candidati e creare un *matching*. Le aziende oggi utilizzano specifici sistemi informativi per le risorse umane (HRIS), speciali algoritmi che combinano

le competenze per selezionare rapidamente i profili sulla base di diverse variabili. Rappresentano un metodo di interazione tra *job seeker* e datori di lavoro. Questi sofisticati *tools* vengono utilizzati soprattutto per l'identificazione di profili di alta professionalità. Oggi solo il 26% dei datori di lavoro intervistati utilizzano questo canale;

- I social Network come LinkedIn e Work Hands che consentono importanti e sino a poco tempo fa inimmaginabili connessioni tra potenziali candidati e datori di lavoro, attraverso contatti e collegamenti virtuali che aumentano l'informazione e i flussi di dati. **I social rendono il matching più aperto ma esistono criticità dovuto alla mancanza di filtri qualitativi di selezione di dati. È dunque necessario che gli utenti di questo strumento devono utilizzarlo con consapevolezza per evitare rischi.**

L'impatto di queste applicazioni è veramente rivoluzionario, ma, è necessario capire come i protagonisti del mercato del lavoro si relazionano con essi e soprattutto con quali implicazioni.

Nel report Jp Morgan & Chase vengono analizzate le diverse modalità di approccio degli attori con queste nuove tecnologie. Da un lato, i *job seeker* si rivolgono sempre di più a questi strumenti per le loro ricerche di lavoro. L'utilizzo di essi è destinato sempre di più ad aumentare, infatti, l'83% delle persone comprese tra i 18-29 anni hanno consultato frequentemente piattaforme online, rispetto al 43% delle persone di età compresa tra i 50-64 anni. Dall'altro lato i datori di lavoro sono altamente motivati a ricercare il candidato ideale per effettuare un *matching* corretto riducendo le tempistiche di ricerca e selezione e i costi.

L'utilizzo delle nuove tecnologie di corrispondenza possono variare per dimensione aziendale e tipologie di ricerca. Le Piccole e Medie imprese tendono a fare affidamento su metodi e strumenti più tradizionali, ciò è dovuto anche alla limitata capacità delle risorse umane presente all'interno di esse. Al contrario le imprese di grandi dimensioni non utilizzano solo metodi tradizionali, ma, visti i numerosi flussi di dati che giornalmente ricevono stanno iniziando a utilizzare sistemi algoritmici sofisticati per facilitare la corrispondenza tra domanda e offerta, per tenere traccia dei candidati, ma, soprattutto per ricercare profili di alta professionalità.

Un'altra importante figura sono i *recruiter* che affiancano i datori di lavoro nella ricerca e nell'identificazione dei potenziali candidati in particolare quelli con competenze medio alte. Un sondaggio ha mostrato che l'89% dei reclutatori hanno ottenuto un vantaggio importante dall'utilizzo delle nuove applicazioni per le ricerche dei candidati. Essi sottolineano come sia importante il sistema di rete che hanno creato queste tecnologie tra imprese e potenziali candidati.

Le istituzioni governative oggi utilizzano le tecnologie di corrispondenza per fare luce sulle tendenze attuali del mercato del lavoro, con l'obiettivo di sostenere le imprese, promuovere attività e percorsi formativi.

Un ruolo importante lo svolgono gli uffici *placement* dei college americani che forniscono un supporto di corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro, ma, soprattutto interagiscono con i più recenti strumenti tecnologici facilitando il *matching* dei giovani in uscita dai percorsi universitari.

Questi centri forniscono le infrastrutture base per le ricerche e interventi formativi, e soprattutto creano collaborazioni con le imprese attraverso dei partenariati.

L'interazione continua tra piattaforme digitali e protagonisti del mercato del lavoro ci fa riflettere soprattutto su quali implicazioni future porterà la digitalizzazione del lavoro.

Il report analizza da un lato le principali innovazioni e le prospettive future, mettendo in evidenza l'importante impatto che hanno avuto soprattutto in chiave di efficienza, accessibilità ai dati e alle informazioni, di riduzione dei costi di transazione sia per i *job seeker* che per i datori di lavoro e infine di convalida delle abilità e dei dati.

Prima dell'era digitale la ricerca di candidati era spesso limitata ad un'area geografica limitata mentre oggi la geografia del lavoro è completamente cambiata e anche i flussi di informazioni sono più ampiamente diffusi, diventando vantaggiosi anche per quei candidati che vivono in aree dove la disoccupazione è maggiore, senza dimenticare la riduzione dei costi per le aziende (grazie a sempre più sofisticati algoritmi) e l'aumentata probabilità di successo del *matching* che l'innovazione tecnologica porta.

Il report di Jp Morgan & Chase analizza come la rivoluzione digitale fornisca ai soggetti interessati una serie di sfide. Adeguare e anticipare le risposte a queste sfide aiuteranno a massimizzare i vantaggi del mercato del lavoro, mitigando e limitando le conseguenze negative.

Tra le principali sfide riguardano la validità delle informazioni contenute nelle piattaforme digitali e renderle più efficienti e tempestive al fine di fornire risultati attendibili e affidabili, effettuare una standardizzazione dei regimi professionali e delle competenze perfezionando gli strumenti e riprogettarli per tenerli sempre in linea con il progresso tecnologico e con i rapidi cambiamenti del mercato e infine è necessario che i lavoratori di medio bassa professionalità si riqualifichino attraverso percorsi formativi attuando un vero processo di alfabetizzazione digitale.

All'esito della lettura del report di Jp Morgan & Chase la domanda più importante da farsi è quali saranno le prospettive future di questo processo di rivoluzione digitale del mercato del lavoro. Ci sarà un rafforzamento del ruolo degli intermediari per ridurre i costi di transazione? L'utilizzo delle piattaforme consentirà un migliore allineamento tra le competenze richieste e quelle presenti sul mercato? Ci sarà un maggiore coinvolgimento degli utenti nel processo di riprogettazione e continuo aggiornamento dei *tools* tecnologici? Assisteremo a nuovi partenariati tra settore industriale e istituzioni al fine di aumentare l'efficienza del processo di corrispondenza? Quale sarà il ruolo delle agenzie di fornitura di lavoro?

A nostro parere la tecnologia potrà sia aiutare che ostacolare i gruppi di utenti che la utilizzano, molto dipenderà dal suo utilizzo e della presenza di operatori qualificati in grado di fare ordine nella massa di dati resi disponibili dalla tecnologia. Non la fine delle agenzie del lavoro, semmai un loro rinnovamento nella costruzione di logiche di sistema e nella connessione con le politiche pubbliche del lavoro a partire dagli interventi volti a superare i noti fenomeni di

asimmetria informativa e il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro sul versante delle competenze.

Amazon Go e il futuro del lavoro*

di Emanuele Dagnino

Il lancio di un nuovo servizio di Amazon, denominato Amazon Go ha offerto ai commentatori l'occasione di confrontarsi di nuovo con il tema del lavoro del futuro. È ciò che ha fatto Tim Dunlop, autore di *The Future is Workless* ([qui una intervista a proposito del libro](#)), con un articolo apparso sul giornale *The Guardian* dal titolo [*Amazon Go means more than just job losses, it will restructure the economy*](#).

Amazon Go è il servizio di Amazon, per ora disponibile solo per i dipendenti (l'implementazione sul mercato pubblico è attesa per inizio 2017) che consente di effettuare la spesa senza necessità di passare dalla cassa, grazie all'uso di tecnologie che consentono di verificare quali prodotti siano stati presi dal consumatore, così da addebitargli direttamente sul conto una volta lasciato il negozio l'ammontare della spesa.

Si tratta di un servizio che, insieme ad altre trasformazioni tecnologiche in atto, si prevede avrà effetti diretti e indiretti su lavoro e società di grande rilievo.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#).

Il ragionamento che l'autore segue, pur non essendo particolarmente originale, risulta interessante perché ripercorre alcuni ***topoi*** della narrativa riguardante il futuro del lavoro.

In sintesi la riflessione ruota intorno ad alcuni punti fondamentali.

Il primo riguarda l'**effetto di sostituzione del lavoro dovuto all'automazione**, con il rischio di alti tassi di disoccupazione tecnologica. Si tratta di una tematica classica a livello economico, che accompagna la riflessione dottrinale da ormai due secoli: ancora prima di Keynes, era stato David Ricardo ad inizio Ottocento ad esprimersi in tale direzione. Nonostante le previsioni di **disoccupazione tecnologica di massa** si siano rivelate infondate rispetto alle precedenti ondate di innovazione tecnologica – grazie al cd. *capitalization effect*, per cui il progresso tecnologico porta ad una aumentata domanda di beni e servizi producendo altri lavori – timori in questo senso sono tornati alla ribalta, anche in forza di alcuni studi predittivi che hanno sottolineato un elevato rischio di computerizzazione del lavoro (il più famoso resta quello ad opera di [Frey ed Osborne, datato 2013](#)).

In secondo luogo, l'innovazione tecnologica avrebbe portato ad una **modificazione del rapporto tra lavoratore e attività produttive**: ad aziende che impiegano i propri lavoratori a tempo pieno e per tutta la vita, tipiche di un mondo a vocazione manifatturiera, si sostituiscono i giganti tecnologici leader di un mondo interconnesso, i cui **lavoratori** sono **per natura contingenti e precari**, trattandosi di business che procedono secondo una prospettiva *project based*.

Da ciò deriverebbe un diverso ruolo dei governi, che più che regolatori dell'attività produttiva ai fini di un patto sociale che abiliti il sistema economico garantendo alcuni diritti ai lavoratori (è la duplice anima del diritto del lavoro, che è diritto di tutela del lavoratore e diritto della produzione), si dovranno concentrare sulla redistribuzione della ricchezza generata, sempre più nelle mani dei pochi giganti tecnologici. Anche la promozione di formazione e innovazione sembrerebbe, infatti, risultare poco efficace di fronte a questi sconvolgimenti. Si giunge così ad un terzo *topos*, quello della necessità di un **reddito di base incondizionato**, che assicuri la sussistenza di tutta la popolazione e permetta ai lavoratori di muoversi nel mercato con maggiore libertà, senza le pressioni dovute dalla connessione sussistenza/lavoro. È una prospettiva questa che acquisisce un favore crescente tanto nel mondo politico quanti in quello dottrinale.

Benché entrati nella discussione comune in maniera dirompente, occorre sottolineare come tali ricostruzioni ed argomentazioni non trovino il favore di tutti gli osservatori e come esistano diverse narrative e soluzioni.

Quanto alla disoccupazione tecnologica di massa, non solo risulta allo stato indimostrato che la trasformazione tecnologica sia qualitativamente diversa, quanto ad effetti, rispetto alle precedenti, ma le stesse predizioni sul tasso di sostituibilità sono altamente dibattute, come dimostra l'analisi di Arntz et al., [*The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries*](#), il quale, inoltre, sottolinea opportunamente come una **equazione tra rischio di automazione ed effettiva perdita di lavori sia concettualmente errata**. Essa, infatti, non tiene conto di 3 fattori in particolare: il già richiamato effetto di capitalizzazione; l'interfacciarsi del fenomeno

di trasformazione con fattori di tipo sociale, economico e legale; il possibile re-skilling della forza lavoro.

Una altra equazione su cui occorre riflettere è quella tra nuove modalità di lavoro e precarietà: **la precarietà del lavoro non è connaturata alle modalità di lavoro date dalle nuove tecnologie**. Tanto le scelte imprenditoriali, quanto quelle legislative influiscono sugli esiti della nuova trasformazione tecnologica. Da un lato, infatti, esistono aziende tecnologicamente avanzate all'interno della *gig/on-demand economy* che hanno fatto la scelta di assicurare ai propri lavoratori condizioni di stabilità e sicurezza (es. Managed by Q). Dall'altro resta compito dei governi, come sottolinea efficacemente una Costituzione lavoristica come quella italiana, assicurarsi che «l'iniziativa economica privata» seppur libera, non si svolga «in contrasto con l'utilità sociale» (art. 41 Cost.).

I governi sono, quindi, chiamati ad attivarsi per creare il giusto sistema di regole per ottenere un lavoro sostenibile e abilitare gli operatori che devono occuparsi di integrare tale regolazione nei diversi settori.

Non solo. Contro i rischi di esclusione sociale dovuti ad obsolescenza o carenza delle competenze, ancora più importante può diventare il ruolo dei legislatori, che devono creare il giusto ecosistema normativo, tramite **politiche attive e sistemi formativi aggiornati, per garantire che i soggetti possano operare transizioni tra diversi lavori senza pregiudizi**. La tecnologia incide sulla possibilità di costruire una carriera all'interno di una azienda o un settore, ma non su quella di costruire percorsi professionali coerenti con le aspirazioni dei singoli.

Nonostante si ritengano importanti interventi atti ad assicurare la sussistenza di tutte le persone, soprattutto quando non siano in grado di provvedere al proprio mantenimento perché impossibilitate alla partecipazione al mercato del lavoro, esistono, quindi, alternative ad un reddito di cittadinanza che permettano di rispondere alle sfide della trasformazione tecnologica del lavoro che prendano in considerazione le **differenti dimensioni del lavoro** nella nostra società. Esso, infatti, **non è solo fonte di reddito** (dimensione strumentale del lavoro), ma è anche avvertito come un **dovere** dai soggetti **al fine di una attiva partecipazione alla società** (etica del dovere) e come una **forma di espressione di sé** (dimensione espressiva del lavoro) (si veda D. Méda, [*The future of work: The meaning and value of work in Europe*](#)).

Il lavoro ha, quindi, un **fondamentale ruolo nella costruzione dell'identità dell'essere umano**: una riflessione seria sull'opportunità di un reddito di base deve tener conto anche di questo.

Infine, che si aderisca ad uno scenario sul futuro del lavoro piuttosto che ad un altro, è sempre fondamentale ricordare come **tecnica e tecnologia, al pari del diritto, non sono fattori che si autodeterminano, ma sono frutto della cultura di una società**. Essa non è quindi meramente soggetta agli input che riceve da questi, ma concorre e deve concorrere a costruire le regole e ad orientare le tecnologie verso i propri migliori interessi.

12.

ISTRUZIONE E FORMAZIONE

Il ruolo della formazione nella transizione verso l'E-Union: il caso First CISL*

di Francesca Brudaglio

Seppur con un ventaglio di esperienze ancora diversificato, **anche il sistema di rappresentanza italiano ha cominciato la metamorfosi in *E-Union*.**

È il caso della **Federazione Italiana Reti dei Servizi del Terziario CISL (First CISL)** che ha intrapreso questa sfida già dal 2013 quando, a fronte della necessità di raccogliere firme per presentare la proposta di legge popolare *Un tetto agli stipendi dei top manager*, ha sperimentato per la prima volta l'utilizzo dei *social network* e dato avvio ad una campagna con l'*hashtag* [#firmafiba](#). «Il riscontro in termini di coinvolgimento è stato sorprendente», racconta Francesca Rizzi, responsabile dei social network della federazione, che parla di «un vero e proprio “contagio” di entusiasmo all'interno delle varie strutture che si sono incontrate in rete e sostenute nella missione comune». Il tutto conclusosi con un *flash mob* finale a Milano e con la consegna a Roma delle firme raccolte: due momenti di grande visibilità per la categoria, altrimenti inimmaginabile. La First CISL ha potuto così toccare con

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 aprile 2016, n. 12](#).

mano, “sul campo”, **la potenza di una rete forte sui *social network* e ha compreso che questa rete deve necessariamente crearsi prima all’interno dell’organizzazione** per poter poi essere trascinante ed incisiva nei confronti di chi non ne fa parte.

Si tratta di considerazioni che hanno spinto la First CISL ad investire sui *social network* e ad organizzare, in un anno e mezzo, circa 50 aule di “alfabetizzazione” al loro utilizzo incontrando più di 600 delegati sia First che Cisl. Giornate che sono servite da un lato a capire, ad esempio, le logiche di utilizzo dei vari *social* che richiedono la creazione di contenuti diversificati a seconda delle differenti caratteristiche e specificità e, dall’altro, a riflettere sul loro utilizzo grazie agli spunti pratici dei delegati sindacali. «La spinta è nata dalla consapevolezza dell’esigenza di crescita in digitale dell’organizzazione – afferma Francesca Rizzi – **in quanto il web 2.0 ha cambiato l’aspettativa dei nostri iscritti che oggi richiedono** non solo di essere tempestivamente informati attraverso nuovi canali, ma soprattutto **di contribuire condividendo contenuti che riescano a generare “azione collettiva”**. Noi dobbiamo essere in grado di intercettare e gestire questa esigenza e siamo consapevoli che essere presenti con un *account Twitter* o una *fan page Facebook* non significa automaticamente mettere in atto nuove forme di rappresentanza». E in effetti, come mostrano alcuni studi in merito ⁽¹⁾, **spesso l’utilizzo di questi strumenti è ancora vincolato alle caratteristiche del Web 1.0 in termini di metodo, portata e contenuti**. Internet e i “personal media”, del resto, permettono al sin-

(1) Hodder A., Houghton D., *Union use of social media: a study of the University and College Union on Twitter*, New Technology, Work and Employment, 2015.

dacato nuove forme di attivismo ⁽²⁾ e racconto del proprio operato, ma rendono **necessario l'uso di moderni strumenti tecnologici, non sempre di semplice utilizzo.**

L'investimento della First CISL nella formazione dei delegati è servito proprio ad **un avvicinamento più consapevole ai *new media* come strumenti utili per l'organizzazione e il lavoro sindacale**, finora ancora poco sviluppati in questo senso. Durante gli incontri, ad esempio, è emersa spesso l'assenza di conoscenza da parte dei delegati sindacali delle funzionalità dei principali *social network* e, di contro, la presenza di pregiudizi e paure verso mezzi percepiti come invasivi e poco gestibili in termini di privacy. «Le prime giornate di formazione – spiega la Rizzi – hanno messo in risalto i limiti (e qualche volta i danni) del ricorso al web che, se approcciato da “autodidatta”, può facilmente essere percepito di semplice utilizzo e **perciò sottovalutato nella sua potenzialità**».

Bisogna invece prendere atto che le piattaforme digitali rappresentano un mezzo di comunicazione tanto complesso quanto indispensabile per il sindacato così come lo sono stati giornali, radio e TV, con la differenza che oggi sulla rete può essere attore protagonista e non secondario. Le comunità online che prendono vita su questi canali permettono un confronto costante e rappresentano dunque un'occasione per progettare modelli di rappresentanza più aderenti alle istanze dei lavoratori. Per questo Francesca Rizzi racconta che la creazione di **un'utenza “consapevole”** è stato il principale obiettivo delle giornate di formazio-

⁽²⁾ Per spunti pratici sul tema si veda [Unite Guide to Campaigning on the Web](#) e [The Campaigning Union](#); per una disamina generale sulle forme 2.0 di attivismo, Gerbaudo P., [Tweets and the Streets: Social Media and Contemporary Activism](#), 2012.

ne. «Posso dire che **in breve tempo l'“investimento” sta iniziando ad attecchire**. La nostra rete digitale sta prendendo forma: **ad ogni aula cresce di un piccolo pezzo la nostra community ed inizia a muoversi online all'unisono**. È grazie a questo lavoro di costruzione interna di network che si stanno creando nuove e più evolute possibilità comunicative e di visibilità per l'organizzazione».

Il confronto con i delegati sindacali è stata inoltre l'occasione per mettere in luce come **la rete possa consentire di realizzare un'organizzazione sindacale moderna** e rispondente alle esigenze emergenti della società, ossia **non più piramidale e gerarchica ma circolare, basata sullo scambio e sulla costruzione comune**. In questo disegno di ristrutturazione secondo la Rizzi **«un'organizzazione sindacale ha a disposizione un elemento fondamentale: le persone»**. Non quindi un “prodotto da vendere”, ma una “rete naturale” vastissima composta da iscritti, delegati, simpatizzanti. «Al contrario delle imprese – osserva – che sono forti nelle strategie di comunicazione, spesso organizzazioni e associazioni fanno fatica a “filtrare” la loro posizione in un messaggio comunicativo efficace, ma in compenso dispongono di un enorme pubblico potenziale. Noi ci stiamo impegnando per sviluppare la capacità di utilizzo degli strumenti informatici necessari per raggiungerlo».

La strada intrapresa è quella giusta. Le migliori linee di indirizzo internazionali suggeriscono del resto che **in un futuro prossimo il sindacato deve essere in grado di “co-costruire” con i lavoratori un moderno sistema di rappresentanza e per far ciò un grande apporto può arrivare dai *social network* e dalle**

nuove tecnologie ⁽³⁾ (*big data, sentiment analysis, social tools*, ecc.), **che offrono proprio quella possibilità di incontro-ascolto-confronto costante**, di feedback dal basso da cui partire per ragionare insieme sul futuro del lavoro. Per questo, secondo Francesca Rizzi «è il momento di insistere sulla formazione di una nuova classe di sindacalisti, che sappia padroneggiare con strategia le piattaforme digitali» ⁽⁴⁾. A nostro avviso un ruolo centrale deve essere svolto dai responsabili della comunicazione delle sigle territoriali e di categoria, chiamati ad un utilizzo innovativo di questi strumenti e a trasmetterne logiche e competenze di base ad ognuno dei singoli rappresentanti sindacali, veri protagonisti della rappresentanza 2.0.

L'esperienza avviata della costruzione del network digitale CISL è un inizio importante, ma la strada è appena tracciata. **Il sindacato deve diventare in grado di governare la sua comunicazione** per non subire la disintermediazione, nello stesso tempo, mettere in atto nuovi modelli di azione. Deve cioè trasformarsi in *e-union*, adottare in maniera sistematica e coordinata le tecnologie digitali. **Tutto ciò presuppone organizzazione e preparazione, ecco perché è necessario insistere con un programma di formazione e aggiornamento di dirigenti e delegati.**

⁽³⁾ Mettling B. M, *Transformation numérique et vie au travail – Recommandation n. 31/32*, Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, 2015

⁽⁴⁾ È questo l'intento del progetto sperimentale di network digitale avviato a livello nazionale dalla Cisl con il "gruppo pionieri-attivisti". Per un approfondimento si veda Benvenuti A., *Network! Dai social alla rete digitale*, Edizioni lavoro, 2015.

Politiche formative e disallineamento formativo e professionale*

di Emmanuele Massagli

Uno dei più discussi nodi giuspedagogici della difficile situazione dei giovani nel mercato del lavoro occidentale e, in particolar modo, in quello italiano, è il disallineamento formativo e professionale, inteso come la distanza tra profili formati dal sistema di istruzione e formazione e la richiesta di competenze specifiche del mercato del lavoro.

1. Sovraistruzione e sottoinquadramento

Nella sua accezione economica, non giuridica (ambiente lessicale che rimanda al procedimento operato sulla base di categoria, qualifica e mansione per classificare, inquadrare, il personale dipendente), il termine «sottoinquadrate» ⁽¹⁾ individua un lavoratore che svolge una mansione che comporta il possesso di minori competenze e abilità rispetto a quelle effettivamente possedute.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19.](#)

⁽¹⁾ Da non confondersi col “sottoccupato”, che è chi lavora meno ore di quante vorrebbe.

Considerato che solitamente il salario è connesso alla complessità della mansione e alla rarità delle competenze che occorrono per svolgerla, tale fenomeno comporta la percezione di uno stipendio più basso rispetto a quello che si sarebbe potuto ottenere trovando un posto di lavoro corrispondente alla propria preparazione. Dal punto di vista del lavoratore, il possesso di un livello di istruzione superiore a quello necessario per svolgere la mansione è definito *overeducation* (sovraistruzione).

Diversi studi economici segnalano come in Italia si osservi un fenomeno rilevante di *overeducation* (2). Nel 2010 (3) la sovraistruzione interessava il 19% dei lavoratori italiani e il 42,2% dei lavoratori stranieri occupati in Italia.

Una cifra elevata e in costante crescita. Circa il 50% dei sottoinquadrati sono giovani under 35, che entrano nel mondo del lavoro attraverso posizioni che non richiedono il titolo di studio da loro posseduto.

Coloro che più facilmente (oltre l'85% dei casi) svolgono un lavoro coerente con gli studi effettuati sono i giovani ingegneri, addetti al settore chimico-farmaceutico e medici o specializzandi medici. Al contrario, il 60% dei laureati dei settori disciplinari giuridici e letterari è impiegata in posizioni di lavoro incoerenti o per le quali non occorre la laurea.

(2) Si veda Laj Stefano, Raitano Michele, *L'utilizzo del capitale umano in Italia*, in Pizzuti Felice Roberto (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale*, Utet, Torino.

(3) Istat, *Rapporto annuale 2010*, Roma, 2010; i rapporti degli anni successive non si sono occupati specificamente dell'argomento.

2. Gli indicatori del disallineamento formativo e professionale e il paradosso italiano

Se questi sono i dati, come mai continua ad essere piuttosto elevata la percentuale di iscritti ai corsi che le statistiche dimostrano non essere apprezzati dal mercato del lavoro? Da questa domanda apparentemente banale nascono le riflessioni scientifiche sul c.d. disallineamento (*mismatch*) formativo e professionale.

Internazionalmente sono tre le tipologie di *mismatch* misurate ⁽⁴⁾: *vertical mismatch* (calcolato da Eurostat con l'indicatore *education/occupation mismatch*); *under/over-qualification* (misurato dall'indicatore *skill mismatch* aggiornato dall'OECD); *vertical/horizontal mismatch* (misurato ancora da Eurostat con l'indicatore *qualification mismatch*).

Quest'ultimo indicatore misura più specificamente l'occupabilità dei laureati, andando a vedere a cinque anni di distanza dal conseguimento del titolo come si distribuiscono nel mercato del lavoro, distinguendo le occupazioni per le quali è necessario un titolo terziario e quelle per le quali non occorre.

L'indicatore dell'OECD analizza invece la struttura del mercato del lavoro, confrontando il numero di posti *skilled* con il numero delle persone che hanno il titolo di studio adatto per occuparli.

⁽⁴⁾ Centro Studi LUISS di Economia della Formazione e delle Professioni, *Mismatch tra domanda e offerta di lavoro: i principali indicatori di fonte internazionale*, Atti del convegno *Formazione, competenze e competitività delle imprese*, 11 Novembre 2011, Università LUISS Guido Carli, Roma. Si rimanda ai citati atti per la ricostruzione delle formule di calcolo degli indicatori.

Infine, il primo indicatore Eurostat misura la quota di laureati che va a svolgere impropriamente lavori a loro non destinati.

I valori calcolati per l'Italia sono abbastanza in linea con quelli degli altri paesi per quanto attiene al primo indicatore, mentre lo *skill mismatch* segnala un numero di posti *skilled* maggiore di 2,3 volte il numero dei possessori delle competenze ricercate.

Per il prossimo decennio il CEDEFOP prevede una robusta crescita della quota delle professioni specializzate e tecniche e un altrettanto decisa crescita delle forze di lavoro con livelli di istruzione terziaria.

La dinamica occupazionale italiana non coincide esattamente con le previsioni europee: ad un costante incremento di occupati con istruzione terziaria, di poco superiore alla media europea, non è corrisposto nell'ultimo decennio un aumento delle professioni *high-skilled*, che risultano invece diminuite.

Di conseguenza l'incremento dei laureati non è correttamente assorbito dal mercato del lavoro degli "alti profili". La contemporanea crescita del numero dei laureati e stabilità del numero di posti di lavoro idonei alla loro preparazione è una delle spiegazioni del rilevante fenomeno del sottoinquadramento rilevato dall'ISTAT.

Questo dato può apparire in contraddizione con i descritti esiti dell'indicatore *skill mismatch*, ma è semplice sciogliere il dilemma: la maggior parte dei laureati acquisisce un titolo di studio poco richiesto dal mercato del lavoro.

3. Le ragioni del disallineamento e la risposta della politica

La ragione della distanza tra competenze da formare e competenze formate è (non solo, ma in buona parte) da ricercarsi tra l'inadempienza delle istituzioni preposte e la "solitudine" informativa di famiglie e giovani al momento della scelta formativa.

La tendenza delle famiglie italiane a spingere i giovani verso un aumento dell'investimento in capitale umano e nello sviluppo di competenze è un fenomeno potenzialmente positivo.

Solo che tale processo avviene disordinatamente, orientato verso discipline di natura umanistica che non offrono livelli di occupabilità adeguati.

La responsabilità di questa "anarchia" è da ascrivere alla assoluta assenza di adeguate politiche di orientamento, sia pubbliche che private. Le scuole, le università e le istituzioni non aiutano le famiglie e i ragazzi a conoscere le potenzialità occupazionali dei percorsi scelti.

Cosicché si scopre alla fine degli studi che il titolo conquistato è "mal visto" dalle imprese. Questa tardiva coscienza genera quel diffuso senso di frustrazione (sintomo del vero precariato, inteso più come situazione personale che come stato contrattuale) determinato dall'accorgersi che non è possibile fare il "lavoro che si è sempre sognato".

Per ovviare alle proprie mancanze, lo Stato ha messo in campo, ancor più in periodo di crisi, una serie di tentativi per superare il *mismatch* e, di conseguenza, intervenire anche sugli allarmanti tassi di occupazione e disoccupazione giovanile. Particolarmente inte-

ressanti sono due di questi interventi: uno informativo/statistico, l'altro normativo.

Il primo. Solo molto recentemente anche le istituzioni italiane hanno incominciato ad affinare statistiche utili a inquadrare con precisione la richiesta di competenze delle imprese. Il più noto di questi strumenti è il «Sistema informativo per l'occupazione e la formazione» Excelsior, creato nel 1997 dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura (Unioncamere), in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con l'Unione Europea.

Il Sistema ricostruisce trimestralmente il quadro previsionale della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese, fornendo così indicazioni che vorrebbero essere utili alle scelte di programmazione della formazione, dell'orientamento e delle politiche del lavoro.

Tecnicamente Unioncamere compie un'indagine su una base campionaria di 240.000 imprese; si tratta di 60.000 interviste a trimestre distribuite su scala provinciale, cosicché ogni rapporto trimestrale contiene allegato anche un bollettino per ognuna 105 province italiane.

Le indagini sul sottoinquadramento solitamente si concentrano su ciò che i laureati non trovano; i risultati dell'indagine Excelsior ribaltano il punto di osservazione e permettono di conoscere ciò che le imprese cercano. Leggendo i risultati esito dei diversi rapporti, risulta ancor più evidente il paradosso dell'occupazione giovanile italiana: nonostante gli allarmanti dati sulla disoccupazione, e ancor più sulla inattività, le imprese dichiarano essere di

«difficile reperimento» il 12% delle assunzioni non stagionali (era addirittura il 26% in piena crisi) ⁽⁵⁾.

Il secondo. È ormai noto anche ai non addetti ai lavori che la Germania è l'unico paese occidentale nel quale il tasso di disoccupazione giovanile durante la crisi non solo non è cresciuto, ma addirittura è diminuito.

Le istituzioni internazionali hanno individuato le ragioni di questo risultato nel sistema duale che caratterizza i percorsi istruttivi e formativi dei paesi di lingua tedesca. In particolare all'apprendistato scolastico sono ascritti i principali meriti della riuscita transizione dalla scuola al lavoro che contraddistingue Germania, Austria e Svizzera.

Non è quindi un caso che l'Unione europea raccomandi a tutti gli Stati membri di costruire canali formativi professionali in apprendistato efficienti e che il competente Ministero tedesco abbia firmato con i Paesi più esposti alla piaga della disoccupazione giovanile (quindi anche con l'Italia, nel 2012) degli accordi di partenariato finalizzati all'esportazione del modello germanico.

Proprio per adattare le regole del nostro diritto del lavoro a quelle delle migliori pratiche europee, in Italia la normativa sull'apprendistato è cambiata cinque volte in cinque anni ⁽⁶⁾: dal Testo Unico dell'Apprendistato del 2011 alla nuova disciplina organica dei contratti di lavoro immaginata dal Jobs Act, passando

⁽⁵⁾ Dati del Sistema Informativo Excelsior, anno 2015.

⁽⁶⁾ Tiraboschi Michele, *Apprendistato: una riforma calata "dall'alto"* in Tiraboschi Michele (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016.

per Riforma Fornero, Pacchetto Letta-Giovannini e decreto Poletti (7).

4. La sfida per le politiche del lavoro e della formazione

Il fideismo nazionale ed europeo verso l'istruzione e formazione *work-based* e, di conseguenza, il sostegno al contratto di apprendistato come politica attiva più che come dispositivo didattico appare a forte rischio di anacronismo (8).

Rilevantissimi fenomeni socioeconomici come l'affermazione della *sharing/on demand economy*, la quarta rivoluzione industriale, *Industry 4.0*, la società della conoscenza, ecc. mettono in discussione qualsiasi politica di contrasto al *mismatch* formativo e professionale e alla disoccupazione giovanile che intenda formare oggi le competenze specifiche del lavoratore del futuro.

Di conseguenza, minore peso assumono anche indagini come quella operata da Unioncamere, poiché si farebbe un pessimo servizio ai giovani qualora si funzionalizzasse la loro formazione a professioni che potrebbero essere scomparse quando saranno terminati gli studi.

Oggi ancor più che nel passato ogni vera esperienza formativa non può avere come orizzonte l'occupabilità a breve termine, ma

(7) In ordine di citazione: decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167; decreto Legislativo 15 giugno 2015 n. 81; legge 28 giugno 2012, n. 92; decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 99; decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78.

(8) Massagli Emmanuele, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Germania*, Edizioni Studium, Roma, 2016.

la formazione della coscienza viva della persona, la sua capacità di cambiamento e di apprendimento, senza che questo diventi vuoto trasversalismo o inutile nozionismo. Il giovane che sceglie oggi un percorso secondario superiore incontrerà alla fine degli studi un mercato del lavoro diverso da quello attuale.

Mai in passato la pedagogia e il diritto del lavoro hanno dovuto confrontarsi con un mondo così “liquido”. Per anni le politiche del lavoro e della formazione, non solo italiane, hanno creduto di poter risolvere la distanza tra competenze richieste e competenze formate strutturando percorsi di formazione professionale estremamente specifici e operativi.

L’inedita e dirompente trasformazione in atto indebolisce fortemente i sistemi educativi basati su tecniche didattiche utili a trasmettere conoscenze, nozioni e abilità e a fare emergere competenze vincolate a mansioni e produzioni specifiche, delle quali è impossibile conoscere la sopravvivenza in futuro; allo stesso modo indebolisce i sistemi educativi e formativi orientati alla istruzione generalista e di base, incapace di fare emergere competenze trasversali e versatilità.

La società della conoscenza che va costruendosi non accetterà lavoratori ammaestrati a svolgere acriticamente il proprio compito o colmi di nozioni che non riescono a tradurre in azione, ma ha bisogno, in ogni ambito produttivo, di collaboratori (prima ancora che “dipendenti”) capaci di innovare, competere, gestire l’incertezza. I Paesi che riusciranno a vincere questa sfida pedagogica saranno gli stessi che domineranno economicamente il mondo di domani.

Il settore delle infrastrutture negli Stati Uniti: creazione di lavoro, competenze, formazione*

di Chiara Mancini

Infrastructure skills: Knowledge, tools, and training to increase opportunity: questo il titolo di un report recentemente uscito su **Brookings Institution**, che analizza la situazione occupazionale del settore delle infrastrutture negli USA, approfondendo in particolare le competenze, gli strumenti e il tipo di formazione di cui i lavoratori del settore hanno bisogno^[1]. Quello delle infrastrutture è un settore complesso, a cui fa capo una grande varietà di occupazioni, da quelle meno qualificate come bigliettai e imballatori, a professioni di alto calibro come ingegneri civili e piloti di aerei, passando per idraulici e meccanici: anche per questo analizzarlo e vederne le tendenze può essere interessante anche per la riflessione su altri tipi di occupazioni.

La ricerca individua nelle infrastrutture un settore chiave per il Paese, sia per creare maggiori opportunità economiche, che per far fronte ad una situazione di stagnazione e disugua-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19](#).

glianza dei salari che continua a permanere negli Stati Uniti nonostante la crescita dell'occupazione. Come è noto, le infrastrutture facilitano lo scambio di informazioni e risorse e rappresentano pertanto un asset per la produzione, abbracciando e connettendo diversi settori dell'economia e costituendo quindi la base per la crescita di lungo periodo. Quello che è per noi più interessante è che le infrastrutture e la loro costruzione rappresentano anche un'importante leva per il mercato del lavoro. Innanzitutto, in termini quantitativi: non solo il settore impiega direttamente già oggi negli USA 14,5 milioni di lavoratori, l' 11% dell'intera forza lavoro, ma è anche in grado di generare un indotto di occupazione nel lungo periodo, sia perché le infrastrutture devono essere gestite e mantenute nel tempo, sia per il loro potenziale abilitativo di altre attività economiche. L'investimento nelle infrastrutture rappresenta una grande opportunità anche in termini qualitativi. Infatti, pur non richiedendo spesso alti titoli di studio, le occupazioni in questo settore sono ben remunerate rispetto ad altri: per lavoratori in possesso di diploma di scuola superiore o titolo di studio inferiore, si stima che i salari dei lavoratori delle infrastrutture siano anche il 30% maggiori rispetto a quelli di altri settori. Pertanto un investimento in infrastrutture, potrebbe contribuire a far fronte alla stagnazione dei salari e alla disuguaglianza nei redditi.

In questo preciso momento storico l'opportunità legata alle infrastrutture è ancora più grande negli Stati Uniti: la forza lavoro, infatti, sta invecchiando e quasi 3 milioni di lavoratori dovranno essere rimpiazzati nel prossimo decennio in seguito ai pensionamenti. Si aprirà pertanto a breve un ampio gap di occupazione nel settore, da colmare e di cui sfruttare l'opportunità. La principale leva su cui agire affinché il potenziale del settore

delle infrastrutture possa essere sprigionato è costituita, quindi, dalle competenze dei lavoratori futuri.

Per questo il report si concentra sull'analisi delle principali *skill* di cui necessitano i lavoratori nelle infrastrutture. Dall'analisi dei dati emerge che le occupazioni nelle infrastrutture negli USA richiedono alti livelli di conoscenza in 11 diverse aree di competenza, la maggior parte delle quali hanno poco a che fare con la costruzione. Ad esempio, nelle occupazioni considerate, il 92,3% dei lavoratori necessita di conoscenze di trasporto (principi e metodi per il trasporto di persone od oggetti via aereo, treno, barca o su strada) e il 71,4% necessita di conoscenze relative alla sicurezza pubblica (attrezzatura, politiche, procedure e strategie per promuovere la sicurezza e la protezione di persone, dati, proprietà e istituzioni); per contro, solo il 34,4% di tali lavoratori ha bisogno di conoscenze sopra la media in materiali, metodi e strumenti utilizzati nella costruzione o ristrutturazione di edifici, strade e altre strutture.

Table 1. Categories of infrastructure knowledge and related occupational employment totals, 2014

| Knowledge category | Average knowledge score, infrastructure occupations (0-7) | Workers in infrastructure occupations with a high level of knowledge in this category | Share of of all workers in infrastructure occupations |
|----------------------------|---|---|---|
| Mechanical | 3.54 | 6,224,560 | 52.3% |
| Public safety and security | 3.48 | 8,495,130 | 71.4% |
| Transportation | 3.21 | 10,977,050 | 92.3% |
| Engineering and technology | 2.84 | 3,664,640 | 30.8% |
| Law and government | 2.43 | 3,535,230 | 29.7% |
| Design | 2.40 | 3,429,830 | 28.8% |
| Physics | 2.34 | 3,318,770 | 27.9% |
| Building and construction | 2.25 | 4,087,610 | 34.4% |
| Geography | 2.19 | 5,265,750 | 44.3% |
| Chemistry | 2.11 | 2,386,390 | 20.1% |
| Telecommunications | 1.90 | 4,793,990 | 40.3% |

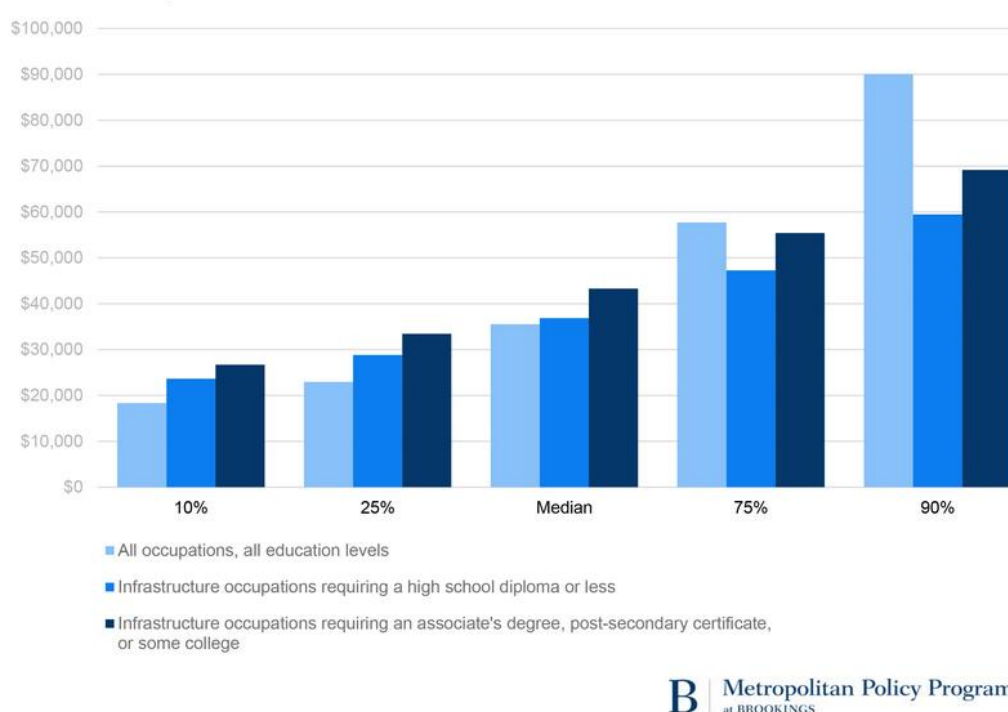
Source: Brookings analysis of O*NET and BLS Occupational Employment Statistics data

Note: Employment in this table is based on the 95 infrastructure occupations only

Ogni occupazione necessita di diverse combinazioni di queste 11 aree di competenza: gli autori del report costruiscono un indice, *Infrastructure knowledge Score*, che quantifica le aree di competenza necessarie per ogni occupazione. Non stupisce che quelle che richiedono conoscenze specialistiche tendono ad essere associate a più alte retribuzioni. Tuttavia, è importante notare che non tutte le occupazioni richiedono conoscenze sopra la media in tutte le 11 categorie: molti lavori necessitano di conoscenze meno specializzate, ma fanno affidamento su tipi di competenze alternative, con maggiore focus su amministrazione e servizio al cliente (bigliettai, impacchettatori, lavoratori dei trasporti...).

Figure 3. Annual wage comparison, infrastructure occupations and all occupations, by required education for entry

United States, 2014



Considerata la complessità e la specializzazione di alcune delle aree di competenza, può sorprendere che il 93% dei

lavoratori delle infrastrutture negli USA non abbia bisogno di una laurea. In sostanza, le barriere formative all'entrata in queste occupazioni sono relativamente basse rispetto agli altri lavori con livelli simili di retribuzione, nei quali sono sempre più richiesti più alti livelli di formazione formale.

Queste pratiche salariali sono probabilmente spiegate, almeno in parte, dagli alti livelli di sindacalizzazione e da norme specifiche del settore. Tuttavia, il fenomeno si comprende soprattutto considerando che il basso livello di istruzione formale è compensato dall'ampio ricorso alla formazione sul campo: un impressionante 99% dei lavoratori del settore ha infatti avuto qualche livello di formazione *on-the-job*. Tra questi, il 71% ha fatto formazione per meno di 3 mesi, il 17,5% tra 3 mesi e un anno e l' 11,5% per più di un anno.

Per fornire ai lavoratori le competenze di cui necessitano, è necessario personalizzare gli sforzi di formazione per riflettere la specifica conoscenza richiesta. Una formazione di questo tipo è rilevante tanto per il buon funzionamento dell'economia che per migliorare le opportunità di occupazione dei futuri lavoratori. Ma questa personalizzazione può avvenire solamente stabilendo uno stretto raccordo tra enti formativi e imprese. Il report a questo proposito sottolinea che negli USA, almeno a livello federale, alcuni enti pubblici hanno già avviato collaborazioni con gruppi industriali, imprenditori privati e istituzioni di formazione per provare a sviluppare sistemi innovativi di formazione. Tuttavia, gli stati e le aree metropolitane avranno alla fine la responsabilità del miglioramento dei sistemi di formazione e reclutamento nei prossimi anni, dato il loro ruolo fondamentale nel dirigere gli investimenti in infrastrutture nelle aree strategiche.

È quindi compito delle istituzioni attivare partnerships con *community colleges*, agenzie di sviluppo delle risorse umane e altri attori, al fine di attrarre, sviluppare e trattenere nuovi talenti. Solo così l'enorme potenziale del settore delle infrastrutture potrà essere sfruttato, per il beneficio dei lavoratori americani e degli States nel loro complesso.

L'individuazione di settori strategici per lo sviluppo del paese e per il superamento delle disuguaglianze, l'analisi puntuale delle competenze che sono richieste ai lavoratori, l'attenzione alla formazione permanente dei lavoratori meno scolarizzati, l'attivazione di partnership tra diversi soggetti per integrare il mondo della formazione e quello del lavoro, rappresentano priorità anche per il nostro Paese. Il report fornisce quindi molti stimoli che vale la pena approfondire, anche al di là dello specifico settore delle infrastrutture.

Non solo: anche il settore delle infrastrutture in sé offre stimoli interessanti al giorno d'oggi. Potremmo infatti fare un passo oltre la semplice analisi occupazionale del presente e chiederci, in un'ottica più generale, che cosa sono le infrastrutture oggi. Se, come abbiamo sottolineato sopra, le infrastrutture si caratterizzano per permettere la connessione tra risorse e persone, e per abilitare la produzione economica e lo sviluppo della società, allora siamo proprio sicuri che le infrastrutture siano solo le strade, i ponti e la banda larga? Forse sarebbe opportuno ripensare il concetto includendo anche – e direi soprattutto – le infrastrutture intangibili, gli *hub* della conoscenza e le piattaforme *open access*: in una situazione in cui le aziende si configurano sempre più come *learning organization*, «sono sempre più diffuse figure

professionali ibride, a metà tra la ricerca scientifica e la gestione del cambiamento nei processi produttivi e organizzativi, che integrano lavoro, apprendimento, ricerca e progettazione» (Tiraboschi, [*Nel cuore della \(nuova\) grande trasformazione: una proposta per il lavoro di ricerca in impresa*](#)). **La rete del sapere, quindi, come la rete fondamentale che sorregge tutta l'economia di un paese: una rete che intreccia i fili della formazione di base, con quelli della formazione continua, della ricerca e della produzione: una rete, alla fine, i cui nodi principali non siano nient'altro che i cervelli.**

Conessione perpetua, formazione continua*

di Emmanuele Massagli

La preparazione è più importante della posizione. È questa la significativa differenza tra il moderno mercato del lavoro e quello conosciuto nei decenni antecedenti alla crisi economica. “Se vieni assunto lì sei a posto per tutta la vita!”: il criterio di scelta del datore di lavoro è sempre stato la garanzia di stabilità. Non è più così. Non solo perché con il Jobs Act anche il contratto a tempo indeterminato è diventato più facilmente recidibile, ma soprattutto perché è cambiata l’economia, ora freneticamente liquida, incostante: storici e affermati marchi falliscono in pochi anni, improvvisamente, affossati dal cambiamento tecnologico che ha accorciato la vita utile dei prodotti e dei servizi. Si pensi alla diffusione dello shopping online, all’home banking, all’evoluzione di PC, telefoni e tablet, agli e-book, al *car sharing*, ecc. Si tratta di fenomeni che stravolgono le nostre abitudini e, ancor più, il mercato del lavoro che ci circonda, aggiornando (se non addirittura superando) i mestieri e le competenze necessarie per svolgerli. Le recenti indagini sull’evoluzione della domanda di lavoro nel nostro Paese certificano questa tendenza: accanto ai tradizionali

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 settembre 2016, n. 29.](#)

settori manifatturieri che trainano l'economia nazionale e che stanno vivendo una fase di trasformazione tecnologica verso la c.d. *Industry 4.0*, emergono nuove professioni nel campo dell'analisi delle informazioni (big data), della progettazione di software e applicazioni e dell'automazione dei processi. Sinteticamente: resistono alla competizione globale le imprese che modernizzano tanto i propri prodotti quanto i processi produttivi e le start-up che riescono a cogliere le opportunità offerte dal progresso tecnologico. Sia le prime che le seconde hanno bisogno di collaboratori (prima ancora che di dipendenti) innanzitutto duttili e adattivi, in grado di affrontare situazioni estremamente diversificate. Conseguentemente ogni strategia formativa o politica attiva orientata alla formazione di competenze specifiche fornisce pessimo servizio ai giovani che vi si affidino. Questo non vuole dire che sia inutile studiare, ma suggerisce un cambiamento di metodo denso di implicazioni istituzionali e pedagogiche che ancora faticiamo a comprendere: non più programmi pieni solo di teoria, ma centralità della pratica. Meno nozionismo, più alternanza tra istruzione, formazione e lavoro. Solo così si educeranno persone capaci non tanto di inchiodarsi al proprio posto, come una volta, quanto di trovare sempre lavoro, anche in un mercato instabile, perché formati ad imparare le mutevoli conoscenze tecniche necessarie per essere (sempre) occupati.

13 Partner da 6 paesi europei, per ripensare l'apprendimento duale: il progetto *EuroDuaLE**

di Chiara Mancini

È online il nuovo sito di [EuroDuaLE](#), un progetto finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Erasmus+ che si propone di sviluppare e sperimentare percorsi di apprendimento duale in mobilità per il segmento della formazione terziaria. Il progetto è promosso dal Centro studi Diritto Economia Ambiente e Lavoro del Dipartimento di Economia Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia in collaborazione con SOPHIA R&I, Fondazione ADAPT, Camera di Commercio Italo-Germanica, Otto-Von-Guericke-Universitaet Magdeborg, University of Southampton, Fondazione Politecnico di Milano, University College Leuven, Cofora International Projects BV, European Foundation for Education e.V., Universidad de Sevilla, Università degli Studi di Padova, Università degli Studi Roma Tre.

EuroDuaLE si propone, quindi, di sviluppare e sperimentare programmi di apprendimento duale in mobilità, affron-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32.](#)

tando così il problema dell'occupazione giovanile, attraverso il miglioramento dell'occupabilità dei giovani e la riduzione del *mismatch* tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle che i giovani possiedono alla fine di un percorso formativo tradizionale. L'obiettivo è quello di stabilire una sinergia tra le istituzioni di educazione terziaria (soprattutto università) e attori del mercato del lavoro, offrendo agli studenti che saranno coinvolti nella sperimentazione nuovi curricula accademici, che combineranno formazione formale (in aula) e formazione *on-the-job*, mobilità virtuale e fisica. EuroDuaLE si propone quindi di immaginare e testare sul campo un modello che possa essere replicato in diversi contesti anche dopo la fine del progetto, e a cui i *designers* (imprese, università, associazioni, parti sociali, politici...) di simili esperienze possano avere accesso.

Uno degli scopi ultimi di EuroDuaLE è infatti quello di rispondere ad alcune delle problematiche più pressanti dei nostri tempi, tra cui quella dell'**alta disoccupazione giovanile**: in Italia il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) è arrivato a luglio 2016 a quota 39,2%, mentre il tasso di occupazione per la stessa fascia di età è al 16,1% (ISTAT). Sebbene il problema desti non poca preoccupazione nell'opinione pubblica, si tende spesso a soffermarsi sui trend trimestrali e a concentrare l'attenzione sull'ultima riforma. Viene invece trascurata l'analisi delle cause che determinano questo fenomeno e spesso si dimentica che la situazione più rosea che si riscontra in altri paesi europei – il tasso di occupazione giovanile in Germania nel 2015 rasenta il 50% (EUROSTAT) – non è determinata soltanto da una ripresa economica più rapida e consistente.

Certamente, nel nostro paese una buona parte del problema risiede dal lato della domanda, con le imprese che non innovano e

non riescono a restare competitive sui mercati: questo, poi, si traduce anche sulla capacità di assumere forza lavoro basando il proprio business sulla qualità del capitale umano e non sull'abbassamento del costo del lavoro.

Ma la disoccupazione giovanile ha anche cause strutturali dal lato dell'offerta di lavoro, che presenta un ampio *mismatch* di competenze tra quello che i giovani imparano nel percorso scolastico e quello che poi viene richiesto nel mondo del lavoro. **Il risultato tedesco è dovuto in buona parte ad un sistema di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro che funziona a livello sistemico.** Chi si occupa o è appassionato di sistemi duali potrebbe restare contrariato nel sentir parlare di “ingresso nel mondo del lavoro”. Infatti, i sistemi di apprendimento duale come quello alla tedesca – che fa scuola in materia – non sono semplicemente forme di ingresso nel mercato del lavoro, ma veri e propri percorsi “ordinari” nella vita scolastica dei giovani, che hanno l'opportunità di vivere significative esperienze lavorative durante i loro percorsi formativi. La loro valenza, quindi, non è semplicemente quella di favorire il *placement* per il primo lavoro – anche se questo è spesso l'effetto che poi si produce – ma è, soprattutto, quella di formare adeguatamente i giovani in vista delle loro carriere lavorative in senso ampio, dare un impulso positivo all'economia nel complesso e combattere alcuni dei problemi più pressanti delle società contemporanee. Infatti la disoccupazione giovanile ha pesanti conseguenze, solo per citare alcuni fenomeni, sulla sostenibilità del sistema di welfare, sui cambiamenti demografici (posticipazione delle fasi della vita), sulla qualità della vita, ecc.

Nel nostro paese riscontriamo una certa resistenza culturale verso i sistemi di apprendimento duale, che matura in diverse

parti della società e in diversi attori. Il momento di “transizione scuola-lavoro” viene tradizionalmente concepito come un preciso punto nel tempo che si trova tra la fine del percorso scolastico e l’inizio di quello lavorativo. Questa netta separazione dei due momenti nei percorsi di vita e nelle carriere dei giovani contribuisce ad ampliare il *mismatch* delle competenze, che si rivela essere nel nostro paese un problema strutturale. È necessario, quindi, ripensare i curricula offerti (soprattutto) dalle università, il cui ruolo dovrebbe essere – oltre che quelli di primaria importanza di formare nei cittadini un adeguato senso civico e di contribuire al progresso della scienza – anche quello di preparare i giovani alla loro vita lavorativa. In un sistema in cui l’innovazione tecnologica modifica costantemente le competenze richieste, assolvere a questo compito non è semplice: affinché la riforma dei curricula non si trasformi in una continua rincorsa dei nuovi metodi di produzione, l’università dovrebbe fornire ai giovani non tanto le competenze e conoscenze che sono richieste dalle imprese in quel dato momento, quanto la capacità di apprendere e formarsi durante tutto l’arco della vita. Da questa prospettiva possiamo allora capire l’importanza di rendere strutturale e funzionante il rapporto tra le istituzioni formative e le imprese, nell’ottica della distinzione, comune in pedagogia, tra “**education**” e “**training**”, dove il primo termine si riferisce all’attività di nutrire la mente, incoraggiare il pensiero indipendente e introdurre alla conoscenza del mondo, mentre *training* ha a che fare con la pratica, le competenze, con “come si fa” qualcosa.

L’apprendimento duale consiste appunto nel permettere agli studenti di vivere delle esperienze lavorative durante la loro vita scolastica: non un semplice stage ma un’esperienza strutturata, con un piano formativo adeguato e un sistema di riconoscimento delle competenze. **Il sistema in Germania funziona perché i**

numerosi soggetti che vi partecipano ne riconoscono i vantaggi a lungo termine e per questo aderiscono convintamente. Da una parte, **l'università** (o l'istituzione formativa) non teme la contaminazione con il mondo reale del lavoro, anzi lo considera un modo per **assolvere ad uno dei suoi compiti fondamentali**, senza comunque mettere in discussione l'autonomia della scienza – vale la pena sottolineare che in Germania esistono diversi tipi di Università tra cui quelle “tradizionali” che non prevedono il *dual learning*. Dall'altra parte, **le imprese si impegnano in una reale e seria formazione dei giovani**, sapendo che questo beneficerà l'economia del paese e quindi anche l'impresa stessa: in questo modo giovani e imprese entrano in contatto e per entrambi si apre anche un'opportunità a breve termine, di lavoro per gli uni e di attrazione di forza lavoro giovane e adeguatamente preparata per gli altri. **La metodologia dell'apprendimento duale, quindi, non solo favorirebbe l'equipaggiamento dei giovani con le giuste competenze, ma anche riuscirebbe a dare alle imprese più coraggiose (e che hanno voglia di investire sul capitale umano) una nuova linfa vitale, fatta di giovani istruiti, veloci, curiosi e adattabili.**

Il sistema di apprendimento duale può quindi essere uno degli strumenti attraverso cui fronteggiare le sfide maggiori dei nostri tempi. È vero che cambiamenti di questa portata potrebbero prodursi solo se il metodo diventasse davvero “di sistema”, ma EuroDuaLE si propone di accendere una prima scintilla, disegnando e sperimentando un modello su alcune limitate realtà, con l'obiettivo di creare un modello di apprendimento duale nell'ambito dell'educazione terziaria e con la componente della mobilità, anche in paesi che finora hanno sperimentato il *dual learning* in maniera limitata.

EuroDuaLE, iniziato a settembre 2015 e che si protrarrà fino ad agosto 2018, **coinvolge 13 Partners collocati in 6 diversi paesi Europei**: fanno parte del Consortium Università, enti di ricerca, associazioni no profit, una camera di commercio. Il progetto è ambizioso, sia per le sue dimensioni che per l'intento che intende perseguire. Una **prima fase del progetto**, che si sta in queste settimane concludendo, prevedeva lo studio del contesto rispetto ai diversi sistemi di *dual learning* (o simili esperienze) nei diversi paesi europei e alla mobilità dei giovani legata a motivi di lavoro. I risultati di questa fase di studio saranno resi noti a breve sul [sito](#) e attraverso i nostri canali [social](#), ma possiamo già affermare che, se da una parte confermano l'impianto teorico del progetto e l'esistenza di buone pratiche consolidate, dall'altra mostrano quanto non possa essere immaginabile una via unica al modello duale che ricalchi la via tedesca. Se questi sistemi non si sono sviluppati in altri paesi europei, infatti, le ragioni sono soprattutto di ordine culturale, quindi non facili da scalfire. **Nella seconda fase, quindi, i Partner svilupperanno un modello di base per esperienze di *dual learning* in mobilità**, in cui, intorno ad un nucleo di principi e pratiche comuni (potremmo dire quasi definitorie del concetto di *sistema duale*), saranno previste specificità ed aggiustamenti per i diversi contesti nazionali e per altri fattori di contesto (*stakeholders*, disciplina, ecc.). Sarà proprio questo l'obiettivo del prossimo anno di lavoro. Il modello verrà quindi sviluppato prima da un punto di vista teorico, sulla base delle esperienze analizzate, dei problemi emersi e dell'*expertise* dei Partner. Da qui, poi, sarà costruito un vero e proprio **Handbook con taglio pratico** che si proporrà di fare i conti con la reale implementazione del modello proposto: i Partner svilupperanno quindi una guida pratica, utile sia per il *Piloting* previsto dal progetto sia per coloro (i *designers*) che in futuro vorranno mettere in

pratica esperienze simili. L'*Handbook* conterrà anche un vero e proprio *toolkit* per aiutare i vari *stakeholders* con le pratiche di ordine gestionale. Alla fine, **l'ultima fase del progetto è quella del test effettivo del modello**, il *Piloting*, che consentirà ad alcuni studenti delle Università coinvolte nel progetto di vivere un'esperienza di *dual learning* e di mobilità (fisica e virtuale).

Insomma, **crediamo che il progetto abbia un potenziale significativo**: potrebbe rappresentare un caso pilota e una leva per introdurre in Italia e in altri paesi europei, un modello di successo, a beneficio tanto dei giovani quanto delle imprese, e contribuire a ridurre uno dei più importanti problemi che la nostra società si trova ad affrontare.

Serve studiare per il lavoro? Brevi note sulla indagine ISTAT diplomati e laureati*

di Chiara Mancini

Lo scorso 29 settembre ISTAT ha pubblicato i risultati delle [indagini sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati e dei laureati](#), fotografando la situazione nel 2015 relativamente a coloro che hanno conseguito il titolo di studio nel 2011.

Analizzando i trend generali, emerge un calo del tasso di occupazione per i diplomati nel 2011, che si attesta nel 2015 al 43,5% rispetto al 45,7% del 2011 (relativo ai diplomati nel 2007). Allo stesso modo, il tasso di disoccupazione si attesta al 21,8%, contro 16,2% dell'indagine precedente. **La situazione occupazionale appare migliore per i laureati**, che presentano un tasso di occupazione che oscilla tra il 72,8% per i laureati di I livello e l'84,5% per i laureati specialistici biennali di II livello, sempre considerando la situazione a 4 anni dal conseguimento del titolo. Questo fenomeno è, almeno in parte, fisiologico, considerato che una larga fetta (il 48,3%) di coloro che si sono diplomati nel 2011 hanno scelto di proseguire gli studi: il 31,3% è impegnato in via esclusiva negli studi terziari, mentre complessivamente il 18,7% si

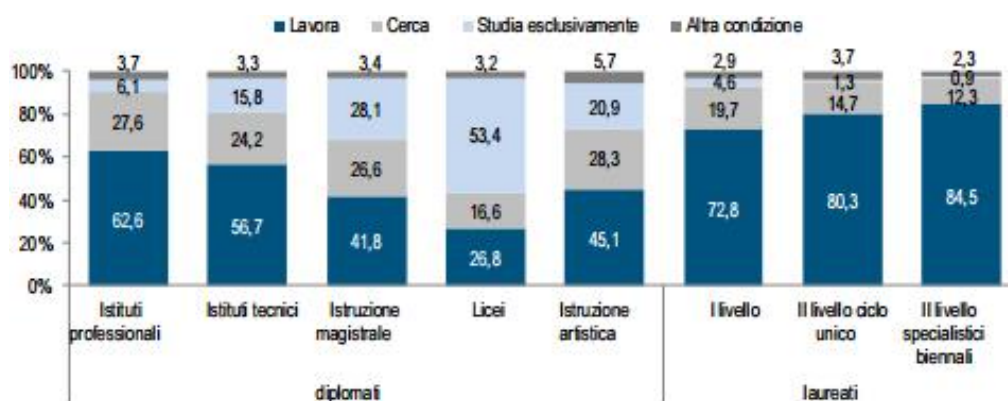
* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33](#).

dedica ad attività lavorative e/o alla ricerca di un lavoro pur continuando gli studi. La stessa situazione vale, anche se con un'incidenza minore, per i laureati di I livello che proseguono gli studi in misura maggiore (20%) rispetto ai laureati di II livello (intorno all'11%).

Tuttavia, secondo ISTAT **l'abbassamento dei tassi di occupazione per i diplomati non è del tutto compensato dalla scelta di proseguire di studi**: infatti a fronte di un tasso di occupazione in calo, la quota di diplomati che sceglie di proseguire gli studi resta invariata per gli uomini (30,7%) e diminuisce per le donne (da 36,4% a 31,8%), mentre aumenta la quota di chi cerca lavoro, sia per gli uomini (da 14,2% a 19,6%) che per le donne (da 18,1% a 23,9%).

La situazione complessiva è ben rappresentata dal grafico seguente.

Figura 1 – Diplomati e laureati del 2011 per condizione rispetto al mercato del lavoro del 2015



Fonte: ISTAT

La difficile fase di transizione scuola-lavoro

La figura seguente la situazione occupazionale dei laureati al momento della laurea, dopo 1 anno e dopo 4 anni.

Figura 2 – Laureati che lavorano al momento della laurea, a 1 e 4 anni dopo la laurea, per tipo di laurea



(a) Esclusi quanti hanno conseguito un'altra laurea di II livello a ciclo unico o specialistica biennale prima del 2011

Fonte: ISTAT

Il 28,7% dei laureati di I livello lavora già al momento del conseguimento del titolo di studio. Dall'indagine ISTAT si evince inoltre che l'8% degli studenti abbandona il percorso universitario prima di conseguire un titolo. **Il motivo prevalente di questa scelta è quello di aver trovato un lavoro o volerlo cercare** (32,9% gli uomini e 23,2% le donne); seguono studi troppo difficili, limitati sbocchi professionali e spese universitarie e di mantenimento troppo alte (quest'ultimo indicatore, al 9,4% e 11,5%). Pare quindi che su entrambi i fenomeni – quello di abbandonare gli studi e quello di iniziare a lavorare prima del conseguimento del titolo universitario – incidano prevalentemente due fattori: oltre al costo degli studi, che è materia su cui le politiche per l'istruzione e il diritto allo studio potrebbero incidere in maniera decisiva, **la percezione di inutilità del titolo di studio o del percorso universitario** gioca un ruolo determinante. Un tale scetticismo potrebbe essere giustificato dalla reale situazione occupazionale dopo un anno dalla laurea (il tasso di occupazione per i laureati di I livello cresce infatti pochissimo, attestandosi so-

lo al 37,4%), ma si rivela in realtà errato guardando ai trend di più lungo periodo: come abbiamo visto sopra, infatti, dopo 4 anni dal conseguimento del titolo il tasso di occupazione per laureati di I livello sale al 72,2% contro il 43% dei diplomati.

Tuttavia, il dato negativo sull'occupazione dei laureati di I livello e dei laureati a ciclo unico ad un anno dal conseguimento del titolo può essere sintomatico di un altro problema chiave del nostro sistema di transizione scuola-lavoro: **la scarsità o inadeguatezza dei servizi di orientamento per gli studenti**, sia da parte dell'Università che da parte dei Centri per l'impiego. Una possibile interpretazione dei dati infatti suggerisce che, nel momento in cui si affacciano sul mercato del lavoro, i giovani restano disorientati per molti mesi e non riescono a trovare subito un'occupazione. Questo sembra accadere in misura minore per i laureati di II livello con la specialistica, che forse incide sul grado di consapevolezza rispetto al proprio profilo professionale: questo, però, è un tema molto dibattuto che qui non abbiamo lo spazio di trattare.

Quella dei servizi di orientamento non è l'unica criticità sollevata da questi dati. Come abbiamo visto, molti giovani abbandonano il percorso universitario o iniziano a lavorare durante lo svolgimento degli studi a causa delle spese troppo alte e della percepita inutilità del titolo. Una delle conclusioni che potremmo trarne è che, dal punto di vista degli studenti, **potrebbe essere utile prevedere all'interno dei curricula di alcuni corsi di laurea la possibilità di svolgere esperienze di formazione *on-the-job***. Questo consentirebbe ai giovani, da una parte, di ricevere un reddito dall'impresa che li ospita e, dall'altra, di rendere utili i propri studi nella realtà di un'impresa. Non ci riferiamo evidentemente ai tradizionali stage, in Italia poco e male utilizzati, ma ad esperienze più strutturate e coerenti dal punto di vista forma-

tivo e più estese dal punto di vista della quota di tempo e CFU dedicata, che potrebbero realizzarsi ad esempio attraverso l'utilizzo dell'apprendistato di terzo tipo. Pensiamo, in particolare, ai sistemi di apprendimento duale alla tedesca. In alcune università germaniche, infatti, gli studenti pagano una quota (in alcuni casi anche consistente) per l'iscrizione all'università e trascorrono il 50% del proprio percorso in un'impresa da cui percepiscono uno stipendio. [Sintetizzando un altro tema molto ampio](#), questo sistema ha il triplice vantaggio di (1) essere economicamente sostenibile per l'università, (2) permettere agli studenti di vivere un'esperienza di formazione on-the-job che risponda alle loro esigenze di reddito e formative e (3) migliorare l'occupabilità dei giovani fornendo competenze più spendibili nel mercato del lavoro.

La condizione dei giovani occupati

L'indagine ISTAT offre anche un'interessante panoramica delle **condizioni di lavoro dei diplomati e laureati che riescono effettivamente ad avere accesso ad un'occupazione**. Ho elaborato ed organizzato i dati a questo proposito più interessanti in queste due tabelle che mostrano, separatamente per diplomati e laureati, l'incidenza di ogni forma contrattuale sul totale degli occupati, la retribuzione, l'indice di Gini e la soddisfazione lavorativa.

Figura 3 – Incidenza di ogni forma contrattuale sul totale degli occupati, retribuzione, indice di Gini e soddisfazione lavorativa per i diplomati

| Forma contrattuale | | Percentuale su totale occupati | | Retribuzione netta media | Indice di Gini | Soddisfazione lavorativa (si veda la figura seguente) |
|----------------------------------|--|--------------------------------|-------|--------------------------|--|---|
| Dipendente a tempo indeterminato | | 25,3% | | 1.100 euro | 0,19993 | Grado di soddisfazione generale: 7,8 Sono sempre più soddisfatti dei lavoratori "non stabili". Rispetto agli autonomi presentano una soddisfazione maggiore per "prospettiva di stabilità" e "trattamento economico" mentre gli altri valori sono inferiori. |
| Lavoratore autonomo | | 11,5% | | 811 euro | 0,42149 | Grado di soddisfazione generale: 8,2 Sono molto soddisfatti per "mansioni" e "grado di autonomia", ma poco soddisfatti per "trattamento economico" |
| Occupazione "non stabile" | Contratto tempo determinato | 33,8% | 63,2% | 900 euro | 0,26635 | Grado di soddisfazione generale: 7,4 In generale, sono la categoria meno soddisfatta, in particolare per "prospettiva di stabilità", "trattamento economico", "possibilità di carriera". |
| | Alle dipendenze senza contratto | 8,7% | | 900 euro | 0,26635 | |
| | Contratto a progetto, di prestazione d'opera, voucher o una borsa di studio/lavoro | 13,8% | | 400 euro | 0,36170 | |
| | Attività formativa retribuita (tirocinio, stage, praticantato, corsi di formazione o di aggiornamento) | 6,9% | | 400-500 euro (mediana) | Stage, tirocinio, praticantato : 0,17672 Formazione retribuita: 0,33822 | |
| Totale / Media | | 100% | | 850 euro | 0,30978 | Grado di soddisfazione generale medio: 7,6. Tutte le categorie presentano una bassa soddisfazione per "utilizzo delle conoscenze acquisite" e un'alta soddisfazione per "mansioni svolte" e "grado di autonomia". |

Fonte: elaborazione ADAPT su dati ISTAT

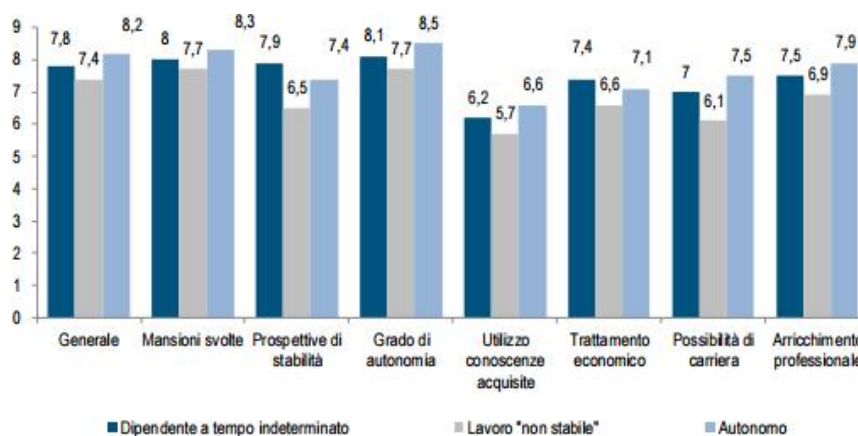
Figura 4 – Incidenza di ogni forma contrattuale sul totale degli occupati, retribuzione, indice di Gini e soddisfazione lavorativa per i laureati

| Forma contrattuale | | Percentuale su totale occupati | | Retribuzione netta mediana | Indice di Gini | Soddisfazione lavorativa (si veda la figura seguente) | | |
|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|--|-------------------------------|--|
| Dipendente a tempo indeterminato | | Laureati di I livello: 34,5% | Laureati di I livello: 1283 | Laureati di I livello: 1283 | Laureati di I livello: 0,27050 | Rispetto alle altre categorie di lavoratori, sono molto soddisfatti per "prospettive di stabilità e di sicurezza del lavoro". In generale, presentano buoni livelli di soddisfazione. | | |
| | | Laureati di II livello: 39,2% | | | | | Laureati di II livello: 1400 | Laureati di II livello: 0,27070 |
| Lavoratore autonomo | | Laureati di I livello: 13,3% | Laureati di I livello: 13,3% | Laureati di I livello: 13,3% | Laureati di I livello: 13,3% | Sono molto soddisfatti rispetto alle dimensioni "mansioni" e "grado di autonomia", ma poco soddisfatti rispetto al "trattamento economico" e "prospettive di stabilità e di sicurezza del lavoro" | | |
| | | Laureati di II livello: 19,9% | | | | Laureati di II livello: 19,9% | Laureati di II livello: 19,9% | Sono generalmente soddisfatti, ad eccezione che per le dimensioni "prospettive di stabilità e di sicurezza del lavoro" e "possibilità di carriera" |
| Occupazione "non stabile" | Contratto a tempo determinato | Laureati di I livello: 52,8% | Laureati di I livello: 52,8% | Laureati di I livello: 52,8% | Laureati di I livello: 52,8% | Sono i meno soddisfatti e lo sono in particolare per "prospettive di stabilità e di sicurezza del lavoro", "possibilità di carriera" e "trattamento economico". | | |
| | CoCoCo e prestatori | Laureati di II livello: 41,9% | | | | Laureati di II livello: 41,9% | Laureati di II livello: 41,9% | Sono i più soddisfatti per "utilizzo delle conoscenze acquisite all'università", mentre sono poco soddisfatti per "prospettive di stabilità e di sicurezza del lavoro" |
| | Borsisti | | | | | | | |
| Totale / Media | | | | | | In generale, i lavoratori sono più soddisfatti per "grado di autonomia" e "mansioni svolte", mentre sono scarsamente soddisfatti per "possibilità di carriera", "trattamento economico" e "prospettive di stabilità e di sicurezza del lavoro" | | |

Fonte: elaborazione ADAPT su dati ISTAT

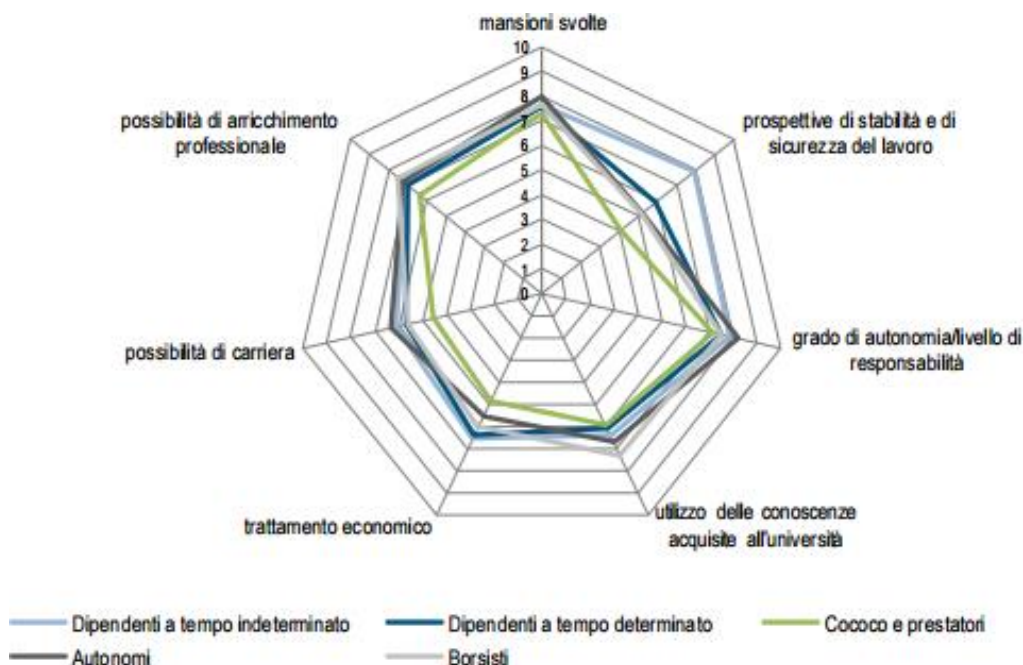
Un primo fenomeno evidente è la miglior condizione reddituale dei laureati rispetto ai diplomati, laddove i membri di quest'ultimo gruppo percepiscono una retribuzione media di 850 euro al mese, con una condizione particolarmente drammatica (400-500 euro) per coloro che lavorano con contratto a progetto, di prestazione d'opera, voucher, una borsa di studio/lavoro o che svolgono un'attività formativa retribuita (tirocinio, stage, praticantato, corsi di formazione o di aggiornamento). L'indice di Gini evidenzia una bassa disuguaglianza interna tra le retribuzioni dei laureati, mentre per quanto riguarda i diplomati (su cui, tra l'altro, abbiamo dati più precisi) la disuguaglianza interna è più grande e varia molto in base alla forma contrattuale con cui lavorano. **Anche la percentuale di lavoro non stabile sul totale degli occupati si riduce tra i laureati rispetto ai diplomati.** Per i nostri fini è inoltre particolarmente interessante guardare alla **soddisfazione lavorativa dei giovani**, che viene misurata con vari indicatori relativi sia alla situazione economica che ad aspetti afferenti alla realizzazione professionale. Di seguito, due figure del rapporto ISTAT circa la soddisfazione di diplomati e laureati.

Figura 5 – Soddisfazione per alcuni aspetti dell'attuale lavoro per i diplomati



Fonte: ISTAT

Figura 6 – Soddisfazione per alcuni aspetti dell'attuale lavoro per i laureati. Valori espressi in una scala da 0 a 10, dove 0 = per nulla soddisfatto e 10 = completamente soddisfatto



Fonte: ISTAT

Questi dati danno immediata conferma del mismatch di competenze tra quello che gli studenti imparano a scuola o all'università e le mansioni che poi dovranno svolgere.

È interessante notare come, nonostante i livelli di reddito significativamente differenti, i **livelli di soddisfazione lavorativa non siano molto diversi tra diplomati e laureati**. Una possibile chiave di lettura potrebbe quindi supporre una **correlazione tra soddisfazione e forma contrattuale con cui i giovani lavorano** – che, come abbiamo visto, incide molto anche sui livelli di retribuzione. L'alta diffusione di contratti non stabili mostra infatti la doppia faccia di un'alta soddisfazione rispetto ai livelli di autonomia e alle mansioni svolte, ma nello stesso tempo una bassa soddisfazione rispetto alla stabilità lavorativa (soprattutto per i

laureati), il trattamento economico, la possibilità di fare carriera. A questo proposito, i dati ISTAT evidenziano anche le criticità relative alla **transizione ad una situazione abitativa indipendente**, dovuta soprattutto alla mancanza di un lavoro stabile o di risorse economiche sufficienti (41,1% tra le donne e 44,9% tra gli uomini) ma anche al fatto di essere ancora studente (41,7% donne, 32,8% uomini). È doveroso sottolineare che una quota non trascurabile (14-18%) dichiara poi di gradire questa sistemazione e stare bene così: questo fenomeno evidenzia il ruolo cruciale che svolgono i fattori culturali rispetto alla condizione giovanile e ricorda una delle tesi di Alessandro Rosina secondo cui «l'iperprotezione da parte delle famiglie italiane tende a mantenere immaturi più a lungo i figli» (*NEET Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, 2015). Ma questo aprirebbe un altro, non meno importante ma qui troppo esteso e complesso, capitolo di analisi, che si può efficacemente sintetizzare sempre con le parole di Rosina: «Chi è giovane oggi vive in modo diverso la sua condizione [...], non solo perché il sistema di vincoli e opportunità cambia nel tempo e con le trasformazioni economiche e sociali, ma mutano, sottotraccia, anche desideri, bisogni, obiettivi di vita, modo di relazionarsi con gli altri» (Alessandro Rosina, 2015).

Dal punto di vista di *policy*, invece, il dato interessante è la situazione per cui **i giovani si trovano a ritardare alcuni degli step fondamentali delle fasi di vita per motivi legati al reddito e alla stabilità lavorativa**. Questo fenomeno potrebbe quindi suggerire che le riforme delle regole del mercato del lavoro abbiano un reale impatto (se non sulla creazione di occupazione, come qualcuno bizzarramente sostiene, almeno) sulle condizioni effettive di lavoro. **La progressiva e spesso incoerente precarizzazione del mercato del lavoro è stata attuata in maniera**

spot e con riforme al margine (cioè non di sistema), senza prevedere politiche attive e misure di welfare che bilanciasero la crescente insicurezza nei percorsi di lavoro e di vita dei giovani. Vedremo nei prossimi mesi se l'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (ANPAL) riuscirà almeno in parte a risolvere alcune delle principali criticità che i giovani si trovano ad affrontare. Certo è che, anche in questa occasione, si è preferito dare precedenza alla flessibilità e solo in seguito si è pensato alla sostenibilità del sistema dal punto di vista delle storie di lavoro e di vita dei giovani.

13.

LAVORO DI RICERCA

Nel cuore della (nuova) grande trasformazione: una proposta per il lavoro di ricerca in impresa*

di Michele Tiraboschi

Human Technopole, un polo tecnologico di avanguardia che ospiterà 1.600 ricercatori: è questo il futuro dell'area utilizzata per Expo 2015. Una idea a dir poco suggestiva, quella lanciata lo scorso 10 novembre dal Premier Renzi. Una bella notizia e, tuttavia, neppure in questo caso viene affrontato nel nostro Paese il tema di **come valorizzare e promuovere, anche in chiave giuridica e contrattuale, il lavoro di ricerca in impresa.**

Con quali contratti saranno assunti questi 1.600 ricercatori, specie quelli provenienti da altri Paesi? Quali i percorsi di carriera? Quali le gratifiche economiche e professionali? Quali le prospettive occupazionali e di ricollocazione in caso di cessazione o sospensione delle relative attività? Quali gli incentivi alle imprese che assumono? Quali le dinamiche giuridiche del lavoro dei ricercatori in reti di impresa e distretti? Quale spazio per la ricerca indipendente e a progetto?

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 24 febbraio 2016, n. 4.](#)

La legislazione italiana non affronta nessuno di questi temi cruciali così come quasi nessuno degli oltre 450 contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato menziona e tanto meno disciplina, con regole ad hoc, questo peculiare gruppo di lavoratori che, per quanto strategico in chiave di innovazione e sviluppo, ancora oggi ricade in una opaca area grigia a cavallo tra sistema produttivo e università che è no man's land, terra di nessuno.

Solo da noi, e certamente nei Paesi meno sviluppati, la parola “ricerca” rimane associata alla vecchia idea di missione pubblica e di lavoro accademico. Eppure non poche imprese italiane fanno ricerca di altissimo livello affiancate da reti e distretti della innovazione che nulla hanno da invidiare alle università e ai migliori centri di ricerca a livello mondiale con cui anzi spesso collaborano anche in assenza di un sistema con logiche spesso informali che funzionano per la pazienza e l'ostinazione di uomini e donne di buona volontà. Si tratta di veri e propri **hub della conoscenza e piattaforme open access di cooperazione tra pubblico e privato**, in cui come ADAPT pensiamo di collocarci sin dalla nostra nascita, **popolati da start up, freelance, lavoratori a progetto, creativi e progettisti del cambiamento che tuttavia ancora non trovano riconoscimento e adeguata regolazione.** Parziale e ancora non pienamente compresa è la dimensione iniziale dei percorsi di ricerca in azienda come l'apprendistato di alta formazione e ricerca e i dottorati industriali che però, al termine dei rispettivi percorsi, non trovano adeguati sbocchi professionali come abbiamo provato a evidenziare in alcuni recenti studi (M. Tiraboschi, [Dottorati industriali, apprendistato per la ricerca, formazione in ambiente di lavoro. Il caso italiano nel contesto internazionale e comparato](#), in DRI, n. 1/2014) e come quotidianamente constatiamo nell'ambito della nostra [Scuola di dottorato](#) ADAPT così come dal confronto con

le migliori pratiche internazionali in [quei progetti di ricerca sui dottorati innovativi in cui ADAPT è coinvolta](#).

In tutto il mondo – e anche in Italia – il modo di fare impresa è cambiato: lo dimostra, su tutte, [la rivoluzione di Industry 4.0](#) che stiamo indagando con alcuni soci di ADAPT proprio in chiave di competenze e profili professionali innovativi nell’ambito di importanti progetti di ricerca finanziati dalla Commissione europea. Nella stessa [grande trasformazione del lavoro](#) sempre meno rilevano compiti e mansioni meramente esecutivi del Novecento industriale e sempre meno trovano applicazione quei meccanici processi imitativi o riproduttivi che hanno caratterizzato i metodi di produzione e organizzazione del lavoro di stampo fordista e taylorista. Anche la più recente evoluzione della riflessione pedagogica, sociologica e manageriale segnala una tendenziale evoluzione delle aziende da “organizzazioni economiche” finalizzate, anche per espressa definizione codicistica, alla mera produzione o allo scambio di beni e servizi, a vere e proprie “learning organization**”, in cui sono sempre più diffuse figure professionali ibride, a metà tra la ricerca scientifica e la gestione del cambiamento nei processi produttivi e organizzativi, che integrano lavoro, apprendimento, ricerca e progettazione generando un elevato valore aggiunto in termini di innovazione nei processi produttivi e/o dei modi di erogare servizi. In questa evoluzione dei modi di fare impresa i ricercatori rivestono, dunque, un ruolo essenziale, decisivo per il presidio dei processi produttivi e dei nuovi mercati incentrati sulla interconnessione tra sistemi intelligenti. Sistemi che tali sono non certo per la dose più o meno massiccia di tecnologia di nuova generazione utilizzata quanto per le persone, progettisti e moderni ricercatori, che li fanno vivere e lo alimentano in un incessante sviluppo.**

Al fine di sostenere il loro adeguato riconoscimento occorre definire un moderno sistema legislativo e di relazioni industriali che sappia definire e contrattualizzare, anche in termini di misurazione e compensazione del relativo valore e della differente produttività, queste figure professionali. Né più né meno di quanto richiede la [Carta europea dei ricercatori e Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori](#) che, da tempo, invita gli Stati membri a migliorare le condizioni di lavoro e le opportunità di crescita per i ricercatori perfezionando i metodi di assunzione e i sistemi di valutazione delle carriere anche al fine di istituire sistemi di sviluppo professionale più trasparenti e accettati a livello internazionale quale condizione per un vero mercato europeo del lavoro di ricerca.

È a queste istanze di riconoscimento e valorizzazione del lavoro di ricerca – a partire da quello dei tanti ricercatori di ADAPT oggi contrattualizzati come meri impiegati – che vogliamo ora rispondere. E lo facciamo attraverso la presentazione di un vero e proprio progetto di legge che, **grazie alle decisive sollecitazioni culturali e progettuali del [Gruppo Bracco](#)**, abbiamo elaborato in questi mesi, a partire [dal convegno internazionale promosso nel 2014 da ADAPT e Università di Bergamo sul lavoro di ricerca](#). Un progetto e una proposta che ora vogliamo condividere e migliorare con tutti voi attraverso l'attivazione di **una piattaforma di cooperazione a cui vi invito ad aderire scrivendomi direttamente alla mail tiraboschi@unimore.it**.

Nelle prossime settimane attiveremo tutte le iniziative possibili per promuovere e valorizzare il lavoro sin qui fatto e quello che faremo con chi vorrà prendere parte alla iniziativa certi che, prima o poi, di questa iniziativa dovranno farsi carico le istituzioni competenti e i responsabili della azione di governo a tutti i livelli pena condannare il nostro Paese a una progressiva marginalità nel nuovo scenario economico internazionale.

Il ricercatore e il lavoro che cambia*

di Fulvio Uggeri

Quando il cambiamento diventa la forza propulsiva di un settore industriale vuol dire che tale settore ha un futuro e che sarà in grado di generare profitto. È implicito però che saper “cavalcare” il potenziale business implica la capacità di volere mettere in atto azioni organizzative non sempre allineate ai canoni della tradizione del mondo del lavoro. Per diventare o semplicemente rimanere competitivi occorrerà quindi saper implementare modelli che sappiano rappresentare un momento di forte discontinuità rispetto quanto in essere nella consapevolezza che la velocità nell’agire è parametro cruciale. È facile pensare che le nuove regole del gioco saranno indispensabili per i cosiddetti “settori nascenti” ma è comunque certo che anche gli ambiti industriali più consolidati avranno la necessità di inventare nuove soluzioni e conseguentemente declinare le professioni di oggi nella logica di domani.

Come in altri settori “tradizionali” le aziende che operano nelle Scienze della Vita già vedono ampliarsi gli orizzonti di nuove aree di business che potranno diventare accessibili e quindi generare profitto solo se affrontate con spirito nuovo e capacità crea-

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 24 febbraio 2016, n. 4.](#)

tiva. **La ricerca e l'innovazione saranno più che mai fattori propulsivi e fisiologicamente sarà la ricerca l'incubatore che dovrà generare nuove soluzioni in cui impresa e ricercatori potranno identificarsi.** Nel mondo farmaceutico ad esempio sono già caduti alcuni pilastri dell'organizzazione di ieri e vediamo come le nuove opportunità scaturiscano più da snelle reti di interazione che da monolitici centri di ricerca dai costi di gestione impraticabili. È l'“open innovation” che ogni azienda declina in relazione alla sua forza economica dove comincia ad emergere la necessità di ridisegnare la figura del ricercatore: lavoratore subordinato, libero professionista o altro. **È questo il punto cruciale perché la ricerca prima che con le strutture si fa con i ricercatori,** donne e uomini adeguatamente formati, motivati e opportunamente gestiti.

Nel nostro sistema il “Jobs Act” ha immesso apprezzabilmente un certo grado di flessibilità ma necessariamente è stato tarato sulla moltitudine dei lavoratori mentre proprio per le ragioni che vedono ricerca e innovazione come discriminante in positivo per la crescita di un'impresa diventa imprescindibile inventare una soluzione mirata che sappia rispondere a esigenze peculiari di chi ha scelto il rischio dell'innovazione come elemento di crescita sia esso il ricercatore o l'impresa. In termini di popolazione coinvolta parliamo di numeri piccoli ma sufficienti per trasformarsi in laboratorio in cui sperimentare nuovi modi di intendere il lavoro in cui la produttività è il risultato di una catena di soluzioni eterogenee. In ricerca si potrà dimostrare che l'eccezione non esiste in quanto sono la routine e l'omologazione a rappresentare il vero freno all'innovazione. Per definizione è la ricerca che opera all'inizio della filiera e quindi sarà attraverso la capacità di chi opera in ri-

cerca che si inventeranno nuove soluzioni “agili” anche nella gestione delle risorse umane.

Non è l’exasperazione di un particolarismo votato a creare una nuova obsoleta corporazione ma il tentativo di mettere a fattore comune la creatività e la capacità di rischiare proprie del mondo della ricerca. **Riconoscendo al ricercatore il ruolo di soggetto promotore del cambiamento per induzione sarà possibile trattenere le forze migliori che il nostro Paese ha costruito a caro prezzo.** I processi migratori delle popolazioni non sono indotti solo da eventi drammatici come guerre o discriminazioni sociali. Anche la competizione economica può drenare le migliori risorse di un Paese quando questo non sappia adeguarsi alla competizione. Anche questa è una guerra meno rumorosa e appariscente ma non per questo meno devastante. I nostri ricercatori sono apprezzati in tutto il mondo ma non possiamo permettere che diventino emigrati “one way” di lusso pena la decadenza del nostro Paese.

È necessario agire con rapidità proprio intervenendo in ricerca, area dove si fa la differenza, riconoscendo al ricercatore la peculiarità del ruolo. **In passato furono quei lavoratori che oggi sono identificati dal Codice Civile come “Quadri” a dare una sterzata forte ai sistemi organizzativi dell’epoca, oggi sono i ricercatori che si propongono a un riconoscimento tanto necessario quanto ineluttabile.** Sarà l’esempio per partire in un processo di rinnovamento del mondo del lavoro dove la domanda e l’offerta cercano già oggi un dialogo che i modelli attuali non permettono. Reiterare quanto in essere è controproducente oltre che antistorico. La globalizzazione ha abbattuto di fatto quelle frontiere che per il ricercatore non sono mai esistite e la

storia ci ha dimostrato che un muro è costruito solo per essere abbattuto.

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

di Alfonso Balsamo

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

Efesto e Atena, finalmente insieme: nasce il ricercatore industriale

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

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 24 febbraio 2016, n. 4.](#)

inedito modo di concepire il lavoro e la ricerca, l'impresa e l'università.

Il ricercatore industriale: il nuovo che avanza...

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

...ma in Italia non avrà vita facile

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

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

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

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

Non va meglio nelle relazioni industriali: il contratto nazionale dei chimici-farmaceutici è l'unico che riconosce la figura del ricercatore industriale in Italia. Sgravi fiscali e credito di imposta sono previsti per chi assume ricercatori e avere una certa percentuale di PhD in una [startup](#) è uno dei criteri legali necessari per riconoscerne l'innovatività. Ma non basterà finché i contratti continueranno a basarsi su categorie "statiche" come qualifica, mansione e rigida definizione degli orari. Inoltre, sul fronte formazione, gli apprendistati di ricerca sono ancora troppo pochi e nei CCNL ci sono scarni riferimenti ([come conferma l'Isfol](#)).

L'industria *pro*: mai più monopoli del sapere

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

Identikit del ricercatore industriale

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

Buone pratiche e settori trainanti

Nonostante un clima avverso imprese innovative come Agusta Westland e Basf puntano su apprendistati di ricerca in cui l'impresa ha un ruolo formativo centrale. Mentre aziende come Bracco promuovono la ricerca industriale con il [Progetto "iRIS"](#). Il Miur ha recentemente incentivato la ricerca industriale finanziando il [Progetto PhD Talents](#) in collaborazione con Confindustria e Fondazione CRUI. I settori italiani che più assumono ricercatori industriali sono chimico-farmaceutico, metalmeccanico ed energia. Ma ci sono anche imprese in settori dei servizi come sanità e istruzione (dove trovano spazio anche ricercatori umanistici).

La strada è lunga, ma non ci sono alternative

Puntare sulla ricerca industriale significa permettere alle imprese di creare sviluppo e occupazione di alto profilo. Sfatati i miti del passato: la ricerca in industria è ricerca a tutti gli effetti. La trasformazione è irreversibile: persino Efesto e Atena stanno insieme. Ma la luna di miele in Italia, per adesso, è ancora rimandata.

Mobilità dei ricercatori: il nodo della sicurezza sociale*

di Maddalena Saccaggi

La tensione delle istituzioni comunitarie verso una area europea della ricerca pone al centro del sistema la mobilità dei ricercatori e con essa il nodo ineludibile di un equo sistema di sicurezza sociale. Pochi ancora ne parlano, ma è proprio questo uno degli aspetti di maggiore criticità che hanno sin qui impedito il decollo delle proposte della Commissione di incoraggiare e sostenere a tutti i livelli la mobilità di chi lavora nel settore di ricerca con transizioni non solo settoriali (pubblico e privato) e professionali (da disciplina a disciplina) ma anche geografiche (da Paese a Paese).

Che in generale l'intero mercato del lavoro sia oggi scandito da continue transizioni è un dato oramai acquisito, ma per i ricercatori questo dato è ancora più stringente solo se si considera che parliamo di una carriera frammentata che si sviluppa in *multi-step*: dottorati, post-docs, assegni di ricerca, contratti a termine. Tutte tipologie contrattuali flessibili e temporanee che si susseguono intervallate da periodi di disoccupazione. La mobilità geografica è

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 24 febbraio 2016, n. 4.](#)

all'ordine del giorno, non essendo più un valore aggiunto destinato a pochi, ma condizione necessaria per svolgere a certi livelli la professione di ricercatore. La mobilità geografica può comportare uno spostamento da una regione all'altra sia all'interno dell'Unione Europea (intra-UE), sia all'esterno coinvolgendo Paesi Terzi (extra-UE). La mobilità geografica intra-UE (art. 39 TUE) è sorretta da una delle quattro principali libertà europee: la libera circolazione dei lavoratori (artt. 79,80 TFUE).

Avendo il mercato del lavoro dei ricercatori i tratti caratteristici della transizionalità e della mobilità geografica, si comprende allora quanto sia necessario un sistema previdenziale unico tra gli Stati membri o quantomeno forme di coordinamento e armonizzazione affinché il ricercatore non perda i suoi diritti pensionistici nel passaggio da un Paese o settore all'altro. Per un coordinamento efficace tra i diversi sistemi di sicurezza sociale è inoltre necessario che venga definito in modo conforme per tutti gli Stati Membri lo *status* legale dei ricercatori, su modello della direttiva 2005/71/CE che definisce lo *status* di ricercatore con riferimento ai cittadini dei Paesi terzi.

In questa prospettiva di analisi i diritti pensionistici sono la dimensione più consistente e problematica della previdenza sociale (37,8%), seguiti dalla assistenza sanitaria (28%), dalla indennità di disoccupazione (27,1%) e dai congedi familiari (22%) (European Commission, *Realising a single labour market for researchers*, Report of the ERA Expert Group, 2008, p. 37).

Allo stato, il tema della portabilità delle pensioni è disciplinato a livello europeo dal [Regolamento \(CEE\) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971](#), relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno dell'Unione. Dal 1°

maggio 2010 quest'ultimo è stato sostituito dal [regolamento n. 883/2004](#).

Il regolamento 1408/71 (883/2004), ai fini del coordinamento tra i vari sistemi di previdenza sociale degli Stati membri, prevede all'art. 13 la *lex loci laboris* quale criterio principale di collegamento della legge applicabile al ricercatore che rivendica i suoi diritti pensionistici. **L'applicazione della *lex loci laboris* potrebbe tuttavia non essere appropriata quale criterio di collegamento dal momento che un ricercatore, che lavora spesso con contratti di breve durata in diversi Stati membri, si confronterebbe con una serie numerosa di diversi regimi di sicurezza sociale e ciò renderebbe il coordinamento tra essi molto complesso.**

Tale coordinamento tuttavia può essere facilitato da due procedure previste dallo stesso regolamento 883/2004. In primo luogo, viene regolamentata la procedura del c.d. *posting*, e cioè una forma di "distacco" che permette temporaneamente (per un massimo di due anni) a un lavoratore, che si trova all'estero, di rimanere affiliato al regime di previdenza sociale dello Stato membro di lavoro abituale. Il *posting*, quale tecnica di distacco può essere una procedura particolarmente utile per i ricercatori che possono rimanere sotto un'unica legislazione nazionale, nonostante la mobilità internazionale e intra europea. In secondo luogo, il *posting* può essere promosso tramite l'applicazione dell'art. 17 Reg. 1408/71 (art. 16 Reg. 883/2004), che stabilisce che due o più Stati membri possono, di comune accordo, prevedere deroghe alle disposizioni dell'art. 13 e ss., nell'interesse di determinate categorie di persone. Tale disposizione, che deroga all'applicazione della *lex loci laboris*, è uno strumento utile che può facilitare, per esempio, la permanenza dell'applicazione di una normativa nazionale di previdenza sociale per i ricercatori mobili,

ad esempio a causa di durata eccessiva rispetto al tempo massimo consentito (2 anni) dalla procedura del *posting*. L'articolo 17 si applica a tutte le forme di mobilità geografica. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero considerare l'opportunità, con il sostegno della Commissione europea, di promuovere accordi bilaterali o multilaterali che determinino la legge da applicare, o che consentano ai ricercatori stessi di scegliere, in condizioni chiare, la legislazione applicabile: del Paese d'origine, di quello ospitante o del Paese fissato dal criterio concordato tra le parti coinvolte nell'accordo ex. art. 17 Reg. 1408/71.

Vero è tuttavia che il coordinamento dei sistemi pensionistici nazionali risulta ancora oggi alquanto complicato, con il rischio di essere largamente inefficace. Una soluzione realista, auspicata dall'ERA Expert Group (European Commission, *Realising a single labour market for researchers*, Report of the ERA Expert Group, 2008, p. 47-51), potrebbe essere la creazione a livello europeo di un sistema unico di previdenza complementare, che possa integrare i sistemi nazionali delle pensioni. Nel breve periodo, si dovrebbe raccogliere l'ammontare dei crediti pensionistici maturati dai ricercatori attraverso l'edificazione di un istituto finanziario di previdenza complementare; inoltre sarebbe anche necessario introdurre sussidi per gli assegnisti di ricerca che non sono coperti da alcun sistema pensionistico nazionale. Nel medio-lungo periodo invece, si potrebbe: costituire un Centro di Assistenza Pensione a livello europeo che fornisca consulenza e assistenza sulle pensioni e i propri diritti; creare uno strumento come il Registro Pensionistico Nazionale per il rilievo e l'indagine dei propri diritti pensionistici a livello nazionale. **E quale migliore categoria di lavoratori mobili potrebbe essere usata come gruppo pro-**

fessionale pilota per questo progetto di un fondo pensioni paneuropeo se non quella dei ricercatori?

L'innovazione passa dalla ricerca, anche per le PMI*

di Chiara Mancini, Elena Prodi e Michele Tiraboschi

Anche le piccole e medie imprese, per crescere e competere, hanno bisogno di sviluppare innovazione. Non possiamo non concordare con Roberto Tiezzi, responsabile del *Technology Transfer Office–TTO* del Politecnico di Milano (Tiezzi, R., *Le Pmi vogliono crescere? Chiedano aiuto al mondo della ricerca*, disponibile online a: <http://bit.ly/274R4Mb>), là dove richiama l'urgenza di un cambio di passo nel modo di fare impresa e produrre in un Paese come il nostro caratterizzato e condizionato, più di altri, dalla dimensione d'impresa.

Vero è, peraltro, che nei nuovi scenari economici di Industry 4.0 e della sharing economy la dimensione aziendale, ancora oggi misurata attraverso parametri antiquati come il numero degli addetti, sarà sempre meno importante e, anzi, l'agilità e la capacità di mutare rapidamente prodotti, fornitori, alleanze, mercati e relazioni diventerà un importante fattore competitivo. Ma è proprio per questo motivo che non condividiamo fino in fondo la ricetta proposta dallo stesso Tiezzi

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 maggio 2016, n. 16.](#)

per le nostre PMI e cioè affidarsi alla ricerca pubblica, alle università, per fare quello che non sarebbero in grado di fare, e cioè attività di ricerca e progettazione. Questa idea, che relega il mondo delle PMI in uno scenario fordista, non fa i conti con cosa è oggi una impresa, al di là delle dimensioni, e ancor più cosa è l'università almeno in Italia. Una separazione, tra chi ricerca e innova e chi lavora ed esegue procedure ripetitive e standardizzate, che non è nella realtà delle cose e che dimentica la logica della rete e dei distretti della conoscenza in un contesto di *start-up* innovative, *freelance*, progettisti, innovatori che, anche attraverso la filosofia dell'*open access* da cui l'università italiana è ancora lontana, sviluppano il cambiamento secondo logiche relazionali di contaminazione tra mondi diversi eppure solo apparentemente lontani.

Non pare inutile ricordare lo studio di Steven Johnson nel suo *Dove nascono le grandi idee* (<http://bit.ly/1Yg5mUq>), ripreso autorevolmente da Enrico Moretti nella *La nuova geografia del lavoro*, secondo cui la storia naturale della innovazione non è stata scritta da ricercatori solitari folgorati da colpi di genio estemporanei e “disruptive”. Le idee innovative sono storicamente frutto di percorsi convergenti e condivisi, della connettività e della abilità di combinare intuizioni di diversa origine e provenienza. La mente connessa è il vero motore della innovazione e conduce ineludibilmente al progresso scientifico e tecnologico.

Solo da noi, e certamente nei Paesi meno sviluppati, la parola “ricerca” rimane ancora associata alla vecchia idea di missione pubblica e di lavoro accademico. Eppure non poche imprese italiane, anche quelle che riteniamo “minori” per numero di dipendenti, fanno ricerca di altissimo livello affiancate da reti e distretti della innovazione che nulla hanno da invidiare

alle università e ai migliori centri di ricerca a livello mondiale con cui anzi spesso collaborano, anche in assenza di un sistema, attraverso canali informali che funzionano per la pazienza e l'ostinazione di uomini e donne di buona volontà. Come bene evidenziato da Mariacarmela Passarelli e Michele Petrone in un articolo apparso sul Sole24Ore (*Spin-off della ricerca, l'urgenza di contaminarsi per crescere (e come farlo)*), disponibile on-line a: <http://bit.ly/1N9YU0J>) sarebbero proprio gli *spin-off* e le *start-up* quelle fucine di creatività in cui la figura del ricercatore, del progettista e dell'imprenditore si fondono generando innovazione.

Si tratta di *hub* della conoscenza, piattaforme *open access* di cooperazione tra pubblico e privato, in cui come ADAPT pensiamo di collocarci sin dalla nostra nascita, popolati da lavoratori a progetto, creativi e apripista del cambiamento, a cui nei prossimi anni spetterà il compito di “rimpiazzare le Università”, come ben ci ricorda Paul Graham, fondatore di Y Combinator (Fazio, F. *L'idea più coraggiosa? Rimpiazzare le università*, disponibile on-line a: <http://bit.ly/1OiS8R4>), celebre incubatore di startup. Istituzioni secolari da sostituire non in senso meramente fisico, ma nel ruolo di gelose custodi della istruzione e della ricerca che per secoli hanno vestito senza peraltro avere la capacità di incidere sensibilmente sulla realtà.

Ci sono molti modi di fare ricerca, e altrettanti luoghi, tempi, strumenti per sviluppare idee brillanti. Ma le vere opportunità che permettono di esprimere a pieno il potenziale di progetti innovativi scaturiscono più facilmente non da logiche di sudditanza o di affidamento messianico a entità superiori per diritto acquisito (e monopolio pubblico della ricerca) quanto dalla contaminazione tra mondi e realtà tra loro solo apparentemente lontane. Finché la ricerca rimarrà monopolio delle Università, fi-

no a quando verranno reiterati schemi gerarchici che postulano un rapporto di subordinazione degli attori privati che fanno ricerca a quelli pubblici, l'Italia continuerà a scontare un grave ritardo nei campi della ricerca applicata e dello sviluppo sperimentale, se comparata agli altri paesi europei, agli Stati Uniti o al Giappone. Da anni ormai autorevoli istituzioni internazionali ci segnalano questo ritardo e la giusta ricetta da applicare, che altro non prevede se non l'incremento della massa critica dei ricercatori che lavorano nelle imprese, oggi davvero pochi (Prodi, E. *Uno, nessuno, centomila: i numeri dei ricercatori in Italia e all'estero*, disponibile on-line a: <http://bit.ly/1rBaGY6>) in modo da accrescere la capacità delle industrie domestiche di esprimere a pieno il loro potenziale nella creazione di nuove conoscenze e innovazione.

Su questa criticità del sistema produttivo italiano, ADAPT insiste ormai da tempo attraverso numerosi studi e pubblicazioni (si vedano M. Tiraboschi, [Dottorati industriali, apprendistato per la ricerca, formazione in ambiente di lavoro. Il caso italiano nel contesto internazionale e comparato](#), in DRI, n. 1/2014, e il bollettino speciale ADAPT n. 4/2016, *Per un sistema della ricerca non accademica*, a cura di Elena Prodi e Michele Tiraboschi, disponibile on-line a: <http://bit.ly/1Tx6leN>) la cui progettualità è ora confluita in una proposta legislativa su *Riconoscimento e valorizzazione del lavoro di ricerca nel settore privato*, al fine di definire un moderno sistema legislativo e di relazioni industriali per sostenere la ricerca nel settore privato.

L'idea che sostiene la nostra progettualità parte dalla necessità di strutturare un sistema della ricerca privata che possa competere con quella pubblica. Il primo passaggio, in questa prospettiva, è il riconoscimento dello status di ricercatore anche per chi opera in azienda fornendo un contributo alla inno-

vazione e alla conoscenza. Come ci ricorda Fulvio Uggeri, Direttore del Centro Ricerche Bracco Imaging S.p.a., nel suo articolo *Il ricercatore e il lavoro che cambia* (disponibile on-line a: <http://bit.ly/1Tx6ajQ>) «proprio per le ragioni che vedono ricerca e innovazione come discriminante in positivo per la crescita di un'impresa diventa imprescindibile inventare una soluzione mirata che sappia rispondere a esigenze peculiari di chi ha scelto il rischio dell'innovazione come elemento di crescita sia esso il ricercatore o l'impresa».

La società, l'economia e il mondo del lavoro oggi chiedono di riconoscere anche i processi informali e non formali di ricerca al di fuori del mondo accademico e di integrare questi percorsi di innovazione con quelli delle università. Solo una chiara e adeguata regolazione del lavoro di ricerca nel settore privato potrà dare avvio a quel processo di contaminazione pubblico-privato, incentivando l'attivazione di partenariati, lo sviluppo di network di ricerca internazionali e la collaborazione a progetti congiunti. Questa è la vera chiave della innovazione e della competitività in una economia che possa veramente dirsi fondata sulla conoscenza.

Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020: guida alla lettura*

di Chiara Mancini

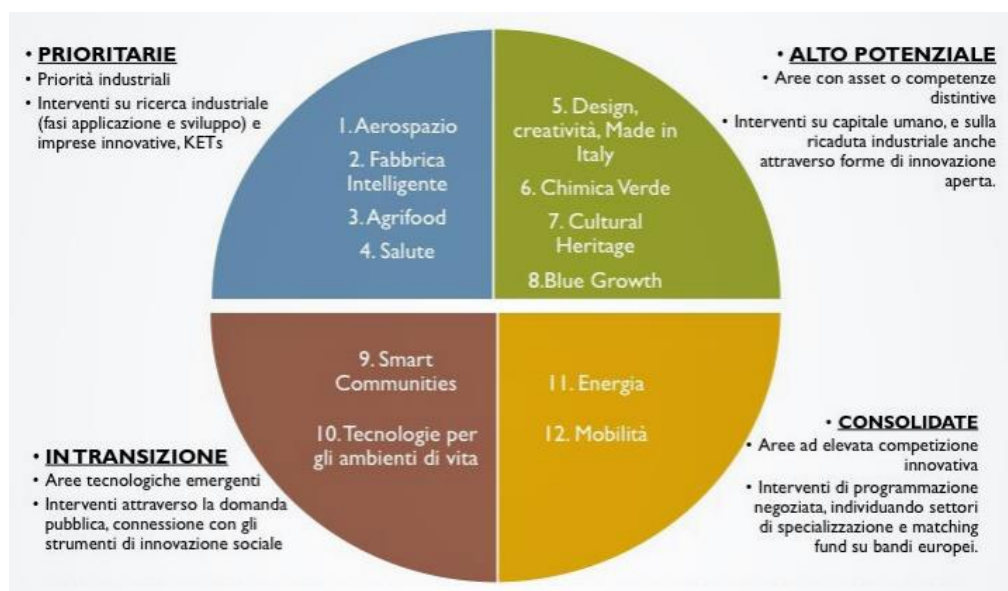
Lo scorso Primo maggio il Governo ha deliberato il finanziamento del Piano Nazionale della Ricerca 2015-2020, già lanciato dal Governo Letta e rimasto finora inattuato. Finanziare la ricerca è un'urgenza nel nostro Paese, e lo stesso PNR sottolinea che, nonostante i ricercatori italiani siano molto produttivi, essi sono ancora pochi, e il rapporto tra spesa in R&S e PIL è ancora molto basso. Il finanziamento complessivo del Piano, che si inserisce nella strategia europea Horizon 2020, è di quasi 2,5 miliardi di euro, ma vediamo le articolazioni più nel dettaglio.

Il Piano considera sia la ricerca di base, che quella applicata o traslazionale. Riguardo alla prima, il piano non indica ambiti scientifici prioritari e si limita a identificare la necessità di investire sul capitale umano, con l'intenzione di “investire nell'ignoto”.

Un approccio opposto viene scelto per la ricerca applicata e traslazionale, per la quale vengono invece identificate 12 precise

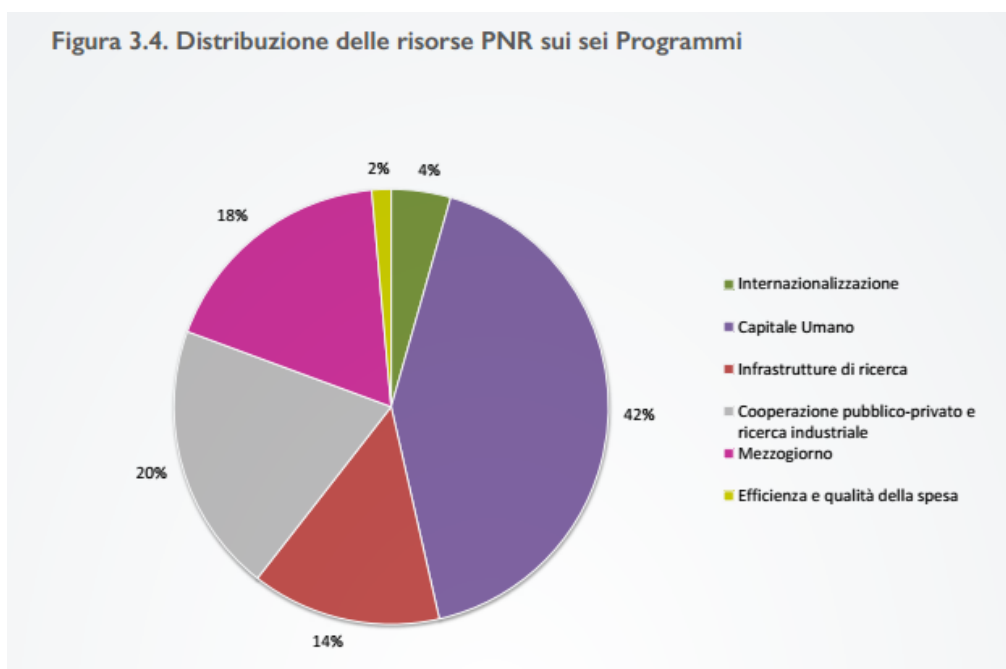
* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17.](#)

aree di specializzazione (immagine), che prendono in considerazione anche le strategie di politica industriale definite dal MIUR insieme al Ministero dello Sviluppo Economico con la Strategia Nazionale di Specializzazione intelligente.



Le 12 aree sono definite sulla base delle vocazioni produttive del paese, cercando di potenziare i settori che possono maggiormente alimentare la crescita, considerati le competenze di capitale umano, le tecnologie disponibili, i bisogni sociali, le condizioni dei mercati e i vantaggi comparati dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei. Si sottolinea la necessità di specializzare l'economia del Paese, anche in considerazione della crescente rilevanza delle risorse europee e soprattutto di quelle ad accesso competitivo: in questo contesto, il Piano Nazionale della Ricerca assume un'altra valenza, da piano di allocazione delle risorse ad "architettura strategica" per lo sviluppo della ricerca nel nostro paese.

Il PNR è strutturato poi in 6 Programmi trasversali, in cui si divide il finanziamento complessivo.



1. **INTERNAZIONALIZZAZIONE** (Budget triennio 2015-2017: 107,4 milioni di euro)

Il primo programma del Piano ha l'obiettivo di collocare la ricerca italiana nello scenario internazionale in maniera strategica: essa deve cioè essere capace di portare valore aggiunto per la ricerca a livello internazionale e allo stesso tempo di attrarre talenti, risorse economiche e conoscenza. In quest'ottica assume particolare rilevanza la cooperazione internazionale, in cui i ricercatori italiani devono utilizzare appieno la capacità di science diplomacy per favorire l'emersione di temi e progetti di ricerca su cui l'Italia possiede competenze ad alto livello e su cui sia capace di svolgere un ruolo di leadership.

È poi di interesse prioritario il coordinamento a livello europeo, per la costruzione dello Spazio Europeo della Ricerca: a questo fine si rende necessario il rafforzamento della Programmazione Congiunta (JP) per la convergenza dei programmi nazionali di ri-

cerca degli Stati Membri e il supporto dei rappresentanti italiani nel Comitato di Programma Horizon2020. Vengono infine previsti strumenti di “matching fund”, con il fine di affiancare le risorse nazionali a quelle europee nelle 12 aree di specializzazione.

2. **CAPITALE UMANO** (Budget triennio 2015-2017: 1.020,4 milioni di euro)

Capitale umano è il programma a cui sono destinate più risorse, ben il 42% del totale.

Con questa sezione il PNR prova a far fronte ad alcuni dei più rilevanti problemi nella preparazione dei nostri ricercatori, già evidenziati dal programma Horizon 2020, secondo cui le conoscenze e competenze dei ricercatori italiani sono troppo incentrate sul proprio ambito disciplinare. La formazione alla ricerca dovrebbe invece essere maggiormente orientata alle cosiddette transferable skills: abilità comunicative e divulgative, capacità imprenditoriale, gestione di progetti, proprietà intellettuale. Il PNR risponde a questa esigenza evidenziando tre linee di rafforzamento dei percorsi di dottorato: internazionalizzazione, interdisciplinarietà, intersettorialità.

Specifici programmi per l'apprendimento di skills imprenditoriali sono previsti dal PNR anche al fine di incentivare le imprese ad investire in ricerca, così come programmi per l'avvio di start-up e spin-off e in generale per il miglioramento delle opportunità di impiego dei dottori di ricerca attraverso servizi specifici nelle università. Infatti, secondo quanto emerge dal testo, la scarsa propensione alla ricerca delle imprese è dovuta almeno in parte all'inadeguatezza delle skills dei ricercatori: «Le imprese italiane hanno reagito alla difficoltà di trovare figure adatte al loro bisogno di innovazione, non aumentando gli stipendi per attrarre il

capitale umano più qualificato, ma soffocando sul nascere la loro necessità di R&S, e quindi divenendo concausa di un circolo vizioso che oggi spinge ricercatori e lavoratori altamente qualificati a emigrare».

Il Piano prevede inoltre alcune misure volte alla valorizzazione dei ricercatori italiani: oltre ad essere messi nelle condizioni di diventare i protagonisti del trasferimento di conoscenza e di esprimere il loro potenziale di impatto sulla società attraverso lo stimolo della domanda di ricerca da parte delle imprese, sono previsti anche programmi specifici per aumentare le possibilità di crescita dei ricercatori di università ed enti pubblici di ricerca e per attrarre i talenti internazionali affinché collaborino con queste strutture.

3. **INFRASTRUTTURE DI RICERCA** (Budget triennio 2015-2017: 342,9 milioni di euro)

Il PNR definisce le Infrastrutture di Ricerca come «strutture, risorse e servizi collegati, utilizzati dalla comunità scientifica per condurre ricerche di alta qualità nei rispettivi campi, senza vincolo di appartenenza istituzionale o nazionale». Il programma prevede la mappatura, la valutazione e il monitoraggio delle Infrastrutture di Ricerca di interesse nazionale, al fine di dare sostegno ad un gruppo selezionato di esse su cui puntare per aumentare la competitività del sistema italiano a livello internazionale. L'investimento sulle Infrastrutture di Ricerca è lo strumento principale con cui il PNR sostiene la ricerca di base: il PNR definisce gli obiettivi del Programma Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca e ne promuove l'allineamento alla European Strategy Forum for Research Infrastructures.

Sarà poi promossa una policy nazionale per il deposito, accesso, verificabilità e riuso dei prodotti e dei dati della ricerca, in ottica Big Data: le parole chiave sono Open Science, Open Access e Digital Preservation.

4. **COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO E RICERCA INDUSTRIALE** (Budget triennio 2015-2017: 487,1 milioni di euro)

La strategia indicata nel PNR per incentivare gli investimenti privati in innovazione è quella di creare un “ambiente” stimolante per la ricerca privata, puntando sui Cluster Tecnologici Nazionali come infrastruttura intermedia di soft-governance: la capacità di R&S delle imprese, soprattutto PMI, viene stimolata dai processi di aggregazione (pubblico-pubblico, pubblico-privato e privato-privato) e programmazione congiunta delle attività di ricerca.

I Cluster Tecnologici sono quindi un soggetto fondamentale nell'architettura proposta, con diverse funzioni. Anzitutto elaborano un piano strategico per sviluppo tecnologico di medio termine, attraverso roadmap tecnologiche e specifici piani di investimento in ricerca e sviluppo. Sono inoltre responsabili di individuare e sottoporre all'attenzione del decisore politico opportunità tecnologiche, necessità di infrastrutturazione e di investimento in formazione e capitale umano. Il piano assegna infine particolare attenzione alla creazione di filiere lunghe di cooperazione tra i territori, trans-settoriali e internazionali, e i cluster rivestono un ruolo cruciale in quest'ambito.

La ricerca privata dovrà essere stimolata anche in forte sinergia con gli strumenti di sostegno alla ricerca industriale del Ministero dello Sviluppo Economico, e più in generale in coerenza con le politiche per la competitività industriale di tutto il Governo.

Questa sezione del PNR si focalizza poi sul rapporto tra società, ricerca e innovazione sociale: promuove, quindi, la rendicontabilità sociale della ricerca, che, da ultimo, deve «garantire la restituzione ai cittadini del valore creato con gli investimenti in ricerca». Ciò diventa ancora più stringente se si considera che la tecnologia permette una maggiore capacità di rilevazione e soluzione dei nuovi bisogni sociali: a questo fine, infatti, il PNR agevola start-up innovative a vocazione sociale. La Responsabilità sociale nella ricerca e nell'innovazione è importante anche perché garantisce trasparenza, etica, sostenibilità e vicinanza alla domanda sociale, nonché una migliore comprensione delle funzioni e dei risultati della ricerca nella società.

5. **MEZZOGIORNO** (Budget triennio 2015-2017: 436 milioni di euro)

Il PNR prevede uno specifico programma per migliorare la competitività delle regioni Meridionali, aumentandone la capacità di produrre e utilizzare R&S. Il Programma Speciale Mezzogiorno si realizza prevalentemente attraverso il PON *Ricerca e Innovazione* 2014-2020, e fa quindi affidamento sui Fondi strutturali europei. In ogni caso, con il finanziamento in capo a questo Piano, viene assegnata priorità agli investimenti in capitale umano, incentivando la mobilità dei ricercatori e l'attrazione di professionalità consolidate, allo sviluppo di tecnologie abilitanti (KET'S) e al miglioramento della capacità amministrativa della PA. In queste azioni, l'intento è quello di «privilegiare l'approccio integrato (attraverso raccordi tra sostegno alla R&S, sostegno all'innovazione “in senso lato”, interventi infrastrutturali e cura del fattore umano), piuttosto che l'approccio segmentato».

6. **EFFICIENZA E QUALITÀ DELLA SPESA** (Budget triennio 2015-2017: 34,8 milioni di euro)

Per poter raggiungere gli obiettivi del PNR è necessaria un'adeguata capacità istituzionale e amministrativa: a questo fine viene previsto un ultimo programma che riguarda l'efficienza e la qualità della spesa, rivolto sia alla pubblica amministrazione che agli altri attori coinvolti. Da una parte, i beneficiari o i soggetti attuatori verranno sottoposti ad un sistema di Rating di affidabilità e alla valutazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo che ogni attore deve presentare. La PA, per parte sua, deve sempre garantire trasparenza, certezza nei tempi e coinvolgimento di tutti i principali stakeholders nei processi decisionali: questo è utile sia per dare rendicontabilità sociale agli investimenti in ricerca, sia per aprire il processo di research design e identificare nuove sfide sociali a cui rispondere attraverso la ricerca.

L'ultimo capitolo del PNR è poi dedicato alla governance.

Il PNR intende strutturare un processo di coinvolgimento permanente degli stakeholders, «che integri strategicamente la dimensione delle diverse politiche di ricerca e le diverse dimensioni territoriali (nazionale e regionale), che garantisca funzioni di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e valutazione di impatto delle politiche». Come già evidenziato sopra, svolgeranno un ruolo rilevante nella governance i Cluster Tecnologici Nazionali. Il luogo di sintesi della governance sarà, comunque, il Comitato di Indirizzo e di Governo del PNR coordinato dal MIUR.

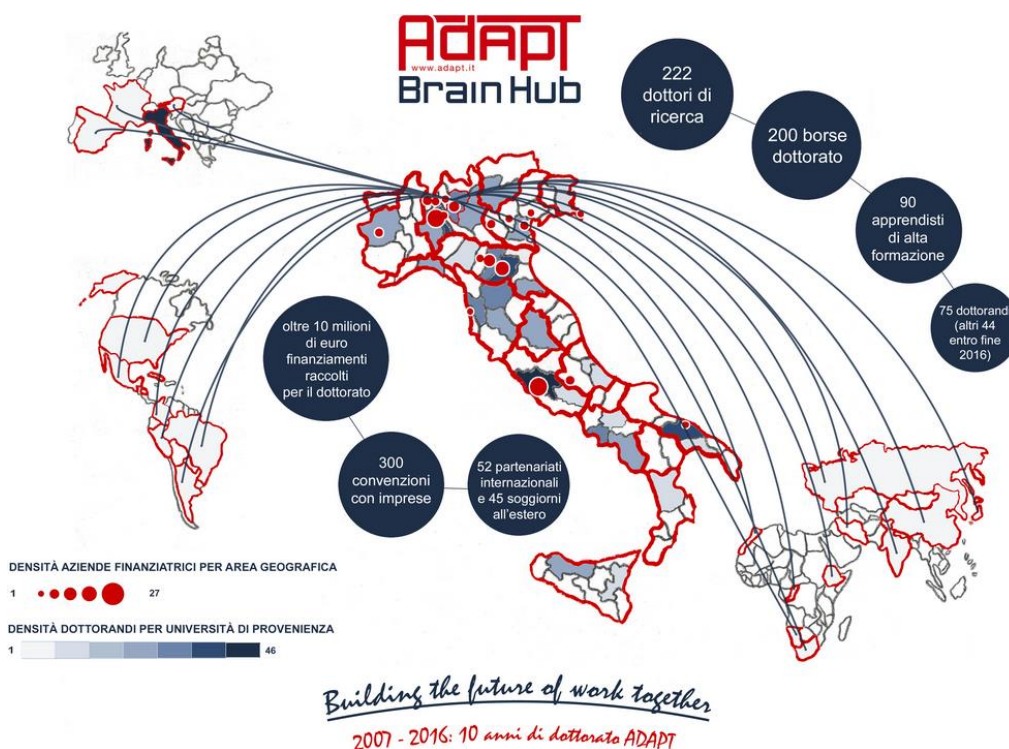
Come abbiamo visto, il PNR è un piano molto articolato, con una prospettiva di lungo periodo. Esso contiene anche una dettagliata analisi dei finanziamenti previsti, che qui non abbiamo lo spazio di indagare. Ci sarà modo di approfondire tanto le singole linee di intervento quanto la sua concreta attuazione, dal punto di vista dell'assegnazione delle risorse e dell'avvio dei programmi. Seguiremo qui con attenzione questo processo.

10 anni di dottorato ADAPT. Storia di un *brain hub* italiano*

di Emmanuele Massagli e Michele Tiraboschi

È con piacere che vi comunichiamo la pubblicazione del bando di ammissione al prossimo ciclo del **dottorato in *Formazione della persona e mercato del lavoro*** promosso da [ADAPT](#) e [Università degli Studi di Bergamo](#). Il bando, che prevede l'accesso di **44 candidati (28 con borsa e 7 con contratto di apprendistato di alta formazione)** è [reperibile al seguente link](#). Il termine di scadenza per la presentazione delle domande è previsto per il prossimo **30 giugno**. Ci auguriamo grande adesione da parte di giovani di valore interessati ai temi del **mercato del lavoro** e del **diritto delle relazioni industriali** e a forme innovative di ricerca in collaborazione con imprese, operatori del mercato del lavoro e associazioni di rappresentanza del mondo del lavoro. Saremo grati a quanti ci aiuteranno a diffondere il bando e **restiamo a disposizione di potenziali finanziatori con cui già ora, e ancor più nei prossimi mesi, iniziare a impostare una collaborazione per il prossimo ciclo.**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 giugno 2016, n. 22](#).



La pubblicazione di un bando così importante e impegnativo, non solo in termini finanziari ma anche progettuali ed educativo-formativi, è per noi di ADAPT **una occasione di riflessione** perché ci consente – e in un certo senso ci impone – **un bilancio dei primi dieci anni di sperimentazione di una formula innovativa** che ora entra a pieno regime, inquadrando il nostro dottorato come primo e crediamo anche unico esempio in Italia di percorso di alta formazione in quella modalità “duale” oggi tanto evocata quanto ancora poco praticata, contribuendo all’impegno che ci chiedeva il fondatore della nostra Scuola di **promuovere il cambiamento attraverso un modo nuovo di fare Università** e impegnandosi innanzitutto nel **formare persone capaci di pensare e agire “diversamente”** più che teorizzare riforme e rivoluzioni destinate a rimanere sui libri. A **Marco Biagi** va dunque ora il nostro ringraziamento per averci trasmesso non solo tanta **passione** per i temi del lavoro e delle relazioni industriali ma, come abbiamo testimoniato [lo scorso 19](#)

[marzo](#), anche **un metodo** che abbiamo cercato di applicare e sviluppare con coerenza rispetto alla idea progettuale iniziale senza tuttavia restare ancorati al passato ma anzi adeguandoci al mutamento del dato economico e normativo nel frattempo intervenuto.

I risultati di questa sperimentazione parlano da soli. Con questa Scuola **abbiamo finanziato, in appena dieci anni, oltre 250 borse di studio e quasi 100 contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca, intercettando preziosi finanziamenti per la ricerca per oltre 10 milioni di euro**, tutti confluiti in contratti, borse e assegni per i nostri giovani anche attraverso iniziative di *fundraising* alle quali hanno aderito non solo i nostri soci ma anche non pochi lettori del Bollettino ADAPT, che per questo ringraziamo. In questi anni abbiamo imparato a lavorare in modo davvero **interdisciplinare** e non semplicemente multidisciplinare, affrontando i complessi problemi del lavoro con gruppi dotati di adeguata massa critica, di robusti [network internazionali](#) e di tutte quelle competenze disciplinari (giuridiche, economiche, pedagogiche, linguistiche, organizzative, psicologiche, demografiche) che servono a dare risposte reali e sostenibili al cambiamento.

Guardando al lavoro fatto in questi dieci anni ci pare anche di avere fornito un contributo per costruire, ovviamente nel nostro piccolo, uno di quei preziosi *brain hubs* di cui parla **Enrico Moretti**, nel suo fortunato studio su *La nuova geografia del lavoro*, e di cui si è pure discusso recentemente a Trento, nel corso della ultima edizione del [Festival della economia](#). Ringraziamo i grafici e i progettisti di ADAPT che sono bene riusciti, con una semplice [immagine che trovate a questo link](#), a dare l'idea di quello che è oggi ADAPT, un *hub* della innovazio-

ne e della ricerca sui temi del mercato del lavoro e delle relazioni industriali che ha attirato talenti, innovatori, progettisti da tutta Italia (oltre 500 ragazzi se consideriamo anche la nostra [fabbrica dei talenti](#) e gli **assegni di ricerca**) e da diversi Paesi del mondo come Iran, India, Cina, Russia, Giappone, Stati Uniti d'America, Argentina, Brasile, Messico, Colombia, Perù, Cuba, Honduras, Marocco, Sudafrica, Congo, Etiopia, Namibia, Austria, Spagna, Francia.

In una fase storica in cui il diritto del lavoro e le relazioni industriali vivono una crisi profonda che ne vuole declamare la marginalità nella riflessione scientifica e nella prassi di tutti i giorni, ADAPT e la nostra Scuola sono state **un crocevia per chi ancora crede nella centralità del lavoro e della persona nei processi economici e produttivi** e per questo si impegna a fornire soluzioni pratiche per una svolta culturale e poi progettuale che ancora manca nel nostro Paese. Un bilancio dei primi dieci anni di sperimentazione (3 a Modena e poi 7 a Bergamo) di una formula innovativa della Scuola di ADAPT ci dice insomma che, nel nostro piccolo, abbiamo **contribuito alla creazione di quella moderna infrastruttura di idee progettuali e soprattutto di teste pensanti che servono a leggere e governare [la \(nuova\) grande trasformazione del lavoro](#)** perché educate e formate in piena libertà e senza logiche di appartenenza alla comprensione del **senso** e all'applicazione di **un metodo** prima ancora che all'esercizio di mere competenze di mestiere. Il nostro *hub* ha voluto essere questo. Non una idea precostituita, non un progetto a tavolino, non ragazzi perfetti, ma la costruzione di una **piattaforma aperta di cooperazione** tra i vari attori del mondo del lavoro e della scuola che inevitabilmente dà luogo alla **scoperta di vocazioni** in tanti giovani impegnati nella costruzione del loro futuro e alla **soddisfazione dei bisogni reali** di quanti (i nostri

soci, imprese, associazioni di impresa, sindacati, agenzie del lavoro, centri di ricerca...) hanno accettato di partecipare da protagonisti alla nostra avventura contribuendo alla individuazione di **nuovi progetti**, al **generoso finanziamento di borse di studio** o alla **sperimentazione di non facili ma certamente importanti percorsi di alto apprendistato** sfuggendo alla tentazione di stage seriali che non creano poi valore e prospettive di crescita per nessuno.

Queste riflessioni, che certamente manifestano **orgoglio e soddisfazione** per il duro lavoro fatto in questi anni, non vogliono essere un momento di autocelebrazione che del resto sarebbe quanto mai inutile e inopportuno a fronte di **numeri molto chiari**. Semmai vogliono essere **la testimonianza di un impegno educativo prima ancora che progettuale e formativo** che ha comportato anche scelte difficili e, per taluni di noi, personalmente laceranti e tutte pagate (giustamente) sulla nostra pelle. Una testimonianza anche che la fedeltà a un impegno morale e a un progetto alla lunga paga se si agisce con onestà intellettuale e con metodo pur a fronte di tanti errori che, grazie al vostro aiuto, siamo riusciti a correggere facendone anzi terreno di crescita e piena maturazione.

A Brescia, un nuovo ponte tra ricerca e sindacato*

di Ilaria Armaroli

Lo scorso 6 maggio ADAPT e Fim-Cisl di Brescia hanno formalizzato in una intesa l'avvio di una importante collaborazione. Gli obiettivi, tanto ambiziosi quanto innovativi nello scenario attuale, sono molteplici. Al centro di tutto c'è la volontà del sindacato di analizzare in termini quantitativi e qualitativi la realtà della contrattazione collettiva nella provincia bresciana, allo scopo di evidenziare il posizionamento e le specificità delle relazioni industriali territoriali rispetto agli standard nazionali. A fronte delle analisi e delle elaborazioni che verranno via via prodotte sarà possibile pensare e tracciare linee guida per il rinnovamento degli esiti e dei processi di contrattazione aziendale e/o territoriale.

Si tratta di una sinergia che sviluppa integralmente la missione e gli obiettivi di entrambe le associazioni. Da un lato, l'impegno di ADAPT nel promuovere "un nuovo modo di fare Università" e condurre ricerche nel mercato del lavoro, co-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 giugno 2016, n. 23.](#)

struendo relazioni stabili e frequenti interscambi tra sedi di alta formazione, mondo associativo, istituzioni, sindacati e imprese.

Dall'altro, **la vocazione del sindacato bresciano per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei metalmeccanici**, nel rispetto di valori quali la libertà, la giustizia, l'eguaglianza, la democrazia e la solidarietà, adeguando le proprie azioni e strategie al mutare delle condizioni economiche e sociali. Per ADAPT sarà quindi l'ulteriore occasione per avvicinarsi al tessuto industriale e sindacale italiano, aggiungendo un nuovo tassello all'ormai pluridecennale esperienza nella ricerca applicata. Per Fim-Cisl di Brescia sarà invece l'opportunità di confrontarsi con osservatori esterni, aprendosi alle considerazioni critiche e ai suggerimenti di chi non appartiene al mondo della rappresentanza. Lo scopo è allora quello di costruire un ponte tra due realtà, il sindacato e il mondo della ricerca, che ancora oggi, in Italia, sono spesso troppo distanti, ma che al contrario, al di fuori del panorama nazionale, hanno dimostrato di poter stabilire connessioni vincenti, unendo la forza della ricerca scientifica alla cogenza dei fatti.

Una particolare attenzione sarà rivolta a quella che è forse, in questo periodo di forte cambiamento tecnologico, la sfida per eccellenza delle relazioni industriali: l'organizzazione del lavoro. Non è scontata, infatti, la volontà della Fim-Cisl bresciana di avviare processi di dialogo e confronto con le imprese, per pensare schemi innovativi di riorganizzazione delle attività e dei processi, che salvaguardino in primo luogo l'occupazione, ma che nobilitino soprattutto il lavoro, rendendolo più dignitoso, formativo, qualificante e produttivo, a vantaggio di tutti.

Al fine di conseguire gli obiettivi concordati e garantire il quotidiano raccordo tra le due associazioni, **l'intesa recentemente sottoscritta prevede la presenza di un dottorando presso la sede sindacale bresciana e il suo affiancamento agli operatori territoriali. Il ruolo che andrà a ricoprire sarà insieme operativo e scientifico.** Da inviato sul campo delle relazioni industriali a Brescia, per apprendere la pratica dei processi negoziali e di rappresentanza, ma con l'occhio critico del ricercatore per confrontare ciò che incontra con i risultati della ricerca scientifica e avvalersi dell'expertise dell'intera Scuola di ADAPT, per implementare le attività previste dal patto di collaborazione. Dalla posizione di osservatore privilegiato potranno essere colti gli innumerevoli spunti che la logica, le sedi e i protagonisti dell'azione collettiva bresciana saranno in grado di offrire.

L'impegno è quello di metterli periodicamente su carta in un vero e proprio diario di bordo, che inizia oggi con questa pubblicazione, ma che possa raccontare e analizzare l'esperienza bresciana nel suo complesso, come uno dei palcoscenici territoriali del nostro sistema di relazioni industriali.

Formazione universitaria e inserimento professionale: il caso dei dottori di ricerca*

di Giuseppe Lucio Gaeta, Giuseppe Lubrano Lavadera
e Francesco Pastore

Quali sono offerta e domanda di dottori di ricerca in Italia? Esistono sbocchi professionali adeguati per chi consegue questo titolo di studio? Considerato il ruolo cruciale che i dottori di ricerca possono ricoprire nell' economia contemporanea, tali quesiti assumono particolare rilevanza.

L'offerta di dottori di ricerca

Alla sua istituzione, nel 1980 ⁽¹⁾, il dottorato di ricerca viene interpretato come percorso principalmente finalizzato a intraprendere la carriera accademica. Dalla fine degli anni '90, tuttavia, questa impostazione viene modificata ⁽²⁾: il dottorato diventa il terzo livello di formazione universitaria che coltiva «stretti rap-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 agosto 2016, n. 27](#).

⁽¹⁾ DPR n. 382 del 11 novembre 1980.

⁽²⁾ Le modifiche realizzate si inseriscono nel quadro del processo di Bologna di riforma del sistema universitario. Si veda, per approfondimento, la dichiarazione di Bologna del 1999.

porti con il sistema economico-sociale e produttivo»⁽³⁾ il cui obiettivo è preparare ricercatori altamente qualificati che possano inserirsi professionalmente anche nel mondo extra-universitario⁽⁴⁾. Allo stesso tempo, si concede alle università autonomia organizzativa nella gestione della formazione dottorale⁽⁵⁾ e si istituiscono posti di dottorato senza borsa.

Queste riforme si riflettono in un notevole incremento del numero annuale di nuovi dottori di ricerca. Tale numero, stabilmente inferiore a 2.000 nel corso degli anni '80 e in lieve crescita durante i '90 (Argentin et al., 2014), supera quota 10.000 nella prima parte degli anni 2000 per poi rimanere stabile dal 2010 e decrescere lievemente dal 2012⁽⁶⁾. Malgrado questa considerevole espansione, superiore a quella registrata in altri paesi europei (Auriol, 2010), al 2011 il numero complessivo di dottori di ricerca in rapporto alla popolazione della classe di età di riferimento resta inferiore alla media (OECD, 2013).

La domanda di dottori di ricerca

Considerata l'esperienza formativa dei dottori di ricerca, si può ritenere che le posizioni lavorative che hanno a che vedere con la Ricerca e Sviluppo (R&S) siano quelle maggiormente adatte a loro.

⁽³⁾ Art. 17, comma 2, del d.m. 5 agosto 2004, n. 262.

⁽⁴⁾ Legge 210/1998 e successivo DM 224 del 30 aprile 1999.

⁽⁵⁾ DM 509 del 3 novembre 1999 e DM 270 del 22 ottobre 2004. Parziale ripensamento di questa autonomia è stato proposto dagli interventi normativi del 2010 che hanno introdotto una procedura di nazionale di accreditamento. Si veda in proposito la legge 240 del 30 dicembre 2010 (art 19) e successivo DM 45 del 8 febbraio 2013.

⁽⁶⁾ I dati dal 1998 in poi sono disponibili al sito web dell'Ufficio di Statistica del MIUR.

Dati recenti rivelano come il personale impiegato in attività di R&S *intra muros* da parte delle amministrazioni pubbliche italiane sia cresciuta dal 2002, anche se in maniera davvero ridotta, raggiungendo le 32.000 unità nel 2013 (7). Guardando alle università, dal 2008 si registra una flessione del numero dei docenti di ruolo (circa 52.000 nel 2014), con l'unica eccezione rappresentata da un incremento del numero dei Professori Associati nel 2014 (8). Dal 2009 anche il numero di impiegati nella R&S in imprese private no profit è in drastica riduzione (sono circa 6.000 nel 2013). L'unico settore a mostrare dal 2004 una costante e apprezzabile crescita del personale R&S è quello delle imprese private for profit, che nel 2013 impiegava circa 125.00 persone.

Disoccupazione e sovraistruzione tra i dottori di ricerca

Nel 2009 l'Istat ha condotto un'indagine sui dottori di ricerca che avevano conseguito il titolo tre e cinque anni prima (nel 2004 e 2006).

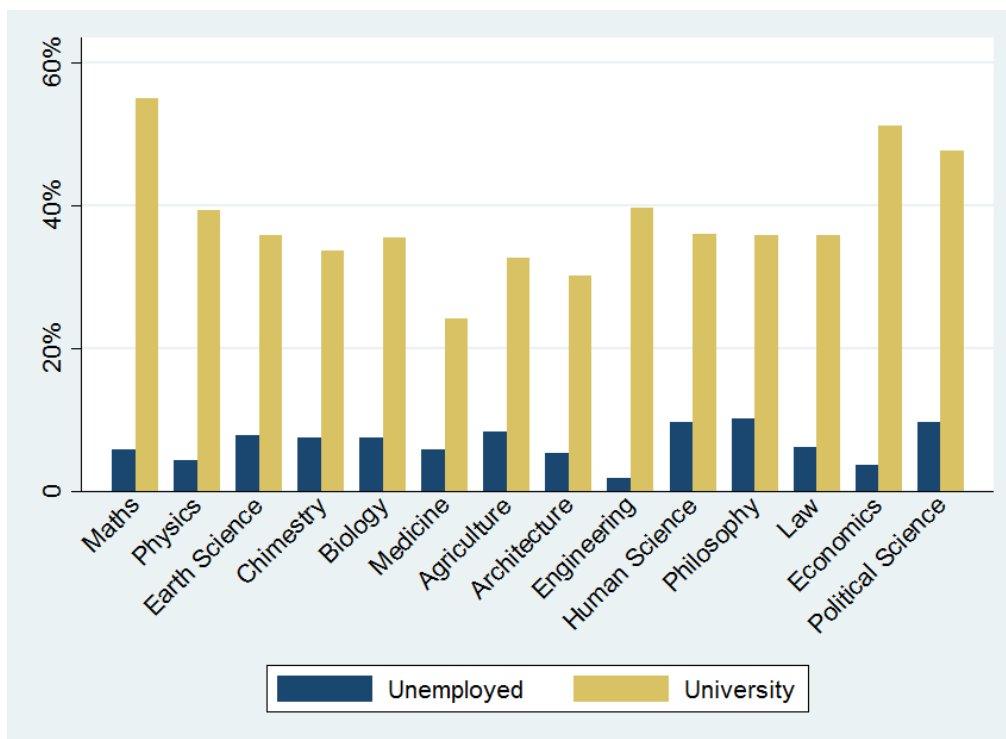
Stando ai dati, la disoccupazione tra i dottori di ricerca è decisamente più bassa che tra i laureati. Ben il 92.4% risulta occupato tra quanti hanno finito gli studi tre anni prima dell'indagine e il dato sale al 93.7% guardando ai dottori con sei anni di esperienza post doc.

In figura 1 si mostra come l'incidenza della disoccupazione vari tra aree disciplinari assumendo valori più alti nell'area delle Scienze Sociali e Umane, con le eccezioni rappresentate da Economia e Giurisprudenza.

(7) Eccezion fatta per i dati relativi al mondo dell'Università, tutte le cifre riportate in questo paragrafo sono tratte dai database ISTAT per le politiche di sviluppo e in particolare dagli indicatori QSN 2007-2013 relativi alla Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione.

(8) Fonte dati: MIUR, <http://statistica.miur.it/scripts/personalediruolo/vdocenti0.asp>.

Figura 1 – incidenza della disoccupazione tra i dottori di ricerca e permanenza nel mondo accademico dopo il conseguimento del titolo



La stessa figura mostra anche il dato relativo alla permanenza nel mondo accademico dopo il dottorato. Anche in questo caso i valori variano molto tra aree disciplinari: più alti per Fisica, Matematica e per le Scienze Sociali, più bassi nell'area delle Scienze della vita.

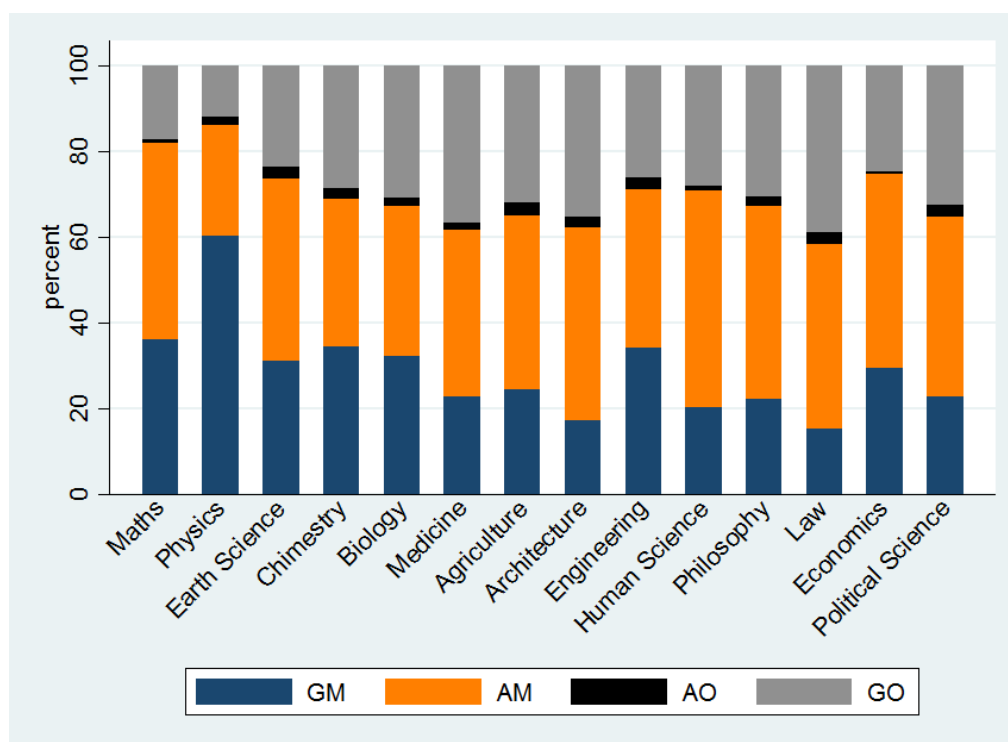
Chi lascia l'università riesce a valorizzare gli studi fatti? Il 31% dichiara che il titolo di dottore di ricerca non è stato utile per accedere al lavoro svolto al momento dell'intervista.

Per offrire un'analisi più di dettaglio di questo dati, definiamo "sovraistruzione pura" (genuine over education – GO) la condizione in cui né il titolo di studio né le competenze acquisite con il dottorato sono giudicate rilevanti per lo svolgimento del lavoro.

Al contrario, definiamo “adeguata” (genuine matching GM) la situazione in cui sia titolo che competenze sono giudicati utili. Infine, definiamo “sovraistruzione apparente” (apparent over education – AO) e “apparentemente adeguata” (apparent matching – AM) le situazioni rispettivamente definite dall’utilità delle sole competenze dottorali e del solo titolo.

La Figura 2 mostra l’incidenza di queste situazioni tra i dottori di ricerca non impiegati nell’università. GO è particolarmente frequente tra chi si è formato nelle aree disciplinari di Filosofia, Giurisprudenza, Scienze Politiche, Scienze Umane. Tuttavia, con la sola eccezione dell’area di studi di Fisica, la somma di GO e AM supera il 50% in tutte le aree disciplinari, a segnalare che l’applicabilità delle competenze acquisite è un problema significativo.

Figura 2 – Genuine over education (GM), apparent Matching (AM), apparent overeducation (AO) e genuine matching (GM) tra i dottori di ricerca che lavorano in ambito extrauniversitario



Ciò significa, che la collettività non vede valorizzate a pieno le competenze che si sono formate. Allo stesso tempo, le analisi presentate in Gaeta, Lubrano Lavadera e Pastore (2016) dimostrano come lo status di GO abbia conseguenze che rilevano anche sul piano individuale. Con un'analisi empirica che risolve il problema dell'endogeneità di GO attraverso l'uso del metodo delle variabili strumentali, questo paper mostra come i dottori di ricerca che si trovano in uno stato di GO guadagnino il circa il 10% meno rispetto ai colleghi nella condizione di GM. Il divario salariale diventa ancora maggiore se di GO si dà una definizione leggermente diversa, incentrata sulla soddisfazione dei dottori per l'utilizzo delle proprie competenze.

Quali politiche contro il rischio di sovraistruzione?

Come già notato altrove (Tiraboschi, 2015; Pastore, 2015), la letteratura recente si è molto occupata della relazione tra formazione universitaria e mercato del lavoro con specifico riferimento ai laureati; decisamente meno spazio, invece, è stato dedicato allo studio dell'inserimento professionale extra-accademico dei dottori di ricerca. I dati presentati in questo contributo sottolineano come questo sia un aspetto importante da approfondire.

Alla luce delle difficoltà che i dottori di ricerca palesano nell'impiegare le proprie competenze nel mondo extra-accademico, sembra importante alimentare una riflessione sugli strumenti di policy adottabili per agevolare la coerenza tra formazione/competenze dei dottori di ricerca e lavoro.

Da un lato ciò significa, naturalmente, discutere delle politiche di reclutamento nel mondo dell'Università e degli enti pubblici di ricerca in cui chi ha conseguito un dottorato può svolgere più facilmente che altrove attività in linea con la propria formazione. Il sistema della *tenure-track* introdotto dalla legge Gelmini, abbinato

alla diminuzione dei finanziamenti al sistema universitario ha prodotto, negli ultimi anni, un blocco significativo al reclutamento stabile di nuovi ricercatori accademici. Con l'obiettivo di superarlo, si è recentemente proposto un reclutamento straordinario di 861 ricercatori universitari di "tipo B" ⁽⁹⁾ che tuttavia pare insufficiente a garantire la stabilizzazione del gran numero di dottori di ricerca che precariamente collaborano a vario titolo con le Università. Lo stesso può dirsi per gli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Miur, per i quali è stato recentemente proposto un reclutamento straordinario di 215 ricercatori ⁽¹⁰⁾.

Dall'altro, è importante ragionare su possibili interventi il cui obiettivo è favorire la transizione dei dottori di ricerca nel mondo delle imprese con posizioni lavorative adeguate al loro livello di competenze. Rientra in questa categoria l'istituzione del dottorato industriale, che in Italia inizia, con notevole ritardo rispetto ad altrove in Europa, a diffondersi. Inoltre, rientra in questa categoria il progetto "PhD- ITalent", ad oggi in corso di realizzazione, che intende creare un punto di contatto tra imprese interessate ad assumere personale altamente qualificato in R&S e dottori di ricerca e cofinanziare l'inserimento professionale di questi ultimi. La valutazione dell'efficacia di questi interventi, soprattutto per quelle aree di studio in cui l'inserimento professionale extra-accademico è più difficoltoso, rappresenta un passaggio fondamentale per migliorare le *policy* specificamente dedicate a questo tema.

Riferimenti bibliografici

⁽⁹⁾ DM n. 78 del 18 febbraio 2016.

⁽¹⁰⁾ DM n. 105 del 26 febbraio 2016.

- Argentin, G., Ballarino, G., Colombo, S. (2014). Investire in formazione dopo la laurea: il dottorato di ricerca in Italia, Working paper n. 60, AlmaLaurea Inter-University Consortium.
- Auriol, L. (2010) “Careers of Doctorate holders: employment and mobility patterns” *OECD STI Working paper* 2010/4
- Gaeta, G.L., Lubrano Lavadera, G., Pastore, F. (2016). Much ado about nothing? The wage effect of holding a Ph.D. degree but not a Ph.D. job position, IZA DP No. 10051, July 2016
- OECD. Publishing (2013). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pastore F. (2015), *The Youth Experience Gap. Explaining National Differences in the School-to-Work Transition*, Springer Briefs, Physica Verlag, Heidelberg.
- Tiraboschi, M. (2015). Dottorati industriali, apprendistato per la ricerca formazione in ambiente di lavoro: Il caso italiano nel contesto internazionale e comparato. *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, (11), 25-48.

Uno, nessuno, centomila: i numeri dei ricercatori in Italia e all'estero*

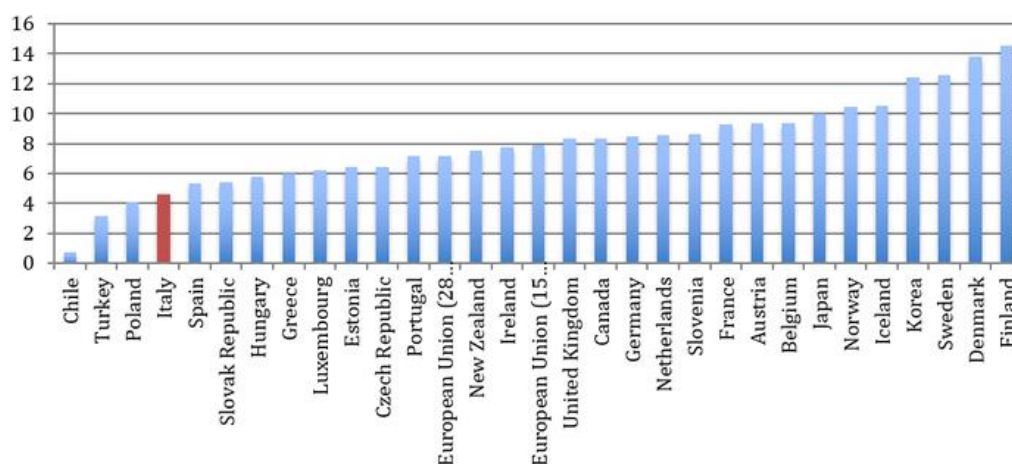
di Elena Prodi

L'Italia è uno dei paesi sviluppati con il minor numero di ricercatori al mondo. Solo Cile, Turchia e Polonia registrano un dato inferiore a quello italiano (fig. 1). Le istituzioni internazionali attribuiscono questo ritardo nei campi della ricerca applicata e dello sviluppo sperimentale alla quota molto bassa di ricercatori che lavorano nelle imprese e nel settore privato. Secondo la definizione di [Eurostat](#), i ricercatori non sono solamente «una sottocategoria del personale addetto alle più disparate attività di ricerca e sviluppo, sono soprattutto professionisti della creazione di nuova conoscenza, prodotti, processi, metodi e sistemi, capaci di gestire a pieno i progetti in cui sono coinvolti come dei veri e propri manager». Nel 2013 in Italia c'erano circa 163.925 di queste figure, di cui più di 116 mila equivalenti a tempo pieno. Un aumento di quasi il 50 per cento rispetto ai primi anni Duemila, quando i ricercatori erano 107.434. Ciò nonostante, l'Italia continua a registrare un notevole ritardo rispetto agli altri paesi europei in termini di investimenti, tanto in risorse finanziarie quanto umane, nei settori della ricerca

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 21 settembre 2016, n. 9.](#)

e dell'innovazione. 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. Oggi, l'UE-28 conta 2 milioni 706 mila ricercatori, corrispondenti a circa l'1 per cento della forza lavoro europea. Si tratta del 26 per cento in più rispetto al 2005, quando in seguito all'annessione dei paesi dell'Est si stimava che il totale dei ricercatori dell'UE-25 (Bulgaria, Romania e Croazia escluse) superasse di poco i 2 milioni.

Figura 1 – Ricercatori (in numero di unità fisiche) per 1.000 appartenenti alla forza lavoro



Fonte: *Database OECD*, 2013

La figura 1 che segue riporta il numero di ricercatori, afferenti al settore e pubblico e privato, per 1000 appartenenti alla forza lavoro. 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.

Secondo i dati [Eurostat](#), Portogallo, Germania e Austria hanno di recente conosciuto un sensibile incremento nel numero dei ricercatori. **In Italia, invece, nonostante l'aumento dell'organico nel periodo 2003-2013, la quota del personale operante nel settore della ricerca rimane molto basso, rispetto agli altri paesi selezionati per la comparazione.**

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 | 2013 | 2003 | 2013 | 2003 | 2013 | 2003 | 2013 |
| Italia | 70.332 | 118.000 | 39 | 41 | 19,8 | 17 | 39 | 39 |
| Germania | 268.942 | 360.300 | 60 | 56 | 14,6 | 16 | 25,7 | 28 |
| Danimarca | 29.791 | 40.900 | 49 | 62 | 18 | 7 | 31,4 | 25 |
| Francia | 192.790 | 265.200 | 52 | 60 | 12,7 | 11 | 34 | 28 |
| Spagna | 92.523 | 123.200 | 29 | 36 | 16,6 | 17 | 53 | 47 |
| Regno Unito | Nd | 259.300 | 45,8 | 36 | 4,5 | 3 | Nd | 59 |
| Svezia | 48.186 | 66.643 | 60,6 | 69 | 4,91 | 4 | 34,5 | 26 |
| EU-15 | 1 071.625 | 1 547.856 | 49,2 | 48,9 | 11,6 | 10,7 | 38 | 37,8 |
| Giappone** | 652.369 | 660.000 | 65 | 75 | 5,17 | 5 | 27,7 | 19 |
| Cina* | 862.108 | 1 484.000 | 56,2 | 62 | 22,3 | 19 | 21,6 | 19 |
| Stati Uniti** | 1 126.251 | 1 252.900 | Nd | 68 | Nd | Nd | Nd | Nd |

Fonte: Eurostat

* i dati si riferiscono al 2012

** i dati si riferiscono al 2011

Ciò appare ancora più chiaramente andando ad 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

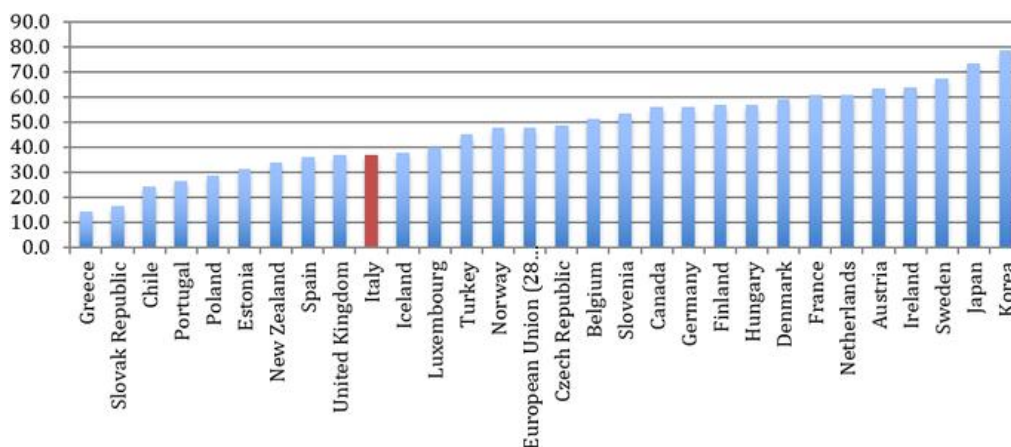
imprese, gli organismi di governo e le università. **Il dato comparato ci permette di vedere come nell'ultimo decennio il profilo italiano sia rimasto pressoché statico in tutti e tre i settori.** Questo aspetto è preoccupante per due ragioni: da un punto di vista strettamente nazionale poiché il numero 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.

Solo Spagna e Regno Unito registrano, come in Italia, un record negativo nei valori relativi al personale addetto alla ricerca, intesa in senso stretto, nel settore privato, con la differenza però che la Spagna ha conosciuto un incremento più che doppio (+53,25 per cento) dell'organico dei ricercatori nell'ultimo decennio. Questi tre paesi presentano un simile profilo anche negli altri due settori presi in esame, confinando circa la metà dei loro ricercatori nell'ambito accademico e allocando pochi posti per la ricerca nell'ambito della pubblica amministrazione.

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 (circa il 48 per cento), se comparata ai suoi maggiori *competitors*, per esempio agli Stati Uniti, le cui imprese impiegano il 68 per cento dei ricercatori, alla Cina (62 per cento) e al Giappone (75 per cento). Questo tratto appare più chiaramente nella figura 2 in cui riportiamo il valore percentuale dei ricercatori impiegati nelle imprese in alcuni paesi dell'area Oecd. In questo ambito, **valori percentuale relativi alle risorse umane piuttosto contenuti sono indice della scarsa capacità delle industrie domestiche di esprimere a**

pieno il loro potenziale nella creazione di nuove conoscenze e innovazione.

Figura 2 – Ricercatori del settore privato (percentuale sul totale nazionale dei ricercatori equivalenti tempo pieno)

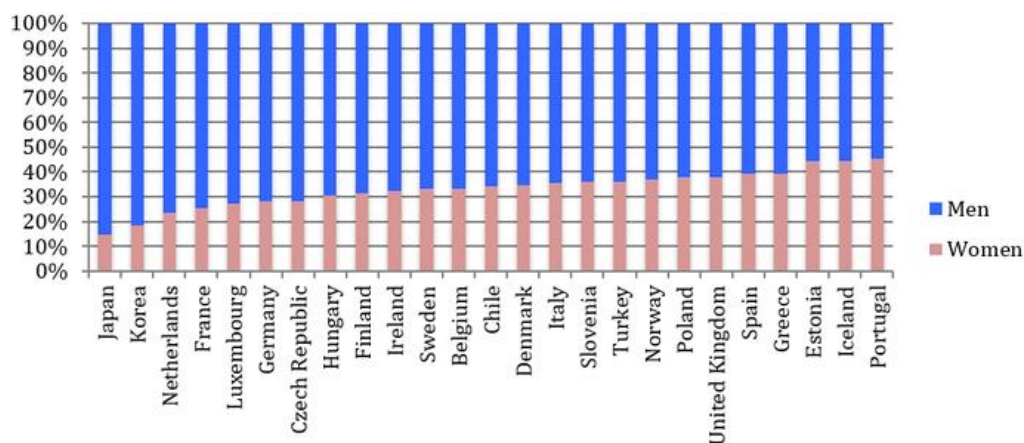


Fonte: *Database OECD*, 2013

La professione del ricercatore è poi per sua natura particolarmente sensibile alla struttura dell'età del personale e alla rapida obsolescenza delle competenze. Già nei primi anni Duemila, alcuni studiosi hanno scritto che la produttività scientifica di un Paese viene tarata anche sulla «capacità di assicurare al sistema un efficace ricambio generazionale» (E. Reale, *Essere ricercatori in Europa: Le particolarità del caso italiano*, 2003, disponibile on-line al sito: http://www.analysis-online.net/wp-content/uploads/2013/03/4.Reale_risorseUmane.pdf) per garantire l'eccellenza dei risultati della ricerca, la circolazione delle idee e la trasmissione della conoscenza. Anche su questo fronte l'Italia occupa una posizione di debolezza nel panorama europeo. **La mobilità dei ricercatori è un concetto cardine per la creazione di uno spazio europeo della ricerca**, ma funziona se lo spostamento è circolare e non segue una direttrice lineare tesa all'espatrio definitivo. Un recente rapporto della [Commis-](#)

[sione Europea](#) registra che negli ultimi dieci anni solo un terzo dei dottori di ricerca dichiara di aver speso più di tre mesi all'estero nel periodo post-doc. L'Italia, come molteplici paesi dell'Europa mediterranea e dell'est, si colloca al di sotto della media europea (32 per cento): solo un quarto dei ricercatori ha fatto esperienze di lavoro all'estero, ben al di sotto dei tassi di mobilità registrati dai nei paesi del nord Europa, fatta eccezione per il Regno Unito. Ancora, a parziale conferma della scarsa mobilità circolare del personale italiano del settore della ricerca, recenti dati [Istat](#) mostrano che tra tutti i dottori di ricerca che hanno conseguito il titolo in Italia negli anni 2008 e 2010, il 22 per cento dei dottorati in scienze matematiche ed informatiche hanno scelto di emigrare stabilmente all'estero, seguiti dal 31,5 per cento dei dottori in scienze fisiche e dal 16,4 per cento dei dottori in ingegneria industriale e dell'informazione. Complessivamente, il 12,9 per cento dei dottori di ricerca del 2008 e del 2010 è emigrato all'estero, un dato in sensibile aumento rispetto al 7 per cento dei dottori espatriati degli anni 2004 e 2006. Emigrano più gli uomini (16,6 per cento) delle donne (9,6 per cento).

Figura 3 – Ricercatori donne (percentuale sul totale dei ricercatori, espresso in unità fisiche)



Fonte: *Database OECD*, 2013

Assumendo una prospettiva di genere, il saldo della presenza femminile tra il totale dei ricercatori in Italia è, in percentuale, allineato a quello delle altre esperienze internazionali: la scarsa presenza delle donne tra il personale della ricerca è un fattore comune a molti Paesi, come appare chiaramente dal confronto nella figura 3. In Europa le donne che fanno ricerca sono 897.963 e costituiscono il 33,17 per cento del totale dei ricercatori europei. La percentuale delle donne è più alta nei paesi dell'est Europa: in paesi come Bulgaria, Lituania, Estonia, Repubblica Slovacca e Slovenia la media è più alta rispetto a quella europea. In Italia le ricercatrici sono 58.522, circa il 35 per cento del totale, di cui 11.315 sono impiegate nel settore privato. Anche in Francia e in Germania la presenza femminile non è ampiamente diffusa nel settore della ricerca, in cui solo un quarto dei ricercatori è donna.

Come appare chiaramente dai dati presentati, **lo sforzo dell'Italia volto ad accrescere la base occupazionale dei ricercatori, o quanto meno a valorizzare le migliori risorse umane disponibili favorendo la mobilità transnazionale o intersettoriale, sembra essere insufficiente se comparato al panorama internazionale.** I numeri della ricerca in Italia riportati nelle tabelle e nei grafici in prospettiva comparata e temporale fotografano un panorama immobile che non ha conosciuto sensibili cambiamenti negli ultimi dieci anni, sia con riferimento al numero dei ricercatori, sia con riferimento alla distribuzione del personale tra il settore pubblico e privato. **La presenza dei ricercatori nelle imprese appare sottodimensionata in comparazione alle altre esperienze internazionali,** fatte eccezioni per il Regno Unito e per la Spagna, che però ha conosciuto un consistente incremento nell'organico dei ricercatori nel periodo

preso in considerazione. Numeri così ridotti sembrano andare in direzione contraria a quella indicata dall'Europa già nei primi anni Duemila verso uno spazio europeo della ricerca. Appare pertanto fondamentale valorizzare le risorse umane che svolgono attività di ricerca ad alto contenuto intellettuale non solo negli apparati pubblici e universitari, ma anche nelle aziende e nelle reti di imprese, ampliando ai giovani le possibilità di accesso ad una professione che svolge oggi un ruolo strategico nell'accompagnamento dei tradizionali sistemi produttivi dei paesi sviluppati verso un'economia il cui baricentro si sostanzia sempre più nel digitale e nei servizi al manifatturiero.

Il credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo: l'Italia nel contesto internazionale*

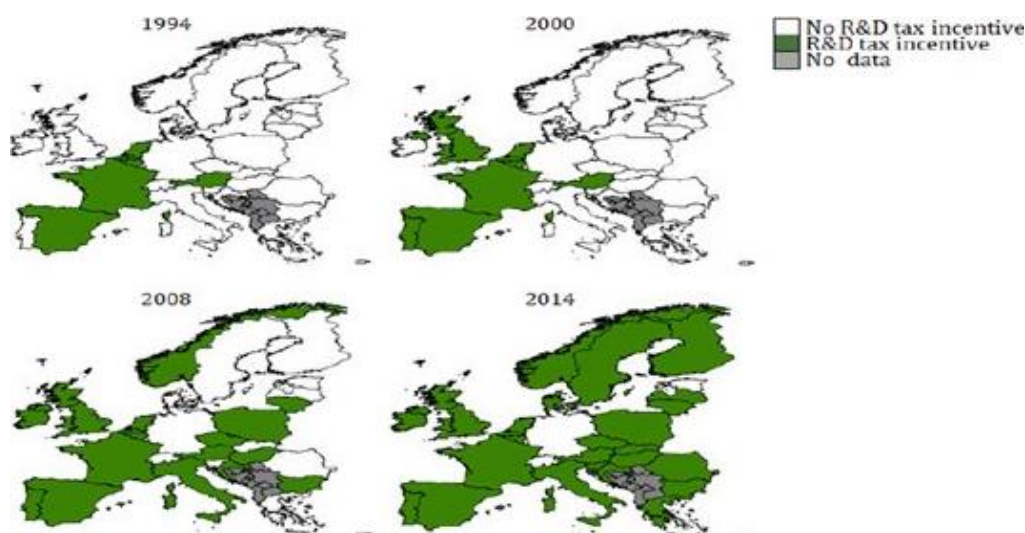
di Elena Prodi e Giulia Rosolen

Nei nuovi scenari economici aperti dalla Industry 4.0 e della sharing economy, l'agilità e la capacità di innovare rapidamente prodotti e processi e di mutare fornitori e alleanze rappresentano un importante fattore competitivo per le aziende. Imprescindibile di fronte a queste sfide appare il rilancio dei settori ricerca e sviluppo delle imprese, da realizzarsi anche attraverso il diretto supporto dello Stato. Sebbene in maniera non univoca, l'evidenza empirica, sia a livello internazionale che in Italia, mostra come gli incentivi pubblici a sostegno delle attività di innovazione delle aziende comportino un incremento dell'investimento privato in ricerca e sviluppo e, conseguentemente, benefici per la società che vanno al di là di quelli ottenuti entro le mura dell'impresa ([OECD, *Fiscal incentives for R&D and innovation in a diverse world*, 2016](#)).

È sulla scorta di queste considerazioni che molti programmi pubblici a sostegno della R&S nelle imprese sono stati recente-

* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 21 settembre 2016, n. 9](#).

mente implementati in diversi Paesi, non da ultimo in Italia. In particolare, il credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo è stata, soprattutto negli ultimi anni, la misura maggiormente utilizzata a livello europeo per sostenere l'innovazione nel settore privato ([EU Commission, *A Study on R&D Tax Incentives*, 2014](#)).



Fonte: E. Gaillard, B. Straathof, *Will R&D tax incentives get Europe growing again?*, Vox CEPR's policy portal, 20 gennaio 2015

Il credito d'imposta, infatti, secondo gli studi condotti a livello internazionale, rappresenta la misura più efficiente per [stimolare la produzione](#) di ricerca nelle aziende. Tempi di erogazione più brevi, abbattimento dei costi amministrativi per le imprese e di gestione per le pubbliche amministrazioni e riduzione del rischio che gli imprenditori partecipino al “mercato politico” in cui vengono distribuiti i sussidi costituiscono le ragioni per cui tali misure sono preferite a quelle a bando ([OECD, *Main features of R&D tax incentives provisions in selected OECD and non OECD countries*, 2015](#)).

La crescente diffusione del credito di imposta tra gli Stati Membri, in uno con la convinzione che questa misura rappresenti una

scelta efficiente per rilanciare gli investimenti [in ricerca e](#) sviluppo, ha spinto la Commissione ad elaborare ulteriori e più specifiche raccomandazioni in materia. Queste ultime, enfatizzano la necessità di privilegiare nell'accesso al beneficio le spese sostenute per il personale adibito ad attività di ricerca e sviluppo e, segnatamente, a favore di start up innovative e di giovani imprenditori, come già succede in Francia, dove il governo ha introdotto uno specifico credito d'imposta fruibile dai fondatori di aziende ad alto potenziale di innovazione.

In Italia il credito d'imposta è stato introdotto per la prima volta nei primi anni Duemila. A differenza del precedente, rivolto alle sole Pmi, il nuovo credito di imposta, così come disciplinato dalla [Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 \(articolo 1 comma 35\)](#), si rivolge alla generalità delle imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo, ivi comprese le reti d'impresa ed i consorzi, a prescindere dalla loro forma giuridica, dal settore economico in cui operano e dal regime contabile adottato. In questo senso, l'Italia è uno dei paesi che più ha ampliato il campo di applicazione del beneficio, alla stregua di quanto già fatto in Spagna, dove possono usufruire del credito d'imposta tutte le imprese o i lavoratori autonomi che hanno un dipartimento di ricerca e sviluppo che svolgono innovazione tecnologica. In Francia e in Olanda, le più importanti misure fiscali introdotte sono fruibili da tutte le imprese senza restrizioni di settore o dimensione. Già nel Regno Unito sono attualmente vigenti due regimi, uno a favore delle Pmi e uno per le aziende più grandi, che presentano criteri di accesso ed eleggibilità ai sussidi differenti. Per contro, in Germania la detassazione non è particolarmente diffusa, alla quale sono preferite politiche pubbliche a sostegno della ricerca privata che supportino il lato della domanda. Il governo tedesco interviene poco attraverso crediti di imposta e misure indirette, ma offre

generose borse di studio, finanziamenti diretti e appalti/bandi pubblici attraverso cui si cerca di stimolare la domanda di prodotti e servizi innovativi.

Un'altra significativa novità del nuovo credito di imposta riguarda l'automaticità dello stesso e la sua natura incrementale: in questo caso, la base di calcolo dello sgravio fiscale è costituita dalla spesa, sostenuta durante un dato periodo, in eccesso rispetto a un dato livello di riferimento. Oggi, solo Spagna, Irlanda, Portogallo (e fino al 2008 la Francia) adottano il metodo incrementale, mentre la maggior parte dei paesi fa uso del credito di imposta sul livello, dove la base di calcolo dello strumento è il totale della spesa in R&S in un certo periodo di tempo. Ancora, la maggior parte degli Stati membri riconosce un generoso credito d'imposta per le spese di personale altamente qualificato impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo, mentre gli oneri derivanti dall'ammortamento dei fabbricati e delle attrezzature destinati alla realizzazione di operazioni innovative e di ricerca sono oggetto di importanti sgravi in Italia, Francia, Spagna e Olanda.

È altresì interessante specificare come in Italia, ai fini della spettanza del credito d'imposta, la [Circolare interpretativa dell'Agenzia delle entrate n. 5/E del 16 marzo 2016](#) abbia esplicitamente indicato che le attività di ricerca e sviluppo agevolabili «possono essere svolte anche in ambiti diversi da quelli scientifico e tecnologico (ad esempio, in ambito storico o sociologico)» atteso che, in linea generale, le attività di ricerca e sviluppo siano volte all'acquisizione di nuove conoscenze, all'accrescimento di quelle esistenti e all'utilizzo di tali conoscenze per nuove applicazioni.

Se da un lato l'incremento del credito di imposta e le modifiche procedurali apportate alla sua erogazione rappresentano un significativo ampliamento del ventaglio degli strumenti a favore delle attività di ricerca in Italia, poiché allineano il nostro paese alle migliori esperienze europee, dall'altro lato ci si chiede chi sarà poi, in termini operativi, a realizzare le attività di ricerca nelle imprese. È tristemente noto che l'Italia conti pochi ricercatori nel settore privato, e quei pochi non sembrano essere adeguatamente valorizzati e contrattualizzati ([ISTAT, *Ricerca e sviluppo in Italia. Anno 2013, 2015*](#)). Allocare adeguate risorse [finanziarie è sicuramente](#) necessario per rilanciare gli investimenti in ricerca e sviluppo in una società che voglia veramente definirsi fondata sulla conoscenza. Quest'ultima tuttavia può essere realizzata solo se un Paese può contare su una dotazione sufficiente di capitale umano, condizione che al momento l'Italia sembra non soddisfare e a cui può porre rimedio solo inserendo in cima alle priorità dell'agenda politica economica questo tema. Puntare sui ricercatori prima ancora che sulla ricerca in sé, è questo ciò che davvero auspichiamo dall'annunciato *Piano Calenda*, perché l'innovazione, si sa, è sempre arrivata non grazie alla burocrazia o alle agevolazioni, ma attraverso le persone.

Dottorato industriale e ricerca in azienda: un importante chiarimento del MIUR*

di Elena Prodi

Con nota del 31 agosto 2016, in attuazione del *Piano Nazionale della Ricerca 2015-2020*, il MIUR ha introdotto alcune importanti novità in materia di **dottorati innovativi e formazione in ambiente di lavoro**. Apparentemente, queste modifiche sembrano interessare solo il mondo accademico, ma hanno invero importanti ricadute anche sulle aziende interessate al tema della ricerca e sviluppo. Le nuove linee guida ministeriali stabiliscono infatti i criteri per distinguere i tradizionali *philosophical doctorates (PhD)* dai **dottorati innovativi e cioè il dottorato internazionale** (che rafforza la collaborazione con attori istituzioni all'estero), **il dottorato intersettoriale/industriale** (che promuove l'integrazione con settori esterni all'accademia) e **il dottorato interdisciplinare** (che favorisce la fertile contaminazione tra discipline e gruppi di ricerca). Queste tipologie non sono da considerarsi reciprocamente esclusive, ma in prospettiva sarà valorizzata le combinazioni delle stesse.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33](#).

La nota ministeriale richiama molto opportunamente i *Principi per una formazione dottorale innovativa definiti nel 2011 dalla Commissione europea* al fine di istituire un flessibile quadro di riferimento concettuale entro il quale elaborare un approccio comune allo sviluppo di percorsi di dottorato di ricerca in Europa. I principi adottati a livello comunitario fissano i criteri per la progettazione di percorsi di formazione dei dottori di ricerca nel segno dell'innovazione, esortando gli Stati membri a predisporre le adeguate condizioni per condurre ricerca di qualità e creare un ambiente istituzionale capace di attrarre eccellenze scientifiche. I principi raccomandano altresì un approccio interdisciplinare alla ricerca, l'istituzione di meccanismi di controllo della qualità e trasparenza dei percorsi, internazionalizzazione delle attività, sviluppo delle competenze trasversali dei dottorandi e coinvolgimento attivo dell'industria nella progettazione dei curricula. Occorre precisare che, conformemente agli indirizzi comunitari, l'aggettivo "industriale" deve essere inteso in senso ampio e atecnico «includendo tutti i settori del mercato del lavoro privato e pubblico, dalle imprese profit, alle istituzioni pubbliche, fino a ONG e istituzioni di tipo caritatevole o culturale».

L'importanza della nota ministeriale risiede nel fatto che non solo introduce nuovi criteri e connesse tipologie di dottorato innovativo, ma fa finalmente chiarezza nella definizione dei parametri per accreditare un corso di dottorato come industriale/intersectoriale. Si segnalano positivamente, in particolare, le disposizioni che superano le incertezze legate alla definizione di dottorato industriale riportata all'articolo 11, comma 2, del decreto ministeriale 8 febbraio 2013, n. 45 (*Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati*). Il regolamento istituiva tre distinte fattispecie di dottorato (dotto-

rato in collaborazione con le imprese, dottorato industriale e apprendistato di alta formazione) «accomunate da una generica quanto auspicata apertura dei i tali percorsi di dottorato verso il mercato del lavoro e il sistema delle imprese» (M. Tiraboschi, *Dottorati industriali, apprendistato per la ricerca, formazione in ambiente di lavoro. Il caso italiano nel contesto internazionale e comparato*, in DRI n. 1/XXIV-2014). Distinguendo il “dottorato in collaborazione con le imprese” (che per il regolamento è quello realizzato attraverso il convenzionamento dei corsi e delle scuole di dottorato con “imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo”) dai dottorati industriali (per i quali il regolamento non fornisce una definizione, salvo prevedere la possibilità di avviare al dottorato i dipendenti di imprese impegnati in attività di elevata qualificazione) il regolamento aveva tuttavia alimentato forte incertezza rispetto alla connotazione di quest’ultimo che, anche per indicazione dell’ANVUR, pareva limitato ai soli dipendenti delle imprese.

Le nuove linee guida ministeriali, con formulazione opportunamente ampia e flessibile, chiariscono adesso che i corsi di dottorato accreditati con la dicitura “Dottorati industriali” potranno essere da un lato i corsi in convenzione con le imprese (art. 11, comma 1, del DM 45/2013) con la possibilità anche di riservare un numero di posti ai dipendenti di una o più aziende (art. 11, comma 2, del DM45/2013) (tipo 1); dall’altro, i corsi di dottorato convenzionale che hanno, al proprio interno, dei curricula realizzati in collaborazione con le imprese (tipo 2). Facendo in particolare riferimento al PON finalizzato all’utilizzo delle risorse comunitarie FSE/FESR, che prevede la disponibilità di un co-finanziamento per i Corsi di dottorato innovativo a indirizzo industriale, si evidenziano anche le caratteristiche principali che tali percorsi devono avere e cioè la progettazione congiunta, anche in relazione a percorsi di singoli

dottorandi, e la possibilità per i dottorandi di trascorrere un periodo di formazione presso l'impresa o all'estero. **Tra i temi di ricerca intorno ai quali progettare i percorsi di dottorato industriale, prioritari saranno considerati i temi della *Industry 4.0*** (vedi F. Seghezzi e M. Tiraboschi, *Industria 4.0, un quadro di riferimento per capire (e attuare) il piano Calenda*, ADAPT Special Bulletin n. 10/2016), quelli riconducibili alla integrazione dei servizi, internet e tecnologie informatiche nella produzione industriale.

La nota definisce, poi, accanto alla tipologia del dottorato industriale, quella del dottorato intersettoriale, caratterizzato dalla collaborazione con i partner esterni all'Università, sia pubblici che privati, nella definizione dei programmi di ricerca, nel processo di formazione e nella supervisione congiunta del lavoro e dall'attenzione particolare dedicata al *mentoring* per le prospettive di carriera dei dottori di ricerca. Simili in quanto a finalità e caratteristiche formative, le due tipologie si differenziano sul piano della composizione della rete di attori coinvolti. Nella nota si specifica, infatti, che ai fini dell'accreditamento, l'uso di volta in volta del termine "industriale" o "intersettoriale" farà riferimento alla composizione del partenariato: laddove esso sia prevalentemente composto da imprese, si applicherà l'art. 11 del DM 45/2013, negli altri casi si applicherà la terminologia "Dottorato intersettoriale".

È questo un cambio di passo importante rispetto alla impostazione formalistica del DM 45/2013, cambiamento che si auspica possa essere seguito da una coerente revisione dei criteri per l'accreditamento dei corsi e delle sedi di dottorato di ricerca. Il DM 45/2013 prevede, infatti, che solo le sedi in cui il collegio docenti sia composto in modo maggioritario da professori universitari possano rilasciare il titolo di dottorato, logica che sem-

bra penalizzare il contributo progettuale dei partner esterni che, per essere pienamente coinvolti nella progettazione delle attività di ricerca, devono avere ampia legittimazione se non proprio pari dignità (cfr ancora M. Tiraboschi, *L'inquadramento giuridico del lavoro di ricerca in azienda e nel settore privato: problematiche attuali e prospettive future*, in DRI n. 4/XXVI-2016).

Oltre a chiarire le differenze tra intersettorialità e dimensione industriale, le linee guida ministeriali introducono altre due dimensioni caratterizzanti un percorso dottorale innovativo. Si tratta dei requisiti di internazionalità e interdisciplinarietà, elementi strategici per transizione del modello italiano verso una configurazione più vicina alle migliori pratiche internazionali. I corsi di dottorato accreditati come internazionali si dovranno distinguere per un ambiente di ricerca aperto e caratterizzato da un'elevata mobilità internazionale dei dottorandi per la conduzione del progetto di ricerca, l'utilizzo delle co-tutele, la composizione internazionale del collegio di dottorato, il rilascio di titoli congiunti e strategie di reclutamento internazionale di candidati dottorali. I dottorati interdisciplinari si distingueranno invece per la presenza di un forte tema centrale intorno a cui aggregare discipline e metodologie diverse al fine di portare a una comprensione più approfondita l'oggetto di studio e dotare i dottorandi di competenze trasversali ("*transferable skills*"). Queste ultime sono peraltro un requisito trasversale a tutte le tipologie di dottorato innovativo sopra citate, sebbene nel modello in oggetto costituiscano un aspetto da privilegiare.

Coerentemente con gli indirizzi europei sopra richiamati, sembra che l'obiettivo del recente intervento chiarificatore del MIUR sia assicurare un ampio riconoscimento a tutte le possibili forme di innovazione e di collaborazione tra accademia e imprese

nell'ambito della formazione dottorale, avendo riguardo di valorizzare le esperienze realmente innovative sul piano dei contenuti e delle modalità di progettazione e implementazione dei percorsi. L'importante passo in avanti da parte del MIUR consentirà, si auspica, una adeguata valorizzazione di questa e di altre innovative esperienze che stanno iniziando a diffondersi in Italia. L'esperienza internazionale e comparata dimostra, infatti, come il successo di simili percorsi innovativi di dottorato sia legato alla presenza di un sistema di *governance* in cui la progressiva strutturazione di partenariati paritetici tra atenei e settore privato consente lo sviluppo e la gestione di diversi *curricula* capaci di valorizzare la ricchezza dei diversi contesti di apprendimento (anche non formali).

Legge di bilancio 2017: le novità sul credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo*

di Giulia Rosolen

Stando alle anticipazioni contenute nella bozza della legge di bilancio 2017 ed in particolare alle disposizioni contenute nell'art. 4 della stessa, relative al credito d'imposta riconosciuto alle imprese che investono in ricerca e sviluppo, le novità all'orizzonte parrebbero riguardare, come anticipato peraltro nel [Piano Nazionale Industria 4.0](#), principalmente due aspetti: il campo di applicazione e la misura del beneficio.

Relativamente al primo punto, si conferma che il credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo spetta a tutte le imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico in cui operano nonché dal regime contabile adottato. Si precisa anzi quanto già anticipato a livello di prassi (v. [Circ. AE 16 marzo 2016, n. 5/E](#), p. 8) ovvero che l'agevolazione spetta anche alle stabili organizzazioni nel territorio nazionale di imprese non residenti che eseguono le attività di ricerca e sviluppo nel caso di contratti stipulati con imprese residente o localizzate in altri stati

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36](#).

membri dell'Unione Europea ovvero facenti parte dello spazio economico europeo ovvero anche quelli inclusi in una specifica lista del Ministero delle finanze (v. [d.m. 4 settembre 1996](#)). Pur in assenza di un'espressa previsione normativa equivalente ci pare debbano continuare a ritenersi incluse nel campo di applicazione del beneficio anche le reti d'impresa e gli enti non commerciali (associazioni, comitati, fondazioni, ONG...) così come peraltro affermato dalla stessa agenzia delle entrate nella circolare già citata. Sempre con riguardo al campo di applicazione, una novità importante riguarda invece la ricerca agevolabile e più nello specifico le spese di personale. Differentemente da quanto previsto in precedenza, la bozza della legge di bilancio prevede che ai fini della determinazione del credito d'imposta siano ammissibili le spese relative a tutto il personale impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo, eliminando quindi la necessità, per godere del beneficio in misura rafforzata, che tale personale sia "altamente qualificato" ovvero in possesso del titolo di dottore di ricerca, dello status di dottorando o del titolo di laurea magistrale in materie scientifiche (v. [d.m. 27 maggio 2015](#)). In punto, va ricordato che l'Agenzia delle entrate, nella citata circolare, aveva viceversa precisato che le spese sostenute per il personale non qualificato impiegato in attività di ricerca e sviluppo potessero essere agevolate nella misura del venticinque per cento, potendosi ricondurre tale voce nell'ambito delle "spese per competenze tecniche".

Venendo ora al secondo aspetto, la bozza della legge di bilancio prevede che il credito d'imposta spetti fino ad un importo massimo annuale di 20 milioni di euro, una misura quattro volte superiore a quella prevista in precedenza (5 milioni). Si conferma viceversa che il beneficio spetta a condizione che la spesa complessiva per investimenti in attività di ricerca sostenuti dall'impresa ammonti ad almeno 30.000. Inoltre, differentemente da quanto previsto in precedenza si dispone che

l'agevolazione spetti ora nella misura del cinquanta per cento (in luogo del venticinque per cento) anche per la spesa incrementale per le quote di ammortamento delle spese di acquisizione o utilizzazione di strumenti e attrezzature di laboratorio in relazione alla misura e al periodo di utilizzo per l'attività di ricerca e sviluppo e comunque con un costo unitario non inferiore a 2.000 euro al netto dell'imposta sul valore aggiunto e per le competenze tecniche e privative industriali relative a un'invenzione industriale o biotecnologica, a una topografia di prodotto a semiconduttori o a una nuova varietà vegetale, anche acquisite da fonti esterne. In tal modo la misura del credito d'imposta viene individuata nella misura del cinquanta per cento per tutte le spese individuate come ammissibili senza le differenziazioni previste in precedenza con l'obiettivo di prevedere un incentivo a rafforzato a sostegno degli investimenti in capitale umano altamente qualificato e di quelli sostenuti per la ricerca *extra muros*.

Si conferma infine l'automaticità del beneficio, che non è sottoposto quindi ad alcuna istanza "autorizzatoria" ma ad un mero controllo ex post: per ottenere il credito d'imposta rimane quindi sufficiente indicarne l'ammontare nella dichiarazione dei redditi.

Le modifiche contenute nella bozza di legge paiono nel complesso confermare in larga parte lo strumento del credito d'imposta nella sua strutturazione previgente di incentivo rivolto in modo non selettivo alla generalità delle imprese (a prescindere da ogni considerazione settoriale o dimensionale) e motivato dall'obiettivo di politica generale di stimolare la ricerca e lo sviluppo. Così configurata la misura non costituisce aiuto di stato e può continuare ad essere cumulata ad altri incentivi e attuata in tempi molto brevi.

La direzione intrapresa dal nostro paese, seppure apprezzabile, non pare, allo stato, rispondere pienamente alle sol-

lecitazioni europee (v. il denso report condotto per conto della [Commissione europea, A Study on R&D TaxIncentives. Final Report, 2014, n. 52](#)), secondo le quali si sarebbero dovute mettere a punto: a) misure rafforzate e differenziate per favorire l'inserimento di (giovani) ricercatori in impresa; b) misure ad hoc per favorire gli investimenti in ricerca e sviluppo da parte delle imprese di nuova costituzione; c) misure di agevolazione basate sul volume degli investimenti e non sull'incrementalità e ciò principalmente al fine di ridurre le complessità amministrative e i costi di gestione legati al calcolo dell'incremento ed evitare che le imprese cambino i propri piani di investimento per adattarli ai requisiti previsti dall'agevolazione fiscale.

L'auspicio è che il tempo che ci separa dall'approvazione definitiva della legge possa accompagnare una riflessione seria e attenta sulla necessità di rilanciare concretamente gli investimenti in ricerca dei privati, valorizzando e promuovendo la figura del ricercatore aziendale, quale leva strategica per incrementare la produttività e la competitività del nostro paese in tutti i settori.

14.

LAVORO PUBBLICO

L'estensione applicativa del Jobs Act al pubblico impiego e le recenti pronunce (non) intervenute sulla questione*

di Lorenzo Maria Pelusi

Il d.lgs. n. 23/2015, in attuazione della legge delega n. 183/2014 (c.d. Jobs Act), reca le disposizioni in materia di **contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti**, introducendo in sostanza un nuovo impianto sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi destinato ad applicarsi ai lavoratori assunti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015. Al di là delle considerazioni relative all'opportunità di questa riforma, permangono numerosi dubbi interpretativi strettamente legati alla formulazione normativa e al campo di applicazione della stessa. In particolare **nulla viene detto circa l'applicabilità della nuova disciplina ai dipendenti pubblici**, questione che ha quindi suscitato un ampio dibattito fra gli interpreti.

Va in primo luogo ricordato quali siano ad oggi le fonti regolatrici del pubblico impiego privatizzato (con esclusione quindi del personale di cui all'art. 3 del d.lgs. 165/2001, ancora assoggettato al regime di diritto pubblico). Ai sensi del secondo comma

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 gennaio 2016, n. 1.](#)

dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001 (recante le “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”), **«i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo»**. Peraltro l’art. 51 dello stesso decreto prevede che **«la legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti»**.

Alla luce di un quadro normativo così scarno, e **mancando soprattutto una esclusione esplicita del settore pubblico, parte della dottrina** (cfr. Pisani, 2015; Marazza, 2015; Romeo, 2015; Tampieri, 2015) **ha ritenuto applicabile la nuova disciplina anche agli statali**.

Sul fronte opposto (Boscati, 2015; Carinci, 2015; Ricchezza, 2015; Garilli, 2015), **per converso, si è sostenuto che nel silenzio del legislatore si dovrebbe ritenere escluso il pubblico impiego dal raggio applicativo del decreto legislativo n. 23/2015** il quale peraltro, nel richiamare espressamente all’art. 1 le figure di operai, impiegati e quadri pare riferirsi al solo settore privato. In tal senso depongono infatti due circostanze: vengono inclusi i quadri, che costituiscono una categoria legale inesistente nell’ambito della dipendenza pubblica privatizzata, e non si fa invece riferimento ai dirigenti, che solo nel settore privato non godono dell’art. 18 St. lav., mentre in quello pubblico sì.

Nettamente contrario all'estensione applicativa il Governo.

Lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri ha infatti chiarito che intenzione dell'Esecutivo sarebbe di intervenire prossimamente con un nuovo provvedimento che escluda espressamente il pubblico impiego dal campo d'applicazione delle norme sul contratto a tutele crescenti (cfr. [Corriere della Sera del 6 dicembre 2015](#)). Un'occasione per questo intervento potrebbe essere l'attuazione della delega al riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche conferita al Governo dall'art. 17 della l. n. 124/2015 (c.d. riforma Madia).

In questo contesto si inseriscono due pronunce, una di legittimità e una di merito, ovvero la sentenza Cass. n. 24157 del 26 novembre 2015 e il decreto del Tribunale di Rimini n. 11 del 7 gennaio 2016, che parte della dottrina (Ichino, 2016) ha cercato di forzare ben oltre il *decisum* e l'effettivo raggio di operatività, al punto da trarne argomenti per ravvisarvi una conferma giurisprudenziale dell'applicabilità del tutele crescenti anche al lavoro pubblico (si rinvia, al riguardo, a Gamberini, Pelusi, Tiraboschi, 2016).

Con la sentenza **Cass. 26 novembre 2015, n. 24157**, si è chiarito che «l'art. 51 cpv. d.lgs. n. 165/01 prevede l'applicazione anche al pubblico impiego cd. contrattualizzato della **legge n. 300/1970 “e successive modificazioni e integrazioni”**, a prescindere dal numero di dipendenti. Dunque è innegabile che il nuovo testo dell'art. 18, legge n. 300/1970, come novellato dall'art. 1 legge n. 92/2012, trovi applicazione *ratione temporis* al licenziamento per cui è processo». Per tal via si è quindi applicato il primo comma dell'art. 18, come modificato dalla riforma Fornero, al licenziamento di un dipendente pubblico intimato in violazione della norma imperativa di cui all'art. 55-*bis*, comma 4, d.lgs. n.

165/2001, che disciplina la competenza in tema di procedimento disciplinare, così confermando la condanna alla reintegrazione disposta in secondo grado.

Detta sentenza, a ben vedere, **si limita a stabilire la piena applicabilità ai dipendenti pubblici dello Statuto dei lavoratori, incluse ovviamente anche le successive modifiche introdotte all'art. 18 dalla l. n. 92/2012. Questo, però, senza prendere posizione, direttamente o anche solo indirettamente, in merito al decreto legislativo n. 23/2015.**

Nello stesso solco si colloca anche l'altra decisione. Il **decreto del Tribunale di Rimini, 7 gennaio 2016, n. 11/2016**, infatti, aderisce alla tesi secondo cui si debba applicare ai rapporti di lavoro pubblico la disciplina attualmente vigente in materia di licenziamenti illegittimi, sia sul piano sostanziale che su quello processuale.

In particolare, nel decreto in parola viene precisato che **il richiamo allo Statuto dei lavoratori contenuto nell'art. 51 del d.lgs. 165/2001 è effettuato «con l'utilizzo della tecnica del rinvio mobile che recepisce il contenuto di norme collocate in altre fonti adeguandosi automaticamente all'evoluzione delle medesime, dal che consegue l'applicazione del nuovo art. 18 St. lav. (e del rito speciale che il predetto articolo richiama) anche al pubblico impiego privatizzato.** La tesi contraria non chiarisce come sia possibile, a fronte di una lettera così chiara che la riforma non ha corretto né intaccato, dettando disposizioni transitorie, considerare il rinvio di tipo recettizio – e, per l'effetto, porre a base delle decisioni sui licenziamenti pubblici – il vecchio art. 18 St. lav. abrogato dalla legge 92/12, determinandone una sopravvivenza a tempo indeterminato che la norma

sopra riportata e la carenza di una espressa salvezza delle disposizioni precedenti paiono inequivocabilmente escludere».

Anche questa decisione, pertanto, chiarito che l'art. 51 del d.lgs. 165/2001 contiene un rinvio formale allo Statuto dei lavoratori, e non recettizio, riconduce il pubblico impiego nell'ambito di operatività dei regimi sanzionatori e del rito introdotti dalla riforma Fornero. **Ma ciò perché quest'ultima riforma è direttamente intervenuta sul testo dell'art. 18 dello Statuto, modificando la sua formulazione. Il decreto attuativo del Jobs Act sul contratto a tutele crescenti, al contrario, non ha inciso sul corpo normativo di cui alla l. n. 300/1970, limitandosi a introdurre una nuova disciplina che non sostituisce quella dello Statuto, bensì ad essa si affianca.** La nuova disciplina dei licenziamenti illegittimi, infatti, è destinata a trovare applicazione soltanto per i contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato stipulati successivamente al 7 marzo, mentre a tutti i contratti precedenti resteranno applicabili le norme statutarie.

Entrambe le pronunce esaminate, dunque, oltre a non dire nulla circa l'applicazione dell'impianto sanzionatorio dei licenziamenti a tutele crescenti al pubblico impiego, hanno ritenuto ad esso applicabile il nuovo art. 18 dello Statuto dei lavoratori, come modificato dalla l. n. 92/2012, in ragione di **argomentazioni che peraltro non sono affatto estensibili al d.lgs. n. 23/2015, essendo quest'ultimo del tutto estraneo al rinvio contenuto all'art. 51 del d.lgs. n. 165/2001.** Semmai, si potrebbe forse ottenere il medesimo risultato estensivo prospettato con riguardo alla riforma Fornero, se si riconducesse la disciplina *ex* d.lgs. n. 23/2015, anziché al rinvio dinamico allo Statuto dei lavoratori contenuto all'art. 51 appena citato, a quelle «leggi sui rapporti di

lavoro subordinato nell'impresa» cui fa riferimento l'art. 2, secondo comma, del d.lgs. n. 165/2001.

A volte ritornano: la lotta ai “fannulloni”*

di Marco Menegotto e Lorenzo Maria Pelusi

Ha subito fatto notizia la dichiarazione del Presidente del Consiglio di voler approvare nel Consiglio dei Ministri convocato per mercoledì prossimo il primo decreto di riforma della Pubblica Amministrazione, con un anticipo di circa un anno rispetto alla scadenza naturale della delega e ribaltando il “cronoprogramma” di cui si era parlato fino ad oggi.

L’esigenza (politica) nasce dalle continue notizie di casi in cui (talvolta numerosi) dipendenti pubblici si assentano abitualmente dal servizio, con l’aiuto di colleghi compiacenti che timbrano il cartellino al posto loro.

La volontà del Governo è quella di far avviare il procedimento disciplinare e disporre la relativa sospensione dal servizio e della retribuzione entro 48 ore dalla commissione dell’illecito disciplinare, almeno per i casi in cui i lavoratori siano colti sul fatto con prove inequivocabili (quali ad esempio le riprese dei circuiti di videosorveglianza).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 gennaio 2016, n. 1.](#)

L'intento, di per sé condivisibile, rischia però di cadere, nella pratica, in un nulla di fatto, se si considera che le leggi "d'impeto", confezionate in breve tempo e senza il confronto con i destinatari, spesso finiscono per esser lettera morta sin dalla nascita. È invece utile muoversi su questo terreno con cautela, analizzando i dati e con la consapevolezza che il nostro ordinamento conosce già, almeno dal 2009, buone regole in materia.

In attesa dello schema di decreto legislativo, si possono svolgere alcune considerazioni di massima.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha certificato che **dei procedimenti disciplinari aperti nel corso del 2013 (ultimi dati disponibili) è arrivato a conclusione ben il 91%, con una durata media dell'iter pari a 102 giorni, con picchi per il comparto Ministeri e Agenzie (148,5 giorni) e Università (121,5 giorni).** Tanto? Poco? Andiamo con ordine.

La legge oggi prevede che, per le ipotesi di illeciti cui conseguono sanzioni più gravi (sospensione dell'attività e della retribuzione per più di dieci giorni o licenziamento), l'ufficio competente debba contestare per iscritto al dipendente l'addebito entro quaranta giorni, convocandolo per il contraddittorio con un preavviso minimo di venti giorni. Infine l'ufficio deve esprimersi nel giro di altri centoventi giorni. Tempi dimezzati invece per le ipotesi in cui siano previste sanzioni minori.

Si può dire dunque che in media i dirigenti responsabili rispettino le prescrizioni legislative.

Con specifico riferimento alle vicende emerse dalla recente cronaca, è utile ricordare inoltre che **la legge prevede già il licenziamento senza preavviso nel caso di falsa attestazione della presenza in servizio o di giustificazione dell'assenza con certificati di malattia falsi o falsamente attestanti lo stato di**

malattia, senza la necessità di sospendere il procedimento interno in attesa della definizione della posizione dei singoli in sede penale.

In questi casi è pure prevista la reclusione da uno a cinque anni e la multa da 400 a 1600 euro, con risarcimento del danno patrimoniale (retribuzioni percepite) e di immagine alla amministrazione di appartenenza; sanzioni estese anche ai medici (che subiscono altresì la radiazione dall'albo) e a chiunque agevoli la commissione degli stessi illeciti.

Da questa rapida panoramica **non sembra emergere l'esigenza di un nuovo intervento normativo che, abbandonata di fatto l'idea di un Testo Unico per le nuove norme in materia di pubblico impiego, rischierebbe al contrario di appesantirne ancor di più la gestione.** Come già osservato, infatti, le regole ci sono e il problema, come spesso accade, è garantirne e, soprattutto, incentivarne l'applicazione. Pertanto, **piuttosto che intervenire sul versante sanzionatorio del fenomeno dell'assenteismo**, il cui attuale regime punitivo sembra già avere sufficiente efficacia deterrente, **sarebbe forse più opportuno puntare alla responsabilizzazione del ruolo di indirizzo e di governo delle amministrazioni pubbliche.** Obiettivo che si può raggiungere solamente attraverso un maggior grado di partecipazione dei lavoratori alle scelte gestionali, soprattutto con riguardo alle realtà più "a rischio", a cui si può pervenire solo attraverso un'azione consapevole delle parti sociali e dell'ARAN – gli unici che possono conoscere davvero la realtà in cui operano – cogliendo l'opportunità offerta dalla nuova stagione negoziale.

Ci sarebbe poi da chiedersi se non sia uno strumento altrettanto idoneo a contrastare l'assenteismo anche una maggiore (e migliore) partecipazione dei lavoratori agli utili at-

traverso effettivi premi di produttività. Ma ciò a condizione che questa partecipazione non sia architettata come un emolumento di automatica ed indiscriminata erogazione, bensì sia veramente condizionata al raggiungimento di significative soglie di efficienza. Ovviamente il parametro di questi premi non potrà essere l'utile prodotto dal singolo ufficio della PA in termini assoluti, ma dovrà essere individuato, soprattutto nel caso degli enti pubblici non economici, utilizzando indicatori effettivi ed oggettivi.

Prime note a caldo sul decreto contro i furbetti del cartellino*

di Marco Menegotto e Lorenzo Maria Pelusi

Dopo gli annunci ecco la norma. Con lo [schema di decreto legislativo](#) approvato dal Consiglio dei Ministri del 20 gennaio scorso, il Governo ha inteso porre rimedio al discusso fenomeno dei “furbetti del cartellino” della Pubblica Amministrazione.

La novella non riscrive integralmente la materia dei licenziamenti disciplinari nel pubblico impiego, preferendo invece intervenire direttamente sul testo dell’art. 55-*quater* del Testo Unico del Pubblico Impiego (d.lgs. n. 165/2001), con una **operazione di interpretazione autentica del concetto di “falsa attestazione della presenza in servizio”**.

Costituirà così **falsa attestazione della presenza in servizio** *«qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi (i quali pure risponderanno per aver agevolato in via attiva o omissiva la condotta fraudolenta) per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l’amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio circa il rispetto dell’orario di lavoro dello stesso»*.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1 febbraio 2016, n. 3.](#)

Nell'ipotesi in cui i dipendenti pubblici infedeli dovessero essere sorpresi **«in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze»**, sarà obbligo del responsabile della struttura o dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari **provvedere con atto motivato – entro 48 ore dalla conoscenza del fatto – alla sospensione cautelare del lavoratore dal servizio con privazione dello stipendio**. In questa fase preliminare il soggetto competente per la sospensione viene espressamente **esonero dall'obbligo di preventiva audizione dell'interessato**, ferma la facoltà dell'organo procedente di instaurare un contraddittorio a difesa, purché ciò non pregiudichi la tempestività del provvedimento cautelare. **Ogni ritardo, infatti, pur non dando luogo ad alcuna decadenza per l'Amministrazione sul piano sanzionatorio dell'addebito, potrà comportare la responsabilità disciplinare del soggetto obbligato a procedere alla sospensione.**

Nell'individuazione di quest'ultimo soggetto, il criterio adottato dal legislatore pare prestare il fianco a notevoli incertezze applicative. È previsto infatti che *«la sospensione è disposta dal responsabile della struttura in cui il dipendente lavora o, ove ne venga a conoscenza per primo, dall'ufficio competente di cui all'art. 55-bis, comma 4»*, ovvero l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari che ciascuna Amministrazione deve individuare secondo il proprio ordinamento. Ebbene, **il criterio della prima conoscenza non sembra idoneo ad individuare con certezza il soggetto competente**, soprattutto alla luce della responsabilizzazione disciplinare introdotta a suo carico in caso di inerzia, la quale potrebbe generare pratiche di reciproca attribuzione della responsabilità e quindi favorire proprio quella inerzia che la riforma mira a contrastare.

Di particolare interesse, ai fini della futura applicazione della norma, è dunque il modo in cui il dirigente viene a conoscenza della falsa attestazione della presenza in servizio.

La novella, in linea con gli esempi che già si sono fatti nelle sedi più disparate, richiama – oltre alla flagranza – strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze. Se per questi ultimi non appaiono emergere questioni rilevanti, una più attenta riflessione deve essere svolta con riferimento agli strumenti di sorveglianza.

È infatti con le telecamere della Polizia giudiziaria che vengono abitualmente documentati gli illeciti; ma se si trattasse di telecamere poste dall'Amministrazione allo specifico scopo di controllare il personale in servizio? **Non si può tacere la stretta connessione con la disciplina dei controlli a distanza**, di recente riscritta dal c.d. *Jobs Act* (per un commento si veda E. Dagnino, *Tecnologie e controlli a distanza*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, pag. 107 ss.).

L'art. 4 della legge n. 300/1970 impone che gli impianti audiovisivi siano «*impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale*»; **anche qualora l'ipotesi in commento fosse riconducibile alle “esigenze organizzative e produttive”**, lo stesso articolo subordina l'installazione alla sottoscrizione di un accordo con le rappresentanze sindacali.

Senza ulteriori specificazioni, dunque, molto dipenderà dall'interpretazione che verrà data del nuovo art. 4 St. Lav. in sede giudiziale, con tutte le incertezze del caso.

Contestualmente alla sospensione, è previsto il trasferimento degli atti all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari, che dovrà esaurire il procedimento entro 30 giorni.

Si tratta, di fatto, di un procedimento accelerato, parallelo a quello previsto dalla riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009), che rimarrà dunque in vigore per le restanti ipotesi previste dalla legge o dalla contrattazione collettiva.

Un nodo irrisolto è quello relativo alla natura del termine di 30 giorni previsto per la conclusione del procedimento disciplinare. Mentre infatti il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 55-*quater* esplicita che la violazione del termine delle 48 ore per la sospensione cautelare non determina l'inefficacia dalla sospensione cautelare né la decadenza dall'azione disciplinare, nulla si dice, al successivo comma 3-*ter*, con riferimento al termine per la conclusione del procedimento stesso.

La ratio della riforma, che aspira a una punizione certa, severa e immediata, **potrebbe indurre a ritenere che il termine di 30 giorni abbia efficacia perentoria.** Nello stesso senso depone altresì la considerazione secondo cui, se davvero il legislatore avesse voluto prevedere che anche questo termine non fosse a pena di decadenza, lo avrebbe detto espressamente, come avvenuto per il termine relativo alla sospensione immediata dal servizio. Ciò perché la precisazione circa la valenza meramente ordinataria del termine, effettuata con riguardo alle 48 ore entro cui va disposta la sospensione, sembrerebbe riempire di significato il silenzio del legislatore sull'altro termine, quello per la conclusione del procedimento.

Va però sottolineato che, così argomentando, **si finirebbe per apprestare una procedura speciale per i “furbetti del cartellino” colti sul fatto potenzialmente più favorevole** agli stessi poiché, in caso di mancata conclusione dell'intero procedimento disciplinare entro lo strettissimo termine di 30 giorni, la Pubblica Amministrazione decadrebbe dall'azione disciplinare, mentre per tutti gli altri casi di analoga gravità tale decadenza si avrebbe sol-

tanto dopo l'infruttuoso decorso di 120 giorni dalla contestazione dell'addebito.

Entro 15 giorni dall'avvio del procedimento disciplinare, l'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari (pur non essendo specificato dalla norma, si presume che sia questo il titolare) dovrà provvedere alla **denuncia al pubblico ministero e alla segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti, che dovrà giudicare la sussistenza dei requisiti per l'ottenimento del danno di immagine**. In caso affermativo la **Pubblica Amministrazione dovrà provvedere con l'apposita azione di responsabilità entro 120 giorni dalla denuncia**.

Diversamente dal passato, quando comunque erano già previsti sia il danno patrimoniale che il danno d'immagine, **il legislatore delegato introduce un importo minimo per la condanna del lavoratore, che non potrà essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre agli interessi e alle spese del procedimento**.

Infine, **in caso di omessa attivazione da parte dei dirigenti (o dei responsabili di servizio competenti)**, questi potranno essere chiamati a rispondere di uno specifico **illecito disciplinare punibile anch'esso con il licenziamento**. Viene poi precisato, al nuovo comma *3-quinquies*, che l'omessa comunicazione all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari, l'omessa attivazione del procedimento disciplinare e l'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare costituiscono **omissione di atti di ufficio** di cui all'art. 328 Codice penale: riferimento, questo, che pare rispondere più a obiettivi di deterrenza, che ad una reale necessità tecnica, posto che ovviamente sarà sempre il

giudice a verificare nel caso concreto la sussistenza degli elementi costitutivi di una qualunque fattispecie di reato.

Il licenziamento disciplinare, si badi, sarà applicabile soltanto nell'ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza o registrata, non già nelle ulteriori ipotesi previste all'art. 55-*quater* TU. Con riferimento ad esse, infatti, l'inerzia del dirigente sarà punibile ai sensi delle norme già in vigore (art. 55-*sexies* T.U.).

Al di là delle possibili criticità – più che altro legate alle norme in materia di controlli a distanza – che potranno emergere in sede di accertamento della flagranza, va posto in evidenza che **intervenire con una serie di novelle aggiuntive** abbandonando così lo strumento del Testo Unico, **produce di fatto numerose complicazioni che minano l'effettività e la stessa “conoscibilità” delle disposizioni stesse.**

Sull'onda dei casi eclatanti, dunque, le norme cambiano; cambiano però unicamente in un'ottica repressiva, senza guardare ad altre possibili soluzioni più legate alla premialità (come quelle suggerite da [P. Tomassetti, *Assenteismo nelle PA: il problema e la soluzione sono nella contrattazione collettiva*](#)). Una prospettiva, quella incentivante, che si potrebbe comunque valorizzare in sede di rinnovo contrattuale, su cui si sta iniziando a lavorare, dopo l'attesa [sentenza della Corte costituzionale](#).

Il rischio è quello di ritrovarci, a distanza di un anno, a dover commentare dati quantitativi su procedimenti e licenziamenti poco differenti da [quelli degli ultimi anni](#), tali da suscitare ancora una volta l'invocazione di nuove norme.

La PA tra legge Madia, Consulta e una nuova stagione negoziale*

di Marco Menegotto

Ha creato non poche turbolenze – vista la concomitanza con l'adozione di nuovi decreti attuativi della legge Madia e la chiusura della trattativa con i sindacati per il rinnovo dei contratti nel pubblico impiego – [la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016](#), che ha (parzialmente) accolto le doglianze della Regione Veneto, la quale lamentava numerosi profili di illegittimità costituzionale presenti nell'impianto della legge n. 124/2015.

Le norme impugnate dalla Regione delegano il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di amministrazione digitale (art. 1), dirigenza pubblica (art. 11), pubblico impiego (art. 17), partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), servizi pubblici locali di interesse generale (art. 19). Come è evidente si tratta di fenomeni sociali complessi che necessariamente rientrano nell'articolato sistema di competenze ripartite tra Stato e regioni e che si traducono in una «fitta trama di relazioni

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41](#).

nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse» (Corte cost. n. 278/2010).

La Corte, prima di passare in rassegna i singoli motivi dell'impugnativa, ha chiarito come **laddove non sia possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre in via prevalente la normativa impugnata, il Legislatore statale debba garantire idonei strumenti di coinvolgimento delle Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione** (art. 120 co. 2 Cost.). La stessa giurisprudenza della Corte ha già **individuato nel sistema delle conferenze** (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata) il «principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (Corte cost. n. 401/2007); sistema che deve fondarsi su procedure di consultazione finalizzate al raggiungimento del consenso unanime, con **meccanismi per il «superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione»** (Corte cost. n. 1/2016).

Invero, la Consulta ha da sempre sostenuto che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Ora invece afferma (punto 3 – Considerato in diritto) che **«Là dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa»** tra Stato e Regioni. Si può in questo senso parlare di sentenza evolutiva, richiedendo un **“passaggio rafforzato”** in Conferenza Stato-Regioni anche nel procedimento (a monte) di adozione dei decreti delegati ex art. 76 Cost., (v. [intervista a S. Cassese, Il Mattino, 23 novembre 2016, pp. 1 e 3](#) e la

[nota della Corte costituzionale](#)), e non solo in successive fasi amministrative (a valle).

Su questo presupposto, **la sentenza dichiara l'illegittimità delle norme** impugnate, segnatamente **nella parte in cui prevedono il semplice parere e non già l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni** (mentre la legge n.124/2015 prevedeva erroneamente – posto che non sono coinvolti gli enti locali – che il parere fosse reso in sede di Conferenza Unificata).

La formula dell'intesa richiede però l'unanimità da parte dei rappresentanti regionali, il che complica di non poco l'iter di approvazione dei decreti delegati, anche a fronte dei limiti temporali che vengono regolarmente imposti dalle leggi di delega.

Tale formula si rende ancor più necessaria – sempre secondo la Consulta, che richiama una pronuncia di alcuni anni fa – se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (Corte cost. n.278/2010).

Il quadro si complica ulteriormente se si pensa che, nel caso di specie, alcuni decreti sono già stati adottati e sono effettivamente in vigore da alcuni mesi. Il riferimento è in particolare al decreto legislativo n. 116/2016 in materia di licenziamenti disciplinari (su cui si veda [M. Menegotto, L. M. Pelusi, Prime note a caldo sul decreto contro i furbetti del cartellino](#)).

Altri decreti (dirigenza pubblica, servizi pubblici di interesse economico generale) sono invece stati approvati in via definitiva nel [Consiglio dei Ministri dello scorso 24 novembre](#) e non ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

La Corte ha specificato – senza peraltro fornire una adeguata motivazione tecnico-giuridica – che i decreti delegati già in vigore non vengono travolti automaticamente, sebbene poggino, di fatto, secondo lo schema di cui all'art. 76 Cost., su norme dichiarate incostituzionali.

Dalla pronuncia, come anche dalla nota esplicativa diffusa dalla Consulta, si evince come per far decadere le norme contenute nei decreti ad oggi in vigore, si rendano necessari ulteriori e specifici ricorsi allo stesso giudice delle leggi.

Le norme di tali decreti saranno necessariamente ridiscusse in Conferenza Stato-Regioni al fine di raggiungere un'intesa entro il termine di adozione dei decreti correttivi, già previsti dalla delega Madia. È questa peraltro l'indicazione fornita dalla stessa Consulta.

I decreti non ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale subiranno necessariamente un prolungamento dei tempi d'approvazione, dovendo essere vagliati dalla stessa Conferenza e approvati nuovamente dal Consiglio dei Ministri.

L'impegno in tal senso è stato assunto formalmente nella giornata di mercoledì 30 novembre, quando **sindacati e Governo hanno siglato l'accordo quadro che segna, di fatto, [l'apertura di una nuova stagione negoziale per il pubblico impiego](#),** dopo un altro intervento della Corte costituzionale in materia di pubblico impiego (Corte cost. n. 178/2015).

Nell'accordo si legge infatti che «**il Governo [...] si impegna a raggiungere l'intesa con le Regioni** per le modifiche normative relative alla delega di cui all'art. 17 della legge 124 del 2015»,

ovvero sul riordino delle norme in materia di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione.

L’impianto che emerge dalla sentenza e l’impegno (obbligato) assunto dal Governo complicano non poco l’iter di approvazione di una riforma, quella della Pubblica Amministrazione, il cui percorso è iniziato con una consultazione pubblica promossa dal Ministro Madia già nel 2014 e che oggi, a due anni di distanza, stenta a decollare. Una riforma che, se partecipata e condivisa dalle Amministrazioni coinvolte, ha le potenzialità per tradursi in un acceleratore della competitività del sistema Paese. E questo non tanto a fronte delle norme di legge, come il ben noto decreto contro i “furbetti del cartellino” (di chiara matrice repressiva), quanto da ciò che emerge dall’[accordo quadro](#) (richiamato pocanzi, in cui si rileva – tra gli altri punti qualificanti – una propensione alla valorizzazione della dimensione contrattuale delle regole di governo del lavoro nella PA, con una reale valutazione delle performance, della produttività ed il contrasto (in chiave incentivante) dell’assenteismo (cfr. sul punto P. Tomassetti, [Assenteismo pa: la soluzione è nei contratti collettivi](#)).

Non è difficile auspicare, per chi crede nella sussidiarietà e nei corpi intermedi, che dai nuovi rinnovi contrattuali – superate le logiche conflittuali – che si fondino sulla partecipazione dei lavoratori pubblici alle scelte di organizzazione del lavoro, scaturirà nel lungo periodo il vero cambio di passo per le Amministrazioni Pubbliche.

L'incerto futuro delle co.co.co nella P.A.*

di Manuela Bocciolone

Dal 1 gennaio 2017 il pubblico impiego dovrà far fronte al divieto, previsto dall'articolo 2, comma 4 del D.Lgs 81/2015, di stipulare contratti di collaborazione che presentino i requisiti di cui al comma 1, quali l'esclusiva personalità della prestazione, la continuità e l'etero-organizzazione (di cui è dibattuto il significato, vedi M. Tiraboschi, [Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act](#)). L'ampio utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative (in alcuni casi anche con modalità che potrebbero richiamare la descrizione di cui all'articolo 2, comma 1 del D.Lgs 81/2015) finora fatto nella pubblica amministrazione mette a rischio numerosi lavoratori che oggi si interrogano sul loro futuro professionale.

Di recente, molteplici perplessità sono scaturite tra gli impiegati dei settori che più usufruiscono dei contratti di collaborazione quali università, scuola, ricerca e sanità. Stando all'ultimo dato fornito dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono circa 40.000 quelli in essere al 2014, molti dei quali in scaden-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41](#).

za a fine anno. I collaboratori si trovano ora in una situazione ove, da un lato, vedono scongiurata la possibilità di proseguire la propria attività come parti di una fattispecie contrattuale priva di importanti tutele, e, dall'altro, si trovano incerti sull'avvenire e in attesa di una riforma del Testo Unico sul pubblico impiego in grado di rispondere agli interrogativi sul loro futuro.

In questa situazione si collocano, tra gli altri, migliaia di ricercatori (circa 3.500) che lavorano negli ospedali Irccs, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, nei quali si svolge un lavoro che affianca all'attività di ricerca l'applicazione della stessa ai casi concreti (S. Ravizza, [Noi, 3.500 ricercatori in bilico, Corriere della Sera](#) ha raccolto alcune interviste di ricercatori in questa posizione). Gran parte dei ricercatori, infatti, sono inquadrati come collaboratori coordinati e continuativi. Nei loro confronti, e al fine di abbattere la precarietà che li caratterizza, è stato presentato un [progetto](#) su iniziativa del Ministro della Salute Beatrice Lorenzin nel corso degli Stati generali della ricerca sanitaria tenutosi nel mese di aprile a Roma. La proposta prevede l'inquadramento dei ricercatori con contratto subordinato a tempo determinato fin dall'assunzione (avvenuta con concorso pubblico) e la possibilità di una progressione di carriera articolata su tre livelli. Al termine del percorso è data la possibilità di ingresso di ruolo nell'organico del Sistema Sanitario Nazionale.

In attesa che la previsione sia attuata, tali ricercatori condividono ora i dubbi dell'intera categoria dei collaboratori.

Nell'intento di fare chiarezza su di un intervento normativo ambiguo è necessario partire dal dato normativo per cui, dal 1 gennaio 2017, “è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1”, ossia i contratti di collaborazione *“che si concretino 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”.

Dapprima è opportuno precisare che le collaborazioni oggetto del divieto, ossia quelle rubricate dall’art. 2, comma 1, come organizzate dal committente o etero-organizzate, si distinguono dalle co.co.co. ex art. 409, numero 3 c.p.c., le quali, stando a quanto previsto dall’art. 52, comma 2, possono continuare ad essere stipulate. Pertanto, le nuove disposizioni non costituiscono un impedimento alla stipula di tutti i contratti di collaborazione, bensì solamente di quelli che si riconoscono nella descrizione di cui all’art. 2, comma 1. Il cambiamento rispetto al passato si riscontra nella disciplina di riferimento delle tradizionali co.co.co. Conseguentemente all’integrale abrogazione della normativa sul lavoro a progetto contenuta nel D.Lgs 276/2003, infatti, i rapporti di collaborazione non giovano più delle tutele contenute nello stesso, bensì possono contare solamente sulle (poche) regole esistenti prima della Riforma Biagi. Va precisato che il settore pubblico godeva già prima del 2015 di un regime speciale che lo esentava dall’applicazione della disciplina del lavoro a progetto contenuta negli articoli 61 e ss. del D.Lgs. n. 276/2003. In sostanza ed in estrema sintesi, l’assenza del progetto non influiva sulla legittimità dei contratti di co.co.co. stipulati dalla P.A.

La normativa del 2015 ha previsto che quanto disposto dall’articolo 2, comma 1, per cui ai rapporti di collaborazione organizzati dal committente si applichi la disciplina del rapporto di lavoro subordinato, fosse attuato nei confronti del settore privato dal 1 gennaio 2016, mentre il settore pubblico è stato esentato *“fino al completo riordino della disciplina dell’utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni”*(art. 2, comma 4).

Il testo legislativo che riordinerà la disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è però atteso solo per febbraio 2017. In ogni caso, mentre nel settore privato si attende ancora di poter vedere gli effetti della disposizione, finalizzata a combattere l'uso spesso distorto della fattispecie, la stessa rischia di non raggiungere la piena attuazione nel pubblico impiego. Anche se l'articolo 2, comma 1 diventasse efficace nei confronti dei collaboratori pubblici, infatti, posto che è possibile accedere alle cariche pubbliche solamente tramite concorso, la conseguenza di un utilizzo improprio delle forme contrattuali flessibili non potrà comunque comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato ma una mera tutela indennitaria a favore del lavoratore (cfr. D.Lgs. n. 165/2001, art. 36, comma 5). Ciò fa presupporre una certa incompatibilità fra quanto ad oggi previsto nel Testo Unico del pubblico impiego e quanto previsto dall'articolo 2, comma 4 del D.Lgs. n. 81/2015 quando, al termine del periodo transitorio, entrerà in vigore nei confronti della P.A.

Le osservazioni sopra esposte conducono allora ad affermare la scarsa incidenza che la riforma avrà nel settore pubblico relativamente alla conclusione dei tradizionali contratti di co.co.co. Essi, infatti, continueranno ad essere stipulati e manterranno la stessa disciplina di sempre. Per comprendere gli effetti del divieto e delle conseguenze di una eventuale violazione del divieto di stipula di contratti di collaborazione etero-organizzata, si dovrà allora attendere il decreto legislativo di riordino dei contratti nella P.A. previsto per febbraio (in attuazione della legge n. 124/2015, art.17).

15.

LAVORO TRAMITE AGENZIA

Agenzie per il lavoro e licenziamenti. Una recente pronuncia del Tribunale di Milano*

di Arianna D'Ascenzo

Con ordinanza n. 2408 del 27 giugno 2016, il Tribunale di Milano si è pronunciato sul ricorso proposto da una lavoratrice, assunta in somministrazione a tempo indeterminato, in merito alla legittimità del licenziamento, comminato dall'Agencia per il Lavoro per giustificato motivo oggettivo.

Il tema, non esaustivamente affrontato né in dottrina né in giurisprudenza, appare, invece, di notevole interesse ai fini della piena comprensione dei diritti esercitabili, e delle conseguenti tutele azionabili, dal lavoratore somministrato che, per altro verso, non ha alcuna possibilità di rivalersi nei confronti dell'utilizzatore, se non nelle limitate ipotesi in cui sia possibile richiedere, in giudizio, l'accertamento di un rapporto diretto in capo a quest'ultimo.

Le peculiarità del rapporto di somministrazione, riflesse nella disciplina dedicata all'istituto, rendono, infatti, non

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 luglio 2016, n. 26.](#)

agevole la ricostruzione della fattispecie del recesso per gmo esercitato dall'Apl, come sembra emergere dalle incertezze applicative rintracciabili, sul punto, nella giurisprudenza di merito. Le principali difficoltà riguardano, in particolare, il corretto inquadramento delle disposizioni dedicate alla somministrazione, rispetto alle clausole generali dettate in materia di licenziamento, che esigono un adattamento rispetto alle caratteristiche del tipo contrattuale e alla natura datoriale rivestita dalle Agenzie di Somministrazione.

Ora, ai sensi dell'**art. 34, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015**, sulla scia di quanto già prescritto dal d.lgs. n. 276/2003, **nei periodi di inattività tra una missione e l'altra, i lavoratori somministrati a tempo indeterminato rimangono in disponibilità, per l'Agenzia, salvo che sussista una giusta causa ovvero un giustificato motivo oggettivo di licenziamento. La normativa vigente in materia, pertanto, induce ad escludere che, ai fini del gmo del licenziamento, possa essere sufficiente, in conformità con i principi generali, la mera soppressione dell'attività lavorativa che, per la somministrazione, si identificherebbe nella cessazione della missione presso l'utilizzatore.**

A tale conclusione approda lo stesso Tribunale di Milano, nella pronuncia in commento, identificando il presupposto fattuale, necessario ai fini dell'integrazione della fattispecie, esclusivamente nella mancanza di occasioni lavorative, secondo quanto previsto dal Ccnl del 7 aprile 2014, vigente nel settore della somministrazione. Del resto, se così non fosse, non vi sarebbe alcuna distinzione, sul piano sostanziale, tra lavoratori somministrati a termine o senza limiti di durata, risultando, peraltro, questi ultimi maggiormente esposti, rispetto ai dipen-

denti diretti, al rischio di provvedimenti pretestuosi da parte datoriale.

L'art. 25 Ccnl applicato alle Apl richiede, inoltre, che, prima dell'adozione del provvedimento, l'Agenzia esaurisca ogni tentativo di ricollocazione della risorsa nell'ambito di **una procedura speciale, della durata di sei mesi, ovvero sette in caso di lavoratori ultracinquantenni, con decorrenza dal 30° giorno dalla data di trasmissione della relativa richiesta a Forma.temp** (Fondo per la formazione e sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione). In questo arco temporale, l'Apl è chiamata ad adottare una serie di misure volte a favorire la ricollocazione del lavoratore, a partire dall'attuazione di un **progetto formativo, approvato dai rappresentanti sindacali nell'ambito della Commissione Sindacale Territoriale competente.**

Nell'accordo siglato dalle parti, in questa sede, oltre al percorso di riqualificazione professionale, vengono, altresì, definiti **il profilo professionale del lavoratore e il criterio di ricerca, da parte dell'Apl, di nuove proposte lavorative, alla stregua del principio di congruità di cui all'art. 50 Ccnl.** Per proposta congrua, deve intendersi, in particolare, quella professionalmente equivalente alla precedente, o, in alternativa, che implichi l'inquadramento del lavoratore in un livello retributivo non inferiore al 15% rispetto alla media dei tre migliori trattamenti retributivi, percepiti nelle missioni svolte nei 12 mesi precedenti, e che riguardi un luogo distante non più di 50 km, o raggiungibile in non più di 60 minuti, dalla residenza del lavoratore.

Una volta effettuato il monitoraggio delle attività, svolte successivamente dall'Agenzia, in occasione di un secondo incontro

con le OO.SS., constatata la persistente mancanza di concrete prospettive occupazionali al termine della procedura, l'Apl potrà recedere dal rapporto di lavoro per gmo.

Ora, la *ratio* sottesa all'art. 25 Ccnl è quella di arginare il rischio che l'(eventuale) licenziamento del lavoratore somministrato non sia motivato da ragioni effettive, esigendo un impegno reale dell'Agenzia a favorirne il reinserimento nel mercato del lavoro. Tuttavia, l'ambiguità della disciplina collettiva, in termini di conseguenze applicative, deriva dalla **non obbligatorietà della procedura, la cui omissione non preclude all'Apl la possibilità di recedere direttamente dal rapporto**, come sottolineato anche in giurisprudenza (*"Tale procedura [...], appare, nel caso di specie, correttamente applicata, fatta eccezione per gli aspetti del mancato formale invio alla lavoratrice dell'avviso di avvio della procedura e per l'omessa implementazione di percorso di riqualificazione che, tuttavia, in virtù di quanto si dirà, non possono inficiare la validità del licenziamento de quo"*, **ord. Trib Milano n. 22702, del 24 luglio 2015**).

Dalla mancata o irregolare attivazione della procedura, il contratto collettivo, infatti, fa discendere esclusivamente l'operatività di mere sanzioni economiche, consistenti nella perdita totale o parziale delle risorse, erogate da Forma.temp, a titolo di rimborso degli oneri sostenuti dall'Apl in applicazione dell'art. 25 Ccnl.

Il Tribunale di Milano non si esprime direttamente sulla rilevanza giuridica, nell'ambito di un giudizio di impugnativa del licenziamento, della procedura ex art. 25 Ccnl, ma getta le basi per un approfondimento della questione, rispetto al corretto adempimento dell'onere probatorio da parte del lavoratore e dell'Agenzia.

L'ordinanza in commento rigetta, infatti, il ricorso della lavoratrice, ritenendo fondate le motivazioni della società convenuta, che aveva dimostrato l'insussistenza, sia al momento del recesso sia nel corso della procedura ex art. 25 Ccnl, precedentemente attivata, di offerte lavorative coerenti con il profilo professionale della ricorrente. In particolare, era irrilevante che la lavoratrice avesse allegato, a riprova della esistenza di ulteriori occasioni lavorative, non proposte dall'Apl, una serie di annunci da quest'ultima pubblicati per posizioni aperte, compatibili, secondo la ricorrente, con il proprio profilo professionale. L'Agenzia, infatti, aveva intrapreso la ricerca di nuovo personale in somministrazione molto tempo dopo l'esaurimento della procedura e il conseguente licenziamento, ma, soprattutto, **tali offerte riguardavano posti di lavoro distanti più di 50 km dalla residenza della ricorrente e, quindi, non erano di alcun interesse per quest'ultima, secondo quanto stabilito nell'accordo sindacale, stipulato in sede di approvazione del progetto formativo.**

Dal canto suo, **la lavoratrice non aveva manifestato, né prima né dopo il licenziamento, la volontà e la disponibilità al trasferimento oltre i 50 Km, né contestato, in giudizio, le modalità di espletamento della procedura ex art. 25 Ccnl, sotto il profilo, nello specifico, della conformità del progetto formativo rispetto a quanto espressamente richiesto.** Inoltre, a parte il riferimento ad alcune offerte di lavoro pubblicate dall'Agenzia, si era limitata a contestare la legittimità del provvedimento impugnato, **sostenendo genericamente che l'Apl avesse assunto nuovo personale in somministrazione, per lo svolgimento delle stesse mansioni.**

A tale proposito, il Tribunale di Milano ribadisce che, pur essendo l'onere probatorio invertito nei giudizi di impugnativa del licenziamento, incombe, in ogni caso, sul **lavoratore, un rigoroso onere assertivo, consistente nella circostanziata indicazione delle ragioni poste a fondamento della propria tesi**. In base ai principi elaborati in giurisprudenza in materia di *repêchage*, qui applicabili in via analogica, il **lavoratore, in particolare, deve individuare compiutamente le offerte lavorative, disponibili presso le aziende clienti dell'Apl, e da quest'ultima non proposte, compatibili con la qualifica e le competenze possedute, nonché le generalità dei lavoratori assunti in somministrazione**.

Alla luce delle motivazioni addotte dal Tribunale di Milano, è, dunque, possibile ricondurre alla procedura *ex art. 25 Ccnl* l'effetto di **delimitare, sul piano temporale ed oggettivo, il novero dei fatti storici rilevanti, ai fini dell'integrazione della fattispecie**, con le conseguenti ricadute, sul versante probatorio, in un eventuale giudizio promosso dal lavoratore. In particolare, la sottoscrizione dell'accordo sindacale ai sensi dell'art. 25 Ccnl, dà spazio al lavoratore di **contestare all'Apl, in seconda battuta, attraverso deduzioni circostanziate, la sussistenza, al momento o poco dopo il licenziamento, ovvero nei sei/sette mesi precedenti, delle sole offerte di lavoro congrue, salvo che, su istanza del lavoratore, non sia stato diversamente previsto**.

D'altro canto, la mancata attivazione della procedura, non rappresentando un presupposto, né sostanziale né procedurale del licenziamento, non ne inficia la legittimità, potendo, piuttosto, essere valorizzata, in giudizio, sul piano indiziario, a riprova del mancato interesse dell'Apl a ricollocare

il lavoratore. Specularmente, dimostrata l'inesistenza di proposte di lavoro congrue, **l'Agenzia potrebbe evidenziare, a sostegno della non pretestuosità del provvedimento adottato, le attività svolte, in corso di procedura, per favorire la rioccupabilità del lavoratore.**

In conclusione, la piena comprensione delle finalità, e delle possibili implicazioni, della procedura speciale di cui all'art. 25 Ccnl, applicato alle Apl, costituisce uno snodo fondamentale per la **sistematizzazione del quadro di tutele spettanti ai lavoratori in somministrazione, oltre le opacità connesse alle difficoltà interpretative della normativa vigente.** Tale operazione ricostruttiva è, peraltro, di elevato interesse, alla luce del **progressivo aumento dei contratti di somministrazione a tempo indeterminato nell'ultimo biennio**[\[1\]](#), che dischiude la prospettiva di un maggiore ricorso, in futuro, all'art. 25 Ccnl.

Ora, sotto questo profilo, gli strumenti offerti dalla disciplina collettiva presentano rilevanti potenzialità, in termini di rafforzamento delle prospettive occupazionali per i lavoratori somministrati. La stessa procedura *ex art. 25 Ccnl*, oltre a garantire il sostegno al reddito del lavoratore coinvolto, persegue la **principale finalità di favorirne la ricollocazione attraverso l'attuazione di misure di politica attiva**, i cui costi vengono rimborsati attingendo ad una parte del fondo destinato alla formazione dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato.

Oltre a tale funzione, coerente con il ruolo, giocato dalle Apl, **di affiancamento del lavoratore nella gestione delle transizioni occupazionali sul mercato del lavoro**, la procedura *ex art. 25 Ccnl* argina, altresì, il rischio *ex ante* che l'eventuale licenziamento per gmo sia inficiato da ragioni pretestuose, prefigurando un **du-**

plice vaglio sindacale sul processo decisionale, preliminare all'adozione del provvedimento.

In questa prospettiva, risulta decisiva, in particolare, la sottoscrizione dell'accordo sindacale di approvazione del progetto formativo, che mira a circoscrivere le opportunità lavorative di interesse per il lavoratore, evitando che l'Apl possa censurare, con una sanzione disciplinare, il rifiuto di proposte eccessivamente gravose per quest'ultimo, sul piano economico e personale. Tuttavia, come si evince dalla giurisprudenza, il corretto svolgimento delle attività individuate dall'art. 25 Ccnl, ivi compreso il coinvolgimento del lavoratore in ogni fase, a partire dalla co-determinazione del percorso di riqualificazione professionale, risulta tutelante *ex post* anche per l'Apl, in un'ottica cautelativa da eventuali contestazioni del lavoratore.

[1] I dati forniti da Ebitemp (Ente Bilaterale per il Lavoro Temporaneo) evidenziano un aumento del numero medio mensile di occupati interinali dell'8,3% su base annua. Nello specifico, nel mese di maggio 2016, il numero di contratti in somministrazione risultano pari a circa 375 000, di cui il 10,2% a tempo indeterminato, contro il 5,9% di maggio 2015. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a

<http://www.ebitemp.it/category/news/osservatorio-centro-studi-it/note-congiunturali/>.

Il contratto a tempo indeterminato a scopo di somministrazione: un modello che pone al centro l'occupabilità*

di Mauro Soldera

Le politiche attive in Italia esistono già e possono funzionare.

Definiamo meglio il campo di questa affermazione.

Da sempre la legge consente alle agenzie per il lavoro (allora si chiamavano “società di fornitura di lavoro temporaneo”) di assumere a tempo indeterminato i lavoratori destinati ad essere applicati presso i clienti (“in missione”).

Le esperienze concrete sono state molto poche fino all'introduzione della somministrazione a tempo indeterminato o “staff leasing” (Legge Biagi – 2003). La possibilità di concordare con i clienti una relazione a tempo indeterminato, senza vincoli di durata predeterminati e necessariamente limitati, ha stimolato le agenzie per il lavoro (alcune almeno) a studiare la possibilità di un nuovo schema di relazioni, oltre che contrattuale, con i propri lavoratori. Ciò non solo, o non tanto, in funzione dei dubbi giuridici sulla possibilità di assumere a tempo determi-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 ottobre 2016, n. 34.](#)

nato una persona da destinare ad una missione a tempo indeterminato.

Il nuovo strumento, infatti, ha intercettato esigenze aziendali per buona parte diverse e nuove rispetto all'utilizzo della somministrazione a termine; esigenze e contesti organizzativi in cui difficilmente una proposta a tempo determinato avrebbe ricevuto disponibilità dalle professionalità ricercate.

Gli anni sono il 2004-2005. Da allora il numero di assunzioni a tempo indeterminato presso alcune agenzie per il lavoro è cresciuta, ampliando anche i confini delle professionalità coinvolte.

Tecnicamente, una assunzione a tempo indeterminato a scopo di somministrazione aderisce a tutte le caratteristiche tipiche del contratto di lavoro a tempo indeterminato – comprese le regole che legittimano un eventuale licenziamento –, tranne che per il periodo di disponibilità: momento in cui, in mancanza di un contratto di somministrazione tra agenzia e cliente, il lavoratore è legittimato a non prestare la propria attività, con il diritto a ricevere una “indennità di disponibilità” mensile da parte dell'agenzia.

È evidente che uno schema del genere ha portato con sé un rischio diverso e nuovo rispetto alla gestione “consueta” del rapporto di lavoro temporaneo o in somministrazione a termine, in cui la simmetria tra contratto di fornitura e contratto di lavoro era assoluta.

Assumere a tempo indeterminato a scopo di somministrazione ha significato prendersi il rischio di porsi nel mezzo tra un contratto rigido (quello di lavoro) ed un contratto “fluidico” (quello con il cliente): non si può infatti impedire ad un cliente di recedere dal contratto a tempo indeterminato col semplice rispetto di preavviso (concordato o congruo che sia).

In uno schema del genere, dunque, **il momento della verità arriva quando il contratto commerciale si chiude e il lavoratore entra in disponibilità**, remunerato dall'agenzia senza alcun compenso privato o sostegno pubblico. Per essere stringati ed efficaci si potrebbe dire in sostanza che lo schema funziona se, terminata la missione precedente, l'agenzia è in grado di far durare il meno possibile il periodo di disponibilità applicando il lavoratore a nuove attività lavorative. Dunque: sostegno al reddito, politiche attive, ricollocazione. Tutto ciò di cui da anni si discute nei confronti italiani sul lavoro e di cui si è trattato nelle numerose riforme; senza arrivare ad oggi ad una vera svolta.

La relazione agenzia-lavoratore diventa il nodo centrale. Si tratta di un cambio di paradigma: del passaggio da un sistema transazionale (“ti offro un lavoro”) ad uno relazionale (“allevio e miglioro le tue competenze per aumentare le tue chance occupazionali nel tempo”; i.e. occupabilità).

I numeri sono certo contenuti (qualche migliaio), si può parlare di un esperimento nel variopinto mercato del lavoro italiano, comunque interessante proprio perché in grado di dimostrare che opzioni normalmente considerate impossibili o molto difficili nel nostro Paese esistono e possono funzionare.

La dimostrazione risiede fondamentalmente in due dati: il numero delle persone in disponibilità (sul totale degli assunti a tempo indeterminato) ed il numero dei licenziamenti per mancanza di nuove occasioni di lavoro. Più bassi sono i numeri di queste due dimensioni più il sistema è virtuoso, soprattutto sul lungo periodo, in cui la cessazione di una quota delle missioni è fisiologica. Significa che le persone prima o poi sono state oggetto di politiche attive e sono state ricollocate.

Ciò al netto dei casi in cui le missioni cessano per l'assunzione diretta da parte del cliente; fatto che conferma la bontà della selezione e della gestione, o meglio, si dovrebbe dire, di un modello che nel suo complesso lavora – appunto – sulla occupabilità delle persone.

L'esercizio decennale di alcune agenzie per il lavoro con l'assunzione a tempo indeterminato le ha portate a raccogliere la sfida della decontribuzione 2015 e ad incrementare in maniera consistente il numero degli assunti con tale contratto. È il momento per una fase nuova, in cui la capacità del modello di funzionare virtuosamente è sottoposta ad una nuova prova; non solo per l'incremento numerico ma anche per l'applicazione dei lavoratori assunti a tempo indeterminato in settori e contesti aziendali nuovi, sia per l'abrogazione dei casi in cui era costretto lo staff leasing (Jobs Act – Codice contratti – giugno 2015) sia per l'aumentato utilizzo di questo contratto in missioni a termine.

Concludendo, **l'esperienza di Adecco – in particolare – riporta un incremento di circa 5000 contratti a tempo indeterminato dal gennaio 2015 al gennaio 2016**, mentre la quota di lavoratori in disponibilità ad oggi (a dieci mesi dal picco delle nuove assunzioni) è rimasta stabile in valore assoluto (in media circa un centinaio al mese), quindi in forte decrescita in senso percentuale. Mentre i licenziamenti rimangono un dato pressoché marginale.

L'assunzione a tempo indeterminato sta garantendo dunque continuità lavorativa alle 7.000 persone oggi attive in Adecco, alcune con diversi anni di contratto alle spalle.

Probabilmente è un po' presto per una valutazione definitiva circa la capacità del sistema di conservare i suoi tratti virtuosi di

fronte al forte incremento dei tempi indeterminati. Il tempo sembra però sufficiente per dire che – grazie all’esperienza ed al modello operativo sviluppato negli anni per gestire questa tipologia contrattuale – da un lato la sfida della decontribuzione è stata raccolta, dall’altro quel modello sta reggendo al primo urto portato da numeri ben più consistenti.

L’evoluzione del ruolo delle agenzie per il lavoro passa inevitabilmente dalla dimostrazione sul campo della capacità di accompagnare le persone in un percorso di occupabilità; solo per tale via sarà possibile proporsi in maniera sempre più credibile e concreta quali contributori qualificati nella soluzione dei nodi ancora irrisolti del nostro mercato del lavoro, verso tutti i soggetti interessati. O addirittura come fonte di modelli recepibili nelle politiche pubbliche.

Nel frattempo, le assunzioni a tempo indeterminato a scopo di somministrazione in Adecco stanno continuando.

Cosa intendiamo quando parliamo di recruiting 4.0. Le agenzie per il lavoro a confronto*

di Arianna D'Ascenzo

A cosa ci riferiamo quando parliamo di recruiting 4.0? È questo il tema dibattuto in occasione della pre-conference “*Nel cuore della nuova grande trasformazione*”, tenutasi a Bergamo il 10 novembre scorso, cui le agenzie per il lavoro hanno contribuito raccontando la propria esperienza rispetto all’impiego delle nuove tecnologie nei processi di selezione del personale.

L’impatto dell’evoluzione tecnologica sull’attività di *recruitment* rivela diverse sfaccettature, che impediscono, in realtà, di approdare ad una definizione esaustiva di *recruiting4.0*. Lo stesso tentativo di concettualizzare il fenomeno in rigide categorie definitorie rischia di risolversi in un mero esercizio di stile, se non **muovendo dall’osservazione dell’esistente, che, in via induttiva, consenta di individuare a grandi linee le principali direttrici ed implicazioni della *new economy*.**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 novembre 2016, n. 39.](#)

Attualmente, le molteplici esigenze emergenti nel mercato del lavoro trovano risposta in una platea variegata di strumenti, dai *social network* ai portali di gestione delle risorse umane, dai sistemi di valutazione delle competenze online all'applicazione di particolari algoritmi nelle fasi del *recruitment*. Poiché tali mezzi rendono l'*iter* di selezione del personale più efficiente, facilitando, a costi inferiori rispetto al passato, l'accesso alle informazioni, è **inevitabile chiedersi quale futuro si prospetta per i diversi soggetti incaricati di una funzione in senso lato di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.**

A questo proposito, recenti studi, come il Report [*Swiping Right for the Job*](#) di JP Morgan evidenziano come, alla luce delle tendenze in atto, **gli operatori siano chiamati a rivestire un ruolo rinnovato rispetto alla tradizionale funzione di intermediazione, dovendo, piuttosto, rappresentare essi stessi l'infrastruttura per favorire l'incontro tra le aziende e i *job seeker*. Per le agenzie per il lavoro, diventa, dunque, cruciale comprendere a pieno le sfide e le opportunità legate all'evoluzione tecnologica.**

Al monitoraggio delle tendenze in atto nel mercato del lavoro, sotto questo aspetto, è dedicata **l'indagine annuale condotta da Adecco, in collaborazione con l'Università Cattolica di Milano. I dati presentati dall'agenzia rivelano un impiego crescente di *linkedin* e, anche se in misura inferiore, *facebook* per intercettare i candidati cd. passivi, non solo per profili di *middle management*, come tradizionalmente avveniva in passato, e anche in settori diversi dall'IT. **Sebbene il *social recruiting* rappresenti attualmente un fenomeno ancora marginale (solo il 23% dei *recruiter* intervistati ha dichiarato di ricer-****

care potenziali candidati tramite i *social network*, contro il 33,4% e il 43,4%, che, rispettivamente, risultano affidarsi ai canali tradizionali dei siti aziendali e delle bacheche on-line), **il dato è comunque significativo poiché consente di cogliere l'essenza della nuova frontiera del *recruiting*.**

Secondo una corrente di pensiero, infatti, **il discrimine tra *recruiting* 3.0 e 4.0 non risiederebbe tanto nello strumento in sé, ma nelle modalità di impiego di quest'ultimo che, esaltandone le caratteristiche funzionali, ambiscono ad attrarre i soggetti non reattivi rispetto ad una posizione aperta, ma potenzialmente più idonei.** In tal senso, l'applicazione delle nuove tecnologie, oltre a comprimere i tempi di incontro tra domanda ed offerta, ha la finalità di implementare sul piano qualitativo l'*output* del processo che, da centro di costo per l'azienda, ne diventa centro di profitto, con un efficientamento del mercato nel suo complesso.

Secondo la ricerca di Adecco, l'uso dei *social network*, da parte aziendale, persegue, inoltre, anche finalità diverse, **dalla verifica del *curriculum vitae* del candidato all'*employer branding*, oltre ad un'indagine più approfondita del profilo e dei contenuti pubblicati dal candidato. La *digital reputation* diventa, quindi, cruciale nella scrematura iniziale dei concorrenti ad un profilo aperto**, tanto che il 35% dei *recruiter* intervistati ha ammesso di aver escluso dei candidati a causa di un'immagine sul *web* ritenuta non conforme.

Nella percezione delle agenzie intervenute, l'uso di piattaforme digitali, con cui le aziende possono entrare direttamente in contatto con possibili candidati, corrodendo gli spazi operativi fino a qualche tempo fa presidiati dai soggetti intermediari del mercato

del lavoro, solleva l'interrogativo sulla funzione che da questi ultimi può essere assolta per rafforzare la propria competitività e la capacità di resistenza rispetto ai cambiamenti in atto.

In alcuni casi, le conseguenze della *digital disruption* vengono affrontate ricoprendo un ruolo attivo nei processi di **innovazione tecnologica**, per monitorarne i progressi e valutarne le potenzialità, in vista anche di una possibile incorporazione delle tecnologie ritenute idonee a semplificare e/o ottimizzare le attività svolte dall'operatore stesso.

A tale scopo è devoluto da Randstad il Rif (*Randstad Innovation Fund*). Si tratta di un fondo corporate, cui l'agenzia attinge per investire, con una partecipazione al 100%, sulle start-up innovative, che offrano soluzioni strategiche in grado di rendere più efficienti le funzioni hr. Attraverso un ruolo di *scouting*, Randstad ambisce a creare un sistema integrato, in cui l'*expertise* manageriale sia supportato, nella sua attività, dai risultati più avanzati dell'evoluzione tecnologica, con un *focus* molto ampio sul *social sourcing*, sulle piattaforme on-line, oltre che su *gamification* e *big data*.

Anche Openjobmetis si è attivato su questo fronte, selezionando, in collaborazione con Mind the Bridge, quattordici start up ritenute più innovative nel settore *job&recruiting*, ispirate all'obiettivo del miglioramento dei processi di **selezione delle risorse umane**. Tale progetto nasce proprio con lo scopo di vagliare l'utilità delle nuove piattaforme rispetto alle funzioni hr svolte dall'agenzia, con la prospettiva di un'eventuale incubazione delle stesse in seno all'azienda promotrice, soprattutto nell'ottica di soddisfare la richiesta di manodopera in particola-

ri segmenti del mercato. **La chiave di volta per comprendere le potenzialità della *new economy*, secondo Openjobmetis, è infatti rappresentata dal binomio tra nuove tecnologie e specializzazione.** In questa prospettiva, l'impiego delle piattaforme digitali e degli stessi *social network* si presta meglio alla ricerca di profili specializzati, che richiede un processo di selezione più complesso e approfondito.

Le esperienze di Randstad e Openjobmetis si fondano sull'idea della complementarità delle nuove tecnologie rispetto all'apporto umano del personale addetto alle funzioni hr, e sull'utilità effettiva della piattaforma solo se inserita e implementata in un contesto imprenditoriale più ampio, presidiato da persone in grado di gestire i processi.

La dimensione relazionale del contratto di lavoro e, di conseguenza, anche del processo di selezione che lo precede, rende imprescindibile il confronto diretto e personale con la risorsa, richiedendo al selezionatore la capacità di instaurare con quest'ultimo un rapporto empatico, in modo da coglierne le attitudini e le aspettative, e di comprenderne, in ultima analisi, le potenzialità di collocazione. Rispetto all'impiego dell'IT, si invoca, in generale, non solo l'attenzione dei candidati ad evitare la diffusione via internet di informazioni e materiali in grado di ledere la propria reputazione digitale, ma anche una maggiore cautela del *recruiter* nell'affidarsi totalmente alle informazioni reperibili sul web, non essendo rari i casi in cui l'immagine costruita sui *social network* non corrisponde alla reale personalità del singolo.

Nonostante, dunque, l'attività di intermediazione tradizionalmente svolta dalle agenzie per il lavoro rischi di essere, in parte, mina-

ta dall'impatto delle nuove tecnologie, è opinione condivisa tra gli operatori che *la digital disruption* non comporterà la scomparsa dei soggetti intermediari, decretando, semmai, la maggiore capacità competitiva di coloro in grado di gestire il cambiamento attraverso l'offerta di soluzioni integrate.

La strada da intraprendere, per Gi Group, è rappresentata proprio dall'implementazione di nuove modalità operative, che permettano di rispondere celermente alla domanda di manodopera sul mercato, mediante il reperimento di "lavoratori di qualità". Il conseguimento di tale obiettivo implicherà una crescente verticalizzazione dei servizi erogati, attraverso l'offerta di soluzioni specialistiche tarate sulle esigenze del settore di riferimento, che consentano di interpretare al meglio le richieste delle aziende clienti. In questa prospettiva, nuovi spazio operativi per le Apl derivano dallo *skills shortage* e dalla conseguente difficoltà, per le aziende, di reperire direttamente sul mercato il 30% dei profili professionali richiesti, cui le agenzie potrebbero far fronte attraverso mirati interventi formativi di riqualificazione professionale.

Non va, infine, trascurata la funzione di supporto delle nuove tecnologie non solo alle aziende nel processo di selezione del personale, ma anche ai potenziali candidati nell'individuazione dell'interlocutore cui rivolgersi per la ricerca del lavoro. La posizione delle agenzie intervenute è quella di riconoscere un ruolo centrale, in questo senso, alla *brand reputation*, nella duplice ottica di affinare la capacità selettiva dell'utenza e di alimentare la spinta competitiva tra gli operatori verso la costruzione di modelli virtuosi.

Per questo motivo, alcune agenzie già si avvalgono di canali interni che permettono loro di ricevere i *feedback* degli utenti, in funzione di un eventuale miglioramento dei servizi erogati, mentre, più in generale, sistemi di *ranking* delle aziende risultano implementati, oltre che da società indipendenti, anche nell'ambito di alcuni *social network*, come *linkedin* e *facebook*. **Tali meccanismi di valutazione delle agenzie, sul piano della qualità del servizio offerto, potranno avere una funzione sussidiaria rispetto ai criteri oggettivi alla base del sistema di classificazione degli operatori pubblici e privati, prefigurata con l'avvio dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro ai fini della spendita dell'assegno di ricollocazione, contribuendo a rafforzare scelte più consapevoli da parte dell'utenza.**

Passato e futuro delle agenzie per il lavoro. Vent'anni di lavoro tramite agenzia e dieci anni di Assolavoro*

di Agostino Di Maio, Silvia Spattini

A quasi venti anni dall'introduzione nel nostro ordinamento del lavoro tramite agenzie, Assolavoro ha festeggiato i suoi primi dieci anni di attività. L'evento svoltosi a Roma il 22 novembre 2016 è stata occasione per ripercorre le tappe della modernizzazione della regolamentazione del mercato del lavoro grazie alle testimonianze di tutti i Ministri del lavoro che si sono succeduti dal 1996 ad oggi (Tiziano Treu, Roberto Maroni, Cesare Damiano, Maurizio Sacconi, Elsa Fornero, Enrico Giovannini e Giuliano Poletti).

Dall'oggetto sociale esclusivo per le società di fornitura del lavoro temporaneo del 1997 all'attuale totale acasualità della somministrazione, la regolamentazione del lavoro tramite agenzia si è notevolmente evoluta e liberalizzata. Non solo, molti pregiudizi sono stati superati, benché qualche preconcetto resista.

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 7 dicembre 2016, n. 13.](#)

Nel nuovo quadro legale, sta ora alle agenzie di somministrazione diventare compiutamente attori polifunzionali del mercato del lavoro a supporto della domanda e dell'offerta di lavoro. Questo significa che da un lato devono essere partner delle imprese nella ricerca, nella selezione, nella formazione, nell'organizzazione e nella gestione delle persone nell'ambito aziendale e dall'altro lato essere erogatori qualificati di servizi per il lavoro e politiche attive a supporto delle persone nelle transizioni lavorative e nel reinserimento nel mercato del lavoro. Ruolo ulteriormente rafforzato dalla previsione e dall'imminente implementazione dell'assegno di ricollocazione.

Entrati ormai nell'era della grande trasformazione del lavoro connessa alla Quarta rivoluzione industriale, anche le agenzie per il lavoro si trovano di fronte a nuove sfide. Non soltanto devono comprendere quali sono le nuove professioni all'epoca dell'Industria 4.0 e le nuove modalità di lavoro che caratterizzeranno più in generale il Lavoro 4.0, ma dovranno confrontarsi anche con l'impatto diretto della tecnologia sul settore. Il *social recruiting* e il *recruiting 4.0* (cfr. A. D'Ascenzo, *Cosa intendiamo quando parliamo di recruiting 4.0. Le agenzie per il lavoro a confronto*, in *Bollettino ADAPT*, n. 39, 21 novembre 2016 <http://www.bollettinoadapt.it/cosa-intendiamo-quando-parliamo-di-recruiting-4-0-le-agenzie-per-il-lavoro-confronto/>) basato su nuove piattaforme e applicazioni informatiche per la ricerca e la selezione del personale necessariamente incidono sul ruolo delle agenzie, poiché avvicinano e supportano l'incontro diretto tra candidati e datori di lavoro. Nonostante le aziende possano sviluppare o utilizzare sistemi informatici e applicazioni digitali che supportano la selezione, le caratteristiche e le sensibilità del *recruiter* e dell'operatore dei servizi per il lavoro

sono difficilmente “distillabili” in formato elettronico; ugualmente il ruolo delle agenzie secondo le caratteristiche sopra descritte.

Per meglio cogliere le opportunità del nuovo contesto normativo e fronteggiare le nuove sfide del mercato del lavoro, le associazioni che rappresentano le agenzie di somministrazione, di intermediazione, di outplacement, insieme alle associazioni delle società di formazione hanno firmato, nella giornata del 22 novembre 2016, **un protocollo per la costituzione di un soggetto associativo comune, denominato “Stati Generali del Lavoro”.** Tale federazione si pone l’obiettivo di creare sinergie nella rappresentazione delle istanze delle parti firmatarie, poiché le diverse attività svolte negli specifici ambiti hanno la necessità di essere sempre più di integrate tra loro.

Trend di sviluppo della somministrazione in Italia. Alcune riflessioni alla luce dei dati Inps*

di Arianna D'Ascenzo

I dati recentemente pubblicati dall'Inps sull'andamento della somministrazione di manodopera evidenziano il numero di lavoratori somministrati occupati mensilmente nel quadriennio compreso tra il 2012 e il 2015, differenziandoli in base alla qualifica posseduta, con un *focus* specifico sulla totalità delle giornate lavorate retribuite nel 2015 per ciascuna categoria.

I risultati dell'indagine statistica confermano, in generale, **il trend di crescita del settore nel suo complesso**, riflesso, peraltro, nelle note trimestrali pubblicate da Ebitemp (Ente Bilaterale Nazionale per il Lavoro Temporaneo), con un totale di 275.100 lavoratori assunti in media tramite agenzia nel 2015 contro i 210.741 nel 2012. **Tale tendenza, benché risulti costante di anno in anno e trasversale alle diverse qualifiche professionali considerate, presenta, in realtà, un diverso andamento**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 dicembre 2016, n. 43.](#)

per ciascuna categoria e a seconda del periodo dell'anno di riferimento.

Sotto il primo profilo, è possibile osservare come dal 2012 al 2015 **il numero degli operai assunti tramite agenzia sia decisamente superiore rispetto a quello dei lavoratori somministrati con qualifiche diverse**, riflettendo la generale tendenza delle aziende utilizzatrici a ricorrere di norma all'istituto per far fronte ad un **fabbisogno occupazionale relativo a profili professionali con basse qualifiche**. Una tendenza, questa, che, alla luce dei dati pubblicati dall'Inps, sembrerebbe intensificarsi, con una media di 200.408 lavoratori nel 2015, rispetto ai 170.481 nel 2014 e 152.996 nel 2013.

Meno consistente, ma comunque significativo, è, per altro verso, l'incremento del numero di lavoratori assunti in somministrazione con funzioni impiegatizie, con una media di 59.372 e 61.207, rispettivamente nel 2012 e 2014, contro i 68.745 nel 2015. Sebbene i numeri rimangano comunque inferiori rispetto a quelli relativi al personale somministrato con la qualifica di operaio, sono tuttavia sintomatici di **una maggiore valorizzazione della somministrazione, rispetto al passato, anche per il reperimento sul mercato di profili specialistici e ad elevato contenuto professionale**.

Tuttavia, l'assunzione di personale tramite agenzia per le qualifiche più alte resta in ogni caso marginale, con una media di 146 e 27 lavoratori somministrati nel 2015, rispettivamente, con la qualifica di quadri e dirigenti, in linea con il *trend* degli anni precedenti. Tali numeri, oltre a confermare il predominante utilizzo dell'istituto per sopperire ad una domanda di fornitura immediata di manodopera per qualifiche basse, come sopra segnala-

to, rivelano, specularmente, **l'assenza di scelte funzionali alla costruzione di percorsi di carriera attraverso la somministrazione.**

Lo studio condotto da Naomi Shimizu in [*Career Formation and Utilization of Temporary Agency Workers*](#), con riferimento ad un mercato geografico diverso, ma caratterizzato da *trend* simili nell'impiego dell'istituto, sottolinea, ad esempio, l'esistenza di una **correlazione tra la durata delle missioni e la tipologia di mansioni per le quali i lavoratori tramite agenzia vengono assunti.** In particolare, **insufficienti investimenti nella formazione** sarebbero determinati, e a loro volta, contribuirebbero ad alimentare l'utilizzo della somministrazione per la ricerca di profili professionali con basse qualifiche e per brevi periodi.

Nel caso italiano, è possibile constatare, pur sullo fondo di una parabola ascendente, un ***trend* negativo in alcuni periodi dell'anno**, segnatamente tra il mese di luglio e agosto e tra dicembre e gennaio, con lievi oscillazioni nel trimestre successivo all'estate, in particolare per le qualifiche di operaio e di impiegato.

Il dato è riconducibile, sul piano causale, alle **contrazioni fisiologiche del mercato nei periodi individuati, che possono essere aggravate da fattori eterogenei legati a crisi congiunturali o aziendali.** Tali variabili, che, soprattutto in alcuni settori più sensibili, come tipicamente quello edile, si traducono nella riduzione delle commesse per le aziende utilizzatrici o, più in generale, dei volumi di attività, **potrebbero anche non incidere sul numero di contratti stipulati e, di conseguenza, sulle rilevazioni rispetto al *trend* di crescita complessivo del settore, ma sulla durata delle singole missioni.**

Infatti, i dati Inps considerano il numero totale di lavoratori somministrati mensilmente nel quadriennio di riferimento, comprendendovi anche quelli impiegati in un mese in missioni di durata inferiore a trenta giorni, come si desume calcolando la media delle giornate retribuite lavorate al mese dal personale somministrato nel 2015 per ciascuna qualifica. Pur rappresentando un dato inevitabilmente approssimativo, è comunque significativo che tale media risulti più bassa per gli assunti con qualifica di operaio rispetto alle altre categorie, e aumenti in misura proporzionale per i lavoratori con qualifiche più alte, con una maggiore esposizione, per i primi, al rischio di un'eccessiva segmentazione del percorso professionale e di esclusione dal mercato del lavoro nel lungo periodo.

In questa prospettiva, **l'opzione, da parte dell'agenzia, del contratto a tempo indeterminato, sulla base di una valutazione di opportunità effettuata caso per caso tenuto conto, tra l'altro, della concreta spendibilità delle competenze possedute dalla risorsa e della sostenibilità economica della scelta, potrebbe rivelarsi strategica per entrambe le parti, anche nell'ottica della costruzione di percorsi di carriera realmente qualificanti. L'istituto soddisferebbe, infatti, l'esigenza di sicurezza dei lavoratori nei periodi di non lavoro in attesa di una nuova missione, durante i quali l'agenzia avrebbe la possibilità di realizzare interventi di riqualificazione professionale programmata, previa mappatura dei bisogni attuali e potenziali delle aziende, con particolare riguardo ai settori con maggiori possibilità di ricollocazione.**

Del resto, sul piano empirico, **l'aumento del numero di contratti a tempo indeterminato stipulati dalle agenzie sembrerebbe dirottare queste ultime verso nuovi spazi operativi ol-**

tre le logiche della flessibilità contrattuale, in cui possa esprimersi quel ruolo propulsivo nel mercato del lavoro sul fronte delle politiche attive sollecitato dai recenti interventi legislativi. **L'affiancamento dei giovani nelle transizioni occupazionali nel mercato del lavoro costituisce una delle funzioni elettive in cui tale ruolo può declinarsi.**

In questa chiave prospettica va interpretata la **diffusione dell'apprendistato in somministrazione negli ultimi anni registrata dai dati Inps**, che fanno riferimento, per quanto non sia esplicitamente specificato, al solo apprendistato professionalizzante. A fronte di una media di soli 374 lavoratori impiegati con tale qualifica nel 2012, si è assistito ad un progressivo incremento delle assunzioni negli anni seguenti, fino ad approdare ad una media di 2248 apprendisti in somministrazione nel 2015.

Le variabili che hanno determinato la significativa diffusione dell'istituto negli ultimi anni sono molteplici, a partire dalle politiche incentivanti del governo, che hanno stimolato un maggiore interesse delle aziende verso l'apprendistato, fino alla definizione di un assetto regolatorio integrato dalle disposizioni legislative e da quelle della contrattazione collettiva. Sotto quest'ultimo aspetto, è sintomatico che **il picco nell'impiego di apprendisti in somministrazione si registri a partire dagli anni successivi al rinnovo nel 2014 del contratto collettivo applicato alle agenzie per il lavoro**, che, dedicando alla fattispecie una disciplina *ad hoc*, fornisce una cornice normativa abilitante ma, soprattutto, promozionale dell'istituto.

Le tendenze emergenti dalla lettura dei dati Inps, come sopra delineate, si insinuano nel solco di un più ampio **trend di crescita del settore della somministrazione registrato nell'ambito**

dei paesi europei che, dal rapporto [*The future of Work*](#) redatto dalla *World Employment Confederation*, si prevede essere in espansione anche nei prossimi anni.

L'esigenza delle aziende di focalizzarsi sul *core business* e di esternalizzare la gestione delle risorse umane, dalla selezione di personale sempre più qualificato alla gestione vera e propria del rapporto di lavoro presidiato da un *corpus* normativo spesso alluvionale, **stimolerà un maggiore ricorso ai soggetti intermediari**. A questi ultimi, in particolare, è richiesto di rispondere ai bisogni del mercato attraverso la fornitura di lavoratori in possesso di competenze specifiche, **sopperendo, eventualmente, allo *skills mismatch* che impedisce il fluido funzionamento del processo di incontro tra domanda e offerta di manodopera, attraverso l'erogazione di servizi integrati tarati sulle peculiarità di ciascun settore.**

La riduzione della forbice tra il numero degli assunti tramite agenzia con qualifiche più basse e quelle impiegatizie, e l'aumento complessivo dei lavoratori somministrati per entrambe le categorie, sembrerebbe confortare un maggiore utilizzo dell'istituto oltre le logiche della flessibilità contrattuale, nell'ottica del reperimento di profili professionali specialistici. Per altro verso, **il rapido aumento degli apprendisti in somministrazione risponde all'esigenza**, sottolineata dalla stessa *World Employment Confederation*, **di implementare gli strumenti di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro**, favorendone le prospettive occupazionali attraverso un percorso formativo.

Rimangono, tuttavia, alcune sfide aperte, come la capacità delle agenzie di attrarre e di fornire sul mercato lavoratori con qualifiche alte, prefigurando percorsi di carriera quali-

ficanti all'interno del rapporto in somministrazione anche attraverso la leva della formazione nell'ottica dell'integrazione e/o aggiornamento delle competenze acquisite tra una missione e l'altra, con la salvaguardia, altresì, della continuità occupazionale delle risorse.

16.

LICENZIAMENTI

Licenziamento discriminatorio: il carattere dissuasivo del risarcimento*

di Rosita Zucaro

La Corte di Giustizia torna a pronunciarsi in tema di risarcimento del danno derivante da discriminazione, con la [sentenza del 17 dicembre 2015, causa C-407/14, *Maria Axiladora Arjona Camacho c/ Securitas Seguridad España*](#).

Il caso riguarda un'agente di sicurezza di un istituto penitenziario minorile spagnolo, che impugnava il proprio licenziamento, lamentando che fosse fondato su una discriminazione di genere.

Il giudice nazionale, ritenendo sussistere il profilo discriminatorio, riconosceva a titolo di risarcimento metà della somma richiesta dalla ricorrente; nel dubbio però che la normativa europea gli imponesse una liquidazione maggiore, **procedeva al rinvio pregiudiziale**.

Nello specifico chiedeva se l'art. 18 della direttiva 2006/54 sulle pari opportunità e la parità di trattamento tra uomini e don-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° febbraio 2016, n. 3](#).

ne, dovesse interpretarsi nel senso che il danno a causa di una discriminazione fondata sul sesso, per essere effettivamente riparato o indennizzato, in modo dissuasivo, dovesse comprendere anche i danni punitivi.

Innanzitutto, come confermato da orientamento consolidato della Corte di Giustizia (si veda tra le varie la [sentenza dell'11 ottobre 2007 C-460/06, Nadine Paquay c/ Société d'architectes hoes+Minne srl](#)), la normativa europea non impone che gli Stati membri adottino una sanzione determinata in caso di violazione del divieto di discriminazione, ma **le scelte di politica legislativa nazionali devono assicurare necessariamente «il ristabilimento dell'effettiva parità di possibilità e una tutela giurisdizionale effettiva ed efficace, con un effetto dissuasivo reale».**

Nel caso specifico del licenziamento discriminatorio, il «ristabilimento della situazione di parità» non può realizzarsi senza una riassunzione del soggetto discriminato o, alternativamente, un risarcimento in denaro per il danno subito.

Secondo la **normativa europea** precedente (l'art. 6 della direttiva 76/207 nella versione originaria e così come modificato dalla direttiva 2002/73, poi abrogato dalla direttiva 2006/54), così come interpretata dalla **Corte di giustizia: l'effetto dissuasivo non comporta l'attribuzione alla persona discriminata della liquidazione di danni punitivi ulteriori rispetto alla riparazione integrale del danno effettivamente subito.**

Il risarcimento del danno da discriminazione costituisce però un provvedimento sanzionatorio, e pertanto gli ordinamenti nazionali non possono limitarsi a prevedere la riparazione

o l'indennizzo del danno subito, in modo effettivo e proporzionale, ma devono anche fare in modo che abbia un effetto dissuasivo rispetto a eventuali future condotte discriminatorie.

L'art. 18 della direttiva 54/2006, come precisato anche nelle conclusioni dell'Avvocato generale della sentenza in commento, non ha comportato un cambiamento sostanziale nella citata normativa tale da condurre a un'interpretazione diversa rispetto a quella sino ad allora consolidatasi. Infatti deve essere interpretato nel senso che resta fermo che agli Stati membri sia imposta la corresponsione di un indennizzo o la riparazione del danno subito, mentre la liquidazione dei danni punitivi è una mera facoltà per gli Stati membri (*ex art. 25 della direttiva 54/2007*).

Alla luce di tale ragionamento ricostruttivo, il giudice europeo conclude che in assenza di una previsione dell'ordinamento nazionale disponente la liquidazione dei danni punitivi alla persona discriminata, l'art. 18 della direttiva 54/2006 non attribuisce al giudice nazionale una siffatta discrezionalità, fermo restando che il danno subito da una lavoratrice licenziata per discriminazione sessuale va risarcito in maniera integrale, nel senso che lo stesso non deve essere soltanto riparatorio, ma anche dissuasivo.

Il giudice europeo sottolinea, quindi, nuovamente che il risarcimento di una discriminazione ha una portata generale, che va al di là del solo e semplice carattere satisfattivo per il soggetto, che lamenta una diretta lesione della propria identità in virtù di un fattore protetto.

Tassa di licenziamento: nei cambi di appalto si paga anche quando il lavoro è garantito*

di Pietro Rizzi

L'articolo 2 della legge 28 giugno 2012, n. 92, meglio conosciuta come Legge Fornero, ha istituito, come noto, l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), successivamente sostituita ex D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 dalla **NASpI**, con lo scopo di fornire **un'indennità mensile ai lavoratori che avessero perduto involontariamente la propria occupazione** e che quindi si trovassero in stato di disoccupazione.

All'interno dello stesso articolo è stato istituito a carico del datore di lavoro un contributo ogniqualvolta vi sia la risoluzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che darebbero diritto all'ASpI, **dando luogo quindi ad una forma di "tassa" di licenziamento** giustificata dal fatto che, in quel modo, il datore di lavoro risulta aumentare la disoccupazione: si parla di un minimo di 490 euro per un anno di anzianità, fino a 1.470 euro per tre anni.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° febbraio 2016, n. 3.](#)

In alcuni settori, *ex multis* la ristorazione collettiva ed i multiservizi, operano aziende che prestano servizi solitamente definiti da un contratto aggiudicato attraverso gare d'appalto: l'impresa partecipa alla gara e, qualora se la aggiudichi, inizia a offrire il proprio servizio consapevole che, a distanza di qualche anno dovrà lasciare spazio a una nuova impresa.

Come previsto dalla clausole sociali all'interno dei contratti collettivi di riferimento (e.g. l'art 331 e ss. del Ccnl Turismo del 20 febbraio 2010, l'art. 4 del Ccnl Multiservizi del 31 maggio 2011) **ogni qualvolta avvenga un cambio di appalto si procede alla risoluzione dei rapporti di lavoro da parte della gestione uscente**, attraverso un licenziamento per giustificato motivo oggettivo e, **contestualmente, la gestione subentrante è tenuta ad assumerne i dipendenti**, evitando quindi perdita di posti di lavoro.

Il Legislatore aveva presente che l'interruzione di lavoro di cui sopra era puramente dovuta alle normali procedure che regolano gli appalti. **I lavoratori, infatti, pur cambiando datore di lavoro, non restavano disoccupati neanche un giorno** e, di conseguenza, non usufruivano dell'ASpI. Tutto ciò considerato aveva opportunamente previsto, all'art. 2, comma 34 della c.d. Legge Fornero, una **deroga, fino alla fine del 2015, al versamento della c.d. "tassa di licenziamento"** per tutti i casi di interruzioni di rapporti di lavoro effettuati in conseguenza di cambi di appalto ai quali fossero succedute assunzioni presso altri datori di lavoro.

Il ragionamento appariva logico: i lavoratori oggetto di cambio di appalto non si trovano in condizione di disoccupazione, di conseguenza non usufruiscono dell'ASpI e quindi le aziende non sono tenute al pagamento del contributo. Restava tuttavia ben spe-

cificato che qualora il lavoratore non fosse passato, per qualsiasi motivo, alle dipendenze dell'azienda subentrante rimanendo disoccupato, quest'ultimo avrebbe avuto diritto all'ASpI, e l'azienda sarebbe stata tenuta al versamento del contributo.

Ora la deroga, prevista fino alla fine del 2015, è scaduta. Le imprese del settore, al pari delle Organizzazioni Sindacali, si sono attivate sensibilizzando le istituzioni, tra cui, *in primis*, il Parlamento ed il Governo.

La Commissione Lavoro della Camera dei Deputati nella propria relazione sulle parti di competenza della Legge di Stabilità 2016 ha chiesto che fosse definitivamente stralciato il contributo per i licenziamenti effettuati in conseguenza di cambio di appalto, eliminando dall'art. 2, comma 34, la dicitura "per il periodo 2013-2015". Sono altresì stati numerosi gli emendamenti presentati che andavano nella stessa direzione, tutti però dichiarati inammissibili per carenza di coperture economiche: a suo tempo infatti gli introiti annui derivanti da tale contribuzione furono quantificati, non è dato sapere come, in 38 milioni.

Nonostante importanti esponenti del Governo si siano successivamente resi disponibili a spingere affinché fosse modificata la normativa, nulla è stato fatto, neanche all'interno del d.l. 30 dicembre 2015, n. 210 (c.d. Milleproroghe), ed a questo punto risulta del tutto limitata la possibilità che sia l'Assemblea legislativa, in fase di conversione, ad introdurre modifiche.

A livello giuridico risultano tuttavia dubbi sulla legittimità, oltre che sull'opportunità, di questo contributo per i licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in

attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro, sempre che questi ultimi fossero stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Da un lato risulta indubbio che il legislatore ritenesse temporanea la deroga, prevedendola all'art. 2, comma 34, per il solo periodo 2013-2015, tuttavia ci si chiede per quale motivo, a fronte di un'immutata situazione rispetto al 2012, la deroga avrebbe avuto una logica allora e non l'avrebbe adesso.

Inoltre non si comprende come sia possibile conciliare l'art. 2, comma 4, dove viene appunto delineata la platea di destinatari dell'indennità di disoccupazione, e l'art. 2, comma 31, dove invece vengono identificati i casi in cui sia previsto, a carico del datore di lavoro, il versamento del contributo.

In particolare l'Art. 2, comma 4, specifica che l'indennità ASpI (ora NASpI) è riconosciuta ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che, tra gli altri, si trovino in stato di disoccupazione, da intendersi come la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i centri per l'impiego (art. 19, comma 2, del D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 che riprende l'art. 1, comma 2, lettera c), del D.lgs. 21 aprile 2000, n. 181).

L'art. 2, comma 31, sempre della Legge Fornero, prevede l'obbligo datoriale di corrispondere il c.d. contributo di licenziamento *“nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASpI”*. Sia chiaro, l'ASpI ed il contributo non

hanno in ogni caso una connessione biunivoca, dal momento che quest'ultimo è dovuto anche in casi in cui il lavoratore non ha diritto all'indennità, ma tra le *condizioni che darebbero diritto all'ASpI*, necessaria anche se non sufficiente, non si può escludere lo stato di disoccupazione.

Ed è proprio alla luce di quanto sopra, ed anche alla luce della *ratio* sottesa all'istituzione della c.d. *tassa di licenziamento*, che appare **quanto meno dubbio che sussista, in caso di cambi di gestione, il presupposto fondamentale per il riconoscimento dell'ASpI, ovvero proprio lo stato di disoccupazione**. Le clausole sociali risultano infatti far venir meno tale presupposto, e di conseguenza anche, concettualmente, la logica al versamento del c.d. *contributo di licenziamento*.

Ma vi è un'ulteriore interpretazione che, seguendo quanto già stabilito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si può prediligere. Con interpello del 17 aprile 2015, n. 12, il Ministero ha risposto ad un'istanza presentata da FederUtility con la quale, *ex multis*, si chiedeva se la risoluzione del contratto di lavoro sancita dall'art. 2 del D.M. 21/04/2011, potesse essere considerata alla stregua di una risoluzione consensuale ai fini della fruizione dell'esenzione dal versamento del c.d. *contributo di licenziamento*. All'interno di tale Decreto è prevista la tutela occupazionale del personale addetto alla gestione degli impianti di distribuzione del gas naturale soggetto al passaggio di gestione, così formulata: "*Il personale (...) è soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro e salvo espressa rinuncia degli interessati, al passaggio diretto ed immediato al gestore subentrante*". Pur mancando un riferimento al *passaggio diretto ed immediato*, le clausole sociali del Ccnl Multiservizi e Turismo sono assolutamente comparabili a tale previsione a fronte del rispetto simultaneo di due precise condizioni: la vincolante assunzione di tutto il personale operante sull'appalto, e –

ferma restando la risoluzione dei rapporti di lavoro – la soluzione di continuità che implica l'assenza di danno economico per i lavoratori.

Si può così riprendere la risposta del Ministero, che ha stabilito che: *verificandosi un passaggio diretto ed immediato di personale, verrebbe meno il presupposto fondamentale per il riconoscimento dell'ASpI, ovvero lo stato di disoccupazione, con conseguente esclusione dell'obbligo di versamento del contributo di licenziamento. L'art. 2, comma 31, L. n. 92/2012, infatti, prevede l'obbligo datoriale di corrispondere il c.d. contributo di licenziamento "nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'Aspi".* Tale interpretazione, in linea con quanto fin qui sostenuto, suggerisce una volta di più **la necessità di un intervento da parte del Parlamento o del Governo, affinché, oltre a seguire il buon senso, si eviti un contenzioso che da un lato potrebbe dimostrare il rispetto delle norme** qualora i contributi non fossero versati dalle aziende o, in caso opposto, una crisi finanziaria non sostenibile da parte del settore: una sconfitta in entrambi i casi!

Alle origini della tutela contro i licenziamenti individuali ingiustificati*

di Giuliano Cazzola

La disciplina codicistica del 1942 contemplava – come è noto – due fattispecie di licenziamento individuale disciplinate, rispettivamente, dall’articolo 2118 (licenziamento con preavviso o ad nutum) e dall’articolo 2119 (licenziamento per giusta causa, quale reazione ad un fatto che non consente neppure la prosecuzione provvisoria del rapporto).

In sostanza, **nell’immediato dopoguerra** e fino alla legge n.604 del 1966 (che aggiunse, per la legittimità del recesso, il requisito di un giustificato motivo, sindacabile in giudizio) **il datore di lavoro aveva facoltà di licenziare un proprio dipendente senza dover fornire alcuna motivazione ma ottemperando solamente all’obbligo di assegnare un congruo preavviso o di corrispondere un’indennità sostitutiva come previsto dalle norme contrattuali**. Analoga disciplina valeva – in nome di una astratta par condicio per le dimissioni del lavoratore. Fino al 1996, dunque, l’unica sindacabilità possibile dei motivi del licenziamento avvenne per via contrattuale mediante una serie di ac-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 maggio 2016, n. 16](#), rubrica *Politically (in)correct*.

cordi interconfederali che istituivano – in parallelo con una procedura prevista per i licenziamenti collettivi – un percorso intersindacale di conciliazione di arbitrato nel settore dell'industria. Gli accordi interconfederali che disciplinarono questa materia furono tre: il primo siglato il 7 agosto 1947 (dopo che era venuto a scadenza il provvedimento legislativo di blocco dei licenziamenti operante negli anni 1945 e 1946); il secondo il 18 ottobre 1950; il terzo il 29 aprile 1965, che, in pratica, “tirò la volata” alla legge n.604 dell'anno successivo (particolare curioso: durante il dibattito i parlamentari della Cisl si opposero alla legge in nome dell'autonomia contrattuale).

In sostanza, la normativa che segnò di sé un'intera fase (un quindicennio) di storia sindacale nella lotta contro i licenziamenti ingiustificati fu quella sancita nell'accordo del 1950. E fu anche l'unica occasione in cui una procedura di conciliazione e di arbitrato trovò applicazione nell'ambito del sistema di relazioni industriali. Ricordiamo, infatti, che un generoso tentativo di rilancio della risoluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro venne effettuato con la legge n.183 del 2010 (il c.d. Collegato lavoro) le cui disposizioni in proposito – nonostante le polemiche che contraddistinsero l'iter del disegno di legge, sottoposto a ben sette letture – sono rimaste lettera morta.

Ma dal 1950 in poi la procedura di conciliazione e di arbitrato era tutto ciò che “passava il convento” agli effetti della tutela contro l'arbitrio padronale. **Caratteristiche essenziali di questa forma di “giustizia privata” erano le seguenti: in caso di licenziamento ai sensi dell'articolo 2118 era previsto un primo passaggio consistente in un tentativo di conciliazione, fallito il quale si poteva far ricorso ad un Collegio** (costituito da tre membri di cui due indicati rispettivamente dall'organizzazione

sindacale a cui il lavoratore era iscritto o aveva conferito mandato e dall'associazione datoriale ed un terzo estratto per sorteggio da una lista comune), **il quale, dopo aver esperito inutilmente un ulteriore tentativo di conciliazione, pronunciava il proprio lodo.**

Nel caso in cui fossero riconosciute le ragioni del lavoratore, il Collegio invitava il datore a riassumere il dipendente o, in caso di suo rifiuto, a versare una penale da un minimo di cinque ad un massimo di otto mensilità (nelle aziende che occupavano da 36 a 80 lavoratori la penale veniva ridotta rispettivamente a 2,5 mensilità e a 4 mensilità, mentre nelle imprese fino a 35 dipendenti poteva aver luogo soltanto un "esame conciliativo" in sede aziendale).

In caso di licenziamento per giusta causa, il datore poteva chiedere, in attesa della sentenza del giudice, la sospensione della procedura che veniva ripresa successivamente nel caso di condanna del datore stesso. Riassunta in estrema sintesi la procedura è il caso di valutarne il funzionamento effettivo. Ci aiuta in questa ricerca storica una pubblicazione de il Mulino del lontano 1968, *La disciplina dei licenziamenti nell'industria italiana (1950-1964)*, a cura del Gruppo di lavoro sulla formazione extra-legislativa del diritto del lavoro delle Università di Bari e Bologna (ovvero le scuole di Gino Giugni e Federico Mancini), con una lunga introduzione di Umberto Romagnoli.

La raccolta sistematica dei dati dell'esperienza inerente all'applicazione dell'accordo del 1950 «ha definitivamente chiarito che il baricentro della tutela contro i licenziamenti ad nutum si è spostato dal livello arbitrale, dove sembrava situato, a quello della conciliazione in sede intersindacale o

in sede di collegio arbitrale». Il che – secondo Romagnoli – ha provocato una grossa delusione, soprattutto a chi sperava (e non erano pochi) che i lodi emersi in sede arbitrale avrebbero dato luogo ad una “catena di precedenti” suscettibili di dettare le linee della nuova disciplina del recesso ad nutum. La percentuale dei responsi arbitrari fu davvero modesta: nella capitale del c.d. triangolo industriale (Torino, Milano, Genova) aveva riguardato il 6% dei 2.997 ricorsi proposti nel periodo 1950-1964 (con una punta massima del 13,6% a Genova ed una minima del 2,5% a Torino). La percentuale più numerosa di lodi si registrò (21% dei 1.616 ricorsi) nel 1951 per scendere negli anni successivi. Il numero dei lavoratori assistiti dalla Cgil era pari al 70-75%, mentre la Cisl era presente nel 15-20% dei casi.

Ad eccezione dei primi tre anni, i licenziamenti ritirati si mantennero sempre ad un livello modesto, intorno al 3-4% e anche meno. Riflettendo sui dati riguardanti il passaggio della controversia non conciliata in sede sindacale al Collegio, Umberto Romagnoli scrive che «è più probabile pensare ad una definitiva consacrazione voluta dalle parti (sindacati operai ed associazioni industriali) del Collegio come seconda ed ulteriore fase di tentativo di conciliazione dopo la fase propriamente sindacale». Tuttavia, «tra tutela nelle forme contrattualmente previste e assenza di tutela è possibile esprimere un giudizio globale in termini moderatamente positivi».

Falsa attestazione in servizio e licenziamento disciplinare. Cosa cambia con il nuovo art. 55-quater del D. Lgs. 165/2001?*

di Federico Troilo

Con la trasmissione da parte del Governo al Senato dello schema di decreto delegato in materia di licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici, che falsamente attestano la loro presenza in servizio, sembra utile commentare come possa incidere realmente, da un punto di vista giuridico, l'integrazione all'art. 55-quater del D. Lgs. 165/2001 anche alla luce dei fatti avvenuti in questi mesi passati. Con tale prescrizione normativa si vorrebbe rendere più solida la prescrizione normativa in tema di sanzioni ai dipendenti che falsamente prestino servizio nell'amministrazione. Con la legge delega (cd. Riforma Madia) ed in particolare con tale provvedimento specifico all'esame del Senato si realizza un irrigidimento delle sanzioni e un'accelerazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente: cambiamento questo che avrebbe un effetto sicuramente espulsivo dei cd. "furbetti del cartellino".

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17.](#)

Con l'AG 292, il Governo invita le Commissioni parlamentari competenti (in particolare quella degli Affari costituzionali e quella del Lavoro) a esprimersi in merito allo schema di decreto legislativo recante modifica dell'art. 55-quater del D. Lgs. 165/2001 in riferimento alle disposizioni in materia di licenziamento disciplinare dei pubblici dipendenti. Alla luce dell'art. 17, comma 1, lett. s) della L. 124/2015 (c.d. Legge Madia), il Governo sottopone alle Commissioni il testo di modifica dell'art. 55-quater del D. Lgs. 165/2001 con l'introduzione di norme più stringenti in materia di responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici e dei dirigenti. Così facendo, il legislatore intende provvedere ad ampliare la punibilità prescritta della stessa lett. a), comma 1 dell'art. 55-quater del D. Lgs. 165/2001 tramite l'introduzione di strumenti più rigidi e specifici.

Il comma 1-bis prevede la punibilità anche dei terzi che abbiano facilitato, concorso o attestato tramite comportamenti fraudolenti la falsa presenza in servizio dei colleghi. La ratio dell'ampliamento anche per i terzi della sanzionabilità del comportamento illecito in oggetto dovrebbe generare una maggiore efficienza e facilità a ridurre tale pratica, anche tramite l'utilizzo, nei limiti fissati dalla legge, di dispositivi di controllo delle presenze e degli accessi agli uffici.

Attraverso l'inserimento del comma 3-bis viene prevista la sospensione cautelare – istantanea o entro e non oltre 48 ore – che comporta il blocco stipendiale del dipendente che ha commesso il reato di falsa attestazione in servizio, tramite un atto datoriale motivato redatto dal responsabile o in sua mancanza dall'UPD. La sospensione cautelare dal servizio e dallo stipendio, escluso il contributo assistenziale dell'assegno alimentare, diventerebbe a tutti gli effetti una sanzione espulsiva (ulteriore rispetto quelle

prescritte dalla legge, dai CCNL di riferimento e dal Codice Disciplinare che già prevedevano se pur non così chiaramente), preventiva allo svolgimento del procedimento disciplinare che terminerebbe con un licenziamento per giusta causa.

Il comma 3-ter prevede per tale fattispecie l'accelerazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente che deve concludersi entro e non oltre 30 giorni. L'inizio ed il termine perentorio dei 30 giorni entro il quale il procedimento deve concludersi, come viene osservato dai pareri conferiti dal Consiglio di Stato e dalla Conferenza Unificata, non risulta chiaro. I 30 giorni decorrono dal momento in cui il dipendente è stato colto in flagranza di omissione dell'obbligazione contrattuale di lavoro o al momento della notifica della contestazione disciplinare? O ancora, il procedimento si deve concludere entro 30 giorni perentoriamente ed indipendentemente dalle ulteriori disposizioni contenute negli artt. 55 e ss. del D. Lgs. 165/2001 in merito ai termini del procedimento disciplinare o valgono tout court le regole previste sulla sospensione del procedimento disciplinare nei casi gravi e complessi, come d'altronde quello in oggetto, sino alla sentenza penale di condanna o assoluzione? Nel comma 3-ter si dovrebbe prevedere l'esclusione delle ulteriori previsioni normative contenute negli artt. 55 e ss. del D. Lgs. 165/2001 per il c.d. "procedimento disciplinare accelerato", attraverso una chiara previsione scritta, così da rendere snella tale procedura "velocizzata" e non rallentata invece dalle altre previsioni normative, che genererebbero ancor più lentezza, in quanto tale tipologia di inadempimento è talmente grave da poter allungare i tempi del procedimento.

Con la previsione del comma 3-quater viene introdotta l'azione di responsabilità per danno all'immagine recato alla amministra-

zione dal dipendente o dai terzi che hanno falsamente attestato la presenza in servizio. La misura del danno, da liquidare monetariamente, deve essere valutata dal giudice al quale vengono trasmessi gli atti entro 15 giorni dall'avvio del procedimento disciplinare congiuntamente alla segnalazione alla Corte dei Conti (Sezione Regionale di riferimento), in base alla rilevanza del fatto commesso, fermo restando che non può comunque essere inferiore a sei mesi dall'ultimo stipendio in godimento. Il parere del Consiglio di Stato esclude che "l'ammontare del danno possa essere valutato in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione, trattandosi di un parametro mediatico estraneo alla condotta del dipendente". La previsione definisce un ammontare minimo del danno da erogare, con la possibilità che il giudice, qualora accerti che l'inadempimento ed il fatto posto alla base del contraddittorio sia ancor più grave e lesivo, ordini una maggior somma da liquidare come danno all'immagine a favore dell'amministrazione lesa, accessoria ed ulteriore a quella fissata dalla legge.

Nel comma 3-quinquies si sposta l'attenzione sulla figura del dirigente, quale datore di lavoro pubblico. Infatti, il comma in oggetto estende anche al dirigente, quale responsabile delle proprie risorse umane afferenti al suo ufficio che sottostanno al suo potere datoriale, la responsabilità per inadempimento. L'omessa attivazione del procedimento disciplinare da parte del dirigente o dal responsabile dell'ufficio non avente qualifica dirigenziale nei confronti del dipendente che ha falsamente attestato la sua presenza in servizio costituisce illecito penale ai sensi dell'art. 328 c.p., costituendo giusta causa di licenziamento. Il Consiglio di Stato, nel parere conferito in merito allo schema di decreto ed in particolare riferimento a tale comma, rileva giustamente che l'ampliamento della responsabilità penale ai sensi dell'art. 328

c.p., in merito all'omissione dell'attivazione del procedimento disciplinare, non si possa assoggettare ai dirigenti. L'art. 328 c.p. punisce il rifiuto del pubblico ufficiale all'emanazioni di atti aventi natura "pubblicistica" nei confronti dei terzi e non "privatistica" nei confronti delle risorse umane a lui subordinate. Tale confusione genererebbe innanzitutto una problematica applicazione della norma, in quanto il comma 1 dell'art. 328 c.p. fa riferimento al rifiuto di emanare atti di natura esterna inerenti a ragioni di sicurezza, giustizia e ordine pubblico ed il comma 2 agli atti amministrativi ai sensi della L. 241/1990 sul Procedimento Amministrativo.

L'equiparazione all'utilizzo della stessa sanzione espulsiva del licenziamento sia a carico del dipendente che ha falsamente attestato la sua presenza in servizio sia a carico del dirigente che non ha attivato il procedimento disciplinare risulterebbe sproporzionata e inadeguata. Oltremodo dovrebbe chiarirsi nel testo dello schema di decreto anche ciò che fa riferimento, come il Consiglio di Stato sottopone nel parere indicato, all'unicità della sanzione del licenziamento applicabile ai dirigenti come unica via. Infine un ultimo rilievo di carattere normativo, che sembra utile notare in tale analisi, anche in relazione allo schema di decreto è quello in riferimento all'atto del dirigente (o del responsabile non avente qualifica dirigenziale) di contestazione dell'addebito, assoggettabile alla sfera privatistica interna (atto meramente datoriale). Se esso non venisse emanato configurerebbe un inadempimento per responsabilità dirigenziale (art. 21 D. Lgs. 165/2001) per violazione del dovere di vigilanza sulle risorse umane e non invece disciplinare. La responsabilità disciplinare, tramite la lettura molto estensiva della nuova previsione, configurerebbe un possibile danno erariale in quanto il dipendente non prestando servizio presso l'amministrazione datrice di lavoro avrebbe causato una perdita economica alla stessa giustificabile

dalla mancata prestazione di lavoro e dal pagamento della remunerazione per la prestazione non erogata. Il dirigente che non ha provveduto ad attivare il procedimento disciplinare sarebbe e potrebbe esser quindi assoggettabile a tale fattispecie giustificata dalla mancata attenzione alle proprie risorse umane, giustificabile sul piano legale, ma ingiustificabile sul piano oggettivo in quanto il dirigente non è un controllore del personale, ma invece deve controllare l'operato di quest'ultimi.

In conclusione la previsione dello schema di decreto in oggetto, seppur migliorabile, pare più incisiva e precisa su molti aspetti della questione ed , ha ovviamente lo scopo di ridurre gli episodi ed il fenomeno che in questi mesi precedenti ha caratterizzato il dialogo mediatico sulla Pubblica Amministrazione.

Vedremo nelle prossime mosse del Governo in merito alla totale Riforma della PA, se questa via di rafforzamento delle norme disciplinari, a scapito di una iniziale e razionale riorganizzazione del lavoro alle dipendenze della PA, sarà la via giusta per aumentare il grado di efficienza ed efficacia della stessa.

Licenziamento disciplinare: l'insussistenza del fatto dalla legge Fornero al Jobs Act *

di Valentina Besutti

Come è noto, la c.d. legge Fornero (l. n. 92/2012) ha modificato l'art. 18 Stat. Lav., consentendo il passaggio dall'unicità ad una pluralità di tutele differenziate in caso di licenziamento illegittimo individuale. La tutela reintegratoria, pertanto, non costituisce più l'unico rimedio poiché ad essa si affiancano anche provvedimenti meramente indennitari. Nel dettaglio, con riferimento al **licenziamento per giusta causa e giustificato motivo soggettivo**, la l. n. 92/2012 ha ricondotto la c.d. *“tutela reintegratoria attenuata”* all'ipotesi dell'«*insussistenza del fatto contestato*» ed a quella in cui «*il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili*».

In particolare, nel silenzio del legislatore, è nato un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale proprio sull'interpretazione dell'«*insussistenza del fatto contestato*».

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 giugno 2016, n. 20.](#)

Una parte della dottrina ha inteso il **fatto in senso *materiale***, considerato cioè nelle sue componenti di condotta od omissione, nesso causale ed evento: un fatto inteso come mero accadimento della realtà fenomenica per cui non è necessaria la valutazione di profili giuridici. Se così fosse, si autorizzerebbe un uso abusivo del licenziamento basato sulla contestazione di qualsiasi sorta di fatto con scarso o inesistente rilievo giuridico. Così, un dipendente potrebbe essere licenziato, e non reintegrato, per non aver salutato il datore di lavoro o per non avergli sorriso la mattina. Allo stesso modo, escluderebbe il ripristino del rapporto anche un fatto materialmente accaduto, ma non rimproverabile al dipendente perché, ad esempio, commesso involontariamente o nella convinzione di esserne autorizzato.

L'orientamento opposto e prevalente, invece, ha sostenuto la tesi del **fatto in senso *giuridico***, comprensivo di elementi ulteriori rispetto alla mera condotta materiale del lavoratore, cioè di componenti quali l'antigiuridicità e i criteri di imputazione soggettiva del fatto. In altre parole, il fatto non sussiste non solo quando non si è mai verificato sul piano fenomenico, ma anche quando, seppur avvenuto nella sua materialità, risulta non esistente da un punto di vista soggettivo.

Rilevante, in base a questa interpretazione, è anche la valutazione inerente **la gravità del fatto posto in essere e la conseguente proporzionalità rispetto alla sanzione applicata**: se il lavoratore, dunque, è stato licenziato per aver commesso un inadempimento minimo o, in ogni caso, punibile con una mera sanzione conservativa, avrà diritto alla “*tutela reintegratoria attenuata*”.

Sul punto è intervenuta anche la giurisprudenza, orientandosi prevalentemente verso quest'ultima tesi, *in primis* con la celebre

ordinanza del Tribunale di Bologna del 15 ottobre 2012. In tale pronuncia, infatti, il giudice ha parlato espressamente di fatto in senso *giuridico* comprensivo della condotta, della diligenza nell'esecuzione del contratto ovvero della colpa dell'inadempimento notevole. In senso conforme, tra le tante, Trib. Milano 30 gennaio 2013, Trib. Ravenna 18 marzo 2013, Trib. Taranto 3 giugno 2013 e [Cass. 7 maggio 2013, n. 10550](#).

In tempi più recenti, tuttavia, vi è stata un'inversione di tendenza. La Corte di Cassazione, con la sentenza [n. 23669 del 6 novembre 2014](#), si è pronunciata a favore della tesi del fatto in senso *materiale*, escludendo altresì dalla fattispecie che è alla base della reintegrazione ogni valutazione attinente al profilo della proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità del comportamento addebitato.

Tale pronuncia, pur dando luogo a valutazioni critiche, ha evidentemente **influenzato i tecnici che stavano elaborando il d. lgs. n. 23/2015**, attuativo della legge delega 183/2014, con cui si è introdotto nel nostro ordinamento il c.d. contratto a tutele crescenti.

Il suddetto decreto, a fronte di una generalizzazione della tutela economica, ha preservato ancora un'ipotesi di reintegrazione in caso di licenziamento disciplinare: si tratta appunto della circostanza in cui risulti accertata *«l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento»* (art. 3, c. 2).

Una simile previsione, da un lato, è **diretta a ridurre la discrezionalità dei giudici** nella scelta delle sanzioni applicabili in caso di licenziamento illegittimo ed a **rendere più contenuti e**

prevedibili i “costi del licenziamento”. Dall’altro, se applicata alla lettera, rischia di portare a **conseguenze irrazionali**: non avrebbe diritto alla reintegra il lavoratore licenziato per un fatto di lieve entità (si pensi al furto di una penna o altro bene di modico valore) o che, addirittura, non costituisce inadempimento data la sua irrilevanza disciplinare (ad esempio, il mancato saluto al datore di lavoro).

Dopo la sentenza di cassazione n. 23669/2014 e il d. lgs. n. 23/2015, sembrava che la tesi del fatto in senso *giuridico* fosse ormai destinata a tramontare. Invece i giudici di legittimità, con una serie di decisioni, hanno nuovamente riportato in auge detta interpretazione.

Si pensi, innanzitutto, alla pronuncia della **Corte di Cassazione n. 2692 dell’11 febbraio 2015** che, al contrario di quella del 6 novembre 2014, non è stata oggetto di particolare considerazione. Il caso riguardava il licenziamento intimato ad un lavoratore per atti di grave insubordinazione, consistiti nell’essersi rivolto ad un diretto superiore, che l’aveva invitato a collaborare per una serenità lavorativa nel reparto, con voce alterata e con parole offensive e volgari.

La Suprema Corte ha stabilito che *«non è affetto da alcun errore di diritto il giudizio che riconduce all’insubordinazione lieve l’uso, contro il diritto superiore, di parole offensive e volgari da parte di un lavoratore che si ritenga vittima di una maliziosa delazione»* e, perciò, in stato di turbamento psichico transitorio, *«senza contestare i poteri dello stesso superiore e senza rifiutare la prestazione lavorativa»*. Pertanto, *«considerato che il contratto collettivo parifica all’insubordinazione grave, giustificativa del licenziamento, gravi reati accertati in sede penale, quali il furto e il danneggiamento, deve ritenere rispettosa del principio di proporzione la decisione della*

Corte di merito, che non ha riportato il comportamento in questione, certamente illecito, alla più grave delle sanzioni disciplinari, tale da privare dei mezzi di sostentamento il lavoratore e la sua famiglia (art. 36, c. 1, Cost.)».
I giudici di legittimità hanno quindi nuovamente valorizzato l'elemento della proporzionalità che sempre deve sussistere tra fatto e licenziamento.

Successivamente, il **13 ottobre 2015**, la **Corte di cassazione è tornata nuovamente a pronunciarsi sul tema con ben due sentenze: la [n. 20540/2015](#) e la [n. 20545/2015](#).**

Il caso affrontato dalla **prima decisione** riguarda il comportamento, definito persecutorio e vendicativo, di una dipendente nei confronti dell'amministratore delegato: la donna, a seguito di una relazione sentimentale finita male, aveva utilizzato parole risentite e irrispettose e rivelato notizie ottenute in via confidenziale. La Corte ha osservato che: *«non è plausibile che il Legislatore, parlando di "insussistenza del fatto contestato", abbia voluto negarla nel caso di fatto sussistente ma privo del carattere di illiceità, ossia non suscettibile di alcuna sanzione»* ed ha chiaramente concluso che **«la completa irrilevanza giuridica del fatto equivale alla sua insussistenza materiale e dà perciò luogo alla reintegrazione».**

Il caso affrontato dalla **seconda decisione** si riferisce ad un lavoratore licenziato per aver inserito nel sito internet e nel profilo Facebook di un'impresa di ristorazione dei numeri telefonici e di fax assegnatigli dalla datrice di lavoro, indicando la stessa come cliente dell'impresa. Premesso che la società aveva contestato al dipendente di aver posto in essere comportamenti che le avrebbero arrecato un *«grave nocumento materiale e morale»*, la Corte ha statuito che, poiché **«tale nocumento grave è parte integrante della fattispecie di illecito disciplinare in questione»**, allora

l'accertamento della sua mancanza determina la insussistenza del fatto.

Il fatto contestato deve quindi ritenersi insussistente anche qualora la fattispecie di illecito configurata dalla legge o dal contratto sia realizzata soltanto in parte, come nel caso esaminato in cui mancava l'accertamento dei fatti costituenti grave danno.

Con tali sentenze la Corte ha chiarito ancora una volta il significato di "*fatto insussistente*" con riferimento all'art. 18, c. 4, Stat. Lav. e, **secondo autorevole dottrina, tale interpretazione in senso giuridico dovrebbe essere applicata anche alla più recente disciplina del d. lgs. n. 23/2015.**

In conclusione, **la questione dottrinale e giurisprudenziale riguardo la nozione di "fatto contestato" appare ben lontana dall'essere superata.** E se da un lato le scelte del legislatore lasciano ben pochi margini di intervento all'interprete, dall'altro resta condivisibile l'opinione di chi ritiene che il **fatto materiale posto a fondamento del licenziamento debba quantomeno coincidere con un inadempimento colpevole, quindi con un fatto che sia allo stesso tempo imputabile al lavoratore e rilevante sul piano disciplinare.** Se così non fosse, invero, la reintegra del lavoratore resterebbe esclusa anche in caso di contestazione di una condotta priva di rilievo disciplinare o realizzata per ragioni di forza maggiore o in mancanza di coscienza e volontà.

Ciò che sembra più difficile superare è, invece, la previsione della mera tutela indennitaria qualora il licenziamento risulti sproporzionato rispetto alla gravità del fatto sussistente. Il legislatore, infatti, ha espressamente escluso ogni valutazione discrezionale del

giudice in tal senso. Nonostante ciò, tuttavia, non pare ragionevole un **licenziamento disposto sulla base di un inadempimento minimo o bagatellare**. In tal caso, **si potrebbe configurare un'ipotesi di abuso di diritto** poiché il datore ha utilizzato le sue facoltà e i suoi poteri al fine di perseguire un interesse ulteriore, diverso rispetto a quello ritenuto meritevole di tutela dall'ordinamento. Ne deriverebbe, pertanto, la nullità dell'atto e la conseguente applicazione della tutela reintegratoria.

In ultima analisi, tuttavia, preme sottolineare che gli esiti finali dell'interpretazione delle disposizioni in commento risultano ancora imprevedibili, poiché riforme di questo genere richiedono tempi lunghi per fornire i primi risultati. Non resta dunque che attendere le future pronunce giurisprudenziali per comprendere quale sarà l'orientamento prevalente.

Il testo del vecchio articolo 18 non esiste più. Gli equilibri della Cassazione*

di Luigi Oliveri

Nel corso della trasmissione dell'11 giugno su Radio 24 "I conti della belva" è stato affrontato il problema, effettivamente molto complesso, di come sia possibile che la Cassazione Sezione Lavoro, con la sentenza 9.6.2016, n. 11868, abbia potuto ritenere ancora vigente il testo originario dell'articolo 18 della legge 300/1970.

Sul punto, occorre essere molto chiari: l'interpretazione fornita dalla Cassazione non si poggia per nulla su testi normativi, ma è solo di tipo sostanzialmente finalistico/sociologico.

Volendo essere più caustici, la sentenza ritiene ancora applicabile al lavoro pubblico il testo di una norma che non è più vigente. Vediamo perché.

Nel corso della trasmissione menzionata, si è fatto riferimento alla riforma operata all'articolo 18 da parte del "Jobs Act", ricor-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 giugno 2016, n. 21.](#)

dando che la sostanziale abolizione della tutela “reale” per il licenziamento illegittimo consistente nel reintegro varrà solo per gli assunti successivamente alla vigenza della riforma.

Quindi, si è concluso, il legislatore ha frazionato il mercato del lavoro in 3 parti:

- a) lavoratori privati ai quali non si applica più il reintegro;
- b) lavoratori privati (di imprese con almeno 15 dipendenti) ai quali continua ad applicarsi;
- c) lavoratori pubblici, ai quali si applica il testo originario dell'articolo 18.

Tali conclusioni, tuttavia, non sono corrette. Partiamo dal “Jobs Act”, anzi, per la precisione, dal d.lgs 23/2015, intervenuto appunto a ridisciplinare le tutele conseguenti ai licenziamenti illegittimi.

È bene evidenziare che il d.lgs 23/2015 **non ha riformato l'articolo 18.**

La legge ha introdotto una disciplina diversa della tutela dei licenziamenti, senza modificare il testo dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, esattamente allo scopo di porre in essere due distinte discipline di tutela: quella per i lavoratori assunti dopo l'entrata in vigore del d.lgs 23/2015 (anche per effetto di trasformazioni del rapporto di lavoro da flessibile a tempo determinato e nel caso di lavoratori di imprese che passino ad avere oltre 15 dipendenti sempre oltre la data di entrata in vigore della riforma) e quelli assunti prima.

Basta andare a controllare il testo della norma: nessuno degli articoli del d.lgs 23/2015 modifica il testo dell'articolo 18.

La norma più rilevante del d.lgs 23/2015 ai fini che interessano è l'articolo 1, comma 1: *“Per i lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il regime di tutela nel caso di licenziamento illegittimo è disciplinato dalle disposizioni di cui al presente decreto”*.

La norma, come si nota è chiarissima: riguarda esclusivamente il futuro. Il d.lgs 23/2015, quindi, crea una disciplina della tutela dei licenziamenti “parallela” a quella dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e riservata alle vicende di instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato successive alla propria entrata in vigore.

A molti è stato fatto credere che il Jobs Act abbia “abolito” l'articolo 18, ma, come si dimostra, non è vero. L'articolo 18 è rimasto operante: fra molti anni, però, non sarà più operante, una volta che tutti i lavoratori (privati) siano stati assunti nel nuovo regime inaugurato dal d.lgs 23/2015.

Fissato quanto sopra, occorre, allora, verificare se anche la “legge Fornero”, cioè la legge 92/2012 abbia compiuto simile operazione, distinguendo, quindi, due differenti regimi normativi tra dipendenti pubblici e dipendenti privati. La risposta è semplice: no.

La legge 92/2012, a differenza del Jobs Act, ha modificato – eccome – l'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, attraverso il proprio articolo 1, comma 42^[1].

In particolare, detto ultimo articolo ha espunto dal testo originario dell'articolo 18 il comma 1, cioè esattamente quello che pre-

vedeva la tutela generalizzata del reintegro: “*Ferma restando l’esperibilità delle procedure previste dall’articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, il giudice, con la sentenza con cui dichiara inefficace il licenziamento ai sensi dell’articolo 2 della legge predetta o annulla il licenziamento intimato senza giusta causa o giustificato motivo ovvero ne dichiara la nullità a norma della legge stessa, ordina al datore di lavoro di reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro*”.

Con la legge-Fornero, la tutela reale è limitata a casi specifici di violazione di specifici divieti di licenziamento o al caso in cui il giudice accerti che non ricorrono gli estremi del licenziamento dovuto a giustificato motivo soggettivo o a giusta causa, in quanto il fatto addebitato al lavoratore non sussista.

Dunque, a seguito dell’entrata in vigore della legge 92/2012 il testo dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori è stato modificato; detto in altro modo, il testo originario dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, che prevedeva come tutela generalizzata il reintegro, non esiste più.

La legge 92/2012, è bene chiarirlo, a differenza del d.lgs 23/2015, non contiene nessuna disposizione che limiti la propria portata ad una certa categoria di lavoratori, pubblici o privati, assunti prima o assunti dopo una certa data. Ha riformato l’articolo 18 *sic et simpliciter*.

Il problema è tutto lì. La Cassazione, nella sentenza 11868 non ha avuto modo di evidenziare la coesistenza giuridica di due diverse “versioni” del testo dell’articolo 18 sul piano strettamente giuridico, proprio perché il testo dell’articolo 18 è stato modificato, in assenza di qualsiasi norma espressa che conservasse, per l’impiego pubblico, il testo previgente.

Al contrario, nel d.lgs 165/2001 (il testo unico di disciplina del pubblico impiego) esiste l'articolo 51, comma 2^[2], che contiene una clausola di "rinvio", volta ad applicare automaticamente al lavoro pubblico la disciplina dello Statuto dei lavoratori.

Si tratta, senza dubbio alcuno, di un rinvio cosiddetto "mobile": il legislatore intende che alla fattispecie del lavoro pubblico si applichi sempre lo Statuto dei lavoratori, anche quando norme successive lo integrino o lo modificano. Esattamente come ha disposto la legge Fornero.

È per questo che il ragionamento proposto dalla Cassazione con la sentenza del 9 giugno non convince. Essa giunge in modo molto confuso e contorto ad affermare che il rinvio non sarebbe mobile, ma statico, riferito, cioè al testo dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori "ante" riforma Fornero, essenzialmente per due motivi:

- 1) perché manca la norma di "armonizzazione" tra disciplina del lavoro privato e quello pubblico;
- 2) perché *"in presenza di una norma di rinvio finalizzata ad estendere ad un diverso ambito una normativa nata per disciplinare altri rapporti giuridici (l'articolo 51, comma 2, del d.lgs 165/2001 nda), è consentito al legislatore di limitare, con un successivo intervento normativo di pari rango (sarebbe la legge 92/2012, nda), il rinvio medesimo e, quindi, di escludere l'automatica estensione di modifiche della disciplina richiamata.*

Detto intervento, che è quello verificatosi nella fattispecie (la legge 92/2012, nda), fa sì che il rinvio si trasformi da mobile a fisso, ossia che la norma richiamata resti cristallizzata nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla riforma, che, quindi, continua a disciplinare i rapporti interes-

sati dalla norma di rinvio, dando vita in tal modo ad una duplicità di normative, ciascuna applicabile in relazione alla diversa natura dei rapporti giuridici in rilievo”.

Queste due affermazioni sarebbero corrette se la previsione dell’armonizzazione tra disciplina del lavoro privato e quella del lavoro pubblico avesse contenuto una norma chiara di “salvezza” dell’efficacia del vecchio testo dell’articolo 18, o se la legge 92/2012 avesse riformato le tutele per i licenziamenti illegittimi solo per i privati, **ma senza riformare il testo dell’articolo 18**, cosa che invece ha fatto.

Non si deve dimenticare che entra in gioco un altro articolo, importantissimo, del d.lgs 165/2001, il 2, comma 2, primo periodo, che è la norma fondamentale da cui deriva la (parziale) “privatizzazione” del lavoro pubblico:

*“I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche **sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa**, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. [...]”.*

Dunque, la legge che disciplina il rapporto di lavoro pubblico afferma:

1. al lavoro pubblico si applicano tutte (tutte) le norme che regolano il rapporto di lavoro nell’impresa;
2. tuttavia, di queste norme non si applicano quelle “diverse”, cioè particolari e specificamente dedicate al lavoro pubblico e che lo rendono ancora peculiare e diverso da quello privato, contenute nel d.lgs 165/2001 stesso.

Se il legislatore del testo unico sul lavoro pubblico avesse inteso differenziare la tutela dei licenziamenti illegittimi per il pubblico impiego rispetto a quella per il lavoro privato, avrebbe potuto farlo, prevedendo una norma “particolare”, volta a regolamentare tale tema in modo “diverso” rispetto al privato.

Ma, come prova proprio il citato articolo 51, comma 2, non lo ha fatto, esprimendo esattamente la volontà contraria: far entrare nella disciplina del lavoro pubblico l'intera regolamentazione dello Statuto dei lavoratori, comprese le sue modifiche ed integrazioni.

Se, allora, la legge Fornero modifica l'articolo 18, dette modifiche:

1. cambiano per sempre il testo dell'articolo 18 e, in assenza di una norma che faccia salva il vecchio testo, esso cessa di produrre qualsiasi effetto;
2. entrano automaticamente nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico.

La sentenza della Cassazione si sforza di negare le evidenze di cui sopra, lasciando intendere che la legge 92/2012 avrebbe modificato la norma di rinvio contenuta nell'articolo 52, comma 1, ma senza riuscire a dimostrare tutto ciò.

Soprattutto, la Cassazione non prende atto che l'armonizzazione prevista dalla legge Fornero è necessaria esattamente per la ragione opposta a quella evidenziata nella sentenza: non per adeguare la disciplina della tutela dei licenziamenti illegittimi del lavoro pubblico a quella del lavoro privato, ma, al contrario, per verificare se sia opportuno introdurre una previsione normativa

particolare e diversa per il lavoro pubblico, in ragione delle particolarità che ancora lo connotano.

E questo, per la ragione semplicissima che il testo dell'articolo 18 è stato modificato, sicché non è assolutamente fondato affermare che esista una sua ultravigenza.

La quale, per altro, non può essere affermata da una sentenza, ma dovrebbe essere disposta per legge, altrimenti il giudice, se potesse di volta in volta decidere se una norma abolita continua ad applicarsi, finirebbe per invadere il potere legislativo, violando il principio di separazione tra potere legislativo e giudiziario.

Spunti di riflessione da un altro caso di licenziamento a causa Facebook*

di Emanuele Dagnino

L'accesso frequente e per periodi di tempo prolungati a siti internet non inerenti alla prestazione lavorativa – soprattutto a Facebook – configura un «comportamento idoneo a incrinare la fiducia del datore di lavoro», dal momento che la lavoratrice ha «costantemente e per lungo tempo sottratto ore alla prestazione lavorativa ed utilizzato impropriamente lo strumento di lavoro, approfittando del fatto che il datore di lavoro non la sottoponesse a rigidi controlli». Su questa base il Tribunale di Brescia (Trib. Brescia, 13 giugno 2016, n. 782/2016) ha ritenuto giustificato il licenziamento di una lavoratrice addetta a mansioni di segreteria presso uno studio medico.

Il rapporto sempre più stretto tra condotte dei lavoratori attuate tramite *social network* ed esercizio del potere disciplinare da parte dei datori di lavoro è sottolineata tanto dalle cronache giornalistiche, quanto ormai anche da una **sempre più corposa giurisprudenza** a riguardo (per lo più di merito, anche se la tematica è giunta fino alla Cassazione: Cass. 27 maggio 2015, n. 10955^[1]).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 luglio 2016, n. 24](#).

Diverse sono le attività dei lavoratori sui *social network* che hanno portato all'applicazione di sanzioni disciplinari. In alcuni casi **la condotta attuata tramite *social network* è utilizzata come semplice prova di un comportamento diverso e attuato nella vita reale** (es. lavoratore in malattia che *posta* su *Facebook* foto che lo ritraggono intento in attività incompatibili con tale stato^[2]). In altri casi è **la stessa attività sul *social network* che integra il comportamento oggetto di sanzione** (spesso quella del licenziamento), sia esso attuato al di fuori dell'orario di lavoro oppure durante lo stesso (es. *post* contenenti espressioni ingiuriose nei confronti di colleghi e datori di lavoro^[3]); in questa seconda evenienza, come nel caso di specie, **il comportamento sanzionato può essere l'accesso stesso al sito.**

La sentenza, pur non essendo innovativa e pur interessandosi dei profili di merito in via supplementare rispetto alle esigenze di causa, consente alcune riflessioni riguardo i nodi fondamentali dell'uso dei *social network* durante l'orario di lavoro e le contestazioni che su tale uso si fondano.

In primo luogo, partendo dalla causa del licenziamento, **due sono i profili di violazione** del comportamento attuato dalla lavoratrice: pur essendo connessi, vale la pena sottolineare come abbiano un'**autonoma rilevanza. Mentre, infatti, l'uso per attività private del PC, contestato nel caso di specie, potrebbe essere tollerato, un uso eccessivo dello stesso a questi fini continuerebbe a configurare autonomo motivo di recesso** (la giurisprudenza sul punto precede la diffusione dei *social network*). D'altra parte, la valutazione circa l'effettiva eccessività dell'uso di internet a fini personali può portare ad esiti diversi ed incerti^[4].

Rispetto al primo profilo, occorre sottolineare, come la ricorrente sostenga l'insussistenza del fatto contestato, proprio sulla base del consenso del datore ad un libero uso di internet: il Tribunale rileva come di tale circostanza non sia stata data prova da parte della lavoratrice.

Il rilievo permette di ricollegarsi all'altro aspetto di particolare interesse nei casi di uso di *Facebook* in orario di lavoro, quello relativo alla legittimità dell'acquisizione dei dati per la contestazione. Si tratta di un tema che – è facile comprendere – interessa aspetti di tutela della riservatezza e dignità dei lavoratori (codice privacy e art. 4 Statuto dei lavoratori). L'aggancio è offerto proprio dal **Garante Privacy che all'interno delle *Linee guida per posta elettronica e internet* del 2007, rileva l'opportunità dell'adozione di disciplinari interni che chiariscano quali siano i comportamenti consentiti rispetto alla navigazione in internet e allo stesso tempo segnalino di quali attività di controllo possano essere oggetto le attività dei lavoratori svolte in internet.**

Nello specifico ambito dei *social media*, lo strumento utilizzato è quello delle cosiddette ***social media policy***, che **non solo si interessano dei comportamenti attuati tramite *social network* durante l'orario di lavoro, ma definiscono anche modalità d'uso consigliate con riferimento a comportamenti extralavorativi che abbiano connessione diretta con il rapporto di lavoro.** L'apertura o meno all'uso dei *social network* durante l'orario di lavoro è questione rimessa alla politica gestionale delle diverse aziende, anche se occorre notare come atteggiamenti di chiusura rispetto all'uso anche privato della rete aziendale, potrebbero essere aggirati tramite l'uso di *device* portatili sempre più diffusi (es. *smartphone*).

Se con riferimento all'uso a fini privati del computer, la sentenza si limita a rilevare la mancata prova da parte della lavoratrice del consenso del datore, **con riferimento all'attività di acquisizione della prova**, rispetto alla quale la stessa lamenta la violazione della propria privacy, **la motivazione è più articolata e non pienamente convincente**.

Si afferma che non c'è violazione della privacy perché il datore di lavoro si è limitato a stampare la cronologia del computer, che contiene «dati che vengono registrati da qualsiasi computer e che sono stati stampati al solo fine di verificare l'utilizzo di uno strumento messo a disposizione dal datore di lavoro per l'esecuzione della prestazione». Si aggiunge che non si può ritenere violato l'art. 4 dello Statuto – il riferimento è al testo in vigore prima del *Jobs Act* – in quanto le attività di controllo non hanno riguardato la «produttività ed efficienza nello svolgimento dell'attività lavorativa, ma [erano] attinenti a condotte estranee alla prestazione».

Quanto al primo passaggio, si deve ricordare come **la valutazione della violazione della privacy debba essere effettuata anche in ragione dei principi che disciplinano il trattamento ai sensi dell'art. 11 del d. lgs. 196/2003**. In particolare il trattamento deve essere improntato su canoni di **correttezza, necessità, pertinenza e non eccedenza**: in base a tali principi è stata, per esempio, esclusa la legittimità del trattamento effettuato dal datore di lavoro che ha contestato l'illecito utilizzo del PC aziendale specificando i siti consultati in internet da parte del dipendente, laddove, poiché il lavoratore non era tenuto all'uso del PC nell'ambito del suo rapporto di lavoro, sarebbe bastato provare il suo accesso ad internet e non i siti visitati^[5]. Di una valutazione relativa a questi profili non vi è traccia nella sentenza.

Quanto, poi, al rilievo circa l'art. 4 Stat. lav. a non convincere è l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 4 in ragione della estraneità del controllo rispetto all'attività lavorativa, concentrandosi esso su condotte estranee alla prestazione. L'argomento sembra richiamare gli orientamenti relativi ai **controlli difensivi** (ovvero relativi a condotte illecite dei dipendenti) e, in particolare, le argomentazioni della sentenza di Cassazione sopra citata (n. 10955/2015). In tema di controlli difensivi, però, l'insegnamento che si era andato consolidando, distingueva controlli diretti ad accettare comportamenti illeciti dei lavoratori che riguardino la tutela di beni estranei al rapporto di lavoro (estranei all'applicazione dell'art. 4 nella versione precedente alla modifica) e controlli diretti ad accertare comportamenti illeciti dei lavoratori riguardanti l'esatto adempimento delle obbligazioni discendenti dal rapporto di lavoro (sottoposti al disposto del vecchio art. 4). Se nel caso della sentenza di Cassazione il collegamento con la lesività del comportamento rispetto a beni estranei al rapporto era effettuato, almeno nella forma potenziale, nel caso di specie è del tutto obliterato, ponendo ancor più **in dubbio la riconducibilità** alla categoria di controlli difensivi non soggetta ai vincoli dell'art. 4 Stat. lav.

Vale, infine, ricordare che **a seguito della novella legislativa** dell'art. 4 già richiamata, la situazione risulta assai diversa. In primo luogo, **il controllo operato sulla navigazione Internet di uno strumento di lavoro quale è il PC in uso nel contesto lavorativo sembra lecito in virtù dell'eccezione inserita al comma 2** (qualora non sia attuato per il tramite di software aggiuntivi a ciò finalizzati)[\[6\]](#). In secondo luogo, **l'utilizzo dei dati ottenuti in ragione del controllo effettuato è oggi, per espressa previsione legislativa, condizionato** oltre che al ri-

spetto del Codice Privacy nelle modalità del trattamento, **alla «adeguata informazione [al lavoratore] delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli»** (art. 4, co. 3 Stat. lav).

Da quanto detto si possono trarre due considerazioni conclusive. Da un lato occorre rilevare come **la proprietà dello strumento di lavoro (PC), oggi come ieri, non comporti la legittimità del controllo datoriale, che deve invece avvenire nel rispetto tanto della disciplina sui controlli quanto di quella di *data protection***. Dall'altro lato, va sottolineata, oggi più di ieri, **l'importanza dell'adozione di policy aziendali: se prima si poteva definire quanto meno opportuna, oggi risulta imprescindibile anche al fine dell'utilizzabilità delle informazioni ottenute**.

[1] Per un commento alla sentenza sia consentito rinviare a E. Dagnino, *Controlli social dei lavoratori: un'interessante pronuncia della Cassazione*, DRI, 3/2015, 833 ss.

[2] Alcuni anni fa aveva raggiunto gli onori della cronaca il caso di un dipendente in malattia che aveva *postato* su Facebook foto che lo ritraevano presente al concerto di Madonna.

[3] Si veda, per esempio, Trib. Ivrea, Ord. 28 gennaio 2016, n. 1008, LG, 3/2015, 837 ss con nota di P. Salazar, *Facebook e licenziamento per giusta causa: quando si travalicano i limiti del privato influenzando sul rapporto di lavoro*.

[4] Cfr. Cass. 2 novembre 2015, n. 22353 in GLav 47/2015 con nota di D. De Giorgi, *Il carattere ingiurioso del licenziamento deve essere rigorosamente provato*, laddove si conferma la lettura della Corte d'Appello che aveva ritenuta non integrata la giusta causa di licenziamento e ricondotto il comportamento ad una meno grave violazione del codice disciplinare con applicazione di una sanzione conservativa in quanto gli accessi ad internet a fini personali non avevano «determinato una significativa sottrazione di tempo all'attività di lavoro».

[5] Si tratta di Cass. 1° ottobre 2013, n. 18443 in NGC con nota di A. Sitzia, *I «controlli tecnologici» del datore di lavoro tra necessità e proporzionalità. Chiare indicazioni lavoristiche dalla prima Sezione civile.*

[6] Conformemente E. Barraco, A. Sitzia, *Potere di controllo e privacy. Lavoro, riservatezza e nuove tecnologie*, Wolter Kluwer, 2016, 35.

Licenziamenti, controlli a distanza, jus variandi: spunti per una riflessione interpretativa*

di Marco Menegotto e Idapaola Moscartolo

*Breve resoconto del seminario “I licenziamenti dopo le recenti riforme: il dibattito teorico e nella giurisprudenza”,
Università Bicocca, Milano, 26 settembre 2016*

Nel corso del seminario che si è tenuto lo scorso 26 settembre presso l'Università degli Studi di Milano, numerosi sono stati gli spunti di riflessione nati dal dibattito tra i relatori ed il pubblico.

In particolare, **l'intervento del prof. Armando Tursi ha evidenziato come il tema dei licenziamenti disciplinari ha assunto, a seguito della legge n. 92/2012 e del più recente decreto legislativo n. 23/2015, una nuova centralità, almeno sotto due profili.**

Da un lato sono numerose le questioni che la nuova disciplina dei licenziamenti disciplinari ha sollevato tanto in dottrina quanto in giurisprudenza sin dall'entrata in vigore della c.d. riforma Fornero (v. [P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI](#)

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33.](#)

(a cura di), [Lavoro: una riforma sbagliata](#), ADAPT University Press, 2012, spec. 129 ss.; [F. CARINCI, C. CESTER \(a cura di\), Il licenziamento all'indomani del del d.lgs. n. 23/2015](#), ADAPT University Press, 2015, nonché M. T. CARINCI, A. TURSI (a cura di), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Giappichelli, 2015.) **Dall'altro lato il tema ben può essere indagato attraverso una riflessione di più ampio respiro a livello di politica del diritto**, ed è ciò che interessa in questa sede.

Come è stato sottolineato, l'intervento riformatore si innesta in un più ampio **processo di ridefinizione degli istituti fondanti il diritto del lavoro**, laddove – al di là della disciplina dei licenziamenti – l'opera demolitoria dello Statuto pone un **profondo cambiamento anche in materia di controlli a distanza (art. 4 Stat. lav.) e sulla disciplina delle mansioni (art. 13 Stat. lav.)**

Per quanto attiene ai **controlli a distanza** (sul tema cfr. [A. MARESCA, Jobs Act, come conciliare potere di controllo e tutela della dignità e riservatezza del lavoratore](#)), obiettivo primario è quello di garantire un effettivo bilanciamento tra l'interesse produttivo aziendale e il rispetto della dignità dei lavoratori conformemente ai principi costituzionali (art. 41 Cost.) In questo scenario, **la modifica integrale dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori (art. 23 del decreto legislativo n. 151/2015), ha comportato non poche difficoltà interpretative/applicative dovute principalmente all'incessante crescita del progresso tecnologico e ai mutati tempi di lavoro (cfr. E. DAGNINO, Tecnologie e controlli a distanza, in DRI, n. 4/2015)**. In particolare **viene eliminato il divieto generale previgente di controllo a distanza del lavoratore**, prevedendo dunque la possibilità di impiegare impianti audiovisivi e altri strumenti dai quali derivi an-

che di controllo a distanza «esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale» (primo comma) previo accordo con il sindacato o autorizzazione amministrativa; nel secondo comma si statuisce, invece, che per quanto riguarda «gli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa» non si applica la disposizione di cui al primo, svincolando così i controlli dai limiti relativi alla finalizzazione e dal necessario rispetto della procedura concertativo-autorizzativa. Il terzo comma, anch'esso innovativo, consente di utilizzare, tutti i dati e le informazioni raccolte tramite gli impianti e gli strumenti di controllo a distanza, per tutti i fini connessi al rapporto di lavoro, ma a condizione che sia data al lavoratore **adeguata informazione delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli e nel rispetto di quanto disposto dalla normativa sulla privacy.** **Si può dunque parlare di una maggiore liberalizzazione dei controlli con un conseguente aumento dell'autorità in capo al datore di lavoro?**

Per quanto concerne invece **la nuova disciplina dello *jus variandi***, il Legislatore – oltre all'abbandono del criterio dell'equivalenza quale limite di esigibilità delle mansioni – ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento **la facoltà per il datore di lavoro di adibire il lavoratore a mansioni appartenenti al livello di inquadramento immediatamente inferiore** (art. 2103 co. 2 c.c.), [ancorando peraltro tale potere alla sussistenza di determinate – seppur generiche ed astratte – oggettive esigenze organizzative e produttive.](#) In seconda battuta si è introdotta la facoltà per la contrattazione collettiva ed anche individuale di prevedere ulteriori ipotesi di legittimo demansionamento.

Nel corso del dibattito, si è evidenziato come tutto ciò abbia comportato, nei fatti, un **progressivo superamento del grado di democraticità che lo Statuto del 1970 portò all'interno delle realtà produttive, con la conseguente (ri)affermazione dell'autorità del datore di lavoro.**

Tuttavia, come sottolineato dallo stesso prof. Tursi, ciò è vero solo in parte. Nel suo complesso, la disciplina del licenziamento prevede ancora oggi ipotesi di reintegra (licenziamento nullo, discriminatorio). La disciplina dei controlli a distanza continua ad essere assistita da precisi limiti, e con la previsione di specifici accordi sindacali. La disciplina delle mansioni, pone invece [una chiara sfida alla contrattazione collettiva](#). In altri termini – si è detto – “stiamo assistendo ad un ritorno dell'autorità nel rapporto di lavoro”.

Ci troviamo, infatti, di fronte a norme che possono essere giustificate da **istanze che provengono direttamente dal mondo del lavoro**, ed in particolare dalle **esigenze di flessibilità interna al rapporto di lavoro** (v. [F. SEGHEZZI, Lavoro e relazioni industriali in Industry 4.0, in DRI, n. 1/2016](#)) tipiche della “[Grande trasformazione del lavoro](#)“ in atto.

Sostanzialmente, nell'adozione delle nuove discipline (licenziamenti, controlli, mansioni), **il Legislatore del Jobs Act** (v. [M. DEL CONTE, Premesse e prospettive del Jobs Act, in DRI n. 4/2015](#)) **si è trovato a dover mediare fra due diverse tendenze**: da un lato le esigenze di maggior flessibilità numerica e funzionale richieste dal mondo dell'impresa, secondo le *best practices* in tema di *flexicurity*, e dall'altro, ripensare il paradigma di tutela dei lavoratori, sui quali incombe il timore della possibile perdita del posto di lavoro, soprattutto di fronte allo sviluppo delle nuo-

ve tecnologie di produzione (v. [M. TIRABOSCHI, *Industry 4.0: rischi e opportunità sono nelle nostre mani*](#)).

In questo scenario è da non trascurare la centralità del **ruolo della contrattazione collettiva, in particolare nella sua dimensione aziendale**, che risultando più vicina agli interessi delle parti, meglio potrà valorizzare questo **processo di continua riqualificazione del lavoro e del paradigma della sua regolazione**. Peraltro, attraverso un simile approccio – orientato al principio di sussidiarietà –, si rifugge dall'idea secondo cui l'adeguamento delle norme statutarie non possa che sfociare in un affievolimento delle tutele per il lavoratore ed in un minor grado di democraticità nei rapporti di lavoro.

Licenziamenti individuali: un referendum inammissibile*

di Giuliano Cazzola

Con questo articolo ci proponiamo di sostenere due tesi. La prima: è **inammissibile il quesito referendario abrogativo, promosso dalla Cgil in materia di licenziamenti individuali**, che la Consulta esaminerà in via definitiva il prossimo 11 gennaio. La seconda: **se** la Corte dovesse essere di diverso avviso, si andasse alla consultazione, si raggiungesse il quorum per la sua validità e **i voti favorevoli fossero maggioritari gli effetti non si limiterebbero a riscrivere un nuovo articolo 18**, limitatamente (salvo l'estensione fino a 5 dipendenti) alle disposizioni riguardanti – come sostiene la Cgil nelle sue illustrazioni – il licenziamento disciplinare, **ma sarebbe forte il rischio di un ripristino della reintegra anche in altre fattispecie di licenziamento dove ora è esclusa**.

A sostegno di queste nostre considerazioni si allegano due schede: una contenente il quesito vero e proprio; nell'altra sono evidenziate in giallo (è un puntuale lavoro compiuto dal professor Giuseppe Pellacani) le modifiche che subirebbe l'articolo 18

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 dicembre 2016, n. 43](#), rubrica *Politically (in)correct*.

“novellato” dalla legge n. 92/2012 (la riforma Fornero) se l’operazione referendum dovesse andare in porto secondo le intenzioni dei proponenti. In premessa, occorrerà ricordare che nella giurisprudenza consolidata della Corte per l’ammissibilità dei quesiti referendari abrogativi **sono richiesti tre precisi requisiti: chiarezza, univocità e omogeneità**. E sono appunto tali requisiti che vengono a mancare nel quesito “Abrogazione disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi” di cui alla SCHEDA 1 allegata. Il quesito consiste in due domande differenti: la prima propone l’abrogazione del d.lgs. n.23/2015 (il contratto a tutele crescenti); la seconda, con la tecnica del “taglia e cuci” riscrive in pratica l’articolo 18 dello Statuto come “novellato” dalla legge n. 92/2012. È ammissibile – noi pensiamo di no – un’operazione siffatta nell’ambito di un solo quesito, soprattutto quando le norme che ne sono investite riguardano platee diverse di soggetti interessati? In sostanza, sarebbe abrogata la disciplina riservata ai nuovi assunti dal 7 marzo 2015 e modificata quella riguardante tutti gli altri lavoratori.

Il risultato complessivo non sarebbe quello di ritornare all’originario articolo 18, ma quello di aderire ad una normativa nuova di zecca, sancita da un articolo riscritto, usando la norma previgente come un serbatoio di parole manipolate per attribuire loro un differente significato. Al cittadino che partecipa alla consultazione verrebbe chiesto, alla fin dei conti, di aderire o meno – attraverso un processo abrogativo – ad un’altra disciplina del recesso individuale che non distingue tra vecchi e nuovi assunti. Ma a questo punto si fa strada un altro interrogativo. Secondo la Cgil, infatti, la reintegra nel posto di lavoro opererebbe solo in caso di licenziamento disciplinare giudicato illegittimo, anche per le aziende fino a 5 (non più 15) dipendenti. In quelle con un numero inferiore di addetti, la rein-

tegra non sarebbe automatica ma a discrezione del giudice. Osserviamo, però, (SCHEDA 2) il nuovo articolo 18 per come sarebbe amputato dal quesito referendario. Una lettura del testo dal comma 4 al comma 7 (al netto delle frasi evidenziate in giallo e perciò espunte in caso di eventuale successo del referendum) mette in evidenza che **la nuova tutela, con reintegra annessa, non si applicherebbe soltanto in caso di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa ritenuto illegittimo, ma anche il caso di motivo oggettivo tout court** (come risulterebbe appunto nel comma 7). Per concludere, allora, ad avviso di chi scrive **il quesito in materia di licenziamento è chiaramente inammissibile perché in contrasto con la consolidata giurisprudenza** della Corte costituzionale per almeno due ragioni.

La prima. La Corte ha posto tre requisiti come indispensabili per l'ammissibilità dei quesiti: la loro chiarezza, l'univocità e l'omogeneità. A proposito del licenziamento, invece, **manca il requisito della univocità** perché si tratta di tre quesiti distinti; in particolare **il terzo introduce ex novo nell'ordinamento una norma mai esistita in precedenza (un nuovo articolo 18)**. Un elettore potrebbe essere d'accordo su uno o due di essi, ma non sul terzo. Con un quesito unico che contiene una pluralità di domande si coarta la volontà dell'elettore, portandolo a condividere forzatamente una nuova regolamentazione della materia.

La seconda. La Corte non ammette tecniche di ritaglio dei quesiti che utilizzino il testo di una legge come serbatoio di parole a cui attingere per costruire nuove disposizioni (addirittura lasciando sopravvivere solo alcune parole contenute in periodi diversi, separati dal punto, come per il comma 7 dell'art. 18). Il quesito deve riguardare **l'abrogazione** di norme la cui

soppressione può far espandere la normativa residua, ma **non può creare ex novo nuove disposizioni con tale tecnica di “taglia e cuci”**. In questo modo il referendum abrogativo si trasformerebbe, di fatto, in un referendum propositivo surrettizio non previsto dal nostro ordinamento (lo prevedeva la riforma costituzionale respinta dal referendum del 4 dicembre).

17.

**MERCATO DEL LAVORO
E LEGGI DI RIFORMA**

Come la Germania ripensa il lavoro*

di Francesco Seghezzi

Diminuisce la disoccupazione, ma anche il numero degli occupati e aumentano gli inattivi. È un panorama complesso e non troppo positivo quello che emerge dagli ultimi dati Istat sull'occupazione italiana. Da un lato si conferma un calo del numero di disoccupati (-13 mila) ma questo è ampiamente compensato dalla crescita di coloro, 32 mila, che hanno smesso di cercare un lavoro, poiché rassegnati. Il dato più interessante è però quello relativo alle fasce d'età in cui vengono creati posti di lavoro. Nell'ultimo anno abbiamo avuto 226 mila posti in più tra gli over 50, un calo di 175 mila posti nella fascia 36-49 e una sostanziale stagnazione in quelle più giovani. Tutti segnali di un mercato del lavoro che sta cambiando, con lavoratori che invecchiano e contratti a tempo indeterminato che non decollano fermandosi a soli 13 mila posti in un anno. Un mercato del lavoro che non riesce a riprendersi da una crisi economica che stiamo forse lentamente superando, ma che ci riconsegna uno scenario completamente nuovo. Tutto questo proprio in un momento in cui la fine dell'orario di lavoro come unico criterio per valutare la prestazione di lavoro e la retribuzione legata al risultato sono entrati nel dibattito italiano dopo le dichiarazioni di Poletti dei

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 gennaio 2016, n. 1.](#)

giorni scorsi. Concetti che aprono scenari nuovi, quelli di un lavoro in grande trasformazione, tanto studiati e dibattuti all'estero quanto spesso ignorati nel nostro Paese e mai utilizzati per spiegare dinamiche occupazionali che non rispondono alle fasi di ripresa economica. In particolare il governo tedesco, da tempo impegnato in investimenti sulle nuove forme di manifattura digitale, ha pubblicato un Libro Verde dal titolo "Re-imagining work. Work 4.0", richiamandosi al concetto di Industrie 4.0 e alle sue implicazioni. Il documento si basa sull'idea che non possiamo più guardare al mercato del lavoro con gli stessi occhi di vent'anni fa e riconosce che molti dei problemi che sorgono oggi possono essere buone opportunità per una migliore qualità del lavoro, delle relazioni industriali e dei rapporti socio-economici.

«Abbiamo bisogno di una nuova definizione di ciò che definisce un rapporto di lavoro standard», dichiara il Libro verde. Non è poca cosa. Equivale a dire che il paradigma del lavoro come oggi lo conosciamo, incarnato dal lavoro subordinato a tempo indeterminato, non esiste più nella realtà dei fatti. Ma non però nella legge, se è vero che l'annunciata Rivoluzione Copernicana del Jobs Act fa di questo vecchio arnese, seppure semplificato nelle fasi di assunzione e di licenziamento, la forma comune del lavoro in Italia. Una forma comune che trova ancora oggi nell'orario di lavoro il suo punto maggiormente qualificante per la misurazione della prestazione e la determinazione del suo valore economico.

Venendo al testo, questo si muove lungo due linee guida che si incrociano contaminandosi a vicenda: le nuove dinamiche demografiche e sociali e le conseguenze crisi del modello tradizionale di lavoro subordinato.

Le cause di questa crisi sono molte: la digitalizzazione del lavoro, la diffusione di tecnologie che consentono di lavorare dovunque, la diffusione di modelli di lavoro non-standard, la necessità di un continuo aggiornamento professionale. **A queste si aggiungono dinamiche sociali** che si concretano nelle nuove esigenze dei lavoratori della cosiddetta Generazione Y, di una sostanziale “sovranità sui tempi di lavoro” che consenta a loro di costruire carriere e vita all’interno di una visione più individualista dei rapporti tra lavoro e società. Allo stesso tempo l’invecchiamento della popolazione richiede un mercato del lavoro e una impresa in grado di immaginare percorsi di ricollocazione e di interscambio tra carriere.

Queste due constatazioni portano all’**idea guida del Libro verde, ossia che è necessario costruire un nuovo modello di lavoro che concili la flessibilità individuale nello sviluppo di fasi e piani di vita con una parallela protezione sociale.** Che sarebbe a dire: il posto fisso è ormai obsoleto, sia per i sistemi produttivi, sia nei desideri dei lavoratori, serve quindi un modello sociale che possa accompagnare tutti nelle fasi di transizione e nei progetti che vorranno intraprendere nella costruzione della propria carriera lavorativa.

Il tutto con la premessa fondamentale che lo slogan **“work for all”** resta al centro delle politiche del lavoro. Mantenere un elevato tasso di partecipazione al mercato del lavoro è la priorità assoluta, specialmente per quei lavoratori *low-skilled* che oggi in Germania hanno un tasso di disoccupazione del 19%.

Ma chi desiderasse ancora un posto fisso? Chi non fosse interessato ad una maggiore autonomia nei tempi di lavoro e nelle carriere lavorative? La proposta del Libro verde è quella di un

“compromesso di flessibilità” che consenta a chi vuole di adattare il proprio lavoro alle diverse fasi della vita, lavorando meno negli anni di crescita di un figlio o nei periodi in cui si sceglie di fare formazione, ad esempio. Questo sistema è sostenibile solo potenziando un **sistema di protezione sociale che abbia come obiettivo rendere *attive* le persone**, accompagnandole nei periodi di transizione tra un impiego e l'altro. In questo modo si potrà accogliere la trasformazione senza temerla ma governandola e adattandola non unicamente alle esigenze di mercato ma anche a quelle della persona, nella migliore tradizione dell'economia sociale di mercato tedesca.

Quo Vado? e quel vuoto tra mobilità e posto fisso*

di Francesco Nespoli

Giacché la parafrasi di una risata ha, nella maggior parte dei casi, l'effetto di mortificarla, può anche darsi che di un film che fa molto ridere non si debba parlare troppo. Ha allora ragione chi, con buona dose di autocontraddizione, si scaglia contro la voglia irrefrenabili di dire la propria circa l'ultimo successo cinematografico di Checco Zalone, come ha fatto Marco Travaglio sul *Fatto Quotidiano*? **La comicità di *Quo Vado* è effettivamente troppo intelligente per lasciarsi incasellare dai diversi commenti che, provenienti da ogni parte politica, avrebbero voluto intestarsi una supposta sintonia di pensiero.** Tuttavia è stato lo stesso regista del film, che con Zalone costituisce una coppia fissa, a dichiarare in un'intervista di Luca Telese che **la comicità della coppia pugliese è "studio e disvelamento"**, perché se un comico non svela qualcosa "non serve a nulla". Già questa rivendicazione di autorialità dimostra quanto sia snob trascurare il portato culturale del film. Cosa che non si dovrebbe comunque mai fare, visto che ogni successo della cultura di con-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 gennaio 2016, n. 1.](#)

sumo è un segnale antropologico, la cartina di tornasole di un sentire comune che riesce a intuire nel pubblico.

Tutta la vicenda dell'impiegato pubblico Zalone ruota attorno alla cocciuta conservazione di privilegi, segni identitari di una predestinazione fasulla, di un dualismo innaturale che assicura a taluni un guadagno certo, indipendente dal lavoro svolto (“una freccia, un cinghiale”) mentre condanna altri a un destino da partite iva o da precari.

Comunque la si pensi, poter ridicolizzare il posto fisso a vita, comunicarlo come inattuale e implausibile, è un segno dei tempi che corrono. E, che dir si voglia, ciò è particolarmente interessante nel momento in cui, a più riprese e a più alta voce, si proclama l'ineffabile ripresa del mercato del lavoro, proprio sotto l'insegna della stabilità ritrovata grazie al *Jobs Act*.

Nunziante però fa di più: offre un'interpretazione autentica della componente politica che nella satira di *Quo Vado*, più di costume che ideologica, resta sottotraccia. Se il film si è reso disponibile a una baruffa d'opinioni è proprio perché **il personaggio zaloniano si colloca all'incrocio tra diversi cliché**: il mammoni, che di solito è un precario, qui è un tutelato che mantiene il posto fisso a vita, ma che per farlo paradossalmente soffre il contrappasso di una mobilità geografica esasperata, terminata solo con la rinuncia all'agognata condizione di tutelato.

Scopriamo che in quella che Eco chiamerebbe *intentio auctoris* questa ibridazione è il simbolo di **ciò che servirebbe al Paese: una “riconciliazione necessaria”**, nella consapevolezza che la barca su cui i lavoratori italiani galleggiano è più comune di quanto si riesca a percepire. Questo il messaggio esplicitato da Nun-

ziente: il “posto fisso” non è l’ultimo baluardo della sinistra, bensì un’ingiustizia storica alla quale il *Jobs Act* sta fornendo una risposta che è peggio del problema, creando un mercato del lavoro “da ipergarantito a iperselvaggio”, per dirla con le parole del regista.

Si poteva intuire questa denuncia implicita prima che la sofferita parafrasi di Nunziante pervenisse ai lettori di *Libero*. Lo scacco di una schizofrenia professionale, più volte già rappresentata nello stesso cinema italiano, è infatti qui il contraltare di una promessa imprecisa e debolmente rassicurante che risuona più volte in quel “Ovviamente la seguiremo in un percorso di reinserimento”. Quello è il cliché più amaramente ironico, quasi fuori posto rispetto al tenore complessivo del film. Proprio in quel frangente un impegno rimandato svela **il vuoto tra l’insostenibile posto fisso a vita e l’insussistenza di un ricollocamento assistito**. Un abbandono che ammicca al pubblico alludendo probabilmente alla scarsa reputazione della quale godono i centri pubblici per l’impiego. Un abbandono però che a chi ha seguito la comunicazione politica del *Jobs Act* non può che ricordare le parole pronunciate da Renzi durante la conferenza stampa del 20 febbraio 2015, quando proclamando l’avvento della rivoluzione copernicana dei contratti, la fine della precarietà e la riconquista storica della stabilità per i molti, chiosava: **“nessuno sarà più lasciato solo”**.

Lo scenario implicato dall’ibrido zaloniano è infatti sufficientemente realista. Almeno per le condizioni che il *Jobs Act* crea al momento; perché pur volendo realizzare una vera *flexicurity*, nella sua foga riformista mette il carro della flessibilità davanti ai buoi della sicurezza, creando il rischio che la prima si manifesti molto prima che la seconda possa contenerne gli effetti negativi. Per il

consenso del Governo la battuta ripetuta nel film di Zalone suona quindi come un campanello d'allarme: **il rischio che accanto alla già percepita e ben nota crisi epocale del posto fisso si saldi quella promessa disattesa**, che nel Paese reale ha già coinvolto parecchi giovani, soprattutto quelli iscritti al programma di politiche attive a loro dedicato col nome impegnativo di "Garanzia Giovani".

Ora che con il *Jobs Act* la promessa dell'implementazione di un sistema veramente efficace di politiche attive viene estesa a tutti i lavoratori, risulta quasi banale sottolineare l'importanza del compito per la credibilità del Governo. Se già la comunicazione renziana è stata basata su un lavoro stabile che più tanto stabile non è, riuscire a rendere l'idea dell'efficacia di politiche attive che per ora attive non sono potrebbe essere ancora più difficile. A Renzi l'argomento non risulta di facile gestione. Di Garanzia Giovani disse esplicitamente di parlare poco proprio perché malfunzionante. Tuttavia il nuovo sistema di politiche attive e la nuova agenzia preposta non dovranno solo funzionare bene, ma dovranno anche comunicare bene. E il governo non potrà in ogni caso fare scena muta: la platea sarà troppo ampia e il valore simbolico del sistema di politiche attive sarà enorme. Giacché **non sono le tutele crescenti, ma una vera continuità del lavoro a costituire una buona contropartita per il defunto posto fisso a vita**, l'eredità che il nuovo sistema deve colmare è infatti quella niente meno del famigerato articolo 18.

Francia: il Rapport Badinter, un primo passo verso la riforma del Code du travail *

di Giorgia Imperatori

Lo scorso 25 gennaio Robert Badinter (ex presidente del *Conseil Constitutionnel* ed ex Ministro della Giustizia) ha consegnato il [rapporto](#) elaborato dalla commissione da lui presieduta, alla quale, in data 24 novembre 2015, il Primo ministro francese, Manuel Valls, aveva affidato la missione di **individuare i *principes fondamentaux*** del diritto del lavoro francese.

Tale missione si inserisce nel più vasto progetto di riforma del *corpus* legislativo in materia di lavoro, il *Code du travail*, che è stato annunciato il 4 novembre dello scorso anno dal Primo ministro e che avverrà tramite un processo di riscrittura della durata di circa due anni, con il contributo di varie commissioni di esperti.

L'idea portante del progetto di riforma del codice è quella di prevedere la derogabilità delle norme legislative ivi previste da parte dei contratti collettivi, operando un'ampia de-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° febbraio 2016, n. 3.](#)

legificazione del settore. A tal proposito si esprimeva il *Rapport Combrexelle*, reso noto il 9 settembre 2015 ed intitolato “[La négociation collective, le travail et l'emploi](#)”:

Tuttavia, già nel rapporto citato, si faceva presente la **necessità di predisporre un nucleo di *principes fondamentaux* del diritto del lavoro, non derogabili dagli accordi collettivi**, in quanto posti a tutela di beni giuridici di estrema rilevanza, quali ad esempio la dignità, la riservatezza ma anche il salario minimo garantito (“*Smic*”), tali, quindi, da esigere un’applicazione uniforme per tutti i lavoratori.

Tale missione è stata portata a termine con il *rapport Baidinter* dove vengono elencati 61 principi fondamentali che dovranno essere inseriti in un capitolo preliminare del progetto di legge che il Ministro del Lavoro, Myriam El Khomri, presenterà il prossimo 9 marzo. Detti principi dovranno costituire una sorta di “ordine pubblico sociale” non intaccabile dagli accordi collettivi. Dal punto di vista sistematico, la collocazione dei principi essenziali nel capitolo iniziale del futuro *Code du travail*, non ha l’intento di attribuire loro un rango superiore rispetto alle altre disposizioni codificate, bensì quello di costituire un sistema coerente di riferimento per l’interpretazione e l’applicazione dell’intero *corpus* normativo.

Tale operazione si inserisce nel più ampio obiettivo di chiarificazione e semplificazione delle norme sul lavoro contenute nel testo del 2008, che, come evidenziato dal precedente rapporto Combrexelle attualmente risultano inefficaci proprio a causa dell’eccessiva proliferazione e della complessità lessicale e sintattica che le contraddistingue, tale da renderle difficilmente comprensibili per i loro destinatari.

Dalla lettura del rapporto appare chiaro come l'operato della commissione Badinter sia consistito in **una vera e propria ricognizione del diritto vivente allo stato attuale, senza la pretesa di formulare disposizioni per il futuro**, tanto che, come precisato altresì da Manuel Valls, la lista in questione non è esau-
stiva, ma rappresenta solo un punto di partenza del progetto di riforma. Rimane, tuttavia, il dubbio se di tali principi i giudici potranno già tenere conto nell'interpretazione ed applicazione delle norme in materia di lavoro durante il periodo transitorio che precederà l'adozione del nuovo *Code*.

Passando all'analisi dei principi contenuti nell'elenco, **emerge immediatamente la vastità di ambiti del diritto del lavoro a cui gli stessi fanno riferimento**. Oltre al prevedibile paragrafo dedicato alle libertà e ai diritti fondamentali (*articles 1-10*), tra cui figurano il diritto alla dignità (*article 2*) e all'uguaglianza (*article 4*) sul lavoro e il rispetto dei quali costituisce un espresso limite al potere di direzione del datore (*article 10*), vengono elencati i basilari principi in materia di sicurezza sul lavoro (*articles 39-43*), di rappresentanza sindacale (*articles 44-50*), di negoziazione collettiva e dialogo sociale (*articles 51-57*), nonché di controllo amministrativo e contenzioso giudiziario (*articles 58-61*).

Sebbene alcuni dei principi contenuti nel rapporto fossero già consacrati all'interno del *Code*, altri rappresentano invece il portato di orientamenti giurisprudenziali, come nel caso della tutela della riservatezza e della *privacy* di cui all'*article 3*, norma che è collegata a quanto elaborato in materia di nuove tecnologie da parte della *Cour de Cassation* e dello CNIL (il Garante francese per l'informatica e la libertà). Nel *rapport* Badinter sono stati recepiti altresì alcuni dei principi generali del diritto dell'Unione Europea,

tra cui, ad esempio, rientra il diritto alla formazione continua del lavoratore (*article 20*), sancito dall'art. 14 dalla Carta di Nizza. A tal proposito, peraltro, è interessante notare come venga incluso tra i principi fondamentali anche l'obbligo a carico del datore di lavoro di formazione del lavoratore per tutta la durata del rapporto professionale, dovere che nel nostro ordinamento è previsto solo in ipotesi speciali quali l'apprendistato o in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ma non in via generale.

Un'importante novità introdotta dal rapporto è rappresentata dall'enunciazione della libertà del lavoratore di manifestare le proprie convinzioni, comprese quelle religiose, anche sul posto di lavoro. Sebbene un simile principio in via teorica sembrerebbe piuttosto assodato, non era precedentemente previsto dal *Code du travail*. La sua introduzione, dunque, radica il principio di laicità anche nel contesto privato dell'impresa, dal quale precedentemente ne era esclusa l'applicazione.

Gli aspetti più attesi (e dibattuti) del *rapport* Badinter riguardano i "temi caldi" dell'orario di lavoro, della durata del rapporto di lavoro e della retribuzione.

Per quanto riguarda il primo profilo, l'*article 33* prevede che **l'orario normale di lavoro sia fissato dalla legge**, che determinerà anche le condizioni ed i requisiti in presenza dei quali gli accordi collettivi potranno stabilire una durata differente (come peraltro già accade nel sistema del cosiddetto "*forfait-jour*"). È inoltre previsto che ogni lavoratore il cui orario di lavoro sorpassi la "*durée normale*" abbia diritto ad una compensazione, di fatto aprendo uno spiraglio alla possibilità di superare il limite attualmente vigente delle 35 h settimanali.

Con l'*article 13* si **conferma la natura principale del contratto a tempo indeterminato che costituisce il contratto di lavoro per eccellenza**, permettendo la stipulazione dei cosiddetti CDD, i contratti a tempo determinato, esclusivamente nei casi previsti dalla legge.

È sempre la legge a dover fissare il valore dello "*Smic*", **il salario minimo, che deve assicurare al lavoratore delle condizioni di vita dignitose e che non può essere previsto in misura inferiore dagli accordi collettivi** (*article 30*).

In conclusione, l'enucleazione di principi fondamentali in materia di lavoro sebbene possa apparire un'operazione superflua e ormai piuttosto retorica, è, invece, **un presupposto imprescindibile per la corretta formazione di disposizioni legislative efficaci ed equilibrate**. Come evidenziato dallo stesso Badinter, è sempre necessario ricordare, soprattutto in vista in una radicale riforma del *Code du travail*, che il cuore del diritto del lavoro, francese e non, sia inevitabilmente la volontà di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona del lavoratore nel rapporto di lavoro.

Siamo sicuri che il mondo si divide tra autonomi e dipendenti?*

di Francesco Seghezzi

Nelle ultime settimane il dibattito sulla riforma del lavoro ha avuto come oggetto principale il cosiddetto Statuto del lavoro autonomo, il [disegno di legge](#) che il governo ha presentato e che sarà presto incardinato in parlamento con a tema da un lato il lavoro autonomo, dall'altro il lavoro agile. L'occasione consente di riflettere meglio su una delle dorsali lungo le quali si muove il Jobs Act, a oltre un anno dalla sua approvazione: la distinzione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato.

Gli obiettivi del governo

La politica del lavoro del governo Renzi ha avuto come scopo quello di tentare di eliminare le aree grigie che si trovano tra queste due forme di impiego. In questo senso vanno lette le norme che hanno eliminato i cocopro e hanno tentato di ricondurre le false partite iva nell'alveo del lavoro subordinato. L'assunto di partenza è quindi che possano essere chiaramente distinte le due

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 febbraio 2016, n. 5.](#)

tipologie, potendo identificare senza troppi dubbi cosa è lavoro dipendente e cosa è lavoro autonomo.

Così facendo tutte le forme di impiego ricondotte al **lavoro subordinato** dovranno rispettarne le norme e i principi, primi fra tutti la subordinazione a orari, direttive, presenze sui luoghi di lavoro, dipendenza dai mezzi di produzione ecc. A ciò si affianca la seconda grande linea guida del Jobs Act, ossia che il lavoro subordinato deve essere sempre più stabile, riproponendo la vecchia distinzione tra stabilità e precarietà che proprio l'introduzione del contratto a tutele crescenti, **senza articolo 18**, ha contribuito, meritoriamente, a dissolvere nei fatti.

Fin qui tutto chiaro, ma sorge una domanda: siamo sicuri che nel mercato del lavoro di oggi, e il mondo del lavoro in generale, si possa chiaramente distinguere tra queste due forme e giocare unicamente sulla dipendenza o meno da un datore di lavoro?

La realtà del lavoro di oggi

Sono diversi i segnali che sembrano mettere in dubbio questa tesi. In un recente [Libro Verde](#) pubblicato dal ministero del Lavoro tedesco, dal titolo *Work 4.0*, si sostiene che oggi le preferenze dei lavoratori, in particolare dalla generazione dei *millennials* in poi, siano completamente diverse da quelle del Novecento industriale. E questo non solo per le nuove forme di economia dei servizi, ma per esigenze di vita e di carriera che oggi faticano a coincidere con il tradizionale modello del lavoro subordinato. Molti lavoratori oggi sono interessati a cambiare spesso lavoro, a poter gestire autonomamente i loro tempi e luoghi di lavoro facendosi valutare e retribuire sulla base dei risultati e della produttività, coinvolgersi in lavori per progetti e fasi, magari anche rapide, che possano sia stimolarli continuamente che consentirgli acquisizioni di nuove competenze.

Il paper tedesco sostiene quindi che sia fuori tempo parlare ancora di *standard employment relationship* e che sia necessario dirigersi verso forme di lavoro caratterizzate da una **maggior sovranità del lavoratore sui tempi di lavoro** e soprattutto da una vera “flessibilità nello sviluppo di piani lavorativi”.

E a chiarire di cosa parliamo per indicare queste forme di lavoro non-standard, che spesso in Italia vengono tacciate di diffondere il precariato, ci viene in aiuto una ricerca dell’Eurofound su [“New forms of employment”](#) in cui si analizzano quelle nuove tipologie di lavoro che caratterizzano i mercati contemporanei. A leggerlo ci si stupisce che molte di queste, come il *job-sharing*, l’*employee sharing*, il *casual work* e altre siano in parte quelle tipologie contrattuali che il Jobs Act ha cancellato nel nuovo codice dei contratti. Molte di queste, come l’*ICT-based mobile work*, si trovano proprio in quell’area grigia tra lavoro autonomo e subordinato che il governo vuole provare ad ingabbiare nelle, strette, maglie del lavoro dipendente.

Questi sono solo alcuni spunti, ma vi sono molti altri fattori, di tipo soprattutto manageriale che portano a dire che i modelli di business delle imprese contemporanee siano essi stessi lontani dall’aver bisogno di un tradizionale lavoratore subordinato.

I prossimi passi

Alcuni passi sono stati fatti in questo senso, in particolare il tentativo di diffusione dei *voucher*, per venire incontro a quelle forme di lavoro occasionale che spesso sfociano nel lavoro nero, ma come possiamo vedere dagli ultimi dati sull’aumento del loro utilizzo il rischio è proprio quello che vengano utilizzati come contenitore per tutta quell’area grigia che si sperava di eliminare. Ci troviamo così di fronte a una notevole **diminuzione dei contratti di collaborazione** (che pur restano vivi nella forma dei

cococo) ma al travaso di questi rapporti nel lavoro accessoria a mezzo voucher, che rischia di essere una copertura di nuovo lavoro nero.

A ben vedere infatti è questo il rischio più grande: che la **convizione nella cancellazione dell'area grigia porti ad un aumento di lavoro sommerso** o a contratti minimi per coloro che vogliono lavorare per progetti, fasi e missioni e che oggi non trovano una adeguata formula.

Bisogna quindi creare nuove tipologie contrattuali? Questa potrebbe essere una soluzione, concentrando lo sforzo su quei lavori dall'alto livello di competenze per evitare degenerazioni come avvenuto con i cocopro, individuando meccanismi per confinare questi contratti a chi veramente si muove lungo le linee guida del lavoro del futuro. Allo stesso modo è importante, se si sceglie di ricondurre tutto al lavoro subordinato, sciogliere quei lacci e laccioli che oggi lo rendono troppo granitico. In questo può essere una opportunità la recente **discussione sul lavoro agile**, se impostata correttamente. Ossia norme che consentano a qualunque lavoratore, a prescindere che sia autonomo o subordinato, di essere veramente agile nell'organizzazione dei tempi e luoghi di lavoro e della valutazione sulla base dei risultati. **Andare oltre quindi ai vincoli della subordinazione** che invece il disegno di legge governativo ripropone, facendo esplodere i limiti della visione rigida e schematica del Jobs Act laddove ora si immagina possibile un lavoratore dipendente che però lavora a risultato come un autonomo. A questo occorrerebbe affiancare un **moderno sistema di politiche attive del lavoro** che faccia sì che gli stessi passaggi tra un posto di lavoro e l'altro abbiano una parallela agilità e flessibilità a vantaggio del lavoratore. Sarebbe interessante per questo valutare come e se applicare anche in Italia [la proposta di portable benefits](#) lanciata dai freelance americani.

Non si tratta di una sfida semplice, perché impone una rivoluzione nei vecchi schemi e delle vecchie norme che compongono il diritto del lavoro italiano. Ma un governo che voglia davvero guidare il cambiamento e non subirlo, e non farlo subire ai lavoratori, dovrebbe coglierla al volo.

Il Jobs Act, gli sgravi e i messaggi di Renzi e Taddei*

di Francesco Nespoli

Nel giorno in cui l'Inps offre l'ultimo dato che certificherebbe il successo degli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato, il responsabile economico del Pd **Filippo Taddei** ha proposto su *L'Unità* un'analisi delle politiche del governo che parte invece dalla riduzione delle tasse sul lavoro e la conseguente famosa misura degli 80 euro. Non un regalo per guadagnarsi facilmente consenso, dice Taddei, ma una restituzione ai lavoratori della ricchezza da loro creata, la dimostrazione quindi che il governo sa rischiare l'impopolarità con una strategia. Indipendentemente dalla sua efficacia, ogni misura è innanzitutto un messaggio diretto ai cittadini, in questo caso il segno di una visione del "valore del lavoro" che sta quindi dietro anche alla decontribuzione per i neo assunti, la quale ha sua volta preparava il terreno al Jobs Act.

Nonostante quello degli 80 euro non sia forse l'esempio migliore, nonostante si presti in fondo a una lettura adeguata più allo schema della disintermediazione dei corpi intermedi, Taddei per alcuni versi ha ragione. Il professore bolognese è sempre stato tra

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 febbraio 2016, n. 6.](#)

i più attenti in casa Pd a ricordare che i risultati della riforma del lavoro andranno valutati nel medio-lungo periodo. Ha quindi senso che tali politiche vengano per ora considerate più sul profilo del significato che su quello del risultato. Vero anche che il governo ha affrontato l'impopolarità predisponendo il superamento dell'articolo 18, simbolo dei simboli. Vero infine che in campo economico sapere infondere fiducia è una attività complementare alla predisposizione di condizioni di sviluppo. Bene quindi che cittadini, imprese, e anche le istituzioni europee abbiano un'immagine dell'Italia in cui confidare maggiormente.

Ci sono però alcune contraddizioni da tenere presente in questo ragionamento che emergono quando si guardi al tenore della comunicazione impostato da Renzi. Una narrazione (termine oggi largamente abusato) coerente, trasparente e credibile è ormai questione di rilevanza politica tanto quanto un programma o una legge, ma c'è una differenza tra il frame ripetuto de "l'Italia col segno più", la "speranza" come parola chiave di una filosofia comunicativa, e il trionfalismo con il quale a più riprese si annuncia il ritorno del lavoro stabile. Fino a che punto l'enfasi narrativa è utile a trasmettere meglio il messaggio insito in un agire politico? Se la missione politico-comunicativa del governo Monti doveva affrontare l'impopolarità dei sacrifici per il risanamento, faticando a trasmettere speranza e desiderio di riscatto nel misto di "lacrime e sangue", Renzi ha il problema opposto: non farsi tentare troppo dai "segni più" e non trasformarli in acerbe medaglie nella personale battaglia contro il mondo gufo. Da quando la strategia dei "mille giorni", del "passo dopo passo", ha lasciato il posto alla "rivoluzione copernicana" e alla celebrazione degli effetti taumaturgici del Jobs Act, la comunicazione di questo Governo ha stipulato una scommessa con la sua sostenibilità. Cosa succederà per esempio nel 2016 quando le assunzioni a tempo indeterminato saranno incentivate da una decontribuzione più

che dimezzata rispetto a quella concessa nel 2015? Quali effetti sul consenso si otterrà dal bilancio tra le storie (anche poche) di coloro che assunti con un contratto a tutele crescenti saranno licenziati e l'occupazione che cresce a zerovirgola? Quali grosse cifre nei tweet di Renzi si potranno affiancare ai “segni più” dell'agognato lavoro stabile?

Secondo rilievo: la ricerca esasperata di dati che possano confermare la bontà della riforma anche nella dimensione quantitativa (e non solo qualitativa), pur nell'incertezza dei segnali che arrivano dal contesto economico internazionale, tradisce un'impostazione completamente a tesi della politica come della sua comunicazione. Nessuna traccia di sperimentality riformista, di responsabilità condivisa con le parti sociali e mondo produttivo, nessuna pubblica riflessione sulle correzioni da apportare in base ai dati parziali. C'è piuttosto dell'ostentata sicurezza del successo, che fa bene il paio con una questione di leadership, ma non certo con la prudenza nel valutare i risultati.

Infine, una contraddizione esiste proprio sul piano del messaggio. Nell'elogio alla stabilità come chiave per il futuro del lavoro c'è un equivoco di fondo: che assumere a tempo indeterminato sia il segno inequivocabile di un investimento in capitale umano. Può essere un indizio, ma non certo una prova, soprattutto in condizioni di forte incentivo economico. È quindi improprio restituire ai cittadini un messaggio che identifica il tempo indeterminato come il ritorno del lavoro stabile, specie in assenza di articolo 18 e con le politiche attive ancora solo ai blocchi di partenza. Ancor peggiore il messaggio che il Governo ha scelto di dare alle imprese, perché seguendo la semplificazione del chiodo e del martello, se un imprenditore pensa che tutto quello che ha disposizione è un incentivo (e che si affretti!), ogni problema gli sembrerà un costo, non un investimento. A riprova di questo ap-

proccio si veda anche la pressoché completa assenza di preoccupazione per l'andamento dell'apprendistato.

Da qui al rischio di lasciare le giovani generazioni, ma anche le imprese, senza utili chiavi di lettura e strumenti per il successo nel mondo del lavoro, il passo è breve. Responsabilità e iniziativa personale, condivisione dei rischi e dei risultati, formazione continua, attitudini mortificate dalla subordinazione pura, entrano nel dibattito pubblico solamente nelle ultime settimane grazie ai disegni di legge sul lavoro autonomo e il cosiddetto lavoro (subordinato) agile. Lo fanno solo in modo periferico. Eppure non si tratta di qualità che collidano frontalmente con l'idea di un mercato del lavoro il più possibile inclusivo, meno dualista, più stabile. Anzi si tratta di inclinazioni diffuse nella generazione dei millennial e di principi sempre più seguiti dalle organizzazioni aziendale, anche della manifattura. Parlando di questo il Governo parlerebbe comunque a tutti. Forse ormai già più di quanto non riesca parlando solo di stabilità.

Marco Biagi: 14 anni dopo*

di Giuliano Cazzola

*Ora che ormai ci siamo stabiliti
Quasi definitivamente in questa casa, nominerò gli amici
A cui non è possibile cenare insieme a noi
Vicino a un fuoco di torba nella torre antica, e dopo aver discusso
Fino alle tarde ore arrampicarsi per la scala a chiocciola
Per andarsene a letto: esploratori
Di verità dimenticate, o soltanto compagni della giovinezza,
Tutti, tutti stanotte mi sono nel pensiero essendo morti.*

(W.B. Yeats)

Sono trascorsi ormai 14 anni da quella tragica notte in cui il professor Marco Biagi venne assassinato sotto casa, al ritorno da una giornata di lavoro nella Facoltà di Economia dell'Ateneo modenese. In questi anni, soprattutto negli ultimi, **il diritto del lavoro ha cambiato più volte pelle**, condannando al macero intere biblioteche piene di manuali di giuslavoristi la cui cultura era ferma nella storia e sorda nei riguardi delle trasformazioni intervenute nell'economia e quindi anche nel lavoro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 marzo 2016, n. 9](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Marco ed io ci conoscevamo e ci frequentavamo da circa trent'anni; tanti aspetti delle nostre vite (l'essere allievi dello stesso Maestro, appartenere al medesimo partito, interessarci, sia pure da angoli di visuale e professionali diversi, delle stesse materie e godere di una stima e di una amicizia reciproche) ci hanno fatto camminare lungo binari certamente paralleli, mai distanti, al punto che tra noi lo scambio di esperienze era frequente e fecondo. Ricordo ancora – sono passati ormai 25 anni – che trascorsi il mio cinquantesimo compleanno a casa della mia compagna (che ora è mia moglie), insieme a mio figlio, a Marco e a Marina e al loro amico giapponese che, non avendo ancora smaltito il fuso orario, si addormentò sulla poltrona. **Ripenso spesso a quei sabati di agosto, quando alla sera, Marco ci invitava nella sua villetta di Pianoro** dove con la famiglia trascorrevva gran parte dell'estate. Lì ho conosciuto altri amici suoi e di Marina, la cui varietà di interessi, di professioni e di impegno civile e sociale erano la prova di quanto fosse ampio il perimetro della loro apertura verso il prossimo. Marco Biagi **oggi avrebbe quasi 66 anni.**

Mi sono chiesto tante volte che cosa avrebbe fatto, da vivo, in tutto questo tempo. Senz'altro avrebbe visto crescere Francesco e Lorenzo, fiero delle soddisfazioni che gli avrebbero dato. L'amore di un'intera vita tra lui e Marina avrebbe conosciuto una nuova stagione, volgendosi verso quei legami di solidarietà e di sostegno reciproco che, stando insieme, ci fanno accettare e tollerare di diventare anziani. Tra qualche anno, forse, avrebbe avuto il piacere di diventare nonno. **Mi riesce difficile, invece, immaginare quale sarebbe stato il suo percorso professionale.** E, cioè, se Marco avesse continuato nella sua attività di docente, organizzatore di iniziative culturali, consigliere ascoltato ed insostituibile di ministri, oppure se – come altri giuristi prima di

lui (Gino Giugni, Tiziano Treu) – si fosse lasciato tentare dal richiamo della politica “fatta” in prima persona in Parlamento o in una importante funzione istituzionale.

So per certo, anche per esperienza personale, che il “contesto” a cui ciascuno appartiene non perdona mai chi ha avuto una visione anticipatrice. Anche quando tutti si adeguano alle novità, anche quando le loro idee si affermano, coloro che le hanno preconizzate per primi continuano a portare sulle spalle la croce della responsabilità di aver rotto con le loro intuizioni una cortina di certezze garanti di un *tran tran* politico, scientifico, culturale e persino umano.

Biagi aveva capito che gli “innovatori” – come era lui – sono “uomini da bruciare”. E in quel clima dei primi anni duemila dominato da un ideologismo impazzito perché avvertiva la fine prossima del suo mondo, Marco aveva intuito quale sarebbe potuto essere il destino di una persona costretta a trasformarsi in un simbolo. Ma non era arretrato di un passo dal suo dovere anche a costo di essere chiamato a “rendere testimonianza” (che è poi il significato vero del “martirio”).

In una delle tante lettere alle autorità chiamate (inutilmente) a provvedere alla sua sicurezza, Biagi assicurava al ministro del Lavoro, Roberto Maroni, che, nonostante le ricorrenti minacce, non intendeva “*desistere dalla mia attività di collaborazione con Lei e con il Ministero*”. Ma il suo vero testamento morale sta tutto in quell’*editorialino* (“**Il dado è tratto**”) che venne pubblicato postumo da **Il Sole-24 Ore**, del quale riporto il passaggio essenziale (forse profetico): “*Ogni processo di modernizzazione avviene con travaglio, anche con tensioni sociali, insomma pagando anche prezzi alti alla conflittualità*”. Il prezzo pagato da Marco (e dai suoi cari) è stato il più

alto di tutti. Egli ci ha insegnato, però, che l'esistenza umana (di cui la morte è solo un episodio) non avrebbe un senso compiuto se non fosse animata da valori in nome dei quali si è disposti anche a perdere tutto. Come canta Costantino Kavafis: *“Onore a quanti in vita si ergono a difesa di Termopili”*.

Costruire assieme il futuro del lavoro*

di Michele Tiraboschi

Come ogni anno, avvicinandosi il 19 marzo, ci apprestiamo a ricordare Marco Biagi. Il nostro non vuole limitarsi a un pur doveroso atto di riconoscenza e manutenzione della memoria. Per noi di ADAPT semmai questa è una preziosa occasione per presentare Marco Biagi ai nostri giovani e per riscoprire con loro, ogni volta con emozione e con l'orgoglio di appartenenza a una [Scuola](#), la persistente attualità di una visione del lavoro e del metodo che ci ha insegnato: quello del diritto delle relazioni industriali.

Un messaggio, quello di Marco Biagi, ancora forte e vivo perché non semplicemente relegato alle fredde pagine degli atti di qualche commemorazione e di qualche suo scritto impolverato col passare degli anni. Un messaggio che si rinforza e alimenta attraverso le attività della sua Scuola e dei tanti giovani che la frequentano e che ancora porta frutto perché capace di vedere lontano e anticipare problemi e possibili soluzioni di quella che abbiamo imparato a chiamare [la nuova “grande trasformazione” del lavoro](#).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 marzo 2016, n. 10](#).

Da più fronti le relazioni industriali vengono attaccate e tacciate di essere metodo e strumento inutile e del passato. Noi restiamo convinti che la crisi della rappresentanza non sia come l'albero secco da abbattere ma come quella pianta le cui radici sono da tempo ignorate e hanno bisogno di nuova linfa vitale, acqua fresca che porti a nuovi frutti.

È uno sguardo al passato? Una nostalgia dei tempi andati? Tutt'altro. Il messaggio di Papa Francesco, da ultimo al mondo di [Confindustria](#) ma anche a un altro socio storico di ADAPT come il [Movimento Cristiano dei Lavoratori](#), ci fa capire come una vera anima riformista non possa prescindere da una cultura dei rapporti, delle relazioni e dell'associazionismo. **“Come sarebbe diversa la nostra vita se imparassimo a lavorare, a pensare, a costruire insieme”** ha detto Papa Francesco agli uomini e alle donne di Confindustria. **“Costruire assieme il futuro del lavoro”** è il titolo dell'incontro con cui ricordiamo oggi **Marco Biagi in Senato** e, al tempo stesso, il messaggio culturale e progettuale che ha accompagnato la nascita e i primi quindici anni di vita della nostra associazione.

Se davvero siamo convinti che la persona venga prima di ogni logica di profitto, e che il vero profitto possa essere solo quello che tiene conto della dignità di chi con il proprio lavoro concorre alla creazione di ricchezza, **non possiamo immaginare oggi l'impresa come un monolite, ma come una comunità che persegue interessi condivisi.** I principali trend della “grande trasformazione” in atto ci sembrano confermare questo. La crisi del lavoro subordinato basato unicamente su ordini, direttive e mansioni standard; la tecnologia che consente di lavorare con enorme flessibilità spazio-temporale; il ruolo centrale delle realtà locali e cittadine nello sviluppo economico; la nuova centralità

delle competenze e dei mestieri in un modello di impresa che è competitivo non solo per la tecnologia impiegata ma per la qualità e la soddisfazione delle persone che vi lavorano. Insieme a questo le richieste sempre più chiare da parte dei giovani e di chi è da poco entrato (o cerca di entrare) nel mercato del lavoro di autonomia nella gestione della carriera, di diritto a transizioni occupazionali che non siano una condanna alla disoccupazione, di crescita costante di competenze, di sostenibilità del lavoro ci mostrano come la dimensione relazionale sia oggi una delle linee guida lungo le quali si muoverà il mercato del lavoro dei prossimi decenni.

In questa nuova dimensione economica e anche sociale, le relazioni industriali restano il principale strumento di composizione dei problemi del lavoro perché mai unilaterali e sempre alla ricerca del giusto equilibrio tra istanze di efficienza e produttività e ragioni di protezione e promozione della persona che vive del proprio lavoro. La ricchezza della produzione contrattuale, specie di quella di livello aziendale e territoriale, ce lo mostra in modo inequivocabile. **Il nuovo [Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva](#) (ADAPT University Press, 2016), basato su un campione di quasi 400 contratti sottoscritti lo scorso anno e frutto del paziente lavoro dei nostri dottorandi e ricercatori, mostra una vitalità che non ci sorprende nel leggere e governare in modo progettuale il cambiamento in atto.** E se non sorprende, almeno a noi di ADAPT, è perché dentro il diritto vivente della contrattazione collettiva, specie aziendale e territoriale, vediamo quanto intuito da Marco Biagi ben quindici anni fa, a partire dalla idea di decentramento e bilateralismo, nel commentare il primo rapporto del gruppo di alto livello della Commissione Europea sulle relazioni industriali e il cambiamento del lavoro ([cfr. M. Biagi, *Cambiare le relazioni indu-*](#)

[striali, 2002, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu, Marco Biagi, un giurista progettuale, Giuffrè, 2003, pp. 529-550\).](#)

È questo il nostro modo di ricordare Marco Biagi con le parole ma soprattutto con i fatti. ADAPT quotidianamente cerca di creare spazi di dialogo tra imprese, associazioni sindacali, datoriali, accademia e giovani. Non siamo certo qui a valutare i nostri risultati. Quello che possiamo dire con sicurezza, e anche con vanto, è che non ci mancano certo l'entusiasmo e quella voglia di fare e sperimentare sul campo le nostre idee che tanto ha caratterizzato l'impegno di Marco Biagi come giurista di progetto piuttosto che giurista del Principe. Entusiasmo e voglia di fare che condividiamo con [tanti giovani](#), spesso più affamati di quanto si descriva nelle analisi sociologiche e nei talk show. A dimostrazione che la spinta all'individualismo, alla marginalizzazione della società e delle relazioni oggi ha molto meno appeal di quanto sembri.

L'anno scorso abbiamo annunciato il nostro ingresso in una nuova fase, dopo quella legata alla progettazione legislativa vera e propria. Presentare oggi il nuovo rapporto sulla contrattazione per noi **significa confermare la dimensione di Scuola (perché solo una Scuola può raccogliere e analizzare in dettaglio e in chiave di benchmark oltre 1.200 contratti collettivi) e una strada intrapresa insieme ai [tanti soci](#) che quotidianamente e generosamente supportano le attività di ADAPT e sono fonte di stimoli e confronti fondamentali.** Questo per noi non ha mai voluto dire teorizzare una distanza sistematica dalla attività progettuale ma legare questa al diritto vivente delle relazioni industriali e alle esigenze quotidiane di imprese e lavoratori, come mostrano i **nostri recenti progetti di legge** sul lavoro nel settore della [ricerca privata](#) e sul [lavoro agile](#).

Le ideologie e i veti che Marco contrastava non ci sono più, frantumati dalle ultime leggi sul lavoro ma, come abbiamo provato a sostenere sul solco della sua visione e del suo metodo, ancora manca una nitida comprensione del cambiamento in atto nel mercato del lavoro che lui invece aveva intuito e così bene descritto nel progetto di [Statuto dei lavori](#) e che anche le più recenti riforme del lavoro paiono non aver colto e inteso ([cfr. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Il Jobs Act, dal progetto alla attuazione. Modernizzazione o ritorno a un passato che non c'è più?* ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 47/2015](#)).

Da qui vogliamo ripartire per dare il nostro piccolo contributo alla diffusione di una nuova cultura del lavoro e delle relazioni industriali che non può non passare dalle idee e dai progetti ma, prima ancora, dalla formazione di giovani aperti al cambiamento e culturalmente attrezzati a governarlo perché guidati da visione, valori e metodo e non solo dalla tecnica.

Le principali fonti del mercato del lavoro*

di Francesco Giubileo

Il presente contributo offre una breve panoramica dei principali strumenti per studiare il mercato del lavoro: indagine Forze Lavoro Istat, Comunicazioni Obbligatorie del Ministero, Osservatorio del precariato Inps, Indagini Excelsior o Isfol.

Rappresentano una quantità enorme di informazione volte conoscere le principali dinamiche occupazionali, monitorare l'applicazione di alcune riforme e comprendere verso quale direzione il mondo produttivo sta andando.

Andiamo con ordine, per studiare la dinamicità del mercato del lavoro si usano le **Comunicazioni Obbligatorie (CO)**, rielaborate all'interno del sistema informativo statistico *Sisco*, che permettono di delineare un quadro dettagliato del flusso delle attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato. In tal senso, il sistema CO fornisce informazioni sulla domanda di lavoro regolare soddisfatta, scaturita dall'incontro tra datore e lavoratore, ma non forniscono dati sui lavori autonomi

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 marzo 2016, n. 10.](#)

oppure sui lavoratori assunti prima del periodo preso in considerazione.

Il quadro normativo delle Comunicazioni obbligatorie

L'attuale quadro normativo che disciplina le comunicazioni obbligatorie discende dai commi dal 1180 al 1185 dell'articolo unico della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), che modificava l'articolo 4-bis del d.lgs. n. 181/2000 e prevede tutt'ora che i datori di lavoro pubblici e privati effettuino le comunicazioni di instaurazione, proroga, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, avvalendosi dei servizi informatici messi a disposizione dai servizi competenti.

Viene, pertanto, istituito il "Servizio informatico C.O.", che si basa sulla interoperabilità dei sistemi locali realizzati dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano. Il Decreto Interministeriale del 30 ottobre 2007 ha introdotto la regolamentazione organica, definendo i moduli di comunicazione, i dizionari terminologici, le modalità di trasmissione e di trasferimento dei dati (Il modulo mediante il quale tutti i datori di lavoro pubblici e privati, di qualsiasi settore – ad eccezione delle agenzie per il lavoro, relativamente ai rapporti di somministrazione adempiono all'obbligo di comunicazione è l'Unificato Lav). Recentemente la normativa è stata parzialmente modificata in quanto, con modificazioni nella legge 29 gennaio 2009, n. 2, il rapporto di lavoro domestico va comunicato all'Inps e i servizi informatici riceveranno le informazioni per il tramite del nodo di coordinamento nazionale. In merito ai Tirocini, la circolare ministeriale n. 35/2013 ha precisato che tale rapporto costituisce una facoltà (data soprattutto per l'eventuale conflitto di competenza con le Regioni), potendo il datore di lavoro scegliere di applicare la disciplina del luogo di svolgimento del tirocinio, rammentando che sono esclusi dall'obbligo di comunicazione i tirocini curriculari. Dal 1° marzo 2008 si è avviata la comunicazione esclusivamente per via telematica.

Inoltre, dall'analisi delle Comunicazioni Obbligatorie si possono studiare i rapporti di lavoro attivati (altrimenti noti come "Avviamenti") oppure il numero di lavoratori coinvolti in uno o più rapporti di lavoro in un dato periodo osservato.

Una seconda fonte informativa utilizzata per la produzione delle statistiche sul mercato del lavoro è l'Osservatorio sul Precariato prodotto ogni mese dall'Inps, ed è costituito dalle dichiarazioni *Uniemens* presentate dai datori di lavoro e relative ai propri lavoratori dipendenti. Tali dichiarazioni vengono presentate mensilmente dal datore di lavoro entro il mese successivo a quello di competenza dei contributi. La natura tipicamente amministrativa della fonte informativa comporta un aggiornamento continuo dei dati, anche pregressi, dovuto a ritardi nella trasmissione delle dichiarazioni o a rettifiche di dichiarazioni già trasmesse.

Il campo di osservazione è riferito ai lavoratori dipendenti del settore privato, esclusi i lavoratori domestici e gli operai agricoli. Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione sono presi in considerazione esclusivamente i lavoratori degli Enti pubblici economici (come la Cassa & Depositi prestiti).

Anche in questo caso, l'oggetto di rilevazione sono i flussi, vale a dire i movimenti dei rapporti di lavoro – assunzioni, cessazioni, trasformazioni – che intervengono nel periodo di riferimento e la contabilità dei flussi non coincide con quella dei lavoratori poiché il medesimo lavoratore può risultare, nello stesso periodo di tempo, coinvolto in una pluralità di movimenti. Nel 2014 il rapporto tra lavoratori assunti e nuovi rapporti (assunzioni) è stato rispettivamente del 70%.

I dati ricavati dalle dichiarazioni *Uniemens* differiscono da quelli pubblicati dal Ministero del lavoro, tratti dalle Comunicazioni Obbligatorie, essenzialmente per il diverso campo di osservazione: in particolare questi ultimi includono tutti i rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato ma escludono le missioni dei rapporti di lavoro in somministrazione.

Inoltre, sempre dai dati *Uniemens* è possibile ottenere un quadro sull'impatto in termini numerici degli interventi di politica del lavoro (come gli ammortizzatori in deroga oppure di eventuali incentivi economici). Infatti, nel 2015 all'interno dell'Osservatorio sul Precariato, sono riportati i rapporti di lavoro (sia nuovi che trasformati) che hanno consentito al datore di lavoro la fruizione dell'esonero contributivo previsto dalla legge 190 del 2014.

Le informazioni fornite dai dati *Uniemens* sono complementari a quelle che emergono dall'indagine campionaria Istat sulle Forze di Lavoro (RCFL), ma non direttamente confrontabili a causa del diverso obiettivo che le due fonti si pongono. Mentre i dati amministrativi sia di fonte *Uniemens* che di fonte Comunicazioni Obbligatorie contabilizzano eventi e quindi sono direttamente finalizzati a statistiche sui flussi, i dati Istat della rilevazione sulle forze di lavoro, basati su un'indagine campionaria continua condotta mediante interviste alle famiglie (Eurostat utilizza i dati della rilevazione Istat RCFL, pertanto la predisposizione del questionario e le domande poste rispondono a rigorosi regolamenti del Consiglio dell'Unione Europea), sono dati di *stock* e hanno come obiettivo primario la stima della dimensione e delle caratteristiche dei principali aggregati dell'offerta di lavoro: occupati, disoccupati e inattivi.

La rilevazione Istat sulle forze lavoro considera quindi l'occupazione nel suo complesso, includendo tutte le tipologie di occupati, non solo dipendenti ma anche indipendenti. Tale quadro, a differenza delle Comunicazioni obbligatorie, è però una stima, ovvero una possibile approssimazione di quanto avviene nel mercato del lavoro attraverso un campionamento della popolazione italiana.

La principale criticità mossa alle rilevazioni Istat RCFL è la bontà di adattamento del campione rispetto alla popolazione di riferi-

mento, dovuta ad una serie di fattori, quali: l'*auto-selezione del campione* (alla fine rispondono solo coloro che sono disponibili ai sondaggi) che riduce il livello di accuratezza della stima; il rischio di *errore o manipolazione dell'informazione* da parte dell'intervistatore; e infine la *desiderabilità sociale* di chi risponde (potrebbero distorcere alcune informazioni).

In realtà, la scelta del campione viene realizzato attraverso procedure complesse, infatti la popolazione di riferimento è costituita da tutti componenti delle famiglie residenti in Italia. Sono escluse le famiglie che vivono abitualmente all'estero e i membri permanenti delle convivenze (istituti religiosi, caserme ecc.). Il campionamento è a due stadi, vuol dire che prima sono estratti i comuni (primo stadio) e successivamente viene estratto dalla lista anagrafica comunale un campione casuale semplice di famiglie (secondo stadio). Complessivamente vengono estratte circa 76.800 famiglie a trimestre, in un anno sono intervistate circa 300.000 famiglie.

La rilevazione Forze di lavoro prevede che ogni unità campionaria sia soggetta ad un ciclo di quattro interviste con l'utilizzo di una tecnica mista di rilevazione. La prima intervista viene effettuata faccia a faccia da un rilevatore presso il domicilio della famiglia con tecnica CAPI (*computer assisted personal interview*). Le successive interviste vengono realizzate con intervista telefonica con tecnica CATI (*computer assisted telephon interview*), tranne nel caso di famiglie senza telefono che vengono re-intervistate tramite CAPI.

Con riguardo alle interviste CAPI svolte dalla rete di rilevazione nel primo trimestre 2009, sono stati calcolati alcuni indicatori che forniscono informazioni sulla performance della rilevazione, quali:

- il tasso di completezza, inteso come rapporto tra le famiglie che vengono intervistate e quelle che bisognerebbe intervistare, nel primo trimestre del 2009 è risultato pari al 92%;
- il tasso di fedeltà definito come rapporto tra numero delle famiglie con intervista completa e numero delle famiglie complessivamente assegnate, nel primo trimestre del 2009 è risultato pari al 77,9%;
- con riguardo alla complessiva disponibilità delle famiglie, il numero dei rifiuti a concedere le interviste nel primo trimestre del 2009 è risultato pari al 7,6%. Inoltre, poco più di due interviste su dieci sono state somministrate a persona diversa dal diretto interessato.

Alla luce di queste considerazioni, il rischio che il campione sia affetto da un fenomeno di *auto-selezione* oppure *errore/manipolazione dell'informazione* che possano “distorcere” la bontà di adattamento del campione è piuttosto contenuto, rimane invece elevato il rischio di “desiderabilità sociale”, soprattutto nei confronti di coloro che svolgono un lavoro sommerso e quindi potrebbero non menzionare di svolgere attività lavorative, un fenomeno che in Italia purtroppo riguarda milioni di persone.

Una seconda rilevazione campionaria nazionale sul mercato del lavoro di notevole importanza è l'indagine Isfol Plus (*Participation, Labour, Unemployment, Survey*). Nata nel 2005, il suo obiettivo è quello di indagare alcuni aspetti specifici del mercato del lavoro riferiti ad una serie di sottopopolazioni come ad esempio l'ingresso al lavoro dei giovani, il prolungamento della vita attiva della popolazione nelle classi di età anziane, la partecipazione della componente femminile alla forza-lavoro fino alla conoscenza dell'intensità, degli atteggiamenti e delle modalità

di ricerca di un lavoro. Tra le principali caratteristiche di questa indagine si sottolineano:

- la possibilità di analizzare questi indicatori congiuntamente a variabili non disponibili, come i redditi (da lavoro e familiari), l'istruzione e il background familiare degli individui, i servizi presenti sul territorio, la salute, ecc.;
- la struttura longitudinale dell'indagine, dove il *panel* segue un disegno che permette di compiere analisi di flusso tra le diverse condizioni (non solo occupazionali) consentendo così l'analisi delle "carriere" lavorative individuali.

Infine, vale la pena segnalare anche il *Sistema informativo per l'occupazione e la formazione Excelsior*, un'indagine che viene svolta annualmente su un campione rappresentativo di 100.000 imprese private. L'elevato numero di interviste e la metodologia adottata nella costruzione del campione consentono di ottenere informazioni statisticamente significative sulla domanda delle imprese e sulle caratteristiche (età, livello di istruzione, qualifica, esperienza, difficoltà di reperimento, ecc.) delle figure professionali richieste fino al dettaglio provinciale. Il campo di osservazione delle rilevazioni *Excelsior* è rappresentato da tutte le imprese private con almeno un dipendente iscritte al *Registro delle Imprese delle Camere di Commercio*; restano quindi esclusi tutto il settore pubblico (pubblica amministrazione, sanità, istruzione e università) e le organizzazioni associative.

In generale, mai come in questi ultimi anni, ai sociologi ed economisti del lavoro viene offerta una tale mole di informazioni e quantità di dati (senza dimenticare che questa è una fotografia parziale delle fonti disponibili). Tuttavia, è bene sottolineare che ancora tante domande sul mercato del lavoro restano irrisolte, in parte perché manca un corretto sviluppo di alcune di

queste informazioni. In particolare, nel rispetto della privacy dei cittadini, la possibilità di integrare le Comunicazioni obbligatorie o i dati *Uniemens* con ulteriori *fonti amministrative* permetterebbe di ottenere analisi puntuali su diversi fenomeni sociali che interagiscono con le dinamiche occupazionali, come le politiche sanitarie, residenziali e in generale tutto ciò che riguarda il *welfare*.

| Nome Dataset | Tipo di base dati | Informazioni disponibili | Esempi di Tecniche statistiche |
|--|----------------------|--|---|
| Comunicazioni Obbligatorie | Fonti amministrative | Avviati al lavoro; lavoratori avviati; Cessioni; trasformazione. Informazioni puntuali su: età; genere; titolo di studio; settore economico; tipo di professione; residenza; sede operativa azienda; tipo e durata del contratto. | Tavole di contingenza; regressione; <i>multilevel analysis</i> ; <i>kernel density</i> ; Studi <i>longitudinali</i> . |
| Uniemens | Fonti amministrative | Avviati al lavoro; lavoratori avviati; cessioni; trasformazione. Anche somministrati e destinati politiche del lavoro (stessi dati puntuali delle CO). | Analoghe analisi CO. Disponendo dati politiche del lavoro è possibile realizzare analisi contro-fattuali (<i>propensity score matching</i>). |
| Istat RCFL | Rilevazione | Quadro generale so- | Tavole di con- |

| | | | |
|----------------------------|--------------------------------|--|--|
| | <i>campionaria</i> | cio-anagrafico e professionale, modalità di ricerca del lavoro. | tingenza; modelli di regressione; <i>multilevel analysis</i> . |
| Isfol Plus | Rilevazione <i>campionaria</i> | Quadro generale socio-anagrafico e professionale, modalità di ricerca del lavoro, quali canali hanno permesso di trovare lavoro. | Tavole di contingenza; modelli di regressione; <i>multilevel analysis</i> e Studi <i>longitudinali</i> . |
| Excelsior | Rilevazione <i>campionaria</i> | Quadro generale socio-anagrafico e professionale e modalità di reclutamento del lavoro. | Tavole di contingenza; modelli di regressione; <i>multilevel analysis</i> . |

L'America in Italia*

di Giuliano Cazzola

Quale è lo stereotipo televisivo del giovane italiano? Quello di un precario, condannato a restare tale, al punto che il suo gramo destino viene **confermato**, in questi ultimi giorni, anche **dall'invio, da parte dell'Inps, della famosa "busta arancione"**, attraverso la quale l'Istituto di via Ciro il Grande si trasforma in un chiromante che si sente in grado di **predire ad un trentenne di oggi quale sarà la sua pensione quando, ultrasessantenne, uscirà dal mercato del lavoro.**

L'incongruenza – di un'operazione soltanto mediatica, ed inutilmente dispendiosa – non sta tanto nel meccanismo di calcolo adottato per l'eventuale trattamento, quanto piuttosto il fatto che **è sicuramente azzardato scrutare nella sfera di cristallo la vita delle persone.** Chi pretende di ipotizzare, a tanta distanza di tempo, l'entità dell'assegno pensionistico di un soggetto, in realtà **si assume anche l'arbitrio di prefigurarne la vita – non solo professionale – che lo attende** (perché sarà essa a determinare quale sarà l'importo della sua pensione).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 marzo 2016, n. 10](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Naturalmente il nostro prototipo di giovane italiota, nella comune vulgata, è costretto a vivere ospite dei genitori, ad essere aiutato economicamente dai nonni attraverso la loro pensione (anche in questo caso la mano destra non sa che cosa combina la sinistra: non si capisce infatti come dei pensionati abitualmente presentati come poveri in canna, nel momento in cui sono costretti a recitare la loro parte in un'altra commedia, diventano improvvisamente dispensatori di aiuti economici ai nipoti). I giovani non si sposano perché non possono stipulare il mutuo per la casa in proprietà, non fanno figli perché non possono caricarsene sulle spalle la gravosa responsabilità. Negli ultimi anni è stata scritta una nuova puntata di questa storia: i giovani sono costretti ad emigrare per trovare lavoro. La Patria matrigna li costringe a cercare rifugio "al di là del mare". La chiamano "fuga dei cervelli" (anche se magari si scopre che a Londra i giovani vanno a fare i camerieri o i baristi, almeno come prime occasioni di lavoro).

Con quale tecnica comunicativa i talk show danno conto di tali situazioni ? Di solito evitano di misurarsi con le statistiche. Presentano dei casi personali trasformandoli così in vere proprie condizioni generali. Il giovane di cui si parla assurge ad esempio conclamato della condizione dei giovani. Nessuno gli chiede conto dell'esistenza di motivi specifici che hanno prodotto quella situazione soggettiva: essa esiste e basta. Consapevole (e critico) di questa prassi nel saggio "Giovani al lavoro" (scritto insieme ad Angelo Pasquarella e ad Alessandra Servidori per Guerini e Associati) **avevo raccontato anch'io un caso; la storia della famiglia Viesso**, che riporto di seguito:

Il caso Viesso

Michael e Jennifer Viesso sono una coppia di americani italo-discendenti; nel 2012, da New York hanno scelto di venire ad abitare a Bologna. Il marito prima insegnava inglese in Corea del Sud. E faceva la spola da Seul a New York. A Bologna non sono venuti per questioni di lavoro. Hanno scelto di vivere in questa città per motivi di sicurezza, perché secondo loro non si possono allevare dei figli a New York City o più in generale negli Usa. Il lavoro lo hanno cercato e trovato dopo il loro arrivo in Italia. Sanno l'inglese, la lingua del mondo, e vivono di questa risorsa. Al momento dell'arrivo a Bologna avevano tre figli piccoli: Gabriela, Michael jr., Giuseppe (la signora ha 32 anni, un anno in più dell'età in cui le donne italiane, in media, partoriscono il primo figlio; il marito 42). Gabriela e Michael jr. sono stati iscritti senza tante storie alla Scuola elementare sotto casa e la frequentano con profitto. Nel periodo 'italiano' Jennifer e Michael sr. hanno scodellato una quarta figlia (Ginevra). Così hanno dovuto traslocare in un appartamento più grande. Li aiuta una giovane <tata> polacca, che parla correntemente l'inglese. Quando si è avvicinato il momento del parto è venuta dagli States la madre di lei. Non si sono posti il problema del mutuo o di avere un posto stabile. Se non è fiducia nella vita questa?

Scrivevo questa storia nel 2013. Perché ho deciso di tornare a raccontarla? Sabato scorso, in autobus, ho incontrato i due Michael, padre e figlio. La famiglia si è trasferita in una cittadina della provincia. Il padre negli ultimi tempi ha aperto due scuole di inglese, mentre Jennifer, la madre, ha avviato un'iniziativa di child house. Quale è il senso di questa storia? Molti degli stranieri che vengono da noi a cercare una migliore prospettiva di vita appartengono alle forze migliori delle loro comunità, spesso por-

tano con sé livelli elevati di scolarizzazione, che magari noi non sappiamo utilizzare. Quanto al disagio personale, è più breve e meno oneroso il viaggio di rientro in famiglia – con un volo low cost – di un giovane che lavora a Londra di quello di un immigrato in Germania che rientrava, negli anni '60, in un paesino del Sud magari approfittando di una licenza elettorale. Per non parlare delle grandi opportunità che Internet mette a disposizione per comunicare tra persone lontane migliaia di chilometri. Sono lontani i tempi in cui una “vedova bianca” aspettava d'oltreoceano una lettera (sempre meno frequente) del marito emigrato e la portava al parroco per farsela leggere e per rispondere “Io sto bene, come spero di te”. Si replicherà a queste osservazioni che il “cervello in fuga” porta il suo capitale umano in un altro Paese dopo essersi formato a nostre spese. Non proprio è così; è una fortuna poter portare altrove il nostro sapere e scambiarlo con quello degli altri.

Nell'economia globalizzata ciascun progresso scientifico ed economico diventa rapidamente patrimonio comune, anche se si è realizzato agli antipodi. I giovani d'oggi hanno più confidenza con il mondo, perché cominciano a viaggiare da bambini e non nella terza classe di un bastimento che attraversa l'Atlantico. Così la “fuga dei cervelli” può diventare la “banca dei cervelli”: chi porta con sé le braccia può usarle solo sul posto; il lavoro del cervello può girare il mondo ed essere sempre lì, a due passi da casa. I giovani devono imparare a considerare l'albero che vedono dalla finestra della loro camera alla stregua di un segnale messo lì dal caso, ad indicare dove è nato un cittadino del mondo. Poi, chi se ne va al di là del mare, può sempre ritornare più ricco di esperienza ed avventura. “Itaca ti ha dato il tuo bel viaggio. Senza Itaca – canta Costantino Kavafis – non saresti mai partito”.

Francia: il projet de loi Travail al vaglio del Consiglio dei Ministri*

di Giorgia Imperatori

Il prossimo 24 marzo il Ministro del lavoro francese, **Miriam El Khomri**, presenterà al Consiglio dei Ministri il *projet de loi Travail*, che si inserisce nell'ampio programma di riforma del diritto del lavoro e di riscrittura del *Code du travail*, annunciato il 4 novembre 2015 dal Primo Ministro, Manuel Valls.

Tale documento è stato preceduto dalla pubblicazione del [rapport Combrexelle](#), il quale ha affermato la necessità di rendere gli accordi collettivi, soprattutto d'azienda e di settore, la principale fonte di disciplina del rapporto di lavoro, lasciando alla legge un ruolo residuale e supplementare. Resta tuttavia inderogabile l'ordine pubblico e un nucleo essenziale di principi fondamentali del diritto del lavoro, la cui individuazione è stata affidata alla commissione guidata da Robert Badinter. Quest'ultima ha reso pubblico in data 25 gennaio 2016 il proprio [rapporto](#), contenente l'elencazione di 61 principi essenziali di diritto del lavoro (di tale rapporto si è già parlato più dettagliatamente [qui](#)).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 marzo 2016, n. 10.](#)

Le conclusioni contenute in questi due rapporti sono state riprese nel testo dell'*avant-projet de loi*, reso pubblico il 17 febbraio 2016. La divulgazione di tale documento è stata accompagnata da aspre critiche da parte tanto delle [parti sociali](#) e degli esperti della materia (tra tutti [Antoine Lyon-Caen](#), professore emerito di diritto del lavoro all'Université de Paris-Ouest Nanterre e partecipante ai lavori della commissione Badinter) quanto dell'[opinione pubblica](#) in generale, che ha reso noto il proprio malcontento attraverso le manifestazioni popolari che si sono tenute in tutto il Paese nei giorni in prossimità del 9 marzo 2016, ovvero della data in cui Miriam El Khomri avrebbe dovuto presentare il testo del *projet de la loi Travail* al Consiglio dei Ministri. Tale termine è stato posticipato al 24 marzo proprio per allungare i tempi di concertazione, arrivare ad un compromesso sugli aspetti più controversi ed infine giungere ad un accordo con le parti sociali sulla versione definitiva del disegno di legge.

Il testo dell'*avant-projet*, modificato a seguito delle critiche e delle proposte alternative delle parti sociali, è stato presentato a queste ultime e trasmesso al *Conseil d'Etat* il 14 marzo 2016. Tra le modifiche più rilevanti apportate alla versione originale vi è sicuramente l'eliminazione della previsione di un importo fisso ("*barème*") da corrispondere al lavoratore in caso di licenziamento ingiustificato (quantificato in base all'età, all'anzianità e alla situazione professionale del lavoratore richiedente), al fine di uniformare a livello nazionale le pronunce dei *conseils de prud'hommes*. Il nuovo testo, infatti, riprende il "tariffario" indicativo già previsto dalla *loi Macron*, la quale era stata accantonata in previsione della nuova *loi Travail*.

Prima di analizzare la struttura di tale testo è necessario premettere che il progetto di riforma nasce dall'esigenza

primaria di adattare la normativa vigente, contenuta nel *Code du travail*, ai profondi mutamenti che hanno attraversato il mondo del lavoro in generale. Basti pensare alla globalizzazione, alla crescente specializzazione dei ruoli professionali o al peso sempre più rilevante che la tecnologia occupa nel processo produttivo e nello svolgimento dell'attività lavorativa. Simili trasformazioni necessitano un intervento di vera e propria rifondazione del diritto del lavoro, non essendo sufficienti i molteplici interventi legislativi di parziale riforma che si sono succeduti negli ultimi anni.

Il cammino di riforma prospettato dal *projet de loi Travail* si struttura in tre direzioni.

La prima è quella che concerne il *Code du travail*: secondo quanto preconizzato dalla commissione Combrexelle, la nuova architettura del codice, il cui perfezionamento è previsto intorno al 2018, sarà composta da un preambolo contenente i principi individuati dal *rapport Badinter* e da tre parti costituite rispettivamente dalle regole inderogabili di ordine pubblico, dal campo rinviato alla negoziazione collettiva e dalle regole residuali applicabili in mancanza di accordi. In questo senso, il contratto collettivo aziendale diviene la fonte ordinaria di disciplina di alcuni aspetti più sensibili del rapporto di lavoro, quale ad esempio la durata dell'orario di lavoro.

L'altro profilo oggetto di radicale riforma sarà la negoziazione collettiva, al fine di renderla più efficace in considerazione del ruolo centrale affidatole dal *projet*. D'altronde attualmente le relazioni industriali non godono di particolare fiducia da parte tanto dei lavoratori quanto degli imprenditori, i quali ritengono che il dialogo sociale non sia la sede adeguata a raggiungere i compromessi più soddisfacenti. In tal senso, è previsto

un cambiamento del criterio di determinazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali, che, secondo la normativa previgente (*loi n. 2014-288 du 5 mars 2014*), veniva calcolata attribuendo maggior peso al numero di imprese aderenti, mentre secondo il testo del *projet de loi* El Khomri sarà quantificata soprattutto sulla base del numero di lavoratori iscritti. Ciò ha suscitato le aspre [critiche](#) delle associazioni sindacali (come l'UPA e l'UNAPL, rispettivamente *organisations patronales de l'artisanat et des professions libérales*) che in applicazione del nuovo criterio di determinazione della rappresentatività saranno escluse dai tavoli di negoziazione con il Governo.

La riforma del diritto del lavoro francese riguarderà, infine, il CPA (*compte personnel d'activité*, traducibile in “conto personale di attività”), che dal 1° gennaio 2017 costituirà uno strumento efficace di protezione dei lavoratori, in quanto permetterà loro di costruire ed aggiornare il proprio percorso professionale e rappresenterà una bussola per orientarsi nei vari rapporti professionali che si susseguiranno nella loro carriera, considerata la flessibilità che caratterizza l'attuale mondo del lavoro (per un'analisi più completa si rinvia all'articolo “[Un 'conto personale di attività' per il lavoratore del futuro: il caso francese](#)“, pubblicato del Bollettino ADAPT del 25 gennaio 2016).

Il *projet de loi Travail* è strutturato in 7 titoli e dei primi 3 si è già parlato, in quanto concernono rispettivamente i principi essenziali elaborati dalla Commissione Badinter, le disposizioni in materia di contrattazione collettiva ed, infine, la stabilizzazione dei percorsi professionali attraverso la creazione del CPA.

Il quarto titolo è particolarmente rilevante in quanto riguarda le disposizioni per favorire l'impiego con contratto a tempo indeterminato (il cd. “CDI”), che dovrebbe essere il contratto di assunzione per eccellenza, ma che nella prassi è sop-

piantato da quello a tempo determinato (“CDD”), maggiormente preferito dai datori di lavoro, considerate la l’elasticità dell’organizzazione del lavoro, e le complessità legate alle procedure di licenziamento. Quest’ultimo aspetto, peraltro, è oggetto di modificazione da parte del *projet*, che stabilisce una nuova e, in teoria, più chiara definizione dei motivi economici che legittimano il licenziamento del lavoratore da parte di un’impresa in crisi o in difficoltà.

Infine gli ultimi tre titoli si occupano rispettivamente di medicina del lavoro, del rafforzamento della lotta alla concorrenza sleale e alla frode nel distaccamento dei lavoratori e dell’ispezione del lavoro in generale.

Si attende con interesse, dunque, la presentazione di tale documento, nella speranza che si realizzi effettivamente la rifondazione del diritto del lavoro contenuto nel *Code du travail*, e che quest’ultimo sia reso più intellegibile ed adattabile alla nuova morfologia del mondo del lavoro, così come si sono prefissati gli ideatori della riforma.

Jobs Act: il più costoso dei flop*

di Michele Tiraboschi

Più di un anno fa, su [Panorama](#), avevamo avanzato una previsione, di quelle si spera sempre non si avverino mai. L'ipotesi era che il primo anno di Jobs act avrebbe avuto un costo superiore alle previsioni e che i nuovi contratti sarebbero stati l'alibi per Matteo Renzi per costruire una continua campagna mediatica sul mito del lavoro stabile.

A distanza di oltre 12 mesi questa dinamica non solo si rivela tristemente attuale, nonché una costante di tutto il 2015, ma rischia di essere un vero e proprio boomerang. Innanzitutto i numeri: qualche giorno fa l'Inps ci ha consegnato i dati definitivi sui contratti stipulati utilizzando gli sgravi fiscali, si tratta di 1,5 milioni. Questo porta a dire che i costi per coprire la decontribuzione potrebbero sfiorare i 20 miliardi di euro, con una assenza di coperture di oltre 4,5 miliardi rispetto alle stime del governo (si veda la [stima ADAPT](#) usando i dati forniti da INPS e le stime contenute nella relazione illustrativa della legge di stabilità 2015).

Il tutto per soli 186 mila occupati in più nel corso dell'anno passato, a dimostrazione che la quasi totalità delle nuove onerose as-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 aprile 2016, n. 11](#).

sunzioni è composta da trasformazioni di contratti esistenti, con una percentuale molto bassa di occupazione aggiuntiva. E senza occupazione aggiuntiva questa operazione di facciata si traduce non solo in una utile propaganda per Renzi ma anche in un ulteriore colpo al già deficitario bilancio Inps: per i prossimi tre anni quasi un milione e mezzo di persone non verseranno i contributi necessari a sostenere il nostro traballante sistema pensionistico.

Difficile dunque valutare positivamente questi risultati, pur certamente importanti dal punto di vista qualitativo e che indicano certo un cambio di tendenza con uno spostamento delle imprese verso le assunzioni a tempo indeterminato. Il primo problema si pone vedendo i dati Inps di gennaio 2016, il primo mese in cui gli incentivi alle assunzioni «stabili» sono ridotti del 60 per cento. Osserviamo una riduzione notevole dei nuovi contratti a tempo indeterminato, che sono addirittura meno rispetto a quelle di gennaio 2014, anno in cui la decontribuzione non era prevista. È certamente presto per tirare conclusioni definitive, ma il timore che senza la droga fiscale il cavallo non corra più è sempre più probabile.

Il secondo problema, o meglio rischio, è rispetto a cosa ne sarà di questi nuovi contratti di lavoro che sono privi delle vecchie tutele dell'articolo 18. Su questo aspetto azzardiamo una nuova previsione, auspicando come sempre di sbagliare. Ossia che, essendo in realtà tali contratti molto meno stabili di quanto raccontato dalla retorica governativa in virtù di una più estesa flessibilità in uscita, vedremo tra un paio di anni un effetto boomerang dato dai licenziamenti di molti lavoratori. Lo dice ora anche la Corte dei conti, nella sua [valutazione del bilancio Inps](#), e invero già uno [studio Uil](#) mostrava qualche mese fa come l'impresa che assume usufruendo degli sgravi riesce a fare cassa licenziando un lavora-

tore per il quale, in caso di illegittimità, deve pagare solo alcune mensilità, comunque inferiori al guadagno avuto tramite l'esenzione fiscale.

Siamo i primi a dire che in un mercato del lavoro moderno, caratterizzato da cicli economici brevi quanto incerti, il licenziamento è una variabile da tenere sempre in considerazione. Ma questo è possibile solo se esistono efficienti politiche attive del lavoro in grado di aiutare i lavoratori nei periodi di transizione dopo la perdita del proprio impiego. Purtroppo questo è il tassello mancante del Jobs act, come dimostra il fallimento (ormai ammesso da molti) di Garanzia Giovani. Se Renzi avesse messo i miliardi della decontribuzione sui servizi di ricollocazione, forse oggi il quadro sarebbe diverso anche se comprendiamo che politiche serie di formazione e riqualificazione non aiutano a conquistare le pagine dei giornali e quel consenso a cui è funzionale lo «storytelling» governativo.

Un calo di assunzioni stabili» nel 2016, il rischio di conclusione anticipata dei rapporti avviati nel 2015 al termine del bonus e l'assenza di politiche attive che aiutino questi nuovi disoccupati. Qualcuno potrebbe dire che si tratta di scenari da «gufi» ma, rimanendo nella metafora ornitologica, ci sembra che non servano aquile per cogliere che stiamo parlando di rischi molto concreti, e in alcuni casi scenari già in atto.

Ci auguriamo ovviamente di sbagliare e ci limitiamo per ora ad accompagnare con un sorriso l'ultima boutade di Pier Carlo Padoan. Pare infatti che i cinesi, che da anni stanno fiaccando l'economia italiana anche grazie allo sfruttamento sistematico della manodopera, pur non importando i nostri prodotti di qualità siano però interessati a copiare il Jobs act. Fare previsioni eco-

nomiche è indubbiamente molto difficile, anche per un ministro esperto come Padoan, che però a difesa della sua autorevolezza e reputazione dovrebbe sapere che in Cina esiste da tempo il contratto a tutele crescenti: un mese di preavviso e una mensilità per ogni anno di servizio, entro un tetto massimo di 12 mesi, per licenziare comodamente un lavoratore.

Lo Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro verso l'approvazione definitiva*

di Pierluigi Rauseri

Il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati hanno espresso (rispettivamente il 16 marzo 2016 e il 22 marzo 2016) il prescritto parere sull'A.G. n. 280 relativo allo *Schema di regolamento recante lo statuto dell'Ispettorato nazionale del lavoro*, atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, presentato al Parlamento il 26 febbraio 2016, sebbene l'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149 stabilisse un tempo di intervento normativo assai più stringente.

Come noto il D.Lgs. n. 149/2015, in materia di «razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale», in vigore dal 24 settembre 2015, in attuazione della *lett. l)* del comma 7 dell'art. unico della legge n. 183/2014, istituisce il nuovo *Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)*, chiamato ad unificare i servizi ispettivi di Ministero del Lavoro, INPS e INAIL, assicurando una uniformità di azione ispettiva su tutto il territorio nazionale, attraverso i propri uffici territoriali che sostituiranno, assorbendone inte-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 aprile 2016, n. 11.](#)

gralmente le funzioni, le attuali Direzioni Interregionali e Territoriali del Lavoro.

Riguardo al **nome scelto per la nuova Agenzia**, va osservato che lo stesso riecheggia come una sorta di ritorno alle origini della storia delle ispezioni del lavoro in Italia, giacché con legge 22 dicembre 1912, n. 1361, veniva istituito l'Ispettorato dell'Industria e del Lavoro, dapprima strutturato all'interno del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio (R.D. 27 aprile 1913, n. 431), in seguito organizzato nel Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (R.D. 3 giugno 1920, n. 700).

Secondo la lettera dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 149/2015, entro 45 giorni dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 149/2015 (la scadenza era fissata al 9 novembre 2015, termine evidentemente non perentorio), un apposito Decreto del Presidente della Repubblica (adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 e in conformità ai principi e ai criteri direttivi stabiliti per gli statuti delle agenzie pubbliche dall'art. 8, comma 4, del D.Lgs. n. 300/1999) era chiamato a definire lo Statuto dell'INL, mentre con una apposita convenzione fra il Direttore dell'INL e il Ministro del Lavoro devono essere fissati gli obiettivi specificamente attribuiti al Direttore della nuova Agenzia.

Il testo dello schema di DPR recante lo Statuto dell'INL è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 dicembre 2015 e ha ricevuto parere favorevole con osservazioni dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato in data 15 febbraio 2016 (affare n. 83 del 28 gennaio 2016), rispetto al quale il parere reso dalla Camera raccomanda al Governo, in sede di deliberazione definitiva sul provvedimento, di adeguare il testo del provvedimento alla luce dei rilievi avanzati.

Sul piano dei contenuti del provvedimento si presenta strutturato in un DPR composto di un solo art. e di uno Statuto composto di 14 articoli. L'unica disposizione del Regolamento specifica che lo Statuto entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (art. 1, comma 2), dopo la pronuncia di emanazione dello Statuto dell'Ispettorato nazionale del lavoro che viene allegato al DPR medesimo e ne costituisce parte integrante (art. 1, comma 1).

Passando alla disamina dell'articolato di cui si compone lo Statuto, va evidenziato anzitutto che, in coerenza con i contenuti del decreto legislativo istitutivo, **l'art. 1 definisce anzitutto l'Ispettorato Nazionale del Lavoro quale "Agenzia unica per le ispezioni del lavoro"**, in attuazione del D.Lgs. n. 149/2015, con personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia di bilancio e autonomi poteri di organizzazione e funzionamento (comma 1).

A questo proposito il parere del Senato "nella prospettiva della riforma costituzionale, ferma restando la tutela del rispetto delle competenze delle regioni a statuto speciale e degli statuti di autonomia delle province di Trento e di Bolzano", invita il Governo a "considerare l'opportunità che l'Ispettorato venga concepito come ente di coordinamento di tutte le attività ispettive, ivi incluse quelle attualmente affidate alle ASL, allo scopo di evitare inutili duplicazioni di controlli operati da enti diversi".

Si stabilisce poi che l'INL è posto sotto la vigilanza del Ministro del Lavoro e sotto il controllo della Corte dei conti (comma 2) e che le attività dell'Agenzia sono disciplinate dallo Statuto (comma 3). Inoltre si chiarisce che all'INL si applica il Testo Unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa

in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (R.D. n. 1611/1933), ma nei limiti di quanto previsto dall'art. 9 del D.Lgs. n. 149/2015 che consente all'Ispettorato di farsi rappresentare e difendere, nel primo grado e nel secondo grado di giudizio da propri funzionari (comma 4). Infine, si specifica che l'INL ha sede centrale a Roma e un massimo di 80 sedi territoriali (comma 5).

Nell'art. 2 dello Statuto si fa rinvio all'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2015 con riferimento alla individuazione dei fini istituzionali dell'Ispettorato che è chiamato a svolgere le attività ispettive già esercitate da Ministero del Lavoro, INPS e INAIL e le funzioni specificamente previste:

- svolgere e coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, compresi: la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (nei limiti dell'art. 13, D.Lgs. n. 81/2008), gli accertamenti in materia di infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali e di tariffa dei premi, la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle Direttive di prodotto;
- proporre gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettuare il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- gestire le vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- emanare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria (previo parere conforme del Ministero del Lavoro) e adottare Direttive operative per il personale ispettivo;
- curare la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale ispettivo;

- svolgere le attività di prevenzione e promozione della legalità a contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 8, D.Lgs. n. 124/2004);
- svolgere attività di studio e analisi sui fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e sulla mappatura dei rischi per meglio orientare l'attività di vigilanza;
- gestire le risorse assegnate, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;
- svolgere ogni ulteriore attività, connessa allo svolgimento delle funzioni ispettive, demandata dal Ministro del Lavoro;
- riferire al Ministero del Lavoro, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle stesse amministrazioni.

L'art. 3 dello Statuto riguarda gli organi dell'INL: Direttore, Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori (comma 1). Con riferimento al Direttore si precisa che l'incarico è incompatibile con qualsiasi altro rapporto di lavoro subordinato, pubblico o privato, o di lavoro autonomo, nonché con qualsiasi altra attività professionale privata, anche occasionale, che possa entrare in conflitto con gli scopi e i compiti dell'INL (comma 2).

In proposito il parere del Senato chiede di chiarire la nozione di "lavoro autonomo", in considerazione del fatto che la norma tratta in termini diversi le attività professionali private, anche occasionali.

Relativamente alla **nomina dei quattro componenti del consiglio di amministrazione**, si precisa che con riguardo al requisito della provata esperienza e professionalità che la stessa deve espressamente riguardare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale e deve implicare il possesso di

un'esperienza nel settore almeno quinquennale; inoltre si chiarisce che tutti i componenti del consiglio di amministrazione cessano dalle funzioni allo scadere del triennio di nomina dell'organo collegiale, anche quando singoli membri vengono nominati nel corso del triennio in sostituzione di altri cessati; inoltre si ribadisce che alle sedute del CdA partecipa il Direttore dell'INL (comma 3), sul punto peraltro il parere della Camera invita il Governo a valutare l'opportunità di collocare tale previsione relativa alla partecipazione del Direttore dell'INL alle sedute del CdA, dopo il comma 2 dell'articolo 5, nell'ambito della disciplina della partecipazione alle sedute del medesimo consiglio. Quanto al Collegio dei revisori si precisa che l'incarico di presidente dello stesso viene attribuito con decreto del Ministro del lavoro, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze (comma 4) e che il compenso spettante ai componenti del Collegio dei revisori è determinato con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il MEF (comma 5).

L'art. 4 dello Statuto individua le funzioni del Direttore dell'Ispettorato, che è il rappresentante legale dell'INL e svolge tutti i compiti non espressamente assegnati agli altri organi (comma 1), in particolare: presenta al Consiglio di amministrazione – che ha il potere di deliberazione in merito – il bilancio preventivo, il conto consuntivo, gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Ispettorato e, i piani di spesa e di investimento di ammontare superiore ad 1 milione di euro; determina gli indirizzi, i programmi generali e le scelte strategiche dell'INL; determina le forme e gli strumenti di collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni; definisce linee di condotta e programmi ispettivi del *Comando Carabinieri per la tutela del lavoro* e ne gestisce le spese di funzionamento. Il Direttore dell'INL ha la responsabilità dell'attività e del conseguimento dei risultati

dell'Ispettorato (comma 2) e può nominare un dirigente di ufficio dirigenziale generale quale suo vicario, per l'ipotesi di assenza dal servizio o di impedimento temporaneo (comma 3).

Si segnala che con riguardo a tali profili il Consiglio di Stato nel parere reso il 15 febbraio 2016 ha rilevato l'assenza di norme sulle procedure per adottare i regolamenti interni di organizzazione e contabilità (art. 8, comma 4, *lettera l*), D.Lgs. n. 300/1999), aspetto questo censurato anche nel parere del Senato.

Con l'art. 5 dello Statuto si individuano le competenze del Consiglio di amministrazione dell'INL, specificando che il CdA è chiamato a valutare ogni questione posta all'ordine del giorno su richiesta del Direttore e a coadiuvarlo nelle attribuzioni allo stesso conferite (comma 1). Il parere della Camera suggerisce di sostituire la rubrica dell'art. 5 con: «Competenze e funzionamento del consiglio di amministrazione». Inoltre vengono disciplinate le modalità di convocazione (almeno 4 volte l'anno), di svolgimento delle sedute (valide in presenza di almeno 3 membri, precisando che i componenti possono partecipare anche a distanza alla riunione attraverso strumenti telematici che assicurino idonei collegamenti per consentire la regolare partecipazione ai lavori) e di deliberazione del CdA (commi 2-9). In particolare il comma 3 prevede che su specifici argomenti il Presidente del CdA possa invitare a partecipare alle sedute rappresentanti di altre istituzioni ovvero esperti (interni ed esterni all'INL) nelle materie da trattare. Si segnala che il Consiglio di Stato nel parere del 15 febbraio 2016 ha ritenuto opportuno precisare circa la presidenza delle sedute del CdA che, in caso di assenza del Presidente, la sostituzione avvenga con il membro più anziano per nomina e che soltanto a parità di anzianità di nomina si faccia ricorso al criterio di anzianità anagrafica, su questo punto insiste anche il pa-

rere del Senato che suggerisce di riformulare il comma 7 dell'articolo 5.

Negli articoli 6 e 7 dello Statuto si individuano, rispettivamente, le competenze e le modalità di funzionamento del Collegio dei revisori, anche con riguardo alle procedure di convocazione e di svolgimento delle sedute (prevedendo anche per questo organo collegiale la possibilità di partecipazione da remoto con adeguata strumentazione telematica). Sul punto il parere del Senato segnala che, essendo il numero legale per la seduta costituito dalla presenza di almeno due membri, occorrerebbe definire la disciplina per il caso di parità di voti, ovvero prevedere che alle sedute siano convocati e assistano sia i membri effettivi sia i supplenti, di modo che l'eventualità di una partecipazione di due soli componenti risulti del tutto residuale. In proposito il parere della Camera suggerisce di riunire in un unico articolo, come previsto per il consiglio di amministrazione, le disposizioni relative alle competenze e al funzionamento del collegio dei revisori, di cui agli articoli 6 e 7 dello Statuto.

L'art. 8 dello Statuto definisce le funzioni dei dirigenti (generali e non generali) dell'INL specificando che gli stessi devono: curare l'attuazione degli indirizzi e dei programmi generali predisposti dal Direttore, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi e di gestione, esercitando i relativi poteri di spesa; formulare proposte ed esprimere pareri al Direttore; dirigere, controllare e coordinare l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, esercitando anche poteri sostitutivi in caso di inerzia; provvedere alla gestione del personale e delle risorse assegnate.

Nell'art. 9 dello Statuto si specifica che l'INL si avvarrà del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) e dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* (OIV) del Ministero del lavoro.

L'art. 10 dello Statuto prevede che il Direttore dell'INL deve stipulare con il Ministro del lavoro una apposita convenzione, nella quale sono definiti specificamente gli obiettivi attribuiti all'Ispettorato, con particolare riferimento all'attività di contrasto al lavoro nero e irregolare, per un arco temporale non superiore a 3 anni (comma 1). La convenzione deve poi contenere tutte le indicazioni sui profili finanziari, strategici, gestionali e di conoscenza e verifica dei risultati di cui all'art. 8, comma 4, *lettera e*), del D.Lgs. n. 300/1999 (comma 2). Si stabilisce, peraltro, che i contenuti della convenzione (su iniziativa del Ministro del lavoro) possono essere modificati anche prima della scadenza dei termini previsti per la verifica degli obiettivi (comma 3). A questo proposito il parere della Camera chiede al Governo di valutare l'opportunità di prevedere che, nell'ambito della convenzione, siano individuati, nel quadro delle strategie per migliorare i servizi, obiettivi riferiti alla piattaforma informatica dell'attività ispettiva, anche con la previsione dell'utilizzo di *software* o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione e di *software* libero o a codice sorgente aperto.

Nell'art. 11 dello Statuto si trova conferma dei poteri di indirizzo e di vigilanza sull'Ispettorato posti in capo al Ministro del lavoro (con riferimento alle previsioni del D.Lgs. n. 149/2015 e del D.Lgs. n. 300/1999), specificando che i poteri del Ministro vigilante comprendono: approvazione di bilancio preventivo, conto consuntivo e programmi di attività; emanazione di

direttive con indicazione degli obiettivi; acquisizione di dati e notizie e indicazione di specifiche attività da intraprendere.

L'art. 12 dello Statuto si occupa dei mezzi finanziari dell'INL specificando che le entrate sono costituite dalle risorse individuate dagli artt. 8 e 9, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2015 oltre ad "*ogni altra eventuale risorsa*". Il parere della Camera, anche alla luce del parere espresso dal Consiglio di Stato, chiede di valutare l'opportunità di precisare meglio la natura delle altre eventuali risorse che concorrono a costituire le entrate dell'INL ai sensi dell'art. 12.

Nell'art. 13 vengono disciplinate dettagliatamente le procedure di proposta (dal Direttore entro il 15 ottobre), di deliberazione (dal CdA entro il 31 ottobre) e di approvazione (dal Ministro del lavoro, sentito il MEF, entro il 31 dicembre) del bilancio preventivo, con indicazioni anche rispetto alla mancata approvazione e all'esercizio provvisorio (comma 1). Analogamente si disciplina la presentazione e l'approvazione del conto consuntivo (commi 2 e 3). Si chiarisce poi l'onere di informazione e di pubblicazione di bilancio e conto consuntivo (comma 4) e si precisa che le modalità di redazione del bilancio dell'INL sono fissate dai DPCM di cui all'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 149/2015.

Infine, **l'art. 14 contiene i richiami normativi in merito alle responsabilità e ai comportamenti del personale dell'INL con riferimento ai codici di comportamento** di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 e ai principi e alle regole definiti dai DPCM di cui all'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 149/2015. D'altra parte, con riguardo al personale dell'INL, il parere della Camera invita il Governo a valutare l'opportunità di prevedere che

l'Ispettorato, quale datore di lavoro, effettui la valutazione dei rischi e dello *stress* lavoro-correlato per il proprio personale, tenendo conto delle particolarità dell'attività lavorativa svolta dal personale ispettivo; inoltre di individuare, con successivi provvedimenti, la disciplina della difesa legale e della costituzione di parte civile dell'INL nei procedimenti nei quali il personale ispettivo risulta parte offesa per ragioni di servizio; ma anche garantire che l'attività lavorativa degli ispettori del lavoro si svolga con modalità flessibili e semplificate, anche per quanto attiene all'utilizzo degli strumenti di tracciabilità e di controllo della presenza in servizio, che deve tenere conto della specificità dell'attività ispettiva.

I pareri parlamentari, che dovevano essere resi entro il 31 marzo 2016, sono stati rilasciati, come detto all'inizio, dal Senato della Repubblica il 16 marzo 2016 e dalla Camera dei Deputati il 22 marzo 2016, frattanto anche gli atti organizzativi, di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 149/2015, recanti le disposizioni di gestione organizzativa e di contabilità dell'Ispettorato, stanno giungendo a definizione normativa (trattandosi di più celeri DPCM), con la conseguenza che i provvedimenti fondativi e gestionali essenziali dell'INL vengano definitivamente adottati ragionevolmente nel corrente mese di aprile.

Credibile e sostenibile, è la comunicazione politica indispensabile*

di Francesco Nespoli

“Oggi non si può pensare a un provvedimento senza un processo comunicativo”. Così [Filippo Sensi](#), capo ufficio stampa di Palazzo Chigi, al secolo di twitter @nomfup, sintetizza l’assunto di base della politica contemporanea. D’altronde non è di Sensi, ma di Jurgen Habermas, il più celebre tra i teorici delle dinamiche dell’opinione pubblica, la concezione della comunicazione come una dimensione naturale della democrazia. Cosa vera dai tempi dell’agorà greca, ma che nell’era della moltiplicazione dei media, del proliferare dei pubblici e della frammentazione degli interessi rende impossibile per la politica chiudersi nelle sue stanze legiferando senza guardare alle folle fuori dal palazzo, sulla rete e nelle piazze. **Il procedimento che porta a una legge, e la bontà della legge stessa necessitano quindi di un indispensabile veste comunicativa**, e lo stesso vale in tutti processi dove sia negoziato un consenso, per esempio nella contrattazione sindacale.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 aprile 2016, n. 13](#).

L'affermazione di Sensi però non si spiega solo come necessità di cavalcare l'onda della disintermediazione e va oltre a una comunicazione intesa come veste delle politiche. Implica invece una visione insieme tecnica e filosofica della comunicazione che si potrebbe riassumere nella formula **“se non si comunica, non si è”**. Formula tutt'altro che priva di conseguenze problematiche e che continua a dividere tra i fautori e i detrattori della comunicazione politica alla Renzi. **Da un lato coloro che denunciano il carattere affabulatorio del discorso politico quando altisonante e retorico nel senso deteriore del termine, dall'altro chi sulla base delle recenti teorie dello storytelling e della linguistica cognitiva sostiene che emozionare, usare figure retoriche e raccontare storie siano semplicemente le tecniche cognitivamente più efficaci per far comprendere la propria visione della realtà a un pubblico.**

D'altronde su questo piano il secondo Novecento e sempre di più i primi anni duemila in tutti campi dalla fisica alla comunicazione si è affermata la convinzione che il discorso costruisca sempre il reale e che quindi in qualche modo sia impossibile andarci oltre, **perché parole e storie sono tutto quello che abbiamo per raccontare quello che succede**. Estreme le conclusioni di George Lakoff quando afferma che in politica **non serve nemmeno citare dati e sperare che gli elettori si convincano delle argomentazioni dei politici sulla base di questi. Molto meglio emozionare**, senza che ciò debba essere ritenuto immorale. Lo dice molto chiaramente anche Renzi nella sua ultima [e-news](#): “raccontare ciò che succede di positivo non è storytelling o comunicazione: è l'unico modo per mostrare che il coraggio paga, sempre”.

L'obiettivo della comunicazione politica in senso lato (quindi anche quella sindacale) sarebbe quindi quello di **offrire delle vi-**

sioni che accomunino i destinatari e li facciano riconoscere in una rappresentazione comune, **un'identificazione**, per dirla con la parola chiave di Kenneth Burke.

Ma cos'è, immanenza del marketing? si chiedono i detrattori. **È davvero impossibile domandarsi cosa c'è sotto la comunicazione? La narrazione è sempre giustificata? È impossibile valutare un discorso in termini diversi da quelli dell'efficacia immediata per il consenso? La risposta è no**, e chiarire come si possa affermare ciò pone le basi per un'analisi della comunicazione politica in termini di sostenibilità e correttezza.

Pur nel paradigma della rappresentazione come unica realtà, **la chiave per una buona comunicazione è la coerenza tra le rappresentazioni ai diversi livelli della politica, ossia la coerenza tra il discorso pubblico, le rappresentazioni ideologiche implicate dalle leggi o dagli accordi** (quali visioni di uomo e di società) **e la rappresentazione offerta delle scienze di riferimento di tali politiche** (i dati dell'economia, le definizioni del diritto, ecc...). Lo diceva il sottosegretario Tommaso Nannicini discutendo degli sgravi contributivi del Jobs Act insieme a Emanuele Massagli a Radio Anch'io: la politica fa la politica e ha il compito di raccontare le politiche alla gente, i tecnici fanno i tecnici, e devono guardare anzitutto ai dati, per indirizzare le politiche. Ci sono insomma diversi gradi di licenza retorica ai diversi livelli.

Va però da sé che tra questi **deve esserci proporzionalità e deve esserci in modo continuativo**. Rischioso per esempio raccontare le storie di successo e promettere la riconquista del lavoro stabile con una certa enfasi retorica se questa porta la rappre-

sentazione troppo distante dal sentimento dei giovani disoccupati che vivono la delusione di Garanzia Giovani e la crescita occupazionale lenta: a un certo punto lo scollamento potrebbe essere irreparabile, compromettendo ogni identificazione.

Lo stesso Renzi diceva in un'[intervista a Marco Damilano](#): “Il premier è uno che racconta una storia. Se non sa farlo il resto è inutile. La novità rispetto al passato è che la nostra è una storia vera, credibile”. **Ma un’enfasi efficace nel breve periodo può scavarsi una fossa nel lungo termine.** Il racconto non è sempre una profezia che si autoavvera a livello collettivo per via del suo potere ispirazionale, per il *self-empowerment* che infonderebbe nell’uditorio secondi i teorici dello storytelling.

Nel campo delle relazioni industriali **esempi più positivi provengono dal settore dell’auto in Italia come in America**, dove convincere i lavoratori a duri sacrifici contrattuali nella convinzione che ciò avrebbe ripagato gli sforzi appare agli stessi lavoratori un racconto che, anni dopo quelle scelte, è sostenuto dalle rappresentazioni dei fatti fornite dalle buste paga e dai risultati aziendali. Esempi questi che mostrano inoltre **l’importanza della comunicazione come strumento di partecipazione informata, strumento di accesso a una costruzione condivisa delle scelte nelle relazioni industriali.**

Quale che sia però il campo comunicativo gli esempi recenti sembrano suggerire **il tema di una comunicazione moderna non solo come governo delle dinamiche, apertura ai pubblici, ma anche come interpretazione del cambiamento.** Ripetere vecchi schemi ed emozionare con questi può non bastare. **È responsabilità e utilità della politica anche ripensare la comunicazione, correggere le storie, cambiare linguaggio, fornire le categorie per interpretare fenomeni quando il cambia-**

mento si impone e si manifesta nei dati. Una comunicazione che guarda lontano è una comunicazione nell'ottica della sostenibilità. Non si esiste se non si comunica, ma non si resiste se non si è credibili.

Renzi, il lavoro e la lotta contro i mulini a vento*

di Francesco Seghezzi

I primi due mesi dell'anno hanno visto un netto rallentamento dell'avviamento di nuovi rapporti di lavoro. È questo il dato che emerge dall'Osservatorio sul precariato, aggiornato ieri dall'INPS con i dati di febbraio 2016. In particolare abbiamo il 15% in meno della totalità dei contratti avviati, dato che sale al -33,5% se isoliamo i contratti a tempo indeterminato. Non va meglio per il contratto a termine che, pur non presentando variazioni elevate, cala del 5,8%. Unico caso leggermente positivo è quello del contratto di apprendistato che, con la riduzione degli incentivi per le assunzioni a tutele crescenti (ridotti al 40% rispetto al 2015), è tornato ad essere l'istituto più vantaggioso con il quale assumere. E sembra essere proprio la fine degli incentivi la causa principale di questo crollo di attivazioni. Dopo il boom di dicembre '15 l'INPS ha iniziato a rilevare una caduta tra le assunzioni a tempo indeterminato che sono passate dalle 320mila di gennaio-febbraio 2015 alle 212mila del 2016, più basse perfino del bimestre 2014, anno nel quale la decontribuzione non era in vigore neanche nella sua versione ridotta, ma che aveva visto 259mila assunzioni

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2016, n. 14.](#)

con questo contratto. Ed è proprio questo il dato preoccupante. Era infatti altamente probabile, se non scontato, che gli ultimi mesi di incentivi avrebbero portato le imprese ad anticipare alcune assunzioni ma era difficile immaginarsi un crollo così ampio. Se vediamo infatti le percentuali delle tipologie contrattuali con le quali vengono stipulate le assunzioni emerge chiaramente lo scarto negativo che il 2016 sta portando con sé. Se lo scorso anno nei primi mesi dell'anno il 40,3% dei nuovi contratti erano a tempo indeterminato, quest'anno siamo fermi al 33,8%, molto meno del 37,5% del 2014.

E che il saldo netto (assunzioni meno cessazioni) dei contratti a tempo indeterminato sia positivo (+37mila) lo dobbiamo unicamente alle trasformazioni dei contratti a termine, anch'esse in calo. Se infatti non le considerassimo, e volessimo tener conto solo dei rapporti di lavoro stipulati per la prima volta, avremmo un saldo negativo di 41mila contratti. Numeri molto peggiori del 2014, quando anche senza la decontribuzione, le trasformazioni erano 20mila in più.

Numeri a parte, è possibile fare qualche considerazione, in attesa di vedere come si evolverà il panorama nei prossimi mesi. Come premessa ricordiamo che stiamo parlando di contratti, non di posti di lavoro. A certificare il calo di oltre 90mila posti di lavoro nel mese di febbraio era già stata l'Istat con i dati pubblicati il 1 aprile. Il calo dei contratti però è molto indicativo per valutare quanto gli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato disponibili nel 2015 abbiano modificato o meno la natura del mercato del lavoro italiano. L'obiettivo del governo infatti era quello di una inversione di rotta qualitativa, riportando il cosiddetto "lavoro stabile" ad essere la modalità principale di rapporto professionale. Contrariamente a quanto numerosi trend internazionali indicano da tempo, si è pensato che il lavoro subordinato classico

potesse essere ancora la forma da “imporre”, per via fiscale, alle imprese.

I numeri di questi primi due mesi fanno presagire che non sia così. In particolare il fatto che si sia tornati a cifre notevolmente inferiori rispetto a quelle del 2014 porta a pensare che l'operazione del governo sia stata un po' una lotta contro i mulini a vento della grande trasformazione del lavoro. Questo sembra confermato anche dall'unico rapporto di lavoro che continua a crescere (+45% in questi due mesi): il voucher. È probabile che diversi datori di lavoro, non potendo più utilizzare quelle forme contrattuali flessibili eliminate dal Jobs Act e non riscontrando i presupposti per instaurare un contratto a tempo indeterminato, si trovino ad utilizzare quella che è la forma più semplice per garantirsi la flessibilità a loro necessaria. Questo non senza rischi per la legalità dei contratti e delle effettive ore lavorate, che con i voucher rischiano di essere coperte solo parzialmente, riportando alla ribalta proprio quello che i voucher stessi dovevano (e stavano riuscendo) a sconfiggere.

Non si tratta più di essere gufi o di fare un #ciaone al governo, perché questi dati fanno male e si traducono in una maggiore difficoltà sociale e umana per migliaia e migliaia di lavoratori. Si tratta di riconoscere i numeri per quello che sono, di non continuare a far finta che i problemi non ci siano quando emergono, per poi festeggiare non appena un dato negativo (spesso decontestualizzato) viene pubblicato. Cominciamo a pensare a dei cambi di rotta, a partire da politiche industriali, del lavoro e della formazione in dialogo tra di loro, coscienti che la legge non crea lavoro, ma di certo può aiutare a stimolare la crescita e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La sostenibilità dei sistemi sanitari parte anche dal mercato del lavoro*

di Gabriella Viale

Molte persone soffrono a causa di una condizione di salute che, in un contesto sfavorevole, diventa disabilità. Disabile allora può diventare qualunque persona, in qualsiasi momento in cui l'ambiente, nel quale è inserito, crei degli ostacoli.

Questo è uno dei tanti spunti emersi durante la presentazione della dr.ssa Matilde Leonardi (Fondazione IRCCS Istituto Neurologico Carlo Besta), al **seminario *Quale idea di lavoro per quale idea di persona. Disabilità, cronicità, welfare al tempo della crisi* organizzato da ADAPT** e tenutosi all'Università di Bergamo il 15 aprile scorso.

Così intesi, i concetti di malattia, disabilità e ambiente assumono una rilevanza più ampia e multidimensionale rispetto a quella delineata in passato che tendeva a tenere separati la malattia della persona dal contesto in cui vive. Una visione che richiede risposte e approcci nuovi per la sua sostenibilità da parte dei sistemi

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2016, n. 14.](#)

sanitari e che ha significative ricadute sul futuro delle persone anche quali lavoratori, la cui vita lavorativa è destinata ad allungarsi a causa dell'ingresso posticipato nel mercato del lavoro in età giovanile e dell'allungamento dell'età pensionabile.

Perfino agli occhi dei meno esperti, appare chiaro che l'allocazione delle risorse per la sanità e il sociale – in un contesto come l'attuale che rende impraticabile la strada dell'aumento delle risorse pubbliche disponibili le quali, anzi, tendono a ridursi progressivamente, finanziaria dopo finanziaria – deve tenere conto anche dell'impatto che le malattie croniche hanno sulle persone e sulla loro capacità lavorativa. **L'aver utilizzato da sempre il tasso di mortalità come indicatore prevalente di salute ha avuto l'effetto di distogliere l'attenzione dalle malattie croniche invalidanti e degenerative, legate all'invecchiamento della popolazione, che hanno bassa mortalità ma alta disabilità. Malattie che non consentono di intervenire sul corpo ma che richiedono di agire sull'ambiente esterno, a partire dai luoghi di lavoro e adattando il lavoro alle abilità dei lavoratori.**

Per garantire la sostenibilità dei sistemi sanitari, quindi, i governi devono cominciare ad agire su più leve, non esclusivamente finanziarie, partendo dai luoghi di lavoro e dal mercato del lavoro.

*Da una parte, garantendo un lavoro sostenibile lungo tutto l'arco della vita lavorativa e l'inclusione di iniziative di **wellness at work**, viene meglio tutelata la salute dei lavoratori alleggerendo i costi che ricadono sulla spesa sanitaria, le aziende possono contare su lavoratori attivi e produttivi (si riduce l'assenteismo), la collettività può fare il conto su un maggiore numero di lavoratori che contribuiscono al versamento dei contributi e al pagamento delle tasse e, corrispondente-*

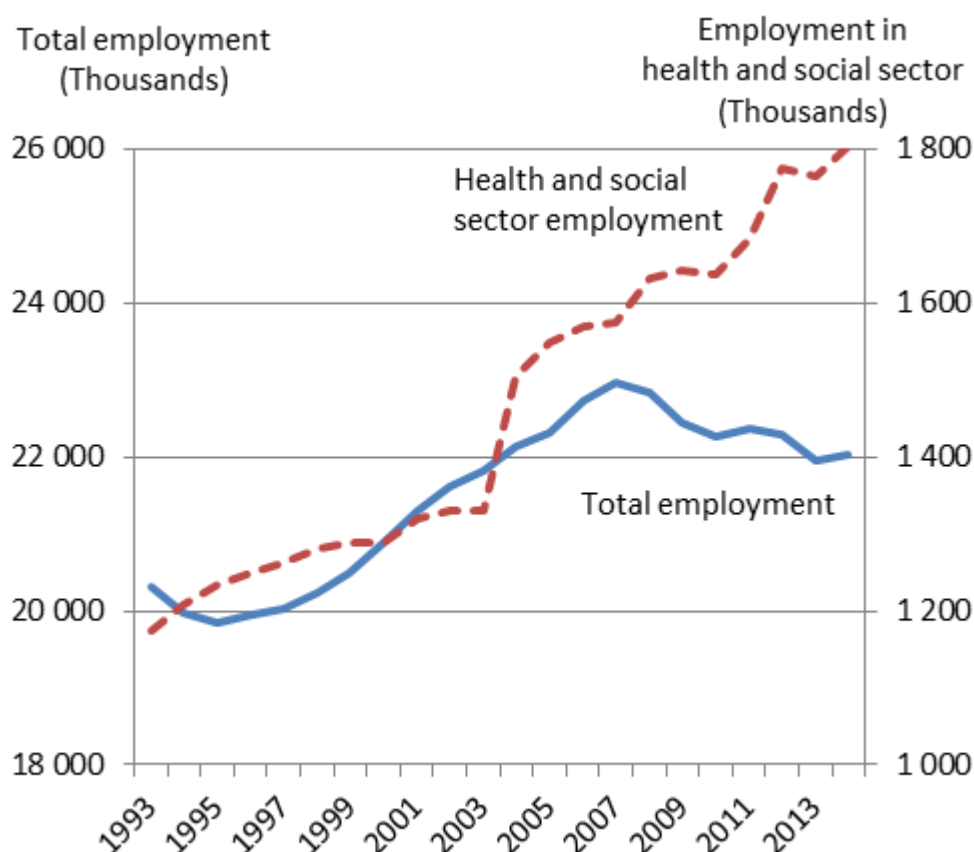
mente, su un minor numero di persone che godono di forme di sostegno (M. Tiraboschi, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, 2015).

Dall'altra parte, scenari demografici in continua mutazione ed evoluzione richiedono **sistemi sanitari capaci di reagire con maggiore rapidità ed efficacia alle mutevoli transazioni epidemiologiche, di valorizzare la componente ambulatoriale, oltre quella assistenziale e di accompagnamento** e di poter contare su lavoratori del settore, anche loro mediamente più anziani rispetto al passato, adeguatamente qualificati e in grado di adattarsi ai nuovi scenari emergenti e alle nuove esigenze di salute delle persone, caratterizzate da una crescente incidenza delle malattie croniche e di salute mentale che richiedono maggiore assistenza in termini di durata e di complessità.

A quest'ultimo riguardo una recente ricerca dell'**OECD**, *Health workforce policies in OECD countries: right jobs, right skills, right places*, pubblicata a marzo 2016, evidenzia come mediamente vi sia stato un consistente incremento di medici e infermieri dal 2000 al 2013, confermando la tendenza del settore sanitario e socio-sanitario ad essere meno sensibile alle fluttuazioni cicliche del mercato del lavoro rispetto ad altri settori.

Nemmeno la crisi economica del 2008 ha fermato la crescita di occupazione nel settore, arrivando a rappresentare complessivamente a livello OCSE il dieci per cento degli occupati. Tale andamento è confermato anche in Italia (grafico n. 1).

Grafico n. 1 – Italia, occupazione nel settore sanitario e socio-sanitario rispetto all'occupazione complessiva (1993-2013)



Fonte: OECD, *Health workforce policies in OECD countries: right jobs, right skills, right places* su dati OECD Health Statistics 2015

Nonostante la crescita occupazionale del settore, i governi dei paesi OCSE spesso hanno continuato a concentrare le discussioni sulla carenza di lavoratori e sull'imminente pensionamento della generazione di "baby-boom" medici e infermieri che poteva aggravare tale disavanzo.

La nuova pubblicazione dell'OECD, invece, rileva che i paesi hanno anticipato questa ondata di pensionamento, aumentando negli ultimi dieci anni l'assunzione di studenti nei programmi di

formazione medico e infermieristico e richiamando lavoratori da altri paesi. Parallelamente, le riforme delle pensioni hanno ritardato l'uscita dal mercato del lavoro dei professionisti del settore, contribuendo a mantenere, se non addirittura ad aumentare, l'offerta di lavoratori nel settore.

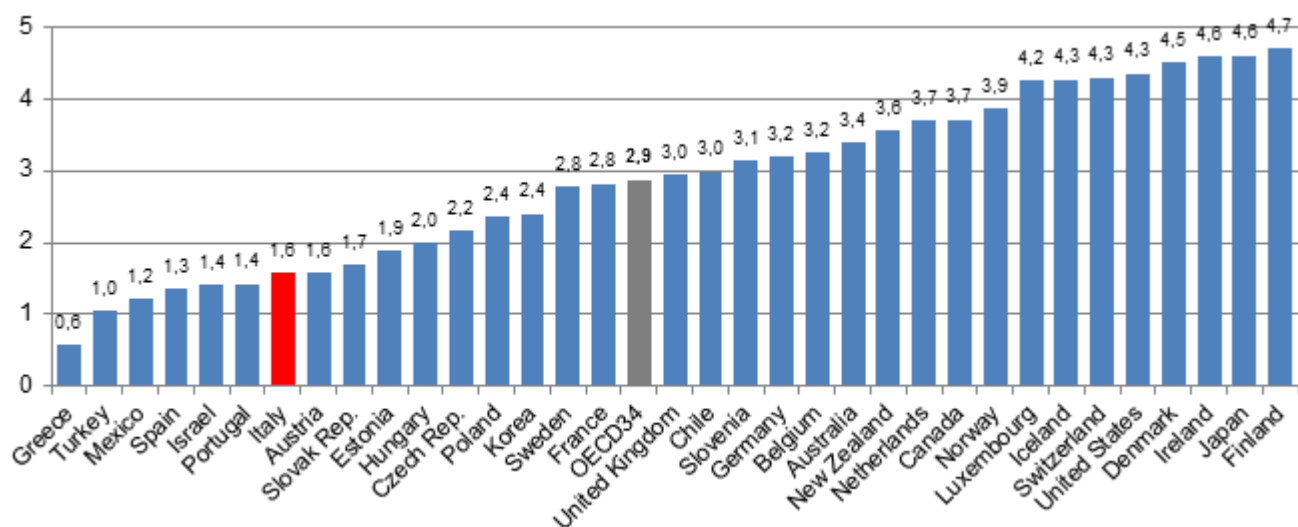
In un tale contesto, diventa urgente per i sistemi sanitari essere in grado di **promuovere politiche flessibili e adattabili che garantiscono il giusto *skill mix* di operatori sanitari, con le giuste competenze e la fornitura di servizi nei posti giusti, per meglio rispondere alle mutevoli esigenze di salute delle persone.**

La prospettiva di vita attuale non è la stessa delle nuove generazioni e questa, probabilmente, sarà ancora diversa da quella che si può proiettare più avanti nel tempo; allo stesso modo, malattie, disabilità e cronicità di oggi, probabilmente, non saranno quelle del futuro, anche più prossimo.

A tal riguardo, la ricerca sottolinea l'importanza di **garantire un equilibrato *skill mix*** (ovvero il rapporto tra il numero degli infermieri e il numero dei medici o tra medici generici e specialisti) per garantire un'equa distribuzione di compiti tra lavoratori ed evitare un eccesso di offerta di profili professionali a discapito di altri (medici *versus* infermieri, medici specialisti *versus* medici generici), con conseguente allocazione inefficiente delle risorse.

Un rapporto che appare particolarmente squilibrato dal punto di vista numerico delle professionalità infermieristiche rispetto a quelle mediche, soprattutto in alcuni paesi, tra cui Grecia, Spagna, Portogallo e Italia (grafico n. 2)

Grafico n. 2 – Rapporto numerico di infermieri rispetto i medici (anno 2013)



Fonte: OECD, *Health workforce policies in OECD countries: right jobs, right skills, right places su dati OECD Health Statistics 2015*

Tra gli stessi medici, inoltre, la ricerca sottolinea il forte divario che si è venuto a creare tra medici specialistici e medici di medicina generale: l'invecchiamento della popolazione e un numero crescente di persone che vivono con malattie croniche sta espandendo la domanda di cure primarie per evitare inutili ricoveri in ospedale. Il mercato del lavoro ha portato a una crescita non equilibrata di medici specialisti a causa dei minori vincoli di orari di lavoro e del crescente divario nella remunerazione che ha reso le specializzazioni economicamente più attraenti rispetto alla medicina generale.

Ma non solo, esiste **un generalizzato squilibrio tra le competenze possedute e quelle richieste dal mercato del lavoro.**

Infatti, dai dati di due indagini analizzate, risulta che circa metà dei medici e il quaranta per cento degli infermieri ritengono di non possedere le competenze adeguate per svolgere alcuni com-

piti, non necessariamente solo competenze cliniche o capacità fisiche, ma anche competenze manageriali e informatiche (*under skilling*). La restante parte, invece, ritiene di avere una preparazione e una formazione superiore rispetto a una parte del lavoro che devono svolgere (*over skilling*).

In entrambi i casi, le differenze di competenze hanno ricadute sull'efficienza dei sistemi sanitari.

Nel caso dell'*under skilling*, il rischio è che si ripercuota sulla qualità e sicurezza dei servizi offerti e sulla sicurezza dei lavoratori stessi, evidenziando la necessità di garantire ai lavoratori la possibilità di adattare le proprie abilità e competenze durante tutto il corso della vita lavorativa, in modo da anticipare le trasformazioni epidemiologiche, economiche, sociali, tecnologiche che possono rendere i lavori di oggi inesistenti o completamente diversi nel futuro.

Mentre nel caso di *over skilling*, può significare uno spreco di capitale umano e condurre a insoddisfazione per il mancato riconoscimento delle proprie capacità anche a livello salariale, disaffezione al proprio lavoro e un più alto tasso di *turnover*, aumentando i costi per l'azienda, con il rischio di ridurre la qualità dei servizi sanitari offerti o innescando fenomeni di cattiva gestione.

L'attuale contesto è in rapida trasformazione, su più fronti. Quella che si delinea potrebbe essere una dura dicotomia, tra diritto (universale) alla salute ed esigenze economiche e gestionali che rischiano di non riuscire più a garantire a tutti lo stesso livello di servizi e di qualità.

La spinta verso il pieno riconoscimento della centralità della persona, quale portatrice di interessi, diritti e doveri nuovi e distinti rispetto a quelli del passato ma soprattutto, quale «parte attiva e responsabile del destino della propria

impresa e crescita» (cfr. *Libro Verde su lavoro e welfare della persona*, ADAPT University Press, 2015), potrebbe essere la chiave che permette di superare la dialettica esistente tra stato-mercato e tra pubblico-privato, sopperendo alle reciproche carenze e recuperando margini di dinamicità di alcuni settori di interesse pubblico.

In quest'ottica vanno lette le crescenti iniziative di welfare aziendale contrattuale che si realizzano attraverso l'uso di risorse non pubbliche e provenienti dalle imprese.

In questo senso va anche visto un mercato del lavoro facilitatore e flessibile che consente di agevolare le specifiche esigenze delle persone, di introdurre adattamenti nel posto di lavoro ai bisogni specifici dei lavoratori e di investire nella loro occupabilità.

Il (prossimo) referendum della Cgil sugli appalti*

di Giovanna Carosielli

Sfidando la disaffezione verso lo strumento referendario, la Cgil ha recentemente avviato la raccolta delle firme per sottoporre a consultazione popolare abrogativa tre norme di contenuto lavoristico, come da avviso pubblicato nella [Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 2016, n. 69](#). Le questioni interessate dal possibile referendum afferiscono ai presupposti ed alle conseguenze del **licenziamento illegittimo** a seguito del superamento dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori compiuto dal cd. *Jobs Act*, all'integrale abolizione del **lavoro accessorio** mediante *voucher* ed alla **solidarietà negli appalti**. Annunciando l'iniziativa, il sindacato in parola ha individuato il filo conduttore che lega i tre quesiti, consistente nell'intenzione di contrastare e superare la distinzione tra lavoratori maggiormente tutelati e non, che, secondo l'organizzazione di Corso Italia, le riforme del lavoro dell'ultimo triennio avrebbero provocato.

In relazione alla responsabilità solidale negli appalti, va ricordato che proprio lo scorso anno, la Cgil aveva avviato una

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2016, n. 14](#).

campagna di raccolta firme per una proposta di legge di iniziativa popolare avente ad oggetto la riscrittura dei commi da 2 a 3-ter dell'art. 29, d. lgs. n. 276/2003 (cfr. [G. Carosielli, *Il regime della solidarietà negli appalti secondo la Cgil*](#), in *Boll. Adapt* del 9 marzo 2015, n. 9): tuttavia, le note difficoltà di incardinare un impulso normativo popolare nell'iter parlamentare di discussione ed approvazione delle leggi e, probabilmente, un'ulteriore riflessione sulla realizzabilità del progetto originario, devono aver persuaso il maggior sindacato italiano ad orientarsi verso lo strumento del **quesito referendario**. Il merito di quest'ultimo riguarda due aspetti dell'[art. 29, c. 2, d. lgs. n. 276/2003](#) (cd. legge Biagi): da un lato, la **derogabilità** dell'istituto mediante contratti collettivi nazionali sottoscritti da organizzazioni sindacali datoriali e lavorative comparativamente più rappresentative del settore; dall'altro, l'invocabilità, in capo all'obbligato in solido convenuto in giudizio per il pagamento delle retribuzioni e/o dei contributi, del **beneficio di preventiva escussione** del patrimonio del datore di lavoro inadempiente.

La derogabilità della solidarietà retributiva è stata introdotta dalla l. n. 92/2012 (cd. legge Fornero), che ha affiancato alla facoltà *de qua* la possibilità, per le parti sociali che la stipulano, di «individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti». Pur mostrandosi più precisa rispetto alla precedente formulazione contenuta nel d.lgs. n. 251/2004 – espunta qualche anno dopo –, tale novità non si è tuttavia sottratta a due **lacune** sostanziali: innanzitutto, l'omessa precisazione del contratto collettivo – dell'appaltatore o del committente – legittimato a prevedere e disciplinare la deroga; altresì, la mancata precisazione dei termini di correlazione tra la derogabilità e la procedura di verifica della regolarità degli appalti, non essendo chiaro se il meccanismo di controllo sia pregiudiziale

le o meno alla derogabilità (sul punto, D. Izzi, *Appalti e responsabilità solidale*, in M. Aimo, D. Izzi, *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori*, Utet, 2014, 51 ss.). Peraltro, che soltanto la prima delle citate carenze sia stata chiarita, a distanza di anni e tramite un documento di prassi (cfr. [Ministero del lavoro, interpello del 17 aprile 2015, n. 9](#), in favore del Ccnl dell'appaltatore), offre la misura della sostanziale inapplicabilità immediata del predetto emendamento all'art. 29, c. 2, cit., in parte confermata dall'interpretazione autentica che della previsione ha fornito il d. l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013 (cd. decreto Giovannini), restringendo la derogabilità ai soli profili retributivi.

Per quanto attiene al *beneficium excussionis*, il d. l. n. 5/2012 (cd. decreto semplificazioni), al momento della sua conversione in l. n. 35/2012, ha accolto le esigenze di alleggerimento della posizione dell'obbligato in solido, stabilendo che, se quest'ultimo è convenuto in giudizio in assenza del datore di lavoro, indicandone i beni su cui i creditori possono agevolmente soddisfarsi, può bloccare l'azione esecutiva nei confronti del proprio patrimonio. Tuttavia, di lì a breve la legge Fornero è ritornata sui profili processuali della norma, introducendo il litisconsorzio necessario tra datore di lavoro inadempiente ed obbligato solidale, il quale può invocare il beneficio di preventiva escussione, anche verso gli enti previdenziali (P. Tosi, "*Appalto di opere o di servizi*" e solidarietà dopo la l. n. 92/2012, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2012, 10, 977 ss.), senza dover più indicare i beni dell'inadempiente che i creditori possono aggredire.

Al di là delle obiezioni rivolte alla legge Fornero sull'erosione dei diritti dei lavoratori attuata mediante tali modifiche (per tutti, G. Marcucci, S. Gariboldi, A. Ghidoni, *Le modifiche alla disciplina degli appalti*, in M. Fezzi, F. Scarpelli, (a cura di), *Guida alla Riforma For-*

nero. I Quaderni di Wikilabour, 2012, 1, e-book, 73 ss.), vale rilevare come il beneficio processuale in parola abbia reso sussidiaria l'obbligazione in capo al committente/datore di lavoro, pur mancando uniformità di vedute sull'automaticità della degradazione nelle vicende cumulative del debito, ritenuta pacifica dalla dottrina classica (C. M. Bianca, *Diritto civile, L'obbligazione*, IV, Giuffrè, 1993, 492 ss.) e legata al consenso del creditore per quella più recente (U. Stefani, *Obbligazioni solidali a interesse unisoggettivo e sussidiarietà*, in *Contratto e impresa*, 2014, 2, 266 ss.).

Con la proposta di referendum, l'obiettivo della Cgil sembra consistere nel restituire la solidarietà negli appalti alla versione antecedente le modifiche del 2012/2013, assegnandole il ruolo di strumento regolatorio dei fenomeni di *outsourcing* tramite la previsione di un'obbligazione piena e diretta a carico del committente. A prescindere dalle valutazioni di merito che ciascuno può compiere a margine dell'iniziativa e del suo esito, è interessante svolgere due osservazioni.

La prima riguarda **il rapporto tra l'obiettivo del quesito e l'orientamento legislativo**, anche di derivazione comunitaria, che, in luogo della derogabilità dell'obbligazione in solido, pare dirigersi verso la sua evitabilità in forza di comportamenti di *due diligence*: in questo senso, sia l'[art. 8, c. 3, direttiva 2009/52/CE](#), sull'occupazione irregolare degli extracomunitari senza permesso di soggiorno, sia l'[art. 12, c. 5, direttiva 2014/67/UE](#), sulle prestazioni transnazionali di servizi, o infine l'[art. 1, c. 247-248, l. n. 190/2014](#), sul trasporto merci per conto terzi, che riconoscono la possibilità di rendere evitabile il vincolo solidale adottando comportamenti diligenti.

Pertanto – ed è la seconda osservazione – anche se il futuro referendum avrà ricevuto una sorte più felice di quello recentemente svoltosi, **difficilmente il panorama giuridico offrirà maggiore chiarezza e semplicità**, pullulando sempre di previsioni normative differenti tra loro o, meglio, partecipanti ciascuna di un aspetto tipico delle altre, senza che tuttavia sia possibile riscontrare identità assoluta, o quantomeno sovrapponibilità sostanziale, tra le diverse fattispecie. Infatti, anche se il giudizio popolare avrà eliminato il beneficio di preventiva escussione invocabile dal committente e la derogabilità della solidarietà retributiva, **coesisteranno altre ipotesi di responsabilità solidale differenti rispetto a quanto stabilito dall'art. 29, c. 2, legge Biagi**.

Se è vero che l'obiettivo mediato di una consultazione referendaria riposa sulla capacità di spronare il legislatore a modificare le disposizioni e/o l'intera materia oggetto di consultazione, non resta che augurarsi che, almeno questa volta, il legislatore nazionale colga l'occasione per definire una disciplina unitaria e coerente della responsabilità solidale negli appalti, se del caso anche rendendo superflua la convocazione degli elettori.

In questo caso, infatti, a guadagnarci sarebbe la coerenza complessiva del sistema.

Credere nel lavoro per festeggiare davvero il Primo maggio*

di Emmanuele Massagli, Flavia Pasquini, Francesco Seghezzi,
Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

Occupazione in calo, occupazione in aumento. Meno disoccupati, disoccupazione ancora altissima. Giovani senza futuro, giovani bamboccioni. È molto difficile oggi farsi una idea chiara di cosa stia accadendo nel mercato del lavoro italiano. Ed è molto più difficile, se non **un vero e proprio enigma, orientarsi nella grande trasformazione che il mondo del lavoro e della produzione sta vivendo negli ultimi anni.** Proprio questo smarrimento è oggi il nodo principale a cui guardare con serietà, spirito critico e desiderio di analisi. Invece **il dibattito nostrano non fa altro che concentrarsi, con la complicità di tutti, su dati di dettaglio,** parole come precarietà e stabilità, dualismi che oggi sono più che superati dai fatti ma che restano vivi nei consessi accademici e nella sempre più diffusa convegnoistica sul lavoro.

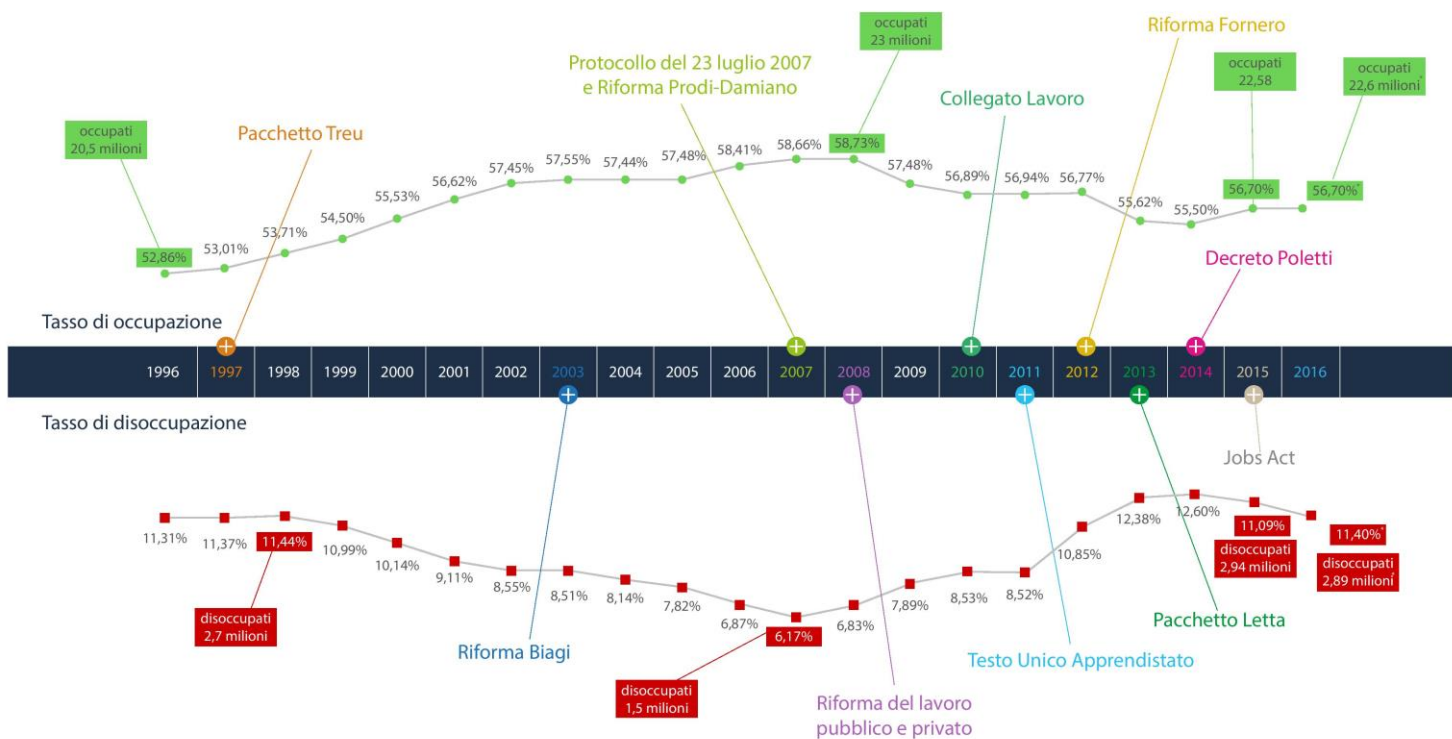
Non per nulla in Italia restano 22,5 milioni le persone che lavorano, con un esercito di quasi 10 milioni di inattivi, irregolari e sommersi e quasi 3 milioni di disoccupati. Cifre

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 maggio 2016, n. 15.](#)

che gli spostamenti di uno zero virgola, fosse anche di un punto percentuale, non riescono a scalfire e che restano ferme come un muro insuperabile tra l'Italia e un mercato del lavoro moderno come quello della maggior parte dei Paesi Europei che ci vedono ancora come fanalino di coda, insieme a Grecia e pochi altri, per tasso di occupazione specie per quanto riguarda donne e giovani. Dati che, se si pensa alle [riforme messe in campo col Jobs Act](#) e, soprattutto, al generoso esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato che ci costerà quasi 20 miliardi. **Un macigno per la finanza pubblica che non sarà giustificato da occupazione aggiuntiva**, che è ben altra cosa dalla stabilizzazione di contratti precari o da flussi mensili altalenanti.

[Le riforme degli ultimi 10 anni](#), figlie di una tendenza iper-legislativa come approccio alla regolazione del lavoro, non hanno portato alcun significativo aumento di occupazione e **oggi ogni lavoratore italiano è sempre nella stessa situazione di dover mantenere sé stesso e altre due persone.**

Il mercato del lavoro in Italia di riforma in riforma



Fonte: Istat
Classe di età: 15 anni e più
*dati mensili provvisori

Con una aggravante non secondaria: i giovani sono sempre più in difficoltà a trovare un lavoro e i loro tassi di occupazione e disoccupazione sono da scenario post-bellico. Sono loro, insieme alle donne delle quali meno di una su due lavora, il vero dramma del nostro Paese. **E lo diciamo proprio nel giorno in cui si dovrebbe festeggiare il secondo anniversario di Garanzia Giovani che, con i suoi 1,5 miliardi di euro dedicati a migliorare l'occupabilità dei nostri giovani, aveva anch'essa creato inevitabili aspettative.** Sappiamo però che [la garanzia non c'è stata](#) e che ancora 700mila giovani iscritti al piano sono in attesa di una proposta concreta.

E anche in questo caso si pensa di risolvere il problema con **artifici e giochi di prestigio con il fiato corto, basati sull'utopia di una staticità del mercato del lavoro che consentirebbe ad un ragazzo di trovare un lavoro soltanto se un anziano va in pensione.** Dimenticando che gli occupati italiani over 55 sono sotto la media europea e che la grande trasformazione del lavoro porta con sé rischi di sostituzione di numerose professioni da parte dell'automazione e della digitalizzazione. **I nostri giovani hanno più che mai bisogno di un sistema formativo** che li aiuti a sviluppare i loro doni e talenti trasformandoli in competenze delle quali il mercato del lavoro ha bisogno. Di un sistema di politiche del lavoro che possa aiutarli ad incontrare domanda e offerta. Di una scuola che non abbia paura di incontrare fin da subito il mondo dell'impresa e del lavoro. Di imprese che scommettano sulla formazione dei giovani. Insomma, non soltanto soluzioni a breve termine, ma una progettualità e una visione sul futuro.

Nonostante lo scenario descritto, che purtroppo ogni anno sembra confermato, **non riusciamo a non voler festeggiare questo primo maggio.** Non riusciamo perché anche in questo con-

testo resta viva e vera la convinzione che, insieme all'educazione di cui esso è portatore, il lavoro sia un ambito di dignità e di valorizzazione della persona al quale non si può rinunciare. **Festeggiare il lavoro significa per noi festeggiare la creatività, l'unicità, la bellezza della persona all'opera nel mondo.** E festeggiarlo oggi significa guardare la realtà di oggi e il suo futuro con occhi positivi, perché non sarà mai il luogo in cui l'uomo è schiavo della tecnica, di un robot o di un algoritmo. Ma sarà sempre un luogo in cui esso potrà esprimersi, trasformandolo, migliorandolo, cambiandolo.

Può sembrare una utopia, un modo per cercare di tranquillizzarsi di fronte a scenari preoccupanti (anche se spesso esagerati e volutamente esasperati), ma per noi non è così. **Nessuna utopia, forse un po' di idealismo di chi ancora crede che con lo studio, la ricerca, la formazione di centinaia di giovani, si possa concretamente incidere per migliorare il mercato del lavoro,** creando spazi per chi davvero ce l'ha a cuore. Recuperando quelle idee, vecchie ma in realtà da rispolverare per dargli nuovo lustro, di rappresentanza, sussidiarietà, pluralità, centralità della persona e dei corpi sociali, che, crediamo, possano aiutare a uscire da una crisi che non è certo finita.

Le principali novità sul distacco dei lavoratori comunitari nello schema di decreto legislativo*

di Giovanna Carosielli

Pende presso le competenti Commissioni parlamentari per il relativo parere tecnico lo [schema di decreto legislativo n. 296](#), con cui il Governo, delegato ai sensi dell'[art. 1, legge 9 luglio 2015, n. 114](#), ha attuato la [direttiva 2014/67/UE](#) relativa al **distacco dei lavoratori in una prestazione transnazionale di servizi**, il cui art. 23, par. 1, ha fissato al 18 giugno 2016 il termine per il proprio recepimento. Il provvedimento normativo nazionale consta di ventisei articoli, di cui è opportuno fornire una sintesi contenutistica al fine di svolgere qualche riflessione a margine.

Definizioni e campo di applicazione (artt. 1-2)

Sul punto lo schema di decreto n. 296 non innova rispetto al precedente d. lgs. n. 72/2000, attuativo della [direttiva 96/71/CE](#), precisando tuttavia in modo più chiaro che per lavoratore distaccato va inteso «il lavoratore abitualmente occupato in un altro Stato membro che, per un periodo limitato, predeterminato o

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17](#).

predeterminabile con riferimento ad un evento futuro e certo, svolge il proprio lavoro in Italia», sempre che sussista un rapporto di lavoro tra impresa distaccante e lavoratore distaccato (art. 2, c. 1, lett. d, schema di decreto cit.). Pertanto, nel caso in cui un'azienda di uno Stato membro, ma anche non appartenente all'Unione Europea, per eseguire una **prestazione di servizi** ovvero in quanto **agenzia di somministrazione**, invii lavoratori in Italia presso un'altra impresa, pur appartenente al medesimo gruppo, ovvero presso un'altra unità produttiva, o, infine, per **attività di cabotaggio terrestre** – ovvero sia fornitura di servizi di trasporto all'interno di uno Stato membro da parte di un vettore residente in un altro Stato membro –, occorre il **necessario collegamento funzionale tra il distacco in Italia dei lavoratori e la prestazione di servizi dedotta nel contratto**. Degna di nota è la modifica delle fonti delle condizioni di lavoro e di occupazione che, in alcune materie ed a parità di mansioni con quelle svolte dai lavoratori stabilmente occupati in Italia, vanno applicate ai lavoratori distaccati: a differenza del passato, infatti, rilevano solo la legge ed i contratti collettivi *ex* [art. 51, d. lgs. n. 81/2015](#), e non più fonti amministrative o regolamentari.

L'autenticità del distacco e la responsabilità solidale (artt. 3-5)

Una rilevante **novità** contenuta nello schema di decreto n. 296 – attuativa dell'art. 4 direttiva 2014/67/UE – afferisce agli **elementi** potenzialmente **sintomatici** di un **distacco fraudolento**. Infatti, la genuinità dell'impresa distaccante, ovvero sia il suo non essere una mera *letter box company* fornitrice di manodopera, è ricavabile da una valutazione complessiva di alcuni elementi: in questo senso, rilevano il luogo della sede legale/amministrativa del distaccante e di sua registrazione alla Camera di commercio,

luogo di assunzione e di distacco dei lavoratori (art. 3, c. 2, lett a, b, c, schema di decreto n. 296), nonché la disciplina applicabile ai rapporti negoziali con clienti e lavoratori distaccati, luogo di svolgimento effettivo dell'attività economica del distaccante e di occupazione del personale amministrativo, l'ammontare del fatturato nel Paese di stabilimento ed il numero dei contratti eseguiti, ed infine ogni ulteriore elemento utile (art. 3, c. 2, lett d, e, f, g, schema di decreto cit.). Detti elementi risultano peraltro funzionali all'apprezzamento complessivo dell'**autenticità del distacco del lavoratore**.

In quest'ultimo caso, infatti, le ulteriori circostanze fattuali da valutare attengono al contenuto, natura e modalità di svolgimento della prestazione, alla retribuzione del lavoratore, all'abituale esercizio della sua attività nello Stato membro da cui è distaccato, alla temporaneità della prestazione svolta in Italia, alla data di inizio del distacco, all'avvenuto e/o programmato ritorno nello Stato membro, all'addebito al distaccante delle spese di viaggio, vitto, alloggio diretto ovvero al loro rimborso con indicazione delle modalità di pagamento, ad eventuali periodi precedenti di svolgimento della medesima attività ad opera dello stesso lavoratore o di un altro, all'esistenza del certificato sulla legislazione di sicurezza sociale applicabile e, infine, ad ogni ulteriore elemento utile ai fini ispettivi (art. 3, c. 2, lett d, e, f, g, schema di decreto cit.).

Ove venga accertata la **natura fraudolenta del distacco**, ai sensi dell'art. 3, c. 4, schema di decreto cit., «il lavoratore è considerato a tutti gli effetti alle dipendenze del soggetto che ne ha utilizzato la prestazione», ferma restando l'applicazione della sanzione amministrativa per ciascun lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione, recentemente definita negli importi minimi e massimi dal d. lgs. n. 81/2015. Pertanto, mentre per il distacco è

prevista l'instaurazione del rapporto di lavoro con l'utilizzatore della prestazione, il d. lgs. n. 81/2015 subordina tale effetto all'iniziativa del lavoratore, avendo abrogato la fattispecie della somministrazione fraudolenta di cui all'art. 28, legge Biagi. Altresì, in relazione alla **responsabilità solidale**, lo schema di decreto n. 296, certifica la coesistenza di **quattro regimi di tutela del credito dei lavoratori**, affiancando al rimedio di cui all'art. 1676 c.c., la previsione generale dell'art. 29, c. 2, d. lgs. n. 276/2003, nonché, per il distacco del lavoratore somministrato, l'art. 35, c. 2, d. lgs. n. 81/2015, e per il cabotaggio l'art. 83-*bis*, c. da 4-*bis* a 4-*sexies*, d. l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008.

La pubblicità delle informazioni sulle condizioni di lavoro (artt. 6-8) e gli obblighi del distaccante (artt. 9-11)

In attuazione di una specifica previsione comunitaria (art. 5 direttiva 2014/67/UE), l'art. 6 dello schema di decreto cit., prevede che le **informazioni** relative alle **condizioni di lavoro e di occupazione** da osservare nell'ambito di un distacco, anche con riferimento alle tariffe minime salariali, agli elementi costitutivi della retribuzione ed al sistema di inquadramento del personale, siano gratuitamente **accessibili** e pubblicate, in lingua italiana ed inglese, in modo chiaro e trasparente sul sito del Ministero del lavoro, che ne cura altresì l'aggiornamento. Allo stesso modo, le richieste di informazioni, debitamente motivate dall'autorità richiedente, devono essere evase entro due o venticinque giorni lavorativi dalla loro ricezione se, rispettivamente, comportano la consultazione di registri o anche attività d'indagine, fermo restando che, in caso di sfioramento dei predetti termini dovuto ad obiettive difficoltà, l'Ispettorato nazionale del lavoro – competente ad evadere la richiesta – ne fornisce tempestiva informazione per cercare una soluzione. In ogni caso, oltre ad eventuali

accordi e/o intese bilaterali, la cooperazione amministrativa, prestata a titolo gratuito, avviene tramite il sistema I.M.I..

Degni di nota sono gli **obblighi** posti a carico del **distaccante** dalla direttiva e trasposti nella normativa italiana: il primo afferisce alla **comunicazione preventiva** – entro le ventiquattro ore precedenti l’inizio del distacco – delle generalità del lavoratore distaccato e del referente di cantiere del distaccante, data di inizio, fine e durata del distacco, dati identificativi del distaccante e del distaccatario, tipologia di servizi, nonché estremi del provvedimento di autorizzazione all’attività di somministrazione. Altresì, predisponendone copia in lingua italiana, il distaccante deve conservare durante il distacco, e fino a due anni dalla sua cessazione, la **documentazione** relativa all’instaurazione del rapporto di lavoro, al contratto di lavoro, i prospetti paga e la prova dei relativi pagamenti, i prospetti relativi all’orario di lavoro, nonché la documentazione sulla legislazione applicabile in materia di sicurezza sociale. Infine, al distaccante è fatto obbligo di **nominare un referente di cantiere** con poteri di rappresentanza della società per gli eventuali contatti con le parti sociali, nonché un referente elettivamente domiciliato in Italia incaricato di inviare/ricevere atti e documenti, venendo in mancanza il distaccante considerato residente presso la sede legale dell’utilizzatore. L’inosservanza di detti obblighi è punita con **sanzioni amministrative pecuniarie** individuate all’art. 11, schema di decreto cit., e differenziate in relazione alla tipologia di condotta illecita posta in essere. Il silenzio normativo sul punto sembra non vietare, in linea teorica, la diffidabilità della condotta *ex* art. 13, d. lgs. n. 124/2004 – facilitata dalla possibilità di notificare il provvedimento nella presunta sede italiana del distaccante *ex* art. 9, c. 2, lett. d, schema di decreto cit. –, benché l’eventuale procedura premiale andrà adattata alla tipologia di illecito commesso, posto che l’omessa conserva-

zione della documentazione relativa al distacco è intuitivamente non riparabile tramite diffida.

Assistenza e riconoscimento reciproci delle sanzioni amministrative (artt. 12-16) e delle richieste di notifica dagli altri Stati (artt. 13-23)

Competente a formulare e ricevere le **richieste di assistenza e riconoscimento reciproci** e, più in generale, di notifica di un provvedimento amministrativo è l'Ispettorato nazionale del lavoro. La richiesta *de qua* va formulata quando non sussistono altre modalità di notifica/recupero del dovuto e quando il provvedimento amministrativo/giudiziario è definitivo, in quanto non più soggetto ad impugnazione, dovendo altresì contenere tutte le informazioni relative al provvedimento da notificare o alle somme da recuperare, la legalità dello stabilimento in Italia e la buona condotta del prestatore di servizi. Peraltro, non essendo prevista, contrariamente a quanto stabilito a livello comunitario (cfr. art. 6, par. 4, direttiva 2014/67/UE), alcuna sanzione in capo alle imprese stabilite in Italia che non comunichino all'Ispettorato nazionale del lavoro le informazioni richieste – non parendo contestabile a loro carico l'impedimento alla vigilanza –, la cooperazione amministrativa rischia di perdere di efficacia. Altresì, competente a decidere sulla richiesta di recupero delle somme è la Corte d'Appello nel cui distretto risiede la persona interessata dalla richiesta *de qua*, dovendo l'organo giudicante disattenderla se l'istanza è carente delle informazioni necessarie, potendo al contrario farlo ove il dispendio di risorse e spese sia sproporzionato rispetto alla somma da recuperare, se l'importo della medesima non superi i € 350, ovvero in caso di mancato rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei trasgressori e dei principi fondamentali della Costituzione.

Riflessioni conclusive

Pur riproducendo in modo piuttosto fedele il contenuto della direttiva da attuare, lo schema di decreto n. 296 se ne discosta in alcuni punti, compiendo scelte degne di riflessione.

Innanzitutto, occorre segnalare la **diversa conseguenza** per il lavoratore distaccato per una **prestazione transnazionale di servizi fraudolenta rispetto** all'omologo occupato in un **appalto illecito**: se ciò appare astrattamente giustificabile alla luce della condizione di inferiorità del lavoratore distaccato in Italia per il fatto di trovarsi in un Paese straniero e della finalità fraudolenta del distacco – ipotesi più grave rispetto all'illiceità dell'appalto –, l'abrogazione della somministrazione fraudolenta compiuta con il d. lgs. n. 81/2015 potrebbe creare una distonia piuttosto vistosa nell'ordinamento, non sussistendo più tale conseguenza per i lavoratori stabilmente occupati in Italia in appalti fraudolentamente posti in essere per eludere la normativa inderogabile.

Altresì, se va accolta con favore l'abrogazione dell'art. 3, c. 3, d. lgs. n. 72/2000, sulla parità di trattamento normativo e retributivo tra lavoratori distaccati e quelli dipendenti dell'utilizzatore, con responsabilità solidale di quest'ultimo in caso di inosservanza del precetto, qualche perplessità desta il **quadruplo regime di responsabilità solidale tuttora esistente**, differente per tipologia, oggetto, soggetti, durata e disciplina in ragione del titolo giuridico invocato e/o del settore cui si applica. In termini più generali, peraltro, va segnalato che lo schema di decreto n. 269, pur conservandone la distinzione tra imprese soggette alla sua disciplina e datori di lavoro cui al contrario non è applicabile, ha integralmente abrogato il d. lgs. n. 72/2000: pur concesso il rispetto dei contenuti della delega parlamentare ricevuta, occorre tuttavia

interrogarsi sulla **possibile assenza di un atto legislativo di recepimento della direttiva 96/71/CE**, posto che quest'ultima non è stata sostituita, ma soltanto implementata, dalla successiva 2014/67/UE.

Peraltro, fondandosi l'effettiva genuinità del distacco sia sulle verifiche ispettive, sia sulla completezza e trasparenza delle informazioni sulle condizioni di lavoro ed occupazione, sia, infine, sulla cooperazione amministrativa, lo scambio delle informazioni e la notifica dei provvedimenti e recupero delle somme, andrebbe valutata l'opportunità di **costituire** all'interno dell'Ispettorato nazionale del lavoro un **corpo ispettivo specializzato nel distacco comunitario**, da occupare tanto nella programmazione degli accertamenti, quanto nella formulazione/evasione di richiesta di cooperazione, nonché nella tenuta ed aggiornamento delle informazioni.

Va infine segnalato l'**omesso recepimento della previsione comunitaria relativa alla difesa dei diritti dei lavoratori** (cfr. art. 11 direttiva 2014/67/UE), anche mediante attribuzione alle organizzazioni sindacali e/o altre associazioni portatrici di un interesse legittimo all'attuazione degli obblighi europei, del potere di attivare, in nome e per conto dei lavoratori distaccati, procedimenti giudiziari o amministrativi per tutelarne i crediti ed i diritti.

Ove non fosse possibile parlare di svista, se detta omissione derivasse dalle possibili difficoltà di misurazione del grado di maggiore rappresentatività della compagine sindacale promotrice dell'azione di tutela, un concreto aiuto potrebbe pervenire proprio dal recente art. 51, d. lgs. n. 81/2015, e dal derivato dottrinale e curiale formatosi sul concetto di sindacato comparativamente rappresentativo (su cui, P. Tomassetti, *La nozione di sindacato com-*

parativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015, in M. Tiraboschi, a cura di, Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act, Giuffrè, 2016, 313 ss.).

Non chiamatelo il Jobs Act francese*

di Michele Tiraboschi

I parallelismi con il Jobs Act non sono mancati. Identico era del resto l'obiettivo dichiarato: rendere più efficiente il mercato del lavoro coniugando in termini moderni flessibilità per le imprese e tutele per i lavoratori.

Così come non è mancato, nel momento più critico e decisivo per l'approvazione della riforma francese del lavoro, un richiamo a quel dovere di decidere che, non senza un eccesso di enfasi, ha sin qui scandito l'azione del Governo Renzi. «**Governare significa anche saper chiudere il confronto quando è il momento**», ha solennemente dichiarato Manuel Valls per spiegare il ricorso a una procedura del tutto eccezionale, prevista della Costituzione francese, per aggirare in Parlamento il muro dei no eretto dalle opposizioni per l'occasione alleate con la sinistra e la fronda interna al partito socialista.

Le analogie tra Loi Travail e Job Act si fermano qui e appartengono, semmai, all'imperante "storytelling" renziano:

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 maggio 2016, n. 18](#). Il presente articolo è pubblicato anche in *Panorama*, 18 maggio 2016, con il titolo *Non chiamatelo «Jobs Act francese»*.

la ricerca di una narrazione di successo che possa colmare il profondo divario tra annuncio e modesto impatto della riforma sulla realtà del mercato del lavoro. Sul piano della tecnica legislativa e della politica del diritto, infatti, ci troviamo di fronte a due visioni diametralmente opposte nella regolazione dei rapporti di lavoro. Un provvedimento di ispirazione statualista e centralista, quello italiano, che si assume il merito della marginalizzazione del ruolo della rappresentanza al punto di prospettare ora il colpo di grazia della legge sindacale.

Una riforma, quella francese, che per contro si propone di stabilire la centralità della contrattazione collettiva aziendale lasciando alla legge un ruolo residuale nella giusta convinzione che la prossimità e l'adattabilità siano l'unica dimensione praticabile in un contesto di spinta globalizzazione e competizione internazionale che marginalizza il ruolo della normativa di livello nazionale.

Ciò che più colpisce non è tuttavia la differente visione quanto, in entrambi i casi, la distanza tra il progetto e l'assetto finale della legislazione.

Perché è qui che si misura la reale forza dei due governi. Nella elaborazione del **Jobs Act Matteo Renzi** non ha trovato un solo vero ostacolo sulla sua strada. Non la debole e rissosa opposizione interna del partito e non certo un sindacato indebolito dal non aver capito e gestito per tempo la grande trasformazione del lavoro. Non così **Manuel Valls** che si è trovato di fronte un sindacato ancora capace di parlare al cuore della gente e mobilitare una massiccia opposizione tale da indurre il Governo francese a fare ampiamente marcia indietro approvando una riforma a metà che non piace ora a nessuno.

Difficile dire cosa sia peggio anche se, vedendo i modesti effetti del Jobs Act e il folle spreco di risorse su una “stabilizzazione” impossibile dopo il superamento dell’articolo 18, resta il dubbio che Renzi si sia giocato un credito e una credibilità che la fortuna concede raramente due volte a un politico.

Salvate il soldato Voucher*

di Giuliano Cazzola

Un fantasma si aggira minaccioso nei meandri del mercato del lavoro: il voucher. In un breve lasso di tempo questa forma di retribuzione del lavoro accessorio si è guadagnata un posto fisso di prima fila nella platea delle “bad practices”.

Da quando il monitoraggio periodico dell’Inps (una pubblicazione che, con una buona dose di “politicamente corretto” si chiama “Osservatorio sul precariato”) ha rivelato che, nel primo trimestre del 2016, sono stati acquistati 31,5 milioni di titoli, mentre nello stesso periodo le assunzioni a tempo indeterminato hanno avuto una flessione, i sindacati (e i talk show sfasciacarrozze) non ci hanno messo molto a fare 2+2: diminuisce il lavoro stabile perché aumenta quello precario, consentito dall’estensione dei voucher.

Perché allora non ritornare all’antico, anche a costa di ritornare a quanto previsto dalla legge Biagi e al d.lgs. n.276/2003? In precedenza, infatti, il legislatore ne aveva limitato l’ambito di applicazione ai disoccupati di lunga durata, le casa-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 maggio 2016, n. 18](#), rubrica *Politically (in)correct*.

linghe, agli studenti, ai pensionati, ai disabili, ai soggetti residenti in comunità di recupero, ai lavoratori extracomunitari disoccupati da almeno sei mesi. La legge n. 92/2012 ha abrogato tutti i vincoli di natura soggettiva e oggettiva all'applicazione dello strumento, fatto salvo quello di non poter cumulare una prestazione di lavoro accessorio con un rapporto di lavoro subordinato presso il medesimo datore di lavoro.

Nel Jobs Act, con il dl.gs. n. 81/2015, il Governo è intervenuto quindi su una normativa preesistente e consolidata, introducendo due novità. La prima è l'ulteriore incremento del limite annuo dei compensi, fissato in 7mila euro, mantenendo al contempo quello dei 2mila per le attività lavorative svolte a favore di ciascun committente. La seconda è l'introduzione del divieto del ricorso a prestazioni di lavoro accessorio nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi. Si deve rammentare che nel settore agricolo è rimasta in vigore una disciplina speciale, anche dopo il Jobs Act.

In particolare, possono utilizzare liberamente tale tipologia contrattuale solo i piccoli imprenditori agricoli (con un volume di affari inferiore ai 7mila). Per le imprese più grandi, è ammesso solo il ricorso ai voucher per attività di carattere stagionale effettuate da pensionati e da studenti con meno di 25 anni di età. Il Governo ha di recente espresso l'intenzione di intervenire sulla materia, attraverso l'introduzione dell'obbligo di comunicazione preventiva da parte del datore di lavoro circa l'utilizzo del voucher.

Ma questo orientamento non soddisfa del tutto i sindacati i quali chiedono una limitazione dei settori in cui può essere

applicato tale strumento. Prima di mettersi a sparare sulla Croce Rossa sarà opportuno fare il punto della situazione seguendo la traccia dei dati che, con qualche difficoltà e provvisorietà, si possono ricavare da indagini e studi che le istituzioni competenti stanno mettendo a punto (Ministero del Lavoro ed Inps) e dei quali siamo in condizione di avvalerci, citando doverosamente le fonti.

Voucher venduti e riscossi

Nel corso degli ultimi anni, il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio è sensibilmente cresciuto, passando dai poco meno di 10 milioni di voucher venduti nel 2010 agli oltre 115 milioni del 2015. Il maggiore impulso alla diffusione del lavoro accessorio è venuto certamente da quanto previsto nella L. n.92/2012, tenuto conto del fatto che dal 2013 in poi il numero di buoni venduti cresce a ritmi superiori al 65 % annuo. **(tab.1)**

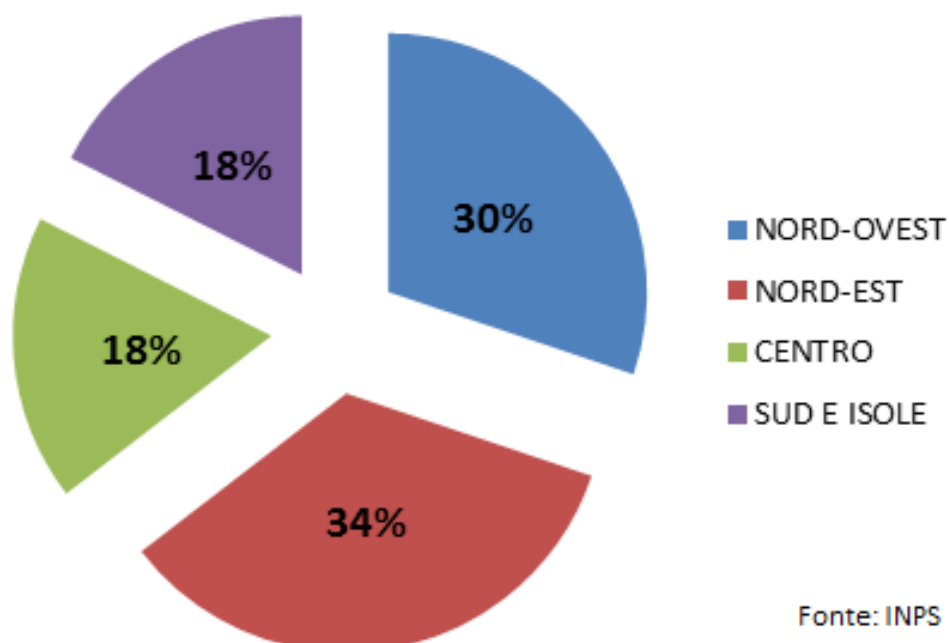
1. Voucher venduti, anni 2008-2015

| Anno | Voucher venduti | Variazioni su anno precedente | |
|------|-----------------|-------------------------------|-------|
| | | Absolute | % |
| 2008 | 535.985 | – | – |
| 2009 | 2.747.768 | 2.211.783 | 412,7 |
| 2010 | 9.699.503 | 6.951.735 | 253,0 |
| 2011 | 15.347.163 | 5.647.660 | 58,2 |
| 2012 | 23.813.978 | 8.466.815 | 55,2 |
| 2013 | 40.787.817 | 16.973.839 | 71,3 |
| 2014 | 69.181.075 | 28.393.258 | 69,6 |

| | | | |
|--------------------|-------------|------------|------|
| 2015 | 115.079.713 | 45.898.638 | 66,3 |
| Fonte: INPS | | | |

Nel corso del 2015, oltre il 64 % dei voucher (74 milioni e 300 mila) sono stati venduti nel Nord Italia – tra Emilia Romagna, Lombardia e Veneto ne sono stati venduti oltre 50 milioni – i rimanenti 40 milioni pressoché equamente suddivisi tra le regioni del Centro e del Mezzogiorno. (tab.2)

2. Numero di voucher venduti nel 2015, distribuzione percentuale per area geografica.



Per quanto attiene alla **dinamica dei voucher venduti**, questa appare ancora assai sostenuta nel **Mezzogiorno** (+ 78,8 %, seppur in lieve rallentamento già dal 2013), nel **Nord-Ovest** (+73,0 %, stabile rispetto allo scorso anno) e nel **Centro** (+ 72,6 %, in lieve rallentamento rispetto al 2014 ma più elevato del 2013). Nel

Nord-Est, già dal 2014 i ritmi di crescita nella vendita dei voucher risultano decisamente in calo e più contenuti rispetto alle altre aree della penisola, con una crescita nel corso del 2015 che si attesta comunque al 53,1 % . **(tab.3)**

3.Numero di voucher venduti per area geografica, anni 2011- 2015

| | NORD-OVEST | | NORD-EST | | CENTRO | | SUD E ISOLE | |
|--------------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|-------------|-----------|
| | V.a. | Variaz. % | V.a. | Variaz. % | V.a. | Variaz. % | V.a. | Variaz. % |
| 2011 | 4.334.511 | 62,2 | 6.727.875 | 55,4 | 2.727.448 | 53,3 | 1.557.329 | 69,4 |
| 2012 | 6.868.789 | 58,5 | 9.656.393 | 43,5 | 4.205.645 | 54,2 | 3.083.151 | 98,0 |
| 2013 | 11.621.245 | 69,2 | 16.345.253 | 69,3 | 6.779.518 | 61,2 | 6.041.801 | 96,0 |
| 2014 | 20.100.769 | 73,0 | 25.858.218 | 58,2 | 11.922.462 | 75,9 | 11.299.626 | 87,0 |
| 2015 | 34.704.949 | 72,7 | 39.595.331 | 53,1 | 20.574.867 | 72,6 | 20.204.566 | 78,8 |
| Fonte: INPS | | | | | | | | |

Nell'analizzare le riscossioni, occorre tenere presente che il dato può consolidarsi a distanza di tempo, non essendovi obbligo particolare per il prestatore di procedere all'immediato riscatto dell'importo dovuto.

Nel 2015, ad esempio, sono stati incassati 88 milioni di voucher su 115 milioni venduti. Nella somma delle otto annualità in cui la disciplina è stata in vigore, sono stati venduti 277 milioni di voucher e ne sono stati riscossi 238 milioni. Anche il dato sui prestatori per il 2015 può ritenersi soggetto a variazioni in ecces-

so, anche se in misura relativamente inferiore a quanto dovrebbe verificarsi per le riscossioni.

La dinamica generale è comunque quella di un progressivo allargamento della platea interessata – si è passati dai 366 mila prestatori del 2012 al milione e 380mila del 2015, a fronte di una sostanziale stabilità del numero medio di voucher ricevuti e, quindi, dell'importo medio cumulato dai lavoratori nel corso dell'anno. In particolare, nel corso del 2015 ciascun lavoratore ha guadagnato in media 478 euro a fronte delle sue prestazioni, in linea con i 471 euro del 2014.

Si tiene conto del fatto che, a fronte di un valore nominale di 10 euro del voucher, il prestatore ne riceve 7,5, sottratte le ritenute contributive e le tasse di gestione.

In tal senso, l'estensione a 7mila euro del tetto massimo complessivamente cumulabile dai prestatori (a cui si accompagna quello di 2mila euro per prestazioni svolte presso il medesimo datore), prevista dal d.lgs. n. 81/2015, non sembra avere avuto impatto significativo sulle modalità di fruizione dello strumento. **(tab.4)**

4. Numero prestatori, voucher riscossi e importo medio annuo, 2008-2015.

| Anno | Numero prestatori | Voucher riscossi | Voucher per prestatore | Importo netto medio annuo per prestatore |
|------|-------------------|------------------|------------------------|--|
| 2008 | 24.755 | 480.239 | 19,4 | 145 |
| 2009 | 68.396 | 2.649.329 | 38,7 | 291 |
| 2010 | 149.561 | 9.189.644 | 61,4 | 461 |

| | | | | |
|--------------------|-----------|------------|------|-----|
| 2011 | 216.214 | 14.871.674 | 68,8 | 516 |
| 2012 | 366.465 | 22.692.287 | 61,9 | 464 |
| 2013 | 617.615 | 36.337.978 | 58,8 | 441 |
| 2014 | 1.017.220 | 63.878.306 | 62,8 | 471 |
| 2015 | 1.380.030 | 87.981.801 | 63,8 | 478 |
| Fonte: INPS | | | | |

Nel complesso, i voucher sembrano effettivamente essere utilizzati per prestazioni di carattere meramente accessorio dalla maggior parte degli utilizzatori. Oltre il 70 % dei prestatori, infatti, ne ricava un reddito inferiore ai 500 euro, mentre appena il 3,6 % supera i 2000 euro complessivi. (tab.5)

5. Prestatori per classi di importo, anno 2015 (valori assoluti e composizione percentuale)

| Importo voucher nell'anno | numero prestatori | % prestatori |
|---------------------------|-------------------|--------------|
| <100 | 445.750 | 32,3% |
| da 100 a 500 | 532.692 | 38,6% |
| da 500 a 1000 | 197.344 | 14,3% |
| da 1001 a 2000 | 154.563 | 11,2% |
| da 2001 a 3000 | 37.261 | 2,7% |
| da 3001 a 4000 | 8.280 | 0,6% |

| | | |
|--|------------------|---------------|
| da 4001 a 5000 | 2.760 | 0,2% |
| oltre 5000 | 1.380 | 0,1% |
| TOTALE | 1.380.030 | 100,0% |
| Fonte: Elaborazioni MLPS su dati INPS | | |

Per quanto attiene alle caratteristiche della platea di beneficiari, circa il 43 % del bacino è composto da giovani under-30, mentre nell'8 % dei casi il lavoro accessorio ha interessato individui in età superiore ai 60 anni. (tab.6)

6. Numero prestatori e voucher riscossi per classi di età.

| Classi di età | Numero prestatori | |
|--------------------|-------------------|--------------|
| | Valori assoluti | % |
| Fino a 24 | 376.312 | 27,3 |
| 25-29 | 219.003 | 15,9 |
| 30-34 | 152.020 | 11,0 |
| 35-39 | 131.987 | 9,6 |
| 40-44 | 127.614 | 9,2 |
| 45-49 | 112.795 | 8,2 |
| 50-54 | 89.711 | 6,5 |
| 55-59 | 60.526 | 4,4 |
| 60 e oltre | 110.062 | 8,0 |
| Totale | 1.380.030 | 100,0 |
| Fonte: INPS | | |

Si noti che l'età media dei prestatori nel corso del tempo è andata progressivamente calando, anche in ragione dell'estensione della platea dei beneficiari e, probabilmente, della contestuale restrizione imposta su tipologie concorrenti quali il lavoro intermittente: dai 59,8 anni del 2008 si è arrivati ad una età media dei prestatori di 36,1 anni nel 2014 e 35,9 nel 2015. (Fonte: INPS). Peraltro, guardando anche alla distribuzione per età dei voucher riscossi, si osserva che per i lavoratori più maturi è maggiore il numero medio di voucher riscossi nel corso dell'anno.

Dai circa 60 della classe di età 20-29 anni (per un importo medio di 450 euro netti), infatti, si giunge ad un picco di 78 voucher (pari a 585 euro netti) per i prestatori in età compresa tra i 60 e i 64 anni. (tab.7)

7. Numero prestatori, voucher riscossi e importo medio annuo, per classe di età e genere (anno 2015)

| Classi di età | Femmine | | | Maschi | | | Totale | | |
|---------------|-------------------|------------------|---------------|-------------------|------------------|---------------|-------------------|------------------|---------------|
| | Numero prestatori | Voucher riscossi | Media voucher | Numero prestatori | Voucher riscossi | Media voucher | Numero prestatori | Voucher riscossi | Media voucher |
| fino a 19 | 42.745 | 1.790.795 | 42 | 43.178 | 2.068.110 | 48 | 85.923 | 3.858.905 | 45 |
| 20-24 | 158.280 | 9.221.679 | 58 | 132.109 | 7.519.542 | 57 | 290.389 | 16.741.221 | 58 |
| 25-29 | 120.341 | 7.665.458 | 64 | 98.662 | 5.857.952 | 59 | 219.003 | 13.523.410 | 62 |
| 30-34 | 80.592 | 5.280.265 | 66 | 71.428 | 4.297.118 | 60 | 152.020 | 9.577.383 | 63 |
| 35-39 | 68.936 | 4.662.729 | 68 | 63.051 | 3.917.470 | 62 | 131.987 | 8.580.199 | 65 |
| 40-44 | 68.019 | 4.764.616 | 70 | 59.595 | 3.943.330 | 66 | 127.614 | 8.707.946 | 68 |

| | | | | | | | | | |
|------------------------------|----------------|-------------------|-----------|----------------|-------------------|-----------|------------------|-------------------|-----------|
| 45-49 | 61.600 | 4.407.041 | 72 | 51.195 | 3.475.135 | 68 | 112.795 | 7.882.176 | 70 |
| 50-54 | 47.727 | 3.462.779 | 73 | 41.984 | 2.963.072 | 71 | 89.711 | 6.425.851 | 72 |
| 55-59 | 28.919 | 2.174.557 | 75 | 31.607 | 2.352.989 | 74 | 60.526 | 4.527.546 | 75 |
| 60-64 | 17.571 | 1.381.303 | 79 | 31.016 | 2.406.871 | 78 | 48.587 | 3.788.174 | 78 |
| 65-69 | 9.965 | 743.652 | 75 | 25.833 | 1.897.775 | 73 | 35.798 | 2.641.427 | 74 |
| 70 e oltre | 5.704 | 398.712 | 70 | 19.973 | 1.328.851 | 67 | 25.677 | 1.727.563 | 67 |
| Totale | 710.399 | 45.953.586 | 65 | 669.631 | 42.028.215 | 63 | 1.380.030 | 87.981.801 | 64 |
| Fonte: INPS | | | | | | | | | |

La disaggregazione per genere, infine, evidenzia come nel corso del tempo sia cresciuta la quota di donne sul totale dei prestatori, fino a divenire maggioritaria nel 2014.

Il dato al 2015 conferma tale tendenza, con la quota di donne che arriva al 51,5 % del totale (pari a 710.399 prestatrici) accompagnata anche da un numero medio di voucher riscossi (65, pari ad un importo medio di 485 euro) superiore a quello degli uomini (63, pari a 471 euro).

Brevi considerazioni conclusive

In sostanza, da quando le norme sono in vigore fino al primo trimestre dell'anno in corso sono stati venduti 300 milioni di voucher e quindi, attraverso questo bonus, sono stati erogati 3 miliardi di euro (di cui 750 milioni a copertura di oneri sociali e dei relativi costi).

Alla fine del 2015 ben 2,38 miliardi erano stati incassati (1,7 miliardi al netto). I prestatori retribuiti con i voucher, nel 2015, so-

no stati circa 1,4 milioni di cui più del 54% di età inferiore ai 35 anni. Le donne sono state in numero maggiore degli uomini, ma la differenza è modesta. L'importo annuo riscosso tramite questa forma di pagamento rimane, generalmente, all'interno dei limiti di legge previsti per il lavoro accessorio.

Tutto ciò premesso ci sarà certo qualcuno che si prenderà la briga di calcolare quante unità di lavoro a tempo pieno corrisponderebbero ai milioni di ore vendute e riscosse tramite voucher. A nostro avviso, però, la domanda vera da porsi sarebbe un'altra: quante di queste ore (con relativo ammontare retributivo) sarebbero restate nascoste nel "sommerso" se non si fosse individuato, per talune tipologie di lavoro riscontrabili in ogni settore, uno strumento flessibile come il voucher.

Quale America? (pensieri frettolosi di un diario semestrale)*

di Francesco Nespoli

Da quando la tempesta di neve Jonas ha imperversato su parte del mid-west USA, conquistando le scalette dei tg italiani e facendomi ricevere un sacco di messaggi del tipo “ma c’è la bufera di neve anche da te in Iowa?”, continuo a pensare che l’italiano medio non abbia la più pallida idea di un fatto molto semplice: **L’“America”, quella stelle e strisce, non è una sola. E no, una tempesta di neve che investe Washington, non significa neve in Iowa.** Certo una mattina ci siamo svegliati invasi dal fumo dell’incendio dell’Alberta, regione del Canada a 2200 km di distanza, sulla rotta dei venti che portano il gelo da -40°centigradi nella cosiddetta “campagna d’America”. Ma quella è un’altra faccenda.

Se dovessi scegliere una sola parola che possa riassumere la differenza fondamentale tra Europa e Stati Uniti, sceglierei “size”. A volte ci dimentichiamo che gli Stati Uniti sono 50. Li abbiamo sentiti nominare praticamente tutti almeno una volta. Io, di mio, di nuovo ho scoperto solo l’“Idaho”, dimenticato da-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19.](#)

gli americani stessi, con tutte quelle belle montagne! Con la stessa distanza coperta andando da San Francisco e New York si andrebbe da Lisbona al confine tra Turchia e Iran. Il Texas è uno Stato più grande della Francia, la più estesa nazione dell'Europa occidentale. Una volta avevo voglia di mare. Mi hanno detto che dovevo guidare almeno 19 ore per raggiungere la costa più vicina. Altre volte, ovvero quasi sempre, avevo voglia di montagne. Quelle sono più vicine: solo 13 ore. A dispetto di cosa dica il frizzante TV commercial della T-Mobile, zone dove il telefono non prende una tacca, non di 4g LTE ma di viterbianissimo GSM, ce ne sono eccome. Provare 1396 Paint Creek Dr Waterville, IA 52170, per credere, se proprio.

Le parole “dimensione”, “spazio”, “distanza” dicono molto di questa Nazione, di come e perché il resto del mondo per un americano sia, in sostanza, ristretto. Viene bene, credo, che un miglio contenga 1,7 chilometri, un gallone 3,7 litri, un oncia 28 grammi. **La small size americana è quasi sempre equivalente a una large europea.** Alla prima visita colpiscono le dimensioni. Delle carreggiate, delle vetture, dei piatti, dei bicchieri, dei bidoni di latte, dallo spessore della carne, dalla metratura delle bandiere sparse ovunque.

L'immaginario che equipara “americano” a “esagerato”, dal punto di vista europeo regge. Per il resto gli Stati Uniti paiono una nazione di contraddizioni, di opposti che sembrano reggersi a vicenda. E qui molto spesso l'immaginario fallisce. La rappresentazione della grande città statunitense non è di certo una buona esemplificazione dell'“America” reale. Dall'osservatorio di una piccola college city dell'Iowa, la cosa è evidente. D'altronde negli Stati Uniti vivono 318 milioni di per-

sone. Le città sopra il milione di abitanti sono 10. Anche sommando tutti i loro abitanti, si arriva a 25,9 milioni. Restano più di 290 milioni di persone che vivono in città di medie o piccole dimensioni, magari sparse in agglomerati dalla distribuzione comunque difficile da immaginare. Pensiamo all’America dell’avanguardia tecnologica, di Oculus, di internet sugli aerei. Cardboard l’ho provato anche io, e anche internet in volo. Otto dollari giusto per poter scrivere: “questa foto viene da un aereo in volo”. Poi però nei pub della città trovi la gente che gioca ancora a Nintendo 8 bit, e, fuori da ogni intenzionalità cult, nella sala “Arcade” dell’aeroporto trovi un Pacman prima versione perfettamente funzionante, da venerazione museale. Cercando su Skyscanner un volo economico per Chicago non immagineresti di infilarti in un aereo con una sola elica e 7 posti, dove il Pilota fa anche da manutentore e da Stuart. Al check-in non verificano solo il peso della tua valigia, ma anche il tuo! Roba da lista nera. In posti come questi, alle luminarie di Broadway corrisponde l’omino che sostituisce a mano le lettere dell’insegna del teatro. L’ultima volta che ho visto una cosa del genere era in “Polvere di Stelle” con Alberto Sordi e Monica Vitti. Dimenticatevi Uber e Lyft, almeno per un momento. In posti come questi il trasporto pubblico locale è rappresentato da un autobus l’ora, che connette i quartieri abitati con la down town, distante altrimenti un’ora a piedi. I locals, nativi e ben istruiti, manco sanno dell’esistenza di quella linea, popolata in effetti da una variopinta umanità evidentemente low income. Solo qui vedi americani neri. Vivono praticamente tutti in una specie di ghetto a 15 km dall’Università.

La gente “d’America” può vivere anche in comunità dove l’American Dream si riduce alla scelta tra diventare contry boy o red neck. I primi, mettiamola così, sono una versione un po’ più gentleman dei secondi. Al supermercato si sostituisce una

fattoria Amish e d'altronde la corrente se ne va quando c'è troppo vento, non è che sia una grande tentazione. Qui, mentre gli studenti sono a festeggiare lo spring break sulle spiagge del Golfo del Messico, nevicava.

Ma non c'è bisogno di andare agli estremi per trovare gli estremi. Anche a San Francisco in un pub puoi giocare a Sonic su un Sega Master System e il barbiere latinos economico che ho scelto fidandomi di Google non accettava la carta di credito. Talvolta, vale anche poco basarsi sullo stereotipo moralista. Diciamo degli sprechi e degli eccessi di un America che abbiamo negli occhi e nei film, ma l'acqua gratis sempre e ovunque (certo, una libbra di ghiaccio anche a -30° celsius) e la domanda d'obbligo "do you need a box?" per portarti via gli avanzi, sono segni di una civiltà minima che noi ancora ci sogniamo. A colazione ti offrono fried pork chops con ketchup e gravy sauce, ma nel banco carne del supermercato (aperto anche qui 24/7 senza malumori di sorta) la carne è divisa per percentuali di grassi contenuti.

Politicamente conosciamo l'astensionismo altissimo, ma in Iowa quando chiedi a un cittadino per chi voterà è probabile che ti rispondano qualcosa come "Non lo so, non li ho ancora incontrati tutti". Le comunità sono di un civic-mind radicale e vanno fiere del metodo dei caucus, assemblee di elettori che noi definiamo "primarie" ma che, come dice [Gianni Riotta](#), assomigliano veramente a assemblee di condominio. In sostanza ci si convince a cambiare fazione con comizi dal tenore con cui si sosterebbe animatamente la tesi del "qualcuno non rispetta mai il suo turno di pulizia delle scale!".

Quando sono andato a vederle potevo alzare la mano anche io e votare, mandando in confusione il conteggio. Ma d'altra parte qui

se trovano un quarto di dollaro incastrato nel tavolo da biliardo lo riportano alla cassa dicendo “l’ho trovato, non è mio”; chi mai avrebbe il gusto del dispetto di una mano alzata senza essersi registrato? Un italiano, of course.

L’americano della piccola media città che ho conosciuto io è oltremodo accogliente e generoso sopra i 40 anni. Sotto ragiona col paradigma del BYO: brign your own food, bring you own booze... Però poi trovi in un pub chi ti offre un bloody mary solo perché gli spieghi che non lo hai mai bevuto, o uno che ti invita a cena dopo averti conosciuto 5 minuti, solo perché gli dici che sei straniero.

Politicamente conosciamo l’alto astensionismo, ma un socialista di 74 anni si aggira per tutti gli Stati facendo impazzire i giovani, più di quanto facesse Obama, nei manuali per questo, nel 2008. Sappiamo del suo tendenziale liberismo, ma d’altro canto la disoccupazione è pur sempre al 5%. Certo le disparità economiche sono impressionanti, ovunque. Per questo tutti parlano dei salari, non della stabilità del lavoro. Perché un lavoro lo si trova. La scritta “Now Hiring” è letteralmente dappertutto. Ad ogni vetrina. Dice Sanders non che la gente è precaria, ma che il lavoro è povero, che le persone devono farne due o tre per sopravvivere. Allora capisci perché ti guarderanno male, molto male, se non lasci una mancia (ma succede anche a Napoli!).

Non viene in mente nemmeno al più critico dei politici, nemmeno al più autocritico dei cittadini, di mettere in dubbio la grandezza americana. L’American Pride è cosa che non rinnegherebbe nemmeno il più Sanders dei Sanders. E noi ci arrabattiamo ancora nell’argomentare che sono nani sulle spalle dei giganti, che non hanno una storia. Noi invece ce l’abbiamo eccome. Solo

che mediamente non abbiamo il benché minimo orgoglio. E allora, meglio un orgoglio senza storia o una storia senza orgoglio?

In realtà una storia gli Stati Uniti ce l'hanno. Una storia fondamentale di immigrazione. E quando guardi la mappa di una grande città e cammini per i quartieri capisci che la domanda è in fondo: ma un americano chi è? Messicani, giapponesi, greci, polacchi, arabi, italiani, anglosassoni, tedeschi, russi, cinesi, ora siriani, e gli americani? Americani chi?

Una sera attorno a un fuoco (in città) scaldandoci s'mores (ricetta col tipico marsh mellow sul bastoncino) un ragazzo sui trentacinque, insegnante in una High school, molto appassionatamente sosteneva che essere americani è avere un'idea americana.

Quale che sia la forma, la sfumatura, l'inclinazione politica che prenda, per me questa idea è un'idea individualista. Per il sogno americano questa idea è l'idea che la persona, se vuole può. Può farcela.

Ad una festa di diploma l'altro giorno campeggiava la classica scritta "she believe she could, so she did". È tutto nelle tue mani, se fallisci, sei praticamente solo.

Molti americani non ce la fanno e per loro la via della dignità diventa al massimo qualcosa come vendere giornali free press nelle vie del passeggio benestante.

Ma questo individualismo è individualismo anche in senso nobile, dove la persona viene prima di qualsiasi pregiudizio. Chiudendo il suo bel documentario sulla propaganda dell'Isis e le storpiature informative dell'Islam, Fred Zakaria diceva: "In America, of all places, people should be treated as individuals and not as stereotypes from a racial, ethnic or religious group. [...] If America is about anything, it is the idea that people should be judged as individuals with individual liberties and

rights. It is what [terrorists] hate about us. We might as well live up to our own ideals”. Di certo l’America non è una. Forse più che altro è “uno”.

Loi Travail e Jobs Act, due mondi opposti*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

L'hanno chiamato il Jobs Act dei francesi, ma la Loi travail del Primo Ministro Valls ha ben poco in comune con la “rivoluzione copernicana” annunciata da Matteo Renzi. Conosciuta in Italia solo per le ampie proteste di popolo e di piazza che ha suscitato, in particolare da parte di giovani e sindacati, la riforma francese del lavoro presenta diversi aspetti interessanti e non pochi paradossi se confrontata al caso italiano.

Il primo riguarda l'oggetto principale della riforma. Mentre il Jobs Act italiano interviene sulle tipologie di contratto di lavoro, cedendo in parte al vizio degli ultimi anni di continui cambiamenti della normativa relativa, la riforma francese interviene direttamente sulle fonti del diritto del lavoro, dando maggior centralità alla contrattazione aziendale su tutti gli aspetti della gestione del rapporto di lavoro. In questa opposta prospettiva sta tutta la differenza di visione tra i due provvedimenti. Da un lato l'idea che sia la legge nazionale, uguale per tutti, a regolare i rapporti di lavoro; dall'altro l'idea che ci sia bisogno dell'intervento delle par-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19.](#)

ti sociali, in chiave sussidiaria e di prossimità, per decidere degli aspetti più importanti della vita dei lavoratori e della organizzazione d'impresa a partire dal nodo ineludibile della persistente attualità dell'orario di lavoro.

Una visione che inverte paradossalmente le tradizioni, con una Francia che si rivela più sussidiaria e partecipativa rispetto all'approccio centralista italiano che ha fatto della disintermediazione una delle sue principali bandiere. Da sempre i legislatori d'oltralpe, forti di una amministrazione statale fortemente burocratizzata, sono stati più restii a sviluppare un modello sussidiario e pluralista che lasciasse più autonomia alle parti in causa. Al contrario in Italia l'architettura del sistema di relazioni industriali si è sin qui ispirata alla tradizione anglosassone con un chiaro impatto sulle fonti di regolazione dei rapporti di lavoro. La mancata attuazione dell'art. 39 della costituzione è stata la premessa di questa visione. Con il Jobs Act italiano e la Loi Travail francese sembra invece che vi sia stato un cambio di rotta.

È possibile trovare una spiegazione di questo guardando all'ampia riflessione sulla trasformazione del lavoro che si sta portando avanti in Francia ormai da oltre un anno, e che ha portato alla stesura e alla diffusione di diversi rapporti di analisi e studi di impatto che in Italia sono mancati fatta eccezione per il Libro Bianco sul mercato del lavoro di Marco Biagi di inizio secolo.

La coscienza dei nuovi fenomeni del mondo del lavoro, dei loro tempi rapidi e della loro imprevedibilità ha fatto maturare nel Legislatore la convinzione che un blocco monolitico di norme nazionali non fosse la strada migliore per affrontare in termini di adattabilità i cambiamenti socio-economici in atto.

Il secondo aspetto interessante è quello delle politiche attive del lavoro. La Loi travail introduce il “conto personale di attività”, uno strumento universale di tutela che accompagna il lavoratore durante i passaggi tra un lavoro e l’altro senza far sì che la transizione significhi la perdita di diritti. Concretamente questo avviene attraverso una corrispondenza tra diritti e “punti” del conto personale.

Un approccio quindi che ha come perno non un sistema di politiche nazionali ma la persona stessa del lavoratore, concepito modernamente come colui che più che un posto di lavoro intraprende un percorso, che lo porta a cambiare spesso, alla ricerca di nuove competenze, nuovi stimoli e nuove opportunità. Anche in questo caso non è difficile notare lo scarto con il Jobs Act, che accentra, senza ancora riuscire a farle partire concretamente, le politiche attive sotto l’ombrello nazionale della nuova ANPAL ed offre deboli strumenti per affrontare i passaggi di carriera, con un assegno di ricollocazione finanziato solo da poche decine di milioni di euro.

Tutto ciò considerato, non si può dire che la riforma francese non presenti alcun difetto. Diversi nodi restano ancora aperti, in particolare è ancora difficile capire l’impatto che le diverse modifiche intervenute sul testo dopo le proteste degli ultimi mesi avranno sulla versione finale. Il rischio è quello di una Loi travail in parte indebolita, ad esempio sul fronte dei licenziamenti, e che non riesce quindi a superare alcuni dualismi cronici del mercato del lavoro francese. Qualunque sia la sorte del dettaglio normativo, comparando le diverse visioni delle due riforme non può che scaturire un interesse particolare per l’approccio francese, che colpisce per modernità e innovazione, quasi co-

piando alcune delle intuizioni che Marco Biagi ebbe con l'idea di uno Statuto dei lavori, forse troppo moderna vent'anni fa, e della contrattazione di prossimità.

Senza perdersi nell'utopia di ricondurre tutti i rapporti al lavoro subordinato, in una anacronistica distinzione tra lavoratore dipendente e indipendente, l'approccio francese va oltre, mettendo al centro della dimensione contrattuale l'autonomia collettiva. Questo consente una notevole agilità nell'affrontare e risolvere le problematiche che volta per volta sorgono nei diversi contesti produttivi, consapevoli che spesso la realtà stessa del mondo del lavoro è in grado di interpretarsi meglio rispetto alla teoria del legislatore.

C'è un ultimo paradosso da sottolineare, più di carattere socio-politico e riguarda la genesi delle due riforme. Da un lato abbiamo il Jobs Act, annunciato come un grande piano di politica industriale e investimenti sui settori chiave, sulla scia di quanto fatto in USA dall'amministrazione Obama, e che si è pian piano rivelato invece un intervento unicamente sugli aspetti regolatori del diritto del lavoro. In un clima tutto sommato tranquillo, senza particolare proteste di piazza, il disegno originario della riforma si è pian piano auto-ridotto.

In Francia invece abbiamo un disegno di legge che interveniva sì inizialmente sugli aspetti contrattuali, in particolare sul licenziamento, ma che, grazie alle ampie proteste, ha visto crescere la centralità della dimensione sussidiaria, pur attaccata dai manifestanti. Risulta quindi una eterogenesi dei fini che porta entrambi i disegni iniziali ad essere rivisti, in maniera più o meno considerevole, dipingendo scenari diversi rispetto al bozzetto iniziale.

Sospendendo quindi qualsiasi giudizio sulla efficacia delle due diverse riforme, **è importante osservare come la sfida della trasformazione del lavoro possa essere affrontata con due sguardi differenti: il primo sussidiario**, aperto agli attori stessi del mondo del lavoro, **il secondo più centralista e statalista** nella convinzione che un quadro regolatorio univoco sia lo strumento necessario per risolvere i dilemmi del cambiamento. Solo il tempo ci dirà quale approccio sarà stato vincente.

Il voucher funziona? Ammazziamolo*

di Giuliano Cazzola

Contrariamente a quanto deciso in una precedente riunione, **il Consiglio dei ministri (in vista dei ballottaggi?) ha deciso di varare lo schema di decreto delegato correttivo della disciplina dei voucher**. In pratica, il provvedimento si limita ad estendere al lavoro accessorio la comunicazione preventiva già esistente per il lavoro intermittente, con deroghe per quanto riguarda i settori dell'agricoltura e del lavoro domestico. **L'iniziativa è stata colta con favore dai sindacati**, anche se essi reclamano ulteriori giri di vite, consistenti in una **rigida delimitazione dei settori in cui l'uso di tale strumento sia consentito** (vanificando, così, la portata innovativa della legge n.92 del 2012 in materia).

L'aspetto più singolare della vicenda, però, lo si ritrova nel **modo e negli argomenti con i quali è presentato il problema all'opinione pubblica**. L'uso crescente dei voucher viene descritto alla stregua di un virus pernicioso che si diffonde incontrastato condannando quanti ne sono colpiti alla peggiore delle malattie: la precarietà. Pertanto, le correzioni non sono viste co-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 giugno 2016, n. 21](#), rubrica *Politically (in)correct*.

me aggiustamenti di una normativa utile, ma come il primo passo nella lotta di liberazione del c.d. precariato. È noto, infatti, che nel corso degli ultimi anni, il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio è sensibilmente cresciuto, passando dai poco meno di 10 milioni di voucher venduti nel 2010 agli oltre 115 milioni del 2015. Il maggiore impulso alla diffusione del lavoro accessorio è venuto certamente da quanto previsto nella L. n.92/2012, tenuto conto del fatto che dal 2013 in poi il numero di buoni venduti cresce a ritmi superiori al 65 % annuo. (tab.1)

1. *Voucher venduti, anni 2008-2015*

| Anno | Voucher venduti | Variazioni su anno precedente | |
|--------------------|-----------------|-------------------------------|-------|
| | | Assolute | % |
| 2008 | 535.985 | – | – |
| 2009 | 2.747.768 | 2.211.783 | 412,7 |
| 2010 | 9.699.503 | 6.951.735 | 253,0 |
| 2011 | 15.347.163 | 5.647.660 | 58,2 |
| 2012 | 23.813.978 | 8.466.815 | 55,2 |
| 2013 | 40.787.817 | 16.973.839 | 71,3 |
| 2014 | 69.181.075 | 28.393.258 | 69,6 |
| 2015 | 115.079.713 | 45.898.638 | 66,3 |
| Fonte: INPS | | | |

Si dimentica, però, di aggiungere che, in sostanza, da quando le norme sono in vigore fino al primo trimestre dell'anno in corso, grazie ai 300 milioni di voucher venduti,

sono stati erogati 3 miliardi di euro (di cui 750 milioni a copertura di oneri sociali e dei relativi costi). Alla fine del 2015 ben 2,38 miliardi erano stati incassati (1,7 miliardi al netto). Quante di queste risorse sono state sottratte al lavoro nero e quante corrispondono invece a rapporti truffaldini che nascondono (e violano) tipologie di assunzione più stabili e tutelate? A queste domande è difficile fornire risposte univoche e compiute, ma ci si può avvicinare alla realtà dei fatti, riflettendo con onestà intellettuale sui dati, solitamente ignorati dai commentatori perché **“fa più notizia” colpire l’immaginario collettivo quando si parla di abusi e di illegalità diffusa.**

Eppure le statistiche – che potrebbero tracciare un esile varco di luce nelle tenebre del “luogocomunismo” – esistono ed hanno persino un carattere ufficiale. Basterebbe leggere la relazione tecnica che accompagna il testo dello schema di decreto legislativo, nella quale è richiamato l’ultimo rapporto sull’utilizzo dei voucher, elaborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 22/03/2016. Il documento – oltre a confermare, come se l’attuale Governo volesse “lavarsene le mani”, che **l’aumento del ricorso al lavoro accessorio è stato registrato in seguito all’eliminazione dei limiti soggettivi e oggettivi all’istituto ad opera della legge n. 92 del 2012**, che ha prodotto i suoi effetti a partire dal mese di luglio 2012 – diffonde altri dati di monitoraggio molto interessanti e significativi.

L’importo lordo riscosso mediamente da ciascun lavoratore ha raggiunto il valore massimo nel 2011 (677,12 euro), mentre nel 2015 si è attestato sui 633 euro annui medi. Sotto questo profilo, il rapporto evidenzia che «non sembra avere avuto effetto significativo l’aumento a 7mila euro del compenso complessivo per singolo lavoratore introdotto a giugno del 2015 con il D.Lgs. 81.

Il 64,8% dei prestatori ha riscosso nel 2015 meno di 500 euro di valore complessivo. Il 20% ha superato i mille euro». Il rapporto evidenzia, inoltre, che i settori in cui l'uso dei voucher risulta più significativo sono stati, nel 2015, il commercio, il turismo e i servizi, e che il settore agricolo si colloca all'ultimo posto. Per quanto concerne – la considerazione serve a fare chiarezza – l'effetto di sostituzione di precedenti rapporti di lavoro, il rapporto ministeriale mette in luce che, nel 2015, solo il 7,9% dei lavoratori retribuiti con voucher avevano avuto nei tre mesi precedenti un rapporto di lavoro (la percentuale sale al 10% se si prende a riferimento un periodo di sei mesi).

Dall'analisi compiute, il rapporto trae la conclusione che «i dati relativi al 2015 non mostrano, comunque, una crescita del dato successiva al riordino dei contratti operato a giugno col D.Lgs. 81/2015: le percentuali di sostituzione, anzi, da luglio decrescono». **È dunque difficile ipotizzare – sottolinea il Ministero – che il lavoro accessorio abbia rappresentato un'alternativa rispetto ad altre forme di rapporto di lavoro, se non eventualmente per il settore turistico con l'avvertenza che le prestazioni lavorative compensate con i voucher potrebbero essere state precedentemente rese nell'ambito di un contratto di lavoro intermittente o addirittura in modo irregolare.**

A conferma della difficoltà di instaurare una relazione certa tra l'utilizzo dei voucher e il ricorso ad altre forme di lavoro più stabili, si evidenzia che **i percettori di voucher non sono in genere lavoratori esclusivi**. Un'analisi effettuata dall'INPS riferita al 2014, incrociando i dati provenienti da archivi diversi, ha evidenziato come su circa un milione di percettori, 400mila erano privi di altra posizione (categoria che include gli studenti impiegati nell'agricoltura), 281mila erano attivi anche come lavoratori di-

pendenti, 168mila erano nello stesso anno percettori di indennità di disoccupazione o mobilità e 97mila risultavano percettori di una pensione.

Al solo scopo di ricapitolare la situazione: 1) i voucher vengono impiegati come forma di pagamento nei settori in cui il loro utilizzo risponde ad evidenti ragioni organizzative e di mercato; 2) l'importo dei voucher sta in larga prevalenza all'interno dei limiti di legge; 3) è molto limitato l'effetto di sostituzione di precedenti rapporti di lavoro; 4) i soggetti interessati sono in maggioranza studenti, pensionati e lavoratori in regime di ammortizzatori sociali. In sostanza, il monitoraggio conferma – che al di là dei sempre opportuni adeguamenti della materia ai fini di una maggiore trasparenza e correttezza – **la “liberalizzazione” dei voucher, di cui alla legge n.92/2012, ha funzionato; ha prodotto reddito e contribuzione; ha contrastato il lavoro nero.** Che cosa andiamo cercando allora: farfalle sotto l'Arco di Tito? Ogni riferimento al presidente Boeri è puramente casuale.

Chi è il lavoratore autonomo? A proposito del DDL AS 2233*

di Antonio Carlo Scacco

Il disegno di legge AS 2233 presentato ad iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali lo scorso 8 febbraio e recante “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”^[1], prevede nella prima parte (CAPO I artt. da 1 a 12) misure di sostegno a favore del lavoro autonomo.

Chi è lavoratore autonomo? Da un punto di vista letterale è tale “chi lavora per conto proprio, anziché esercitare la sua attività per conto di altri in condizione di subordinazione.” ^[2]. Ma già in questa definizione vi è, *in nuce*, la distinzione rispetto all’altra grande tipologia lavorativa, quella del lavoro subordinato. Una distinzione che ha radici profonde.

Nei tempi antichi il lavoro era considerato l’oggetto concreto, l’opera, del suo risultato. L’uomo libero che lavorava al servizio di un altro svolgeva una attività ritenuta incompatibile con l’idea

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 giugno 2016, n. 21.](#)

di libertà al punto che la nozione di lavoro, genericamente intesa, era assimilabile con quella di schiavitù.

La contrapposizione fra il lavoro dell'uomo libero e quello dello schiavo corrispondeva allora alla moderna distinzione fra lavoro concreto e lavoro astratto. Il lavoro servile era riducibile ad una semplice quantità, ad un valore misurabile in tempo e denaro, mentre il lavoro dell'uomo libero appariva attraverso le sue opere, che incorporavano le sue qualità e il suo genio^[3].

Il successivo avvento del mercato, e quindi del mercato del lavoro, ha concretizzato la possibilità di scambiare il lavoro dell'uomo, ossia renderlo idoneo a divenire oggetto di scambio, tipicamente lavoro contro retribuzione, utilizzando l'archetipo della vecchia locazione.

Ma, a differenza della locazione, il locatore (in questo caso rappresentato dal lavoratore) non può consegnare al locatario (il datore di lavoro) la sua forza lavoro, ossia il bene locato. È necessario quindi introdurre a latere del nesso sinallagmatico la caratteristica ulteriore rappresentante il compenso attribuito al locatario/datore a fronte della impossibilità per quest'ultimo di possedere la cosa locata, della quale ha tuttavia pattiziamente acquisito il godimento^[4]: nasce la nozione di subordinazione del lavoratore al datore di lavoro.

Resta tuttavia impregiudicata la mancata assimilazione, anche a seguito dell'affermarsi del libero mercato, di alcune prestazioni lavorative/servizi alla nozione di lavoro dipendente caratterizzata dalla subordinazione. Si parla in proposito di professioni ed arti liberali e di "onorario" (non salario) riferito al compenso spettante a colui che presta l'opera.

Ma dietro la apparente semplicità della definizione si cela un mondo estremamente complesso composto da situazioni molto diverse tra loro.

Le statistiche ufficiali, infatti, si basano sulle autonome percezioni delle posizioni professionali auto espresse dai principali attori del mondo cd. “autonomo” (imprenditori, liberi professionisti e lavoratori “in proprio”), rendendo oltremodo difficile una loro demarcazione categoriale. A solo titolo di esempio rispetto alla percezione che i professionisti hanno di loro stessi in termini di subordinazione ed autonomia, una parte molto piccola si sente in “una posizione da dipendente non regolarizzato” (13,6%), la grande maggioranza un “professionista autonomo con scarse tutele” (68,5%), e soltanto il 17,9% si definisce come un “professionista autonomo”^[5].

Alla luce della evoluzione economico-sociale degli ultimi anni, è possibile individuare le seguenti categorie di lavoratori autonomi^[6]:

- gli imprenditori che gestiscono la loro impresa con l’ausilio di lavoratori subordinati;
- i liberi professionisti “tradizionali” che esercitano la professione sulla base di requisiti specifici stabiliti dalle normative nazionali o regolamenti interni (ad es. rispetto di codici deontologici)^[7];
- gli artigiani, i commercianti e gli agricoltori, che rappresentano il nucleo centrale delle forme tradizionali di lavoro autonomo, solitamente assistiti da famigliari;
- i “nuovi lavoratori autonomi”, che esercitano attività qualificate ma non regolamentate in tutti i paesi come le libere professioni “tradizionali”;

-i lavoratori autonomi che esercitano attività qualificate o meno senza l'aiuto di dipendenti.

Difficoltà persistono anche sotto il profilo normativo e statistico-istituzionale (ad esempio tra i lavoratori autonomi si comprendono anche i contratti di collaborazione, nella cui fattispecie rientrano i lavoratori cosiddetti non dipendenti, che presentano caratteristiche più vicine alle condizioni del lavoro dipendente)^[8].

Il complesso dei lavoratori definiti dall'Istituto nazionale di statistica "indipendenti" era a dicembre 2015 pari a circa 5,4 milioni^[9], con una consistente e continua perdita di peso rispetto al complesso degli occupati: erano circa 6,1 milioni nel 2004 con una incidenza di quasi il 28% sul totale, fino ad arrivare ad una incidenza di circa il 23,5% registrata a dicembre 2015. Nella relazione allegata al disegno di legge AS 2233 si legge invece che "La composizione della forza lavoro ha vissuto una radicale mutazione, vedendo crescere in maniera sempre più significativa il peso dei lavoratori che svolgono la loro attività in forma autonoma."

In ogni caso il lavoro autonomo è tuttora centrale nel concorrere alla ricchezza del paese. "Le sole professioni cosiddette "ordinistiche" e "non ordinistiche" stimano nel loro insieme un contributo di oltre il 18% al PIL" ed il peso dei lavoratori autonomi rispetto al totale degli occupati nel nostro paese rimane pur sempre tra i più elevati rispetto alle maggiori economie europee (Germania e Francia sono all'11% , Olanda e Gran Bretagna tra il 13 e il 14%)^[10].

È innegabile anche una consistente diminuzione della quota di reddito nazionale destinata a remunerare i servizi del lavoro au-

tonomo, diminuzione più significativa rispetto alla quota di reddito nazionale diretta a remunerare i servizi del lavoro dipendente^[11].

I dati mostrano che, negli ultimi anni, il lavoro autonomo ha maggiormente risentito delle conseguenze della crisi^[12]. Pochi settori sono riusciti a mantenere indenni, o comunque sostanzialmente inalterate, le loro quote di mercato: in genere quelle in cui la domanda non ha registrato dinamiche particolarmente negative, sia perché supportata dall'intervento pubblico (energia, produzione, installazione di impianti ec.), sia perché inerenti a beni e servizi "irrinunciabili" (salute, wellness)^[13].

Più in generale il mondo professionale, i cui servizi sono prestati essenzialmente a favore delle famiglie e dei singoli individui, si è comportato positivamente, o comunque in modo abbastanza neutrale, a fronte di una congiuntura negativa.

Quali le cause? La crisi economica, a partire dal 2008, ha interessato tutte le categorie di lavoratori, ivi inclusi quelli autonomi.

Riguardo a questi ultimi, tuttavia, è possibile evidenziare alcune criticità ulteriori. La mancanza di un sistema di ammortizzatori sociali e sostegno al reddito, ad esempio, ha certamente penalizzato la categoria rispetto a quella dei lavoratori dipendenti.

Il calo generalizzato della domanda, che ha interessato sia i lavoratori autonomi che vendono direttamente sul mercato sia quelli che lavorano prevalentemente per altre imprese (ad es. professionisti che prestano consulenza), è percepito come la prima causa di crisi.

Segue il peso crescente prodotto dagli oneri burocratici ed amministrativi (indicato da circa il 23% degli intervistati), maggiore nelle aree di consulenza legale, fiscale e sanitaria^[14].

Nel contesto della crisi economica generalizzata, i lavoratori autonomi presentano alcune criticità ulteriori.

Come rilevato nella relazione introduttiva al disegno di legge 2233, alla radice non vi è tanto la natura della prestazione autonoma, quanto la mancanza di un'architettura complessiva di sostegno e di tutele, specie nei momenti di difficoltà personale o di assenza obbligata dal lavoro, come in caso di malattia o di maternità^[15]. Può dirsi che il mondo del lavoro autonomo e professionale è stato ingiustificatamente trascurato, sia in relazione alla sua importanza, sia in relazione ai principi espressi nella Carta fondamentale del 1948. Basti ricordare il ruolo assegnato alla iniziativa economica (articolo 41), oppure il principio espresso nell'articolo 35 secondo cui la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme.

Principio senz'altro disatteso dalla quasi totale prevalenza assegnata alle tutele riconosciute al lavoro subordinato, non più giustificate da un sistema economico a caratterizzazione «fordista» ormai in via di progressivo superamento.

In realtà non esiste un diritto del lavoro autonomo, ma solo una pluralità di diritti delle diverse professioni, che si concretizzano in diverse regole di accesso, diverse regole deontologiche, competenze diverse, regole previdenziali differenti.

All'interno di tali sistemi mutano fortemente i livelli delle tutele e delle garanzie: massimi per alcune professioni ordinistiche e mi-

nimi per altre professioni non ordinate. L'obiettivo dichiarato è, pertanto, “quello di costruire anche per i lavoratori autonomi un sistema di diritti e di welfare moderno capace di sostenere il loro presente e di tutelare il loro futuro.”^[16].

Talune proposte avanzate dal Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi professionali in sede di audizione presso la XI Commissione Lavoro del Senato il 9 marzo 2016, tuttavia, circa la promozione legislativa di un sistema di welfare da parte delle Casse professionali, non hanno trovato accoglimento. I rilievi dei professionisti ordinistici partivano dalla considerazione della frammentarietà e scarsità delle iniziative circa la destinazione di risorse a fini assistenziali e quindi diversi da quelli tipicamente previdenziali, in considerazione anche del fatto che non esiste attualmente “un limite legislativo di destinazione fondi e ciascuna cassa si gestisce autonomamente”.

Di qui il suggerimento, rimasto disatteso, di prevedere in una norma “la obbligatorietà della promozione di azione così finalizzate [...]anche per esigenze di equità sostanziale del lavoratore autonomo professionista ordinistico rispetto agli altri lavoratori autonomi e ai lavoratori subordinati e parasubordinati”^[17].

[1] Il disegno di legge è collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento del Senato.

[2] Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Nuove tendenze del lavoro autonomo: il caso specifico del lavoro autonomo economicamente dipendente» (parere d'iniziativa), 2011/C 18/08.

[3] A.Supiot *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, DRI, 2-2000, 217.

[4] A.Supiot, op. cit., 218.

[5] D. Di Nunzio, E. Toscano, *Vita da professionisti*, Rapporto di ricerca, Associazione Bruno Trentin, Aprile 2015.

[6] Cfr. relazione pubblicata dall'Osservatorio europeo delle relazioni industriali (EIRO) *Self-Employed Workers: Industrial Relations and Working Conditions*, 2009.

[7] La direttiva 2005/36/CE, del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, al considerando 43 definisce le professioni liberali come “quelle praticate sulla base di pertinenti qualifiche professionali in modo personale, responsabile e professionalmente indipendente da parte di coloro che forniscono servizi intellettuali e di concetto nell'interesse dei clienti e del pubblico”.

[8] ISFOL, *Lavoratori autonomi identità e percorsi formativi. I risultati di un'indagine quali-quantitativa*. 2014.

[9] Dati Istat, diffusi a febbraio 2016.

[10] Nicastro, P., *Lavoro autonomo in Europa e in Italia: occupazione e redditi*, Intervento a convegno “Giornata Nazionale della Previdenza”, Milano 14 maggio 2014, ISFOL.

[11] Cfr. P. Nicastro, *op.cit.*

[12] Nell'indagine condotta dall'ISFOL “è emerso che oltre 8 lavoratori su 10 abbiano subito una qualche conseguenza o sul piano del fatturato o sull'incremento dei costi o si sia imbattuto in un mercato più complesso e strutturato.”: cfr. ISFOL, *op.cit.* 2014, 8.

[13] ISFOL, *op.cit.* 2014, 73.

[14] Censis, Gnrsearch, ANL, ricerca per Ministero del Lavoro e delle PS, 2012 .

[15] Relazione al ddl 2233 in www.senato.it .

[16] Relazione al ddl 223, *op. cit.*

[17] Relazione audizione CUP presso la XI Commissione Lavoro, Osservazione e proposte.

Dopo la Brexit: le menzogne dei populismi*

di Giuliano Cazzola

“Ci stanno raccontando che la democrazia diretta e i sondaggi in tempo reale risolvono magicamente i problemi, che esistono sempre delle soluzioni semplici e a portata di mano, che non c’è più bisogno di esperti e competenze, che la fatica e la pazienza non sono più valori, che smontare vale più di costruire”. Il brano è tratto dalla **lettera aperta ai giovani che Mario Calabresi** ha voluto pubblicare su quotidiano da lui diretto (*La Repubblica*) all’indomani del referendum che ha sancito l’uscita del Regno Unito dall’Unione europea.

Nella tragedia politica consumata il 23 giugno, il voto dei giovani, in larga parte a favore del *remain*, e la loro protesta nei confronti della linea di condotta delle generazioni più anziane stanno a dimostrare che, **nonostante la grave battuta d’arresto subita, la speranza di un’Europa unita** – che ha alimentato più di mezzo secolo di battaglie politiche delle classi dirigenti del Vecchio Continente (vi sono Paesi che ancora si mettono in lista di attesa per

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 giugno 2016, n. 23](#), rubrica *Politically (in)correct*.

essere ammessi a far parte della Ue) – **non si è dissolta** tra le nebbie del Canale della Manica.

Ma Calabresi – con l’illuminazione dei momenti difficili – ha colto, nella loro essenzialità, i “cattivi” insegnamenti che dei “cattivi” maestri pretendono di impartire alle giovani generazioni. **Il populismo si nutre, infatti, di un’irresponsabile semplificazione della realtà.** E proprio perché sarebbe semplice risolvere i problemi, anche quelli più ardui, vanno ricercate le responsabilità di quanti (governi, istituzioni, partiti, leader, categorie sociali, singole persone, ecc.) che non possono o non vogliono farlo.

Soffermiamoci per un attimo sulle ricette di Matteo Salvini, il semplificatore dei problemi per eccellenza. Ad avviso del leader della Lega (non più, nei fatti) Nord il dramma dei migranti lo si potrebbe risolvere usando la Marina Militare per bloccare le “carrette” in mezzo al mare (come se non fosse possibile eludere i blocchi navali) costi quello che costi, in termini di vite umane. **Per le bande del populismo militante, non esistono, infatti, le grandi questioni demografiche** (a fine secolo l’Africa avrà una popolazione sette volte maggiore di quella dell’Europa), le carestie, le siccità, le guerre che – da quando l’umanità si trova a calpestare questa terra – hanno accompagnato e determinato la sua storia. A risolverle basterebbero un muro, un confine vigilato, una ruspa.

Certo, **chi sostiene una linea diversa non ha dato buona prova**, ma almeno si rifiuta di ingannare le popolazioni e tenta di far capire la complessità dei problemi e s’ingegna a non esasperare i toni e la rappresentazione della realtà. In un recente Convegno (**Immigrati: da emergenza ad opportunità**) il Centro Studi della Confindustria (**CSC**) ha affrontato – con il solito rigore

scientifico e un' indubbia impostazione riformista – la problematica dell'immigrazione, mettendone in evidenza – oltre a smantellare i classici luoghi comuni – le opportunità. Quali sono, in particolare, i luoghi comuni (oserei parlare persino di *idola tribus*) da smentire: gli immigrati determinano un abbassamento degli stipendi; sottraggono posti di lavoro agli italiani; sono un costo per lo Stato e le finanze pubbliche; peggiorano i problemi legati alla criminalità.

Bene. Innanzi tutto il **CSC** stima che, senza l'apporto di lavoro straniero, il **PIL** italiano sarebbe di **124 miliardi** più basso. Sarebbe **creciuto meno** negli anni di espansione e sarebbe **caduto** di più negli anni della crisi. La **popolazione straniera** residente in Italia è **creciuta** molto e molto **velocemente**: da 2,1 milioni nel 2000 a 5,8 milioni nel 2015; dal 3,7% al 9,7% della popolazione (in linea con la Ue e a livelli inferiori della Germania e della Spagna). Dai **paesi extra-UE** – precisa il **CSc** – arriva il **60,1%** degli stranieri che sono in Italia (erano il 91,9% nel 2003, prima dell'allargamento ai paesi dell'Est). **Più della metà** è venuto per lavorare. **Uno su duecento** è stato accolto per **ragioni umanitarie**. Gli irregolari sarebbero meno di **300mila** secondo le stime più aggiornate, il **6%** dell'immigrazione totale. Nei centri di accoglienza – a fine maggio dell'anno in corso – erano ospitati in 119mila. Il **CSC** sottolinea, poi, che in Italia vi è una **sovrapercezione del fenomeno** (il 26% anziché il 9%) più alta che altrove. L'immigrazione, poi, compensa il nostro inesorabile declino demografico: nel **2065** saranno **13,2 milioni**, il **22,0%** della popolazione totale. Dal lato della domanda, all'Italia gli immigrati servono per **attenuare** gli **squilibri demografici**; alimentare il progresso economico, attraverso l'aumento della forza lavoro; garantire la sostenibilità del sistema di welfare, *in primis* le pensioni; smorzare i conflitti intergenerazionali.

Anche se un Italiano su due pensa che gli stranieri “rubino” il lavoro agli italiani, la realtà è che gli immigrati sono adibiti a lavori che i nativi non svolgerebbero e che diventano complementari alle mansioni svolte dagli italiani. Un chiaro esempio di complementarietà è il **lavoro domestico**, che in Italia è effettuato in larga parte da lavoratrici extra-comunitarie, facilita la conciliazione tra famiglia e lavoro e permette a molte **donne** italiane di entrare e rimanere nel **mercato del lavoro**.

Tanti altri aspetti potrebbero essere ricordati per quanto riguarda il problema dell’immigrazione e dei migranti. In particolare, il **CSC** indica un percorso complesso ed articolato per quanto riguarda l’integrazione, dopo aver sottolineato che, se è vero che una quota importante del *welfare* locale è rivolto agli stranieri e alle loro famiglie, è altrettanto dimostrato, da tutti gli studi, che nell’aggregato l’**impatto** dell’immigrazione sulla finanza pubblica italiana è **positivo: 12 miliardi di euro** (2009). Il **contributo** medio di un immigrato alle entrate pubbliche è **inferiore** a quello di un autoctono, ma anche la **spesa pubblica** di cui usufruisce è **più contenuta**.

Tornando ai “cavalli di battaglia” del populismo, per i suoi profeti l’uscita dall’euro e il ritorno alla lira ci riporterebbero al “piccolo mondo antico” delle svalutazioni competitive e, soprattutto delle pensioni facili (abbasso la riforma Fornero !), da utilizzare come politiche attive del lavoro. Ma è proprio vero che andando in pensione a 65-67 anni si sottraggono posti di lavoro ai giovani? Vediamo cosa accade – con l’aiuto di uno studio del prof. **Alberto Brambilla** – in alcuni paesi comparando l’età di pensione con la percentuale di disoccupazione giovanile (*under* 29 anni) e con i tassi di occupazione degli *over* 55 in raffronto con i Paesi UE.

Emerge, infatti, che **nei Paesi in cui l'età effettiva di pensionamento è più bassa, colà è anche più elevata la disoccupazione giovanile**. Il contrario avviene laddove è più elevata l'età di pensionamento.

Ovviamente, queste comparazioni non hanno un valore probante e definitivo, in quanto a creare occupazione concorrono altre e più significative condizioni. Inoltre, l'aspettativa di vita in Italia per un 65enne è di 19 anni per gli uomini e 23 anni per le donne, a fronte di valori che nei Paesi OCSE si fermano rispettivamente a 16 e 21 anni; è ovvio che occorre bilanciare il tempo da attivo con quello da pensionato altrimenti si scaricano sui giovani oneri e debito pubblico.

Il rischio della automatizzazione nel mercato del lavoro e la sua incidenza sulla occupazione*

di Gabriele Scappaticci

Negli ultimi anni diversi studi si sono occupati di indagare la relazione esistente tra lo sviluppo delle nuove tecnologie e i livelli di disoccupazione.

Partendo dal lavoro svolto da [C. Frey e M. Osborne nel 2013](#), una recente ricerca commissionata dal Direttorato dell'Oecd cerca di affrontare nuovamente la discussione proponendo un differente metodo di calcolo della influenza di tali nuove tecnologie sul numero di posti di lavoro.

A conclusione del loro lavoro, **Frey e Osborne** sostenevano che il rischio dell'automatizzazione riguardasse il 47% di tutti i posti di lavoro statunitensi e che l'evoluzione tecnologica stesse conducendo le macchine a svolgere non solamente lavori semplici e routinari, ma anche compiti più sofisticati e cognitivi, come guidare automobili o gestire la contabilità per una azienda, con la conseguente sostituzione dell'uomo da interi processi produttivi.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 giugno 2016, n. 23](#).

Risultavano immuni da tale rischio solamente i lavori rientranti nel c.d. **“collo di bottiglia tecnologico”**, composto da lavori che non possono essere codificati in regole o algoritmi, come quelli basati sulla creatività, sulla socialità e sulla capacità di interagire con altri umani.

1. **Arntz, T. Gregory e U. Zierahn**, invece, [in una recente ricerca](#), hanno applicato le valutazioni già compiute da Frey e Osborne per calcolare il rischio di automatizzazione nei paesi dell'Oecd e negli Stati Uniti, partendo da un **differente presupposto, per il quale il rischio della automatizzazione dei posti di lavoro non debba essere calcolato rispetto a un determinato processo produttivo, ma piuttosto rispetto ai singoli compiti svolti dai lavoratori all'interno delle proprie occupazioni**. Tale approccio è quindi basato sulla convinzione che il rischio di automatizzazione del lavoro dipenda dalla semplicità con cui tali operazioni possono essere sostituite dalle macchine.

In sintesi, tra i due studi si pone la stessa differenza che c'è tra **automazione**, intesa come riduzione dell'intervento di un operatore all'interno di un intero processo produttivo, ed **automatizzazione**, intesa invece come sostituzione del lavoratore rispetto a un singolo movimento o operazione.

I risultati della ricerca di Arntz, Gregory e Zierahn evidenziano effettivamente l'esistenza di una **stretta correlazione tra il rischio di automatizzazione e i compiti specificamente svolti dai lavoratori**. Emerge infatti, che persone che svolgono in Paesi diversi lo stesso lavoro con il medesimo livello di istruzione hanno un differente rischio di automatizzazione a seconda delle mansioni che materialmente svolgono. Di conseguenza,

l'organizzazione del lavoro incide in maniera rilevante sulla automatizzazione dello stesso.

Dalla ricerca emerge inoltre che lo sviluppo delle tecnologie genera una forte **polarizzazione** nel mercato del lavoro; infatti, le occupazioni che fronteggiano un elevato rischio di automatizzazione corrispondono a quegli impieghi ripetitivi e manuali, mentre le poche tipologie di lavoro che non sono attualmente soggette ad automatizzazione sono quelle che richiedono valutazioni complesse e che sono svolte dai soggetti maggiormente istruiti.

In conclusione, la ricerca dimostra che nel mercato del lavoro degli Stati Uniti, il 9% dei lavoratori svolge un lavoro che presenta un rischio di automatizzazione molto elevato, quantificando il rischio in un risultato molto più basso rispetto al 47% ottenuto da Frey e Osborne.

All'interno del mercato del lavoro dei paesi dell'Oecd, il risultato appare essere molto diverso tra i vari Paesi, nonostante, effettuando una media, corrisponda alla stessa percentuale di rischio, pari al 9% dei lavoratori. Tuttavia, al di là dei risultati più incoraggianti cui giungono Arntz, Gregory e Zierahn, per i quali sembra sussistere in letteratura un sovrastimato rischio di automatizzazione nei prossimi decenni, da questa ricerca, come dalle precedenti, è facile rilevare due aspetti.

In primo luogo emerge chiaramente quanto **il livello di istruzione rivesta un ruolo fondamentale nella determinazione del rischio**. Paesi caratterizzati da una elevata qualificazione dei propri lavoratori hanno una minore percentuale di rischio di automatizzazione. Pertanto esiste una relazione tra l'istruzione e l'automatizzazione, per la quale sono tipicamente i lavoratori con

minori competenze e un reddito più basso a dover fronteggiare un rischio di automatizzazione più elevato.

In secondo luogo, emerge la necessità **di riconsiderare il ruolo dell'uomo nelle attività di produzione economica**, e in particolare di dover costruire un mercato del lavoro nel quale gli uomini svolgano occupazioni di complemento alla attività delle macchine.

In conclusione, appare evidente la necessità dei Governi nazionali di intervenire per dar luogo ad un **incremento quantitativo e qualitativo dell'istruzione dei propri lavoratori** al fine di non emarginare intere categorie di persone dal ciclo produttivo e permettere a questi di indirizzarsi verso nuovi mercati efficienti; e di intervenire per **ripensare il ruolo dell'uomo nell'attività di produzione economica**.

Sembrerebbe, pertanto, necessario dare luogo a grandi cambiamenti di sistema, eppure, non sembra che i Governi nazionali stiano procedendo ad un reale ripensamento del classico rapporto di lavoro e delle relazioni industriali. Lo dimostra la diffidenza con cui vengono generalmente trattate recenti realtà imprenditoriali, come quelle fondate sulla *sharing economy*.

Di conseguenza, nella consapevolezza di dover affrontare la progressiva trasformazione che le nuove tecnologie apportano sia sulla produzione, sia sul ruolo svolto dall'uomo all'interno del ciclo produttivo, è evidente che la sfida che attende le istituzioni nel futuro è quella di saper affrontare tale transizione; e quindi di riuscire a **valorizzare le nuove tecnologie e gestire il passaggio dalla fase nella quale la macchina sostituisce il lavoro dell'uomo, a quella in cui la macchina completa ed integra il lavoro dell'uomo**.

La crisi delle professioni legali: spunti dal caso americano*

di Idapaola Moscaritolo

Negli ultimi anni diversi studi si sono occupati di indagare le **criticità ma anche le nuove opportunità presenti sul mercato delle professioni legali a seguito della rivoluzione digitale e tecnologica** in atto (es. John O. McGinnis & Russell G. Pearce, *The Great Disruption: how machine intelligence will transform the role of lawyers in the delivery of legal services*).

A questi si aggiunge ora un prezioso rapporto di [monitoraggio curato dal Centro per lo Studio della professione forense presso la Georgetown University e Thomson Reuters Peer Monitor](#), che bene mette in evidenza le tendenze dominanti e la crisi che attraversa la professione legale negli Stati Uniti, specchio di una realtà che inevitabilmente anticipa di qualche anno quello che accadrà negli altri Paesi.

Il report rileva come **la domanda dei servizi legali nel 2015 si sia mantenuta sostanzialmente piatta, differentemente dal passato** quando, prima della grande crisi del 2008 cresceva dal

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 luglio 2016, n. 25.](#)

4% al 6% ogni anno. La produttività ha subito un complessivo peggioramento, dovuta al sempre maggior numero di avvocati e al sistema legato al totale delle ore fatturabili. In materia di fatturato e riscosso, gli studi legali hanno subito un doppio colpo, in quanto nel 2015, il loro tasso di fatturato è aumentato contemporaneamente al calo del loro effettivo tasso di realizzazione.

In questo scenario, bisogna fare i conti col fatto che il mercato - anche quello della consulenza legale - è fatto dai clienti. E i clienti pretendono sempre una maggiore efficienza e competenza nella fornitura dei servizi a livelli di prezzo inferiori rispetto a quelli praticati nel passato, con l'intento di procedere a una **internalizzazione di tutte quelle attività che una volta venivano affidate esclusivamente agli studi legali esterni.**

Dalla ricerca emerge peraltro il **crescente interesse della clientela verso fornitori di servizi analoghi o alternativi, pronti ad offrire una molteplicità di prestazioni** che in passato erano relegate esclusivamente nella sfera di competenza degli studi legali tradizionali.

Questa inversione di tendenza è ben rappresentata dalla figura dei **consulenti in-house**, che introdotti nei diversi team di management, garantiscono una negoziazione di parcelle più competitive rispetto agli studi legali esterni, “strappando” pacchetti di consulenza che prevedono sconti sui volumi di lavoro.

Se fino a pochi anni fa la presenza di queste realtà, fuori dagli schemi tradizionali, veniva considerata del tutto marginale, oggi la proliferazione di questi soggetti sta ridefinendo alcuni segmenti del mercato legale. Sulla stessa lunghezza d'onda, si colloca il report pubblicato dal **Center for WorkLife Law dell'Università**

della California – Hastings College of Law – nel quale vengono individuati **cinque modelli differenti che stanno ridisegnando la fornitura di servizi legali:**

- I. le *secondment firms* che forniscono alle organizzazioni che ne fanno richiesta, avvocati che operano al loro interno su base part-time o temporanea;
- II. le società che combinano la fornitura di servizi legali con una più generale consulenza aziendale;
- III. gli studi legali «a fisarmonica», in grado di fornire reti di avvocati esperti al fine di rispondere alle esigenze di *staffing* di breve periodo;
- IV. gli studi legali virtuali con professionisti che operano da casa;
- V. gli studi legali innovativi e le società che offrono servizi altamente specializzati con una tariffazione particolare o l'utilizzo di modelli di erogazione dei servizi completamente diversi da quelli offerti dagli studi tradizionali.

Alcune di queste realtà sono ancora relativamente piccole, altre non lo sono: si pensi ad esempio a **Axiom Law, con 14 uffici in tutto il mondo e 1200 impiegati** o alla **Bliss Lawyers**, che vanta un network nazionale di circa 10.000 avvocati.

La risposta degli studi legali a queste mutate condizioni di mercato è stata in molti casi passiva. **Gli studi legali sono consapevoli della minaccia rappresentata dai recenti modelli di business e dalle nuove e sentite aspettative dei propri clienti, tuttavia scelgono di non agire**, ritenendo che il loro modello economico utilizzato in passato, risulti vincente e possa continuare a produrre risultati ottimali tutt'oggi.

Questo sforzo di preservare il loro passato potrebbe comportare l'incapacità di rispondere alle nuove tendenze e strategie che si affacciano sul mercato.

In questo nuovo panorama, **i sondaggi di Altamn Weil hanno dimostrato che la conseguenza chiave è l'ampia segmentazione del mercato con una lenta ma continua erosione delle quote di mercato degli studi legali**, in cui la moltiplicazione delle fusioni tra studi e delle acquisizioni «laterali» non implica necessariamente maggiore redditività, poiché doveroso è fare i conti con le sempre maggiori sfide poste dai loro concorrenti.

Non bastasse quanto su indicato, il report affonda la lama anche nel ruolo portante delle Big Four, ossia delle **quattro società di revisione che, spartendosi il mercato di riferimento, procedono a una costante acquisizione dei piccoli e medi studi legali**, specializzandosi su servizi *ad hoc* e riducendo ancora una volta lo spazio di azione dei tradizionali studi legali.

I dati insomma dimostrano che gli studi legali dovrebbero avere il coraggio e la forza di cambiare il loro modello operativo tradizionale, operando in un mercato reso più competitivo da tecnologia e liberalizzazioni, offrendo servizi standardizzati a costo inferiore.

Il futuro della professione legale deve infatti garantire soluzioni maggiormente pensate per la clientela acquisita, potenziale e interna (colleghi), con una struttura di parcelle fisse e livelli ottimali di comunicazione e d'impegno attesi, implementando nuovi processi anche di collaborazione con altri fornitori.

Gli studi legali, bloccati in una perdurante inerzia, saranno in grado di cogliere questa sfida fatale a lungo termine?

95 tesi sul lavoro*

di Antonio Orazi

1. Il lavoro è fattore di dignità dell'uomo
2. Il lavoro è sempre più decente del non lavoro
3. Gli elementi essenziali del contratto di lavoro sono il consenso, la causa, l'oggetto e il compenso, che può essere costituito da una prestazione formativa
4. La forma del contratto di lavoro è scritta *ad substantiam*, ma la prestazione effettuata deve essere sempre compensata
5. Il consenso è libero, ma per i minori deve essere prestato anche dai genitori
6. Il contratto di lavoro è legge fra le parti, sempreché l'oggetto non sia illecito, con il solo vincolo della registrazione agli effetti della data
7. La causa del contratto di lavoro è lo scambio tra prestazione e salario/formazione
8. Nei casi in cui il lavoratore intenda effettuare un tirocinio orientativo, di durata non superiore a tre mesi; realizzare uno *stage*, di durata non superiore a sei mesi; svolgere un praticantato di durata non superiore a due anni, presso una qualunque organizzazione professionale o produttiva, privata o pubblica, che accetti, è ammissibile il lavoro volontario

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 agosto 2016, n. 27.](#)

- o gratuito, nel rispetto dei canoni della salute e sicurezza e con una copertura assicurativa, con il solo vincolo della registrazione agli effetti della data
9. Nell'ambito dell'azienda familiare è ammissibile il lavoro dei fanciulli, nel rispetto dei canoni della salute e sicurezza (con una copertura assicurativa) e formazione scolastica obbligatoria, se assunta in carico dalla famiglia, con il solo vincolo della registrazione agli effetti della data
 10. Nell'ambito delle lavorazioni artigianali e artistiche tradizionali è ammissibile il lavoro in apprendistato dei giovani che abbiano assolto l'obbligo scolastico, anche nello schema della bottega rinascimentale, nel rispetto dei canoni della salute e sicurezza e con una copertura assicurativa, con il solo vincolo della registrazione agli effetti della data
 11. Nell'ambito artistico, circense e sportivo è ammissibile il lavoro dei fanciulli, nel rispetto dei canoni della salute e sicurezza (con una copertura assicurativa) e formazione scolastica obbligatoria, se assunta in carico dalla famiglia d'intesa con le compagnie di spettacolo, le aziende circensi, le squadre sportive, con il solo vincolo della registrazione agli effetti della data
 12. Ogni contratto di lavoro prevede un patto di prova di almeno due mesi di effettivo lavoro, salvo una maggior durata fissata dalle parti di comune accordo
 13. Le assenze giustificate sospendono il periodo di prova, che prosegue al loro termine, se la durata dell'assenza non supera la metà della durata del periodo di prova fissata dalle parti di comune accordo
 14. Durante il periodo di prova ciascuna parte è libera di recedere in qualunque momento dal contratto con una semplice comunicazione, senza dover addurre ragione alcuna né pagare alcun indennizzo all'altra parte

15. L'assenza ingiustificata protratta per oltre tre giorni equivale a comunicazione di recesso
16. La durata del contratto di lavoro è fissata dalle parti di comune accordo
17. La parte che intende recedere anticipatamente dal contratto deve dare all'altra parte, che può rinunciare senza dover corrispondere indennizzo alcuno, un periodo di preavviso, come previsto dalle parti di comune accordo
18. La parte che ha mancato di dare il preavviso è tenuta a corrispondere all'altra parte, salvo che la medesima ci rinunci, una indennità, come previsto dalle parti di comune accordo
19. Il luogo, i luoghi o il non luogo di lavoro è fissato dalle parti di comune accordo, il luogo di lavoro può essere anche presso il domicilio del lavoratore, con il solo vincolo dell'abitabilità
20. Le modalità della prestazione sono fissate dalle parti di comune accordo e possono essere anche a chiamata, con o senza vincolo di risposta, come fissato dalle parti di comune accordo
21. Gli attrezzi di lavoro possono essere forniti dal datore di lavoro o dal lavoratore, come fissato dalle parti di comune accordo
22. Il tempo del lavoro è fissato dalle parti di comune accordo, con il solo vincolo del rispetto dei limiti massimi fissati dall'Organizzazione internazionale del lavoro, per il lavoro nella sede dell'azienda
23. Il contratto di lavoro fissa gli istituti tradizionali del rapporto, con il solo vincolo del rispetto delle regole minime fissate dall'Organizzazione internazionale del lavoro
24. Il contratto di lavoro può stabilire per gli istituti tradizionali del rapporto supplementi variamente legati alle modalità, ai tempi e ai luoghi del rapporto

25. Il contratto di lavoro può istituire nuovi istituti del rapporto variamente legati all'espletamento effettivo della prestazione lavorativa e/o al grado di collaborazione assicurato nell'esercizio dei compiti fissati dalle parti di comune accordo
26. Il contratto di lavoro può essere variato soltanto con il consenso delle parti, salvo quanto eventualmente stabilito dal contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità aziendale sugli stessi temi e salvo che quanto fissato dal contratto di lavoro individuale non sia stabilito *ad personam*
27. Presupposto del contratto è la buona fede e il rispetto tra le parti, eguali fra loro
28. Presupposto del contratto è la parità di genere
29. Presupposto del contratto di lavoro è il rispetto della sicurezza fisica e morale del lavoratore, come previsto dalle specifiche convenzioni internazionali
30. Conseguenza necessaria del contratto è l'attivazione di una copertura previdenziale e assicurativa del lavoratore
31. Il contratto di lavoro è sinallagmatico e si scioglie, come può essere meglio previsto dal contratto stesso, se il sinallagma si altera in maniera significativa, salvi gli effetti della previdenza e assistenza pubblica o privata
32. Per tutte le alterazioni del sinallagma contrattuale, come per le diverse vicende del rapporto, sono pregiudiziali tutte le forme di composizione alternativa delle controversie previste dalle parti di comune accordo
33. Il tipo contrattuale è indisponibile soltanto ad effetti esterni
34. La retribuzione è legata alla effettiva prestazione, come fissata o variata dalle parti di comune accordo

35. La retribuzione è sufficiente se, nel complesso, assicura la sussistenza del lavoratore nel contesto in cui il lavoro viene prestato
36. La retribuzione può essere pagata in danaro e in natura, nel rispetto dei canoni correnti della sufficienza
37. La retribuzione sufficiente può essere arricchita da supplementi variabili, legati al risultato del lavoratore e/o dell'azienda
38. La retribuzione sufficiente può essere variamente modulata in caso di partecipazione alla proprietà o agli utili dell'azienda
39. La retribuzione sufficiente non può essere intaccata in caso di partecipazione alle perdite dell'azienda
40. Non si fa riferimento alla retribuzione sufficiente in caso di contratti misti di formazione e lavoro, salve le eventuali provvidenze pubbliche
41. Comunque la retribuzione del lavoratore in formazione deve crescere gradualmente nell'arco di tempo della formazione, se la stessa procede regolarmente, come fissato dalle parti di comune accordo
42. In caso di contratti misti di formazione e lavoro l'azienda è responsabile della formazione impartita, direttamente o indirettamente, e del fatto che essa sia adeguata a realizzare l'apprendimento del mestiere e a raggiungere gli obiettivi di professionalizzazione stabiliti in contratto
43. Ciascuna delle parti può interrompere il contratto misto di formazione e lavoro in qualunque momento, qualora appaia impossibile raggiungere gli obiettivi di professionalizzazione stabiliti in contratto e non ne siano definiti altri dalle parti di comune accordo, con novazione del contratto

44. Il contratto fissa la durata della formazione necessaria a raggiungere gli obiettivi di professionalizzazione stabiliti di comune accordo
45. Il contratto fissa le regole della formazione, anche tenendo conto degli specifici indirizzi internazionali
46. In ogni caso l'azienda deve assegnare al lavoratore in formazione un tutor specificamente qualificato, sia per quanto riguarda la qualificazione professionale che per quanto riguarda il tutoraggio
47. Le aziende che non dispongono di risorse interne adeguate allo scopo possono farsi supportare da agenzie formative o da scuole professionali specificamente qualificate
48. Tutte le spese della formazione sono a carico dell'azienda, salve le eventuali provvidenze pubbliche o private
49. Il contratto fissa le sanzioni per il mancato rispetto – dell'una o dell'altra parte – delle regole della formazione
50. Il contratto fissa le conseguenze derivanti dal raggiungimento o dal non raggiungimento degli obiettivi di professionalizzazione stabiliti nel contratto stesso, al termine della durata
51. Il lavoratore può essere ammesso alla prova del capolavoro, secondo la tradizione antica, una volta superata la metà del tempo fissato per la durata della formazione
52. L'esito della prova dovrà essere giudicato da terzi, come fissato dalle parti di comune accordo
53. Il lavoratore che supera la prova del capolavoro o raggiunge i requisiti richiesti per la formazione, al termine del periodo fissato dalle parti di comune accordo, ha diritto ad essere qualificato ed a vedersi proporre dall'azienda un contratto di lavoro non formativo, sempreché le condizioni di mercato dell'azienda lo consentano

54. Se, entro tre mesi dalla qualificazione, il lavoratore riceve dall'azienda la proposta di un contratto di lavoro non formativo ma la rifiuta, per qualunque ragione, è tenuto a rimborsare all'azienda tutte le spese della formazione regolarmente documentate
55. Se, entro tre mesi dalla qualificazione, il lavoratore non riceve dall'azienda la proposta di un contratto di lavoro non formativo ha diritto ad un indennizzo nei termini fissati dalle parti di comune accordo, sempreché non si sia altrimenti impiegato
56. Ogni lavoratore ha diritto ad una informazione e una formazione sui temi della salute e della sicurezza, sia in termini generali, all'inizio della prestazione, che in termini specifici di lavorazione, nel corso dello svolgimento delle mansioni, come fissate dalle parti di comune accordo e, una volta adeguatamente informato e formato su tali temi, è tenuto ad applicare tutte le regole di salute e sicurezza, restando responsabile di ogni conseguenza, in caso di violazione; peraltro in ogni caso di rischio grave e imminente alla salute e sicurezza ogni lavoratore ha diritto di astenersi dalle lavorazioni, di allontanarsi dal luogo di lavoro, se del caso, e a porre in essere tutte le iniziative ritenute opportune, senza che ciò possa essere in alcun modo considerato alterazione del sinallagma contrattuale, sempreché non derivi da alterata percezione della realtà
57. L'informazione e la formazione sui temi della salute e della sicurezza devono essere aggiornate periodicamente e ogni qual volta ci sia un cambiamento negli impianti o nelle mansioni, come variate dalle parti di comune accordo
58. Ogni lavoratore ha il diritto di chiedere e il dovere di accettare tutte le iniziative formazione professionale necessarie al miglior espletamento delle sue mansioni, come definite dal

- contratto originario o come modificate dalle parti di comune accordo
59. Ogni lavoratore ha il diritto di chiedere ulteriori iniziative formative utili per la sua crescita professionale, sia all'interno che all'esterno del proprio ambito professionale, nei termini concordati dalle parti di comune accordo
 60. Ogni lavoratore studente ha il diritto a particolari agevolazioni nell'espletamento del lavoro, compatibilmente con l'organizzazione aziendale e salvo quanto concordato dalle parti di comune accordo
 61. Ogni lavoratore ha diritto a vedere registrate dall'azienda, in uno specifico libretto personale o supporto magnetico, rilasciato in sua disponibilità, tutte le iniziative di formazione a cui ha partecipato, con il relativo esito
 62. Il contratto di lavoro fissa le regole della riservatezza o del segreto delle lavorazioni aziendali
 63. Il contratto di lavoro fissa le regole della riservatezza dovute al lavoratore, secondo i canoni di legge, anche in relazione alle nuove tecnologie digitali e al fatto che i dispositivi informatici siano messi a disposizione del lavoratore dall'azienda o siano del lavoratore stesso
 64. Il contratto di lavoro fissa le regole della connessione e della reperibilità concordate dalle parti di comune accordo
 65. In ogni caso la connessione o la reperibilità che, per libera scelta del lavoratore, oltrepassino i limiti concordati non possono essere considerate lavoro effettivo, pur dovendo essere tenuti in debita considerazione per una compensazione, in termini da concordare dalle parti di comune accordo
 66. La qual cosa non vale per quanti svolgano nell'azienda o per l'azienda funzioni dirigenziali o direttive, di rappresentanza o di agenzia

67. Tutti i diritti potestativi che la legge dello Stato assegna al tipo contrattuale dei lavoratori, sebbene azionabili nelle forme stabilite, non hanno effetto nel contratto tra le parti, salvo che siano espressamente richiamati dalle parti di comune accordo
68. Il mancato richiamo di tali diritti nel contratto equivale a rinuncia espressa
69. L'esercizio di tali diritti da parte del lavoratore, arbitrario ai sensi contrattuali, comporta una alterazione del sinallagma contrattuale, con quanto ne consegue, secondo il principio che anche chi esercita un diritto può causare un danno
70. Ogni lavoratore ha il diritto di fondare o aderire ad una organizzazione di tipo sindacale o di altro tipo e di fare propaganda e proselitismo, nei termini e nei modi che crede, anche all'interno dell'organizzazione, purché non incida sul normale andamento del lavoro
71. La comunità dei lavoratori di ogni azienda ha diritto di eleggere, nei termini e nei modi fissati dal contratto di lavoro, ma sempre nel rispetto del principio di maggioranza, una propria rappresentanza
72. L'azienda dovrà agevolare l'esercizio di tale diritto da parte dei lavoratori, tanto di quelli che operano all'interno della stessa come di quelli che operano all'esterno, anche in via telematica, come concordato tra le parti di comune accordo
73. L'azienda dovrà agevolare l'esercizio del diritto di riunione della rappresentanza con la collettività, nei termini e nei modi fissati dal contratto di lavoro, anche in via telematica, come concordato tra le parti di comune accordo
74. L'azienda riconoscerà tale rappresentanza come proprio interlocutore primario ed esclusivo a tutti gli effetti, salvo che non sia costretta dalla legge dello Stato ad accettare anche altri interlocutori istituzionali, a seconda dei casi

75. L'azienda e la rappresentanza eletta potranno definire contratti collettivi aziendali sui temi di carattere generale, di tipo organizzativo o gestionale dell'azienda
76. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità equivale a consenso per la modifica dei contratti di lavoro individuali sui temi specifici, salvo che tali temi non siano stati qualificati nel contratto di lavoro individuale come *ad personam*
77. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire le particolari modalità di informazione, consultazione, documentazione, partecipazione, cogestione dell'azienda, nel rispetto della riservatezza e della segretezza dei processi aziendali
78. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire l'attivazione di programmi di *welfare* aziendale e le relative modalità di gestione degli stessi, con la eventuale partecipazione della rappresentanza stessa o di altri delegati della comunità aziendale
79. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire le modalità di classificazione dei lavoratori e di valutazione delle competenze
80. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire il raccordo tra le competenze e le remunerazioni dei lavoratori, fermo restando che la remunerazione sia commisurata, di tempo in tempo, alla prestazione effettivamente svolta
81. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire l'attivazione di programmi della qualità e di circoli della qualità, di schemi produttivi wcm o *lean* o altri progetti tendenti ad aumentare la produttività del lavoro e, conseguentemente, la redditività dello stesso per la intera comunità aziendale

82. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire l'istituzione di premi di risultato, di rendimento, di partecipazione e, comunque sia denominato l'istituto, concordare l'ammontare del salario aziendale, le modalità del suo conseguimento e della sua distribuzione, anche tenendo conto del contributo del singolo o della squadra
83. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire gli effetti del bilancio aziendale in perdita sul salario aziendale
84. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire i rimedi in caso di crisi aziendali, in funzione dell'applicazione delle leggi dello Stato sugli ammortizzatori sociali
85. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità potrà stabilire, in caso di crisi aziendali, la modifica di tutti gli istituti contrattuali aziendali, il blocco del salario aziendale, la revisione di tutti i supplementi degli istituti contrattuali, la riduzione delle retribuzioni, ai limiti della retribuzione sufficiente, ivi comprese le condizioni *ad personam* dei contratti individuali; come potrà, viceversa, definire l'acquisizione dell'azienda da parte dei lavoratori ma, in tal caso, i lavoratori dissenzienti avranno una giusta causa di dimissioni, come stabilito dalle parti di comune accordo
86. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità, nel primo caso di cui al punto precedente, dovrà stabilire i tempi e le condizioni di recupero, anche graduale, delle preesistenze
87. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della comunità individuerà la durata massima del periodo di conservazione per malattia e infortunio non professionale e i relativi effetti sul trattamento economico del lavoratore

88. Il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza della collettività potrà fissare particolari condizioni per portatori di handicap, malati cronici, malati affetti da patologie oncologiche o altre patologie, le cui cure sono lunghe e spesso non risolutive, ma che possono comunque giovare del mantenimento di un impegno lavorativo, seppur attenuato, compatibilmente con le loro condizioni della persona e delle sue cure
89. L'azienda potrà attivare sistemi di *welfare* aziendale, che potranno essere gestiti insieme alla rappresentanza eletta, o potrà supportare le mutue a cui la rappresentanza abbia deciso di partecipare, con il voto maggioritario della comunità aziendale
90. Lo sciopero è un diritto ad esercizio collettivo, attivabile soltanto se deciso con il voto maggioritario della comunità aziendale riguardante anche le modalità di attuazione, dopo aver esperito le opportune procedure di raffreddamento e di risoluzione alternativa delle controversie, come fissato tra le parti di comune accordo
91. Lo sciopero è legittimo, come *ultima ratio*, se è motivato da ragioni esclusivamente attinenti al rapporto di lavoro; se è attuato con un preavviso di almeno 48 ore; se comporta l'astensione dal lavoro per un intero turno di lavoro, per l'intera comunità aziendale o per gruppi omogenei; se non è attuato in forme anomale, tipo a scacchiera o simili, o in modalità difformi da quelle approvate dalla maggioranza della comunità aziendale
92. Lo sciopero, per quanto legittimo, non deve mai mettere a rischio la sicurezza delle persone e degli impianti, come pure la pronta ripresa della produzione utile al suo termine
93. A tal fine il contratto collettivo aziendale potrà prevedere specifiche procedure, anche con squadre comandate, desti-

nate esclusivamente al mantenimento in sicurezza, senza la realizzazione di produzione utile

94. Lo sciopero legittimo comporta la sospensione del sinallagma contrattuale nei confronti di tutti i lavoratori coinvolti nella controversia non risolta, come deliberato dalla maggioranza della comunità aziendale, ivi compresi gli assenti giustificati, per qualsiasi motivo, e gli addetti comandati per la sicurezza degli impianti, salvo quanti continuano a prestare normalmente, se possibile, la loro opera, esercitando il loro diritto al lavoro
95. L'azienda, a fronte di uno sciopero illegittimo, oltre a considerare alterato il sinallagma contrattuale rispetto a quanti lo abbiano realizzato in forme anomale, con tutte le conseguenze del caso; può decidere una serrata generale, sospendendo il sinallagma contrattuale nei confronti di tutta la comunità; peraltro, anche a fronte di uno sciopero legittimo, l'azienda, per qualunque ragione, può decidere una serrata generale che, però non sospende il sinallagma contrattuale.

Le potenzialità economiche del “fattore persona”*

di Emmanuele Massagli

Il Meeting di quest’anno ha dedicato particolare attenzione al macro argomento “lavoro”, riservandogli più spazi e incontri rispetto alle precedenti edizioni (quantomeno quelle più recenti). Dalla mostra organizzata dalla CDO ai tanti seminari dove si è parlato di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, imprenditorialità, politiche attive, alternanza, numerose sono state le occasioni per approfondire un giudizio tecnico e culturale su uno dei principali nodi dell’economia moderna. Ancor più delicato oggi, in ragione del perdurare della crisi e dell’avanzamento inesorabile della tecnologia, che contemporaneamente sta creando nuove opportunità e modalità di lavoro e, per quanto l’analisi non sia unanime, sta minando la centralità del lavoro nella nostra società sostituendo le persone con software e robot.

Gli incontri specificamente dedicati ai nodi del mercato del lavoro hanno avuto un taglio tecnico ed istituzionale già nella composizione del panel dei relatori: indubbio il protagonismo dell’ANPAL (presenti il Presidente e il direttore, ov-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 agosto 2016, n. 27](#). Pubblicato anche su [Il sussidiario.net](#), il 29 agosto 2016.

vero il totale delle persone dedicate alla nuova Agenzia, visto che non è ancora nata, ad oltre un anno dal varo normativo), che ha discusso con assessori, presidenti di Regione, sindacalisti e imprenditori innanzitutto di politiche attive. Più aperto a personalità del mondo della formazione, invece, l'incontro dedicato alla alternanza tra scuola e lavoro, indiscutibile e necessario *trait d'union* tra due mondi che nel futuro liquido e incostante che ci attende dovranno essere capaci di dialogare.

Nonostante la positiva abbondanza di occasioni nelle quali confrontarsi, è forse da ricercarsi in un seminario dedicato ad altro tema il più originale, per quanto semplice, messaggio trasmesso dal Meeting in materia di lavoro. Il riferimento è alla presentazione dei risultati dell'annuale Rapporto sulla Sussidiarietà, dedicato alle "politiche industriali". Titolo ingannevole, capace di allontanare dalla lettura del Rapporto qualsiasi persona di buona volontà che coltivi una sana diffidenza verso tutta la copiosa retorica, tanto sindacale quanto scientifica, sulla necessità di politiche industriali centralizzate. Invero il Rapporto non si augura niente di tutto questo, bensì analizza i fattori che permettono alle imprese italiane di essere competitive e crescere, scoprendo che la performance dell'impresa non dipende solo da fattori fiscali, gestionali, strategici, logistici etc. (ovvero "la tecnica"), ma anche, se non soprattutto, dai comportamenti, dalle attitudini e dalla personalità dell'imprenditore e/o del manager.

Se è così, allora molte delle recriminazioni squisitamente politiche che un po' tutti rivolgono alle istituzioni, individuate come le sole colpevoli della scarsa competitività e produttività delle imprese italiane, sono male orientate. Ottime per giustificarsi, inutili per cambiare.

Ulteriore conseguenza: risultano altrettanto inefficaci politiche formative contraddistinte dall'ansia di fornire ai giovani competenze, abilità e conoscenze iper specialistiche; non solo perché, come dimostra il Rapporto, non saranno l'*x factor* del successo dell'azienda, ma anche perché il rapidissimo mutamento tecnologico rende quelle competenze subito obsolete e quindi inutili per il ragazzo.

Ecco allora che tra le righe del Rapporto della Fondazione della Sussidiarietà sono dimostrate le conclusioni alle quali sono giunti gli incontri del Meeting dedicati al lavoro: che è importante l'alternanza tra scuola e lavoro per fare emergere quelle *soft skills* che saranno decisive nella vita (non solo sul lavoro); che la politica attiva non è materia esclusiva per centri per l'impiego e software di ricerca e selezione (tecniche), ma esperienza di uomini che si incontro e si accompagnano; che è impossibile contrastare gli elevati tassi di disoccupazione del nostro Paese senza ripartire da una visione integralmente umana dell'economia e della impresa; che non ha senso riporre tutte le speranze di ripresa nella politica e nelle leggi.

La persona al centro ("Tu sei un bene per me") non è uno slogan televisivo, ma, per chi lo vive davvero, una portentosa scoperta capace di cambiare anche l'economia e il mercato del lavoro.

Mercato del lavoro: cosa dicono (e non dicono) le slide sui 30 mesi di governo Renzi*

di Francesco Nespoli e Francesco Seghezzi

Nel giorno in cui **l'Istat certifica il nuovo aumento della disoccupazione giovanile su base mensile (39,2%, +2% su giugno) e la presenza di 53mila inattivi in più nel nostro paese**, il Governo pubblica trenta slide dedicate ai numeri dei suoi primi trenta mesi di attività. “Numeri, non chiacchiere” recita lo slogan sulle slide e il tweet di Renzi che le rilancia auspicando “tutti insieme, nella stessa direzione”.

Riconosciuto il grande errore di aver personalizzato il referendum costituzionale Renzi sembra ora tentare di **chiamare gli italiani all'unità di intenti, mettendo tra parentesi le divisioni** e i molteplici fronti di conflitto politico da lui aperti nel tentativo di utilizzare il dato numerico come polo attraverso il quale far convergere le distanze.

Nella continua battaglia di cifre sul lavoro che va avanti ogni mese almeno da marzo 2015, **il regno del numero stavolta è usa-**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 settembre 2016, n. 28.](#)

to da Renzi quindi come la dimensione dell'oggettività, contesto di discorso nel quale non è possibile discutere alcune verità, ma tuttalpiù formarsi delle personalissime opinioni. Con la più antica delle dissociazioni retoriche, (verità vs. opinione), Renzi tenta così di promuovere un messaggio quasi contrario al suo più tradizionale pattern conflittuale: quello della rottamazione, della lotta ai gufi e del leaderismo.

Dice quindi il premier nella sua newsletter. “Dire la verità in modo semplice e chiaro, offrire numeri e cifre è possibile. Poi ognuno si fa una propria opinione. Ma i numeri sono chiari. Le cifre non mentono”. A ben vedere Renzi ha ragione. Sbaglia chi imputa semplicisticamente al premier di “raccontare balle” e bene sarebbe ripetere più spesso da parte degli opinionisti la differenza tra menzogna, errore e scelta retorica. Non tanto perché i primi due non siano gravi, ma piuttosto perché la terza è politicamente molto più potente. Il Governo infatti non mente quando cita i suoi dati. I conti tornano tutti. Il Governo semmai sceglie, e questo è il punto. **Il problema della verità di cui parla Renzi non è quindi nei numeri. Questi costituiscono la rappresentazione di una realtà, rappresentazione che può quindi variare in base alla dimensione scelta (il dato) e al periodo considerato (il riferimento cronologico). Il problema della verità riguarda invece la connessione tra i dati di fatto.**

Quanto al primo punto si può notare per esempio con quanta passione commentatori e governo si concentrino sul dato della disoccupazione, dato che singolarmente significa molto poco, perché sintetizza sia la variazione degli inattivi sia quella degli occupati. Fatto risaputo ma che nell'epoca della sintesi dominante sembra passare inosservato dai più. Altra scelta è quella di fornire

numeri macro senza scorporarli, cosa che per esempio relativamente alle fasce d'età dei nuovi occupati, potrebbe svelare informazioni interessanti.

Nella prima slide infatti si mostra come negli ultimi trenta mesi siano 585mila gli occupati in più, ma se si mostrasse che dal febbraio 2014 abbiamo 889mila occupati in più tra gli over 50 e 337mila in meno nella fascia 25-49 anni l'impatto, anche considerato l'invecchiamento della popolazione e l'impatto della riforma Fornero (non semplici da spiegare al grande pubblico) sarebbe completamente differente.

Quanto ai riferimenti cronologici, bene fa il governo a suggerire uno sguardo lungo, contrapposto alla frenesia del commento mensile, spesso da correggere in sede trimestrale. Peccato che il governo in questo senso sia vittima anche di sé stesso in quanto a volte utilizza come punto di partenza un mese e a volte un altro. Non si capisce ad esempio il dato della disoccupazione che a febbraio del 2014 era del 12,8% ma appare nelle slide al 13,1%. Praticamente impossibile poi che il destinatario colga tale invito quando il messaggio è tanto carico di iperboli. Slide dove a cifre milionarie si contrappone uno zero, con l'effetto comico aggiuntivo del *non sense*. Che senso ha fare comparazioni su dimensioni continue, come l'occupazione e gli investimenti, per poi esibire dimensioni per le quali il governo si proclama "anno zero", come nelle slide sull'IMU, gli "ottanta euro", sulla dichiarazione dei redditi precompilata? Seguendo la logica si osserva poi la mancanza dell'innovazione delle innovazioni, la "rivoluzione copernicana" per dirla con lo stesso Renzi: quanta intenzionalità attribuire alla scelta di omettere una slide come "assunti a tutele crescenti: 0 vs tot"?

Soprattutto, la scelta di utilizzare l'inizio del governo Renzi come data dal quale valutare i miglioramenti significa non cogliere che **il vero problema oggi è quello di tornare ai livelli pre-crisi**. Il vero paragone si gioca su questo, non tanto su di una data intermedia, sicuramente importante a livello comunicativo, ma che sembra ridurre il successo ad una differenza tra un "prima" scelto a tavolino e un oggi.

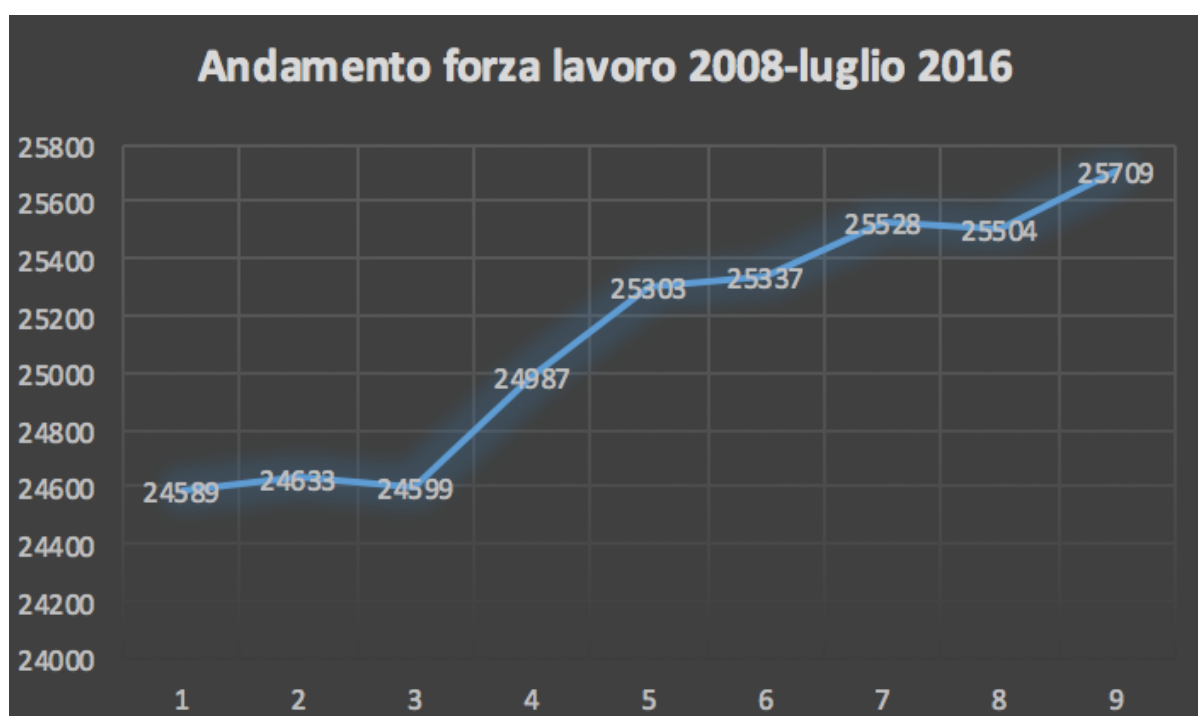
La scelta del Governo di uscire pubblicamente con questo tenore di messaggio appare poi una dimostrazione di muscolarismo politico-comunicativo in un giorno in cui l'Istat conferma la situazione complessa del mercato del lavoro italiano. L'approccio sembra dunque quello di **negare una problema**, tanto più ampio quanto più lo si paragona con la situazione europea, **piuttosto che individuare contestualmente elementi positivi e altri in cui siamo ancora indietro** e per i quali è urgente migliorare.

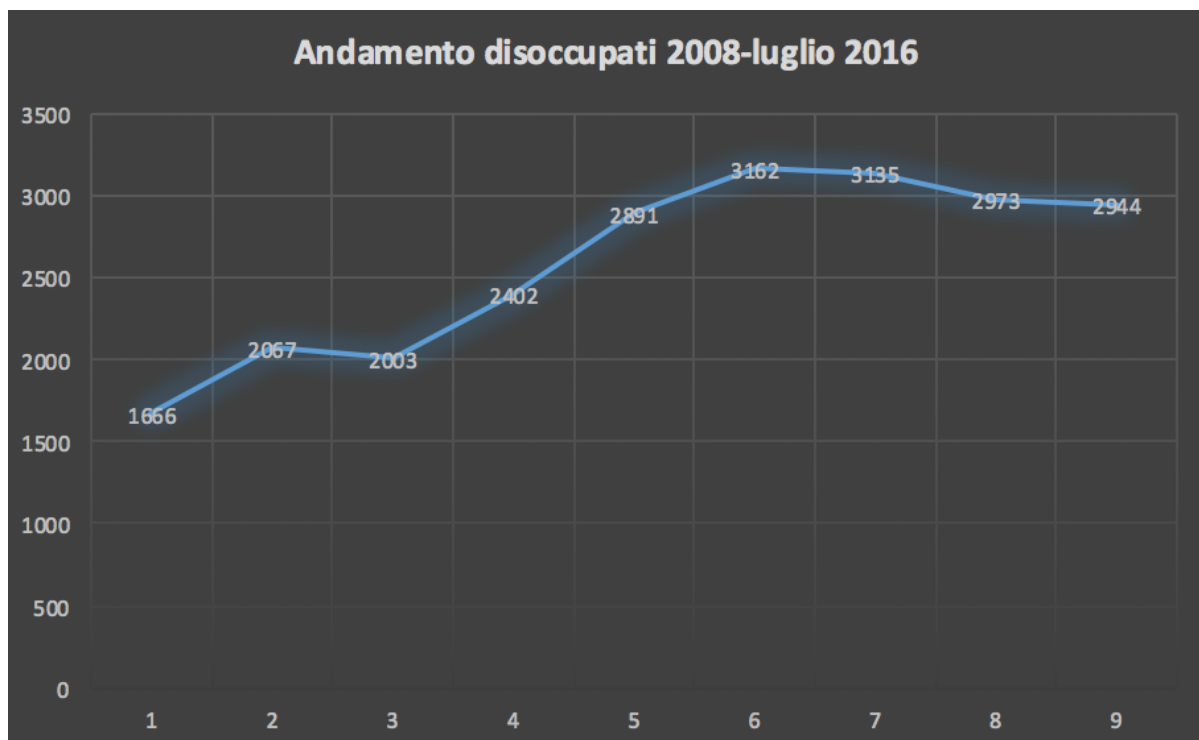
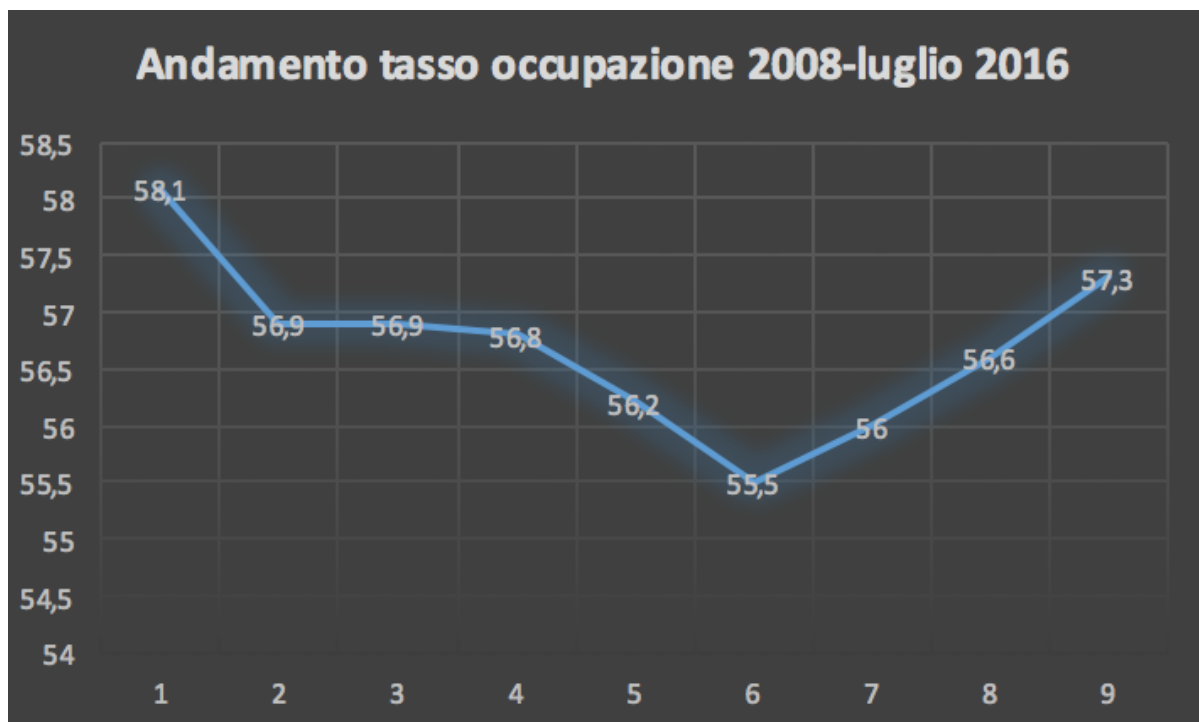
In ultimo un dato psicologico, che può emergere dal rapporto tra rappresentazione e realtà dei fatti. **L'insistenza costante sullo storytelling del cambiamento, della nuova Italia in cui i problemi sono stati risolti non potrà che apparire distante**, fino a generare astio, in coloro che invece i numeri rappresentano molto bene, ossia i giovani disoccupati, le fasce d'età intermedie dalle alte competenze e senza un lavoro e così via. Si affaccia quindi il rischio di una eterogenesi dei fini tra un messaggio che vuole nelle intenzioni essere riunificatore ma che nei fatti rischia di ampliare quella distanza, oggi più che mai pericolosa, tra i cittadini e i propri rappresentanti. Distanza che forse potrebbe ridursi facendo capire che i problemi sono chiari, sono ancora presenti e la volontà di risolverli è figlia proprio di questa consapevolezza. Perché è vero che davanti all'evidenza le opinioni con-

vergono, ma il prezzo dell'evidenza è alto, e serve il coraggio di pagarlo.

AGGIORNAMENTO

Domenica 4 settembre il Ministro del Lavoro Poletti ospite al forum Ambrosetti di Cernobbio ha invitato a notare come in 3 anni siano stati recuperati tre quarti dei posti di lavoro persi durante la Crisi, mentre Il Fondo monetario internazionale aveva pronosticato che ci sarebbero voluti 20 anni. Condivisibilmente Poletti ha preso come riferimento il 2008 anziché soffermarsi sugli anni del governo Renzi, ed è vero che il numero assoluto dei posti di lavori è stato in ampia parte recuperato. Tuttavia in questi anni è aumentata anche la forza lavoro. La popolazione che compone la forza lavoro è quindi cresciuta più velocemente del numero degli occupati. Il tasso di occupazione cresce più lentamente di quanto servirebbe. I disoccupati sono quindi ancora quasi il doppio rispetto al 2008. Guardare al solo numero dei posti di lavoro recuperati non è un criterio sufficiente per comprendere l'andamento del mercato del lavoro.





Perché voterò No nel referendum*

di Giuliano Cazzola

Il carattere della rubrica (oltre alla cortesia della direzione) mi consente di essere *politically (in)correct* per affrontare un tema che esorbita delle consuete problematiche che costituiscono la *mission* del Bollettino. Mi avvarrò dunque della consueta ospitalità per manifestare **la mia intenzione di votare NO nel referendum sulla legge costituzionale n. 88 del 2016** (la c.d. riforma Bosschi) e per spiegarne i motivi. Quella di spiegare i perché è un'esigenza che sento per primo io (anche se probabilmente non interessa ai miei "venticinque lettori"), dal momento che non mi piacciono tanti, troppi dei miei nuovi "compagni di strada". Mi imbarazza trovarmi a combattere la stessa battaglia insieme con persone e forze politiche con cui non ho avuto mai o non ho più nulla da spartire. Anzi, sembra proprio che il destino si sia impegnato di proposito a schierare, in primo piano, nelle file del NO gli avversari che ho avuto in tante fasi diverse della mia vita (da sindacalista, da studioso, da parlamentare e quant'altro). Ma anche per me "più che il dolor poté in digiuno".

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 settembre 2016, n. 28](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Non riesco a condividere lo spirito e i contenuti di questa (contro) riforma. Metto subito le mani avanti. I sostenitori del Si hanno ragione quando accusano gli avversari di non avere un'idea alternativa, soprattutto quando essi affermano che la Carta doveva essere cambiata – soprattutto per quanto riguarda il “bicameralismo paritario”- “ma non così”. Allo stesso modo, non è convincente che una parte del centro destra si sia schierata tardivamente per il NO, quando con i suoi voti è stata determinante fino ad un attimo prima della conclusione del processo legislativo (ricordiamo tutti l’abbraccio tra Maria Elena Boschi e Paolo Romani in Senato). Per quanto mi riguarda, **esiste un'alternativa: quella di custodire il testo del 1948**. Gli ordinamenti costituzionali, prima ancora che per affermare dei particolari valori e principi, nascono contro altri valori e principi. Non c'è dubbio che la Carta approvata dall'Assemblea costituente volle contrastare valori e principi autoritari prima ancora che affermarne di liberali e democratici. Come scrisse Piero Calamandrei: “È stato detto giustamente che le costituzioni sono anche delle polemiche, che negli articoli delle costituzioni c'è sempre, anche se dissimulata dalla formulazione fredda delle disposizioni, una polemica. Questa polemica, di solito è una polemica contro il passato, contro il passato recente, contro il regime caduto da cui è venuto fuori il nuovo regime”. **In sostanza, gli ordinamenti si definiscono per contrastare le forze ritenute eversive. Da noi si è fatto e si sta facendo il contrario: si accarezza secondo il senso del pelo la bestia feroce nel tentativo di rabbonirla**. In sostanza, sono di solito le forze eversive a dettare la linea del cambiamento. Le riforme del 2001 e del 2006 (quella realizzata del Titolo V e quella bocciata dalla consultazione popolare) inseguivano ambedue la chimera del federalismo (che poi divenne *devolution*) al solo scopo di contendere prima, di accon-

tentare poi, una idea della Lega che sembrava aver attecchito tra le popolazioni del Nord.

Oggi di federalismo non parla più nessuno, nonostante che sia ancora lì il quadro legislativo predisposto nella XVI Legislatura, con voti largamente bipartisan. **Quanto alla riforma del 2016, essa ha al proprio interno l'anima nera dell'antipolitica** (le suggestioni lungamente praticate negli anni scorsi che hanno finito per scuotere l'albero e far cadere i frutti nell'orto del M5S). **Si è voluto costituzionalizzare l'invidia sociale** (si pensi che diventa norma costituzionale il livello degli stipendi dei consiglieri regionali e dei sindaci e che si piantano, qua e là, la bandierine festose della gratuità delle cariche). **Le istituzioni stesse sono presentate come un male necessario, da ridimensionare il più possibile.** La politica diventa così una croce che il Paese deve portare sulle spalle perché essa è costituita dalla parte peggiore del Paese. E così **la c.d. semplificazione viene presentata come una sorta di riduzione del danno** (meno poltrone, meno stipendi e quant'altro). E con questo sottile veleno, instillato quotidianamente, si vorrebbe indurre la gente ad accettare un cambiamento limitato ad un salto generazionale, compiuto all'interno delle forze politiche tradizionali; senza accorgersi che, **sulla base di questa filosofia, vince chi promette mutamenti più radicali, di tagliare più teste e buste paga.** Per chi scrive l'antipolitica è la stessa arma che i fascismi europei del secolo scorso usarono per conquistare il potere. Anche allora erano nel mirino le vecchie classi dirigenti liberali, le ristrette oligarchie élitarie che pure avevano il merito della conquista e del mantenimento di ordinamenti costituzionali.

È a questo punto che va confutata un'altra delle critiche rivolte al bicameralismo paritario: quella di essere una scelta

di compromesso che consentiva un maggiore equilibrio tra le due principali forze politiche che si contendevano il diritto di fondare la nuova Italia. Grazie a tale articolazione del potere legislativo (del resto, il Senato ha un elettorato attivo e passivo, diverso da quello della Camera) nessuna delle due avrebbe vinto o perso del tutto. Così è stato anche durante la c.d. Seconda Repubblica, in regime di leggi elettorali maggioritarie. **Chi lo ha detto che un Governo debba necessariamente disporre di un Parlamento addomesticato ? Nella più grande democrazia del mondo, gli Usa, capita sovente che nelle elezioni di medio termine il Presidente debba misurarsi con una nuova maggioranza diversa dalla sua in ambedue le Camere** (elettive e dotate di funzioni legislative) del Congresso o in una sola di essa. E nessuno ha mai pensato di cambiare queste regole. In Francia, è avvenuto almeno due volte che si rendesse necessaria la c.d. coabitazione tra un presidente socialista ed un premier gollista e viceversa. Tutto ciò premesso, è proprio vero che, da noi, quell'esigenza di maggiore equilibrio tra chi vince e chi perde le elezioni sia venuta meno nell'Italia di oggi. Questa riforma non è stata pensata in astratto, ma nel vivo della realtà politica scaturita dalla consultazione elettorale del 2013, quando era emersa dalle urne una forza eversiva come il M5S. In sostanza, si è accettato – trasformando, per giunta, la legge elettorale in un grimaldello per una completa *prise du pouvoir* a livello di tutte le istituzioni – di correre con Beppe Grillo quel rischio che si voleva evitare con Palmiro Togliatti. **Ci sono poi altri argomenti che vengono portati a sostegno della legge Boschi: tra questi primeggia l'esigenza di una maggiore tempestività del lavoro legislativo, senza la perdita di tempo delle doppie letture e delle “navette” tra una Camera e l'altra. Sono invece persuaso dell'inutilità di una laboriosa opera di revisione costituzionale quando sarebbe bastata una seria modifica dei Regolamenti parla-**

mentari (che non c'è ancora stata). Il Governo ha costretto il Parlamento a seguire la via impervia dell'articolo 138 Cost. La forza dei fatti, però, ha voluto che ai Regolamenti si dovesse tornare – come vedremo – per vincolo costituzionale e per dare compiutezza ad una (contro)riforma costituzionale di cui non c'era necessità e che – mi auguro – gli italiani, a novembre, non renderanno operativa. Vogliamo fare degli esempi per dimostrare che il problema sta nei Regolamenti? Non ha senso che, alla Camera, prima di votare la fiducia al Governo su qualsiasi provvedimento, si debba cessare ogni attività per 24 ore. Non ha senso che gli stessi emendamenti, bocciati nelle Commissioni, possano essere riproposti, ridiscussi e rivotati nelle Aule. Non ha senso perdere tempo, tanto in Commissione quanto in Aula, con la discussione generale, durante la quale sono presenti e partecipano solo gli iscritti a parlare (duelli oratori per la trascrizione nel resoconto, perché nessuno li ascolta) e se, sono fortunati, qualche loro amico (a cui dopo offrono il caffè).

E che dire della sceneggiata del *question time*, fatto apposta per far apparire in televisione l'interrogante e quei pochi che “fanno gruppo” vicino a lui? Credo di potermi fermare qui, anche se potrei proseguire oltre. Faccio solo notare che lo stesso rapporto tra Aula e Commissioni è una questione di carattere regolamentare. La Costituzione, per esempio, consente alle Commissioni di deliberare in via legislativa. Ma questo non avviene quasi mai, neppure per le leggi. Ma una revisione della materia – che non è all'ordine del giorno – consentirebbe un radicale snellimento dei lavori parlamentari, anche in un sistema di bicameralismo paritario. Pure sulla c.d. navetta tra una Camera e l'altra, ci sono molte esagerazioni. Quanti sanno, per esempio, che già oggi, in un'eventuale terza lettura del provvedimento non possono più essere esaminate e discusse le norme che hanno avuto

un'approvazione conforme da ambedue le Camere nelle letture precedenti? **Vi sono poi nelle nuove norme dei veri e propri strafalcioni – a mio modesto parere, ovviamente – in senso tecnico-giuridico.** Paradossalmente il diavolo ci ha messo la coda: in Costituzione sono finite norme di carattere regolamentare. **Nei nuovi articoli vi sono delle disposizioni che starebbero meglio in un Regolamento anziché nella Legge fondamentale dello Stato, tanto più che l'applicazione di primarie norme di rango costituzionale viene rinviata, nel testo, alla definizione che sarà data nei Regolamenti parlamentari.** Quali sono le norme di carattere regolamentare che vengono “costituzionalizzate”? Per esempio, ha un senso scrivere in Costituzione che una legge approvata dalla Camera deve essere trasmessa al Senato, su materie di sua competenza, entro 10 giorni ? Oppure, c'era bisogno di scrivere in Costituzione che il Governo può chiedere un percorso privilegiato per un provvedimento a cui è particolarmente interessato ? Bastava una norma nel Regolamento. Già oggi, ad esempio, è sufficiente il Regolamento per consentire alle opposizioni di far mettere all'odg della discussione un disegno di legge di loro interesse. Considero sbagliato e pericoloso che siano delle norme di carattere costituzionale a regolare minuziosamente delle procedure che, in questo modo, si irrigidiscono. È lo stesso errore che aveva fatto il Governo Berlusconi nella sua riforma, tanto checosissio votai No anche in quell'occasione.

Nemmeno nell'immaginaria Repubblica delle banane, poi, avrebbero scritto una norma di rango costituzionale come quella che riforma l'articolo 70 della Costituzione del 1948 (il primo – Sezione II della Parte II – riguardante la formazione delle leggi). Il vecchio articolo 70 è composto da 9 parole (“La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”).

L'articolo 10 della legge n.88/2016 (che sostituisce il precedente) di 454 parole. Che cosa significa tutto ciò? Forse i Padri costituenti volevano risparmiare le parole? Il fatto è che quei legislatori sapevano bene che i rapporti tra le due Camere e il loro funzionamento andavano disciplinati e risolti da appositi regolamenti parlamentari, come è avvenuto (anche con ricorrenti modifiche) in questi settant'anni e come accade in tutte le Assemblee elettive del mondo. La legge Boschi, invece, eleva al rango di norme costituzionali disposizioni prettamente regolamentari. **Così gli eventuali conflitti di competenza tra le due Camere – in passato regolati da un incontro tra i due Presidenti – chiameranno in causa nientemeno che la Consulta. Alla faccia della semplificazione!** I nuovi conflitti – arbitrati dalla Consulta – al confronto dei quali gli effetti sciagurati della deleteria riforma del Titolo V sembreranno giochi da ragazzi. C'è poi un'ulteriore stranezza che andrebbe rilevata.

I componenti nullafacenti del nuovo Senato decadranno dal loro mandato ogni volta che il Consiglio regionale, di cui sono espressione, andrà alle elezioni. Ormai, anche il voto nelle regioni non avviene più alla stessa data, ma in ragione delle diverse scadenze. **Può accadere, allora, che nel corso del mandato della Camera, in cui la maggioranza è rafforzata dal premio, cambino la composizione e l'orientamento politico del Senato e che, quindi, sia pure nel contesto di competenze limitate, la Camera *minor* si metta in conflitto aperto con quella *major*,** anche come rivalsa al ridimensionamento dei poteri che il vecchio Titolo V riconosceva alle Regioni e che la nuova Carta ha effettuato. Che altro aggiungere? Bastano le parole di Piero Calamandrei ai giovani: “Quindi, quando vi ho detto che questa è una carta morta, no, non è una carta morta, questo è un testamento, un testamento di centomila morti. Se voi volete andare in

pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero perché lì è nata la nostra costituzione”.

Brevi note alle più importanti novità introdotte dal decreto correttivo al Jobs Act*

di Tommaso Grossi

Sulla Gazzetta Ufficiale dello scorso 7 ottobre 2016 (Serie Generale n. 235), è stato pubblicato il decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185 recante *Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. Ai sensi dell'articolo 6 del decreto, il correttivo del Jobs Act entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e, dunque, l'8 ottobre 2016. Questo prevede alcune modifiche che meritano un approfondimento.

Tra le varie modifiche apportate, la variazione dell'art 49 del D.lgs 81/2015 concernente i voucher, è quella più attesa ed importante.

Fin dall'intervento normativo ad opera del decreto legislativo n.81 del 2015, il lavoro accessorio e di conseguenza la sua forma

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33](#).

di pagamento, ovvero i voucher, sono stati oggetti di diverse critiche.

D'altronde dalle statistiche sull'utilizzo dei voucher emerge che il loro utilizzo fosse molto ridotto nel 2008, all'epoca delle prime sperimentazioni in materia, per poi incrementare in modo esponenziale negli ultimi anni. A tale riguardo è però da notare che il primo decisivo aumento si è verificato con l'entrata in vigore della Legge Fornero, la quale ha rimosso i limiti soggettivi e oggettivi della materia e parallelamente limitato l'utilizzo del contratto a progetto.

È stato infatti più volte osservato come il boom d'utilizzo dei voucher sia direttamente proporzionale alla caduta in disuso del contratto a progetto, prima limitato dalla Legge Fornero ed ora abolito dal Jobs Act. Il mercato del lavoro pare infatti aver reindirizzato una parte di coloro che erano assunti tramite contratto a progetto al lavoro accessorio e quindi al pagamento tramite voucher.

La valutazione riguardante quanti dei quasi 115 milioni di voucher emessi nel 2015, siano ex co.co.pro o altri utilizzi abusivi e quanti siano invece un efficace emersione di lavoro, altrimenti destinato a restare sommerso, è molto complessa. In questo possono essere utili una serie d'indicatori ricavati dal rapporto ministeriale sull'utilizzo dei voucher nel 2015. L'importo medio riscosso tramite voucher per lavoratore si è assestato a 633 euro annui, con un 64% sotto i 500 euro. D'altra parte il 10% dei percettori aveva in precedenza un rapporto di lavoro con il prestatore, cifra particolarmente concentrata nei settori del commercio, turismo e servizi. Mentre i primi dati confermano un utilizzo dei voucher conforme alla ratio legislativa, l'ultimo dato è fonte di presunzione di abusi contrattuali.

È quindi necessario analizzare il fenomeno del boom dei voucher tenendo a mente questi due lati della stessa medaglia: da un lato, le innegabili flessibilità e facilità d'utilizzo che permettono l'emersione di lavoro nero o l'aiuto di particolari fasce di lavoratori, e dall'altra il suo possibile abuso. Le modifiche apportate dal decreto correttivo paiono tener in considerazione questa dualità, tentando di quietare le preoccupazioni inerenti agli abusi modificando il sistema di controllo, senza però intaccare i confini del lavoro accessorio.

Il legislatore travasa la normativa sugli obblighi di comunicazione del lavoro intermittente nel lavoro tramite voucher: è previsto infatti un obbligo di comunicazione (tramite posta elettronica e sms) all'ispettorato nazionale del lavoro locale, 60 minuti prima dell'inizio della prestazione (Nella precedente formulazione, l'art 49 del D.lgs 81/2015, prevedeva tale comunicazione d'inizio prestazione "con riferimento ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi"). La comunicazione deve contenere i dati anagrafici del lavoratore, il luogo e la durata della prestazione, specificata nella data d'inizio e di fine; è prevista una deroga per il lavoro agricolo, nel quale la comunicazione potrà avvenire nell'arco di 3 giorni e non più 7 come prevedeva una precedente bozza. In caso di violazione degli obblighi di comunicazione si applica una sanzione amministrativa dai 400 ai 2400 euro per ogni lavoratore per cui sia stata omessa la comunicazione.

La ratio di tale intervento è stata esplicitata dallo stesso Ministro Poletti, ovvero garantire la tracciabilità dei voucher, scongiurando gli abusi più frequenti ovvero una prestazione più lunga di quanto i voucher descrivano, oppure un pagamento "spurio", in parte in nero, in parte tramite voucher.

Per quanto si possa affermare che il sistema di controllo ne esca rafforzato, è lecito chiedersi se tale rafforzamento basti a limitare l'abuso di voucher, oppure se sia un placebo per le proteste sollevate; un placebo consapevole del fatto che, pur con tutti i suoi limiti, l'istituto dei voucher faccia effettivamente emergere una fetta rilevante di lavoro in nero e che risponda molto bene a determinate esigenze di flessibilità (<http://www.bollettinoadapt.it/il-voucher-funziona-ammaziamolo/>).

È stato per l'appunto notato (<http://www.bollettinoadapt.it/dopo-il-correttivo-ancora-dubbi-sullefficacia-delle-norme-antifrode-per-il-lavoro-accessorio/>)

come questo “potenziamento” possa in realtà comportare una diminuzione delle sanzioni: infatti, se in precedenza la mancata comunicazione comportava l'applicazione della cd “maxi sanzione” per il lavoro in nero, ora comporta solamente l'applicazione della sanzione amministrativa. Il decreto quindi, nonostante le dichiarazioni ministeriali, allarga in realtà i metodi “legittimi” d'utilizzo improprio dei voucher, in quanto una sanzione amministrativa sanerà l'eventuale mancata o errata comunicazione, limitando la vera sanzione, quella per il lavoro in nero, solo ai casi in cui il datore non abbia acquistato alcun tipo di voucher.

Appare quindi necessaria una più profonda riflessione sulla materia del lavoro accessorio, in quanto l'attuale correzione normativa difficilmente arginerà i fenomeni d'abuso.

Nell'ambito delle riflessioni sopramenzionate riguardante il boom dei voucher, una parte di studiosi ha guardato alle radici dell'istituto, ovvero alla Legge Biagi, come possibile cura dagli abusi. Infatti, la Legge Biagi nell'introdurre il lavoro accessorio occasionale pagato tramite voucher, lo aveva confinato in attenti

paletti soggettivi e oggettivi, destinandolo a quelle fasce di mercato del lavoro ad alto rischio d'esclusione sociale e di povertà.

Un'altra interessante novità del decreto è la specificazione che il controllo sul lavoro accessorio verrà nella pratica affidato all'ANPAL, seguendo le direttive del Ministero del Lavoro. Inoltre, seppure alla lettera dedicata alla prevenzione e promozione della legalità, viene esplicitato un riferimento alla pratica dell'incorretto uso dei tirocini, un tema molto attuale nel mondo giovanile. Non è questa la sede per una riflessione in materia, ma ci si augura che sia un primo timido passo per approfondire tale argomento e controllarlo attraverso la neonata ANPAL.

Il decreto correttivo contiene inoltre numerosi interventi riconducibili alla medesima ratio di lotta alla povertà e alla disoccupazione; tali modifiche si concentrano nel cambiamento del D. Lgs 148/2015. In primis troviamo uno sgravio contributivo a favore di aziende sotto cassa integrazione, attuabile tramite *“accordi conclusi e sottoscritti in sede governativa [...] riguardanti casi di rilevante interesse strategico per l'economia nazionale che comportino notevoli ricadute occupazionali che comportino notevoli ricadute occupazionali, tali da condizionare le possibilità di sviluppo economico territoriale”*. Tale sgravio era già reso possibile dall'art. 6, comma 4, della legge n. 608/1996 richiamato dalla stessa norma modificata dal decreto correttivo. La novità è che non è più richiesto un aumento della produttività analogo al peso dello sgravio contributivo.

In secundis viene inserito un comma 3 bis all'art 41 che dà la possibilità di trasformare i contratti di solidarietà difensivi, in espansivi, mantenendo però il limite massimo di ore ridotte (quindi il 60%) e ponendo l'integrazione salariale al 50%, addebitando al datore di lavoro l'eventuale differenza con il contratto difensivo.

Inoltre viene concessa una **proroga d'intervento della CIGS per quelle cd. zone industriali in crisi complessa**, che altrimenti non potrebbero più accedervi, mettendo a rischio povertà ed esclusione dal mondo del lavoro circa 35.000 lavoratori. Per accedere alla proroga il neonato art.44 comma 11bis, prevede che l'azienda presenti un "*piano di recupero occupazionale che preveda appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori?*".

Le risorse allocate a tale scopo sono di 216 milioni di euro, da distribuire alle regioni a seconda del singolo caso concreto. Tali risorse andranno eventualmente ad aggiungersi a quelle che l'altra novità introdotta all'art 43, comma 6, svincola. Questa prevede l'aumento dal 5% al 50% la quota delle risorse regionali da destinare alle zone di crisi industriale complessa sotto cassa integrazione, o in alternativa ad azioni di politica attiva.

I maggior dubbi che sorgono a tal riguardo sono se questa imponente manovra, che s'innesci nel solco nelle infinite misure riguardanti casse integrazioni straordinarie e in deroga, **contenga davvero anche l'altra necessaria faccia della medaglia di un intervento della cassa, ovvero delle efficaci misura di politica attiva**. È infatti importante ricordare che la cassa integrazione può funzionare solo come strumento di transito, in attesa di efficaci misure di politica attiva, pena la trasformazione in mero strumento di politica passiva, una sorta di tappo legislativo alle falle delle crisi industriali.

È proprio su questo versante che il decreto non convince. Da un lato il ministro Poletti ha sottolineato che l'ANPAL parteciperà attivamente alla gestione delle zone di crisi industriale complessa, sperimentando proprio qui l'assegno di ricollocazione, dall'altro un richiamo più dettagliato dell'intervento

dell'ANPAL avrebbe giovato e garantito un maggior coordinamento nazionale.

Ad oggi infatti, l'unico richiamo della normativa ANPAL alle zone industriali di crisi complessa è l'art 9 lettera o del D.Lgs 150/2015 che prevede *“a richiesta del gruppo di coordinamento e controllo del progetto di riconversione e riqualificazione industriale, assistenza e consulenza nella gestione delle crisi aziendali complesse”*. È ovviamente necessario attendere la pratica dei singoli piani di recupero occupazionale per esprimere un pieno giudizio, ma fin da ora si può notare che, mentre il lato economico ha ricevuto una grande attenzione, quello delle politiche attive appare scarno, probabilmente anche a causa del fatto che l'ANPAL sia tutt'ora non pienamente operativa.

Il decreto interviene poi anche in materia d'apprendistato, continuando una triste tradizione di continui cambiamenti in tale materia, i quali non permettono il necessario sedimentarsi della normativa sui tessuti sociali, i veri protagonisti di questo tipo di contratto.

Se da un lato alcune modifiche riguardano disposizioni transitorie, le quali, seppur destanti qualche perplessità, risultano comunque avere un impatto limitato, altre invece riguardano le disposizioni finali del D.Lgs 81/2015 inerenti all'apprendistato di alta formazione e ricerca. In prima battuta si riduce il ruolo degli attori sociali nella regolamentazione e durata del contratto, passando da un loro parere vincolante, ad un mero parere consultivo, che le regioni e le province autonome non sono tenute a seguire. La ratio di velocizzare il percorso delle regioni che non si sono ancora dotate di tale regolamentazione è evidente, seppur sia altrettanto palese che il disuso di tale contratto sia dovuto particolarmente allo scarso coinvolgimento degli attori sociali, men-

tre i pochi casi virtuosi vedono proprio nel favore del tessuto sociale il loro ingrediente vincente.

L'altra modifica invece, prevede che, **in mancanza di regolamentazione regionale, la normativa in uso sia quella del decreto ministeriale** 12 ottobre 2015, fatto salve *“le convenzioni stipulate dai datori di lavoro o dalle loro associazioni con le università, gli istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative o di ricerca”*, ma solo fino alla giunta della regolamentazione regionale. Nella sua precedente formulazione il comma 5 prevedeva *“In assenza delle regolamentazioni regionali di cui al comma 4, l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione e di ricerca è rimessa ad apposite convenzioni”* le stesse sopracitate. Ora, il contenuto del decreto del 12 ottobre 2015 già prevedeva la sua vigenza nelle regioni che non provvedevano entro sei mesi a dotarsi di propria normativa (il termine è spirato il 21 giugno 2016). Pare che quindi la ratio della modifica sia chiarire che le convenzioni stipulate in quei sei mesi restino valide, nonostante l'entrata in vigore della normativa del decreto. Da un lato questo intervento chiarisce la situazione giuridica di tali convenzioni, dall'altro però tale soluzione pone in essere ben tre diverse possibili situazioni: regioni con propria regolamentazione, regioni in cui è in vigore il decreto e regioni in cui sono in vigore le convenzioni sopracitate fino all'arrivo della regolamentazione regionale.

Se il decreto cerca di prevenire problemi di certezza del diritto (tra l'altro tale certezza si scontrerà con problematiche interpretative scaturenti da eventuali discordie tra le convenzioni e la regolamentazione ministeriale), **in realtà pare quindi ammettere una situazione frammentata che difficilmente può semplificare il panorama giuridico dell'apprendistato.**

Nuovi e vecchi paradigmi nella vicenda Foodora*

di Emanuele Dagnino

Di fronte alle trasformazioni che stanno interessando il mondo del lavoro, una operazione fondamentale è quella di comprendere **continuità e discontinuità** delle dinamiche cui si assiste rispetto a quelle cui tradizionalmente si è assistito.

La vicenda **Foodora** che sta interessando le cronache giornalistiche degli ultimi giorni – ovvero lo “**sciopero**” attuato dai fattorini che consegnano i pasti in sella a biciclette – rappresenta un oggetto d’indagine particolarmente interessante.

Foodora si presenta, infatti, come un **servizio innovativo che rientra** in quella che viene con accenti differenti definita **sharing o on-demand economy**, e che si fonda, in termini generali, su un modello in cui una piattaforma tecnologica attivata tramite una applicazione consente il contatto tra un soggetto interessato ad un bene o un servizio ed un altro soggetto che ha la disponibilità di quel bene o può fornire quel servizio utilizzando risorse di cui è già in possesso (beni materiali – un trapano, una stanza –

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 ottobre 2016, n. 34.](#)

ma anche tempo, competenze, ecc.). Si tratta di un modello che ha espressioni molto diversificate che vanno dalle attività no profit a quelle for profit, da attività ad alto contenuto di competenze a quelle più semplici.

In questo caso ci troviamo di fronte ad un servizio for profit che non richiede competenze elevate.

Da questo punto di vista, **Foodora rappresenta il nuovo, quella tecnologia *disruptive* che modifica le modalità di produzione e consumo dei beni**, che grazie all'opera della tecnologia vengono allocate in maniera ottimizzata. È l'esaltazione della flessibilità, nella narrativa dell'aziende, per chi consuma e per chi presta il servizio di consegna ([si veda la pagina dedicata alle offerte per i rider sul sito della compagnia](#)). I fattorini possono gestire al meglio le proprie necessità orarie: si fornisce così una opportunità a chi presenta determinate necessità.

Sotto altri aspetti, a cominciare dalle ragioni della protesta, la vicenda denota, invece, la continuità rispetto a fenomeni da tempo osservati o addirittura tradizionali nel mondo del lavoro.

Al polo della flessibilità e del divertimento rispetto alla prestazione, si contrappone quello della precarietà e della natura di **lavoro a tutti gli effetti**, che deve essere remunerato dignitosamente e gestito nell'ambito di attività economiche che rispettino utilità sociale e sicurezza, libertà e dignità dell'essere umano, secondo i dettami di una Costituzione lavoristica quale quella italiana.

I fattorini, che **non operano quali dipendenti di Foodora**, utilizzando strumenti propri o forniti dietro cauzione dall'azienda, **fuoriescono così dalle tutele del diritto del lavoro** e lamentano condizioni di lavoro insostenibili quanto a paga (cottimo, po-

co più di 2 €) e sicurezza economica e lavorativa (delle problematiche dei lavoratori nella on-demand economy, si è parlato diffusamente [in un precedente articolo](#)). Quello che chiedono, sempre stando alla [cronaca giornalistica](#), è di essere assunti come *part timers* e di avere maggiori retribuzioni e tutele.

La prima **continuità** rilevabile è quindi nella **dialettica flessibilità/precarietà** che ha interessato i dibattiti degli ultimi anni: dialettica che si arena, talvolta, su questioni di tifo e di opportunità, ma che stenta, almeno in Italia, a portare a riflessioni profonde e a proposte costruttive.

La seconda è sicuramente quella della **controversia intorno alla natura giuridica del rapporto**: le tutele sono collegate allo *status* giuridico dei lavoratori, cosicché è chiaro che intorno alla classificazione del rapporto si gioca davvero tanto sia lato datoriale sia dal lato dei lavoratori. Non è un caso che contro aziende che utilizzano questo modello economico siano state intentate in tutto il mondo azioni per la riclassificazione del rapporto di lavoro. Ma è interessante anche notare che la richiesta per rientrare nell'ambito del diritto del lavoro (subordinato) individui quale strumento quello del **part time**: esistono esperienze estere di compagnie che offrono servizi on-demand che hanno deciso di riclassificare i propri lavoratori come *part timers*, [per diverse ragioni](#).

Inoltre, **continuità** sono date dalla prestazione oggetto di indagine: proprio la **vicenda del pony express** ha interessato le analisi giuslavoristiche intorno al dibattito subordinazione/autonomia e quindi tutela/non tutela, già a partire dagli anni '80 del secolo scorso. Il tentativo è quello di rispondere alla flessibilità richiesta dal mercato, attivando flessibilmente e su richiesta la forza lavoro necessaria: l'ambito dei servizi di consegna si

presta in particolar modo a tentativi di riorganizzazione in questo senso. L'**elemento di innovatività**, da questo punto di vista, è data dall'**estensione dei servizi oggi attivabili a richiesta**, grazie all'opera di queste piattaforme e quindi alla facilità di porre in contatto domanda ed offerta degli stessi (dal trasporto a prestazioni mediche, dai lavoretti in casa alla consulenza legale).

Ancora, è interessante concentrarsi sullo **strumento utilizzato dai lavoratori di Foodora**, così come da altri lavoratori della on-demand economy prima di loro (dal caso Uber a Deliveroo), per far valere le proprie ragioni: si è scelta l'**astensione dal lavoro**, ovvero lo **strumento dello sciopero, antico e simbolico nell'ambito dell'attività di autotutela collettiva da parte dei lavoratori**. E ciò, nonostante, i fattorini di Foodora non godano delle tutele e delle prerogative riconosciute in questo ambito ai lavoratori subordinati.

Stando alla cronaca giornalistica, alcuni collaboratori dell'azienda sarebbero stati disattivati dall'applicazione (impedendo di prestare il lavoro, [una sorta di licenziamento](#)) per aver partecipato ad una riunione per organizzare la protesta: nell'ambito di applicazione del diritto del lavoro, si tratterebbe di una condotta anti-sindacale ai sensi dell'art. 28 Statuto dei lavoratori.

Al contempo, la protesta coinvolge un elemento più innovativo, anche se non inedito: la protesta dei lavoratori si ricollega, come è [stato evidenziato](#), ad una **richiesta di partecipazione da parte dei consumatori**. La questione è particolarmente interessante in questo ambito, dal momento che esigenze di consumatori e lavoratori sono spesso messe su piatti diversi della bilancia, entrando quindi in concorrenza.

Questi brevi spunti tra discontinuità e continuità – se ne potrebbero aggiungere altri (tra questi: la narrativa del “lavoretto” da studente con cui si vuole negare la rilevanza della questione) – portano ad una considerazione di fondo. **Se da un lato le trasformazioni del lavoro sono innegabili, dall’altro le esigenze dell’uomo-lavoratore rimangono le stesse.**

In passato le **risposte** alle rivendicazioni di un lavoro decente sono state trovate principalmente in due fattori: la **legislazione lavoristica** e la **solidarietà tra lavoratori**, che trovava espressione nell’azione sindacale. I nodi focali sembrano ancora essere questi: una disciplina (più o meno corposa) di tutela, che sappia rispondere alle necessità di protezione dei lavoratori, e l’attivazione, grazie al riconoscimento di diritti in questo ambito, dell’azione sindacale, delle sue prerogative e dei suoi strumenti (oltre allo sciopero, fondamentale la possibilità di contrattazione).

Nelle questioni di diritto, così come in tutti gli altri ambiti culturali della vita umana, centrale risulta la **narrativa adottata**. Nel muoversi in questo ambito, come si è già detto, **la dialettica flessibilità/precarietà non è stata in grado di produrre risultati soddisfacenti**. Un **cambio di narrativa**, potrebbe a nostro parere essere d’aiuto: l’obiettivo dovrebbe essere quello della **sostenibilità**. Quello di sostenibilità sembra essere un termine e, quindi, un riferimento privo delle connotazioni che hanno inficiato il dibattito sulla flessibilità. Si tratta di un concetto che è capace di rispondere alle esigenze dei diversi *stakeholder*: la transizione verso un modello di *sharing/on-demand economy* sostenibile è infatti nell’interesse di tutti (consumatori, lavoratori, piattaforme, *policy makers*) e la promozione della sostenibilità richiede a tutti il ruolo di attori.

Un anno dopo il d.lgs. n. 149/2015 parte l'Ispettorato Nazionale del Lavoro*

di Pierluigi Rausei

Dopo il DPR 30 novembre 2015 di nomina del dott. Paolo Pennesi quale Direttore dell'Agenzia istituita per una regia unica delle ispezioni in materia di lavoro e previdenza e il D.P.R. 26 maggio 2016, n. 109 (GU 21 giugno 2016, n. 143), di approvazione del Regolamento recante lo Statuto della nuova Agenzia, nonché in seguito alla adozione del DPCM 23 febbraio 2016 (GU n. 225 del 26 settembre 2016), che contiene le disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento del nuovo Ente, con la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 29 del 26 settembre 2016 ha formalmente e ufficialmente preso avvio il nuovo *Ispettorato Nazionale del Lavoro* (INL).

L'avvio dell'INL ha luogo, peraltro, in regime transitorio, a seguito di *Protocollo di Avalimento* del 14 settembre 2016 (*“Protocollo d'intesa concernente l'avalimento delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse all'avvio*

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 ottobre 2016, n. 34.](#)

del suo funzionamento” sottoscritto dal Ministro del Lavoro e dal Direttore dell’INL) diffuso mediante la citata Circolare n. 29/2016, ad un anno di distanza dal decreto istitutivo, Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 149 (in vigore dal 24 settembre 2015), in materia di «razionalizzazione e semplificazione dell’attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale», attuativo della lett. l) del comma 7 dell’articolo unico della legge n. 183/2014.

Alla sottoscrizione del Protocollo di Avvalimento ha fatto immediato seguito l’insediamento (15 settembre 2016) del *Consiglio di Amministrazione* dell’INL – composto dal Dott. Ugo Menziani (Presidente) e dal Dott. Romolo De Camillis in rappresentanza del Ministero del Lavoro, dal Dott. Flavio Marica in rappresentanza dell’INPS e dal Dott. Agatino Cariola, in rappresentanza dell’INAIL – e del *Collegio dei Revisori* (DM 29 luglio 2016).

Primi passi per l’INL

Con l’art. 1 del d.lgs. n. 149/2015, dunque, viene istituita una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata “Ispettorato nazionale del lavoro”, chiamata ad integrare e unificare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell’INPS e dell’INAIL, assicurando una uniformità di azione ispettiva su tutto il territorio nazionale, attraverso i propri uffici territoriali.

Il nome scelto per la nuova Agenzia riecheggia come una sorta di ritorno alle origini della storia delle ispezioni del lavoro in Italia, giacché con legge 22 dicembre 1912, n. 1361, veniva istituito l’*Ispettorato dell’Industria e del Lavoro*, dapprima strutturato all’interno del Ministero dell’Agricoltura, Industria e Commercio (R.D. 27 aprile 1913, n. 431), in seguito organizzato nel Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (R.D. 3 giugno 1920, n. 700).

All'INL vengono riconosciuti personalità di diritto pubblico, autonomia di bilancio e autonomi poteri di organizzazione e funzionamento, ma esso è posto sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e sotto il controllo della Corte dei conti.

Spetta all'Ispettorato definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso INPS e INAIL (art. 17, DPCM 23 febbraio 2016).

Avvalimento di DGAI, DIL e DTL

L'art. 24 del DPCM 23 febbraio 2016, nel disciplinare l'avvio dell'Ispettorato dispone che nella fase di prima attuazione si prevede la possibilità per l'INL di svolgere le attività strumentali connesse al proprio funzionamento avvalendosi del personale e delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mediante appositi protocolli d'intesa stipulati per disciplinare le modalità di avvalimento, assicurando il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa.

Il Protocollo di Avvalimento del 14 settembre 2016 – che di fatto dà avvio alle attività dell'INL – rappresenta la materiale attuazione del disposto normativo ora richiamato.

Come sancito dall'art. 1 del Protocollo, infatti, lo stesso definisce modalità e limiti per l'avvalimento degli uffici del Ministero del lavoro da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro per lo svolgimento delle attività previste dagli articoli 1, comma 2, e 2, comma 2, del d.lgs. n. 149/2015, con specifico riferimento al coordinamento sul territorio nazionale della vigilanza e delle attività ispettive in materia di lavoro e legislazione sociale svolte dagli ispettori di Ministero, INPS e INAIL.

In concreto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del Protocollo di Avvalimento per svolgere le funzioni e le attività di propria competenza, l'INL si avvale della Direzione generale per l'attività ispettiva e delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro. L'Ispettorato detta le indicazioni operative necessarie, garantendo, in ogni caso, che gli stessi Uffici ministeriali proseguano nello svolgimento dei compiti istituzionali ad essi demandati secondo il vigente quadro normativo.

Evidentemente tutti gli atti compiuti in regime di avvalimento dagli Uffici centrale, interregionali e territoriali del Ministero restano imputati “*in via diretta ed esclusiva*” all'INL, il quale ne risponde anche nei confronti dei soggetti terzi (art. 2, comma 2, Protocollo di Avvalimento), tuttavia, rimane ferma la dipendenza gerarchica dal Ministero – con tutte le conseguenze, anche in materia disciplinare e di valutazione della *performance* – del personale di cui l'Ispettorato si avvale (art. 2, comma 4, Protocollo di Avvalimento).

Se per le attività strumentali l'INL può avvalersi delle Direzioni generali per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio e dei sistemi informativi dell'innovazione tecnologica e della comunicazione (art. 3, comma 1, Protocollo di Avvalimento), il personale in avvalimento utilizza le dotazioni logistiche e strumentali del Ministero del Lavoro, sulla base delle risorse finanziarie già stanziare in capo alle rispettive Direzioni generali coinvolte e con oneri a carico dell'Ispettorato solo a partire dal 1° gennaio 2017 (art. 4, Protocollo di Avvalimento).

L'avvalimento concordato fra Ministro del lavoro e Direttore dell'INL opera fino al trasferimento delle risorse umane e finanziarie all'Ispettorato e, in ogni caso, non oltre i 24 mesi successivi alla data che sarà indicata per l'effettivo inizio della

operatività diretta dell'INL; frattanto, specifici accordi delinearanno le modalità di avvalimento del personale per svolgere le attività di rispettiva competenza, mentre l'INL potrà richiedere in distacco temporaneo personale del Ministero per conseguire specifici obiettivi rispondenti ai propri fini istituzionali (art. 5, Protocollo di Avvalimento).

In caso di sopravvenute rilevanti novità normative, sostanzialmente incidenti sul conseguimento degli obiettivi, saranno concordate eventuali modifiche e integrazioni necessarie al Protocollo, che, comunque, deve intendersi risolto di diritto *ex art.* 1419 c.c. se le disposizioni di legge sopravvenute risulteranno incompatibili con quelle essenziali in esso contenute (art. 6, Protocollo di Avvalimento).

Le controversie, di qualsiasi natura, insorte sull'interpretazione o sull'applicazione del Protocollo, saranno composte amichevolmente e secondo equità entro 30 giorni, in mancanza di accordo entro tale termine la controversia insoluta sarà definita dal Ministro del lavoro, sentiti il Segretario generale del Ministero e il Direttore dell'Ispettorato (art. 7, Protocollo di Avvalimento).

Circolare n. 29/2016

La Circolare ministeriale n. 29/2016 non si limita a dare ufficialità alla stipula del Protocollo di intesa del 14 settembre 2016, sottolineando espressamente che tale documento “*rappresenta il primo atto attraverso il quale la nuova Agenzia unica per le ispezioni sul lavoro, ancora priva di una struttura amministrativa autonoma, potrà iniziare a dettare linee di indirizzo*” al fine di coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

La Circolare, dunque, evidenzia che per svolgere le proprie attività istituzionali l'INL si avvarrà **“primariamente”** della DGAI e delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro, che però dovranno continuare *“a svolgere ogni altra attività ad esse demandata dalla normativa vigente”*, in particolare la Direzione generale seguirà ad istruire e a rispondere agli interpelli di cui all'art. 9 del D.Lgs. n. 124/2004, mentre le Direzioni del lavoro dovranno continuare ad operare sulla base dell'Atto di indirizzo e delle Direttive del Ministro del lavoro, con specifico ed esplicito riferimento alla Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2016 e, in modo particolare, alla Direttiva in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale del 25 settembre 2014.

Proprio con riguardo a quest'ultima Direttiva la Circolare n. 29/2016 coglie l'occasione per richiamare l'attenzione delle Direzioni territoriali del lavoro rispetto alle funzioni essenziali di *“monitoraggio sulla consistenza dei dati organizzativi a livello nazionale e territoriale delle organizzazioni sindacali nel settore privato”*, sottolineando che – secondo i contenuti dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e dei successivi Accordi del 31 maggio 2013 e del 10 gennaio 2014, la Direttiva impegna la Direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali e le Direzioni del lavoro nella raccolta, elaborazione e messa a disposizione dei dati relativi ai risultati delle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU).

In effetti, la Direttiva del 25 settembre 2014 stabilisce che **“i Comitati provinciali dei garanti – presieduti dai direttori delle DTL in virtù delle competenze istituzionali (...) – provvederanno a raccogliere i dati elettorali relativi alla elezione delle RSU”**, con l'ulteriore specifico compito di *“raggruppare tali dati per ciascuna Organizzazione sindacale e di trasmetterli al CNEL e alla Direzione gene-*

rale della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali?". In questa fase di avvio delle attività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro tanto è il rilievo che il Ministero del Lavoro intende riconoscere alle funzioni proprie in tema di rappresentanza e rappresentatività sindacale che la effettiva realizzazione della raccolta dei dati da parte delle Direzioni territoriali del lavoro viene elevata, per sé sola, a "*elemento di valutazione dei Dirigenti*".

Avvio delle attività e progressiva funzionalità

Ad ogni buon conto, per garantire la progressiva funzionalità dell'Ispettorato nel periodo iniziale di avvio, il Ministro del lavoro ha nominato un apposito *Comitato operativo* (DM 9 agosto 2016), presieduto dal Direttore dell'Ispettorato e formato da un esperto dei ruoli del Ministero, uno dell'INPS e uno dell'INAIL (senza compensi), al fine di svolgere le seguenti funzioni (art. 12, d.lgs. n. 149/2015):

- a) coadiuvare il Direttore dell'Ispettorato nella definizione degli atti di indirizzo dell'attività di vigilanza da sottoporre alla Commissione centrale di coordinamento;
- b) assicurare ogni utile coordinamento tra Ispettorato, Ministero del lavoro, INPS e INAIL, sia per una corretta ed efficace gestione del personale ispettivo che per la definizione degli obiettivi in base ai piani di attività delle stesse istituzioni;
- c) adottare, in raccordo con il Direttore dell'Ispettorato, misure – anche di carattere economico e gestionale – finalizzate ad una più efficace uniformità dell'attività di vigilanza;
- d) monitorare le attività dell'Ispettorato, dopo il primo anno della sua istituzione, per valutarne la concreta funzionalità ed efficacia di azione.

Sedi, organi e organizzazione

Sul piano organizzativo, va rilevato che l'INL ha una sede centrale a Roma e 78 sedi nei territori regionali e provinciali, con contestuale assorbimento integrale delle sedi delle Direzioni territoriali del lavoro (DTL) e delle Direzioni interregionali del lavoro (DIL), nonché delle rispettive funzioni: gli uffici territoriali del Ministero del Lavoro transitano all'INL che deve coordinare e svolgere l'ispezione e la vigilanza in materia di lavoro e previdenza obbligatoria, secondo le direttive del Ministro del lavoro.

Con riferimento alla sede centrale dell'INL, si tenga presente che l'articolo 3, comma 1, *lettera a)*, del decreto correttivo 24 settembre 2016 modifica quanto disposto dall'articolo 1, comma 4, del D.Lgs. n. 149/2015 allo scopo di agevolare l'avvio del neoinstituito Ispettorato, riconoscendo alla nuova Agenzia unica delle ispezioni di lavoro e previdenza una maggiore flessibilità logistica e organizzativa. Specificamente il nuovo comma 4 del citato articolo 1 del D.Lgs. n. 149/2015 consente – seppure limitatamente alla fase di avvio dell'Agenzia – l'ubicazione della sede centrale non più soltanto presso un immobile demaniale o un immobile del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oppure dell'I.N.P.S., dell'I.N.A.I.L. o di altri Istituti previdenziali, ma anche presso un immobile già in uso al Ministero del lavoro anche se non di proprietà del Dicastero.

Organi

Sempre in base alle previsioni contenute nell'art. 3 del D.Lgs. n. 149/2015, gli organi dell'Ispettorato – che restano in carica per tre anni, con incarico rinnovabile per una sola volta – sono:

- il *Direttore* scelto tra esperti, oppure tra personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle Amministrazioni pubbliche o altro personale espressamente indicato (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, professori e ricercatori universitari), in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'Ispettorato;
- il *Consiglio di Amministrazione* nominato con Decreto del Ministro del Lavoro e composto da 4 dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale delle Amministrazioni pubbliche (ovvero magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, professori e ricercatori universitari) di provata esperienza e professionalità nelle materie affidate all'Ispettorato;
- il *Collegio dei revisori* nominato con Decreto del Ministro del Lavoro e composto da tre membri effettivi (due in rappresentanza del Ministero del Lavoro e uno in rappresentanza del MEF) e tre membri supplenti; i componenti del Collegio sono scelti tra i dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale non generale delle Amministrazioni pubbliche, in possesso di specifica professionalità; l'assegnazione delle funzioni di presidente del Collegio avviene secondo le modalità stabilite dallo Statuto.

L'art. 4 del d.lgs. n. 149/2015 definisce puntualmente i compiti e le attribuzioni che il legislatore delegato affida ai singoli organi dell'Ispettorato.

Il *Direttore* è il rappresentante legale dell'Ispettorato e a lui sono assegnati i poteri e la responsabilità della gestione in uno con la responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal Ministro del Lavoro, rispetto ai quali è chiamato a provvedere

all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida adottate d'intesa con il CdA e approvate dal Ministro del lavoro.

Sempre al Direttore spetta proporre alla Commissione centrale di coordinamento (art. 3 del d.lgs. n. 124/2004) gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ispettive.

Ai fini dell'esercizio della vigilanza da parte del Ministero competente, la norma prevede che il Direttore deve riferire periodicamente al Ministro del lavoro e al CdA circa l'attività svolta dall'Ispettorato, in merito alla quale ha anche l'obbligo di presentare una relazione annuale.

Infine, il Direttore può proporre all'approvazione del Ministro del lavoro, di concerto con il MEF, modifiche ai regolamenti interni di contabilità.

Il *CdA* è convocato dal suo Presidente che stabilisce l'ordine del giorno delle sedute, alle quali partecipa di diritto il Direttore dell'Ispettorato. Il CdA coadiuva il Direttore nell'esercizio delle attribuzioni allo stesso assegnate, oltre a deliberare il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa e di investimento.

Il *CdR* svolge il controllo di regolarità amministrativa e contabile sull'attività dell'Ispettorato ai sensi del decreto legislativo n. 123/2011, nonché, in quanto applicabili, degli articoli 2397-2409 codice civile.

Organizzazione

Sul piano organizzativo, il DPCM 23 febbraio 2016 contiene le disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'INL, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 149/2015, rideterminando in modo uniforme il trattamento di missione del personale ispettivo (dell'Ispettorato, dell'INPS e dell'INAIL) mantenendo la misura dell'indennità chi-

lometrica, alla luce dell'utilizzo abituale del proprio mezzo di trasporto da parte degli ispettori per svolgere ordinariamente la propria attività istituzionale, portando con sé strumenti informatici, fotocamere e altre attrezzature di lavoro (sebbene l'Ispettorato sia chiamato a stipulare specifici protocolli d'intesa con Regioni ed enti locali e con le aziende di trasporto pubblico regionale e locale per facilitare la mobilità del personale ispettivo). Inoltre il DPCM garantisce l'omogeneizzazione delle dotazioni strumentali (anche informatiche) del personale ispettivo e lo svolgimento dell'attività ispettiva con modalità flessibili e semplificate.

L'Ispettorato nasce con una dotazione organica iniziale non superiore a 6357 unità (con qualifiche dirigenziali e non), nell'ambito della quale vengono previste due posizioni dirigenziali di livello dirigenziale generale e 88 posizioni dirigenziali di livello non generale, oltre ad essere ricomprese tutte le unità di personale già in servizio presso le DIL e le DTL nonché presso la Direzione generale per l'attività ispettiva (DGAI) del Ministero del lavoro. Il trattamento normativo e retributivo del personale dirigenziale seguirà ad essere determinato in base alla contrattazione collettiva dell'Area I, così pure quello del personale non dirigenziale continuerà ad essere regolato dalla contrattazione collettiva del comparto Ministeri (art. 6, d.lgs. n. 149/2015).

Al personale civile si aggiunge il personale militare del Comando carabinieri per la tutela del lavoro (istituito presso la sede nazionale dell'INL) che opera presso le sedi territoriali dell'Ispettorato con un contingente di carabinieri dipendente funzionalmente dal dirigente dell'Ispettorato territoriale e gerarchicamente dal Comandante dell'articolazione del Comando carabinieri per la tutela del lavoro.

L'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri e il coordinamento con l'Ispettorato è assicurato con la definizione di linee di condotta e programmi ispettivi periodici, da parte del Direttore dell'Ispettorato. I Carabinieri delle strutture del Comando per la tutela del lavoro, nell'esercizio delle proprie funzioni, hanno gli stessi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell'Ispettorato, fatto salvo il potere di conciliazione monocratica (art. 11, d.lgs. n. 124/2004).

Il DPCM 23 febbraio 2016 l'individua la dislocazione sul territorio nazionale degli uffici territoriali dell'Ispettorato, pari a 4 Ispettorati interregionali (art. 3, DPCM) e a 74 Ispettorati territoriali (art. 4, DPCM), confermando l'articolazione delle strutture periferiche su due livelli interregionale e territoriale, oltre a definire gli assetti e gli organici del personale del Comando carabinieri per la tutela del lavoro (confermando l'articolazione territoriale dei Nuclei Carabinieri Ispettorato Lavoro) e i contenuti della dipendenza funzionale delle unità territoriali dal dirigente preposto all'Ispettorato territoriale (art. 16, DPCM).

Funzioni e coordinamento

Infine, appare opportuno segnalare che all'Ispettorato sono assegnate le funzioni e le attribuzioni già in essere in capo al Ministero del Lavoro e alle DIL e DTL, nonché ai servizi di vigilanza di INPS e INAIL, vale a dire, precisamente (art. 2, d.lgs. n. 149/2015; art. 1, DPCM 23 febbraio 2016; art. 2, Statuto):

– svolgere e coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, compresi: la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (nei limiti dell'art. 13, D.Lgs. n. 81/2008), gli accertamenti in materia di in-

fortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali e di tariffa dei premi, la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle Direttive di prodotto;

- proporre gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettuare il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- gestire le vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- emanare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria (previo parere conforme del Ministero del Lavoro) e adottare Direttive operative per il personale ispettivo;
- curare la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale ispettivo;
- svolgere le attività di prevenzione e promozione della legalità a contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 8, D.Lgs. n. 124/2004);
- svolgere attività di studio e analisi sui fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e sulla mappatura dei rischi per meglio orientare l'attività di vigilanza;
- gestire le risorse assegnate, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;
- svolgere ogni ulteriore attività, connessa allo svolgimento delle funzioni ispettive, demandata dal Ministro del Lavoro;
- riferire al Ministero del Lavoro, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle stesse amministrazioni.

Da ultimo, sul piano delle funzioni, sebbene il d.lgs. n. 149/2015 abbia una portata generale e amplissima rispetto alle materie e alle attività, l'articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto correttivo 24 settembre 2016 – raccogliendo le specifiche richieste in tal senso avanzate dalle Commissioni Lavoro del Se-

nato e della Camera nei rispettivi pareri espressi sul provvedimento del Governo – precisa che le direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nei confronti del Direttore dell'INL devono contenere anche “specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio”, mentre le attività dell'Ispettorato oltre a concentrarsi sul contrasto del lavoro sommerso e irregolare deve occuparsi espressamente anche dell'uso non corretto dei tirocini.

Per razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva si prevedono forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di INPS e INAIL con riconoscimento in capo all'Ispettorato del potere di dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo, definire tutta la programmazione ispettiva e individuare le specifiche modalità di accertamento.

Quanto ai profili di coordinamento (art. 11, commi 4-7, d.lgs. n. 149/2015), ferme restando le rispettive competenze, l'Ispettorato si coordina con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale al fine di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi, evitando la sovrapposizione degli interventi, a tal fine con i medesimi enti opereranno appositi protocolli, allo scopo di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi.

Inoltre, a fronte del potere dell'Ispettorato di svolgere l'attività ispettiva su tutto il territorio nazionale, mentre attualmente il Ministero del Lavoro non è presente in Sicilia e Trentino-Alto Adige, dove le competenze ispettive sono affidate, rispettivamente, alla Regione Siciliana e alle Province autonome di Trento e Bolzano, il d.lgs. n. 149/2015 prevede che l'Ispettorato debba stipulare appositi protocolli d'intesa nella Regione Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano per

garantire l'uniforme svolgimento dell'attività di vigilanza, nei rispettivi territori, oltre ad evitare la sovrapposizione degli interventi ispettivi.

La norma stabilisce espressamente che INPS, INAIL e Agenzia delle entrate devono mettere a disposizione dell'Ispettorato, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni, sia in forma analitica che aggregata, utili alla programmazione e allo svolgimento dell'attività di vigilanza e di difesa in giudizio, al fine di orientare l'azione ispettiva verso imprese che evidenzino fattori di rischio sul piano del lavoro irregolare o della evasione od omissione contributiva e per una maggiore efficacia della gestione del contenzioso; l'inosservanza di tale disposizione comporta l'applicazione delle norme in materia di responsabilità dirigenziale.

Di assoluto rilievo, per un efficace e serio coordinamento, appare la previsione in base alla quale ogni organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale ha l'obbligo di raccordarsi preventivamente con le strutture nazionali e territoriali dell'Ispettorato, al fine di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi (art. 11, comma 6, d.lgs. n. 149/2015).

Infine, seppure il d.lgs. n. 149/2015 intenda comunque fare salva la possibilità per Ministero del lavoro, INPS e INAIL di svolgere "accertamenti tecnici", funzionali allo svolgimento delle rispettive attività istituzionali, gli stessi Enti devono assicurare ogni forma di collaborazione utile ad un efficiente svolgimento dell'attività di vigilanza.

Dal Jobs Act alle pensioni: la narrazione renziana alla resa dei conti*

di Francesco Nespoli

All'indomani della pubblicazione degli ultimi dati provenienti dall'Osservatorio sul precariato dell'Inps che riportano **il continuo calo delle attivazioni dei contratti a tempo indeterminato e l'aumento annuale del 28% dei licenziamenti disciplinari**, Tommaso Nannicini e Filippo Taddei (rispettivamente sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e responsabile per l'economia del PD) scrivono su L'Unità per difendere “**la riforma che ha ridotto le tasse sul lavoro a tempo indeterminato, cambiato le regole contrattuali ed esteso gli ammortizzatori**”.

Da qualche mese in materia di lavoro una differenza prima visibile tra la **comunicazione della politica** e la **comunicazione dei tecnici** tende a svanire. Lo dimostra il susseguirsi di interventi dei tecnici del governo sulle pagine dei giornali. Nel caso in questione, dopo una spiegazione tecnica, il ragionamento si conclude constatando “**il complesso effetto positivo di una riforma che ha rafforzato il lavoro stabile e ha dato più tutela effettiva ed**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35](#). Pubblicato anche su *Linkiesta*, 20 ottobre 2016.

opportunità a una grande fetta di lavoratori italiani esclusi dalla crisi”.

In effetti da quando i primi tasselli della riforma del lavoro sono stati introdotti, nella vicenda del lavoro italiano di precario c'è innanzitutto la reputazione del **Jobs Act** stesso. Un eventuale **aumento del numero di licenziamenti è sempre stato infatti la minaccia principale** per la credibilità della riforma raccontata da Renzi, secondo il quale **il superamento dell'articolo 18** non era un modo per rendere più facile risolvere rapporti di lavoro, ma al contrario una misura per rimuovere “gli alibi” alle assunzioni.

Si tratta di un fenomeno allettante per i media, che si inserisce molto facilmente nella **narrativa della precarizzazione del paese** e che nel contesto attuale risulta ancora più nociva. Il Jobs Act ha infatti messo “il carro” della liberalizzazione dei licenziamenti davanti ai “buoi” delle politiche attive, scommettendo su una **ripartenza dell'economia** che però non si è manifestata nei termini attesi. Il risultato è che è diventato plausibile per i cittadini il seguente racconto alternativo: **il mercato del lavoro si presenta stagnante, ed esauriti gli incentivi alle assunzioni, le imprese con prospettive economiche incerte assumono facendo ricorso al tempo determinato** (anch'esso liberalizzato dal Jobs Act in via emergenziale) **e interrompendo rapporti di lavoro non più sostenibili**. Il che non darebbe adito ai toni allarmistici che compaiono sui giornali se il pilastro delle politiche attive e di ricollocazione non ritardasse ad essere implementato.

Comprensibile allora che si serrino le fila della comunicazione politica ricorrendo alle prime linee dei tecnici, come Nannicini e Taddei che, ripetutamente e condivisibilmente, in passato sono

stati tra coloro che hanno invitato alla cautela di giudizio, rammentando come valutazioni affidabili sul Jobs Act debbano essere fatte **nel lungo periodo**. Nemmeno stupisce che l'argomentazione seguita faccia leva su una dicotomia retorica fondamentale della quale i tecnici sarebbero i **garanti**, quella secondo cui "le opinioni sono importanti, ma i fatti lo sono di più".

A sorprendere è piuttosto il fatto che anche il contributo politico (legittimamente politico) dei tecnici non ripiani la confusione emersa con l'aumento della pubblicazione di dati sul lavoro di diversa provenienza istituzionale. **Confusione che contraddistingue un dibattito ormai esausto sul supposto "effetto Jobs Act"**. È infatti comprensibile che si facciano valutazioni sulle dinamiche indotte dalla riforma usando i dati di flusso dell'Inps, ossia quei dati che registrano tutto quanto accaduto nei mesi di riferimento, mentre quelli Istat, statistici, campionano invece la situazione puntuale del mercato del lavoro ad una determinata data. Come diceva lo stesso Nannicini insieme a Marco Leonardi (economista consigliere di Renzi) a febbraio di quest'anno, parlando di assunzioni e licenziamenti, **è la dinamica di flusso che conta**. Bisogna domandarsi insomma: cosa succede nel mercato del lavoro rispetto ad assunzioni e licenziamenti, le prime incentivate economicamente, i secondi resi normativamente più semplici.

In questo senso semmai si registra la carenza di dati più approfonditi che permettano di verificare correlazioni che sono sin qui solo ipotetiche. Non sappiamo per esempio **quanti dei licenziamenti segnalati dall'Inps riguardino contratti a tutele crescenti**, il che dirimerebbe le rispettive accuse di catastrofismo e di edulcorazione. Su questo piano però nemmeno il governo è esente da responsabilità retoriche visto che parlando

dell'occupazione complessiva post Jobs Act, **ha sempre attribuito deterministicamente tale aumento (i famosi circa 600 mila occupati in più) proprio e solo alla riforma.** Come se i fattori internazionali (prezzo del petrolio, dollaro debole e quantitative easing) non esistessero, e omettendo che l'aumento è stato tutto concentrato nella fascia over 50, fatto che induce i più a pensare agli effetti della riforma Fornero delle Pensioni.

D'altronde però questa comunicazione declamatoria e combattiva **fa il paio con la strategia politica impostata da Renzi,** ossia con il decisionismo della rottamazione, contrario semanticamente a ogni tipo di sperimentazione e di controvertibilità delle scelte. Un approccio che non mette al primo posto la valutazione e il monitoraggio, perché proclamando la bontà a prescindere di una misura, non ha altra scelta che quella di celebrarne gli effetti sistemici positivi.

Si tratta però di una comunicazione abbastanza **esausta** e che in vista del referendum costituzionale ha lasciato largamente spazio ad un'altra materia che, significativamente, appartiene sempre alla sfera del lavoro: le pensioni. A pensar male si fa peccato, ma questa scelta pare razionale rispetto a fini di consenso politico se si considera che i giovani sono tradizionalmente più disaffezionati al voto.

La distrazione occorsa nel dibattito pubblico è però importante visto che la generazione che costituisce un problema fondamentale per il mercato del lavoro italiano e che va incontro a una **nuova povertà** rispetto a quella precedente è proprio quella dei giovani. è quindi **come se il governo avesse abbandonato la possibilità di comunicare ai giovani,** che pure sarebbero interessati al pensiero del governo rispetto al loro futuro.

Il fatto si spiega anche con la mancanza di argomenti a disposizione della politica: come ha detto più volte Renzi, **di Garanzia Giovani è meglio non parlare**, mentre le altre politiche attive, che sarebbero più allettanti proprio per un pubblico che le vecchie tutele non le ha mai conosciute, ritardano.

Tutti questi nodi del consenso generazionale stanno per venire al pettine. **Il Jobs Act è stato il primo e principale strumento di consenso di Renzi** e l'intervento con il quale il premier ha identificato la sua capacità riformatrice. Al di là del suo portato simbolico, il superamento dell'articolo 18 ha contato sin qui positivamente per gli equilibri politici, nel rapporto con i "compagni di maggioranza" e le imprese. Rischia però di rovesciarsi in squilibrio in assenza della contrappeso delle politiche attive. **Se il gioco è valso la candela in termini di consenso complessivo si vedrà con referendum costituzionale**, a sua volta personalizzato da Renzi. Una personalizzazione ormai definitiva, come sembra dire l'assenza di discussione sul merito della questione nel dibattito pubblico. La consultazione si è già fatta quindi collettore di una percezione sociale della condizione del paese e dell'operato del Governo; percezione nella quale l'ultima riforma del lavoro conta evidentemente molto. Licenziamento più licenziamento meno, non pare quindi esagerato guardare al referendum costituzionale come ad un banco di prova degli effetti comunicativi del Jobs Act.

Big data e lavoro: le sfide della workforce analytics*

di Emanuele Dagnino

Durante una recente [relazione alla conferenza “Building European Data Economy”](#), Günther Oettinger, Commissario responsabile per l’economia e la società digitali, ha ribadito come i *data* siano diventati «un bene di grande valore socio-economico», aggiungendo poi che è necessario «costruire un ecosistema *innovation-friendly* in cui le aziende private trovino i giusti incentivi per investire nella *data economy*». È d’altronde dalla Comunicazione della Commissione COM(2014)442 (dal titolo *Towards a thriving data-driven economy*) del 2014, che **a livello di Unione si è riconosciuta la centralità dei dati per le prospettive di sviluppo economico.**

Come sottolinea la Commissione «**i dati sono il fulcro dell’economia e della società della conoscenza del futuro**», dal momento che la produzione di nuova conoscenza passa proprio dall’analisi e dallo studio dei dati finalizzata all’**estrazione da essi di informazioni rilevanti**. Mai come oggi c’è stata una così ingente disponibilità di dati: essi sono prodotti

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.](#)

in tutti i contesti sociali e produttivi, in una mole tale da rendere inadeguate le tradizionali modalità di analisi. È qui che entra in gioco il **fenomeno dei *big data***: le nuove tecnologie consentono di trattare questa ingente mole di dati simultaneamente e di acquisirne informazioni di grande importanza, che istituzioni ed aziende possono sfruttare nei loro processi organizzativi e decisionali (per una breve analisi di rischi e opportunità si veda [G. Machì, *Big data: possibilità e pericoli derivanti dall'introduzione in azienda*](#)).

Non stupisce, quindi, che molte recenti analisi abbiano eletto i ***big data* a fattore qualificante della trasformazione digitale del lavoro**, insieme alla diffusione di internet e degli smartphone (C. DEGRYSE, *Digitalisation of the economy and its impact on the labour markets*, ETUI, Working Paper 2016.02) e che le **aziende stiano destinando risorse sempre maggiori alla *data analytics***, al fine di utilizzare le informazioni derivanti per prendere decisioni nei diversi ambiti di operatività, dalle politiche di business agli aspetti organizzativi e di gestione del personale.

Quest'ultima pratica, ovvero quella dell'**utilizzo dei *big data* a fini di gestione delle risorse umane, viene definito**, tra gli altri modi, come ***workforce o people analytics***. L'idea è quella secondo cui l'analisi dei dati permetta non solo di conoscere al meglio il funzionamento dei processi produttivi e le *performance* dei lavoratori, ma anche di prevedere le potenzialità di un candidato o la possibile resa di un lavoratore all'interno di un determinato gruppo di lavoro o ancora i comportamenti futuri (es. possibilità di successo, assenteismo, tasso di *retention*). **Dal momento che si tratta di una pratica in via di diffusione e che sempre più decisioni, tanto in fase pre-assuntiva quanto durante il rapporto, si baseranno su informazioni ottenute tramite**

L'analisi di *big data*, si ritiene importante cominciare ad interrogarsi su quali siano le caratteristiche di queste attività e su come esse impattino sui lavoratori e sulla normativa di diritto del lavoro e di tutela della privacy.

È questa una esigenza che è già stata avvertita nel contesto statunitense, dove la *people analytics* ha avuto una diffusione precedente, come prova un **primo interesse da parte della dottrina giuslavoristica** (tra i recenti interventi si segnala, [M. T. Bodieetal., *The Law and Policy of People Analytics*, University of Colorado Law Review, forthcoming](#)), nonché da parte di **alcune istituzioni**.

Da segnalare, a questo proposito, un recente convegno tenutosi presso la **U. S. Equal Employment Opportunities Commission**, dal titolo “*Big Data in the Workplace: Examining Implications for Equal Employment Opportunity Law*” ([di cui è possibile consultare il resoconto per la stampa, oltre che le testimonianze scritte dei partecipanti](#)).

Quello che emerge da queste ed altre analisi sulla tematica è un **quadro in chiaroscuro**, dove all'*analytics* vengono riconosciute potenzialità non solo rispetto agli interessi delle aziende, ma anche rispetto a quelli dei lavoratori, rilevandosi al contempo i rischi insiti in questa modalità di *management*.

Si sostiene, da un lato, che le analisi dei dati e la *predictive analytics* siano in grado di **ridurre le problematiche connesse alla valutazione umana, che può essere influenzata da pregiudizi, consci o inconsci**, promuovendo così maggiore oggettività nelle decisioni.

Dall'altro lato, oltre a sollevarsi la **questione**, abbastanza ovvia date le modalità di queste operazioni, **relativa al rispetto della privacy dei lavoratori o potenziali lavoratori** (tanto con riferimento alla consapevolezza rispetto al trattamento quanto con riferimento alla natura dei dati raccolti e alla loro qualità), è necessario sottolineare come **l'effetto antidiscriminatorio non debba essere sovrastimato**.

Si rileva, infatti, come un **trattamento di dati così corposo possa essere volontariamente sfruttato per ottenere informazioni vietate** al fine di orientare le proprie scelte e grazie alle potenzialità di analisi delle nuove tecnologie, potrebbe ottenere tale esito trattando dati che apparentemente non hanno correlazione con l'informazione vietata. Ma **vi è di più**: gli esiti della *people analytics* dipendono sostanzialmente da come il procedimento di analisi è impostato in tutte le sue diverse fasi, dalla selezione e raccolta dei dati agli *output* dell'analisi. **In base alle modalità di costruzione del procedimento anche l'azienda che non abbia finalità discriminatorie, potrebbe inconsapevolmente introdurre *bias* nel processo di trattamento, che con un effetto a catena si riproporrebbero negli esiti, con effetti discriminatori**. Per esempio, se si dovesse costruire un modello di dipendente, così da poter selezionare il miglior candidato per una posizione, basandosi sui dati di altri lavoratori che abbiano precedentemente coperto la stessa posizione, tale modello potrebbe intrinsecamente riprodurre caratteristiche che non sono relative alle attitudini professionali, ma più legate alla composizione del gruppo di riferimento, laddove vi sia un predominio – per esempio di un genere (uomini piuttosto che donne) – nel campione selezionato.

Si segnala, ancora, la questione dell'affidabilità dell'**analisi predittiva**, dal momento che essa sembra tenere conto, in molti casi, più che altro di correlazioni, che non spiegano di per sé il rilievo del dato rispetto al modello costruito (si pensi all'analisi dei *like* su un social network).

Di fronte a questo quadro, si ritiene quindi necessario approfondire quali siano i risvolti di tale pratica e quando essa possa definirsi legittima nel contesto interno, che pure presenta una disciplina lavoristica e di tutela della riservatezza più corposa rispetto a quella statunitense.

Risulta, allora fondamentale domandarsi, quando risulti applicabile la normativa sulla privacy e in che modalità, tenendo nella dovuta considerazione il nuovo Regolamento Europeo in materia di protezione; quando possa entrare in gioco l'art. 4 dello Statuto dei lavoratori, così come recentemente novellato e quando il trattamento possa configurarsi come una indagine vietata ai sensi dell'art. 8 della stessa legge; e ancora quali siano le tutele offerte dalla disciplina antidiscriminatoria interna rispetto a tali pratiche. E questo limitandosi agli impatti sul piano individuale, ma il discorso potrebbe essere esteso alle decisioni che riguardano gruppi di lavoro o in generale l'organizzazione.

Ma oltre a verificare lo *status quo*, risulterà imprescindibile **interrogarsi anche sulla capacità della tradizionale strumentazione giuslavoristica di rispondere a questa ennesima espressione dello sviluppo tecnologico.** Come intervenire su una discriminazione operata da un algoritmo? Chi ne è responsabile?

Come ha brillantemente sottolineato Lawrence Lessig (L. Lessig, *Code is Law*, Basic Book, 2006), **il diritto deve confrontarsi con il fatto che nel mondo cibernetico «code is law»** (il codice è la legge) e che le strutture hardware e software che costituiscono il mondo cibernetico, ne dettano anche le regole di funzionamento.

Ci sembra questa essere una indicazione importante: il concetto di *data protection by design*, fatto proprio dal nuovo Regolamento Europeo, recepisce questa indicazione, spostando l'attenzione dal momento della implementazione del processo a quello del design.

Come questo rilievo possa essere colto negli altri ambiti di interesse dei *big data* è ancora da definire: il diritto del lavoro, al pari della contrattazione collettiva, si sono dotati di numerosi strumenti nella propria storia e dovranno essere in grado di rispondere alle nuove sfide, adattandosi o rinnovandosi.

Il vero dato sull'occupazione è che il Jobs Act va completato*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Non passa settimana senza che il lavoro e le sue statistiche occupino con forza il dibattito pubblico generando schiere contrapposte di detrattori del governo e di strenui difensori dei risultati del Jobs Act. Il clima di scontro è favorito dalla diffusione costante di numeri e dati che, dall'avvio dell'ultima riforma del lavoro, vengono rilasciati da diversi enti nazionali e internazionali. Se infatti sommiamo Istat, Inps, Ministero del Lavoro, Isfol, Banca d'Italia, Eurostat e Ocse, solo per citarne alcuni, e consideriamo che spesso si tratta di dati che provengono da fonti diverse ed elaborati con tecniche statistiche differenti, è facile immaginare la confusione che si può generare. I dati non sono neutrali, possono essere interpretati e offerti al pubblico in modi diversi a seconda dell'opinione che si vuole generare. Così si può passare dalle cifre di Bankitalia della scorsa settimana che ci informavano di essere tornati al numero di occupati pre-crisi a quelli dell'Inps di questa settimana che fotografano uno scenario diverso, con un 2016 caratterizzato dalla caduta libera del numero di contratti di lavoro, e in tutto questo l'Istat che negli ultimi

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35](#). Pubblicato anche su *Avvenire*, 20 ottobre 2016.

mesi certifica una sostanziale stagnazione del mercato del lavoro italiano. Come è possibile tutto questo? La spiegazione si ottiene approfondendo la natura dei singoli numeri e dati. **La Banca d'Italia nelle sue elaborazioni tiene conto ad esempio non solo degli occupati residenti nel nostro paese ma anche di coloro che vi lavorano ma non vi risiedono**; in questo modo i numeri assoluti sono più alti. L'INPS invece non si occupa di statistiche ma di dati amministrativi, ossia certifica tutti i nuovi contratti che vengono firmati ogni giorno, ed è bene ricordare che può capitare il caso di un lavoratore che si trova ad avere più di un contratto. È chiaro quindi come non conoscendo queste informazioni basilari su come i numeri sono ottenuti spesso si paragonano dati molti diversi e andrebbero letti in parallelo.

Qual è quindi veramente la situazione del mercato del lavoro italiano che gli ultimi dati dell'Inps ci consegnano? Proviamo ad andare con ordine. **Nei primi 8 mesi del 2016 il numero di nuovi contratti di lavoro stipulati in Italia è calato dell'8,5%**, soprattutto a causa di un forte crollo dei contratti a tempo indeterminato, che sono diminuiti del 32,9%, ben 392 mila in meno dello stesso periodo dell'anno precedente. Crescono invece i contratti a termine del 2,5% e quelli di apprendistato del 18%, mentre diminuiscono anche i contratti stagionali del 7,4%, dato negativo se pensiamo che nel mese di agosto questi tipi di contratto sono più utilizzati rispetto ad altri momenti dell'anno. In pratica ad agosto su 100 nuovi contratti avviati solo 25 erano a tempo indeterminato, mentre lo scorso anno erano 10 in più.

Tutto questo si può spiegare con la riduzione degli incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato a partire dall'inizio del 2016. Se prima ad una impresa che era intenzionata ad assumere un nuovo lavoratore conveniva economica-

mente scegliere questo tipo di contratto, oggi non è più così vantaggioso e i numeri lo dimostrano. In tanti hanno cercato di giustificare questi dati sostenendo che le imprese hanno anticipato le assunzioni previste per quest'anno al 2015, per approfittare degli incentivi, ma se questo poteva avere un senso per spiegare le cifre dei primi mesi dell'anno, è difficile pensare che il calo delle assunzioni di giugno-luglio-agosto sia dato da questo motivo.

Se quindi le statistiche dell'Istat degli ultimi mesi ci dicono che il numero degli occupati (non dei contratti) è stazionario, il trend dell'Inps, che è negativo lungo tutti gli ultimi 8 mesi, ci fa immaginare che nei prossimi mesi assisteremo, purtroppo, ad un calo di occupazione, o quantomeno non ad una forte ripresa come ci auspicheremmo. Se infatti il numero di lavoratori oggi è molto simile a quello del 2008, non bisogna dimenticare che negli anni di crisi la popolazione è aumentata, per cui non possiamo più accontentarci degli occupati di qualche anno fa, motivo per cui il tasso di occupazione è ancora sotto i livelli pre-crisi. Infatti, pur con i miglioramenti che si sono visti, e che sembrano chiaramente oggi determinati unicamente dalla presenza di forti incentivi nell'anno passato, l'Italia resta l'ultimo paese in Europa per tasso di attività, ossia per numero di persone attive rispetto al totale della popolazione. **Oggi nel nostro Paese continuano a lavorare solo un terzo delle persone, il numero dei disoccupati è fermo da un anno a circa 2,9 milioni e quello degli inattivi supera i 14 milioni.**

Ma oltre al tentativo di riordinare numeri e dati è importante cercare di leggere le trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, per evitare di rimanere imbrigliati nel dibattito contingente. È emblematica in questo senso la polemica che si è generata a fronte dell'aumento, certificato dall'INPS, dei licenziamenti per

giusta causa, che nell'ultimo anno sono cresciuti di circa il 31%. Questo dato, in parte prevedibile dopo le novità in materia di articolo 18 introdotte dal Jobs Act, è stato letto come un fallimento della riforma che ha portato più lavoratori a perdere il lavoro. Lo stesso dato però può farci dare un giudizio diverso, seppur sempre critico: infatti in un mercato del lavoro moderno la possibilità di terminare un rapporto di lavoro è più elevata e proprio per questo è fondamentale sviluppare tutto un sistema di politiche del lavoro che consentano a chi ha perso il posto di trovarne altri, di ricollocarsi e riqualificarsi a seconda delle condizioni di mercato. Analizzato sotto questa angolatura il dato è molto differente e introduce un elemento fondamentale, ossia che il concetto di politiche occupazionali e quello di politiche del lavoro non vanno confusi. Le prime si esercitano attraverso gli incentivi fiscali ed altre leve economiche, sono utili in periodo di crisi e spesso non hanno una visione a lungo termine, per questo devono essere accompagnate dalle seconde che, intervenendo sulla regolazione dei meccanismi di domanda e offerta di lavoro possono incidere in modo strutturale. **Oggi si discute molto sugli effetti delle politiche occupazionali, degli effetti degli incentivi, incagliandosi in analisi di breve termine,** mese dopo mese e settimana dopo settimana evitando sempre di allargare lo sguardo verso quelle politiche del lavoro che davvero possono aiutare a risolvere i problemi storici del nostro mercato. Parliamo di un moderno sistema di politiche attive che, dopo gli annunci degli scorsi mesi oggi sembra essere tornato nel dimenticatoio, politiche educative che davvero facciano incontrare giovani e lavoro, un panorama contrattuale che non si fossilizzi sul dualismo tra subordinazione ed autonomia ma che sia al passo con le esigenze di imprese e lavoratori di oggi. Difficile dunque dire se il Jobs Act funziona quando questo importante pezzo della riforma

è allo stato presente solo sulla carta ma senza alcun concreto sbocco operativo.

Perché i numeri sono importanti ed è doveroso riportarli e soprattutto renderli comprensibili a tutti, ma occorre un impegno di tutti per guardare al disegno più ampio, perché i cambiamenti epocali che stiamo vivendo non riguardano il prossimo mese, mai prossimi vent'anni.

Salvate il soldato Voucher/2*

di Giuliano Cazzola

Se si potessero processare le norme e gli istituti giuridici ci sarebbe, senza alcun dubbio, qualche solerte procura che indagherebbe sui voucher, con l'imputazione di associazione esterna nell'organizzazione del precariato. Poi, quando si fosse arrivati al processo, gli imputati sarebbero assolti quanto meno per **insufficienza di prove**. **Persino l'Inps non è stato in grado di arrivare ad una condanna dei voucher**, nonostante avesse commissionato un'ampia requisitoria ad un gruppo di esperti che hanno messo a soqquadro gli archivi, rivoltato in lungo e in largo le statistiche riguardanti il lavoro accessorio dal 2008 al 2015 (si veda il WorkINPS Paper, n. 2 del settembre 2016, sui profili dei lavoratori e dei committenti), ma che, alla fine dei conti, dopo una settantina di pagine e di tabelle, hanno dovuto concludere, laconicamente, così: **“In definitiva il “popolo dei voucher”, al netto dei pensionati, nella stragrande maggioranza non è tanto un popolo “precipitato”, nel girone infernale dei voucher, dall'Olimpo dei contratti stabili e a tempo pieno (Olimpo a cui spesso non è mai salito) ma un popolo che, quando è presente sul mercato del lavoro, si muove tra**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36](#), rubrica *Politically (in)correct*.

diversi contratti a termine o cerca di integrare i rapporti di lavoro a part time” E, in termini ancora più espliciti, il documento pone l'interrogativo-chiave: “E se li abolissimo?”. Ma si dà anche la risposta: **“ciò che non può essere abolito è il problema sottostante: come si pagano le attività di breve durata (dato che è arduo pensare di abolirlo)”**.

Proprio così. Si possono trattare i voucher come l'olio di palma, oppure polemizzare con la prassi dei “lavoretti” e lamentare che, nel giro di qualche anno, il numero di questa forma di pagamento semplice e diretta, dal valore di 10 euro orari sia esploso, passando da poco più di 500mila nel 2008 ai 115 milioni del 2015 (per un totale, nell'arco temporale considerato, di 277 milioni per un importo complessivo di 2,8 miliardi di cui 1,15 miliardi nel 2015). Si può essere sensibili al “grido di dolore” di 1,4 milioni di lavoratori (suddivisi praticamente *fiftyfifty* tra maschi e femmine: di questi 120mila circa sono extracomunitari) che hanno ricevuto, nel 2015, voucher in cambio di prestazioni accessorie (quando nel 2008 erano stati solo 25mila). **Ma alla fine si va a sbattere sempre lì, a quella domanda che deve ricevere una risposta appropriata: come si pagano le attività di breve durata? Con contratti a termine di pochi giorni? In passato lo si è fatto. Con il lavoro somministrato? In nero? Oppure con una forma contrattuale (il lavoro accessorio liberalizzato) e una modalità retributiva (i voucher, appunto) che hanno dimostrato di funzionare?**

Del resto, a fare riferimento al *benchmarking* si scopre che anche in altri Paesi vengono adottate, in questi casi, forme di lavoro il più possibile flessibili. Certo, dal 2008 al 2015 il “popolo dei voucher” ha cambiato pelle. All'inizio erano in prevalenza anziani (con un'età media intorno ai 60 anni). Con il procedere del tem-

po e con il variare delle normative (quando si è andati ben oltre l'impiego nelle vendemmie) è cresciuto il numero dei giovani (i quali hanno percepito il 43% dei voucher nel 2015), mentre si è ridotto in percentuale quello degli over60 (8%) anche se in valori assoluti l'espansione dei voucher è proseguita pure per loro (oltre 100mila nello scorso anno). È aumentato anche il numero medio dei voucher riscossi (da 19,4 nel 2008 a 63,5 nel 2015). Si è allargata la platea degli utilizzatori, dal momento che i nuovi prestatori costituiscono, ogni anno, la maggioranza. Inoltre, se maggiore è il numero di voucher percepiti, ugualmente maggiore è la probabilità del lavoratore di essere re-impiegato anche nell'anno successivo. Il numero medio di voucher percepiti nel 2015 è corrisposto a 478 euro netti nell'arco di 12 mesi. Essendo il valore della mediana pari a 29 voucher riscossi, la metà dei prestatori di lavoro accessorio ha incassato in un anno 217 euro netti. Soltanto il 2,2% dei prestatori (circa 30mila) ha incassato, l'anno scorso, più di 330 voucher con un guadagno netto di 2.250 euro. Ciò significa che – come fa notare il paper – per l'84% dei prestatori non viene neppure raggiunto l'accredito minimo di un mese utile ai fini previdenziali della Gestione separata (pari a 168,44 euro corrispondenti a 130 voucher). Ma, come vedremo, **un fenomeno particolarmente complesso e in espansione rimane sostanzialmente nell'ambito del quadro normativo di riferimento, tanto da rendere non credibile l'esistenza di un disegno così diffuso ed articolato di travestimento e simulazione di altri e più stabili rapporti di lavoro, come lascia intendere una troppo facile propaganda.**

Per memoria, le leggi n. 92 (c.d. "Riforma Fornero" del mercato del lavoro) e n. 134 del 2012, hanno apportato una radicale trasformazione della normativa, liberalizzando di fatto l'utilizzo dei buoni lavoro per quanto riguarda gli ambiti soggettivi e oggettivi.

Era stato ridefinito, inoltre, il limite economico netto a 5mila euro l'anno (elevato a 7mila con il DLgs n.81/2015, in attuazione del jobs act) non più ragguagliato ad ogni singolo committente, ma in relazione alla pluralità dei committenti. Le prestazioni svolte a favore di imprenditori o professionisti non possono superare i 2mila euro annui, con riferimento a ciascun committente. Restano specificità per il settore agricolo in cui il lavoro accessorio è ammesso per aziende con volume d'affari superiore a 7mila euro solo specifiche figure di prestatori, le medesime delle prime mansioni ammesse al lavoro accessorio (pensionati e giovani con meno di venticinque anni di età, studenti) e solo per attività stagionali (es. vendemmia, raccolta delle olive). Per le aziende con volume d'affari non superiore a 7mila euro è consentita, invece, l'utilizzazione di qualsiasi soggetto in qualunque tipologia di lavoro agricolo (sia stagionale che non) purché non sia stato iscritto l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli. In ragione delle specificità del settore agricolo, non trova applicazione il limite di 2mila euro previsto in relazione alle prestazioni rese a favore di imprenditori o professionisti. Norme più restrittive sono poi state introdotte, nel decreto correttivo del jobsact, per quanto riguarda l'attivazione dei voucher al fine di contrastare l'evasione e l'elusione che restano una preoccupazione diffusa, tanto che una maligna nota a piè di pagina del paper sottolinea il fatto che, nel corso del 2015, 23mila prestatori hanno incassato un solo voucher, lasciando intravedere, in tale situazione, un espediente per fornire una copertura a casi di lavoro sommerso.

Si tratta comunque di aspetti marginali se confrontati con la marea di dati contenuti nel rapporto. Cominciamo da un'analisi dei prestatori per numero di voucher riscossi. In numero di 439mila, lo scorso anno, hanno percepito non

più di 2 voucher a giornata (per il 72% di questi il numero annuo è risultato inferiore o pari a 29 voucher, corrispondenti al valore mediano). Per 300mila si è trattato di un numero compreso tra 2 e 4, per 390mila tra 4 e 10. Solo per 250mila (il 18%) i voucher riscossi sono stati più di 10. Un dato anomalo, che mette in evidenza un uso dei voucher anche per prestazioni di buon livello professionale, è riferibile al caso dei 100mila prestatori che hanno riscosso più di 20 voucher a giornata. L'81% dei prestatori, nel 2015, hanno lavorato per un solo committente. Tale percentuale, tuttavia, scende al 53% tra i 50mila prestatori che hanno riscosso, sempre nel 2015, più di 266 voucher (corrispondenti alla faticosa soglia dei 2mila euro). Per quanto riguarda, invece, la condizione professionale-lavorativa dei prestatori di lavoro accessorio, **ben 750mila sono lavoratori attivi o percettori di ammortizzatori sociali (sono, stabilmente dal 2013, il 50% circa del totale).** I c.d. silenti (per costoro il voucher risulta la fonte esclusiva di reddito nell'anno considerato) sono 300mila con un'età media di 36,6 anni (in crescita di 3 anni rispetto al 2010) e sono ritenuti in prevalenza disoccupati di lunga durata o situazioni di rientro nel mercato del lavoro, tanto che è elevata la quota di "femminilizzazione", come per i 200mila casi di persone prive di posizione previdenziale precedente. Il tasso di ripetizione (ovvero l'instaurazione di ulteriori rapporti con i precedenti committenti) riguarda quasi la metà dei prestatori di cui è massima la quota di pensionati.

Un quarto dei soggetti sono lavoratori dipendenti che hanno un lavoro accessorio come secondo, modesto, reddito. Un 30% è transitato dal lavoro accessorio a lavoro dipendente a fronte di un 20% che ha compiuto il percorso in senso contrario. Passando all'analisi dei committenti troviamo conferma delle nostre tesi. Che il fenomeno sia in crescita è con-

fermato anche dal numero delle società e delle persone fisiche (816mila) che dal 2008 al 2015 si sono avvalse di prestazioni di lavoro accessorio (ben 473mila nel 2015 di cui poco meno della metà “esordienti”). Negli ultimi anni – dal 2013 al 2015 – i committenti sono raddoppiati, mentre i prestatori sono aumentati del 137% e i voucher riscossi del 142%. Ciononostante in ciascuno degli anni considerati, a partire dal 2008, la spesa per voucher dei committenti è stata in media inferiore ai 2mila euro, benché il numero medio sia salito da 154 a 186. Riconosciamolo: ci vorrebbe una regia diabolica, degna della Spectre, per realizzare un piano elusivo, ma molto conforme alle regole previste.

Le caratteristiche del fenomeno dei voucher sono confermate anche dai trend del loro utilizzo da parte dei committenti. Il 65% li utilizza in maniera marginale; il 21% ne ha fatto un uso intensivo e selettivo (oltre 70 voucher pro capite); l'11% si è avvalso di molti prestatori pur retribuendoli in misura ridotta, mentre solo il 3% ne fa un utilizzo importante (più di 5 lavoratori) con un'erogazione di oltre 70 voucher. Il costo del lavoro delle persone retribuite con questo strumento di pagamento è comunque limitato (1,19% dell'ammontare del lavoro dipendente e di quello accessorio) anche se in crescita (era lo 0,75% nel 2011). Il settore degli alberghi e ristoranti costituisce il 40% delle imprese che si avvalgono dei buoni lavoro con un costo relativo del 3,4%.

Gli immigrati ci rubano il lavoro? Luoghi comuni versus analisi*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Gli immigrati rubano il lavoro agli italiani? E per questo motivo è necessario impedire o comunque limitare il loro arrivo? È questa una delle modalità in cui oggi si usa rappresentare l'epocale fenomeno migratorio al quale stiamo assistendo ormai da alcuni anni, alimentando paure, rancori e sentimenti avversi. Si tratta di un timore in parte comprensibile, in un Paese come il nostro con oltre 3 milioni di disoccupati ed enormi sacche di inattività soprattutto tra i giovani a cui spesso non resta altra alternativa che la fuga nel Nord Europa o negli Usa. Proprio per questo motivo è importante andare oltre le suggestioni e le paure e capire su basi scientifiche quali sono i dati di fatto e le tendenze di medio e lungo periodo.

I fenomeni migratori, lo sappiamo bene noi italiani più di tanti altri popoli, sono un fenomeno antico, oggi complicato dalla globalizzazione e da vere e proprie crisi umanitarie che alimentano incessantemente viaggi della disperazione. Eppure tutti i principali studi scientifici in materia confermano un quadro di-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36](#). Pubblicato anche su *Avvenire*, 28 ottobre 2016

verso da quello che viene presentato nel dibattito pubblico. In primo luogo i migranti si concentrano spesso e quasi unicamente in mestieri e settori professionali diversi da quelli ambiti e occupati dai lavoratori dei Paesi d'origine. Incrociando infatti i dati tra i lavori svolti dai migranti e dagli autoctoni si colgono spesso dinamiche di complementarietà e non di sostituzione, caso valido anche in Italia come recentemente sottolineato dall'INPS che analizza questi numeri. I tassi di occupazione stessi indicano come, pur trovando lavoro, i migranti fanno più fatica degli italiani. Secondo un recente rapporto OCSE infatti **il tasso di occupazione dei lavoratori stranieri è di 2,5% inferiore a quello, già basso, italiano, numero che scende al 10% in meno nella fascia tra i 15 e i 29 anni**. Si aggiunga che nell'ultimo semestre l'Istat ha rilevato un calo del numero degli inattivi tra la forza lavoro italiana e una crescita invece in quella straniera e l'aumento del tasso di occupazione se è stato dell'1,5% per gli italiani è stato dello 0,3% per gli stranieri. In secondo luogo uno studio interessante ha provato a calcolare le condizioni dei mercati del lavoro in diversi paesi nel 2025 se non vi fossero fenomeni migratori. I risultati parlano da soli, **in Italia a causa dell'invecchiamento della popolazione mancherebbero 3,5 milioni di lavoratori sotto i 45 anni**. Questo mostra chiaramente come spesso sia proprio il calo demografico delle società occidentali, l'innalzarsi dell'età media e contemporaneamente la richiesta di più beni e soprattutto di più servizi a elevare la domanda di lavoro che solo una buona dose di stranieri può saziare. Non per nulla un numero elevato di lavoratori immigrati sono oggi occupati nei servizi alla persona, ossia si occupano proprio di quel grande numero di anziani inattivi che contribuisce a renderli indispensabili per il nostro sistema socio-economico e per la sostenibilità dei sistemi di welfare pubblico.

Oltre a questo c'è la questione dei salari e della vulgata secondo la quale la concorrenza dei lavoratori stranieri sarebbe la causa principale della stagnazione dei salari. Una analisi cumulativa di decine di studi svolti negli ultimi vent'anni ha mostrato come l'impatto delle migrazioni sui salari dei cittadini nativi sia pari a zero, anzi spesso gli effetti negativi sui salari si manifestano proprio in confronto dei migranti stessi, con i nuovi arrivati che tendono a concorrere con la retribuzione di chi già era giunto nel Paese anni prima. In ultimo si aggiunga la tematica dell'apporto che questi lavoratori portano alle casse dello stato in termini di contributi. Come ha avuto modo di sottolineare il Presidente dell'INPS Boeri, infatti, la popolazione straniera in Italia contribuisce ogni anno con 8 miliardi nella casse dello Stato e, soprattutto in virtù della giovane età media, beneficia di circa 3 miliardi, con un saldo attivo di ben 5 miliardi.

Questi dati positivi nulla tolgono al fatto che spesso una parte dei migranti si trovi a lavorare in nero, alimentando il già pesante fardello dell'economia sommersa, o che a volte l'inattività degli stranieri sfoci più facilmente in attività criminali, come mostra il fatto che il 32% della popolazione carceraria è straniera, ma vogliono contribuire a mostrare l'infondatezza delle tante leggende che oggi, da discorso da bar, diventano spesso argomento politico per una manciata di voti. Spesso voti di coloro che, pur intervenendo pubblicamente contro gli immigrati, sono poi i primi nel privato a sfruttarli con salari da miseria e senza alcun rispetto umano di quelle loro sofferenze e debolezze che, spesso, non sono altro che il frutto dell'egoismo delle opulente società occidentali tra cui certamente anche la nostra.

Ma oltre alle analisi dell'impatto è possibile anche avanzare alcune proposte, con particolare riferimento ai rifugiati e ai

richiedenti asilo, per migliorare una situazione che, come detto, presenta ancora diversi problemi. La più importante è l'urgenza di ridurre i tempi di assegnazione o meno dello status di rifugiato, infatti l'assenza di tempestività porta a disperdere competenze e persone che potrebbero essere risorse ma che non sono nelle condizioni giuridiche fondamentali per essere ammesse a pieno titolo nel mercato del lavoro. Insieme a questo la necessità di far coincidere il processo di assegnazione dello status a quello di mappatura delle competenze e di orientamento al mercato del lavoro, sempre per evitare dispersioni che possano poi sfociare nell'irregolarità diffusa.

Un tema complesso quindi, non senza luci ed ombre, ma che richiede la collaborazione di tutti per far sì che si possa creare un incontro tra bisogni, quello di popoli alla ricerca di una vita migliore e quello del mercato del lavoro italiano vecchio e senza le figure professionali di cui avrebbe bisogno.

Piattaforme digitali e relazioni di lavoro*

di Maurizio Sacconi

Si fa sempre più interessante il tema della definizione della relazione di lavoro con le piattaforme digitali che non sempre possono dimostrare di essere meri abilitatori di transazioni tra lavoratore e utente. La prestazione lavorativa corrispondente ai servizi “poveri” resi direttamente dalle piattaforme digitali può essere variamente qualificata sulla base degli elementi oggettivi che la caratterizzano. Appare opportuno tuttavia che questi nuovi modelli organizzativi mantengano quei caratteri di straordinaria flessibilità che sono coerenti con le opportunità offerte dalle tecnologie al progetto imprenditoriale, con il vantaggio per gli utenti di servizi resi in termini di tempestività e qualità, con l’interesse di una platea mutevole di lavoratori occasionali alla possibilità di rifiutare la prestazione perché hanno un’altra occupazione prevalente o sono dediti a realizzare un percorso di studio. Anche dal punto di vista della coesione sociale non appare opportuno incoraggiare il formarsi di una comunità di lavoratori fidelizzati alla piattaforma al punto da cercare attraverso di essa il reddito necessario per una vita dignitosa.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 novembre 2016, n. 37.](#)

Ci sembra insomma che il rapporto con la piattaforma dovrebbe, non necessariamente ma più convenientemente per tutti, iscriversi nella logica della autonomia ancorché coordinata con il committente. Il che porta, nella struttura della retribuzione, a consentire componenti premiali ma ad escludere garanzie che prescindono dalla prestazione e obblighi di disponibilità oraria del collaboratore. Ne consegue piuttosto un problema sostanziale di adeguatezza della remunerazione rispetto al risultato anche in considerazione di alcune recenti controversie. La soluzione non può tuttavia essere individuata in un livello minimo obbligatorio definito dalla legge direttamente o attraverso il riferimento ai contratti collettivi del lavoro subordinato ritenuto più prossimo alla prestazione autonoma. Si determinerebbe infatti una contraddizione con quei principi comunitari di libera concorrenza che hanno imposto la fine delle tariffe professionali definite dagli ordini professionali.

Nei giorni scorsi il governo ha espresso il suo parere contrario persino agli emendamenti che volevano almeno reintrodurre tariffe minime di riferimento a cura degli stessi ordini con lo scopo di informare gli utenti sulla adeguatezza dei costi relativi alla qualità essenziale delle prestazioni. Ritengo invece legittima, e non bisognosa di norma di legge, ogni libera iniziativa di associazioni professionali per la comunicazione al mercato dei livelli minimi di compenso in modo che il consumatore diffidi della qualità dei servizi erogati a prezzi inferiori. Se quindi appaiono impraticabili le soluzioni rivolte a sostituire in modo vincolante la libera contrattazione della remunerazione di una prestazione autonoma, nulla tuttavia impedisce ai collaboratori o ai professionisti di far valere le proprie ragioni in modo collettivo. L'esperienza italiana ci consegna, rispetto agli altri Paesi della stessa Unione, una particolare attitudine alla organizza-

zione di forme di rappresentanza, anche di lavoratori autonomi, delegate a negoziare con la controparte in nome di interessi collettivi specifici e non necessariamente in funzione di remunerazioni egualitarie ma anche per ottenere modalità di equo compenso della singola prestazione indipendente.

Il futuro del lavoro passa per le città*

di Michele Tiraboschi

Il futuro del lavoro passa per le città. In questa affermazione può essere riassunto il concetto chiave sviluppato e approfondito nel convegno internazionale «Nel cuore della nuova “Grande Trasformazione” del lavoro: una questione di sostenibilità» organizzato il 10-11-12 novembre dalla Università di Bergamo e ADAPT, l’associazione di studi sul lavoro fondata dal professor Marco Biagi. Tre giornate in cui imprese, ricercatori, dottorandi e docenti di tutto il mondo si sono confrontati sulle sfide che il cambiamento in atto nei mercati del lavoro lancia quotidianamente. E sembra proprio la città lo snodo intorno al quale la grande rivoluzione tecnologica e demografica in corso si potrà dipanare. Infatti ci troviamo di fronte a una radicale evoluzione strutturale del sistema delle imprese, che stanno mutando profondamente e rapidamente natura e fisionomia: da organizzazioni economiche verticistiche e chiuse, gestite secondo logiche giuridiche di comando e controllo in funzione della mera produzione e/o scambio di beni e servizi, a vere e proprie piattaforme di cooperazione aperte che operano in logiche di rete sul territorio, in un mercato oramai globale, dando luogo allo svilup-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 novembre 2016, n. 38](#). Pubblicato anche su *L’Eco di Bergamo*, 13 novembre 2016.

po di partenariati e distretti della innovazione e della conoscenza che sono allo stato di incerta qualificazione giuridica.

Per dar vita a tali processi le imprese non bastano più a loro stesse e necessitano di un dialogo costante e aperto con le scuole e le università, i centri di ricerca pubblici e privati, le istituzioni locali in grado di fornire loro infrastrutture e tutti gli altri attori che possono concorrere alla creazione di un valore che oggi è sempre più frutto di collaborazione e condivisione. In questa logica di economia reticolare le città acquistano un ruolo fondamentale come hub della conoscenza nei quali le imprese possono essere immerse in un ecosistema che fornisce gli stimoli e le competenze necessarie. È nella capacità o meno di attrarre flussi di competenze professionali, talenti, innovatori e anche di masse critiche di tecnologia e investimenti che si giocherà il futuro delle aree urbane che potranno o rifiorire o svuotarsi lentamente.

In tali contesti produttivi, animati da figure professionali ibride, a metà tra la ricerca scientifica e la gestione del cambiamento nei processi produttivi ed organizzativi, anche l'attività lavorativa vera e propria si svolge in una modalità simile a quelle di un processo circolare di formazione e di ricerca finalizzato ad “imparare ad apprendere” secondo una sequenza di lavoro produttivo fatta di studio, apprendimento, innovazione, progettazione e sviluppo. Cambia quindi il lavoro, sempre più caratterizzato da autonomia e responsabilità, all'interno di processi produttivi in cui la centralità delle preferenze del consumatore impone modelli flessibili, che possano e sappiano adattarsi rapidamente riducendo costi e sprechi. Questo processo non è esente da rischi: pensiamo per esempio al destino di quei lavoratori maturi espulsi contro la loro volontà dal mercato del lavoro e che

hanno la necessità di ricollocarsi senza però possedere le adeguate competenze, o alla crescente età anagrafica media della popolazione lavorativa data dal calo demografico e dal miglioramento delle condizioni di vita, che impone come ripensare lavori che potranno vedere impiegate persone in età avanzata, o ancora a come gestire gli imponenti flussi migratori o prevenire i rischi ambientali (disastri naturali e tecnologici) a fronte di ulteriori processi di urbanizzazione e del sempre più marcato cambiamento climatico. Sono queste le sfide riassumibili nel concetto di *sostenibilità del lavoro*, e proprio la città ha, e deve sviluppare, gli strumenti per raggiungerla. A partire dallo sviluppo e diffusione di politiche che governino flussi migratori oggi disordinati, incentivino la creazione di nuovi lavori (tra i quali i cosiddetti lavori verdi), promuovano forme di welfare anche territoriale che tengano conto della esigenza di inclusione e un invecchiamento attivo, fino a un sistema moderno di politiche attive del lavoro che accompagnino innovazioni tecnologiche repentine nel quale la realtà urbana può essere una rete che fa incontrare domanda e offerta di lavoro mediante virtuosi processi di riqualificazione professionale e di raccordo o anche integrazione tra scuola, università, impresa.

Provocazioni che sanno di visioni futuristiche ma che, in realtà, descrivono il presente, e che non possono che interrogare anche Bergamo, il suo tessuto produttivo, il suo mondo universitario, le famiglie e tutta la società civile. Non è un caso che il convegno promosso dalla Università di Bergamo e da ADAPT si sia tenuto in un luogo della grande tradizione italiana come il prestigioso complesso monumentale di Sant'Agostino che ha accolto a Bergamo esperti internazionali di oltre 70 Paesi ammirati dalla bellezza della nostra città. Per affrontare le sfide del futuro, che oggi fanno paura e che prospet-

tano scenari da crescita senza lavoro, può infatti essere utile ricordare l'insegnamento di Sant'Agostino (Confessioni, XI, 20. 26) riportato sul sito del rettorato dell'Ateneo di Bergamo: "il presente del passato è la memoria, il presente del presente la visione, il presente del futuro l'attesa". Convegni come questo possono essere utili perché fissano i valori della tradizione contribuendo al tempo stesso a farli evolvere e a costruire nel presente una visione del futuro che certo potremo attendere con fiducia solo se sapremo immaginarlo e costruirlo tutti assieme ripartendo dalle persone e dalle vocazioni della nostra città.

L'idea di lavoro in Europa. Sintesi di una ricerca dell'ILO*

di Federica Capponi

Come cambia l'idea del lavoro in Europa? Tenta di rispondere a questo interrogativo Dominique Méda, Professoressa di sociologia all'Université Paris-Dauphine e Direttrice dell'IRISSO (Institut de Recherche Interdisciplinaire en Sciences Sociales), la quale ha di recente pubblicato una ricerca commissionata dall'ILO volta ad analizzare l'evoluzione del concetto di lavoro alla luce dei cambiamenti economici e tecnologici, nonché i suoi effetti sui lavoratori.

L'idea del lavoro alle origini

L'Autrice ci ricorda come il lavoro si sia trasformato da mera attività produttiva logorante (si veda l'origine della parola francese *travail*: tortura, sacrificio) ad un'«attività positiva e creativa», così come descritta Marx. In particolar modo, è nel XIX secolo che il lavoro assume quel ruolo centrale che oggi gli attribuiamo, divenendo l'«essenza dell'umanità». Tuttavia, se Marx preconizzava una società egualitaria dove l'attività lavorativa non avrebbe pre-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 novembre 2016, n. 38.](#)

supposto il concetto di salario, essendo il lavoro piuttosto una necessità di tipo quasi spirituale, gli eventi hanno seguito un diverso corso. I governi e le costituzioni europee, infatti, hanno consolidato il concetto di retribuzione, presentandolo come la strada principale per una vita socialmente desiderabile. **Dunque anche il diritto del lavoro e della previdenza sociale, nella maggior parte dei Paesi europei, si è modellato intorno a questo paradigma concettuale. Si è così rafforzato sia il valore del rapporto di lavoro subordinato che il concetto di retribuzione,** da cui l'idea che il benessere sociale sia necessariamente legato alla crescita intesa come aumento della produttività e dell'occupazione.

L'idea del lavoro oggi: tra etica del dovere ed esigenze di sostentamento

L'analisi delle indagini condotte dall'European Values Study (EVS) ai lavoratori di 47 Paesi in quattro ondate di interviste (1981, 1990, 1999 e 2008), mostra il modo in cui gli europei si rapportano al lavoro. Se da un lato è ancora diffusa una visione del lavoro come “etica del dovere”, dall'altro rimane dominante la concezione del lavoro nella sua dimensione “strumentale”: in media l'84% degli europei considera il lavoro importante, poiché permette di “sbarcare il lunario”. Ovviamente le percentuali all'interno dei singoli Paesi variano: dall'89% del Portogallo, al 55% della Danimarca; non è irragionevole ritenere che dove il sistema di welfare è migliore, l'esigenza di un lavoro ben retribuito è inferiore. Un'ultima visione in crescita tra la popolazione è l'“*expressive dimension*” del lavoro, che lo interpreta come mezzo di autorealizzazione. Questo atteggiamento alla vita lavorativa risulta particolarmente diffuso tra i giovani, le persone maggiormente istruite e le donne.

Il lavoro ai tempi della flessibilità

L'analisi delle condizioni attuali del mercato del lavoro presenta ulteriori elementi di complicazione. Il miracolo economico verificatosi tra gli anni 1945 e 1974 aveva come fulcro la possibilità di produrre beni standardizzati destinati ad un ampio mercato c.d. di massa. **Tuttavia, nel momento in cui la globalizzazione ha imposto ai Paesi il confronto con i mercati esterni, la crescita si è interrotta e gli imprenditori sono dovuti ricorrere a misure di flessibilità nella gestione della forza lavoro.** La flessibilità del lavoro ha avuto riflessi importanti nella vita dei lavoratori europei. In particolar modo, la disoccupazione in crescita e il sempre più frequente ricorso a forme contrattuali atipiche hanno inciso sullo stato psico-fisico dei lavoratori stessi, come dimostra l'indagine EVS del 2010, secondo la quale solo il 15% degli intervistati non ha mai sofferto di patologie legate allo stress lavoro-correlato. **Méda denuncia come oggi le aziende chiedono ai propri lavoratori di essere più partecipativi, ma negano loro strumenti di maggiore autonomia.** Al contrario, le aziende hanno rafforzato l'aspetto della supervisione e dell'individualizzazione, con buona pace dell'autostima dei lavoratori. Infatti, una ricerca di Gallie e Zhou (2013) dimostra come, nelle aziende che rendono maggiormente partecipi del processo produttivo i propri lavoratori, si manifesti tra di essi uno stato di benessere generale, meno assenteismo e maggiori soddisfazioni lavorative.

Nuove tecnologie e mercato del lavoro

Inoltre, l'automatizzazione del lavoro sta modificando necessariamente la fisionomia del mercato del lavoro. Nel modello delle start-up, il lavoro è sempre più da intendersi come collaborativo;

si assottiglia la differenza tra vita privata e vita professionale; quest'ultima è caratterizzata da una somma di attività lungo l'arco della giornata, di cui si è gli unici responsabili. Anche le abilità richieste a chi entra nel mondo del lavoro oggi si sono trasformate. Le qualità più richieste sono: attitudini alla leadership, al problem solving e particolari doti comunicative, nonché innovative. **La digitalizzazione, inoltre, ha reso possibile l'eliminazione della mediazione tra chi chiede e chi fornisce il servizio (il c.d. *work on tap*) e delle barriere in entrata rappresentate dalle categorie professionali.** Méda parla al riguardo di “uberrizzazione” (dal caso Uber, famosa app per il trasporto alternativo ai taxi) della società. Ma quali sono le conseguenze per chi opera in questo mercato? Si tratta di un mercato dove chi fornisce la prestazione non è considerato né un impiegato, né un imprenditore, ma piuttosto un “partner”. In conclusione, si lavora come dipendenti, sotto la supervisione di un terzo (sebbene sia un algoritmo), ma non si ha nemmeno un contratto sul quale poter contare. In questo modo il rischio di impresa passa dall'azienda al lavoratore, il quale non può, però, partecipare alla ripartizione dei profitti che restano tutti in capo all'azienda.

Tre scenari per il futuro del lavoro

Dunque la domanda che ci si pone è la seguente: è davvero necessario che, per adeguarsi ai nuovi fenomeni tecnologici e digitali, il diritto del lavoro debba rinunciare ai propri capisaldi? Dalla letteratura finora disponibile emergono tre scenari per il futuro del lavoro. Il più criticabile è quello della prosecuzione di una politica volta allo smantellamento dell'attuale legislazione del lavoro, che porterebbe necessariamente ad un peggioramento delle condizioni lavorative. A questo si affianca la c.d. rivoluzione tecnologica, che l'opinione più diffusa considera

una minaccia per la sopravvivenza di molti posti di lavoro. In realtà sono tanti i fattori che dimostrano il contrario: dalla resistenza della categoria dei professionisti, già oggetto di una concorrenza sleale da parte delle nuove start up digitali, all'opposizione di tipo etico dei consumatori per certi prodotti eccessivamente tecnologici (si pensi alle c.d. google car), l'avvento di una società completamente robotizzata non è così certa ed inevitabile come si crede. Ma l'aspetto che è stato ancora poco studiato riguarda la possibilità di sfruttare tale rivoluzione per agevolare la c.d. "conversione ecologica", terzo ed ultimo scenario individuato da Méda.

Istruzioni per una conversione ecologica

Sono tanti ormai gli autori che sostengono la necessità di una conversione ecologica, poiché se da una parte l'industrializzazione e l'attività produttiva hanno portato ad una crescita del PIL e ad un benessere inattesi, dall'altra l'ambiente ne è rimasto profondamente danneggiato (Beck 1992, Méda 2000, 2013, Gadrey 2010, Heinberg 2011). Affinché ciò avvenga sarà necessario ragionare in un'ottica nuova, dove a contare non è più la quantità di ricchezza prodotta (PIL), ma la qualità della vita che in una nazione si riscontra. La crescita non è un paradigma dalla validità inconfutabile, anzi: se per crescita si intende lo sfruttamento delle risorse non rinnovabili e delle energie dei lavoratori, come è stato fatto finora, allora la sua assenza non è necessariamente un fatto negativo. Le realtà europee dimostrano che può esistere l'aumento dell'occupazione anche senza crescita, ad esempio diminuendo l'orario di lavoro (come è accaduto in Francia e Germania). Quest'ultima soluzione permetterebbe, inoltre, di destinare del tempo alle altre sfere importanti della vita privata come la famiglia. Inoltre vi sono settori finora

sottostimati che rappresentano una possibilità di impiego socialmente apprezzabile, come il settore della cultura o dell'assistenza alle persone anziane (Gadrey 2014).

Se l'economia diventa etica

Le condizioni e gli obiettivi che i Paesi si devono porre, sostiene Méda, affinché la conversione ecologica abbia luogo sono riassumibili nell'idea di reintrodurre l'etica nell'economia. Oltre ai provvedimenti già citati, sarebbe auspicabile un maggiore intervento dello Stato. Un maggiore coinvolgimento delle istituzioni, secondo l'Autrice, porterebbe i cittadini a sentirsi attori consapevoli dell'evoluzione della società e, di conseguenza, a fare scelte ecocompatibili. **In conclusione la vera svolta nel mondo del lavoro si avrà se si accetta la sfida di una conversione ecologica.** In questo modo si risolverebbero le tre grandi crisi in corso: quella occupazionale, tramite una riorganizzazione del lavoro e la nascita di settori di impiego del tutto nuovi; quella sociale, migliorando le condizioni di vita dei lavoratori; e quella ambientale, facendo del rispetto dell'ambiente una scelta politica ed economica.

Prospettive del dopo Jobs Act: politiche attive, strumenti di flessibilità, apprendistato*

di Maila Cascia

Buongiorno a tutti.

Ringrazio il Prof. Tiraboschi per la sua presenza e disponibilità da parte mia e dei miei colleghi dell'Area Lavoro Confartigianato che rappresento, e che ogni giorno in materia di lavoro stanno “in trincea”, per noi è un onore averla come relatore in un ns. convegno, e ringrazio anche il Dott. Mastrovincenzo perché la Regione rappresenta un importante interlocutore per le politiche del lavoro.

A me il compito di introdurre gli argomenti di questo convegno post Jobs Act che vuole essere l'occasione per lanciare:

– **spunti di riflessione alle istituzioni** come la Regione, qui rappresentata, chiamate ad intervenire per l'attuazione delle norme;

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 novembre 2016, n. 38.](#)

- **segnali di incoraggiamento alle imprese** che rappresentiamo e che hanno saputo resistere ad una profonda crisi economica che ha radicalmente modificato lo scenario sociale economico e produttivo;
- **segnali di speranza ai lavoratori** affinché riescano ad essere attivi nell'adattamento ad un contesto che presenta dinamiche letteralmente diverse dal passato.

Oggi a posteriori, con ormai un anno (anzi oltre due dal primo provvedimento del Jobs Act) di esperienza alle spalle su questa “riforma”, pur esaminando in modo critico gli effetti del Jobs Act, **possiamo e dobbiamo superare le polemiche rispetto ad un testo normativo che non ci ha risparmiato problematiche interpretative ed applicative**, con l'ulteriore difficoltà quotidiana di spiegare alle aziende che spesso ciò che viene presentato in un modo attraverso i canali di comunicazione è purtroppo nella realtà cosa ben diversa.

Basti pensare al contratto a tutele crescenti che molti hanno pensato essere una nuova tipologia contrattuale che consente il licenziamento senza alcuna motivazione.

È chiaro che il Jobs Act manca di una visione comune, in virtù della quale andrebbero orientati gli interventi legislativi, e presenta una lettura miope del mercato del lavoro

Un **mercato del lavoro** caratterizzato da un **innalzamento dell'età media della popolazione attiva** (con necessità per le aziende di attuare politiche di active ageing, programmi di lifelong learning), dalla **stagnazione per i più giovani**, da un **in-**

cremento degli inattivi, costituiti in gran parte da giovani scoraggiati prima ancora di fare ingresso nel mercato del lavoro.

Ma esaminiamo velocemente alcuni aspetti del Jobs Act.

Il decreto relativo al riordino delle tipologie contrattuali avrebbe dovuto contenere “un testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro” proponendosi l’ambizioso (e disatteso) obiettivo di analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, al fine di valutarne la coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo.

Ma sappiamo che redigere un testo organico semplificato avrebbe richiesto ben altri tempi e lavoro di elaborazione ed emanazione, mentre ne è uscito un “patchwork” di pregresse discipline, lasciando tra l’altro irrisolte alcune questioni interpretative/applicative preesistenti.

Sono state **eliminate forme contrattuali** (come il contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto ed il contratto di associazione in partecipazione), che, seppure necessitavano di un’opera di revisione, di correttivi ed aggiustamenti, ben si adattavano a modalità di svolgimento dell’attività lavorativa non riconducibile al lavoro subordinato.

E invece il Jobs Act ha riconosciuto proprio nel **contratto a tempo indeterminato** la “**forma comune di rapporto di lavoro**”, ma sappiamo che ha giocato un ruolo determinante l’**esonero contributivo** introdotto dalla Legge di stabilità che ha affiancato il Jobs Act, tra l’altro non senza **effetti distorsivi** sia **rispetto ad alcune tipologie contrattuali** (tanto che si è parlato

addirittura di cannibalizzazione dell'apprendistato) sia rispetto ad alcune categorie di lavoratori (avendo penalizzato i più giovani).

Ed infatti abbiamo già assistito nel 2016 ad una contrazione delle assunzioni / trasformazioni a tempo indeterminato beneficiarie dell'esonero contributivo rispetto all'anno precedente, dovuto alla riduzione dell'incentivo sia in termini di misura che di durata (si è passati da uno sgravio totale triennale nel 2015 ad uno sgravio parziale biennale nel 2016).

Gli ultimi dati forniti dall'Osservatorio Inps sul precariato, relativi al periodo gen-ago 2016, mostrano infatti, che i rapporti agevolati rappresentano il 32,8% del totale delle assunzioni/trasformazioni a tempo indeterminato, mentre nello stesso periodo del 2015 rappresentavano il 52,4% del totale delle assunzioni / trasformazioni.

E viene anche spontaneo chiedersi:

– che cosa succederà alla fine del triennio/biennio di esonero contributivo?;

a cui si aggiunge l'ulteriore perplessità che questo esonero è **un peso per la finanza pubblica non accompagnato da occupazione aggiuntiva**, che è cosa ben diversa dalla stabilizzazione.

Riteniamo indispensabile un **sistema di incentivi all'occupazione articolato e organico**, indirizzato alle zone e alle categorie di lavoratori più svantaggiati, e **coordinato con gli indirizzi di politica economica generale evitando di frazionare e disperdere le risorse disponibili e convogliandole invece al perseguimento di una medesima strategia fi-**

nalizzata alla creazione di occupazione, specie giovanile, e rispondente ai fabbisogni delle imprese.

Per questo riteniamo che le risorse destinate a favorire l'occupazione giovanile vengano convogliate verso il contratto di apprendistato e verso forme di assunzione che privilegiano giovani coinvolti in percorsi di tirocinio (di cui nulla dice il Jobs Act) e/o di alternanza scuola-lavoro.

Apprezziamo l'esonero contributivo totale triennale previsto dalla legge di stabilità anno 2017 applicabile alle assunzioni a tempo indeterminato, anche in apprendistato, entro 6 mesi dal conseguimento del titolo di studio, di studenti che abbiano svolto presso il medesimo datore di lavoro percorsi di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, il certificato di specializzazione tecnica superiore, o di apprendistato di alta formazione.

È necessario, tuttavia, a ns. parere **rendere stabile lo sgravio contributivo totale triennale** applicabile all'assunzione di apprendisti in aziende fino a 9 dipendenti introdotto dalla legge di stabilità anno 2012 attualmente riconosciuto per le assunzioni effettuate fino al 31/12/2016.

Auspichiamo pertanto che l'apprendistato diventi il principale canale di accesso al mercato del lavoro da parte dei giovani, dove la pratica diventa il fulcro della formazione, e in questo le micro e piccole imprese hanno da sempre rappresentato una valida palestra sia per la qualificazione professionale sia addirittura per l'autoimprenditorialità.

Ricordiamo la battaglia sindacale condotta per la riduzione delle ore di formazione in apprendistato trasversale e di base, da 120 ore all'anno a 120 ore nel triennio e per la rimodulazione in base al titolo di studio posseduto dall'apprendista.

E su questo tema la Regione Marche è stata un precursore anticipando la rimodulazione poi confermata dall'accordo Stato/Regioni.

Perché riteniamo che le competenze trasversali e di base possano essere maturate in azienda proprio attraverso l'inserimento nell'organizzazione aziendale, unitamente alle competenze professionalizzanti, acquisite "sul campo", on the job, trasmesse da imprenditori che quotidianamente nello svolgimento del loro mestiere mettono motivazione, passione, entusiasmo, creatività.

E vogliamo sottolineare che **l'impresa artigiana, la micro e piccola impresa**, è da sempre un **centro formativo tecnico, professionale, relazionale, un centro di apprendimento, disciplina e metodo a 360°, capace di erogare una formazione completa che non può essere delegata ad altri soggetti.**

La ns. associazione è da sempre attenta alla valorizzazione della manualità, delle competenze, del saper fare, che conferiscono un surplus al valore delle produzioni che caratterizzano il made in Italy, esempio ne è la presentazione da parte della ns. associazione nella Provincia di Ancona di **n. 3 botteghe di mestiere** che hanno portato all'avvio nel mese di ottobre di **30 percorsi di tirocinio** coinvolgendo **altrettanti giovani** e ben **24 aziende** nei settori produttivi tipici della ns. tradizione italiana e marchigiana (agroalimentare, meccanica e moda).

Indubbiamente un ottimo risultato che dimostra la vivacità del comparto artigiano in questa regione e in questa provincia e l'interesse che lo stesso riscuote tra i giovani in cerca di occupazione.

E la questione dell'occupazione giovanile non poteva e non può essere ignorata dalla nostra associazione, che ha infatti partecipato attivamente alla gestione del **programma Garanzia Giovani**, accreditandosi ai servizi per il lavoro con n. 3 sportelli operativi nella provincia di Ancona.

Facciamo infatti parte di una Ati, denominata Labjob.it, costituita da tutte le associazioni di categoria e organizzazioni sindacali della Regione Marche, che, superando colori e bandiere, hanno deciso di collaborare come operatori privati nella gestione e per la buona riuscita di questo programma, volto a favorire l'orientamento, la formazione, l'inserimento/reinserimento dei giovani Neet nel mercato del lavoro.

E un plauso va alla Regione Marche che ha adottato la coraggiosa scelta di gestire questo programma di politiche attive sperimentando un modello cooperativistico pubblico – privato, che prevede l'affiancamento di soggetti privati accreditati (come noi) ai servizi pubblici per il lavoro.

Pur ammettendo che abbia dato adito a molte aspettative poi in parte deluse, non vogliamo parlare di fallimento del Programma Garanzia Giovani, in un Regione virtuosa come la Regione Marche dove il connubio pubblico-privato ha funzionato, dove addirittura sono state, in corso di programma, implementate risorse in funzione del successo riscosso da alcune misure, e auspichiamo la prosecuzione del programma se non addirittura che possa diventare un programma strutturale.

E tra l'altro, sulla base di questa positiva esperienza, nella Regione Marche stiamo sperimentando, utilizzando la stessa infrastruttura organizzativa, un **progetto di politica attiva**, finalizzato al reinserimento lavorativo di un target specifico di n. 1600 disoccupati provenienti da aziende operanti nel settore manifatturiero, in particolare del legno, attraverso la sperimentazione del **contratto di ricollocazione**, con offerta a n. 600 soggetti del target-group di servizi specialistici, quali il voucher di ricollocazione, il tirocinio, la formazione professionale e la formazione per l'autoimprenditorialità.

Stante questo lo scenario, mi avvio alle **CONCLUSIONI**.

Vogliamo riporre speranza/fiducia nel decollo dell'**Anpal (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro)**, ma riteniamo che potrà funzionare solo attraverso **SINERGIE VIRTUOSE TRA SOGGETTI PUBBLICI PER L'IMPIEGO ED ATTORI PRIVATI ACCREDITATI**, affinché sia posto in essere un valido sistema di politiche attive che garantiscano la massima fruibilità dei servizi da parte dei lavoratori e le più ampie opportunità per le imprese (noi ci siamo e vogliamo esserci).

Auspichiamo che **IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO E LO STRUMENTO DELL'ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO POSSANO COSTITUIRE IL TRAIT D'UNION TRA ISTRUZIONE E MONDO DEL LAVORO**, fornendo ai giovani competenze più spendibili nel mercato del lavoro.

Siamo convinti che sia indispensabile guardare all'impresa, specie all'impresa artigiana e alla micro-piccola **IMPRESA COME BOTTEGA SCUOLA**, come luogo di apprendimento di competenze sia tecniche sia trasversali, come **centro di formazione sociale entro cui si creano e si sviluppano proficue e positive relazioni ed esperienze di collaborazione e condivisione tra impresa e lavoratore**. Perché riteniamo che la crescita formativa delle risorse umane attraverso l'apprendimento on the job **possa costituire una leva per accrescere il vantaggio competitivo dell'impresa stessa**.

Auspichiamo perciò **INTERVENTI ORGANICI, STRUTTURATI E COORDINATI PER RILANCIARE LA RIPRESA ECONOMICA**, non specchietti per le allodole, perché ben vengano gli sgravi, gli incentivi per ridurre il costo del lavoro e per stimolare le imprese alle assunzioni e alla stabilizzazione di rapporti precari, ma **le ns. imprese possono assumere solo in base alle loro discontinue esigenze produttive**.

Auspichiamo quindi l'utilizzo di **STRUMENTI PER LA GESTIONE FLESSIBILE DELLA FORZA LAVORO**, alternativi al modello standard di lavoro subordinato a tempo indeterminato, che consentano alle imprese l'adattamento alle mutevoli oscillazioni del mercato produttivo e ai lavoratori un adeguato sistema di protezione sociale. Ben venga perciò il mantenimento dei **voucher/lavoro accessorio** con possibilità di applicazione a tutti i settori produttivi e a tutti i lavoratori ma **con tracciabilità dello strumento a tutela della legalità e della sostenibilità del sistema**, tracciabilità che il decreto correttivo introduce, pur non senza problematiche applicative, dovute ad un sistema farraginoso molto lontano sia dalla semplificazione sia dall'evoluzione tecnologica.

Da parte nostra ci impegneremo a cogliere la sfida per il futuro del lavoro negli spazi che questa riforma ha lasciato alla **CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**, cercando di trovare soluzioni di equilibrio tra le esigenze produttive delle imprese e quelle di tutela e di protezione sociale dei lavoratori, **difendendo una funzione istituzionale, che non può esserci negata, seppure in un contesto politico che mira a ridimensionare il ruolo dei corpi intermedi.**

E mi piace concludere con questa citazione: **“Il lavoro non è un dono gentilmente concesso a pochi raccomandati: è un diritto di tutti! Il lavoro è dignità!”** (Papa Francesco).

I guai per il lavoro dopo il referendum*

di Guido Canavesi

Com'è noto, la maggioranza degli italiani ha detto “no” alla riforma costituzionale approvata qualche mese fa dal Parlamento italiano. L'attenzione di tutti è stata subito dopo comprensibilmente concentrata sulle ricadute “politiche” della volontà popolare, ma non va dimenticato che essa ha prodotto o produrrà altri e, forse, altrettanto problematici effetti.

Un primo, ovvio, con la conferma della Costituzione nel testo emendato nel 2001, è il riproporsi di tutti i problemi, unanimemente riconosciuti, sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, finora impropriamente scaricati sulla Corte Costituzionale, con un esito inevitabilmente moltiplicatore quanto a conflittualità interistituzionale, (in)certezza del diritto e costi monetari ed economici. Un altro, più specifico, tocca la sorte del d.lgs. n. 150 del 2015, tassello fondamentale, [già s'è visto](#), della complessiva trama del Jobs act, in quanto volto a garantire le tutele nel mercato del lavoro, mediante l'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#). Pubblicato anche su [Il sussidiario.net](#), 12 dicembre 2016.

In effetti, tra le materie di competenza “concorrente”, ai sensi dell’art. 117, co. 3, Cost., c’è la “tutela e sicurezza del lavoro”, formula interpretata dalla giurisprudenza costituzionale come riferita alla disciplina del mercato del lavoro ossia alle politiche attive e agli strumenti di incontro tra domanda e offerta di lavoro, con esclusione, peraltro, delle tipologie contrattuali. Ricordiamo che in tali materie le Regioni legiferano nel rispetto dei “principi fondamentali” fissati dallo Stato, nonché, qualora si tratti di diritti sociali o civili, dei “livelli essenziali delle prestazioni”.

Nell’ambito sopra indicato, i “principi fondamentali”, oltre che nell’abrogato d.lgs. n. 181 del 2000, sono contenuti nel Titolo II del d.lgs. n. 276/2003 e sono volti, in estrema sintesi, a creare un’area concorrenziale tra operatori professionali che erogano servizi per il lavoro, per un verso, a realizzare un “servizio pubblico” integrato pubblico e privato, per l’altro. Peraltro, se il profilo mercantile, tramite lo strumento dell’autorizzazione statale, può ritenersi attuato, sull’altro fronte, a detta dei più, la regionalizzazione ha sostanzialmente fallito, nonostante alcune, in realtà poche e territorialmente localizzate (al nord), interessanti esperienze innovative.

A partire da questo giudizio negativo, la riforma costituzionale attribuiva allo Stato la competenza esclusiva in tema di «tutela e sicurezza del lavoro» e di «politiche attive del lavoro», sottraendo così alle regioni non solo ogni potestà legislativa, ma anche la competenza amministrativa diretta sul mercato del lavoro.

Ora, senza pretesa di esaustività, il d.lgs. n. 150 del 2015, nel ridisegnare il mercato del lavoro: a) istituisce un’Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (Anpal) che dovrebbe coordinare la gestione o, a volte, gestire direttamente le politiche del lavoro; b)

individua nel Ministero del lavoro il vero centro propulsore del sistema; c) abroga il d.lgs. n. 469/1997, che attribuiva alle regioni le competenze amministrative in materia di collocamento e politiche attive del lavoro e alle province la loro gestione; c) in sostituzione, prevede, tramite convenzione con il Ministero del lavoro: c1) la delega alle regioni di tali funzioni amministrative; c2) la delega alle regioni della gestione delle politiche attive del lavoro di cui all'art. 18; d) conferma alle regioni le competenze in materia di «programmazione di politiche attive del lavoro»; e) prevede un accreditamento nazionale per la gestione dei servizi per il lavoro, alternativo o sostitutivo (qualora manchi) a quello regionale; f) abroga il d.lgs. n. 181/2000, e ridefinisce, in particolare, lo stato di disoccupazione ed i lep, eliminando gli spazi di intervento riconosciuti alle regioni; g) introduce il patto di servizio personalizzato, contemplato finora solo da normative regionali; h) disciplina l'assegno di ricollocazione, finora di esclusiva competenza regionale.

C'è una lezione del voto che porta all'occupazione*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Dopo alcuni giorni dal referendum che ha portato alle dimissioni del governo Renzi e all'apertura di una crisi ancora poco decifrabile iniziano ad essere disponibili elementi che consentono di analizzare in modo più approfondito il voto di domenica. Che la consultazione non fosse totalmente incentrata sui contenuti della riforma della Costituzione è chiaro. Così come è chiaro che qualsiasi referendum non può essere letto al di fuori del contesto storico e socio-economico nel quale si colloca. E su questo fronte le dinamiche più interessanti da prendere in considerazione sono quelle legate al mercato del lavoro. L'analisi dei flussi elettorali ci mostra chiaramente come vi sia una correlazione tra i tassi di disoccupazione e inattività, soprattutto giovanile, e il rifiuto del progetto riformatore avanzato da Matteo Renzi proprio in nome degli esclusi e dei più deboli.

Se si analizzano i risultati su base provinciale sono solo 13 le province in cui il "Sì" è prevalso e si tratta proprio di quelle in cui i tassi di disoccupazione giovanile sono sotto il

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#). Pubblicato anche su *Avvenire*, 7 dicembre 2016.

30%. Tasso comunque elevatissimo e che spiega il fatto come anche nelle province in cui esso si trova tra il 15 e il 30% il No ha prevalso ampiamente. È bene ricordare i numeri: in Italia oggi il 36% delle forze lavoro giovanili è disoccupato e oltre 2 milioni di under 29 rientrano nella categoria dei NEET. Un esercito, si direbbe. E proprio come un esercito sembra essersi mosso in modo compatto, senza alcuna differenza geografica, in una “spedizione punitiva” verso quello che ha identificato come un governo delle promesse non mantenute. Un Governo che, nonostante la tardiva promessa di una decontribuzione totale per le assunzioni di giovani del Mezzogiorno, evidentemente viene percepito come distratto rispetto ai bisogni del Paese. In particolare sul tema del lavoro: l’Italia mostra ancora oggi infatti i segni di una profonda lacerazione, un quadro molto diverso rispetto alla comunicazione di superficie incentrata sullo slogan ossessivo della “svolta buona” che, nonostante la parziale crescita degli occupati, troppi non hanno visto. A partire proprio dai tanti ragazzi che si sono iscritti al programma “Garanzia Giovani” per poi neppure essere chiamati per un colloquio preliminare. La stessa dinamica si può riscontrare sia per quanto riguarda i disoccupati senza distinzioni di fasce d’età, che in Italia ammontano a quasi 3 milioni e gli inattivi, pari a 13,6 milioni. Sembra invece che i recenti interventi in materia pensionistica, contenuti nella legge di bilancio in discussione, abbiamo portato i risultati (forse) sperati se è vero che i voti per il Sì si concentrano nella fascia degli over 60.

Oltre a queste correlazioni, è interessante notare la differenza tra i risultati delle città e quelli delle province, come già e in modo più acuto si è riscontrato nei recenti casi del referendum sulla Brexit e delle presidenziali Usa. In diverse città del nord Italia, ad esempio, il Sì ha guadagnato più consensi rispetto a quanto abbia fatto nella provincia immediatamente li-

mitrofa ai confini urbani. Una dimostrazione come anche il nostro Paese non sia esente da quella evoluzione della geografia del lavoro che rischia di polarizzare sempre più la popolazione tra centro e periferia, complice la crescita della concentrazione di ricchezza, oggi veicolata dall'innovazione e dal capitale immateriale, in particolare nei conglomerati urbani.

Se il capitale del futuro è il capitale umano, solo laddove esso è valorizzato, formato, riqualificato è possibile una evoluzione moderna dei mercati del lavoro, e per far questo è necessaria una rete di attori che concorrono alla creazione del valore, oggi concentrati nelle città. Alla luce di ciò emerge oggi una urgenza, per qualunque governo sostituirà quello dimissionario: il potenziamento e l'attivazione delle politiche del lavoro. Il capitolo sulle politiche attive del Jobs Act, il grande assente fino ad oggi, rischia infatti di essere vanificato sul nascere dal risultato della consultazione referendaria, perché costruito sulla base di una centralizzazione delle competenze in materia di lavoro, come se la Costituzione fosse stata già cambiata. Ma così ora non è. Senza un intervento netto, e il più possibile condiviso dalle forze politiche, per risolvere questa contraddizione, si finirebbe per non incidere sulla situazione socio-economica che ha guidato la scelta degli elettori al referendum. Rischiamo di trovarci così ancora nel pantano di un mercato del lavoro in cui sono state superate, anche giustamente, alcune rigidità storiche, senza però venire sostituite da nuove risposte alle esigenze di chi resta senza lavoro. Il rischio è che il prossimo appuntamento referendario, con a tema la reintroduzione proprio di queste tutele come l'originaria formulazione dell'articolo 18, ci possa riportare indietro di vent'anni.

Ma cos'è il Jobs Act? Cos'è la sinistra?*

di Francesco Nespoli

Di Matteo Renzi, almeno guardando alle sue parole, ne sono già esistiti tre. Lo afferma [una ricerca](#) dell'Università di Pisa che ha analizzato tutti i post di Facebook e le newsletter scritti dall'ormai ex- Presidente del Consiglio dal 3 dicembre 2012 (giorno della sua sconfitta alle primarie del PD) sino al primo novembre scorso.

I risultati delle analisi portano tre ricercatori del Laboratorio di linguistica computazionale (il prof. Lenci e i collaboratori Passaro e Bondielli) alle seguenti conclusioni: **Il primo periodo, quello che dura approssimativamente fino all'elezione a segretario del PD l'8 dicembre 2013, è quello di "Renzi rottamatore"**. Abbondano parole come "cambiamento", "finanziamento pubblico dei partiti", "nuovo", "vecchio". **La seconda fase è quella del governo, dove primeggiano i termini "riforma", "Jobs act", "sinistra", "posti di lavoro"**. Questi vocaboli tendono a loro volta a scomparire nella terza fase, quella del referendum, che i ricercatori fanno cominciare a maggio 2016.

Finalmente ci si dedica alla comunicazione di Matteo Renzi utilizzando anche le tecniche della linguistica computazionale. Dato

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#).

il vistoso stato di shock delle analisi politiche, malcelato dalla *nonchalance* del giorno dopo con la quale gli opinionisti sbalorditi da Brexit e Trump hanno saputo affermare che “l’avevano detto”, è **veramente il momento di tornare a studiare la comunicazione politica di prima mano, ossia i testi prodotti dai leader**, e non solo le complesse dinamiche dell’informazione digitale. È da guardare quindi con particolare favore l’utilizzo delle tecniche e delle teorie più moderne a questo scopo.

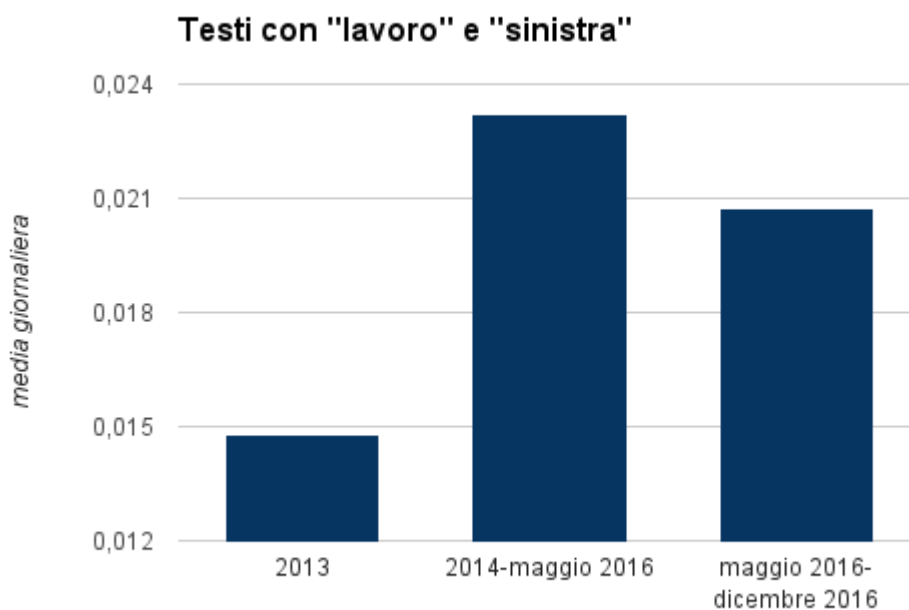
Nel mio percorso di dottorato ho provato a fare qualcosa di diverso, che mi pare però utile richiamare leggendo i risultati, ben argomentati, della sopracitata ricerca. Anche considerato che quest’ultima mostra come **la parola “lavoro” sia la quarta per frequenza nel corpus considerato, dietro solo a “cambiare”, “grande” e “paese”**.

Ho raccolto tutti messaggi pronunciati da Matteo Renzi che hanno riguardato il lavoro dal 13 marzo 2013 (giorni in cui viene pubblicata su l’Espresso un’intervista nella quale fa il suo debutto pubblico la parola Jobs Act, allora ancora priva della “s” del plurale anglosassone) sino a ieri. Sono risalito alle versioni quanto più integrali possibili dei messaggi che sono stati citati dalla stampa nazionale o che sono stati diffusi via Twitter, Facebook, ed e-news. Per farlo ho effettuato una ricerca manuale sui due social network e ho impostato dei filtri appositi su una piattaforma di Rassegna Stampa, nonché un Google alert che mi ha permesso di monitorare anche la stampa online. Ho così raccolto 349 messaggi, tra tweet, post, interviste, discorsi.

Mi sono occupato quindi di testi e non di singole parole. Nel mio lavoro di analisi inoltre ho tentato poi di unire la teoria cognitivista del *framing* con la prospettiva della neoretorica. La tecnica di analisi, le fonti e il periodo selezionato sono quindi di-

versi e largamente incompatibili con quelli della ricerca degli studiosi di Pisa.

Tuttavia un dato **mi è subito balzato all'occhio: la distribuzione della parola "sinistra", che nella ricerca pisana si concentra nel periodo del governo.** Usando la stessa ripartizione temporale usata dal gruppo di Lenci, anche nel mio insieme di messaggi si osserva tale concentrazione. **Nel periodo precedente alla salita al governo la parola "sinistra" viene legata a "lavoro" solo all'interno di 4 testi. Nel periodo del governo ciò succede invece ben 21 volte.** Nel periodo del referendum la connessione tra "lavoro" e "sinistra" viene proposta poi di nuovo solo 4 volte. Considerando che i tre diversi intervalli hanno una durata molto differente, il modo migliore per rappresentare questa concentrazione è un grafico del numero medio di testi per giorno nei diversi periodi.



L'osservazione più interessante riguarda l'operazione retorica (in senso tecnico) svolta nei messaggi nel periodo del governo. Per il

Presidente del Consiglio associare Jobs Act e sinistra non è, come potrebbe sembrare, un modo per guadagnare la fiducia del tradizionale elettorato, bensì è una via per tentare di estendere un bacino di consenso. Renzi ripete 21 volte che il Jobs Act costituisce una riforma “di sinistra”, “la riforma -dice- più di sinistra che io abbia mai visto”. Osservando tanta insistenza e i termini dell’associazione si può affermare che come lo scopo retorico dell’identificazione tra Jobs Act e “sinistra”, non sia quello di collocare l’azione politica nel solco di una tradizione. **La volontà di Renzi non è tanto quella di attribuire al Jobs Act le qualità distintive dei principi politici della “sinistra”, ma, al contrario quella di annettere al corollario di tali principi quelli che informano il Jobs Act.** È un’operazione di ridefinizione indiretta. In questi messaggi **Renzi non pronuncia nemmeno una volta la parola “liberalizzazioni”**, nonostante gran parte delle misure inserite nel Jobs Act lo siano tecnicamente. Afferma invece ripetutamente che tutto ciò che crea lavoro fa “la cosa più di sinistra possibile”.

Proprio la contaminazione della vecchia “sinistra” con la formula del Jobs Act sembra d’altronde essere tra i risultati rivendicati chiaramente da Renzi dopo le amare dimissioni da capo del Governo. Secondo il retroscena di [Goffredo de Marchis](#) infatti, Renzi negli ultimi momenti a Palazzo Chigi avrebbe detto ai pochi suoi ospiti: “Abbiamo fatto tantissimo. Un vero miracolo in mille giorni. Ho fatto votare le unioni civili ai cattolici, ho fatto votare il Jobs act, che ha dato frutti importanti, alla sinistra. Sono stati dei capolavori”.

Capolavoro o meno, la disapprovazione della politica del Governo per mezzo della bocciatura della riforma costituzionale, fa concludere che **la comunicazione del Jobs Act è stata quanto meno insufficiente a consolidare un consenso veramente al-**

largato. Renzi disse una volta che “la sinistra che non cambia si chiama destra”. Quella sinistra che ha voluto cambiare governo non ha voluto smentirlo.

Jobs Act: quando la comunicazione politica diventa un boomerang*

di Francesco Nespoli

Perché Matteo Renzi non ha accompagnato la battaglia contro l'articolo 18 e le vecchie tutele del lavoro con una convinta promozione del nuovo sistema di politiche attive disegnato dal Jobs Act? Ce lo siamo domandati più volte osservando la vicenda dell'ultima riforma del lavoro – e, prima ancora, il clamoroso [fallimento di Garanzia Giovani](#) che di queste politiche attive era un po' l'anticipazione – con gli occhi di chi si occupa di comunicazione politica.

Basti pensare che, almeno secondo il nostro monitoraggio, **dal 2014 a novembre scorso, il tema della politiche attive è stato menzionato pubblicamente dall'ex Presidente del Consiglio solo sei volte.** Tre volte su sei non lo ha fatto di sua iniziativa, ma in risposta a delle domande. Nelle parole di Renzi si è sempre trattato di una “seconda fase”.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 dicembre 2016, n. 43.](#)

In tre di queste occasioni, inoltre, Renzi non ha parlato di politiche attive riferendosi tanto al Jobs Act, ossia alla nuova Agenzia Nazionale e al nuovo strumento dell'assegno di ricollocazione, quanto evidenziando la fondamentale **connessione con la legge di riforma costituzionale, bocciata sonoramente dai cittadini il 4 dicembre**. Tale riforma mirava a portare al centro le competenze sulle materie del mercato del lavoro oggi condivise con le Regioni.

Solo il 20 novembre dibattendo con Maurizio Landini a *In Mezz'ora*, Renzi aveva detto per esempio: **“Se abbiamo una disoccupazione giovanile così alta, è anche perché il sistema delle politiche attive non è riuscito a ingranare.** [...] Sul mondo del lavoro cambia tanto di ciò che voleva anche il sindacato per esempio sulla politiche attive del lavoro che permette di avere una situazione uniforme. Se vince il ‘sì’ possiamo avere dei miglioramenti sul mondo del lavoro che pur con i miglioramenti del Jobs Act ancora a me non soddisfa”.

Perché un abile comunicatore come Matteo Renzi si sia mosso in questo modo è in realtà molto semplice. **Per superare (non ad abolire) l'articolo 18 sono bastate poche righe scritte nella Gazzetta Ufficiale**, in una fase storica in cui il sindacato, complice la lunga crisi economica, non ha saputo porre alcuna significativa resistenza tanto a livello politico quanto nei luoghi di lavoro. **Non basta invece un intero decreto legislativo, finalizzato a delineare una nuova governance delle politiche attive del lavoro**, per cambiare una realtà che vede il nostro Paese in ritardo di decenni rispetto a tutti i principali Paesi del Nord Europa. Basti pensare che anche solo per avere un sito internet della nuova Agenzia Nazionale c'è voluto più di un anno. Figurarsi

quanto ci vorrà ora a portare la riforma nei territori e a dare le risposte concrete alle persone in cerca di occupazione.

Che la strada fosse in salita lo si era del resto già intuito con il programma nazionale Garanzia Giovani, del quale lo stesso Renzi disse di non parlare molto, proprio perché malfunctionante. In quella stessa occasione aveva inoltre ribadito che il problema era proprio “il Titolo V della Costituzione”.

A far fiorire un capillare ed organico nuovo sistema di servizi al lavoro nemmeno sarebbe bastato quindi il “sì” al referendum, condizione necessaria ma, appunto, non sufficiente. **Tuttavia l'unico modo di realizzare un racconto che menzionasse le politiche attive senza mostrare direttamente carenze e contraddizioni fondamentali del Jobs Act era quello di indicare la connessione con la riforma costituzionale.** Connessione che però non è certo potuta essere al centro della campagna referendaria del sì, rimanendo comunque un'arma a doppio taglio, e un argomento tecnico, che non fa presa diretta sull'esperienza e sui valori dei cittadini.

Quello che interessa qui sottolineare non sono però gli effetti tecnici del voto (su cui rinvio a [Michele Tiraboschi](#)). **Il dato più interessante di questi giorni è il sorgere all'orizzonte di un ulteriore referendum, quello sul Jobs Act promosso dalla CGIL.** Un triplo quesito volto a disarticolare la riforma di Renzi in materia di articolo 18, voucher e appalti.

I nodi sembrano quindi venire al pettine tutti insieme. Non solo la comunicazione enfatica e trionfalistica di Renzi non è riuscita ad incidere sulla percezione della situazione economica proprio di quelle fasce della popolazione che dovevano essere più inte-

ressate dal Jobs Act e che hanno invece votato no al referendum costituzionale, (come mostrano [i dati](#)), **ma ora il Governo potrebbe anche trovarsi a dover difendere una difficile posizione favorevole al mantenimento delle tutele crescenti in assenza di una vera contropartita per il superamento dell'articolo 18.** Se infatti è difficile augurarsi un nuovo ulteriore stravolgimento delle condizioni normative del lavoro in Italia, non è difficile intuire che, anche in ragione della dinamica del voto al referendum costituzionale, in questo caso sarebbe il “no” all'abrogazione di parte del Jobs Act ad avere probabilmente l'appel maggiore sugli elettori.

Certo, la storia passata non si fa con i “se” e con i “ma”, ma, con i “se” e con i “ ma” si fanno le strategie. E nel muovere le mosse contro una minaccia percepita seriamente il fronte governativo pare cominciare con il piede sbagliato. Filippo Taddei, per difendere il Jobs Act, in un'intervista ha dichiarato addirittura che la riforma “ha offerto maggiori tutele ai lavoratori”, mentre il Ministro Poletti ha preferito auspicare che si tagli la testa al toro andando a elezioni prima che il referendum si possa tenere. Salvo dovendosi poi scusare parlando di “scivolone personale”.

Quella che sembra prendere forma sempre più chiaramente a chi osserva la complessiva vicenda del Jobs Act è una già denunciata mancanza di una visione^[1]. Mancanza testimoniata ancora proprio dalla soluzione ipotizzata da Poletti, che non farebbe altro che rimandare di un anno la consultazione popolare. **Tale visione mancante è quella della sostenibilità.** Una sostenibilità che riguarda il metodo politico quanto quello comunicativo, oggi, e invero da sempre, due facce della stessa medaglia.

Lo ha ben detto [Filippo Sensi](#), ex capo ufficio stampa di Palazzo Chigi, che “oggi non si può pensare a un provvedimento senza un processo comunicativo”. È però ben vero anche il contrario: **non può reggere una efficace comunicazione se le riforme annunciate e scritte sulla carta poi non portano gli effetti annunciati nel Paese.**

La strategia comunicativa antagonista ed eroica di Renzi, quella dei miracoli e dei boom del Jobs Act, tardivamente ridimensionati a “risultati ancora non sufficienti”, **è infatti la diretta conseguenza di un determinismo turbo-riformista** che ha voluto recuperare solo di recente, e in parte strumentalmente, un dialogo con i corpi intermedi.

Il compito di un Governo non è però tanto quello di Legiferare, posto che questo compito dovrebbe spettare al Parlamento ai sensi della nostra Costituzione, quanto quello di fare le politiche, e per queste non bastano né le leggi né tanto meno la comunicazione, che quando si scosta dagli effetti concreti delle politiche diventa un pericoloso boomerang.

Se si vuole parlare della possibilità di una comunicazione sostenibile, ossia di una comunicazione che non si riveli controproducente nel lungo periodo, ma che migliori invece le possibilità di un consenso duraturo, allora la politica dovrebbe abbandonare non la risolutezza, ma la passione per le vie “direttissime” e soprattutto “solitarie”. La politica non è alpinismo mistico e non dovrebbe amare il rischio della scommessa ardita più della sperimentazione condivisa delle misure.

Era per esempio così impellente e “realmente efficiente” nel mercato del lavoro italiano la questione dell’articolo 18, tanto da meritare un superamento a piè pari per tutti gli assunti post 6 marzo 2015, per decreto? Scelta oltretutto aggravata dalla consapevolezza non solo dell’inesistenza di politiche del lavoro realmente compensative, ma anche dalla consapevolezza che tali politiche impiegheranno molto tempo per essere implementate? Certo, Renzi è riuscito a comunicare bene il messaggio secondo cui il Jobs Act sarebbe la più incisiva delle riforme dello scorso Governo, tanto che questa idea ha convinto molti *opinion makers* ed editorialisti, nonché le istituzioni europee e capi di Stato esteri. Vista però la situazione attuale sia del mercato del lavoro sia del consenso espresso dall’elettorato, la domanda rimane valida.

Era poi necessario annunciare, dopo aver superato l’articolo 18, un nuovo avvento della stabilità del lavoro dovendo poi necessariamente dichiarare compiuto tale scommessa indicando gli effetti qualitativi dovuti incontestabilmente agli incentivi economici, ma terminati insieme a questi ultimi?

In conclusione parlare di comunicazione sostenibile è parlare di comunicazione che va oltre il consenso di breve periodo e contribuisce a costruire una strada politica, strada che in questo caso il governo rischia di trovarsi non solo sbarrata due volte, ma addirittura ritorta contro. Fondamentalmente perché **non può esserci comunicazione sostenibile senza una politica di sostenibilità da comunicare. Nel metodo e nella sostanza.**

[1] Si veda l’e-Book open access [Il Jobs Act dal progetto alla attuazione](#), a cura di Francesco Nespola, Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 47.

18.

PAROLE DEL LAVORO

La retribuzione e i falsi amici in lingua inglese*

di Pietro Manzella

La retribuzione rappresenta una delle componenti principali del rapporto di lavoro e non di rado è tra gli aspetti più dibattuti in sede di contrattazione collettiva. In Italia la fonte normativa di riferimento è la Costituzione, che all'articolo 36 stabilisce che “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”. Oltre alla Carta costituzionale, anche il Codice civile prevede una **retribuzione** per il lavoratore subordinato (articolo 2094) ovvero un **corrispettivo** per il lavoratore autonomo (articolo 2222).

Il concetto di retribuzione è evidentemente noto anche nei Paesi anglosassoni e per questo la traduzione in lingua inglese non presenta, almeno in teoria, particolari difficoltà. Tuttavia, come spesso accade nella trasposizione di un concetto dalla lingua di partenza a quella di arrivo, anche termini apparentemente banali possono nascondere delle insidie. **Una criticità nell'ambito del processo di traduzione è data dal fatto che**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 marzo 2016, n. 8](#), rubrica *Le parole del lavoro*.

parole di lingue diverse possono presentare somiglianze in ambito fonetico (la c.d. omofonia) oppure morfologico (fenomeno noto come omografia), pur assumendo diversi significati. È il caso dei falsi amici (in inglese *false friends*), che caratterizzano anche la terminologia giuridica.

Nello specifico, la parola retribuzione, che identifica ciò che spetta al lavoratore a seguito della prestazione lavorativa, viene tradotta in inglese con *remuneration* (tra l'altro simile in termini morfologici all'italiano "remunerazione") ma non con *retribution*, in quanto questa ha il significato di "punizione, castigo". La tendenza a tradurre retribuzione con l'inglese *retribution* è particolarmente diffusa tra coloro la cui lingua madre è l'italiano, proprio a causa della somiglianza morfologica e fonetica tra le due parole, ma lo stesso potrebbe avvenire anche per altre lingue europee, in quanto sia *retribución* in spagnolo che *rétribution* in francese sono morfologicamente simili all'inglese *retribution*.

Di conseguenza, anche nella traduzione dall'italiano all'inglese di espressioni composte, l'uso di *remuneration* deve essere preferito a *retribution*: ad esempio, "livelli retributivi" potrà essere reso con *remuneration levels* (e non con *retribution levels*), "pacchetto retributivo" sarà tradotto con *remuneration package* (anziché *retribution package*), mentre per tradurre "retribuzione lorda o netta" si utilizzerà l'espressione *gross or net remuneration* (ma non *gross or net retribution*).

Rimanendo in tema di retribuzione, **anche la traduzione in lingua inglese di "salario" e "stipendio" potrebbe essere meno scontata di quanto si possa pensare**. In Italia, con il primo si identifica la retribuzione oraria, generalmente corrisposta agli operai (*blue-collar workers*), mentre il secondo fa riferimento alla re-

tribuzione su base mensile, percepita dagli impiegati (*white-collar workers*). **Va detto che questa differenza non è sempre netta**, in quanto “salario” e “stipendio” sono frequentemente utilizzati come sinonimi. In inglese, così come in italiano, tale distinzione è tutt’altro che precisa (Si veda in tal senso il glossario disponibile sul sito dello [US Department of Labor Statistics](#) alla voce *wage and salary workers*). Generalmente in inglese la retribuzione oraria è identificata con il concetto di **wage**, mentre quanto percepito dal lavoratore, a prescindere dal numero di ore lavorate, è definito **salary** ed è solitamente calcolato su base annuale. È interessante altresì notare che *l’Oxford Dictionary* fornisce la seguente definizione di *salary*: “fixed regular payment, typically paid on a monthly basis but often expressed as an annual sum, made by an employer to an employee, especially a professional or white-collar worker”, specificando che questo termine viene frequentemente utilizzato per indicare la retribuzione spettante agli impiegati piuttosto che agli operai, diversamente quindi da quanto avviene in italiano.

In inglese è presente anche il termine *stipend*, che solo in parte può essere considerato un sinonimo di stipendio, in quanto il suo uso è limitato al compenso percepito dai sacerdoti (*clergymen*) oppure dai percettori di borsa di studio in ambito accademico (nei Paesi anglosassoni si parla infatti di *stipendiary* o *non-stipendiary reserch fellowship*, a seconda che la posizione sia coperta o meno da una borsa di studio).

Che la distinzione tra *wage* e *salary* non sia sempre ben definita lo dimostrano anche alcune espressioni composte utilizzate in ambito lavoristico. Ad esempio, *salaried employees* indica i lavoratori con contratto di lavoro subordinato (*salaried employment*), a prescindere che si tratti di *white-collar workers* o *blue-*

collar workers. Allo stesso modo, l'espressione *wage employment* è spesso contrapposta a *self-employment* nella distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, senza distinguere tra coloro che percepiscono un salario o uno stipendio.

In definitiva, i falsi amici rendono ancora più complesso il processo di traduzione, soprattutto quando ci si confronta con la terminologia specialistica. Il ricorso a un buon dizionario, unito alla consapevolezza che parole di lingue diverse accomunabili per pronuncia o grafia non sempre hanno lo stesso significato, costituiscono un ottimo punto di partenza per una corretta traduzione. Nel caso di *salary* o *wage* invece, e fermo restando la distinzione di cui sopra, sarà spesso la natura più o meno tecnica del contesto in cui i termini sono impiegati a determinare la preferenza per una parola piuttosto che per un'altra.

La nozione di distacco in lingua inglese e la terminologia della Direttiva 96/71/CE del 16 dicembre 1996*

di Pietro Manzella

Recentemente, la Commissione europea ha presentato una proposta per rivedere le regole in materia di distacco dei lavoratori “al fine di favorire lo svolgimento della prestazione oltre i confini nazionali in un clima di concorrenza leale e nel rispetto dei diritti di quest’ultimi”. È stata la stessa Marianne Thyssen, Commissario UE per l’occupazione, a sottolineare come l’obiettivo della riforma sia in realtà duplice: da un lato, garantire una maggiore mobilità dei lavoratori e, dall’altro, assicurare equità in termini di condizioni di lavoro e retribuzione (per approfondimenti si rimanda al [Bollettino Internazionale ADAPT No. 4/2016](#)).

Ma cosa intendiamo per lavoratore distaccato? La definizione nel contesto internazionale ci è fornita dalla [Direttiva 96/71/CE del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi](#). Il lavoratore distacca-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 marzo 2016, n. 10](#), rubrica *Le parole del lavoro*.

to, recita la direttiva, è colui il quale, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente.

La Direttiva richiamata è interessante anche da un punto di vista terminologico, in quanto induce ad alcune riflessioni sulla traduzione in lingua inglese dei concetti più importanti in materia di distacco. Partendo proprio da quest'ultimo, "distacco" viene generalmente reso in inglese con la parola *posting* o, più precisamente, con l'espressione *posting of workers/staff*. Tra le varie accezioni, il termine identifica proprio "a job, often within the same organization that you are working for, that involves going to a different country or town" (*Cambridge Dictionary*, versione online 2016).

Esistono invero altri due termini in lingua inglese utilizzati per indicare il distacco, non presenti nel testo della direttiva ma divenuti pressoché sinonimi di *posting*, ovvero **secondment** e **detachment**. Il primo veniva utilizzato soprattutto per indicare i trasferimenti del personale militare al fine di svolgere operazioni e attività di natura temporanea. Il suo utilizzo si è poi esteso anche ad altri ambiti, incluso quello lavoristico, a tal punto che è frequente il ricorso all'espressione **to go on secondment** o **to be on secondment** per indicare le prestazioni dei lavoratori distaccati all'estero per un periodo di tempo determinato. Lo svolgimento della prestazione è generalmente subordinata alla conclusione di uno **(staff) secondment agreement**, all'interno del quale si definiscono i termini e le condizioni del personale distaccato (spesso identificato con la parola **secondnees**).

Relativamente a *detachment*, il suo uso è abbastanza comune negli Stati Uniti ed è rinvenibile frequentemente nella documentazione ufficiale. Il *detached worker* è infatti definito come "an employee

who is sent by his or her employer in one country to work temporarily in the other country for the same employer or an affiliate of that employer” ([Detached Worker Rule, Social Security Website, 2016](#)). Va detto tuttavia che l’uso di *posting* o *secondment* per indicare il distacco è da preferire a *detachment*, che ha un campo di applicazione più definito. Il lavoratore distaccato in un altro Paese (**the worker/staff posted to another country**), spesso chiamato “ospitante” (**host country**) è quindi colui che svolge la prestazione lavorativa (traducibile in questo contesto con **assignment** o semplicemente con **work to be performed**) per un periodo limitato (**on a temporary basis** o **for a limited period**).

Una ulteriore riflessione sulla terminologia adottata dalla direttiva riguarda il concetto di indennità. Al paragrafo 7 si specifica infatti che “[...] Le indennità specifiche per il distacco sono considerate parte integrante del salario minimo, purché non siano versate a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco, come le spese di viaggio, vitto e alloggio”. In lingua inglese, e in questo contesto, il concetto di indennità corrisposta al lavoratore distaccato viene generalmente tradotto con **allowance** (cosicché indennità di trasferta potrebbe essere reso con, ad esempio, **travel allowance**). Il ricorso alla parola **indemnity**, molto simile anche morfologicamente all’italiano indennità, potrebbe infatti risultare fuorviante, in quanto *indemnity* significa generalmente risarcimento, ovvero “a sum of money paid as compensation” (*Oxford Dictionary*, versione online 2016). Come spiega la Direttiva, le indennità non sono infatti forme di risarcimento, ma sono da considerare parte della retribuzione contrattuale purché non siano corrisposte a titolo di rimborso (**as a way of reimbursement**) per le spese realmente affrontate a causa del distacco (**the expenses actually afforded/borne/met**), quali viaggio vitto e alloggio, nella versione in

inglese della direttiva rese con **travel board and lodging** ma traducibile anche con **travel, food and accommodation**.

Vale la pena sottolineare infine come [nel testo della proposta](#) di modifica della direttiva il concetto di tariffe minime salariali (**minimum rates of pay**) viene sostituito dal più generico retribuzione (**remuneration**). Il documento infatti “sostituisce il riferimento alle tariffe minime salariali con un riferimento alla retribuzione” ed “impone agli Stati membri l’obbligo di pubblicare le informazioni relative agli elementi costitutivi della retribuzione”. Suddetta differenza terminologica, sebbene apparentemente innocua, costituisce in realtà uno dei temi più importanti della proposta, in quanto è finalizzata a garantire al lavoratore distaccato un tipo di retribuzione superiore al salario minimo e ad evitare casi di concorrenza sleale e dumping sociale. Il motivo risiede nel fatto che al concetto di remunerazione viene attribuito un significato e una portata più ampi rispetto a tariffe salariali, essendo il primo definito come “tutti gli elementi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali, da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale” e comprendendo anche “le tariffe maggiorate per lavoro straordinario” (**overtime rates**). Questa modifica sembra allinearsi a una [recente sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea](#) (C-396/13 del 12 febbraio 2015) in cui si chiarisce l’ambiguità interpretativa derivante dal significato di “tariffe minime salariali”. Proprio a seguito della constatazione del disallineamento delle voci retributive presenti in ciascun Paese, la sentenza aveva infatti stabilito che “le questioni vertenti sulle tariffe minime salariali ai sensi di quest’ultima sono disciplinate, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, dalla normativa dello Stato membro in cui i lavoratori sono distaccati per fornire la prestazione lavorativa” (per un approfondimento

sul punto si veda Venturi, D. La nozione di tariffe minime salariali nel distacco transnazionale, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2/2015, 552-560).

L'inglese della flessibilità*

di Pietro Manzella

La flessibilità è uno degli elementi attorno al quale ruotano da sempre riflessioni e proposte legislative relative al mercato del lavoro. Tanto a livello nazionale (Legge Biagi, Riforma Fornero, Jobs Act) che a livello internazionale (Trattato di Lisbona, Strategia Europea per l'Occupazione) sono state diverse le riforme e i testi di legge che hanno avuto tra gli obiettivi proprio quello di garantire una maggiore e più efficace flessibilità lavorativa.

Fornire una definizione esauriente di “flessibilità, tuttavia, può essere esercizio complicato, in quanto il termine può assumere diverse accezioni, anche limitando l'analisi esclusivamente all'ambito lavoristico. Di conseguenza, anche la traduzione in lingua inglese dei concetti a questa affini non sarà sempre di facile resa. Come segnalato dallo [European Industrial Relations Dictionary](#) della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND), il termine flessibilità, tradotto in inglese con il termine *flexibility*, identifica almeno tre diverse dimensioni, non di rado tra loro sovrapposte.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 aprile 2016, n. 11](#), rubrica *Le parole del lavoro*.

Una prima dimensione riguarda l'attività produttiva e, segnatamente, la capacità del datore di lavoro di aumentare o diminuire in maniera flessibile il numero di ore lavorate o la forza lavoro per far fronte a cambiamenti della domanda di beni o servizi. Ciò può avere luogo soprattutto laddove si verificano variazioni improvvise o di carattere stagionale nella produzione. In questo caso si parlerà di flessibilità esterna, resa in inglese con *external flexibility*, flessibilità quantitativa (*quantitative flexibility*) oppure flessibilità numerica (*numerical flexibility*). La flessibilità in ambito produttivo può anche riferirsi alla possibilità di disporre del lavoratore per mansioni diverse da quelle precedentemente assegnate o intervenire sulle competenze di questi per aumentarne la produttività. In tal caso si parlerà di flessibilità interna (*internal flexibility*), flessibilità qualitativa (*qualitative flexibility*) oppure funzionale (*functional flexibility*).

Vi è poi una seconda dimensione, che riguarda la possibilità da parte del lavoratore di poter concludere contratti di lavoro caratterizzati da un orario di lavoro flessibile (*flexible working hours*) così da poter gestire più efficacemente l'equilibrio tra vita professionale e vita privata. La flessibilità contrattuale (*flexible working schemes*) è un tema ampiamente discusso in materia di conciliazione vita-lavoro (concetto reso in inglese con l'espressione *work-life balance*) che implica anche il ricorso alle nuove tecnologie e l'applicazione di nuove forme contrattuali, spesso riconducibili al lavoro atipico (*atypical work*).

Vi è infine una terza dimensione, probabilmente la più controversa in ambito lavoristico, che riguarda più da vicino i rapporti di lavoro. In questo caso, la flessibilità è intesa come l'opportunità da parte del datore di lavoro di assumere e licenziare con maggiore facilità per ovviare alle rigidità del mercato del

lavoro. Si parlerà in tal senso di flessibilità in entrata, per indicare misure e tipologie contrattuali finalizzate a facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro e di flessibilità in uscita per identificare le iniziative e i modelli contrattuali che rendono più agevole il licenziamento individuale o collettivo dei lavoratori a fronte di particolari situazioni (crisi economica, riorganizzazione ecc.). Proprio la traduzione in inglese di “flessibilità in entrata” e “flessibilità in uscita” può essere meno scontata di quanto si possa pensare. Nella documentazione europea queste espressioni vengono frequentemente rese rispettivamente con *entry flexibility* ed *exit flexibility*, come si evince dall'esempio riportato di seguito:

Esempio 1. Traduzione di “Flessibilità in entrata e in uscita”

| Versione in inglese | Versione in italiano |
|--|--|
| <p>Ensuring proper implementation and careful monitoring of the effect of the labour market and wage-setting reforms adopted is key to guaranteeing that the expected benefits in terms of enhanced exit flexibility, better regulated entry flexibility, a more comprehensive system of unemployment benefits and better alignment of wages on productivity materialise</p> | <p>Garantire una corretta attuazione e un attento monitoraggio degli effetti delle riforme adottate in relazione al mercato del lavoro e al quadro di contrattazione salariale è fondamentale per ottenere i benefici previsti in termini di maggiore flessibilità in uscita, di una flessibilità in entrata meglio regolamentata, di un sistema più integrato di sussidi di disoccupazione e di un migliore allineamento dei salari alla produttività</p> |

Fonte: [Council Recommendation of 8 July 2014 on the National Reform Programme 2014 of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy, 2014.](#)

Sebbene frequentemente impiegate anche nella letteratura di riferimento, queste traduzioni sono in realtà un tentativo di mantenere anche in inglese il ricorso alla metafora per indicare l'entrata e l'uscita dal mercato del lavoro, che tuttavia risulterebbero di difficile comprensione per uno straniero qualora non siano accompagnate da una spiegazione adeguata.

In alternativa, i concetti di flessibilità in entrata e in uscita sono spesso resi con le espressioni *internal and external flexibility*. Anche in questo caso però la traduzione potrebbe risultare ambigua poiché, come abbiamo visto, esse indicano la c.d. flessibilità interna ed esterna, che hanno un significato più ampio di quello di flessibilità in entrata ed uscita, riguardando anche aspetti propri della produzione e della attività economica (es. ore lavorate e andamento produttivo) più che i rapporti di lavoro in senso stretto (si veda l'esempio 2 di seguito):

Esempio 2. Traduzione di “Flessibilità in entrata e in uscita”

| Versione in inglese | Versione in italiano |
|---|---|
| The flexicurity regimes applied by some Member States are based on different models. They favour either “ external ” flexibility, which involves human resources policies adapted to market constraints, or “ internal ” flexibility characterised by work organisation which is adapted to workers’ needs. | I regimi di flessicurezza applicati da taluni Stati membri sono fondati su modelli diversi. Tali regimi privilegiano o la flessibilità detta esterna , che implica politiche di risorse umane adeguate alle esigenze del mercato, o la flessibilità detta interna , caratterizzata da un’organizzazione del lavoro adeguata alle esigenze dei lavoratori. Due modelli conciliano queste forme di flessibilità |

Fonte: [Employment in Europe Report 2007](#)

Una possibilità per evitare possibili ambiguità interpretative può essere quella di tradurre i concetti di flessibilità in entrata ed uscita rispettivamente con *flexibility in hiring* e *flexibility in dismissal*. La prima espressione traduce letteralmente “flessibilità al momento di assumere”, mentre la seconda significa “flessibilità al momento di licenziare”. Le alternative proposte, pur perdendo l’equivalenza della metafora relativo all’ingresso e all’uscita dal mercato del lavoro, sembrano rappresentare una soluzione più idiomatica che meglio rende il significato dei concetti tradotti e fa sì che siano più comprensibili a livello internazionale.

Una ulteriore distinzione che ha tenuto banco soprattutto nel dibattito politico che ha accompagnato le discussioni relative alla Riforma Fornero riguarda i concetti di flessibilità “buona” e “cattiva”. Con l’espressione “buona flessibilità” si fa riferimento a quelle misure previste dalla legge finalizzate a garantire rapporti di lavoro flessibili e al ricorso a modelli contrattuali virtuosi, in grado quindi di soddisfare le esigenze di flessibilità delle parti. Una possibile resa del concetto in lingua inglese è quella realizzata attraverso il ricorso alla perifrasi *legal forms of flexible working*, che enfatizza proprio l’ammissibilità dei suddetti rapporti di lavoro relativamente alle norme sul lavoro. Per contro, l’espressione “flessibilità cattiva” indica l’utilizzo improprio di alcune tipologie contrattuali, per esempio per regolare rapporti di lavoro subordinato attraverso il ricorso a rapporti di lavoro pseudo-autonomo. Una traduzione in inglese di questa espressione può essere *illegal forms of flexible working*, un esempio di cui è il ricorso alle cosiddette “false partite IVA” (*bogus self-employment* o *pseudo self-employment*).

Il lavoro etero-organizzato: una sfida per i comparatisti*

di Emanuele Dagnino e Pietro Manzella

L'art. 2 del d. lgs. n. 81/2015 prevede che, salve le eccezioni specificate (co. 2), «[a] far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro». Con questa previsione il legislatore introduce nell'ordinamento italiano le collaborazioni organizzate dal committente, consegnando a interpreti, studiosi e pratici del diritto del lavoro, una fattispecie foriera di numerosi interrogativi quanto a collocazione sistematica, confini ed effetti pratici.

Questa incertezza ha ripercussioni anche in termini di comparazione e soprattutto di traducibilità della nozione in lingua inglese, che qui, ancor più che in altri casi, impone al comparatista di riflettere sulle implicazioni interpretative della propria traduzione.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 aprile 2016, n. 13](#), rubrica *Le parole del lavoro*.

Per comprendere questo passaggio sembra utile contestualizzare l'introduzione delle collaborazioni organizzate dal committente all'interno di un processo di riforma, quello del Jobs Act, che ha visto nella riaffermazione della stabilità dell'impiego subordinato a tempo indeterminato la sua principale direttrice. Ma, soprattutto, la disposizione deve essere contestualizzata all'interno di un decreto legislativo nel quale si pone in continuità con il superamento del contratto a progetto ed il contestuale riemergere delle collaborazioni coordinate e continuative di cui all'art. 409 n. 3 c.p.c. (art. 52 d. lgs, 81/2015).

In un solo colpo, quindi, il legislatore elimina – tramite abrogazione della disciplina di riferimento, che sopravvive fino ad esaurimento dei contratti in essere – il lavoro a progetto (spesso tradotto come *project work* o *project-based work*), resuscita le collaborazioni coordinate e continuative (sovente rese con l'espressione *employer-coordinated freelance work*) e crea una fattispecie cui si applica la disciplina del lavoro subordinato, ma che non impatta sulla definizione di lavoro subordinato non incidendo sulla definizione di cui all'art. 2094 c.c. ([\[1\]](#)).

Rispetto a questa fattispecie, si sono subito distinte numerose posizioni e interpretazioni da parte della comunità giuslavoristica. Di esse, in questa sede, ci si deve limitare, al prezzo di un certo grado di generalizzazione, a dar conto a grandi linee e nell'ottica delle implicazioni sulla possibile traduzione del concetto di lavoro etero-organizzato. Da questo punto di vista si deve osservare come il ventaglio di ipotesi possa essere ricondotto, come osservato da Zoppoli, alla polarizzazione tra la collocazione nell'area della subordinazione o quella nell'area della autonomia di tale fattispecie. All'interno di questi poli si distinguono posizioni anche molto diverse con riferimento tanto al significato sistematico del-

la disposizione quanto ai suoi effetti. Per citarne alcune: dalla configurazione come “norma apparente” (Tosi), a quella come presunzione assoluta (tra gli altri, Nogler) o relativa (Tiraboschi) di subordinazione, fino alle diverse posizioni che sostengono l'appartenenza della fattispecie all'area del lavoro autonomo (tra gli altri Perulli, Ichino).

Le conseguenze delle diverse impostazioni si ripercuotono ovviamente sugli effetti riconosciuti alla norma, in particolare rispetto all'estensione dell'applicazione – totale o parziale (e in questo caso con diverse aree di eccezione di applicazione) – della disciplina di lavoro subordinato. Tale eterogeneità di posizioni e interpretazioni non può essere obliterata allorquando si proceda a tradurre il concetto di “lavoro etero-organizzato” o l'espressione, contenuta nel d. lgs. 81/2015, “collaborazioni organizzate dal committente”. A questo fine, piuttosto che proporre una sola, ci sembra maggiormente opportuno stilare un ventaglio di traduzioni possibili, analizzarle da un punto di vista linguistico e dar conto delle implicazioni rispetto alla lettura del fenomeno (grado di neutralità della traduzione, posizionamento sistematico rispetto alle espressioni che individuano le nozioni ad essa adiacenti, comprensibilità). Di seguito ci limitiamo a quattro ipotesi rappresentative: altre ancora sono ipotizzabili, anche a partire da quelle presentate.

Una prima possibilità di rendere il concetto in lingua inglese consiste nel ricorso a un calco dall'italiano, **heter-organised work**, del quale è già stato fatto uso da autori di madre lingua italiana. Trattandosi di una semplice trasposizione dell'espressione, tale scelta appare tuttavia discutibile, poiché oltre a risultare ambigua per un lettore straniero che non abbia familiarità con la normativa italiana, tende ad essere una soluzione piuttosto neutra, in

quanto non fa emergere la caratteristica principale del lavoro etero-organizzato, ossia che la modalità di esecuzione della prestazione lavorativa è organizzata dal committente.

Una seconda possibilità per tradurre il concetto è quella di rendere l'espressione "collaborazioni organizzate dal committente". Il ricorso a un calco (es. **collaborations organised by the employer**) sebbene risulterebbe poco chiaro in lingua inglese, avrebbe comunque il pregio di essere maggiormente comprensibile rispetto alla prima ipotesi, quantomeno in termini di assonanza con le varie espressioni impiegate per rendere la nozione di "collaborazioni coordinate e continuative". Quest'ultima infatti è spesso tradotta in lingua inglese attraverso l'uso di perifrasi (es. tra le diverse soluzioni, **coordinated and continuative services, continuative and coordinate collaborations**).

Una terza ipotesi, frequentemente impiegata in letteratura, è quella di fare ricorso all'espressione **employer-organised freelance work**. Suddetta traduzione è meno neutra delle alternative proposte in precedenza, poiché la presenza del termine *freelance* fa sì che questa modalità lavorativa sia ricondotta all'ambito del lavoro autonomo. Una traduzione di questo tipo, al netto delle sue implicazioni interpretative, offre altresì una soluzione che consente di chiarire il *discrimen*, quantomeno dal punto di vista giuridico, rispetto alle collaborazioni coordinate e continuative, dal momento che queste rappresentano il confine, sul lato del lavoro autonomo, della nuova fattispecie.

Una ultima ipotesi è quella di rendere il concetto di lavoro etero-organizzato con **employer-organised work**. Questa espressione, posta in antitesi con la precedente (*employer-organised freelance work*) riflette il dibattito in merito alla collocazione della fattispecie

cie nell'area della subordinazione o della autonomia, propendendo per la prima tesi. L'assenza all'interno della traduzione del termine *freelance*, però, se da un lato sembra privilegiare una riconduzione del lavoro etero-organizzato nell'ambito del lavoro subordinato, non chiarisce agli occhi dell'esperto di *common law* quali siano le differenze tra il lavoro etero-organizzato, il lavoro dipendente propriamente detto (*salaried employment*) e il concetto, molto ampio, di *employee*.

Ovviamente, chi si trovi a scrivere di collaborazioni organizzate dal committente nella "lingua del Bardo", avrà a sua disposizione altre due opzioni: potrà optare tanto per l'utilizzo dell'espressione italiana, quanto per rendere la stessa all'interno di una perifrasi.

Laddove, però, scelga di rendere la nozione di lavoro etero-organizzato con una espressione, dovrà vagliare la sua precisione e la sua efficacia alla luce delle riflessioni sopra proposte.

([1]) L'art. 2094 definisce il lavoratore subordinato come «chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore».

Il lavoro a tempo parziale in lingua inglese*

di Pietro Manzella

Con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo No. 81/2015 (c.d. Jobs Act), il lavoro a tempo parziale è stato oggetto di una serie di modifiche che hanno riguardato in particolare le modalità organizzative di questa tipologia contrattuale, nonché aspetti quali il lavoro supplementare, il lavoro straordinario e le clausole elastiche.

Oltre all'obbligo della forma scritta, il Jobs Act prevede che il contratto di lavoro a tempo parziale indichi espressamente “la durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno” (Capo II, Sezione I, Art. 5, comma 2), stabilendo altresì che “Quando l'organizzazione del lavoro è articolata in turni, l'indicazione di cui al comma 2 può avvenire anche mediante rinvio a turni programmati di lavoro articolati su fasce orarie pre-stabilite” (Capo II, Sezione I, Art. 5, comma 3).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 giugno 2016, n. 23](#), rubrica *Le parole del lavoro*.

Di conseguenza, e proprio in virtù del fatto che la prestazione lavorativa si svolgerà in considerazione di quanto previsto dal contratto individuale, sembra venir meno, almeno da un punto di vista formale, la distinzione tra part-time orizzontale (in cui la riduzione di orario rispetto al tempo pieno è prevista in relazione all'orario normale giornaliero), part-time verticale (secondo cui l'attività lavorativa è svolta a tempo pieno, ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese o dell'anno) e part-time misto (una combinazione delle due modalità summenzionate, che prevede una riduzione dell'orario normale giornaliero, ma con punte verticali in alcuni giorni della settimana, del mese o dell'anno)[\[1\]](#).

Il fatto che il testo del decreto non faccia più alcun riferimento alle tre modalità organizzative di cui sopra facilita non di poco il lavoro del traduttore, anche considerando la difficoltà di queste di essere rese in lingua inglese.

In tal senso, mentre la nozione di lavoro a tempo parziale è ovviamente nota nei Paesi anglosassoni e viene identificata in lingua inglese con una terminologia pressoché uniforme (si parla di **part-time work** o **part-time employment** e, relativamente alla tipologia contrattuale, **part-time employment contract**, per distinguerlo dal **full-time employment contract**, ovvero il contratto di lavoro a tempo pieno), le tre modalità di cui sopra presentano una serie di complessità al momento della traduzione.

Anche all'interno dei testi ufficiali, le rese sono molteplici e non sempre di facile comprensione per uno straniero che non abbia una conoscenza dell'istituto all'interno del sistema italiano. Ad esempio, nei documenti della Commissione europea, i concetti di

“part-time orizzontale” e “part-time verticale” sono stati tradotti quasi letteralmente:

Esempio di traduzione in lingua inglese delle modalità di lavoro a tempo parziale[\[2\]](#)

| Versione in lingua italiana | Versione in lingua inglese |
|---|--|
| <p>3) se la clausola 4 sul principio di non discriminazione possa estendersi anche nell’ambito delle varie tipologie di contratto part-time, atteso che nell’ipotesi di lavoro a tempo parziale orizzontale, a parità di un monte ore lavorato e retribuito nell’anno solare, sulla base della legislazione nazionale, vengono considerate utili tutte le settimane dell’anno solare, diversamente dal part-time verticale.</p> | <p>3. Can Clause 4 [of the Framework Agreement] on the principle of nondiscrimination also be extended to various kinds of part-time contract, in view of the fact that, in the case of ‘horizontal’ part-time work, where the total number of hours worked and for which remuneration is paid in the calendar year is equal, all the weeks of the calendar year are taken into account under national legislation, whereas they are not in the case of ‘vertical’ part-time work?</p> |
| <p>[...] essendo indubitabile che la mancata considerazione ai fini pensionistici delle settimane non lavorate costituisca una importante remora alla scelta del lavoro part-time nella forma del tipo verticale</p> | <p>[...] it is unquestionable that the failure to take into account for pension purposes the weeks not worked constitutes a significant disincentive to choosing ‘vertical’ part-time working arrangements?</p> |

Fonte: EUR-Lex, 2016.

Fermo restando la difficoltà di rendere in un’altra lingua pratiche e nozioni di un particolare ordinamento giuridico, la traduzione inglese fornita dalla Commissione è discutibile, in

quanto non chiarisce se, e in che misura, il part-time verticale differisce da quello orizzontale.

Entrambe le soluzioni proposte, *'horizontal' and 'vertical' part-time work* e *'vertical part-time working arrangements'* infatti, essendo rese letteralmente, impediscono a uno straniero di comprendere le caratteristiche principali dell'una o dell'altra modalità.

Come avviene frequentemente nell'ambito della traduzione, una perifrasi risulta più efficace di una resa letterale e definisce in maniera chiara la differenza tra le diverse tipologie di lavoro tempo parziale. Una possibilità per rendere il concetto di part-time orizzontale è il ricorso all'espressione "*part-time work where one works fewer hours than normal daily working time*", mentre il part-time verticale può essere tradotto con "*part-time work where one works full-time only on some days of the week, month or year*".

Quanto alla combinazione delle due modalità, ossia il part-time misto, una possibile traduzione del concetto in inglese potrebbe essere la seguente: "*part-time work that combines working full time only on certain days and fewer hours in others*".

Sebbene non proprio sintetiche, le opzioni suggerite spiegano meglio le distinzioni in essere tra le diverse modalità di lavoro a tempo parziale. Esistono invero altre espressioni utilizzate nella letteratura internazionale, soprattutto per identificare le tipologie del part-time orizzontale e verticale. Il primo infatti viene indicato con **part-day part-time**, mentre il secondo con **full-day part-time**.

Anche la distinzione tra **lavoro supplementare** e **lavoro straordinario**, e il concetto di **clausole elastiche** nell'ambito del con-

tratto di lavoro a tempo parziale potrebbero non essere così immediate al momento della traduzione in lingua inglese.

Relativamente al primo, il Decreto legislativo 81/2015 stabilisce che “Nel caso in cui il contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro non disciplini il lavoro supplementare, il datore di lavoro può richiedere al lavoratore lo svolgimento di prestazioni di lavoro supplementare in misura non superiore al 25 per cento delle ore di lavoro settimanali concordate”, prevedendo altresì una maggiorazione del 15% della retribuzione oraria globale di fatto”.

Quanto al lavoro straordinario propriamente detto, il decreto precisa che “Nel rapporto di lavoro a tempo parziale è consentito lo svolgimento di prestazioni di lavoro straordinario, così come definito dall’articolo 1, comma 2, lettera c), del Decreto Legislativo n. 66 del 2003”, ossia ovvero oltre le ore normali di lavoro, 8 ore giornaliere e 40 settimanali, fermo restando quanto stabilito dal contratto collettivo nazionale di lavoro.

Mentre per la nozione di lavoro straordinario è possibile fare ricorso al corrispettivo in lingua inglese (**overtime**), il concetto di lavoro supplementare va necessariamente spiegato, proprio per distinguerlo dal primo. La traduzione letterale del concetto, *supplementary work*, è infatti tanto generica quanto ambigua, poiché non chiarisce rispetto a cosa, la prestazione lavorativa sia supplementare.

Per tale ragione, una possibile resa in lingua inglese potrebbe essere la seguente **“extra hours the amount of which is laid down in the applicable collective agreement, or in any case**

not exceeding 25% of weekly working time as defined in the employment contract”.

Infine, le clausole elastiche stabiliscono le condizioni e le modalità attraverso cui il datore di lavoro può “modificare la collocazione temporale della prestazione e variarne in aumento la durata, nonché la misura massima dell’aumento, che non può eccedere il limite del 25 per cento della normale prestazione annua a tempo parziale”.

Anche in questo caso, il ricorso a una perifrasi potrebbe aiutare a chiarire più efficacemente il meccanismo alla base di queste clausole: **“clauses allowing the employer to review the scheduling of working time and to increase it up to a maximum of 25% of the annual hours traditionally worked by part-time workers”.**

[1] Per approfondimenti, si veda M. Tiraboschi, *Teoria e Pratica dei Contratti di Lavoro*, ADAPT University Press, 2015, p. 96.

[2] *Reference for a preliminary ruling from the Corte d’Appello di Roma (Italy) lodged on 12 September 2008 — Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) v Daniela Lotti and Clara Mattucci, (Case C- 396/08)*, available in both English and Italian at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ENIT/TXT/?uri=CELEX:62008CN0396&from=EN>.

Il “caporalato” in lingua inglese*

di Pietro Manzella

Il termine caporalato è utilizzato nel contesto italiano per identificare una forma di mediazione illegale tra domanda e offerta di lavoro. Nello specifico, con questa espressione si intende “una ipotesi di interposizione parassitaria dei rapporti di lavoro” (Tiraboschi; 2012: 346) che è particolarmente diffusa in alcuni settori produttivi, come l’agricoltura e l’edilizia. Secondo tale prassi, il caporale “ingaggia i lavoratori che poi somministra agli utilizzatori della prestazione lavorativa ricavandone un compenso [...] Il lucro del caporale consiste nella differenza tra quanto ricevuto dagli utilizzatori e quanto poi dato ai prestatori di lavoro a titolo di compenso per il lavoro svolto” (*Ibid.*).

Il caporalato è una pratica molto diffusa nel contesto nazionale, al punto da indurre recentemente il Senato ad **approvare il disegno di legge A.S. 2217/2016**, ora al vaglio della Camera come AC 4008/2016, recante “disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura”, al fine di rafforzare la tutela e la protezione per il lavoratore.[\[1\]](#)

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32](#), rubrica *Le parole del lavoro*.

L'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, soprattutto per ciò che riguarda attività stagionali di raccolta dei prodotti agricoli, sono questioni note evidentemente anche al di là dei confini nazionali. Per esempio, nei Paesi anglosassoni e nella documentazione in lingua inglese prodotta dalla Commissione europea, esistono diverse espressioni utilizzate per esprimere il concetto di caporalato. Una prima locuzione è *illegal employment* [2]:

| Versione in lingua italiana | Versione in lingua inglese |
|--|---|
| Oggetto: Emergenza caporalato nel Salento Risposta della Commissione (24 febbraio 2012) | Subject: Illegal employment in Salento Answer from the Commission (24 February 2012) |

Fonte: EUR-lex

La scelta di optare per *illegal employment* sembra tuttavia **opinabile**, in quanto piuttosto generica. L'impressione è che, seppur interpretando efficacemente la natura illecita dell'intermediazione, questa formulazione non sembra cogliere le sfumature di significato associate all'espressione italiana, ad esempio il ruolo dei caporali non autorizzati e il fatto che il processo di reclutamento abbia luogo soprattutto nel settore agricolo e riguardi perlopiù lavoratori stranieri irregolari.

Una alternativa, molto più efficace e rinvenibile nei documenti della Commissione, è quella di *gangmaster system* (o *gangmastering*):

| Versione in lingua italiana[3] | Versione in lingua inglese |
|--|---|
| <p>Oggetto: Caporalato e diritti dei migranti</p> <p>Recenti notizie pubblicate su giornali locali italiani portano alla luce nuove vicende legate alla triste piaga del caporalato.</p> | <p>Subject: The gangmaster system and the rights of migrant workers</p> <p>Recent reports published in several local Italian newspapers have brought to light yet more incidents linked with the terrible scourge of the gangmaster system (i.e. workers being illegally employed in the agricultural sector at very low wages).</p> |

Fonte: EUR-lex

Di conseguenza, una opzione al più generico *illegal employment* può essere *gangmastering* (ossia la pratica vera e propria di caporalato) che viene condotta da un *gangmaster* (ovvero il “caporale”):

| Versione in lingua italiana[4] | Versione in lingua inglese |
|---|--|
| <p>Rapporti di lavoro di questo tipo non sono dissimili da quelli che intercorrono tradizionalmente tra i lavoratori occasionali o a giornata e gli intermediari di manodopera (i cosiddetti “caporali”)</p> | <p>There are similarities between such relationships and the position of the traditional casual or day labourer, a type of work with the use of gangmasters that everyone thought had been consigned to the past (5).</p> |

Fonte: EUR-lex

Anche i testi di legge del Regno Unito utilizzano la medesima espressione, come dimostra il *Gangmasters (Licen-*

sing) Act, entrato in vigore nel 2004. Una analisi più approfondita, tuttavia, fa emergere differenze semantiche rilevanti tra l'espressione italiana e quella utilizzata in lingua inglese. Mentre in italiano infatti il termine caporalato, e quindi caporale, ha una connotazione negativa ben definita, **l'espressione *gangmaster* sembra essere caratterizzata da una accezione più neutra**, a tal punto che, secondo l'Oxford Dictionary, questa indica genericamente “*A person who organizes and oversees the work of casual manual labourers*”, ossia colui il quale organizza e supervisiona la prestazione di lavoratori occasionali impegnati in lavori manuali.

A ben vedere, anche il *Gangmaster (Licensing) Act*^[5] definisce il *gangmaster* non come un vero e proprio caporale, ma semplicemente come **chi esercita attività di intermediazione**: “*A person (“A”) acts as a gangmaster if he supplies a worker to do work to which this Act applies for another person (“B”)*” (4,(2)). Ovviamente suddetta attività di intermediazione può essere condotta solo a seguito dell'ottenimento di una autorizzazione “*A person shall not act as a gangmaster except under the authority of a licence*” (6, (1)).

Per tale ragione, il ricorso all'espressione *gangmaster system* in lingua inglese per rendere il concetto di caporalato potrebbe risultare ambigua. Mentre la formulazione in lingua inglese indica infatti una attività lecita, sebbene previo ottenimento di una licenza, l'espressione in uso in italiano indica esclusivamente una pratica illegale relativamente alla attività di intermediazione.

Pertanto, *gangmaster system* (o *gangmastering*) non sembrano essere adatti a far comprendere a un lettore straniero l'illiceità del fenomeno, in quanto queste due locuzioni possono prestarsi a una diversa, se non addirittura opposta, interpretazione in merito alla natura dell'attività esercitata. Si suggerisce quindi una diversa formulazione (es. *illegal gangmaster trade*), al fine di trasporre effica-

cemente il concetto. Per la stessa ragione, sembra essere più opportuno parlare di “*unauthorised gangmasters*” or “*unlicensed gangmasters*” per rendere il termine “caporali” in maniera adeguata.

[1] Per approfondimenti, si veda Rausei, P, Il contrasto al caporalato attraverso il reato di intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento del lavoro, in *Bollettino ADAPT no. 28/2016*, consultabile al seguente link: <http://www.bollettinoadapt.it/bollettino-adapt/ordinario/5-settembre-2016-n-28/>.

[2] List of titles of Written Questions by Members of the European Parliament indicating the number, original language, author, political group, institution addressed, date submitted and subject of the question (2012/C 285 E/01), consultabile al seguente link:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT-EN/TXT/?qid=1474380428058&uri=CELEX:C2012/285E/01&from=IT>

[3] Written questions by Members of the European Parliament and their answers given by a European Union institution (2014/C 357/01) consultabile al seguente link:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT-EN/TXT/?qid=1474380428058&uri=OJ:JOC_2014_357_R_0001&from=IT.

[4] Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘Abuse of the status of self-employed’ (own-initiative opinion) (2013/C 161/03), consultabile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT-EN/TXT/?qid=1474876202053&uri=CELEX:52012IE2063&from=IT>.

[5] Il testo integrale del *Gangmaster (Licensing) Act* è disponibile al seguente link:

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/11/pdfs/ukpga_20040011_en.pdf

“Tutele crescenti” e “rising protection”*

di Pietro Manzella

Il contratto di lavoro “a tutele crescenti” rappresenta una delle novità più significative introdotte nell’ordinamento italiano a seguito dell’entrata in vigore del Jobs Act. Più che il Decreto Legislativo No. 81 del 15 giugno 2015, che conferma la centralità del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, identificandolo quale “forma comune di rapporto di lavoro” (Art. 1), è il Decreto Legislativo no. 23 del 4 marzo 2015 a definire le “tutele crescenti” nell’ambito dei contratti a tempo indeterminato.

Secondo quest’ultimo intervento normativo, e al fine di rendere questa tipologia contrattuale “più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti” (articolo 1, comma 7, lettera b)), è stato previsto, per le nuove assunzioni, il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all’anzianità di servizio, stabilendo “**un indennizzo economico certo e crescente con l’anzianità di servizio** e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33](#), rubrica *Le parole del lavoro*.

specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato” (articolo 1, comma 7, lettera c)).[\[1\]](#)

Di conseguenza, il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti non rappresenta propriamente una nuova tipologia contrattuale, quanto piuttosto una misura tesa a rivedere i regimi di tutela previsti per i lavoratori assunti a tempo indeterminato in caso di licenziamento illegittimo. L’espressione “a tutele crescenti” fa infatti riferimento all’entità del risarcimento economico riconosciuto al lavoratore, il cui importo sarà proporzionale all’anzianità di servizio.

In lingua inglese sono diverse le espressioni utilizzate per rendere il concetto di “tutele crescenti”, le quali sono perlopiù un tentativo di rendere il concetto in maniera letterale.

In letteratura è sovente il ricorso a locuzioni quali *employment contract with rising protection*, o a espressioni affini (es. *rising-protection employment contract* oppure *employment contract with rising levels of protection*). Queste formulazioni, pur rendendo efficacemente la natura incrementale del livello di protezione (reso attraverso *rising protection*), non sembrano tuttavia adeguate a identificare chiaramente la tipologia contrattuale a cui questa si applica (a tempo indeterminato) nonché la forma che suddetta tutela assume (indennizzo economico).

Quanto alla documentazione ufficiale, lo studio *Elderly Women Living Alone: An Update of Their Living Conditions*[\[2\]](#) pubblicato nel 2015 dalla Commissione europea, traduce l’espressione “contratto di lavoro a tutele crescenti” con *permanent employment contract with rising protections against unfair dismissal*, che, rispetto alle soluzioni precedenti, sembra essere più efficace, in quanto decisamente più specifica. Lo stesso dicasi dell’OECD, che nella nota diffusa a fine 2014, *Italy: Reforms Open New Prospects for Growth and*

Jobs,^[3] parla di uno *standard labour contract for new hires, with employment protection rising with job tenure*, formulazione che tuttavia rappresenta quasi un “calco” dall’italiano.

Proprio lo strumento della perifrasi sembra essere una buona opzione per rendere il concetto e al contempo fornire una spiegazione dello stesso. Una proposta alternativa a quelle già analizzate potrebbe essere la formulazione *seniority-based compensation granted to workers on open-ended employment contracts who faced unfair dismissal*. Così tradotta, il lettore internazionale potrà comprendere facilmente che le forme di tutela previste non coinvolgono tutti i lavoratori, ma solo coloro assunti attraverso contratti di lavoro a tempo indeterminato (*workers on open-ended employment contracts*) e che suddetta tutela si traduce in una indennità (*compensation*) che dipende dall’anzianità di servizio (*seniority-based*).

[1] Per approfondimenti, si veda: M. Tiraboschi, Conversione o semplice trasformazione dei contratti per l’applicazione delle cosiddette tutele crescenti? in *Bollettino ADAPT* no. 14/2015.

[2] European Parliament, *Elderly Women Living Alone: An Update of Their Living Conditions*, 2015, consultabile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519219/IPOL_STU\(2015\)519219_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519219/IPOL_STU(2015)519219_EN.pdf).

[3] OECD, *Italy: Reforms Open New Prospects for Growth and Jobs*, 2014, consultabile al link <http://www.oecd.org/italy/italy-reforms-open-new-prospects-for-growth-and-jobs.htm>

Assegno di ricollocazione e job re-integration voucher*

di Pietro Manzella e Silvia Spattini

L'assegno di ricollocazione viene introdotto nell'ordinamento italiano dal Decreto Legislativo n. 150 del 14 settembre 2015 “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”. L’istituto ha sostituito il *contratto* di collocazione, previsto dal Decreto Legislativo no. 22 del 2015, e successivamente abrogato. Nello specifico, il D.Lgs. 150/2015, attuativo del Jobs Act, ha istituito una somma denominata *assegno individuale di ricollocazione* a favore di disoccupati percettori della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASpI) il cui periodo di disoccupazione eccede i quattro mesi. Tale somma, a cui si accede attraverso una richiesta al centro per l’impiego presso il quale è stato stipulato il patto di servizio personalizzato, è spendibile presso i centri per l’impiego o presso i servizi accreditati ai sensi dell’articolo 12 (Articolo 21, comma 1). L’assegno di ricollocazione rientra pertanto tra i servizi per il lavoro e di politiche atti-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016](#), n. 36, rubrica *Appunti per un glossario ITA-ENG/1*.

ve previste dal Jobs Act finalizzate a promuovere e favorire il rientro del lavoratore nel mercato del lavoro.

La traduzione in inglese del concetto di ricollocazione, così come inteso dal D.Lgs. 150/2015, è meno scontata di quanto si possa pensare.

Una prima opzione potrebbe essere quella di utilizzare *re-**placement***, per rendere l'idea del ritorno al lavoro dopo un periodo di disoccupazione. Il termine, tuttavia, rappresenta quasi un calco dall'italiano e ha il limite di avere una comunanza, soprattutto morfologica, con *replacement*, il cui significato è evidentemente distinto (e.g. sostituzione, rimpiazzo).

I giuristi linguisti della Commissione europea fanno spesso uso di *re-**employment*** (o *reemployment*), per indicare, sebbene genericamente, il ritorno al lavoro a seguito di un periodo di disoccupazione, es.

| Versione in lingua italiana | Versione in lingua inglese |
|---|--|
| Il FEG rappresenterà, pertanto, uno strumento specifico volto a incrementare le opportunità di ricollocazione dei lavoratori che subiscono una grave perturbazione economica | The EGF will be a specific instrument in view to enhancing reemployment opportunities towards workers affected by serious economic disruption |

Fonte: EUR-lex[1]

Proprio in quanto generico, *re-employment* tuttavia può essere ambiguo, poiché utilizzato anche per esprimere altri concetti, ad esempio la semplice riassunzione attraverso un nuovo rapporto, es.

| Versione in lingua italiana | Versione in lingua inglese |
|--|---|
| Comitato è sostanzialmente positiva, poiché la relativa disposizione consente al datore di lavoro di reimpiegare i lavoratori stagionali delle cui prestazioni è rimasto soddisfatto. | The Committee endorses the provision facilitating re-entry, as this will enable employers to re-employ seasonal workers with whom they have had good dealings in the past. |

Fonte: EUR-lex[2]

Oltre a *re-employment*, un altro termine impiegato correntemente è *re-deployment*. L'*Oxford Dictionary* spiega infatti che il verbo *to re-deploy* vuol dire, tra le altre cose, “*to assign (troops, **employees**, or resources) to a new place or task*”. Il suo uso per tradurre la nozione di ricollocazione è piuttosto frequente, tanto nella documentazione europea in lingua inglese che nella letteratura di riferimento, es.

| Versione in lingua italiana | Versione in lingua inglese |
|---|---|
| È importante ricordare che la mobilitazione di questo fondo deve essere un incentivo alla ricollocazione dei lavoratori in esubero . | It is important to point out that mobilisation of this fund should be an incentive for redeploying redundant workers |

Fonte: EUR-lex[3]

Il ricorso a *redeployment* per tradurre la nozione di ricollocazione sembra tuttavia potere dare luogo a criticità interpretative. A ben vedere, il termine inglese sembra più adatto a indicare il tentativo di scongiurare il licenziamento del lavoratore attraverso la ricollocazione dello stesso presso la medesima azienda (anche con altre mansioni) o comunque presso aziende appartenenti allo stesso gruppo. In tal senso, è sufficiente pren-

dere a titolo esemplificativo il sito che descrive la normativa lavoristica nell'Irlanda del Nord che, nel definire il concetto di *redeployment*, specifica che “*If your employer is making you redundant, they should try to offer you suitable alternative employment **within their organisation or an associated company***”.[\[4\]](#)

Anche il termine *outplacement*, così come *deployment*, viene impiegato per identificare una serie di misure poste in essere, soprattutto da parte del datore di lavoro, **al fine di prevenire la fase della disoccupazione**. Eurovoc, ossia il *thesaurus* multilingue e pluridisciplinare che comprende la terminologia dei settori d'attività dell'Unione europea, parla di *outplacement* come di “*Measures taken by an employer to help employees threatened with redundancy to find new jobs in other companies*”,[\[5\]](#) **specificando quindi che il processo di outplacement ha luogo nella fase precedente al licenziamento**.

Cionondimeno, e diversamente dalla definizione sovraesposta, la documentazione europea redatta in lingua inglese non è sempre coerente nel ricorso al termine *outplacement*, generando non poche ambiguità interpretative. In alcuni casi, infatti, il termine viene impiegato anche per indicare iniziative finalizzati al ritorno al lavoro di soggetti già disoccupati, es.

| |
|--|
| Versione in lingua inglese |
| Outplacement: This seeks to give active support to dismissed workers in their exploration of new job opportunities. |

Fonte: EUR-lex[\[6\]](#)

Relativamente al caso italiano, **il ricorso ad *outplacement* per tradurre il concetto di ricollocazione così come regolato dal Jobs Act sarebbe da evitare** in quanto causa di possibili dif-

formità a livello concettuale. La discriminante in questo caso è rappresentata, oltre che dalle modalità di intervento, anche dalle tempistiche dello stesso: l'uno (*outplacement*) è una iniziativa finalizzata ad **evitare l'uscita dal mercato del lavoro del lavoratore e prevenirne la disoccupazione**, l'altra (ricollocazione) è **un percorso personalizzato di reinserimento al lavoro di disoccupati (da almeno 4 mesi) basato su un patto di servizio e interventi di «assistenza intensiva nella ricerca di lavoro».**

Benché l'analisi delle diverse opzioni di traduzione della parola ricollocazione possono essere utili a comprendere le sfumature delle diverse espressioni inglesi, **l'obiettivo non è la traduzione del “semplice” concetto di ricollocazione, ma dell'espressione “assegno di ricollocazione”.** Perciò non possiamo limitarci a riflettere sul termine ricollocazione e sulla sua traduzione, ma **uno sforzo ulteriore dovrebbe essere compiuto al fine di analizzare le funzioni**[\[7\]](#) **degli istituti** oggetto della comparazione, oltre a ricercare istituti simili per verificare se le relative denominazioni possono essere utilizzare per tradurre la misura italiana. In questo caso, si presenta la difficoltà che interventi simili che possono rinvenirsi dalla comparazione **sono originariamente nominati in lingue diverse dall'inglese** e a loro volta tradotti verso tale lingua. Si rileva, infatti, che molte espressioni che rappresentano misure di politica attiva del lavoro simili all'assegno di ricollocazione sono utilizzati in inglese soltanto per rappresentare la misura di uno specifico Paese. Per esempio *activation and placement voucher* (o anche soltanto *placement voucher*) è una espressione utilizzata soltanto per riferirsi all'intervento tedesco consistente in un assegno attraverso il quale il lavoratore disoccupato può acquistare servizi da enti di formazione oppure servizi per l'impiego privati.

Si può allora ricercare **in una fonte europea una espressione in lingua inglese che consenta di rappresentare adeguatamente la misura in oggetto**. La *Raccomandazione sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro* (2016/C 67/01) descrive la misura di inserimento definita **Job-integration agreement** come un **accordo scritto tra un disoccupato (di lungo periodo) e un servizio per l'impiego avente l'obiettivo di facilitare il reinserimento dell'interessato nel mercato del lavoro, attraverso una serie di servizi tra cui orientamento personalizzato e assistenza nella ricerca di un lavoro. Questa espressione può, allora, ben tradurre il “contratto di ricollocazione”**. Tuttavia, nella fonte europea non si fa riferimento a strumenti come l'assegno di ricollocazione, da utilizzare per acquisire quei servizi. Volendo, tuttavia, adottare la terminologia europea come riferimento, l'assegno di ricollocazione potrebbe essere indicato come *job-integration voucher*.

Cionondimeno, al fine di **rendere in maniera ancora più efficace l'idea del ritorno al lavoro** dopo un periodo di disoccupazione, una ipotesi potrebbe essere quella di lavorare su questa formulazione e di modificarla in **job re-integration voucher**. Ovviamente, andrebbe comunque specificato che si tratta di iniziative personalizzate di «assistenza intensiva nella ricerca di lavoro» per soggetti disoccupati per più di quattro mesi, facendo per esempio ricorso a una perifrasi: e.g. *a voucher granted to those unemployed for more than 4 months to help them re-enter the labour market through individual programmes aimed at finding them employment*). Infine, pare utile sottolineare che la scelta di fare ricorso a **voucher** anziché ad **allowance** è dettata dalla necessità di specificare che il sostegno economico è corrisposto in una unica soluzione e non in maniera regolare per periodi più o meno definiti.

[1] Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Globalisation adjustment Fund COM(2006) 91 final — 2006/0033 (COD) (2006/C 318/05), consultabile a link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0038:0041:EN:PDF>.

[2] Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment' COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD) (2011/C 218/18).

[3] European Commission, Debates, Tuesday, 9 March 2010 – Strasbourg. Consultabile al link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100309+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

[4] <https://www.nidirect.gov.uk/articles/your-rights-if-made-redundant>

[5] EuroVoc, termine *outplacement* consultabile al link: <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=request&uri=http://eurovoc.europa.eu/7949>

[6] DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla mobilitazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione conformemente al punto 28 dell'accordo interistituzionale del 17 maggio 2006 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria (domanda EGF/2010/030 – NL/Olanda settentrionale e Flevoland – Divisione 18, presentata dai Paesi Bassi), consultabile al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A52011PC0388>.

[7] R. Blanpain, Jim Baker. *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Markets*, Kluwer Law International: Le Hague, 2010.

19.

**POLITICHE DEL LAVORO
E INCENTIVI**

Cosa intendiamo quando parliamo di occupabilità*

di Michele Tiraboschi

L'occupabilità non è una formazione piegata alle esigenze contingenti del mercato del lavoro e neppure una formazione per un preciso mestiere. Difficile, del resto, che un giovane di quindici o vent'anni conosca la realtà dei mestieri dietro le singole etichette e, ancor di più, già sappia cosa vorrà fare da grande.

Così inteso quello di occupabilità è un concetto vecchio e forse anche sbagliato, per la nuova economia almeno, anche perché, già ora e ancor più in futuro, si cambieranno almeno dai cinque ai dieci “lavori” nell’arco di una vita. Lavori che non sono semplicemente posti e contratti, in una mobilità professionale statica e ordinata, ma, più in profondità, gli stessi mestieri, le specializzazioni e le relative competenze professionali necessarie per svolgerli.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 gennaio 2016, n. 2](#). Sintesi dell'intervento all'evento Bosch *Giovani e Imprese si allenano per il futuro? – Esempi e Buone Pratiche in Italia*, Milano, 25 gennaio 2016.

Occupabilità è, semmai, un percorso di crescita e sviluppo integrale della persona che ci porta a essere padroni del nostro destino in quanto attrezzati per le sfide lavorative e non solo che incontreremo nella vita anche perché non formati ottusamente su un singolo mestiere, che magari sarà già scomparso non appena ci affacceremo nel mercato del lavoro, ma piuttosto in quanto capaci di apprendere e risolvere i problemi che via via incontreremo forti di una consapevolezza di chi siamo e cosa vogliamo, delle nostre potenzialità e talenti così come dei nostri limiti e lacune.

In questi giorni, nell'anniversario della sua scomparsa, mi ha molto colpito una **riflessione di Guido Rossa**, il delegato CGIL ucciso il 24 gennaio 1979 dalle Brigate Rosse che forse non abbiamo ricordato con la dovuta attenzione, quando scrive: “l'indifferenza, il qualunquismo e l'ambizione che dominano [...]: da parecchi anni ormai mi ritrovo sempre più spesso a predicare agli amici, l'**assoluta necessità di trovare un valido interesse nell'esistenza [...]** che ci liberi dal vizio di quella droga che da troppi anni ci fa sognare e credere semidei o superuomini chiusi nel nostro solidale egoismo, unici abitanti di un pianeta senza problemi sociali, fatto di lisce e sterili pareti sulle quali possiamo misurare il nostro orgoglio virile”.

Ecco in questa riflessione c'è molto di quello che intendo per un **moderno concetto di occupabilità** che, nell'essenza, altro non è che **la curiosità, l'intraprendenza, il senso di servizio, la ricerca di un senso**; che è **l'andare oltre il nostro stretto orizzonte e i nostri piccoli egoismi per occuparci anche del mondo e degli altri**; che è anche **la dimensione di quel senso della possibilità e del sogno** di cui parla Musil in *L'uomo senza qualità* e, dunque, la capacità di pensare a tutto quello che po-

trebbe essere e non solo a quello che è o che già è accaduto. **Questa è la mentalità che ci porta a sviluppare capacità di autonomia, decisione, scelta e con esse competenze di comunicazione, relazione, lavoro di gruppo e problem solving.**

Guarda caso proprio le capacità e le competenze che sono oggi alla base di solidi percorsi di carriera professionale che danno valore alle imprese e alle comunità di appartenenza e, con esse, sostanza e sviluppo a potenzialità, attitudini e vocazioni professionali incanalando lungo i giusti percorsi di disciplina, apprendimento e metodo quelli che, altrimenti, sarebbero semplici passioni e desideri destinati a evaporare alle prime difficoltà che incontreremo lungo il nostro cammino. Questa è la persona occupabile – o l'uomo di “successo” nel senso di cui ci parlava Freud – e cioè **la persona che – anche grazie alla presenza di guide, educatori ed esempi da seguire – “riesce, a forza di lavoro, a trasformare in realtà le sue fantasie di desiderio”.**

Un “conto personale di attività” per il lavoratore del futuro: il caso francese*

di Clara Tourres

Mentre l'Italia ancora si attarda sulla questione dell'articolo 18 e dei furbetti del cartellino, altri Paesi si stanno muovendo nella direzione di un progetto per il mercato del lavoro del futuro. Tra questi la Francia che sta avanzando alcune proposte di indubbio interesse anche per un lettore italiano. Su tutti il “conto personale di attività” (d'ora in avanti CPA) introdotto dall'articolo 38 della legge Rebsamen sul dialogo sociale ([\[1\]](#)) e ora al centro di una riflessione pubblica ([\[2\]](#)), avviata in questi giorni, che dovrà portare, anche col coinvolgimento delle parti sociali, a un nuovo quadro di tutela dei percorsi professionali e lavoratori dei francesi a far data dal 1 gennaio 2017.

CPA: che cosa è?

Il CPA è uno strumento universale di tutela finalizzato a sostenere i percorsi professionali di tutti i cittadini con più di 16 anni che convertirà in punti i diversi diritti connessi a un'attività profes-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 gennaio 2016, n. 2.](#)

sionale e/o connessi ad attività non professionali. Ciò consentirà di trasferire, in un mercato del lavoro sempre più frammentato e intermittente, un diritto acquisito – e non “goduto” – da un’attività professionale ad un’altra ([3]). Non solo. I diritti convertiti in punti potranno essere utilizzati per diverse finalità, ad esempio come l’uso del « compte épargne temps ([4]) » per finanziare la formazione del lavoratore. A tal proposito si parla **di fungibilità dei diritti**.

Il CPA: perché?

L’idea di garantire i diritti sociali e i percorsi professionali non è nuova ([5]). In Francia, negli ultimi anni, si è sviluppata collegando i diritti alla persona stessa, a prescindere dal suo lavoro e dal suo status professionale. Anche se tale idea non è mai stata attuata attraverso una vera e propria riforma, a causa delle difficoltà giuridiche e tecniche, diversi strumenti particolari, come i conti personali, sono stati adottati. Ne sono un esempio il conto personale di formazione (CPF) ([6]) e il conto di prevenzione per i lavori usuranti (C3P) ([7]).

La novità ora è la connessione tra CPA e grande trasformazione del lavoro. Invero il Rapporto tiene conto dei percorsi professionali non più lineari bensì discontinui. Questi percorsi più dinamici e più evolutivi riguardano oggi quattro lavoratori su dieci in Francia, in maggiore parte giovani, lavoratori poco qualificati e anziani. Queste categorie sono, difatti, le meno tutelate. E, d’altronde, anche le nuove forme di lavoro, alla frontiera tra lavoro subordinato e autonomo richiedono una maggiore tutela.

Per rispondere a queste sfide, in primo luogo, il CPA sarà uno strumento di informazione in quanto sarà creato un profilo personale per ogni lavoratore che garantirà una maggiore visibilità dei diritti personali. Sarà un strumento di “empowerment” per

semplificare e garantire le transizioni professionali, permettendo un maggiore riconoscimento dei percorsi professionali discontinui. In secondo luogo, il CPA permetterà di valorizzare anche alcune attività non remunerate caratterizzate da un forte senso collettivo (ad esempio attività associative, creazione di imprese, progetti di ricerca, servizio civile). Questo potrebbe essere la vera innovazione del conto.

CPA: come?

Tre gli scenari prospettati ([8]) nel passaggio dalla visione alla proposta:

Scenario 1 – “CPA orientato verso la formazione e la capacità dell’individuo di evolvere professionalmente”

Questa visione si concentra sui **diritti alla formazione**. Invero i punti del conto potranno essere utilizzati unicamente per la formazione del lavoratore. Il Rapporto stesso, però, considera che tale scenario da solo potrebbe non essere sufficiente alla piena realizzazione degli obiettivi del conto. Invero il Rapporto considera piuttosto questo scenario come un elemento che dovrebbe essere comune allo scenario 2 e 3.

Scenario 2 – “Libertà nell’uso dei tempi per tutta la vita”:

Questo scenario, oltre ad includere lo scenario 1, prevede la possibilità di acquisire punti attraverso anche attività non remunerate (come ad esempio le attività di volontariato), ma soprattutto di utilizzare i suddetti punti per **finanziare l’assistenza e le cure familiari, attività associative ecc., ecc.** Il concetto chiave di questo scenario è dunque la fungibilità.

Scenario 3 – “Garanzia dei percorsi attraverso la continuità e l’accesso ai diritti”:

Questo scenario include lo scenario 1 e lo scenario 2, **aggiungendovi però anche i diritti sociali legati alla persona non fungibili (disoccupazione, pensionamento)**. Per i soli punti acquisiti in relazione a siffatti diritti l'utilizzazione è la stessa di oggi, dunque la fungibilità è esclusa.

CPA: quali prospettive?

Le maggiori criticità sul piano giuridico ([\[9\]](#)) riguardano le nozioni poco definite come quelle di: 1) attività, professionale o non professionale; 2) conto (in particolare la natura del credito e le condizioni di uso); 3) diritti sociali personali. In particolar modo, per quanto attiene lo scenario 3: l'assicurazione contro la vecchiaia, la disoccupazione, o il pensionamento possano essere considerati come dei diritti sociali personali?

Un progetto davvero innovativo dovrebbe invero indirizzarsi verso gli scenari 2 e/o 3. Un conto di più facile realizzazione in termini tecnici e giuridici potrebbe per contro risolversi nello scenario 1 che porterebbe tuttavia a una riforma di scarsa portata e non in linea con in grandi cambiamenti in atto nel mondo del lavoro. Anche per questo il Rapporto “Nouvelles Trajectoires” di B. Thiulin et N. Andrieux del *Conseil National du Numérique* si pronuncia con decisione a favore della realizzazione degli scenari 2 o 3.

Entro pochi mesi il Governo francese sarà chiamato a pronunciarsi in termini concreti verso uno delle tre proposte avanzate dalla riflessione ed è qui che misureremo la capacità della Francia di differenziarsi o meno dai principali Paesi europei che, allo stato, hanno cercato di gestire la grande trasformazione del lavoro intervenendo sulle regole formali del lavoro piuttosto che sulle esigenze di imprese e persone di un sistema che le accompagni

nei nuovi mercati transizionali del lavoro dove la continuità di diritti e prestazioni impone un nuovo welfare della persona ([\[10\]](#)).

[\[1\]](#) Legge n°994 del 17 agosto 2015 relativa al *dialogo sociale e sull'impiego*, vedila in [INDICE AZ per Paese ADAPT, voce FRANCIA](#).

[\[2\]](#) Vedi il Rapporto di France Stratégies “Le compte personnel d’activité, de l’utopie au concret” del 9 ottobre 2015, in [INDICE AZ per Paese ADAPT, voce FRANCIA](#)

[\[3\]](#) Un esempio potrà chiarire l’idea: un disoccupato, in relazione alla sua precedente attività lavorativa, ha maturato un’indennità di disoccupazione pari a 12 mesi. Questi, però, concretamente beneficia di soli 8 mesi di sostegno al reddito poiché, ad esempio, viene assunto da un nuovo datore di lavoro; nel caso in cui egli dovesse essere nuovamente licenziato potrà beneficiare dei mesi non precedentemente goduti in quanto accreditati sul proprio CPA.

[\[4\]](#) Introdotto dalla legge n°789 del 20 agosto 2008 per *la democrazia sociale e la riforma del tempo di lavoro* (vedila in [INDICE AZ per Paese ADAPT, voce FRANCIA](#)), il “compte épargne temps” (CET) deve essere previsto dagli accordi collettivi aziendali. Attraverso questo conto, il lavoratore può scegliere tra due opzioni: accumulare i suoi diritti a congedi oppure beneficiare di una remunerazione per compensare i congedi non utilizzati;

[\[5\]](#) Cfr., ad esempio il « Rapport Commissariat général du Plan, Le travail dans 20 ans » di Jean Boissonat in 1995, e il rapporto curato da A. Supiot « Au-delà de l’emploi » del 1999 (entrambi consultabili su [INDICE AZ per Paese ADAPT, voce FRANCIA](#))

[\[6\]](#) Introdotto dalla [legge n°288 del 5 marzo 2014 relativa alla formazione professionale, all’impiego ed alla democrazia sociale](#), il CPF permette a tutti i lavoratori di acquisire dei diritti alla formazione utilizzabili durante tutta la loro vita professionale. Ad esempio, un lavoratore assunto a tempo pieno avrà diritto a 24 ore di formazione all’anno.

[7] Introdotta dalla legge n°40 del 20 gennaio 2014 (vedila in [INDICE AZ per Paese ADAPT, voce FRANCIA](#)), il C3P ha per obiettivo di permettere a tutti i lavoratori esposti a uno o più fattori legati a un lavoro usurante di beneficiare di diritti alla formazione professionale, al tempo parziale o ad un pensionamento anticipato. Ogni trimestre permette di acquisire 1 punto; il massimo è fissato a 100 punti. Ad esempio, ogni punto permette di acquisire 25 ore di formazione professionale.

[8] Il Rapporto di France Stratégies “Le compte personnel d’activité, de l’utopie au concret” del 9 ottobre 2015 sottolinea che spetterà al governo di scegliere uno di questi 3 scenari, considerando che « Les réponses à ces questions dépendent en effet de l’objectif principal que l’on assigne au CPA et du projet de société qu’il porte ».

[9] Per una lettura critica e sviluppata dei problemi giuridici, cfr. Jean Marie Luttringer « Le compte personnel d’activité : impasse ou innovation ? », Droit et Politiques de Formation, octobre 2015 (vedilo in [INDICE AZ per Paese ADAPT, voce FRANCIA](#)).

[10] Cfr. “[Lavoro e Welfare della persona, un Libro Verde per il dibattito pubblico](#)“ di ADAPT.

Lotta alla illegalità: tra attività ispettiva e prevenzione*

di Gabriella Viale

Una spinta verso la piena implementazione della nuova idea della missione istituzionale dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con il dichiarato scopo di uniformare le modalità di condotta del personale ispettivo coinvolto nella lotta all’illegalità e di procedimentalizzare l’attività di controllo, si deve alle recenti [Linee Guida per lo svolgimento delle ispezioni](#), pubblicate sul sito dell’ANAC a dicembre 2015.

La crescente emersione di fenomeni corruttivi, illegali e di malamministrazione nella gestione della cosa pubblica sta evidenziando la vulnerabilità del sistema e ha condotto il legislatore a delineare un **nuovo modello di funzioni e poteri attribuibili all’ANAC**, così come da ultimo delineata dall’art. 19 del decreto legge n. 90/2014 convertito con modificazioni nella legge n. 114/2014, tale da concentrare l’attività dell’Autorità esclusivamente sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni tralasciando le funzioni in

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 gennaio 2016, n. 2.](#)

materia di misurazione e valutazione della performance. Modifica dettata anche dalle pressioni dell'opinione pubblica che, maggiormente informata e consapevole degli effetti della corruzione (anche in senso lato) e dell'illegalità, chiede di combatterla per recuperare risorse pubbliche da destinare ai loro fini istituzionali, abbattendo costi e sprechi.

A tal riguardo, il ***Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi***, pubblicato a dicembre 2014, attribuisce all'attività ispettiva dell'ANAC una **funzione centrale nella lotta alla corruzione, delineandone con precisione l'ambito di intervento**.

Immediatezza interpretativa, semplicità applicativa, chiara individuazione dei centri di responsabilità e imputabilità delle decisioni adottate durante le varie fasi del procedimento amministrativo sono gli elementi individuati dal regolamento per aumentare l'efficacia dell'azione di vigilanza e per garantire all'esterno trasparenza e uniformità dell'azione ed all'interno, un più attento controllo e puntuale valutazione delle attività compiute da tutti i soggetti che a vario titolo intervengono nei processi decisionali.

La ri-definizione della missione istituzionale dell'ANAC ha anche richiesto **un'importante revisione del modello organizzativo** – attuato con delibera ANAC n. 143 del 2014 e con il conseguente atto di organizzazione delle aree e degli uffici dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – e una rivisitazione dei processi chiave in cui si sviluppano le funzioni dell'Autorità.

In particolare, è stato **istituito l'Ufficio ispettivo** prevedendo che lo stesso svolga attività di accertamento ispettivo propedeutiche all'avvio di procedimenti successivi ovvero all'adozione di atti a carattere generale, oltre ad ispezioni che si inseriscono in altri procedimenti.

Sono state inoltre oggetto di revisione le regole e i compiti relativi alle funzioni di controllo e vigilanza dell’Autorità con il dichiarato intento di adeguare l’attività ad un nuovo modo di concepire e svolgere le ispezioni **al fine di rendere gli interventi più tempestivi, penetranti ed incisivi**: in un’ottica preventiva, l’attività ispettiva interviene prima che gli atti, che si ritengono illegittimi, abbiano dispiegato i loro effetti e prodotto conseguenze che non possano essere rimosse se non con un intervento giurisdizionale.

In questi termini, le recenti Linee Guida – nel delineare un sistema ordinato e coordinato di programmazione della vigilanza – provvedono a definire **precise indicazioni procedurali in ordine allo svolgimento delle ispezioni e alla responsabilizzazione di dirigenti ed funzionari incaricati delle verifiche**.

Nello specifico, le linee evidenziano l’estrema delicatezza del procedimento ispettivo, in quanto caratterizzato dall’esercizio di una potestà autoritativa capace di incidere sulla sfera giuridica di altri soggetti, prevedendo da una parte una serie di **poteri** (potere di accesso – a sorpresa così da non vanificare l’efficacia dell’ispezione – a tutti i locali, terreni, opere e attrezzature attinenti la situazione oggetto di verifica, con esclusione dei luoghi di residenza o di domicilio del soggetto ispezionato; potere di controllo, presa visione e copia dei documenti; potere di richiedere informazioni e spiegazioni orali riportandole nel verbale ispettivo, dando atto altresì delle qualifiche di tali persone e degli estremi del relativo documento identificativo; potere sanzionatorio in caso di rifiuto, omissione o ritardo, senza giustificato motivo, di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell’ispezione, nonché nel caso in cui siano fornite informazioni ed esibiti documenti non veritieri) e di **responsabilità** per i funzionari incaricati, quali pubblici funzionari, in caso di illegit-

timità o errori posti in essere nel corso di tali ispezioni e, dall'altra, una serie di **garanzie** nei confronti dell'ispezionato atte ad assicurare la massima trasparenza, il regolare svolgimento del procedimento, il corretto utilizzo del potere di accertamento ispettivo e il rispetto dei principi del contraddittorio procedimentale.

Con riferimento a questo ultimo punto, i provvedimenti e gli esiti ispettivi, assumendo il ruolo di vero e proprio procedimento e come tale passibile di autonoma lesività, possono essere oggetto di impugnazione diretta da parte degli enti e delle aziende ispezionate.

Inoltre per gli ispezionati rappresentano una garanzia di trasparenza, imparzialità e ragionevolezza l'**archiviazione degli esposti anonimi** e privi di elementi di fatto o di diritto adeguatamente circostanziati e motivati, la possibilità di farsi **assistere da consulenti** di propria fiducia previa loro identificazione, il **diritto di essere sentiti** presentando deduzioni e pareri in ogni stadio dell'istruttoria, la stesura di un **verbale di constatazione** da consegnare all'ispezionato contenente le risultanze degli accertamenti ispettivi e l'eventuale proposta di archiviazione del procedimento e/o di adozione di provvedimenti da parte dell'Autorità, la **previsione di un termine per l'avvio del procedimento** di 30 giorni decorrenti dalla data di ricevimento dell'esposto e di un **termine per la conclusione dell'istruttoria** da parte dell'ufficio competente pari a 180 giorni decorrenti dalla data di invio della comunicazione di avvio del procedimento, fatta salva la possibilità da parte del responsabile del procedimento di comunicare alle parti interessate una proroga non superiore a 90 giorni. In considerazione della complessità delle attività istruttorie necessarie per l'esercizio delle funzioni di vigilanza, i termini del procedimento possono essere sospesi quando si renda necessario effettuare ul-

teriori approfondimenti mediante richieste documentali integrative alle parti o ad altre amministrazioni o Autorità nazionali ed estere ovvero procedere ad ulteriori accertamenti ispettivi.

Dal punto di vista operativo è l'articolo 14 del “Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi” che delinea con precisione le ispezioni e l'attività di vigilanza in capo alle Unità Organizzative competenti, le quali devono conformarsi agli indirizzi, alle prescrizioni ed agli obiettivi disposti dal piano ispettivo approvato dal Consiglio dell'Autorità (con una direttiva programmatica) su proposta dell'Ufficio piani di vigilanza e vigilanze speciali nella quale può essere indicato anche un ordine di priorità nella trattazione degli esposti ricevuti, entro il 31 gennaio di ogni anno.

Dal punto di vista istruttorio, l'attività può essere suddivisa in più fasi: una fase preliminare all'ispezione che può essere definita fase dell'iniziativa (l'ispezione può infatti essere attivata d'ufficio o su istanza motivata di chiunque ne abbia interesse ivi incluse associazioni od organizzazioni rappresentative di interessi collettivi o diffusi), una fase preparatoria dell'ispezione (finalizzata ad acquisire una conoscenza preventiva il più possibile precisa del soggetto da ispezionare, degli eventuali risultati di precedenti ispezioni e degli atti da acquisire), la fase dell'accertamento (accesso, acquisizione delle dichiarazioni e dei documenti, verbale di accertamento), infine la fase del processo verbale di constatazione che dà atto di tutta l'attività svolta nel corso dell'ispezione, con particolare riferimento alle dichiarazioni e ai documenti acquisiti.

Dal punto di vista organizzativo, invece, l'attività ispettiva viene svolta da un *team* composto di norma da due unità,

coincidenti con gli ispettori designati nel provvedimento presidenziale ispettivo, spesso in collaborazione con la Guardia di Finanza al fine di aumentare al massimo l'efficacia dell'attività ispettiva. In casi particolari, inoltre, al ricorrere di specifiche esigenze istruttorie, il team ispettivo può essere coadiuvato da particolari professionalità interne o esterne all'Autorità, utili nel disporre eventuali perizie e analisi economiche e statistiche che si rendessero necessarie.

Oltre alla **collaborazione della Guardia di Finanza**, come previsto dall'articolo 6, comma 9, lettera b) e d) del Codice dei contratti pubblici e ribadito dall'[articolo 14](#) del Regolamento dell'Autorità del 9 dicembre 2014, anche la **Ragioneria Generale dello Stato** è chiamata dall'ANAC a contribuire al controllo della regolarità delle procedure di affidamento e dell'economicità di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, attività di vigilanza attribuita espressamente all'Autorità dall'articolo 6 del d.lgs. n. 163/2006.

Da ultimo, nel quadro delle regole operative dell'attività ispettiva dell'ANAC non può non rilevare gli **obblighi del personale ispettivo**. Al fine di garantire segretezza e riservatezza, oltre che un'attività imparziale, integra, obiettiva, trasparente, equa e ragionevole, il personale ispettivo è chiamato ad agire in posizione di indipendenza, astenendosi in caso di conflitto di interessi, e al rispetto del codice di comportamento dei dipendenti dell'ANAC e ai principi deontologici generali delineati dal d.P.R. n. 62/2013 avente ad oggetto *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo n. 165/2001*.

Nello specifico, gli ispettori iniziano le verifiche ispettive in forza di una lettera di incarico redatta dal dirigente dell'ufficio nella quale vengono specificamente indicati l'ambito di accertamento e

i tempi per la conclusione delle attività ispettive. Il dirigente individua gli ispettori a cui demandare l'accertamento secondo principi di imparzialità ed obiettività, tenuto conto delle specifiche competenze richieste in relazione alla natura e complessità degli accertamenti da svolgere e delle finalità degli stessi, nonché, dell'esperienza ispettiva maturata dai singoli ispettori nell'ambito del settore venuto in rilievo, del principio di rotazione e della localizzazione geografica delle ispezioni.

Ad essi viene richiesto la redazione, entro 30 giorni dalla conclusione dell'attività ispettiva o dal ricevimento della documentazione integrativa richiesta nel corso delle visite, di una relazione ispettiva finale da trasmettere, unitamente alla documentazione acquisita, agli Uffici competenti per la prosecuzione delle attività. È fatto espresso divieto al personale incaricato di usare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio e di adottare comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione.

Il segnale che l'ANAC vuole dare è chiaro: **la garanzia e l'efficacia dei controlli rappresentano non solo un valido deterrente ma uno dei principali meccanismi di prevenzione per individuare e sorvegliare i settori più a rischio; tuttavia, l'attività ispettiva non è sufficiente se non è accompagnata dalla promozione della trasparenza amministrativa e dall'integrità dei lavoratori. Solo un insieme di misure preventive e repressive adattate al contesto da vigilare e una volontà politica, sorretta da riforme strutturali, possono rappresentare un efficace strategia concreta alla lotta all'illegalità.**

Recesso ante tempus dal contratto a progetto: non si applica l'art. 18*

di Giovanni Pigliararmi

L'ordinanza del 14 ottobre 2015 del Tribunale di Roma, sezione lavoro, ha rigettato il ricorso presentato da un lavoratore per sentir dichiarata, una volta accertata l'illegittimità del contratto a progetto stipulato con una società, la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato e la conseguente illegittimità del recesso dal contratto, ai fini dell'applicazione delle tutele previste all'art. 18 della legge n. 300 del 20 maggio 1970. Il giudice ha sancito l'inapplicabilità dell'art. 18 nel caso in cui sia intervenuto recesso *ante tempus* dal contratto a progetto dichiarato illegittimo, propendendo quindi per l'applicabilità delle tutele previste dall'art. 69 del d.lgs. n. 276/2003, anche alla luce delle recenti riforme della materia varate tra il 2012 e il 2015.

Occorre preliminarmente osservare che la disciplina che regolava il contratto di collaborazione a progetto è stata abrogata dall'art. 52 del d.lgs. n. 81/2015, decreto il quale ha peraltro previsto all'art. 2, comma 1, una nuova disciplina dei contratti di collabo-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° febbraio 2016, n. 3.](#)

razione cui si applica la disciplina del lavoro subordinato (c.d. collaborazioni etero-organizzate, il cui inquadramento della fattispecie non è pacifico in dottrina: sul punto si veda F. Carinci (a cura di) *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT Labour Studies, e-book series n. 48). Ma nulla vieta alle collaborazioni stipulate ex artt. 61-69 del d.lgs. n. 276/2003 prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2015 di continuare a produrre i propri effetti, proprio come chiarisce il legislatore all'art. 52, comma 1 del decreto legislativo n. 81.

Con il d.lgs. n. 276/2003, modificato dalla legge n. 92/2012, il legislatore aveva introdotto una rigorosa disciplina per il lavoro “a progetto”, al fine di fermare il diffuso ricorso abusivo a detta tipologia contrattuale. L'art. 67, comma 1 del decreto n. 276/2003, infatti, precisava che era il progetto a costituire l'oggetto del contratto o, ancora meglio, dell'obbligazione lavorativa; esso doveva inoltre essere collegato ad un determinato risultato finale e non tradursi in una mera riproposizione dell'oggetto sociale dell'impresa (v. anche circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 29 del 2012). Pertanto, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati senza riferimento ad uno specifico progetto erano considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La forma tipica di estinzione del contratto a progetto era poi la realizzazione del progetto stesso, quindi il rapporto si doveva estinguere *ipso iure* al raggiungimento di tale risultato (art. 67, comma 1). La realizzazione del progetto poteva comunque sopraggiungere anche prima della scadenza del termine indicata nel contratto, in quanto il termine non indicava la durata della prestazione ma la durata massima entro la quale il progetto doveva essere ultimato. Il recesso anticipato (c.d. recesso *ante tempus*), di contro, era consentito solo per giusta causa, oppure con le modalità pattuite nel con-

tratto individuale, che poteva limitarsi a prevedere un preavviso (art. 67, comma 2). Il recesso, inoltre, poteva essere esercitato dal committente per inidoneità del collaboratore tale da impedire la realizzazione del progetto.

Il giudice, nel caso in commento, ha osservato che “*alla luce delle riforme legislative del 2012 e del 2015 non può essere condiviso l’assunto in base al quale il recesso da un contratto a progetto illegittimo debba essere qualificato quale licenziamento nell’ambito della disciplina di cui all’art. 18 della legge n. 300 del 1970*”. Il nuovo assetto normativo, infatti, “*presuppone la tipizzazione delle ipotesi di licenziamento e porta ad escludere che possa essere considerato licenziamento un atto risolutivo di un rapporto formalmente non subordinato*”. Ci si troverebbe quindi nell’impossibilità di inquadrare il recesso tra le categorie giuridiche dell’art. 18, alla stregua di un licenziamento, e sarebbe altrettanto impossibile individuare la sanzione applicabile.

La valutazione del giudice fa leva sul meccanismo sanzionatorio previsto dall’art. 69 della legge n. 276/2003. Infatti, qualora il rapporto di lavoro a progetto risulti illegittimo perché caratterizzato dalle forme tipiche della subordinazione, scatterebbero le tutele previste appunto dall’art. 69 del d.lgs. n. 276/2003, cioè il meccanismo sanzionatorio per il quale viene a costituirsi un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Al di là del *nomen juris* attribuito dalle parti al rapporto controverso, l’esistenza di un progetto non è infatti elemento sufficiente a comprovare la natura autonoma del rapporto qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano effettivamente subordinate. Si tratta anche di rispettare il principio sancito dall’art. 1362 c.c. in tema di interpretazione del contratto, e cioè avere riguardo non solo alla dichiarazione delle parti ma anche al comportamen-

to posteriore alla conclusione del contratto. Questa interpretazione risulta ancora più chiara al comma 3 dell'art. 69, ove si ribadisce, da una parte, il divieto per il giudice di sindacare nel merito le scelte dell'imprenditore, e, dall'altra, l'obbligo a qualificare il contratto avendo riguardo non solo all'esistenza del progetto ma anche al comportamento delle parti posteriore alla conclusione del contratto.

Il giudice di merito perviene a questa conclusione prendendo le mosse dall'istituto del recesso *ante tempus* previsto dal contratto impugnato e di cui si è avvalso il committente. Non è stata ravvista la necessità di “*configurare l'atto (di recesso) quale licenziamento ai fini dell'applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970*” perché, in presenza di un contratto a progetto illegittimo, l'eventuale recesso *ante tempus* dal contratto medesimo deve considerarsi privo di effetti in quanto “*costituisce mero esercizio di una facoltà che presuppone la legittimità e la conformità al tipo legale del contratto*”. L'inidoneità del recesso a produrre effetti, quindi, impedisce la risoluzione del rapporto di lavoro, che continua a sussistere. Ed è per questa ragione che, una volta accertata l'illegittimità del contratto, non può trovare applicazione l'art. 18 della l. n. 300/1970 ma l'art. 69, comma 2 del d.lgs. n. 276 del 2003.

Diversa, invece, è l'ipotesi di recesso posto in essere non a titolo di facoltà prevista dal contratto ma per giusta causa o per giustificato motivo. In questo caso, precisa l'ordinanza del Tribunale di Roma, “*potendo assimilare la fattispecie al licenziamento, nell'ipotesi di sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato*” accertato in giudizio potrebbe essere applicata la disciplina prevista dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970; ma questo presuppone che “*non si sia trattato comunque di un recesso dal contratto a progetto, ma di un vero e*

proprio licenziamento”, cioè di un recesso da un contratto di lavoro di fatto subordinato.

Lavoro, cosa non fare per realizzare politiche attive efficaci: tirocini delle Botteghe di mestiere*

di Luigi Oliveri

In Italia da anni ormai si discetta sulle politiche attive per aiutare le persone a trovare lavoro. La formula “magica” alla quale sempre più spesso si fa riferimento è la “remunerazione a risultato” dell’operatore.

In poche parole, significa che l’operatore (pubblico o privato autorizzato/accreditato) **deve realizzare tutte le attività necessarie per attivare e promuovere la persona**, giungendo alla costituzione di un rapporto di lavoro con un’azienda e solo **a seguito di ciò ottenere, come fosse un “premio”, una remunerazione per il risultato ottenuto.**

In linea teorica, questa visione potrebbe funzionare, se non ci fosse di mezzo, tuttavia, la linea pratica.

Si tende completamente a dimenticare che per lo svolgimento delle politiche attive del lavoro occorrono costi, in-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 febbraio 2016, n. 6.](#)

genti, cosiddetti “di processo”, cioè la remunerazione delle attività che precedono e in parte anche seguono l’effettivo risultato dell’avviamento al lavoro del disoccupato. Costi che i soggetti addetti alle politiche attive debbono affrontare comunque, anche se il disoccupato, poi, non reperisca un’attività lavorativa; costi che restano della stessa dimensione sia che il disoccupato trovi un lavoro a tempo indeterminato, sia che sia assunto con forme flessibili di breve durata.

Lo scotto che si sta pagando ad una visione fin troppo oltranzista dell’opportunità di pagare gli operatori “a risultato” è **dimostrato dall’[avviso pubblico](#) di Italia Lavoro relativo alle Botteghe di mestiere.**

Un sistema complicatissimo, fino all’inverosimile, **per attivare tirocini di inserimento lavorativo**, che sconta almeno due errori di impostazione:

- 1) il meccanismo iper burocratico, in qualche modo imposto dalla circostanza che il progetto è finanziato da fondi europei;
- 2) l’idea che i tirocini, nonostante da anni ormai per legge debbano essere compensati dalle aziende ospitanti, vadano promossi in modo che siano finanze pubbliche a coprire il costo delle aziende.

Andiamo al primo elemento. **Attivare un tirocinio di inserimento lavorativo “ordinario”** è abbastanza semplice. Occorre che il soggetto promotore e l’azienda che intende ospitare il tirocinante sottoscrivano una convenzione che regoli i rapporti tra loro ed un progetto formativo concordato; sottoscritto il quale (sulla base sempre di accordi tra promotore ed ospitante), l’azienda deve poi effettuare la comunicazione obbligatoria e le

dovute iscrizioni assicurative per il tirocinante. In pochi giorni i tirocini possono partire.

Andiamo al **progetto di tirocini di inserimento** lavorativo nell'ambito delle Botteghe di mestiere.

In primo luogo, possono presentare la domanda di finanziamento necessariamente raggruppamenti pubblico/privati, nell'ambito dei quali i capofila possono essere solo i soggetti promotori: cioè i servizi pubblici o privati autorizzati/accreditati.

I raggruppamenti debbono elaborare un progetto di livello ampio, mirato all'inserimento lavorativo, tramite tirocini, nell'ambito di specifiche professionalità indicate dal progetto Botteghe di mestiere.

Riportiamo solo **alcuni degli obblighi che le aziende ospitanti ed i soggetti promotori sono chiamati a rispettare.**

Per quanto riguarda le aziende ospitanti:

1. *osservare le normative comunitarie, nazionali e regionali in materia di fondi strutturali ed accettare il controllo di Italia Lavoro e di ogni altra autorità competente anche a mezzo di richiesta di esibizione di documentazione originale; b. applicare nei confronti del personale dipendente il contratto collettivo nazionale del settore di riferimento; c. applicare la normativa vigente in materia di lavoro, sicurezza ed assicurazioni sociali obbligatorie, nonché rispettare la normativa in materia fiscale; d. ospitare tirocini in relazione all'attività dell'azienda, nel rispetto della normativa regionale di riferimento; e. assicurare il tirocinante contro gli infortuni sul lavoro presso l'INAIL, oltre che per la responsabilità civile verso i terzi con idonea compagnia assicurativa,*

fatti salvi i casi in cui la normativa regionale preveda che tale obbligo sia in capo al Soggetto Promotore; f. adottare, in attuazione di quanto previsto dai regolamenti comunitari, un sistema contabile distinto, ovvero un'adeguata codificazione contabile, al fine di assicurare la trasparenza dei costi e la facilità dei controlli. La contabilità inerente al contributo deve essere resa facilmente riscontrabile da parte degli organismi deputati alla verifica amministrativa in itinere ed ex post;

2. *predisporre gli atti necessari e conservare in originale la documentazione amministrativo-contabile per le visite ispettive; h. redigere il rendiconto finale e complessivo delle spese sostenute per i percorsi attivati e presentarlo insieme alla richiesta di liquidazione del contributo, in termini utili a consentire il rispetto dei termini di invio da parte del Soggetto Promotore a Italia Lavoro; i. avviare percorsi di tirocinio unicamente con i soggetti in possesso dei requisiti previsti dal presente Avviso; j. mettere a disposizione di ciascun tirocinante ospitato un tutor aziendale; k. adempiere a ogni ulteriore obbligo previsto dal presente Avviso e dalle normative comunitarie, nazionali e regionali di riferimento.*

Ancora più onerose sono le attività a carico dei soggetti promotori:

1. *osservare le normative comunitarie, nazionali e regionali in materia di fondi strutturali e accettare il controllo di Italia Lavoro e di ogni altra autorità competente anche a mezzo di richiesta di esibizione di documentazione originale; b. applicare nei confronti del personale dipendente il contratto collettivo nazionale del settore di riferimento; c. applicare la normativa vigente in materia di lavoro, sicurezza ed assicurazioni sociali obbligatorie, nonché rispettare la normativa in materia fiscale; d. adottare, in attuazione di quanto previsto dai regolamenti comunitari, un sistema contabile distinto, ovvero un'adeguata codificazione contabile, al fine di assicurare la trasparenza dei costi e la fa-*

- cilità dei controlli. La contabilità inerente al progetto deve essere resa facilmente riscontrabile da parte degli organismi deputati alla verifica amministrativa in itinere ed ex post; e. predisporre gli atti necessari e conservare in originale la documentazione amministrativo-contabile per le visite ispettive; f. redigere il rendiconto finale e complessivo delle spese sostenute per i percorsi attivati e presentarlo insieme alla richiesta di liquidazione del contributo, entro il quindicesimo giorno a decorrere dalla data di conclusione del tirocinio; g. trasmettere a Italia Lavoro la richiesta di liquidazione del contributo del Soggetto Ospitante corredata dalla documentazione attestante il regolare svolgimento dei percorsi di tirocinio, entro il quindicesimo giorno a decorrere dalla data di conclusione del tirocinio; h. acquisire la documentazione attestante la regolarità della permanenza dei tirocinanti extracomunitari nel territorio italiano; i. registrare e inserire i dati di propria competenza in relazione ai percorsi di tirocinio da attivare nella piattaforma informatica dedicata, utilizzando le credenziali di accesso appositamente rilasciate;*
2. *produrre la documentazione relativa al percorso di tirocinio in linea con le disposizioni regionali e/o nazionali di riferimento, ivi compreso il registro delle presenze del tirocinante per l'erogazione della borsa di tirocinio. Il registro dovrà essere vidimato precedentemente all'avvio delle attività; k. assicurare la massima collaborazione per lo svolgimento delle verifiche con la presenza del personale interessato; l. assicurare la massima trasparenza e parità di trattamento nei percorsi di inserimento; m. adempiere a ogni ulteriore obbligo previsto dal presente Avviso e dalle normative comunitarie, nazionali e regionali di riferimento.*

Il tutto, per poter avviare, nell'ambito di ciascuna Bottega, cioè di ciascun raggruppamento, minimo 7, massimo 10 tirocini.

Ora, quali sarebbero le convenienze ad utilizzare simili sistemi? Le imprese ospitanti solo a vedere l'elenco (1) delle carte da produrre e a prendere atto della necessità di una contabilità separata ben difficilmente si sentono coinvolte. Il tutto, per ottenere il sovvenzionamento del costo del tirocinio, pari a 500 euro al mese per sei mesi, oltre a 250 euro per l'attività del tutor interno.

Ma, mentre le imprese che abbiano la forza ed il coraggio di navigare nel mare di burocrazia previsto dal progetto potrebbero anche provare ad ottenere un tirocinio sovvenzionato (al netto dell'effetto "droga" che questo modo di intendere le politiche attive ingenera), la mole di lavoro per i soggetti promotori realmente non vale l'impresa.

I promotori debbono costituire la rete tra soggetti, sono responsabili dell'intera rendicontazione, debbono utilizzare il sistema di contabilità separata, debbono effettuare i caricamenti sul sistema informativo reso disponibile da Italia Lavoro per i rendiconti, elaborare e distribuire i registri di presenza, vidimarli, controllarli, validare la contabilità delle imprese, richiedere i pagamenti ad Italia Lavoro, svolgere le altre ordinarie funzioni dei promotori dei tirocini, assicurando il tutor didattico e la collaborazione con l'impresa per la valutazione finale.

Inoltre, la riunione di impresa è chiamata a pubblicare un avviso per invitare gli aspiranti tirocinanti a presentare la propria "candidatura" e a realizzare la complessa macchina organizzativa per "selezionarli".

Il tutto per un premio "a risultato", definito dal bando come contributo alle attività, di 500 euro. Non c'è da stupirsi

se i soggetti privati autorizzati/accreditati non stiano affatto spingendo per gestire il progetto.

Si prevede, infatti, una remunerazione all'evidenza eccessivamente bassa per motivare allo scopo qualsiasi soggetto, pubblico o privato. Per il pubblico, poi, come tutto sommato ovvio, non c'è nemmeno il pagamento del contributo di 500 euro.

Il premio a risultato si dimostra fuorviante, per una semplicissima ragione: alla fin fine, le risorse sono scarse ed, ovviamente, non possono essere dirottate in modo significativo verso i soggetti competenti alle politiche del lavoro, soprattutto se i progetti di politica attiva o di avvio ai tirocini mirano a sovvenzionare di fatto le imprese, per invogliarle (come si è fatto, del resto, con Garanzia Giovani).

Il sistema del "premio a risultato" può essere interessante solo per soggetti privati autorizzati/accreditati che dispongano già di un fatturato molto grande e di strutture dedicate alle politiche attive del lavoro o a progetti finanziati. Altrimenti, è evidente che progetti come quello preso ad esempio non possono essere remunerativi: al massimo, l'entrata potrebbe essere di 5.000 euro a fronte di costi organizzativi e di processo insostenibili o, comunque, non convenienti, tanto che si sta facendo fatica, in questi giorni in cui il bando è aperto, a reperire soggetti promotori.

Le politiche attive del lavoro sono un costo, ma anche un investimento, perché possono ridurre il costo elevatissimo delle politiche passive. Non è un caso che in Paesi nei quali la disoccupazione è sensibilmente minore che in Italia, come la Germania, la spesa per le politiche attive è di circa 9 miliardi, a

fronte dei 700 milioni spesi in Italia (dati Eurostat riferiti ancora al 2013).

La spesa nelle Nazioni meglio organizzate remunera il processo. Un premio per il risultato non è assolutamente una cattiva idea: ma non può che essere concepito come premio ulteriore alla copertura dei costi di processo, che scatta quando il soggetto chiamato a svolgere le politiche riesca a garantire indicatori superiori a quelli previsti dai progetti.

Troppo essendo, poi, giustificatamente, la discrezionalità del datore e del lavoratore nello scegliere se stipulare tra loro un contratto, appare incongruo misurare il risultato solo in base ai contratti stipulati o ai tirocini avviati; questi risultati sono ancora ulteriori e diversi, rispetto a quelli principali, propri di chi svolge attività di incontro domanda/offerta: fornire proposte, cioè rose di candidati alle imprese.

Il risultato dovrebbe riguardare, in via principale, la quantità di imprese che si rivolgono ai servizi e **la quantità di candidati** messi in relazione.

Ogni altro modo di intendere l'erogazione dei servizi rischia di rivelarsi velleitaria. **L'esperienza di Garanzia Giovani lo dovrebbe aver già fatto capire. Anche se il bando Botteghe di mestiere sembra dimostrare proprio il contrario.**

(1) *Modulo di domanda per Raggruppamenti già costituiti (All. 1A)*

Modulo di domanda per Raggruppamenti da costituire (All. 1B)

Lettera di intenti a costituirsi in Raggruppamento (All. 2)

Format di Progetto (All. 3)

Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà Soggetto Promotore (All. 4A)

Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà Soggetto Ospitante (All. 4B)

Scheda Anagrafica (All. 5)

Dichiarazione sostitutiva di certificazione (All. 6)

Dichiarazione “de minimis” (All. 7) – Non applicabile ai soggetti pubblici

Appendice Tabelle Interregionali (All. 8)

Tabelle Transnazionali (All. 9)

Patto di Integrità (All. 10).

Francia: riformare il servizio di ispezione del lavoro*

di Giorgia Imperatori

Il 10 febbraio 2016 la *Cour de Comptes* ha pubblicato i risultati dell'indagine relativa all'attività di ispezione del lavoro in Francia svolta nell'anno 2015. Il [Rapporto della Corte](#) arriva alla conclusione che sia necessaria una profonda riforma affinché l'ispezione del lavoro, così come attualmente strutturata, si adatti ai numerosi cambiamenti intervenuti in generale nel mercato del lavoro.

Tale documento si rivela particolarmente interessante altresì per la dettagliata analisi del sistema ispettivo francese ivi riportata.

Innanzitutto viene delineata un'organizzazione dell'ispezione “*figée*” (immobilizzata), che predilige l'universalità del servizio alla sua specializzazione in base al settore di applicazione. In tal senso, il sistema francese viene messo a confronto con quello belga, dove invece gli organi di controllo in materia di salute e sicurezza sul lavoro sono diversi

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 febbraio 2016, n. 6.](#)

da quelli che si occupano di verificare la regolarità dei rapporti di lavoro. Gli autori del rapporto, dunque, criticano la competenza generale di un unico sistema ispettivo al quale spetta sorvegliare il rispetto di regole che trovano origine in testi legislativi tra loro molto diversi, che vanno dal codice del lavoro a quello della salute pubblica, dal codice penale ai testi non codificati ed ai contratti collettivi.

A ciò si aggiunga che attualmente l'attività degli organi ispettivi si occupa di circa 1,8 milioni di stabilimenti e 18,3 milioni di lavoratori.

Oltre all'esteso campo di operatività, tra i fattori di inefficienza dell'ispezione del lavoro indicati dal rapporto figura il numero eccessivo di compiti affidati agli organi ispettivi.

Gli ispettori del lavoro, infatti, non si limitano a svolgere la missione di controllo, che ricomprende il tradizionale diritto di sopralluogo e accesso senza preavviso nei locali delle aziende, il diritto di verificare la regolarità della documentazione necessaria ai sensi dalla legislazione in materia di lavoro, nonché la facoltà di sospendere l'attività di un cantiere nel caso in cui sia svolta in condizioni pericolose. Tra le ulteriori funzioni attribuite agli organi ispettivi, infatti, figurano il potere di previa autorizzazione di alcuni atti, quali i licenziamenti concernenti lavoratori "protetti" in ragione della loro attività sindacale o l'omologazione dei recessi convenzionali dai contratti di lavoro a tempo indeterminato. L'ispezione del lavoro, inoltre, ricopre un ruolo di "*conseil du public*", ovvero riceve le segnalazioni o le richieste di suggerimenti da parte di numerosi lavoratori e datori di lavoro (secondo quanto citato dal *Rapport public annuel* si parla di più di 800.000 contatti telefonici o diretti ogni anno). Infine, gli organi ispettivi inter-

vengono altresì nell'ambito delle relazioni collettive di lavoro, registrando gli accordi collettivi e assumendo una funzione di prevenzione, conciliazione e mediazione nei conflitti tra lavoratori e datori.

Con riguardo a tale aspetto, il rapporto auspica una semplificazione delle obbligazioni in capo al sistema ispettivo che non concernano lo specifico compito di controllo dell'applicazione delle leggi in materia di lavoro. Gli autori dell'indagine, tra le possibili soluzioni, suggeriscono la trasformazione delle procedure di autorizzazione preventiva o di omologazione in "*procédures d'accord tacite*" nei casi in cui si riscontrino un esiguo numero di contestazione, come nell'ipotesi di scioglimento consensuale del contratto di lavoro.

Un ulteriore elemento di rigidità dell'ispezione del lavoro viene rinvenuto nella sua organizzazione. Tradizionalmente, infatti, l'attività ispettiva era strutturata in "*section*", ciascuna competente su un determinato territorio rientrante nell'area del dipartimento di appartenenza. In origine, ogni *section* era composta da quattro agenti: un "*inspecteur*", sotto la cui autorità erano posti due "*contrôleur*" ed un assistente. Ai controllori erano affidati i medesimi compiti degli ispettori, con l'eccezione di alcune attività che erano riservate, per legge o per prassi, solo a questi ultimi (come i controlli nelle aziende con più di 50 dipendenti).

Un siffatto assetto organizzativo, tuttavia, riflette una visione rigida dell'amministrazione, fondata sulla ripartizione gerarchica delle responsabilità.

Peraltro, nella struttura a sezioni, parzialmente modificata solo a partire dal 2014, si assiste ad una parcellizzazione dei

compiti tale che l'attività decisionale viene svolta dal singolo ispettore o controllore, sulla base della percezione della domanda sociale che gli deriva dalle segnalazioni, dalle denunce o dagli interpellanti dei lavoratori o dei datori. In tale modello organizzativo, dunque, non vi è spazio per una gestione e programmazione collettiva dell'attività ispettiva: l'ispettore/controllore è lasciato solo nel confronto con l'impresa, maggiormente esposto, dunque, al rischio di pressioni o di resistenze nell'esercizio del suo incarico.

Per tale motivo, risulta particolarmente necessaria la creazione di un'“*équipe spécialisée*”, ovvero un approccio collettivo all'ispezione del lavoro nel quale si renda possibile il raggiungimento di competenze maggiormente rispondenti al tecnicismo che nei controlli è sempre più richiesto dalla specializzazione delle stesse attività produttive. Si pensi, ad esempio, alla valutazione dei rischi sanitari derivanti dalla presenza dell'amianto o di altre sostanze cancerogene nei locali aziendali, la quale richiede delle conoscenze mediche e scientifiche particolarmente sviluppate. Peraltro, ad intricare il quadro attuale si inserisce la globalizzazione dell'economia che porta a fenomeni come quello della frode nel distacco transnazionale dei lavoratori, la cui repressione necessita della continua cooperazione con altri organi ispettivi europei, dato il coinvolgimento di società di molteplici nazionalità.

Vero è che l'esigenza di una riforma nel campo dell'ispezione del lavoro è sentita ormai da quasi quindici anni e che molti interventi legislativi si sono succeduti nel tempo per raggiungere tale obiettivo. Nel 2006, ad esempio, veniva lanciato il “PMDIT”, ovvero il piano di modernizzazione dell'ispezione del lavoro, che prevedeva l'assunzione di nuovi

ispettori e controllori nell'ambito di una strategia volta a dare priorità all'attività di controllo. Nel 2008, tuttavia, è stata deliberata la fusione tra l'ispezione del lavoro generale e le ispezioni specializzate in materia di agricoltura, trasporti e trasporti marittimi. Nondimeno, l'incremento di forza-lavoro raggiunto con la fusione non ha prodotto i vantaggi sperati: il numero degli interventi ispettivi rilevati tra il 2007 ed il 2010 è cresciuto del 68%, bensì meno del personale di controllo (+ 75%).

D'altronde, come rilevato dalla *Cour de Comptes*, il fallimento di tali interventi riformatori si spiega per una serie di ragioni. L'ispezione del lavoro, infatti, è stata interessata per ben 11 anni da incessanti riorganizzazioni, le cui finalità peculiari venivano definite solo progressivamente. Con riguardo allo specifico intervento del 2006, inoltre, nel rapporto si evidenzia chiaramente come un miglioramento del servizio di controllo da parte degli organi ispettivi non sia raggiungibile con un incremento del personale che non sia seguito da una messa in discussione dell'organizzazione e del funzionamento del sistema ispettivo stesso, la quale risale solamente al 2014 (con la creazione delle *unités de contrôle*).

L'auspicio della *Cour de Comptes*, in conclusione, è che si ponga freno alle inefficienze del sistema ispettivo francese tramite una riforma organica che sia formulata e portata a termine nel più breve termine possibile. Tale provvedimento deve innanzitutto condurre alla rimodulazione della struttura organizzativa dell'ispezione del lavoro sulla base di *unités de contrôle*, nell'ambito delle quali delle *équipe* specializzate di ispettori elaborino di concerto tra loro programmi di intervento, che quindi non siano più lasciati all'improvvisazione del singolo ispettore. Nella gestione delle risorse umane di cui è dotata l'ispezione del

lavoro, inoltre, deve essere data assoluta priorità alla funzione di controllo, sollevando gli organi ispettivi da altri compiti che possano essere semplificati o, meglio ancora, affidati ad altri soggetti pubblici.

Non si può fare a meno di notare che i suggerimenti della Corte si rifanno direttamente alle indicazioni fornite a livello sovranazionale dalla [Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro](#), dove si afferma chiaramente che, affinché l'attività ispettiva sia efficace ed efficiente, gli ispettori debbano poter collaborare con tutte le autorità interessate, possedere le necessarie competenze ed essere in grado di operare in modo indipendente e gli Stati membri debbano accrescere le risorse umane e finanziarie per le ispezioni sul lavoro, raggiungendo l'obiettivo di un ispettore ogni 10.000 lavoratori.

Gli incentivi alle assunzioni vestiti da Arlecchino*

di Giuliano Cazzola

È interessante la **“Guida agli incentivi all’assunzione e alla creazione d’impresa”**, una pubblicazione di **Italia Lavoro** (nel Programma ACT).

Limitandosi a passare brevemente in rassegna agli incentivi all’assunzione previsti dalla legislazione nazionale ci si accorge che **ogni settore del mercato del lavoro gode, praticamente, di un beneficio fiscale e/o contributivo.**

Ricordata in premessa la deduzione del costo del lavoro dalla base di calcolo dell’Irap (legge di stabilità per il 2015, mentre quella per il 2016 ha esteso, a determinate condizioni, il bonus anche al lavoro stagionale) si può cominciare dall’esonero per le **nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato** decorrenti nel corso del 2016, una disposizione che succede alla normativa operante nel corso del 2015 a valere per il triennio successivo. L’agevolazione viene corrisposta attraverso la riduzione dei versamenti contributivi, tramite un esonero biennale

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2016, n. 14](#), rubrica *Politically (in)correct*.

dal pagamento del 40% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per un importo massimo di 3.250 euro l'anno (con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all'Inail).

Vi sono, poi, delle iniziative nel contesto del **Programma Garanzia Giovani**: dal superbonus per la trasformazione dei tirocini (il valore dell'incentivo varia in funzione della profilazione del giovane in rapporto alle difficoltà di inserire il giovane nel mercato del lavoro) alle agevolazioni per l'assunzione di giovani tra i 25 e i 29 anni registrati nel suddetto Programma. Anche in questo caso l'importo dipende dalla profilazione dell'interessato, dalla tipologia e dalla durata del contratto (si va da 1,5mila euro a 6mila euro).

Vi sono poi i benefici contributivi per **l'apprendistato**, il cui regime di carattere strutturale non giustifica la pratica di "cannibalizzazione" di cui questo contratto è oggetto da parte di altre tipologie di rapporti. Nel IV trimestre del 2015, infatti, i contratti di apprendistato che, nelle buone intenzioni, dovrebbero costituire la strada maestra per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, hanno proseguito (con un -18% sul IV trimestre 2014) il loro trend discendente. Eppure, come risulta dalla seguente tabella, non sembra esservi, almeno sul piano economico in senso lato, una particolare convenienza a scegliere tipologie di assunzione diverse dal rapporto di apprendistato.

E ora diamo i numeri

- Ipotizziamo di voler assumere un lavoratore con retribuzione lorda mensile pari a 1000 euro (t.pieno) per un datore di lavoro inquadrato nel settore industriale con meno di 15 dipendenti. Valutiamo la riduzione del carico contributivo su base mensili

| Tipologia | Contr.piena | Contr. agevolata |
|-----------------|-------------|------------------|
| Apprendistato | 308,8 | 116,1 |
| Legge stabilità | 308,8 | 185,28 |
| Mobilità | 308,8 | 116,1 |
| NASPI | 308,8 | 154,4 |
| L.92/2012 art.4 | 308,8 | 154,4 |

Benefici contributivi: la contribuzione per gli apprendisti è pari al 10%. Per le aziende fino a 9 dipendenti viene riconosciuto uno sgravio contributivo del 100% per i primi 3 anni di contratto, mentre per quelli successivi la contribuzione è pari al 10%. Una volta trasformato il contratto al termine del periodo di apprendistato, la medesima agevolazione contributiva viene riconosciuta per i 12 mesi successivi. A titolo sperimentale, fino alla conclusione dell'anno in corso, vengono riconosciuti benefici particolari per l'apprendistato di primo livello.

Benefici economici: il datore ha la possibilità di inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto a quello previsto come sbocco del rapporto di apprendistato o in alternativa di stabilire la retribuzione in misura percentuale proporzionata all'anzianità di servizio. Nel caso di apprendistato di primo e di terzo livello non sussiste obbligo retributivo per le ore di formazione prestate all'esterno dell'azienda, mentre per quelle svolte

all'interno spetta al lavoratore una retribuzione pari al 10% di quella normalmente prevista.

Benefici fiscali: le spese sostenute per la formazione degli apprendisti sono escluse dalla base di calcolo dell'Irap. Per i contratti sottoscritti a partire dal 1° gennaio 2015 l'intero costo a carico del datore è deducibile dalla suddetta base imponibile.

Vi sono poi **altre tipologie di assunzioni caratterizzate da meccanismi diversi di agevolazione:** alcune di esse comportano – in ambito nazionale – la riduzione fino al 50% dei contributi a carico del datore. La durata del bonus cambia in ragione del sesso, dell'area di residenza, del periodo trascorso in regime di disoccupazione, delle modalità di assunzione e dalle caratteristiche del relativo contratto (di solito viene richiesta la tipologia a tempo indeterminato e pieno). I soggetti tutelati sono: 1) le donne prive di impiego da almeno 24 mesi (o da 6 mesi se residenti in aree svantaggiate o impiegate in attività professionali o in settori economici contraddistinti da ampia disparità occupazionale di genere); 2) lavoratori *over* 50 se disoccupati da oltre 12 mesi. In altri casi è riconosciuta al datore che assume una quota della prestazione sociale erogata a tutela del reddito del lavoratore, sempreché l'assunzione avvenga a tempo indeterminato e pieno, per lavoratori il CIGS, in mobilità, in mobilità ma assunti con contratto di apprendistato, in NASPI.

Vi sono poi **le agevolazioni** (pressoché in regime di decontribuzione totale per un arco temporale definito) **per l'impiego di lavoratori svantaggiati, disabili e per le convenzioni a favore del lavoro dei carcerati.** Altri benefici riguardano le assunzioni in sostituzioni di persone in congedo genitoriale, il rientro in patria dei ricercatori e dei c.d. cervelli, l'attività di ricerca. Vi è poi

tutta la casistica del lavoro accessorio con un ampliamento dell'utilizzo del *voucher* come strumento di pagamento e con l'ampliamento a 7mila euro netti del reddito annuo consentito. Infine vanno ricordati la problematica del *self employment* e della creazione di impresa, i programmi di Italia Lavoro e quelli delle Regioni.

Al cospetto di un ventaglio di agevolazioni tanto variegato **viene da chiedersi perché il “cavallo non beve”**. Il legislatore è intervenuto, con benefici significativi, in parecchie aree critiche del mercato del lavoro. La materia, però, meriterebbe un ampio riordino soprattutto dopo l'entrata in vigore del **contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti** insieme alle misure di decontribuzione. Questo istituto, **se la decontribuzione prevista diventerà strutturale in una qualche misura sostenibile, potrà sempre più svolgere una funzione di carattere generale per quanto riguarda gli incentivi alle assunzioni**. Ciò potrà consentire di ricomporre in una visione più organica il “vestito di Arlecchino” dell'attuale sistema formatosi in maniera tralattizia, un pezzo dopo l'altro, un po' alla rinfusa. Le risorse così liberate e rese disponibili potrebbero essere effettivamente concentrate nelle aree più in crisi e difficili.

Il premio di risultato in Santander tra incentivi individuali e obiettivi di gruppo*

di Lorenzo Patacchia

La disciplina dei trattamenti economici connessi al premio di risultato nel gruppo Santander è stata recentemente rinegoziata all'interno del **nuovo contratto integrativo** da parte delle rappresentanze dei lavoratori (FABI, FISAC-CGIL e RSA) e dalla direzione d'azienda (l'amministratore delegato e il direttore delle risorse umane della società). L'intesa, che decorre dal 1° gennaio 2016 e scadrà il 31 dicembre 2018, copre il personale inquadrato nella categoria "aree professionali" e "quadri direttivi".

La struttura del premio variabile di risultato è articolata in due sezioni: i) la prima, denominata "quota base", prevede la corresponsione di una parte del premio in funzione del raggiungimento di un certo obiettivo di performance per l'azienda nel suo insieme misurato da uno specifico indicatore denominato RORWA (**Return on Risk Weighted Assets**); ii) la seconda, denominata "quota aggiuntiva", prevede la corresponsione di una somma complementare sulla base di una valutazione individuale di tipo

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2016, n. 14.](#)

qualitativo, riguardante le competenze professionali dei lavoratori, esperita da un apposito organismo aziendale preposto a questa funzione. Dalla somma di queste due quote, risulterà alla fine il valore complessivo del premio di risultato corrisposto ai singoli lavoratori.

Con riferimento alla quota base, le parti hanno concordato di **sostituire i precedenti indicatori** – utile netto consolidato e risultato di gestione consolidato – **con un nuovo indicatore di rischio-rendimento che misura, in termini complessivi, l'affidabilità e l'efficienza degli istituti bancari**. Si tratta del **RORWA**, un indicatore multidimensionale in grado di cogliere meglio i diversi aspetti della performance economica anche in un contesto di crisi. Nello specifico, il RORWA **misura dal punto di vista quantitativo la performance di una banca, integrando sia la dimensione di bilancio (Rwa, attivo e passivo) sia la dimensione strettamente di conto economico (costi e ricavi)**. Le parti hanno deciso di utilizzare tale indice per stimare l'importo della quota base perché, dal loro punto di vista, il rischio costituisce oggi una variabile chiave del sistema bancario europeo.

L'ammontare della quota base è correlata positivamente al RORWA, all'area e al livello di appartenenza del lavoratore. Per l'erogazione del premio, le parti hanno identificato tre diversi intervalli di valore del RORWA: i primi due intervalli definiscono una soglia minima e una soglia massima, mentre il terzo stabilisce solo una soglia minima oltre la quale il premio viene corrisposto sempre nella stessa cifra. A ognuno di questi intervalli, corrisponderà un certo ammontare della quota base del premio differenziata in ragione dell'area e del livello di appartenenza. Le aree e i livelli di appartenenza sono inquadrabili sinteticamente in due

differenti categorie: le aree professionali e i quadri direttivi. Man mano ci si sposta da sinistra verso destra nella tab.1.1, l'ammontare del premio cresce in ragione dell'incremento di livello e di area, a parità di RORWA.

Tab. 1 – La quota base del premio di risultato

| Indice RoRwa | Aree professionali | | | | | Quadri direttivi | | | |
|--------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| | 2 ^a area 3° livello | 3 ^a area 1° livello | 3 ^a area 2° livello | 3 ^a area 3° livello | 3 ^a area 4° livello | 4 ^a area 1° livello | 4 ^a area 2° livello | 4 ^a area 3° livello | 4 ^a area 4° livello |
| 1-1,49 | 373,00 | 396,00 | 419,00 | 444,00 | 477,00 | 545,00 | 580,00 | 650,00 | 767,00 |
| 1,5-1,79 | 746,00 | 792,00 | 838,00 | 888,00 | 954,00 | 1090,00 | 1160,00 | 1300,00 | 1534,00 |
| 1,8 | 1 mensilità | 1 mensilità | 1 mensilità | 1 mensilità | 1 mensilità | 1 mensilità | 1 mensilità | 1 mensilità | 1 mensilità |

La quota aggiuntiva del premio è determinata da un giudizio sintetico formulato da un team di valutatori appositamente creato per questa specifica funzione. I membri di questo team sono sottoposti a un adeguato periodo di formazione al fine di garantire trasparenza e imparzialità nella valutazione. I lavoratori sono valutati individualmente sulla base di una griglia di giudizi standardizzati che definiscono gli obiettivi raggiunti dal lavoratore rispetto alle aspettative aziendali. Al fine di determinare sinteticamente il valore complessivo della risorsa, le parti hanno proposto nell'accordo la seguente scheda di valutazione:

Tab. 2 – La nuova scheda di valutazione

| | |
|-----------------------------------|--|
| Competenze professionali | Parte della scheda che impatterà esclusivamente sulla formazione professionale e non sarà oggetto della quota aggiuntiva |
| Competenze comportamentali | Parte della scheda pesata 50 punti percentuali |
| Obiettivi lavorativi | Parte della scheda pesata 30 punti percentuali |
| Area personale | Parte della scheda pesata 20 punti percentuali |
| Punteggio aggiuntivo | Ulteriori punti eccedenti il 100% |

A seconda del punteggio ottenuto, verranno espressi giudizi di valore (prestazione di rilievo assoluto; prestazione al di sopra delle aspettative aziendali; prestazione in linea con le aspettative aziendali; prestazione parzialmente in linea con le aspettative aziendali; prestazione inferiore rispetto alle aspettative aziendali) correlati ad altrettanti premi di segno più o meno positivo. I premi sono ulteriormente differenziati nel loro importo a seconda che si tratti di lavoratori inseriti nella categoria “personale di sede” oppure di lavoratori inquadrati nel “personale di filiale con ruolo commerciale”. Per i dipendenti con mansioni di “responsabili di ufficio” è prevista invece una maggiorazione del 30% rispetto agli importi corrisposti al “personale di sede”.

In conclusione, il premio di risultato così com'è stato disciplinato in Santander risulta **una variabile chiave nella qualità delle relazioni di lavoro perché teso ad allineare gli interessi individuali con quelli più ampi dell'organizzazione nel suo complesso**. Esso contribuisce in particolare a risolvere (o quantome-

no a ridurre) gli annosi problemi di asimmetria informativa presenti nel rapporto di lavoro, descritti efficacemente dal modello microeconomico dell'azzardo morale (*moral hazard*). Si tratta di una situazione economica nella quale impresa e lavoratori hanno interessi e obiettivi divergenti rispetto alla quantità di lavoro da erogare durante la vigenza del contratto: i lavoratori vogliono minimizzare gli sforzi mettendo in atto comportamento opportunistici (*free riding*) mentre l'impresa vuole massimizzare la produttività. La soluzione suggerita dalla teoria microeconomica prevede tra le altre cose un aumento dei controlli sul processo di lavoro da parte del management oppure la creazione di strutture retributive incentivanti che funzionalizzino il lavoro dei dipendenti agli obiettivi economici dell'impresa.

Grazie alla definizione di precisi incentivi "selettivi", le parti hanno adottato la seconda soluzione e hanno quindi escluso meccanismi di controllo diretto sulle prestazioni di lavoro. Tali meccanismi potevano infatti apparire, in prospettiva, rischiosi per l'equilibrio nel clima aziendale, con potenziali ricadute negative anche per la performance economica. In questo modo, è verosimile supporre che **l'impresa potrà raggiungere ugualmente un aumento di competitività e di efficienza, ma senza determinare sul piano sociale un deterioramento dei rapporti con i lavoratori** (e i rispettivi rappresentanti).

Anpal: cosa ci separa dai sistemi che funzionano*

di Tonia Maffei

È annunciato per il mese di giugno l'inizio di operatività della **Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro** (ANPAL) che pur scontando un ritardo di avvio rispetto alle previsioni del decreto 150 di settembre 2015 che l'ha istituita, promette di costituire una rivoluzione nelle politiche attive del lavoro.

La rivoluzione auspicata, nelle dichiarazioni del management al quale è stata affidata la direzione, sembra focalizzarsi soprattutto su due elementi che dovrebbero favorire l'abbattimento della disoccupazione attraverso l'utilizzo dell'**assegno di ricollocazione**: la messa in funzione di un sistema informativo per far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro che faciliti la cooperazione tra i soggetti della rete dei Servizi, e la promessa di un sistema sanzionatorio puntualmente applicato per chi rifiuta opportunità di lavoro o formazione.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 giugno 2016, n. 23.](#)

Tralasciando le considerazioni sulla scarsa novità rappresentata dalla previsione dell'ennesimo tentativo di mettere in piedi sistemi informativi già abbondantemente esistenti a livello nazionale e regionale, di seguito qualche riflessione su alcuni elementi che ci separano dai sistemi europei che funzionano – costantemente citati come modelli di riferimento.

Per poter sfruttare appieno le potenzialità della rivoluzione digitale e dei sistemi informativi sono necessarie – oltre alla messa in disponibilità di tecnologie e strumentazione – due condizioni: **i soggetti coinvolti devono saper usare la strumentazione e devono parlare lo stesso linguaggio** – che vuol dire, quindi, non soltanto sistemi interoperabili ma, dietro ai sistemi, persone che attribuiscono **lo stesso valore semantico alle informazioni e ai dati inseriti**.

In riferimento ad entrambi gli elementi è evidente l'arretratezza di un Paese che le classifiche internazionali posizionano costantemente agli ultimi posti quando si parla di digitale. Secondo il [Digital Economy and Society Index \(Desi\)](#), che valuta gli Stati dell'Unione Europea sulla base di cinque indicatori (connettività, competenze digitali della popolazione, uso di internet, integrazione delle tecnologie e servizi pubblici digitali), l'Italia è ventinovesima su ventotto.

Questo richiama la necessità di colmare il **gap digitale** – che coinvolge allo stesso modo piccole imprese, pubbliche amministrazioni e lavoratori o aspiranti tali – innanzitutto mettendo ciascuno nelle condizioni di usare le strumentazioni tecnologiche senza ignorare, però, che per superare i ritardi è necessario affiancare alla dimensione tecnologica una più antropologica, che

parta dalla consapevolezza che l'innovazione dei processi non si può limitarsi a trasferire su digitale ciò che prima era cartaceo.

L'esigenza di rendere dialoganti i sistemi informativi, inoltre, richiama anche ad una necessità sulla quale da anni nel mondo della formazione e delle politiche del lavoro si discute senza esiti troppo evidenti: individuare dei sistemi di codifica per le informazioni che non hanno corrispondenza automatica. **Tutti gli operatori dei Servizi per il Lavoro sanno che, al momento di effettuare un incrocio domanda offerta, è necessario procedere alla decodifica di elementi espressi con linguaggi diversi:** esigenze delle aziende che rilevano fabbisogni spesso in termini di mansioni e di fasi dei processi di lavoro ai quali adibire i lavoratori; attestati degli istituti di istruzione e formazione che sono tarati sul valore legale del titolo di studio o della qualifica; competenze dei lavoratori che esprimono aspirazioni ed esperienze.

Il tutto da incrociare con comunicazioni obbligatorie e codici istat, declaratorie da contratti nazionali e aziendali, tipologie contrattuali e, non ultime, nuove professioni espresse da competenze multiple e termini inglesi talvolta arbitrariamente individuati in assenza di mappature e repertori omogenei.

Se l'ipotesi è di affrettare la trasmigrazione sul web per costringere il sistema ad adeguarsi, non si può non tener conto che, anche al di là delle considerazioni sulla necessità di non ampliare l'analfabetismo digitale che tiene ancora lontani tanti cittadini dagli impieghi fondamentali della rete come l'uso delle mail o l'accesso alle fonti di informazione, si rischia così di mettere in piedi un sistema che per anni ancora sconterà ritardi ed inefficienze.

I sistemi europei che funzionano hanno pianificato campagne massicce di alfabetizzazione informatica, di potenziamento delle competenze trasversali, di omogeneizzazione di linguaggi anche per accompagnare la digitalizzazione dei servizi, producendo così, inoltre, occupazione di qualità.

Una considerazione, in conclusione, sul sistema sanzionatorio. Ad un operatore del Centro per l'Impiego si potrà certo affidare la responsabilità ultima di vigilare sul rispetto da parte del lavoratore dell'impegno a presentarsi alle convocazioni, ad inviare curriculum, a rispondere alle offerte di lavoro.

A nessuno sfugge però che, qualora il lavoratore non ritenga congrua un'offerta, difficilmente si farà sanzionare rifiutandola, poiché chiunque sa come eventualmente non farsi "scegliere" da un'azienda durante il colloquio di lavoro.

L'eccessiva focalizzazione su tecnicismi ed automatismi, quindi, rischia forse di far passare in secondo piano il valore aggiunto "umano" dell'orientamento e della motivazione, che in questo caso si riferisce sia agli aspiranti lavoratori – che, soprattutto in periodi di crisi, difficilmente rinuncerebbero a cogliere un'opportunità lavorativa congrua che fosse davvero tale – che agli operatori dei Centri per l'Impiego i quali – ridotti nel numero, con un lungo mancato rinnovo contrattuale, marchiati da stigma negativo di improduttività – nel corso degli anni sono stati fatti bersaglio di campagne di comunicazione che fanno scontare ai nodi terminali dell'erogazione dei servizi le inefficienze complessive del sistema.

Ripartire dalla reale volontà di mettere le persone al centro delle azioni potrebbe costituire la reale innovazione per le politiche del lavoro.

Politiche del lavoro, i vantaggi dell'arretratezza*

di Tonia Maffei

Negli anni '60 l'economista Gerschenkron, analizzando l'origine dello sviluppo industriale in diversi Paesi, teorizzò il **vantaggio dell'arretratezza**. I **late comers** (ossia gli Stati arrivati in una seconda fase alla rivoluzione industriale), poterono godere dei vantaggi derivanti dalla possibilità di utilizzare – senza gli errori e il rischio iniziali – le **innovazioni sperimentate dai first comers**, ma è evidente che essi dovettero confrontarsi con modelli reali e contesti ormai ben diversi da quelli da cui erano partiti i Paesi pionieri. Da qui, quindi, la necessità di superare strategie di raggiungimento basate sull'imitazione per trovare, invece, un cammino differente, sforzandosi di andare oltre l'immediato orizzonte che avrebbe suggerito di accodarsi al già fatto.

La suggestione storica del vantaggio dell'arretratezza, potrebbe essere utile oggi per **posizionare nella contemporaneità strumenti e metodi di politiche del lavoro che – sperimentati da anni in Italia in maniera embrionale guardando a quanto si**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 luglio 2016, n. 26](#).

attuava in Francia, Germania o Gran Bretagna – rischiano, nel momento in cui saranno resi diffusamente operativi, di non essere più supporto funzionale, nelle modalità applicative immaginate, ad un mondo del lavoro che sta profondamente mutando per effetto dell'innovazione tecnologica.

È il caso, ad esempio, del **profiling, tecnica perlopiù statistico-predittiva**, tesa ad individuare l'appartenenza dell'utente ad una classe a rischio disoccupazione di lunga durata. Il *profiling*, così come utilizzato in Italia nel Programma Garanzia Giovani – e sembrerebbe soltanto lievemente in via di aggiornamento per essere applicato su larga scala secondo i dettami previsti dal decreto 150/2015 – calcola come varia la possibilità di ingresso nel mercato del lavoro rispetto a determinate caratteristiche individuali (età, genere, titolo di studio, condizione professionale precedente) e territoriali (tasso di occupazione, densità imprenditoriale).

Anche alla luce di quanto stanno ridefinendo Paesi europei che hanno già utilizzato nell'ultimo decennio il *profiling* come strumento di politiche di attivazione, questa potrebbe essere l'occasione per **riflettere sulla pertinenza di alcuni indicatori utilizzati per definire livelli di occupabilità** e targettizzazione e sull'eventualità di individuarne anche altri che restituiscano meglio l'aggregazione di bisogni e potenzialità.

Quanto il territorio di appartenenza e la sua densità imprenditoriale, ad esempio, potranno ancora essere una variabile determinante – soprattutto per alcuni profili – nel momento in cui la tecnologia rende possibile lavorare da remoto e si incentiva lo smart working? E quanto sarà ancora una variabile determinante per definire l'occupabilità il titolo di studio, visto che da almeno dieci anni l'Unione Europea delinea un quadro di riferimento per

l'apprendimento e la spendibilità professionale in cui le 8 competenze chiave hanno l'accento posto sul pensiero critico, la creatività, l'iniziativa, la capacità di risolvere problemi e di imparare ad imparare, la competenza matematica e quella tecnologica e digitale, la capacità di esprimersi nella propria e in altre lingue?

E si potrebbe continuare con gli esempi di strumenti che, nel mentre si stanno perfezionando, rischiano di diventare anacronistici se non si deciderà di tener conto di variabili che, se pure in Italia appaiano futuristiche, sono solo future se viste dalla parte di un sistema che sta andando avanti più velocemente di quanto non facciano norme e organizzazione.

Il rischio, altrimenti, potrebbe essere quello di “escludere” ulteriormente, ad esempio, gli aspiranti lavoratori con autonomia limitata con i quali si discute se sia preferibile sappiano compilare un curriculum nel formato europass o in quello americano, mentre i *recruiter* cominciano a trovare nella *gamification*–uso, anche attraverso piattaforme on line, dei meccanismi del gioco per simulare un'attività lavorativa e tracciare il profilo dei candidati – uno dei modi più proficui per valutare non le esperienze di lavoro passate, bensì le competenze e attitudini utili alle professioni del futuro già presente.

Oppure mentre si prova ad individuare i modelli, gli enti, le formule più idonee a certificare competenze acquisite in maniera formale o informale, **la questione sia superata dalle certificazioni social di *skills* ed *endorsements* di LinkedIn** – generate dagli utenti sui singoli profili – e dai distintivi multimediali degli *open badges* – che riconoscono ad un individuo particolari competenze o qualità inseribili nel proprio e-portfolio – che potrebbero portare alla riprogettazione dei sistemi di apprendimento.

O, ancora, mentre si discute con veemenza di collaborazione/integrazione/concorrenza tra Agenzie per il lavoro e Centri per l'Impiego in riferimento all'incrocio domanda/offerta di lavoro, le piattaforme della *sharing economy* – come Uber – pongano di fronte a nuovi interrogativi sulla natura dei rapporti di lavoro parcellizzati in micro-attività, sulla configurazione di impiego subordinato, sull'individuazione del datore di lavoro (il cliente, la piattaforma o entrambi?) e sull'intermediazione di manodopera (la piattaforma deve essere considerata un'Agenzia per il lavoro?)

O, infine, mentre si costruisce una cornice normativa e una campagna di comunicazione per convincere i lavoratori della necessità di abbandonare l'idea di puntare il proprio progetto professionale all'interno di una sola azienda, attraverso l'apprendistato si sostenga la costruzione di percorsi formativi tarati proprio sulle esigenze e peculiarità di una sola azienda, quella appunto che ospita l'apprendista.

Ritornando, in conclusione, ai *late comers*, quindi, per afferrare il vantaggio dell'arretratezza, bisogna essere in grado sì di sfruttare le tecnologie e le metodologie gestionali importate dai Paesi che hanno già sperimentato, ma bisogna soprattutto avere la consapevolezza che **i nuovi modelli non richiedono un semplice lifting normativo e organizzativo ma un ripensamento dei concetti tradizionali.**

Questo vuol dire disporre ed attivare, ad esempio, capitale umano altamente qualificato. Dove c'è gradualità la sostanziale lentezza del decollo può consentire un progressivo assorbimento, da parte dei lavoratori e della popolazione, delle innovazioni che cominciano a trasformare il modo di lavorare. Per i *late*

comers, invece, è necessario avere **strutture, istituzionali e di stakeholders, con una *vision* chiara e in costante “manutenzione” per far sì che sia sempre coerente e anticipatrice delle evoluzioni del contesto**, che sia in grado di promuovere quella straordinaria mobilitazione economica e sociale fuori da calcoli contingenti, e che, conoscendo punti di partenza, percorsi e punti d’approdo auspicati, assicuri che gli strumenti utilizzati non siano vecchi già appena disponibili.

Politiche attive: superare la fase degli annunci*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Veloci nel rottamare le vecchie tutele, molto meno nel predisporre un moderno regime di ricollocazione per chi perde il lavoro. Dopo oltre un anno di attesa, e con non poche modifiche rispetto all'impianto originario, sembrerebbe che il secondo pilastro del Jobs Act stia ora per partire. Parliamo del capitolo fondamentale sulle politiche attive, per il quale il condizionale è tuttavia d'obbligo essendo uno dei fronti del mercato del lavoro in cui si registra amaramente una enorme distanza tra la legge scritta e la pratica quotidiana. Già con il pacchetto Treu del 1997 e ancor più con la legge Biagi di cinque anni dopo è pian piano emersa nel nostro Paese, quasi contemporaneamente rispetto alle nazioni che oggi consideriamo un modello, la coscienza che alcune certezze che avevano guidato il Novecento industriale stavano rapidamente venendo a meno.

Prima fra tutte l'idea che il medesimo posto di lavoro potesse riempire l'intera carriera di un lavoratore, che dopo la sua formazione entrava in una impresa e vi usciva solo una

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 settembre 2016, n. 29](#), in [Boll. speciale ADAPT, 13 settembre 2016, n. 8](#), e in *Avvenire*, 8 settembre 2016.

volta pensionato. Questo era reso possibile da mercati stabili, per i quali il ruolo stesso del lavoratore, visto come consumatore dei beni che egli stesso produceva, era proprio garanzia di stabilità. Si poteva produrre in maniera costante e controllata perchè si conosceva e si governava anche la domanda dei beni, sia attraverso i salari che attraverso altri strumenti propri del sistema di welfare pubblico. Entrato in crisi questo equilibrio, per molteplici ragioni (globalizzazione, sviluppo tecnologico, dinamiche demografiche e altro ancora) si è introdotta una notevole dinamicità all'interno dei percorsi professionali e oggi un ragazzo che si affaccia al lavoro sa bene che il posto fisso non può neanche vagamente essere contemplato nel suo orizzonte ma che lo aspetta una carriera composta da diverse fasi.

A fronte di questa consapevolezza teorica, la logica porterebbe a costruire strumenti per accompagnare i lavoratori nei sempre più frequenti periodi di transizione da un posto all'altro, valorizzandone le competenze e le attitudini e aiutando le imprese ad individuare i lavoratori a essere necessari. Un grande aiuto viene oggi anche dalla tecnologia, con la possibilità di costruire potenti banche dati per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro che ben potrebbero costituire l'infrastruttura di quella borsa nazionale del lavoro di cui si parla oramai da troppi anni. Purtroppo di buone pratiche in questo senso ne abbiamo viste ben poche, salvo esempi virtuosi di qualche regione italiana. Le numerose norme approvate sul tema, legge Biagi in primis, sono rimaste sistematicamente prive di attuazione pratica. E anche le ingenti risorse pubbliche spese per la borsa del lavoro non hanno sin qui prodotto neppure una minima infrastruttura tecnologica comparabile a quella presente in molto altri Paesi.

Prova della scarsa considerazione di questo pilastro centrale di un moderno mercato del lavoro è anche la lentezza che ha caratterizzato il capitolo politiche attive del Jobs Act. Inoltre, dopo il processo di decentramento avviato con la legge Treu, si è ora tornati a una concezione centralistica di dubbia efficacia già fallita in un non lontano passato e che rischia, se non sviluppata entro una vera logica sussidiaria, di essere lontana dai territori e dalle persone. Come ha confermato il fallimento di Garanzia Giovani, è ancora agli inizi il processo di cooperazione tra attori pubblici e operatori privati mentre fermo sulla carta da oramai troppi anni è il contratto di ricollocazione e cioè la tutela di nuova generazione pensata per superare l'articolo 18 e che in sostanza prevede un insieme di misure personalizzate, tra cui una dote economica, per la presa incarico e il successivo reinserimento professionale di chi ha perso il lavoro.

Quello che ci possiamo augurare è che alla coscienza teorica della necessità di un sistema di politiche attive segua una vera azione politica e pratica che dia vita a un percorso che coinvolga tutte le persone di buona volontà che si occupano della grande emergenza del mercato del lavoro italiano. A partire dal sistema formativo, vero volano per l'occupazione giovanile, passando per gli operatori pubblici che molto hanno da imparare da quelli privati, che a loro volta devono svolgere al meglio la loro funzione coniugando in modo moderno la conciliazione tra funzione pubblica e interesse d'impresa. Attendiamo ora fiduciosi l'esito pratico della ennesima riforma annunciata, sperando che questa volta gli errori compiuti negli anni passati siano un monito per fare meglio e bene e non solamente occasione di uno scontro politico e ideologico sui temi del lavoro che ha lasciato indietro troppe persone in situazioni di grande difficoltà su quello che è il bene più

prezioso per una società che vuole essere più giusta perché, al tempo stesso, più efficiente e anche inclusiva.

Una proposta per le politiche del lavoro: prima analisi dell'accordo Confindustria – Cgil, Cisl, Uil del 1° settembre 2016*

di Simone Caroli

Le Parti Sociali chiamano, il Governo risponde. Mettendo a disposizione un fondo da 235 milioni di euro, il Ministero del Lavoro ha dato seguito alle «Proposte per le politiche del lavoro» di **Confindustria, Cgil, Cisl e Uil**, che, con un'intesa raggiunta il 1° settembre scorso, avevano presentato un «insieme coerente di proposte» volte alla **migliore gestione delle crisi aziendali e dei processi di transizione produttiva in atto**. Il documento, che richiede interventi di legge in tema di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e in caso di disoccupazione involontaria, viene alla luce in un momento di transizione non solo industriale, ma anche normativa.

Confindustria e Sindacati Confederali vogliono riportare l'attenzione del legislatore alle esigenze reali del mondo del lavoro, dove esistono equilibri che non sempre – e mai immedia-

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 13 settembre 2016, n. 8](#), e in [Boll. ADAPT, 19 settembre 2016, n. 30](#).

tamente – si riassetano per decreto. È questo il caso degli **squilibri causati dal superamento, pur graduale, dell’indennità di mobilità in favore della Naspi**, previsto in via definitiva per il 1° gennaio dell’anno nuovo. Una «osmosi tra i due istituti», infatti, non è mai esistita, faceva notare a gennaio Eufrazio Massi (v. [«Indennità di mobilità e NASPI: un paradosso normativo»](#), al sito generazionevincente.it). Con la riforma Fornero nel 2012 ed il Jobs Act nel 2015 (decreto legislativo n. 148 del 14 settembre), il legislatore ha indirettamente fatto lievitare i costi delle trattative sindacali per la salvaguardia occupazionale in situazioni di crisi complessa. Accordando le tutele della Naspi per i licenziamenti individuali ma rottamando poco a poco quelle offerte dalle procedure di mobilità collettiva, diventate sempre meno convenienti. **E se le tutele non vengono offerte dalla mano pubblica, è certamente il privato, in questo caso il sindacato, a dover intervenire**, chiedendo alle controparti datoriali incentivi all’esodo almeno pari ai trattamenti della Naspi. Buono l’intento, dare un taglio all’accompagnamento alla pensione, discutibile la realizzazione.

Su questo punto insistono le prime proposte delle Parti Sociali. **Anzitutto, al legislatore si chiede un passo indietro sull’abrogazione di fatto della “Cassa Integrazione a zero ore”**, una modalità di sospensione del rapporto di lavoro che consentiva di sospendere senza limitazioni l’attività dei prestatori interessati. Tornando al vecchio sistema, in casi eccezionali, il rapporto di lavoro, mantenuto dalla Cassa Integrazione, può essere finalizzato a consentire la partecipazione dei lavoratori a **«Piani operativi di ricollocazione»** predisposti nell’accordo sindacale di apertura del procedimento di cassa. Di questi piani potranno fruire tanto i lavoratori destinati a rimanere in azienda, e quindi a partecipare al processo di ristrutturazione, quanto

quelli dichiarati in esubero. Questi ultimi, in particolare, saranno incentivati a lasciare il posto di lavoro tramite una procedura non di licenziamento (che nell'intento delle Parti Sociali è invece da scoraggiare quanto più possibile) ma mediante **risoluzione consensuale del rapporto di lavoro**. Sulla risoluzione consensuale è richiesta quindi una serie di ulteriori interventi da parte del legislatore – per un approfondimento si rimanda alle schede di sintesi allegate. **Per i lavoratori in esubero Confindustria e i Sindacati Confederali chiedono che il campo di applicazione del sussidio Naspi sia eccezionalmente ampliato**, ma solo a patto che il lavoratore accetti tempestivamente una particolare offerta conciliativa. Questa, nelle intenzioni dei proponenti, sarebbe strutturata nella forma di un importo “a tutele crescenti” (tanto più alto quanto maggiore è l'anzianità di servizio) non soggetto a contribuzione previdenziale né formante reddito imponibile, la cui accettazione costituirebbe **rinuncia ad ogni contenzioso relativo alla risoluzione stessa**. Ulteriori importi, destinati ad “accordi tombali” per prevenire contenziosi di altra natura, sarebbero defiscalizzati e de-contribuiti solo qualora il lavoratore in esubero accettasse di partecipare ad un «Piano operativo di Ricollocazione», ricevendo peraltro ulteriori somme per sostenerne i costi.

Per finanziare la manovra potrebbero liberarsi risorse per **600 milioni di euro**. Sarebbero, secondo le stime dei proponenti, quelli risparmiati dalle aziende con l'eliminazione del contributo al finanziamento della mobilità e che attualmente attendono ancora di essere collocati. Confindustria, Cgil, Cisl e Uil vorrebbero che rimanessero a disposizione dei **Fondi Interprofessionali**, per poter co-finanziare esodi, prepensionamenti e, appunto, i «Piani operativi di Ricollocazione».

Il Ministro Poletti, in occasione dell'incontro sulle politiche del lavoro con Regioni e sindacati, ha parlato invece di **150 milioni di euro**, destinati ad un intervento di tipo sociale, che consisterebbe in un'erogazione di **500 euro al mese per 12 mesi** a beneficio di chi ha già concluso la fase di mobilità o Aspi entro il 2016 e si è reso disponibile a interventi di politiche attive promossi dalla Regione (v. [comunicato](#) su lavoro.gov.it).

Il secondo set di proposte, coerente con il primo e da questo inscindibile, riguarda le «**aree di crisi industriali complesse (e non complesse)**» di cui al Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83 (Decreto Crescita)». Per venire incontro alle esigenze del tutto eccezionali di queste aree, viene chiesta al legislatore una **maggiore utilizzabilità degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro**. In attesa di conoscere quali siano le «aree di crisi industriali non complesse» (il decreto di definizione è atteso in questi giorni), il Ministro Poletti ha già rassicurato sul futuro delle «aree di crisi industriale complessa». Attuando il decreto «Cresci Italia», il Ministero dello Sviluppo Economico aveva provveduto, con decreto 31 gennaio 2013, ad individuare 9 aree geografiche italiane (da Porto Marghera a Termini Imerese) in cui il collasso di imprese di medio grandi dimensioni con ricadute a cascata sull'indotto o «gravi crisi di settori produttivi con elevata specializzazione sul territorio» avevano avuto «**un impatto significativo sulla politica industriale e nazionale**», tanto da dover richiedere l'adozione di appositi «Progetti di riconversione e riqualificazione industriale» co-finanziati dall'attore pubblico. La proposta di Confindustria, Cgil, Cisl e Uil è di trovare un **equilibrio**, per queste aree, **tra le esigenze di salvaguardia occupazionale indicate dal Progetto di riconversione, e la continuità nel rapporto di lavoro tra le aziende interessate ed i lavoratori**, impossibile da garantire con i trattamenti di integra-

zione salariale accorciati dal Jobs Act. Si propone, in altre parole, di derogare ad un sistema di equilibri che le parti sociali accettano – **non si tornerà più al vecchio sistema che aveva portato negli ultimi anni ad un’esplosione di ricorso alla Cassa Integrazione** – ma che, a fronte di situazioni eccezionali, quelle appunto di «crisi industriale», non è ancora gestibile con i soli strumenti di politica attiva.

La risposta del Ministero del Lavoro, secondo quanto riferito dal Ministro Giuliano Poletti, è di apertura. Nell’incontro con Regioni e sindacati il Governo ha fissato due obiettivi: garantire continuità di prestazione ai lavoratori in CIGS che concludono la copertura entro il 2016 ed estendere, in deroga all’ordinamento, il trattamento di ulteriori 12 mesi per quelli che dovrebbero invece passare alla Naspi, purché l’impresa presenti un piano di recupero occupazionale. Nel bilancio ministeriale sarebbero già disponibili **85 milioni di euro**, da ripartire equamente sulla base delle domande che le Regioni formuleranno al Ministero d’intesa con le Parti Sociali.

Non poche richieste, ma avanzate a fronte di concreti e condivisi impegni: gestire senza conflitto le ristrutturazioni in atto ed accettare il nuovo corso promosso dall’attuale Governo. Se le proposte venissero accettate, inizierebbero a vedersi le **prime modifiche ai decreti attuativi del Jobs Act**. In un momento in cui le relazioni industriali a livello nazionale vivono alti e bassi (il rinnovamento del contratto della Industria Metalmeccanica è ancora osteggiato dalle controparti sindacali, ma in attesa della sigla è stato raggiunto un importante accordo sull’apprendistato in alternanza scuola-lavoro) e in cui il paese è colpito da crisi produttive incontrollabili (il pensiero va alle aziende vittime di disastri naturali) le «Proposte per le politiche

del Lavoro» delle Parti Sociali si presentano come **testa di ponte per ricucire i rapporti con un legislatore poco incline alla concertazione**, che ha cercato per decreto di forzare equilibri ormai consolidati dalla prassi.

Certamente la Grande Trasformazione in atto nei sistemi produttivi e, di conseguenza, nel mondo del lavoro, non smetterà di preoccupare, in Italia come nel resto del mondo, i Governi e le Parti Sociali. In gioco c'è il concetto stesso di "lavoro" e di "industria", ed i capisaldi di un sistema che ha retto diritto e relazioni di lavoro dal Novecento industriale ad oggi. Ragionevolmente, non è possibile prevedere come verrà governato un cambiamento di così decisiva portata. È certo però che, se il rapporto tra l'attore pubblico e quelli privati continuerà ad essere intenso e costruttivo, ogni mutamento in atto sarà molto più gestibile e controllabile.

Ricollocazione: non parliamo di lotteria*

di Francesco Nespoli e Michele Tiraboschi

La notizia dell'imminente avvio dell'assegno di ricollocazione, lungamente atteso, è accompagnata in questi giorni dalle critiche e delle perplessità di quanti si dichiarano insoddisfatti del metodo con il quale verranno scelti i primi beneficiari. Per divulgare il metodo scelto dai tecnici della nuova Agenzie per le politiche attive presieduta da Maurizio del Conte, **i giornali hanno ripetutamente parlato di una “estrazione a sorte” e persino di “lotterie”**.

Un'espressione che assegna la scelta della neonata agenzia al novero di quelle politiche bollate di approssimazione come “i tagli lineari” e “gli incentivi a pioggia”, anch'essi argomento di attualità in tema di lavoro. **La randomizzazione della selezione dei beneficiari dei primi assegni di ricollocazione non c'entra però nulla con l'intenzionalità politica** che è semmai a monte, nella selezione del bacino di lavoratori interessati, ossia coloro che hanno già goduto di 4 mesi di Naspi.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32.](#)

Ciò potrebbe essere reso chiaro ai cittadini qualora la divulgazione scientifica in materia di statistica godesse di una migliore cura. **Il principio è semplice, ma contro-intuitivo: in statistica il miglior modo per fare scelte eque all'interno di un universo delimitato, è fare estrazioni casuali.** è questo che offre a ciascun membro dell'insieme considerato la stessa probabilità di essere scelto.

La randomizzazione inoltre evita gli errori sistematici nei quali si può incorrere utilizzando criteri diversi. Quanto al modo con il quale si randomizza il campionamento, ossia come si costruisce “la casualità”, questa è una delle frontiere della ricerca statistica, che non si affida evidentemente a dee bendate o alle urne del Lotto (si veda M. Marra, [*Il Problema del campionamento*](#)).

Non si tratta quindi certo di un processo sregolato, ma dell'affinamento di un metodo scientifico e sperimentale che permetta di combinare al meglio la necessità di implementare il più innovativo elemento del Jobs Act in condizioni di risorse finanziarie insufficienti a coprire tutti i disoccupati d'Italia, come avrebbe voluto il dettato del decreto relativo (come già evidenziato in M. Tiraboschi, [*Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*](#), in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.1/2016).

Se siamo quindi in ritardo nell'attuazione delle politiche attive, le critiche sollevatesi dimostrano che di esse c'è ancora una scarsa conoscenza in Italia, dei tecnici quanto dei commentatori.

Specialmente se si tiene conto che si tratta delle prime sperimentazioni, **il principio seguito dell'agenzia pone invece il nostro Paese sulla strada giusta**, che è quella dell'attuazione

scientificamente accurata, basata su una sana cultura del dato, e del monitoraggio progressivo.

La centralità della tutela obbligatoria e la necessità delle politiche attive*

di Manuela Bocciolone e Alessia Battaglia

Breve resoconto del seminario I licenziamenti dopo le recenti riforme: il dibattito teorico e nella giurisprudenza, Università Bicocca, Milano, 26 settembre 2016

Al seminario in materia di licenziamenti disciplinari tenutosi il 26 settembre 2016 presso l'Università Bicocca di Milano si è dibattuto sui radicali cambiamenti che hanno investito la disciplina delle tutele previste a seguito di un licenziamento ingiustificato. Il vigente D.Lgs 23/2015, in attuazione della Legge delega, c.d. Jobs Act, conferma l'abbandono del sistema di "tutele forti" (ossia che prevedono la reintegrazione) consolidatosi nel passato e, sulla scia della c.d. riforma Fornero, lo sostituisce con uno schema in cui la centralità, è conferita alla tutela obbligatoria.

Il lavoratore licenziato ingiustamente, nella quasi totalità dei casi, sarà soddisfatto con un'indennità monetaria, senza la possibilità di essere reintegrato nel posto di lavoro. Una

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32.](#)

scelta, quella effettuata prima dalla legge 92/2012 e poi confermata dal governo Renzi, che ha spiazzato parte della dottrina e la giurisprudenza, abituata a risolvere le cause d'impugnazione del licenziamento sulla base dell'art. 18 della L.300/1970 (c.d. Statuto dei lavoratori), ragionando dunque in maniera inversa, laddove la tutela reintegratoria costituiva la regola, in luogo di un'eccezionale tutela indennitaria.

Le posizioni emerse nel dibattito sono state quelle del prof. Armando Tursi e del prof. Arturo Maresca, i quali hanno concordemente affermato l'esistenza di una connessione tra la legge Fornero e il Jobs Act. Secondo il prof. Tursi, è necessario rileggere la legge Fornero alla luce del Jobs Act e viceversa, in modo da non giungere a conclusioni divaricate. In particolare, la specificazione contenuta nel d. lgs. n. 23/2015 che per "fatto" si deve intendere il fatto materiale non fa altro che ribadire ciò che già voleva dire la legge 92/2012, vanificata nella sua applicazione dai contrasti interpretativi e giurisprudenziali intervenuti per la qualificazione del "fatto" come materiale o giuridico: quando si parla di insussistenza del fatto, per "fatto materiale" o semplicemente "fatto" (come richiamato nella disciplina del 2012) bisogna intendere non il verificarsi dell'evento in sé e per sé, a prescindere da qualsiasi elemento soggettivo (dolo o colpa), ma un fatto che abbia rilevanza sul piano disciplinare. Nel momento in cui il fatto è privo di ogni connotazione disciplinare, questo non sussiste ed è quindi ammessa la reintegrazione.

Il prof. Maresca ha compiuto un ulteriore passo avanti, mostrando ancora un collegamento tra le due Riforme, effettuando un ragionamento che ha più a che fare con valutazioni di equilibrio del sistema.

Il professore ha richiamato l'attenzione sulla circostanza per cui il lavoratore non ha interesse a tornare da chi l'ha licenziato, poiché dovrebbe aver già trovato un nuovo lavoro, grazie all'apparato di politiche attive parallelamente creato e definito dal Jobs Act. Piuttosto, il lavoratore ha interesse al risarcimento del danno, soprattutto se si considera che nella maggior parte dei casi la reintegrazione si presentava come un mero ripristino del contratto di lavoro.

La tutela indennitaria, allora, non è l'unico strumento a fronte del licenziamento illegittimo. Essa fa parte di un quadro più complesso – venuto a compimento con il Jobs Act – che prevede il passaggio da una tecnica di ripristino del contratto ad una tecnica di ricollocazione del lavoratore, attraverso l'attuazione di **politiche attive** volte al reinserimento nel mondo del lavoro. In tal modo, non solo si assecondano inclinazioni personali e competenze acquisite, ma si dà vita anche ad un sistema più coerente con l'art. 4 della Costituzione.

D'altronde le iniziative di promozione dell'occupazione, di inserimento e reinserimento professionale, sono elementi su cui fanno leva i modelli di *flexicurity* adottati da tempo dai vari ordinamenti europei e a cui quello italiano si ispira. Per il raggiungimento dell'obiettivo, determinante è la capacità delle istituzioni di prevedere un livello sufficiente di protezione sociale mediante una rete di servizi per il ricollocazione e per la formazione di chi ha perso il posto di lavoro. Affinché ciò possa realizzarsi, altrettanto necessaria è la predisposizione di risorse economiche in grado di mettere in moto tale rete (M. Tiraboschi, [Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori](#)).

Ci si chiede dunque, se il nostro Paese sia oggi sul punto di concretizzare il sistema di servizi per il lavoro e di politiche attive promesse dal D.Lgs 150/2015, ma le cui misure sul tema del ricollocamento, finora, hanno stentato ad affermarsi (F. Seghezzi, M. Tiraboschi, [Politiche attive: ultima chiamata](#)).

Recentemente è circolata la notizia per cui sarebbe imminente l'avvio dell'assegno individuale di collocamento, previsto dall'art. 23 del D.lgs 150/2015. L'istituto si presenta come un voucher, ossia una dote individuale, assegnata su richiesta dell'interessato, a coloro che detengano i requisiti necessari e spendibile presso i centri per l'impegno o i soggetti accreditati, al fine di ricevere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro. L'iniziativa è stata accolta fin dal principio da un'aurea di perplessità e diverse critiche sono state sollevate in particolare in merito alla scarsità delle risorse stanziare, per lo più da ricercare presso le regioni e al fatto che agli assegni si potrà accedere nei limiti della disponibilità di queste. Ci si chiede, inoltre, se i centri per l'impiego saranno in grado di prendersi carico dell'impegno e, prospettando un riscontro alle questioni dibattute, si attende l'effettiva attuazione della misura.

Quelle politiche attive che riguardano tutti, ma non interessano a nessuno*

di Emmanuele Massagli

Ad oltre un anno dal varo normativo, l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) è pronta a svolgere il gravoso compito di regista della neonata Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, nonché di gestore dell'assegno di ricollocazione, la misura sperimentale di riattivazione e accompagnamento al lavoro dei disoccupati che ha l'ambizione di essere la prima politica attiva a favore degli esclusi dal mercato del lavoro coordinata a livello nazionale.

Il diffuso scetticismo che accompagna la nuova Agenzia non è ingiustificato: quello che doveva essere uno dei capitoli centrali del Jobs Act è stato soffocato per quindici mesi in grane burocratiche e rimpalli amministrativi. Ancora non esiste un sito internet ufficiale; **pochi sono i dipendenti ministeriali che hanno volontariamente sposato la causa trasferendosi alle dipendenze del nuovo ente; piuttosto difficile è il rapporto tra ANPAL, le Regioni e le parti sociali.**

Ciò nonostante bisogna sperare che la struttura guidata dal prof. Maurizio Del Conte consegua gli obiettivi che si è preposta: sono

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.](#)

sempre più numerosi i dati del mercato del lavoro che dimostrano l'urgenza di politiche attive efficienti. Come recentemente certificato dall'INPS, il numero dei nuovi contratti a tempo indeterminato (gennaio-agosto 2016) è inferiore a quello censito nel 2014, quando ancora non era stata approvata la riforma del lavoro, a conferma dello scoppio della "bolla" occupazionale generata dagli incentivi economici concessi nel 2015. È tornata a crescere la disoccupazione, specie quella giovanile. È sensibilmente aumentato il numero dei licenziamenti per motivi economici e disciplinari, conseguentemente all'entrata in vigore del contratto a tutele crescenti.

Se al Jobs Act va certamente ascritto il merito di avere superato alcuni dei vecchi dogmatismi del diritto del lavoro italiano, provando a leggere la grande trasformazione del lavoro in atto, d'altra parte l'urgenza della realtà sollecita il Governo a chiudere il cerchio e, quindi, a mettere al centro dell'intervento sul lavoro le politiche attive e la formazione continua come uniche leve per aiutare le persone a mantenere la propria occupazione e, ancor più, quando persa, a ricollocarsi investendo sulle proprie competenze.

Si tratta di materie che meriterebbero ben più risorse di quelle previste nella prossima legge di bilancio. Peccato il Governo abbia scelto di destinarle a più opportunistici scambi in materia di previdenza e politiche passive.

A contrasto del caporalato ripristinate solo in parte le tutele cancellate da Jobs Act e depenalizzazione*

di Pierluigi Rausei

L'odioso fenomeno del “caporalato” rappresenta una forma di drammatico sfruttamento del lavoro, in particolare in agricoltura e in edilizia, ma non di rado esteso anche al settore delle manifatture, presente in non poche aree del Paese, spesso collegato a comportamenti criminali e malavitosi connessi ad organizzazioni mafiose.

Si tratta del fenomeno criminale in cui un “caporale”, di norma alle prime luci dell'alba, si reca nelle periferie delle grandi aree urbane o in angoli poco frequentati di città e paesi per “reclutare” la manodopera giornaliera da condurre al lavoro (nei campi, nei cantieri o in laboratori).

D'altro canto, il “caporalato” assume una veste del tutto particolare con riguardo all'altra situazione di grave sfruttamento del lavoro (spesso contestuale al “caporalato” vero e proprio), vale a dire il perverso fenomeno delle cooperative *cd.* “spurie”, di quelle società cooperative fittizie o irregolari che forniscono in appalto servizi di natura diversa alle imprese, spesso senza alcuna specia-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.](#)

lizzazione o differenziazione di identità sociale, con speciale riguardo alla fornitura di manodopera temporanea, non di rado di nazionalità extracomunitaria, utilizzata nel ciclo produttivo dell'impresa committente.

Scelte contraddittorie di politica del lavoro

Il contrasto al caporalato è stato per lungo tempo un punto fermo della legislazione in materia di lavoro, che sanzionava penalmente, ancor prima della introduzione dell'ipotesi di delitto in esame, sia il “caporale” che i datori di lavoro che sfruttano i lavoratori “reclutati”.

Non così, invece, per effetto della depenalizzazione di cui al d.lgs. n. 8/2016 e della riforma dei contratti di lavoro operata dal d.lgs. n. 81/2015, per cui dal 6 febbraio 2016 permane penalmente sanzionata soltanto una delle situazioni illecite tipicamente riconducibili al caporalato, vale a dire l'intermediazione illecita con finalità di lucro (il caporalato di primo livello, come ad esempio la “raccolta” nei cosiddetti “smorzi” nel Lazio), al contrario è stata trasformata in illecito amministrativo l'interposizione illecita (il caporalato di secondo livello, cioè l'effettivo impiego dei lavoratori “reclutati” dal caporale da parte degli imprenditori edili ed agricoli, con la sola eccezione dell'impiego di minorenni che rimane reato), mentre la somministrazione fraudolenta è stata addirittura del tutto abolita (*abolitio criminis*), senza neppure una *reductio* di sanzionabilità almeno in sede amministrativa.

La Riforma Biagi (D.Lgs. n. 276/2003), in effetti, aveva chiaramente posizionato la somministrazione di lavoro e gli altri fenomeni di esternalizzazione in un quadro di tutele assolute per il lavoratore, punendo con la massima sanzione riconosciuta dall'ordinamento costituzionale – quella penale – non

soltanto gli illeciti in fase di intermediazione (compresi quelli nelle azioni di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale) per l'inserimento nel mercato del lavoro, ma anche le condotte illecite riguardanti la somministrazione di lavoratori da parte di un soggetto abusivo (non autorizzato come Agenzia per il lavoro legalmente riconosciuta) e l'utilizzazione di quegli stessi lavoratori da parte di un'impresa o di un datore di lavoro anche non imprenditore.

Non solo perché con il reato di somministrazione fraudolenta le tutele del lavoratore somministrato si spingevano dichiaratamente verso la tutela del lavoro equo e dignitoso.

La somministrazione fraudolenta rappresentava, quanto all'analisi del profilo soggettivo, un vero e proprio *reato plurisoggettivo proprio*, in cui le due parti del contratto commerciale di somministrazione di lavoro rispondevano penalmente di una specifica condotta posta al di fuori degli schemi tipici di liceità. Quanto all'elemento della colpevolezza il grado di rimproverabilità della condotta non era quello della colpa, in quanto era prevista una consapevolezza dolosa psicologicamente orientata da parte dei due responsabili, utilizzatore e somministratore.

L'art. 28 del D.Lgs. n. 276/2003 definiva, specificamente, «somministrazione fraudolenta» quella che veniva «posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al lavoratore».

Rilevava, quindi, una fattispecie penale contravvenzionale di dolo specifico, dove non soltanto veniva in considerazione l'intenzionalità del reato, ma la specifica finalità dello stesso, chiedendo che vi fosse un'intesa fra utilizzatore e somministratore o, quanto meno, l'effettiva consapevolezza riguardo all'utilizzo illecito della manodopera (c.d. *consilium fraudis*), vale a dire nei

confronti di un uso illecito del contratto di somministrazione che viene specificamente finalizzato alla elusione del sistema normativo di protezione configurato in dettagliate tutele legali o contrattuali.

Con due colpi netti – e in controtendenza rispetto all'intera legislazione precedente sulla tutela del lavoro rispetto ai lavori in *outsourcing* – dapprima il *Jobs Act* abrogava espressamente l'art. 28 del D.Lgs. n. 276/2003 (con l'art. 55, comma 1, *lettera d*), del D.Lgs. n. 81/2015) comportando l'*abolitio criminis* del reato di somministrazione fraudolenta a far data dal 25 giugno 2015, giacché si ha abolizione, e non mera successione di leggi incriminatrici, quando la nuova configurazione della fattispecie considerata esclude, come nel caso di specie, la rilevanza penale di fatti che in precedenza costituivano reato.

Nei confronti della somministrazione fraudolenta, infatti, la legge successiva ha posto nel nulla il disvalore penale, astrattamente considerato, della fattispecie originariamente punita penalmente dall'art. 28 del D.Lgs. n. 276/2003, la quale peraltro consentiva agli Ispettori del Lavoro di azionare la prescrizione obbligatoria di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004 per ordinare all'utilizzatore l'immediata assunzione dei lavoratori fraudolentemente somministrati, con ripristino assoluto delle tutele retributive, contributive e assicurative.

Ne è derivata, quindi, l'applicazione anche nei riguardi delle condotte illecite poste in essere in precedenza del disposto contenuto nell'art. 2, comma 2, cod. pen. in ragione del quale nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge posteriore, non costituisce più reato, con la conseguenza che se vi è stata sentenza di condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali. In buona sostanza il D.Lgs. n. 81/2015 ha optato per una sorta di "legalizzazione" delle ipotesi di utilizzo fraudolento della

somministrazione, limitando le reazioni sanzionatorie alle fattispecie di somministrazione irregolare e somministrazione abusiva.

A seguire, con il D.Lgs. n. 8/2016 – nel contesto di una più generale e vasta azione di depenalizzazione condotta congiuntamente al coevo D.Lgs. n. 7/2016 – la medesima compagine di Governo che aveva azionato il *Jobs Act* liberalizzando lo sfruttamento grave dei lavoratori nelle ipotesi di somministrazione fraudolenta, trasformava in illeciti amministrativi anche i reati di somministrazione abusiva e di utilizzazione illecita, fatta eccezione soltanto per il caso dell'impiego di minorenni.

Ripristino delle tutele attraverso il reato di intermediazione con sfruttamento

Su tale assetto normativo, d'altra parte, è da ultimo intervenuto il Parlamento – approfittando di un serio ripensamento da parte del Governo, o quanto meno di alcuni suoi esponenti – per ripristinare almeno in parte le tutele già previste dalla Riforma Biagi e spazzate via in appena due anni dal *Jobs Act* e dal decreto di depenalizzazione.

Con l'approvazione definitiva (dal Senato il 1° agosto 2016 e dalla Camera come AC 4008/2016 il 18 ottobre 2016) del ddl n. AS 2217/2016, infatti, che reca norme “*in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura*”, si interviene per una riscrittura dell'art. 603*bis* c.p., già introdotto dall'art. 12 del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, che punisce il delitto di intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento del lavoro.

Il legislatore del 2011, inserendo nel codice penale il nuovo art. 603*bis* c.p., faceva tornare ad essere protagonista del diritto del

lavoro, dopo lunghi decenni, una fattispecie delittuosa inserita nel codice penale, appunto, connotandone la collocazione nel Titolo XII del Libro II che annovera i «*delitti contro la persona*», all'interno della Sezione I, rubricata «*Dei delitti contro la personalità individuale*», del Capo III, intitolato «*Dei delitti contro la libertà individuale*», con ciò riconoscendo assoluto valore, in ottica costituzionale, alla tutela della persona e della personalità del lavoratore e dei suoi diritti di libertà.

In questo contesto il ddl AS 2217/2016, in adesione al dettato della nostra Carta Costituzionale, rilancia la funzione sociale del lavoro, caratterizzato dalla più ampia tutela e protezione del lavoratore, declinando il binomio essenziale della regolarità e della sicurezza del lavoro. Una funzione sociale valorizzata in ragione della tutela dei diritti di personalità del lavoratore e della possibilità per ciascun individuo di realizzarsi attraverso il raggiungimento dei propri obiettivi di vita personali, garantita dalla repressione di qualsiasi fattispecie di intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento dei lavoratori, a fronte dello stato di bisogno o di necessità degli stessi, anche con ricorso a violenza, minaccia o intimidazione, con una riscrittura della ipotesi di reato prevista dall'attuale art. 603*bis* c.p. che risulta costruita con vincoli normativi che ne definiscono, e in larga misura ne limitano, l'ambito concreto di applicazione.

Così, per effetto dell'art. 1 del ddl AS 2217/2016, viene riscritto il reato di cui all'art. 603*bis* c.p., differenziandolo in due fattispecie delittuose distinte:

– la prima, punita con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore, per aver reclutato manodopera da destinare al lavoro presso altri in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavora-

tori, nonché per aver assunto, utilizzato o impiegato manodopera, anche dopo intermediazione, assoggettando i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno;

– la seconda, punita con la reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore, quando i fatti di intermediazione, assunzione, utilizzazione o impiego sono commessi mediante violenza o minaccia.

La norma poi conferma gli indici di sfruttamento già in vigore sostituendo, tuttavia, la difficile condizione di “sistematicità” con la più agevolmente riscontrabile “reiterazione” della condotta relativa alla corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi o comunque sproporzionate rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, nonché alla violazione della normativa relativa all’orario di lavoro e ai tempi di riposo (con riferimento ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all’aspettativa obbligatoria, alle ferie). Mentre rilevano ancora: anche una sola violazione in materia di tutela della salute (igiene) e della sicurezza nei luoghi di lavoro e la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Ribadita è anche l’aggravante speciale che opera nel caso in cui i lavoratori reclutati sono più di tre oppure quando almeno una delle persone intermedie è un minore in età non lavorativa o, infine, se i lavoratori intermediati sono stati esposti a situazioni di grave pericolo.

L’art. 2 del ddl AS 2217/2016 prevede l’introduzione di due nuovi articoli nel codice penale, con la finalità di rendere più efficace l’applicazione del reato di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera previsto dall’art. 603-*bis*, a contrasto

del caporalato, in particolar modo (ma non solo) nel settore agricolo.

In questa prospettiva, dunque, si intende inserire nel codice penale il nuovo art. 603-bis.1, rubricato “*Circostanza attenuante*”, per sancire che la pena è diminuita da un terzo a due terzi per chi, nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l’attività delittuosa sia portata a ulteriori conseguenze ovvero aiuta concretamente l’autorità di polizia o giudiziaria per la raccolta di prove decisive per individuare o catturare i concorrenti o infine per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. Una circostanza attenuante ad effetto speciale, quale utile tentativo per provare ad abbattere il muro di omertà che ordinariamente protegge le fattispecie criminose del caporalato.

Analogamente si prevede l’introduzione del nuovo art. 603-bis.2. (rubricato “*Confisca obbligatoria*”, per sancire l’obbligo di confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto (salvo che appartengano a persona estranea al reato) in tutti i casi di condanna, ma anche di applicazione della pena su richiesta delle parti *ex* art. 444 c.p.p., per il delitto di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera di cui all’art. 603-*bis* c.p., estendendo in ciò ad una ipotesi di reato in materia di lavoro quanto già previsto dall’art. 20, comma 4, della legge n. 689/1981 per le violazioni amministrative gravi o reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro (per effetto dell’art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 187/2010, convertito dalla legge n. 217/2010). Sono fatti espressamente salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno. La norma d’altra parte introduce anche la confisca dei beni di cui il reo ha la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per

un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato se non è possibile la confisca delle cose che furono destinate alla commissione del reato o ne furono prodotto o profitto.

Una prospettiva di efficacia e di effettività si coglie nell'art. 3 del ddl n. 2217/2016 AS il quale stabilisce che nei procedimenti per i reati di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera di cui all'art. 603-bis c.p., se l'interruzione dell'attività imprenditoriale può comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico dell'azienda, sia disposto dal giudice il controllo giudiziario dell'azienda (*ex art. 321, comma 1, c.p.p.*), anziché il sequestro, con contestuale nomina di uno o più amministratori giudiziari per la rimozione delle condizioni di sfruttamento, chiamati a regolarizzare i lavoratori che prestavano la propria attività lavorativa in assenza di un regolare contratto e ad adottare adeguate misure, anche in difformità rispetto a quelle proposte dall'imprenditore, per impedire che le violazioni possano ripetersi.

Sempre in tema di confisca l'art. 5 del ddl n. 2217/2016 AS prevede una specifica modifica all'art. 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge n. 306/1992, convertito dalla legge n. 356/1992, per estendere la confisca anche al denaro, ai beni o alle altre utilità di cui il condannato per il delitto di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere comunque la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica.

Sotto altro profilo, l'art. 4 del ddl n. 2217/2016 AS estende l'arresto obbligatorio, ai sensi dell'art. 380 c.p.p., anche al delitto di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera,

per il quale l'articolo 6 del ddl n. 2217/2016 AS introduce anche la responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 (con modifica dell'elenco di reati previsto dall'art. 25-*quinqüies*, comma 1, *lettera a*).

Infine, l'art. 7 del ddl n. 2217/2016 AS estende alle vittime del delitto di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera le tutele del Fondo previsto dalla legge n. 228/2003 per le vittime della tratta, in considerazione della omogeneità dell'offesa ricevuta.

Infine, sono specificamente rivolti alla tutela del lavoro in agricoltura gli artt. 8 e 9 del ddl n. 2217/2016 AS: l'art. 8 interviene sulle disposizioni relative alla *Rete del lavoro agricolo di qualità* (di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 91/2014, convertito dalla legge n. 116/2014), per la quale si prevedono sezioni territoriali, nonché sulle modalità di adattamento del sistema UniEmens al settore agricolo (da gennaio 2018) nelle more della attuazione del Libro unico del lavoro in modalità telematica (destinato a sostituire integralmente il sistema UniEmens); il successivo art. 9 detta norme idonee a supportare i lavoratori stagionali impegnati nella raccolta dei prodotti agricoli anche attraverso le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità.

Una tutela non immediata e per via giudiziaria

Sul piano dell'effettivo ripristino delle tutele, d'altro canto, seppure col nuovo art. 603-*bis* c.p. si compiano degli importanti passi in avanti – *rectius* indietro – rendendo reale e concreto uno status di protezione per i lavoratori fraudolentemente somministrati, interposti, sfruttati, tuttavia ciò avviene esclusivamente attraverso un passaggio giudiziario, che si auspica quanto mai rapido e snello, rispetto all'immediatezza delle tutele che erano assi-

curate direttamente dagli Ispettori del Lavoro nella vigenza dell'art. 28 del D.Lgs. n. 276/2003.

Come rilevato, infatti, l'art. 603bis c.p., consente solo all'Autorità giudiziaria di punire (con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore) chi assume, utilizza o impiega lavoratori assoggettandoli a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno in funzione della reiterata corresponsione di retribuzioni difformi dai contratti collettivi o sproporzionate rispetto alla quantità e qualità del lavoro, ovvero in base alla violazione delle norme sui tempi di lavoro e di riposo o ancora per violazione delle regole in materia di igiene e sicurezza o, infine, per aver sottoposto il lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative degradanti.

Sempre e solo il Giudice, infine, può disporre il controllo giudiziario dell'azienda (*ex art. 321, comma 1, c.p.p.*) quando interrompere l'attività comporta ripercussioni negative sui livelli occupazionali, nominando un amministratore giudiziario per rimuovere le condizioni di sfruttamento e regolarizzare i lavoratori occupati senza regolare contratto, mentre prima del *Jobs Act*, in forza dell'art. 28 del D.Lgs. n. 276/2003, la regolarizzazione dei lavoratori era imposta al datore di lavoro utilizzatore direttamente dagli Ispettori del Lavoro (con la prescrizione obbligatoria *ex art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004*).

La Circolare n. 1/2016 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro: verso un lavoro con meno voucher e più intermittente?*

di Anna Rita Caruso e Pierluigi Rausei

Il D.Lgs. n. 185/2016, correttivo del *Jobs Act*, ha riscritto il terzo comma dell'art. 49 del D.Lgs. n. 81/2015, sostituendo la DTL, con la sede territoriale competente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, istituito dal D.Lgs. n. 149/2015 (il cui Statuto è stato adottato con D.P.R. n. 109/2016), quale autorità destinataria della comunicazione preventiva obbligatoria in materia di lavoro accessorio. All'Ispettorato Nazionale del Lavoro, quindi, il compito di fornire, con Circolare n. 1 del 17 ottobre 2016, le prime indicazioni operative in merito alle modalità con le quali deve essere effettuata dal committente imprenditore o professionista la comunicazione preventiva all'Ispettorato territoriale del lavoro (alla DTL in avvalimento) per l'utilizzo del lavoro accessorio.

Una doppia comunicazione

La comunicazione, per ora esclusivamente a mezzo e-mail (non è necessaria una PEC), deve essere effettuata almeno 60 minuti

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.](#)

prima dell'effettivo inizio della singola prestazione di lavoro accessorio, inoltre resta fermo anche il precedente obbligo già previsto per la generalità dei committenti di dichiarare l'inizio attività con attivazione dei *voucher* nei confronti dell'INPS (v. nota M.L. 25 giugno 2015, n. 3337 e Circ. INPS n. 149/2015).

Viene quindi introdotta una doppia comunicazione sul modello del lavoro intermittente, di cui la prima preliminare all'INPS e la successiva specifica e circoscritta alle singole giornate di lavoro.

La comunicazione preventiva telematica semplificata all'INPS è stata disciplinata dall'Istituto nella Circolare n. 177 del 19 dicembre 2013 ed è rivolta alla generalità dei committenti, mentre la nuova comunicazione interessa, come detto, esclusivamente i committenti imprenditori o professionisti.

D'altra parte, la comunicazione telematica preventiva all'INPS è frutto della razionalizzazione dell'adempimento obbligatorio di inizio prestazione in prospettiva del quale INPS e INAIL (con determinazioni presidenziali INPS n. 43 del 1 marzo 2013 e INAIL n. 87 del 4 aprile 2013) hanno stipulato un Accordo "finalizzato alla realizzazione del coordinamento informativo e operativo per una migliore gestione dei buoni lavoro, prevedendo che tutte le comunicazioni di inizio attività nonché le eventuali variazioni siano effettuate direttamente all'INPS, esclusivamente in modalità telematica, qualunque sia il canale di acquisizione dei buoni lavoro" (così nella Circolare Inps n. 177/2013). In base all'intesa, peraltro, l'INPS si è impegnato a trasmettere in tempo reale all'INAIL le comunicazioni ricevute, anche con riferimento a quelle concernenti le variazioni (art. 5, comma 1, del D.M. 12 marzo 2008).

Il riferimento normativo si trovava nel D.M. 12 marzo 2008 (attuativo dell'art. 72, comma 5, del D. Lgs. n. 276/2003): in base agli artt. 2 e 5 del D.M. si prevede che quanti utilizzano le prestazioni di lavoro accessorio sono tenuti, prima dell'inizio della pre-

stazione, a comunicare all'INAIL i dati anagrafici e il codice fiscale propri e del prestatore di lavoro, indicando il luogo dove si svolge il lavoro e il periodo presunto dell'attività lavorativa.

Di tutta evidenza, tuttavia, appare la circostanza che il riferimento normativo richiamato deve intendersi ora abrogato in uno con l'art. 72 del D.Lgs. n. 276/2003 per effetto del D.Lgs. n. 81/2015, cosicché l'obbligatorietà dell'adempimento rimane confermata dalla sola Circolare n. 1/2016 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, condivisa integralmente dalla FAQ n. 7 della Fondazione Studi dell'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro che espressamente qualifica come adempimento aggiuntivo la comunicazione alla DTL rispetto alla dichiarazione di inizio attività di lavoro accessorio all'INPS (<http://www.dottrinalavoro.it/approfondimenti-c/fondazione-studi-consulenti-del-lavoro-gli-effetti-della-brexite-sui-lavoratori>).

Caratteristiche della comunicazione preventiva all'Ispettorato

Il D.Lgs. n. 185/2016, per i committenti imprenditori non agricoli o professionisti, sembra rendere obbligatoria una comunicazione singola ed individuale per ciascuna prestazione giornaliera di lavoro accessorio, determinando così l'effettiva tracciabilità delle prestazioni lavorative rese con *voucher*.

La Circolare n. 1/2016 dell'Ispettorato del Lavoro chiarisce che la comunicazione andrà effettuata per gli imprenditori non agricoli e per i professionisti, almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione e dovrà riguardare ogni singolo lavoratore, indicando: dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, luogo dell'attività, giorno "di inizio" del lavoro, ora di inizio e di fine della prestazione.

Per gli imprenditori agricoli la comunicazione va effettuata entro lo stesso termine di 60 minuti antecedenti all'avvio della prestazione, la stessa dovrà indicare: dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, il luogo e la durata della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore a 3 giorni (la bozza originaria del decreto correttivo prevedeva sette giorni, in ogni caso per gli imprenditori agricoli non si deve specificare l'orario di inizio e fine di ogni prestazione giornaliera).

È evidente quindi che per gli **imprenditori non agricoli la comunicazione deve essere effettuata per ogni singola giornata, ma può anche riguardare cumulativamente più lavoratori operanti nella stessa giornata** (conforme in tal senso la FAQ n. 2 della Fondazione Studi dell'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro) **oppure un solo lavoratore, ma per prestazioni accessorie rese in modalità discontinua o frazionata nell'ambito della stessa giornata** (conforme in tal senso la FAQ n. 10 della Fondazione Studi dell'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro, mentre G. Falasca, *“Doppia notifica per i voucher”*, Il Sole 24 Ore, 19 ottobre 2016, pag. 45, ritiene, forse con lettura più rigidamente aderente al dettato normativo, che occorranza due distinte comunicazioni successive per lo stesso lavoratore e per la stessa giornata, ad evidenziare la discontinuità della prestazione accessoria).

Non sembra possibile, invece, in base al dettato normativo – che riconosce tale facoltà soltanto agli imprenditori agricoli nel limite comunque di tre giorni successivi – **inserire più giornate per uno stesso lavoratore in una medesima comunicazione** (sebbene chiara indicazione in senso contrario sia stata offerta dalla FAQ n. 9 della Fondazione Studi dell'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro).

La e-mail deve essere inviata direttamente dal datore di lavoro ovvero da parte del CdL che lo assiste ai sensi della legge n.

12/1979 (conforme in tal senso la FAQ n. 3 della Fondazione Studi dell'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro) presso la DTL territoriale ove opera di fatto la ditta, indipendentemente dall'ubicazione della sede legale, come si evince dal combinato disposto di cui agli art.li 410 e 413 cpc, anche alla luce di quanto stabilito dalla nota del Ministero del lavoro n. 14773 del 26 luglio 2016 sulla competenza territoriale in materia ispettiva (conforme in tal senso la FAQ n. 1 della Fondazione Studi dell'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro). D'altro canto, nel caso in cui la comunicazione venga indirizzata alla DTL ove ha sede legale la ditta, piuttosto che alla DTL competente, il committente non può essere oggetto di sanzione, in quanto la comunicazione risulta comunque effettuata, anche se presso una sede priva di competenza territoriale.

La Circolare n. 1/2016 sancisce anche l'obbligo di comunicare qualsiasi variazione rispetto alle comunicazioni già effettuate (*“dovranno essere comunicate anche eventuali modifiche od integrazioni delle informazioni già trasmesse”*) e anche tali comunicazioni integrative o correttive *“dovranno essere inviate non oltre 60 minuti prima delle attività cui si riferiscono”*. Qui è bene chiarire che nelle eventuali variazioni vanno indicati tutti gli elementi utili per consentire all'Ispettore del Lavoro di fotografare correttamente la situazione lavorativa al momento dell'accesso ispettivo, una variazione poco esplicitata e che si limiti a richiamare una precedente comunicazione già effettuata ma in maniera imprecisa, non potrà essere accettata e sarà passibile di sanzione amministrativa.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro chiarisce anche che l'unica modalità per adempiere all'obbligo di comunicazione è quella dell'invio della e-mail al solo indirizzo di posta elettronica creato per ciascuna sede territoriale dell'Ispettorato, secondo la struttura *“Voucher.Sedeterritoriale@ispettorato.gov.it”*, al quale il committente, 60 minuti prima dell'inizio della prestazione di lavoro, dovrà in-

viare una e-mail priva di qualsiasi allegato, recante i contenuti più sopra richiamati e specificando nell'oggetto il codice fiscale (o partita iva) e la ragione sociale del committente cui la comunicazione si riferisce.

L'obbligo di comunicazione scatta dal 17 ottobre 2016, ma con la successiva creazione di una idonea *infrastruttura tecnologica in grado di semplificare il più possibile i nuovi obblighi di comunicazione*", verrà definito l'utilizzo del sistema di comunicazione tramite sms ovvero saranno anche introdotte *"ulteriori modalità applicative della disposizione"*.

I profili sanzionatori

La Circolare n. 1/2016 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro invita le Direzioni del lavoro ad organizzare incontri divulgativi con associazioni datoriali e ordini professionali (anche quale attività di prevenzione e promozione di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 124/2004) allo scopo di *"informare i committenti sulle modalità di adempimento dei nuovi obblighi nonché sulla **opportunità di conservare copia delle e-mail trasmesse**, così da semplificare le attività di verifica da parte del personale ispettivo"*.

Dal punto di vista sanzionatorio, per ciascun lavoratore accessorio per il quale sia stata omessa la comunicazione preventiva è applicabile una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 400 ad euro 2.400, è esclusa (per espressa previsione di legge) l'applicazione della diffida precettiva di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 (cfr. sui profili sanzionatori, P. Rausei, *"Comunicazione del lavoro accessorio: le indicazioni operative"*, in *Quotidiano Ipsoa*, 18 ottobre 2016).

In sintesi, quindi, il committente non agricolo o professionista che non provvede alla comunicazione (contenente anche l'ora di inizio e fine della prestazione) almeno un'ora prima dell'avvio

dell'attività ovvero il committente agricolo che nello stesso termine non comunica le prestazioni dei tre giorni successivi, per estinguere l'illecito amministrativo, sarà ammesso al pagamento della sanzione in misura ridotta *ex art.* 16 della legge n. 689/1981, nella misura pari a 800 euro per ciascun lavoratore per il quale risulta omessa la comunicazione.

Il datore di lavoro sarà sanzionato anche se effettua la comunicazione, ma con modalità e strumenti difforni da quelli previsti dalla legge, ovvero per averla effettuata priva dei contenuti essenziali richiesti dalla norma, con riferimento in particolar modo alla durata oraria della prestazione stessa, o ancora per averla effettuata in ritardo.

La previsione di una esplicita sanzione amministrativa per la violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva per l'utilizzo dei *voucher*, quasi azzerava la possibilità di applicare la maxisanzione contro il lavoro sommerso nei casi di omessa comunicazione come, invece, accadeva con il testo originario del D.Lgs. n. 81/2015.

Già la Circolare n. 4/2013 del Ministero del Lavoro, richiamava la **centralità della comunicazione preventiva ai fini della regolarità della prestazione per non incorrere nella maxisanzione**, la quale andava applicata dagli Ispettori del lavoro qualora fosse mancata la comunicazione preventiva all'INPS. Con il nuovo testo dell'art. 49, comma 3, del D.Lgs. n. 81/2015, **nessuna maxisanzione potrà essere applicata con riferimento al solo omesso adempimento dell'obbligo di comunicazione preventiva all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, se non quando siano omessi sia la comunicazione preventiva alla sede territoriale della DTL, sia la dichiarazione di inizio attività all'INPS, come chiarito espressamente dalla Circolare n. 1/2016.**

La maxisanzione, peraltro, sembra poter trovare applicazione anche nell'ipotesi in cui il committente non abbia provveduto ad acquistare preventivamente «*esclusivamente attraverso modalità telematiche*», i buoni orari, numerati progressivamente e datati, ovvero quando i *voucher* pur regolarmente acquistati in via telematica non risultino più in corso di validità.

Indipendentemente dalle modalità di acquisto dei buoni (tabaccheria, INPS, Poste, Banche), la comunicazione di inizio dell'attività accessoria deve essere effettuata all'INPS mediante l'inserimento del proprio codice PIN e delle informazioni sul rapporto di lavoro, anagrafica e codice fiscale dei lavoratori, inizio e fine presunta, nonché luogo della prestazione: va tuttavia considerato che la denuncia telematica all'INPS non trova più specifico fondamento normativo, come sopra rilevato, risulta quindi arduo argomentarne l'attuale obbligatorietà, salvo ricondurla ad un "diritto circolatorio" consacrato nella Circolare n. 1/2016 dell'Ispettorato. In tal senso, sarebbe auspicabile un chiarimento da parte del Ministero del Lavoro o dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, al fine di evitare che, in caso di applicazione della maxisanzione contro il sommerso per mancata denuncia all'INPS, venga instaurato un contenzioso defatigante proprio per la messa in discussione del fondamento dell'obbligo di denuncia stesso (cfr. in questo senso, G. Falasca, "*Voucher, denuncia dell'INPS fuori norma*", Il Sole 24 Ore, 20 ottobre 2016, pag. 51).

Appare da ammettere, invece, la possibilità di adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale *ex art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008*, in assenza di comunicazione preventiva, dovendosi considerare il lavoratore accessorio, individuato in sede di accesso ispettivo intento nello svolgimento della propria prestazione, come personale «*non risultante dalla documentazione obbligatoria*», posto che venga superata la soglia del 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro.

Le comunicazioni in Sicilia e a Bolzano

In linea con le disposizioni dettate dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro sono le indicazioni operative fornite nei territori regionali e provinciali autonomi dove l'Ispettorato Nazionale non è presente nella gestione diretta delle attività ispettive.

Di particolare interesse, in questo senso, il provvedimento analogo alla Circolare dell'Ispettorato n. 1/2016, emesso dall'Assessorato Regionale delle Politiche Sociali e del Lavoro della Regione Sicilia, con la nota n. 53459 del 19 ottobre 2016 (<http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2016/10/146339532.pdf>) che ha avallato le medesime modalità di comunicazione delle prestazioni accessorie individuate dall'Ispettorato, fornendo gli indirizzi e-mail dei diversi Ispettorati territoriali siciliani (Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa, Trapani).

Molto più dettagliata e ristretta è invece la posizione con cui la Provincia Autonoma di Bolzano ha recepito le indicazioni dell'Ispettorato Nazionale rispetto all'attuazione dell'art. 49, comma 3, del D.Lgs. n. 81/2915, come modificato dal D.Lgs. n. 185/2016. L'ente provinciale autonomo, con la nota del 20 ottobre 2016 (<http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2016/10/ProvBolzano-Lavoro-Accessorio.pdf>), ha esplicitato le modalità comunicative per le prestazioni accessorie che devono necessariamente avvenire tramite email, senza nessun allegato, all'indirizzo: voucher@provincia.bz.it. La nota citata precisa esplicitamente che la comunicazione dovrà riguardare un singolo lavoratore ed una singola giornata di lavoro, ferma restando la dichiarazione di inizio attività da parte del committente già prevista nei confronti dell'INPS, e individua con dettagliata precisione un **formato univoco** per la comunicazione, fissando la data del

24 ottobre 2016 per l'entrata in vigore effettiva dell'obbligo. Così si stabilisce che le indicazioni vanno riportate tutte esclusivamente nell'oggetto della comunicazione, mentre il contenuto della email rimane vuoto, con chiara esemplificazione per i due tipi di comunicazione previsti dal D.Lgs. n. 185/2016. Per i committenti imprenditori non agricoli e professionisti ad esempio, nell'oggetto andrà riportato: *codice datore; codice lavoratore; Località; 20/11/2016; 10:00; 14:00*; inoltre per i committenti imprenditori agricoli, dovrà essere riportato nell'oggetto, per esempio: *codice datore; codice lavoratore; Località; 20.11.2016; 21.11.2016; 22.11.2016*.

Lavoro accessorio *versus* lavoro intermittente?

In conclusione, la norma in commento, voluta ed introdotta specificamente per eliminare gli abusi connessi all'impiego dei buoni lavoro e all'utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio, potrà forse determinare una sensibile diminuzione dell'impiego dei *voucher*.

Se, infatti, si mette a confronto la disciplina del lavoro a chiamata rispetto all'utilizzo del lavoro accessorio, quest'ultimo risulta senza dubbio più limitante, quanto meno sul piano della gestione amministrativa e dei limiti legali, per il committente/datore di lavoro.

Va rilevato, in effetti, che nel contratto di lavoro intermittente non c'è alcun obbligo di precisare preventivamente l'ora di inizio e di fine della prestazione, che devono essere valorizzati nel Libro Unico del Lavoro e nel prospetto di paga.

Inoltre per il lavoro intermittente la comunicazione della chiamata è assicurata da un sistema tecnologico già consolidato e con una ampiezza di funzionalità e di gestione oggi impensabile per il lavoro accessorio.

Anche il lavoro intermittente soggiace ad una doppia comunicazione obbligatoria: quella con modello UNILAV all'atto della instaurazione del rapporto di lavoro e quella relativa al ciclo di chiamate al lavoro, ma con riferimento a queste ultime nessuna duplicazione di comunicazione viene richiesta dalla legge, né dalla prassi.

D'altra parte, se il lavoro intermittente incontra il limite che questa tipologia di contratto implica necessariamente presupposti oggettivi e soggettivi abbastanza ristretti o comunque circoscritti, nondimeno anche per il lavoro accessorio sussistono limiti di utilizzo (di carattere economico in tutti i settori, ma anche di tipo soggettivo ed oggettivo in agricoltura), ferme restando le diverse ipotesi di divieto delineate dalla legge.

Ad ogni buon conto, sembra, a chi scrive, di poter immaginare una riconversione del lavoro accessorio in nuovi contratti di lavoro intermittente, in ragione del raffronto fra i due istituti contrattuali sintetizzato nella tabella sotto riportata, che evidenzia una più agevole modalità di gestione del secondo rispetto al primo, nonostante soltanto il lavoro a chiamata sia qualificato come lavoro subordinato con obbligo di prospetto di paga e di Libro Unico del Lavoro.

| Istituti a confronto | Buoni lavoro (art. 48-50 del d.lgs 81/2015) | Lavoro intermittente (art. 13-18 del d.lgs 81/2015) |
|-----------------------------|---|--|
| Presupposti | Sono previsti limiti legali oggettivi e soggettivi solo per il settore agricolo | Sono previsti limiti legali oggettivi e soggettivi per la generalità dei settori |
| Limitazione al nu- | 7000 euro in un anno | 400 giornate di effettivi- |

| | | |
|---|---|--|
| mero di prestazioni lavorative | civile, 2000 euro per ogni committente, 3000 euro per i percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito | vo lavoro in tre anni solari, salvo turismo, pubblici esercizi e spettacolo |
| Comunicazioni del datore di lavoro/CdL | Denuncia all'INPS effettuata <i>on line</i> indicante il periodo temporale e i dati del lavoratore; comunicazione alla DTL/ITL a mezzo e-mail effettuata almeno 60 minuti prima per giornata e indicante orario di inizio e di fine prestazione | Comunicazione al CPI con conseguente iscrizione sul LUL; comunicazione alla DTL prima dell'inizio della prestazione o di un ciclo fino a 30 giornate (non si deve specificare orario di inizio e fine della prestazione) |
| Divieti | Vietato l'utilizzo nell'ambito della esecuzione di appalti di opere o servizi | Vietato il lavoro intermittente per la sostituzione di lavoratori in sciopero, se si è proceduto a licenziamenti collettivi, riduzione di organico, CIG e in assenza di VdR |
| Compenso | 10 euro all'ora, tranne in agricoltura dove vigono i parametri del CCNL. Il compenso non incide sullo stato di disoccupazione. | Stabilito dal contratto individuale e secondo i parametri del CCNL applicato. Il compenso incide sullo stato di disoccupazione. |

Le macerie delle politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale*

di Luigi Oliveri

Sulle politiche attive del lavoro ricade l'imprudenza di una riforma scritta come se la Costituzione fosse già stata modificata.

La bocciatura della legge costituzionale Boschi pone adesso la questione del ridisegno delle politiche del lavoro, strettamente connessa a tre riforme concomitanti: quella delle province, quella del sistema del lavoro (il d.lgs 150/2015) e quella costituzionale.

I problemi sono dati dalla circostanza che Governo e Parlamento sono partiti dalla fine: invece verificare se e quando la riforma della Costituzione fosse entrata in vigore, hanno voluto anticiparla con mosse dettate dalla fretta, lasciando adesso una serie di problemi aperti di difficile soluzioni.

La prima scelta poco ponderata e dettata da chiari intenti populistici sull'onda di una campagna di stampa ossessiva e degna di migliori fini, è stata quella della riforma Delrio, della terra bruciata che ha fatto delle province, esautorate della competenza relativa alle funzioni connesse alle politi-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41.](#)

che attive per il lavoro. Aggravando una situazione italiana tutta particolare, con una spesa per queste politiche di oltre 10 volte inferiore a quella della Germania (700 milioni l'anno, contro 9 miliardi, secondo i dati Eurostat), e un lotto di personale di non oltre 7.000 dipendenti, a fronte dei 100.000 tedeschi. E ciò con una legge, la Delrio (56/2014) adottata esplicitamente “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”, cioè di una riforma che non arriverà.

La seconda scelta è stata un'ulteriore anticipazione degli effetti della legge costituzionale bocciata dal referendum: la riconduzione dei servizi per il lavoro alla competenza delle regioni, disposta dall'articolo 18 del d.lgs 150/2015 come se la riforma costituzionale fosse già vigente e, cioè, come se lo Stato si fosse riappropriato della potestà legislativa in tema di politiche del lavoro, che la legge costituzionale nel 2001 assegnò alle province e dalla quale scaturì una difficilissima e complicata attuazione, lunga tre lustri.

La terza scelta, sempre anticipando l'attuazione della riforma costituzionale che gli italiani non hanno voluto, è stata quella di riaccentrare le politiche del lavoro verso lo Stato, costituendo l'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro, l'Anpal, che, in realtà, ha messo oltre un anno per nascere davvero, organizzarsi, realizzare un portale, senza ancora essere riuscita ad esprimere un indirizzo, un coordinamento, un sistema operativo attuativo della riforma e, forse, in grado di attivare l'idea dell'assegno di disoccupazione in via solo sperimentale per una platea di 20.000 persone, sui 3 milioni di disoccupati italiani. Il tutto, con l'azzeramento delle già scarsissime risorse attribuite ai servizi per il lavoro derivante dalla legge Delrio e dalla legge

190/2014, che ha imposto di mettere la “pezza” dell’accordo Stato-regioni del 30 luglio 2015, che ha finanziato in extremis il costo del personale dei servizi per il lavoro, posto per 2/3 a carico dello Stato e per 1/3 a carico delle regioni, sempre “in attesa” di un assestamento di funzioni e competenze rivelatosi impossibile.

Che scenari si aprono, adesso? La potestà legislativa delle politiche attive del lavoro resta alle regioni, costrette a sobbarcarsi costi ed organizzazione prima delle province. Prima della legge 190/2014 che ha strozzato i bilanci provinciali imponendo loro di versare allo Stato 3 miliardi a regime e mandandole verso il collasso ed il dissesto, vi erano risorse, scarse, ma sufficienti per la realizzazione delle politiche del lavoro. Una volta che la riforma costituzionale non è passata, lo Stato confermerà il finanziamento di propria spettanza per i servizi per il lavoro? O tornerà indietro, aprendo un’altra voragine nei bilanci pubblici delle regioni? O valuterà che la riforma delle province, basata sull’attesa di una riforma costituzionale mai entrata in vigore è, se non di per sé incostituzionale, una forzatura alla quale ora si è obbligati a porre rimedio?

E l’accentramento delle funzioni alla base del d.lgs 150/2015 e della creazione dell’Anpal? Una volta che le regioni trovino conferma della propria potestà organizzativa dei servizi per il lavoro, quale ruolo può assolvere l’Anpal?

La sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, che ha bocciato la riforma Madia della pubblica amministrazione, dovrebbe essere la strada maestra per tentare di ricostruire. In un sistema ordinamentale nel quale la dignità istituzionale di Stato, regioni, città metropolitane province e comuni è paritaria, solo il dialogo e l’intesa tra i vari soggetti, a partire dalla normativa vigente e non di immaginarie riforme da anticipare negli effetti, possono consentire una concreta ed utile pianificazione.

Le politiche del lavoro degli ultimi tempi sono costate tantissimo, in termini di bonus soprattutto rivolti alle aziende, senza aver saputo incidere nella creazione di un sistema evoluto di garanzie nell'aiuto alla ricerca di lavoro.

Il punto di partenza dovrebbe consistere nel prendere atto, una buona volta, che se si vuol competere con altre Nazioni disposte ad investire nelle politiche attive del lavoro miliardi di euro a fronte dei pochi milioni spesi in Italia, non si andrà da nessuna parte. Né progetti spot e transeunti come Garanzia Giovani o esperimenti asfittici e limitati come un assegno di ricollocazione sostanzialmente privo di finanziamenti possono cambiare lo stato delle cose.

ANPAL: partenza in ritardo e punti interrogativi dopo il referendum costituzionale*

di Tommaso Grossi

La scorsa settimana, a quasi due anni di distanza dal D.Lgs 150/2015, è stata il vero trampolino di lancio dell'impianto per la riforma dei servizi dell'impiego; procedendo in ordine cronologico, il 29 novembre è stato dato il via al portale dell'ANPAL (data la scarsa attività di quest'ultima finora, si può affermare che sia anche il suo primo vero atto); il 30 novembre è stata presentata l'INAPP, ovvero l'Istituto Nazionale di Analisi delle Politiche pubbliche, che sostituirà l'ISFOL; infine il 1 dicembre è stata presentato il Nuovo ispettorato del lavoro.

Tra questi l'inaugurazione del portale Anpal, che realizza il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ex lettera g) art 9, comma 1, D. Lgs 150/2015 è la novità sicuramente più importante, tanto che il ministro Poletti lo ha definito “*strumento essenziale per la riforma dei servizi per l'impiego*”.

Il portale si divide a seconda della tipologia del destinatario del servizio: lavoratori, aziende e operatori.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41.](#)

La procedura di registrazione base è uguale per tutte e tre le tipologie di destinatari, per poi differenziarsi a seconda delle informazioni immesse, sbloccando così il proprio profilo di cittadino, di azienda, di ente e di agenzia per il lavoro. Ai fini della registrazione, è possibile utilizzare le proprie credenziali del sito Cliclavoro.

Iniziando dai servizi per il lavoratore, all'interno della propria area riservata si può effettuare la dichiarazione di immediata disponibilità (DID), nonché si può chiedere, una volta maturati i requisiti, l'assegno di ricollocazione. **Il lavoratore può inoltre inserire il proprio cv e consultare le offerte di lavoro disponibili**, nonché compilare un questionario di mappatura dei propri interessi e delle proprie capacità, onde affinare il matching, nonché iscriversi a Garanzia Giovani.

All'ANPAL compete infatti la *“predisposizione di strumenti tecnologici per il supporto all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e l'interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati”*.

Dal punto di vista degli operatori, essi devono presentare online (e non più nel formato cartaceo) la richiesta di autorizzazione definitiva e provvisoria per iscriversi all'Albo nazionale dei soggetti accreditati, ex art. 4 D.lgs 276/2003; la gestione dell'Albo è infatti competenza dell'ANPAL, ex art. 9 comma 1, lettera h). Nello specifico si prevede che la società si accrediti presso il portale, attraverso l'inserimento dei propri dati, e selezioni la propria sezione d'appartenenza, nonché la tipologia d'iscrizione (definitiva o provvisoria). Deve poi compilare i modelli predisposti, allegare i documenti necessari, e infine stampare la “comunicazione di inizio dell'attività di intermediazione” da mandare a mezzo di raccomandata alla sede dell'Anpal. Solo una volta pervenuta la

comunicazione cartacea all'Anpal, l'ufficio potrà procedere all'iscrizione all'albo; il semplice accreditamento online dunque non equivale all'iscrizione. Gli operatori possono inoltre richiedere di partecipare alla sperimentazione dell'assegno di ricollocazione.

Passando infine al punto di vista delle aziende, il portale è diventato lo strumento principale per la presentazione delle comunicazioni obbligatorie, anche in campo marittimo e per le assunzioni congiunte in agricoltura. Le comunicazioni possono inoltre essere presentate anche tramite i nodi regionali o direttamente all'INPS. Il sistema prevede anche una procedura per l'accentramento nei casi previsti dalla legge, come ad esempio nel caso di sedi di lavoro in differenti Regioni. (Guida all'Accentramento). Per quanto riguarda le comunicazioni per il lavoro intermittente, queste devono essere effettuate tramite modulo scaricabile non dal portale ANPAL, ma da Cliclavoro, oppure tramite sms. Infine, le aziende possono inserire le proprie offerte di lavoro, nonché cercare lavoratori sia a livello nazionale, che a livello europeo tramite la rete EURES nell'Unione europea. Infatti l'ANPAL, a norma dell'art 9, comma 1, lettera d, **è anche il soggetto incaricato di coordinare l'attività della rete EURES**, a norma dell'art 5 della Decisione di esecuzione della Commissione Europea del 26 novembre 2012.

Infine il portale **ha una sezione denominata "Europa"**, adempiendo alla funzione dell'ANPAL di cui all'9, comma 1, lettera f) e i), di promozione e coordinamento dei programmi finanziati dal Fondo Sociale Europeo, contenente informazioni e link ai portali dei principali programmi europei in materia d'occupazione e mobilità (Your First Eures Job, Erasmus plus etc..) e delle loro implementazioni in Italia.

Il portale non rappresenta l'unica recente novità sull'Anpal.

In primis è stata approvata dal consiglio d'amministrazione dell'ANPAL, la nota tecnica (Nota Tecnica Profilazione), inerente **alla profilazione del lavoratore**, competenza prevista alla lettera e) dell'art 9, Dlgs 150/2015. Tale profilazione si divide in quantitativa e qualitativa: la prima è effettuata direttamente dal lavoratore tramite l'inserimento dei dati necessari alla DID, mentre la seconda avviene nel primo colloquio con il centro per l'impiego o altro soggetto accreditato. La profilazione, che varia da 0 a 1, viene periodicamente riaggiornata ogni 90 giorni e consente di stabilire il livello di difficoltà occupazionale del soggetto.

In secundis, la recente **delibera adottata dal Consiglio d'amministrazione dell'Anpal il 28 novembre, rende operativo l'assegno di ricollocazione**, previa approvazione del ministero e per il momento in via sperimentale. Questa delibera attua finalmente la competenza di cui all'art 9, comma 1, lettera c, sulla determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione.

Questa misura di politica attiva, di maggior spessore rispetto all'ordinario patto individuale di servizio, **si rivolge ai disoccupati che percepiscono la NASPI da più di quattro mesi**. Partendo dall'inizio di tale iter, il disoccupato involontario che abbia maturato i necessari requisiti contributivi e lavorativi, si rivolge al centro per l'impiego competente o ad un soggetto accreditato per la profilazione qualitativa e la sottoscrizione del patto di servizio. Allo spirare dei quattro mesi, se la condizione di disoccupato persiste, si può fare richiesta di assegno di ricollocazione tramite il portale ANPAL o presso un centro per l'impiego, scegliendo

l'ente (sia un CI o un soggetto accreditato) che offra i servizi che il candidato ritenga essere migliori.

L'*iter* procede poi con il primo incontro presso l'ente prescelto, con l'assegnazione di un tutor e la firma di un programma intensivo di ricerca di lavoro. Il programma, di durata di 6 mesi eventualmente prorogabili di altri sei, prevede l'analisi e la ricerca di posizioni occupazionali da parte dell'ente scelto, l'attiva ricerca da parte della persona stessa, incontri di verifica e un percorso intensivo di assistenza alla ricollocazione. Infine, qualora raggiunto l'obiettivo occupazionale, l'ente riceve l'assegno di ricollocazione, di entità variabile a seconda del tipo di contratto ottenuto, nonché della difficoltà occupazionale (basata sul sistema di profilazione) del soggetto. Nello specifico, la delibera prevede che l'assegno vari dai 1000 ai 5.000 euro per un contratto a tempo indeterminato (apprendistato incluso), 500 a 25000 per un contratto a termine superiore a 6 mesi, da 250 a 1.250 euro per contratti a termine dai 3 a 6 mesi (questi ultimi previsti solo nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia). L'assegno di ricollocazione al momento impatterà 20.000 soggetti in via sperimentale, per poi svilupparsi a pieno regime nel 2017.

Prendendo atto dei recenti passi che sono stati fatti per dare vita al nuovo servizio per l'impiego, con riferimento alle diverse competenze in capo all'ANPAL, l'unica che ancora manca è la "definizione degli standard di servizio" dei servizi e misure di politiche attive del lavoro, ex lettera b). Questa funzione è tuttavolta tutt'altro che secondaria per una piena implementazione nella pratica della riforma, la cui *ratio* è stata proprio la standardizzazione a livello nazionale

Per quanto le restanti funzioni paiono essere ad oggi pronte sulla carta, bisognerà ora verificare la loro reale efficacia nella pratica.

Dopo quasi due anni di indugi, il sistema delineato dal **D.Lgs 150/2015 rischia di disfarsi a pochi giorni dalla sua nascita**. Alla luce del risultato referendario di ieri, il mantenimento dell'attuale riparto delle competenze tra Stato e Regioni **rischia di distruggere l'intera riforma dei servizi per l'impiego**.

Lo smantellamento di tale impianto, che rappresenta la parte di security nel paradigma di *flexicurity* del Jobs Act, sancirebbe il definitivo fallimento dell'intera riforma del lavoro, che risulterebbe così implementata per il solo lato della flessibilità del mercato del lavoro.

Ciò renderebbe in definitiva impossibile valutare la reale efficacia e attuazione di una politica di flessicurezza in Italia, potendosi delineare il rischio di far notevolmente regredire il dibattito sulle nuove tutele del mercato del lavoro e sulle politiche attive del lavoro.

Le politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale: ripartire dai territori, rinnovare la rappresentanza*

di Michele Tiraboschi

Un brusco risveglio dal martellante *storytelling* de “la svolta buona”. Dai fulminanti annunci di un cambiamento fatto a colpi di tweet. Tanto incisivi nella comunicazione di superficie, nella disinvolta stagione del “post-truth”, quanto incapaci di incidere in profondità sulla vita delle persone. Se ne deve essere accorto anche Matteo Renzi, almeno per un istante di verità, nudo di fronte allo specchio del Paese, una volta compreso l’andamento del voto referendario.

Tante e troppo sfacciate le promesse, per poter essere poi mantenute. Da ultima, in piena ansia da Renxit, quella di una decontribuzione totale per i giovani del Sud. Senza però passare per la legge di stabilità. Un colpo ad effetto, da consumato prestigiatore, col risultato di “distrarre” per scopi elettorali

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#). Pubblicato anche su *Panorama*, 8 dicembre 2016.

buona parte dei fondi europei destinati a quegli interventi strutturali che soli consentono nuova e duratura occupazione.

Molte sono le spiegazioni del no a un giovane leader che, solo pochi mesi fa, pareva senza possibili battute d'arresto sul suo luminoso cammino. Chi si occupa dei complessi temi del lavoro già sapeva, tuttavia, che prima o poi la narrazione della corazzata di Matteo Renzi sarebbe andata a sbattere contro lo scoglio della realtà. Quella di un Paese ancora lacerato nel profondo dalla grande crisi iniziata nel 2007. Una crisi che, in termini di posti di lavoro e crollo dei volumi di produzione, ha lasciato sul terreno un cumulo di macerie. Né più né meno di quanto avviene dopo una guerra che, nel caso dell'economia italiana, ancora non sappiamo se conclusa e su cui ben poco ha potuto una crescita del PIL a colpi di zero virgola.

Di certo non ha contribuito a invertire la rotta la Rivoluzione copernicana del lavoro promessa da Matteo Renzi col *Jobs Act*. Una legge costruita a immagine e somiglianza di un piccolo mondo antico in via di estinzione, quello delle logiche di subordinazione e comando padronale, proprie del Novecento industriale, oggi più libere che in passato. Ma certamente il *Jobs Act* non ha saputo interpretare il lavoro che cambia e tanto meno leggere la nuova geografia del lavoro. A partire dalla vera rivoluzione in corso nel tessuto produttivo del Paese: quella "Industria 4.0" che ci vede oggi in grave ritardo rispetto a Germania e Stati Uniti e che le parti sociali, col rinnovo unitario del ccnl dei metalmeccanici a pochi giorni dal referendum, hanno dimostrato di saper comprendere gelosi della propria autonomia dalla politica.

Molti hanno dovuto attendere i fatti per rendersi conto della debolezza di una riforma incentrata unicamente sul supe-

ramento, in sé positivo, dell'articolo 18. Terminate tuttavia le ingenti risorse messe in campo con la decontribuzione dello scorso anno si scopre, con ingenua sorpresa, il buco nel bilancio dell'INPS e che l'occupazione ha smesso di correre. Posti di lavoro drogati dagli incentivi, prevalentemente stabilizzazioni di precedenti contratti precari, e che tuttavia nulla di stabile hanno se è vero che risultano ora sufficienti poche mensilità per liquidare un lavoratore senza rischio di contenzioso. Circostanza questa comprensibile, nella nuova economia, se non fosse che a due anni dalla attuazione del *Jobs Act* mancano ancora le moderne tutele del lavoro annunciate da Renzi. Garanzia Giovani è stato un vero e proprio flop mentre per le politiche attive e di ricollocazione di quanti hanno perso un lavoro sono stati stanziati solo 18 milioni. Praticamente 6 euro per ognuno dei 3 milioni di disoccupati. E che dire poi della riforma delle politiche attive, il decreto legislativo n. 150/2015, scritto dando per scontata una competenza nazionale esclusiva in materia che ora, all'esito del referendum, non c'è stroncando così sul nascere ruolo e competenze della Agenzia nazionale del lavoro?

È proprio qui che si comprende l'illusione della riforma costituzionale promossa da Renzi, che sulle politiche attive del lavoro e di ricollocazione ha giocato d'azzardo con una centralizzazione di poteri in una nuova agenzia nazionale che, in due anni di *Jobs Act*, non ha tuttavia mosso alcun passo e che pochi ne farà ora all'esito della riforma. La storia insegna che le politiche del lavoro si giocano nei mercati locali del lavoro, che sono oltre 600 secondo ISTAT, mentre sono i più recenti studi economici sulla nuova geografia del lavoro a insegnarci che, nella catena globale di produzione del valore, perdono peso sia il livello nazionale che quello aziendale, mentre acquistano nuova forza vitale i nodi territoriali di una economia che

si sviluppa e connette in termini reticolari. È da qui che si deve ora ripartire se si vuole davvero rimettere al centro il lavoro e il rilancio del Paese: dalle persone e dai territori e da politiche sussidiarie che diano maggiore libertà e responsabilità a quei corpi intermedi che sono l'architrave di una società complessa e che era ingannevole pensare di poter cancellare con la semplice soppressione del CNEL.

Eataly, Portopiccolo e Recruiting day a bordo di Costa Mediterranea: da Trieste alcuni esempi concreti di buone prassi della rete dei servizi per il lavoro*

di Michele Tritta, Giovanni Portosi, Luisa Perich,
Roberta Nunin e Maria Dolores Ferrara

L'Ufficio ILO e *Placement* dell'Università degli Studi di Trieste da molti anni lavora attivamente per creare quella **rete di servizi per il lavoro pubblica e privata** le cui radici possono individuarsi nella **Riforma Biagi del 2003**, trovando da ultimo ulteriore sviluppo nel **decreto legislativo n. 150 del 2015**. Nel corso del 2016, in quest'ottica, ha realizzato tre importanti progetti che evidenziano concretamente come ci possa essere una **proficua collaborazione tra soggetti pubblici e privati e importanti aziende italiane** per creare nuova occupazione e ridurre i tempi di ingresso nel mercato del lavoro per i giovani.

L'Ufficio *Placement* dell'Ateneo triestino collabora da tempo con le principali **Agenzie per il Lavoro** private per agevolare

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#).

l'inserimento lavorativo di studenti, laureati, laureati con esperienza. Con **Adecco** ha curato le selezioni per il nuovo *store Eataly* di Trieste, volte ad assumere studenti con dei contratti part time che possano consentir loro di studiare, ma nello stesso tempo mantenersi agli studi ed entrare nel mondo del lavoro. Dopo una selezione che ha riguardato 370 candidature, sono stati convocati all'Università di Trieste un centinaio di studentesse e studenti per affrontare un *assessment center*. Dopo aver formato dei gruppi di una decina di persone, è stato affidato ad ogni gruppo un determinato problema da risolvere in un tempo definito: gli *assessor* di Adecco e di Eataly, con la collaborazione degli operatori dell'Ufficio *Placement* di Ateneo, hanno osservato le dinamiche comportamentali dei partecipanti per capire come si relazionavano all'interno di un gruppo di lavoro. A seguito dell'*assessment center* si sono svolti i colloqui individuali.

Un altro esempio di questa collaborazione tra i servizi pubblici e privati è stato il *Recruiting day per Portopiccolo di Sistiana*, un borgo marinaro che nasce alcuni anni fa da un complesso progetto di riqualificazione territoriale e ambientale realizzato da **Rizzani de Eccher**, che ha interessato un'ex cava sul mare, che in passato estraeva pietra e marmo di Aurisina. Oltre alle unità residenziali, sono stati realizzati l'Hotel Falisia **5*L Starwood Luxury Collection**, il Centro Congressi **Pavilion**, i negozi e la ristorazione, che necessitano di personale. Una particolarità di questa incantevole Baia di Sistiana è che tutte le persone che vi lavorano sono dipendenti della stessa azienda e, quindi, tutte le risorse umane vengono gestite da un Ufficio *Human Resources* centrale. Lo scopo del *Recruiting day* è stato quello di reclutare nuovo personale tra gli studenti e i neolaureati; uno degli aspetti più salienti è stato senza dubbio costituito dalle conoscenze linguistiche richieste ai candidati, visto il carattere internazionale

della clientela e dell'utenza delle strutture. Dopo una preselezione operata su circa 150 candidature, l'Ufficio ILO e *Placement* dell'Università di Trieste ha organizzato i colloqui con gli *Human Resources* di Portopiccolo e gli *account manager* di **Randstad**. L'Agenzia del Lavoro, tramite i fondi Forma.temp, si occuperà anche di formare gratuitamente le persone che supereranno le selezioni insieme all'**Università del Caffè di illy**.

Un altro importante ***Recruiting day*** per selezionare diverse figure professionali per **Costa Crociere** si è svolto, con modalità davvero innovative, sabato 22 ottobre **a bordo di Costa Mediterranea**, ormeggiata nel porto di Trieste. **Per la prima volta a bordo di una nave da crociera si è svolta una selezione che ha visto la collaborazione, oltre che della compagnia interessata, dell'Università degli Studi di Trieste e dell'Agenzia Regionale per il Lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia.**

L'idea di realizzare una giornata di selezione a bordo di una nave da crociera ormeggiata a Trieste è nata alcuni anni fa durante un incontro a Bologna, alla **Borsa del Placement**, tra l'Ufficio ILO e *Placement* dell'Università di Trieste e gli *Human Resources* di **Costa Crociere**. Nell'ottica di una costruzione di una **rete dei servizi per il lavoro**, la collaborazione per la realizzazione di questo *Recruiting day* è stata estesa all'**Agenzia Regionale per il Lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia**. Il coinvolgimento dei **Centri per l'Impiego della Regione Friuli Venezia Giulia** nella realizzazione di questo progetto congiunto rappresenta un esempio concreto della **rete dei servizi per il lavoro** che nasce da un **Protocollo d'Intesa** sottoscritto nel 2011, nell'ambito delle azioni di orientamento professionale sviluppate in collaborazione tra la Provincia di Trieste (le cui competenze in materia dal 2015 sono passate alla Regione Friuli Venezia Giulia)

e l'Ateneo triestino. Grazie a questo Protocollo è stato aperto, accanto all'Ufficio *Placement* di Ateneo, lo **Sportello Servizi per il Lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia**, che è stato il **primo sportello di questo tipo ad essere attivato presso un Ateneo italiano**. Questo sportello consente a studenti e laureati di iscriversi al Centro per l'impiego di Trieste oltre che di accedere al servizio di incontro domanda e offerta di lavoro. È importante evidenziare come il Servizio attivato non sia solo informativo, ma rappresenti una realtà importante di tipo operativo nell'ambito dei servizi per l'impiego pubblici.

Lo scopo del *Recruiting day* citato è stato quello di **reclutare nuovo personale per le 15 navi della flotta di Costa Crociere** e la ricerca ha riguardato ben **11 profili professionali**. Per cinque di questi (*adult/children animator, hospitality service specialist, hospitality service senior supervisor, tour escort, learning officer*), oltre ad una specifica conoscenza linguistica di inglese, tedesco, francese, spagnolo, veniva richiesta anche una laurea in Lingue Moderne per Interpreti e Traduttori, Lettere, Filosofia, Psicologia, Scienze dell'Educazione, Scienze della Formazione, Giurisprudenza, Scienze Politiche ed Economia.

Un'altra grande novità frutto di questa rete dei servizi pubblici e privati ha riguardato il corso di formazione obbligatoria, indispensabile per l'assunzione in Costa Crociere. Tale corso di formazione sarà completamente gratuito e coperto da fondi relativi al **progetto Pipol Garanzia Giovani e Pipol Occupabilità** a cui i candidati dovevano essere iscritti per partecipare alla selezione. A partire dal mese di novembre 2016, i candidati che supereranno i colloqui di selezione a bordo di Costa Mediterranea frequenteranno un corso di formazione obbligatoria di 220 ore finanziato dal **Fondo Sociale Europeo**. Il percorso, organizzato dalla Regione Friuli Venezia Giulia in collaborazione con l'ente di formazione **ENAIIP Friuli Venezia Giulia**, prevede una parte

del corso sulla sicurezza marittima che verrà svolta fuori regione (i costi di formazione, vitto e alloggio saranno coperti dalla Regione **Friuli Venezia Giulia** e le spese di viaggio, invece, da Costa Crociere), mentre le rimanenti ore di formazione verranno svolte in Friuli Venezia Giulia.

Al *Recruiting Day* a bordo di Costa Mediterranea hanno partecipato circa **100 candidati**, che hanno superato una **preselezione effettuata dall'Ufficio ILO Placement dell'Università di Trieste e dai Centri per l'Impiego della Regione Friuli Venezia Giulia insieme agli Human Resources di Costa Crociere**, su un totale di quasi **800 candidati**.

A bordo i candidati sono stati divisi in base al profilo professionale per cui era stati preselezionati e, dopo una *ship visit*, hanno affrontato i colloqui individuali con gli *Human Resources* di Costa Crociere con la collaborazione del personale dei Centri per l'Impiego della Regione Friuli Venezia Giulia e degli operatori dell'Ufficio *Placement* di Ateneo. Per alcuni profili, come gli animatori e i *deejay*, erano previste anche delle prove pratiche, di fronte ai responsabili della sede centrale di Costa Crociere e ai manager di bordo di Costa Mediterranea.

Alla fine della giornata, **58 persone hanno superato le selezioni a bordo della nave** e inizieranno il corso di formazione per poi essere assunte nei primi mesi del 2017 con applicazione del C.C.N.L. dei lavoratori marittimi italiani. Questi contratti avranno la durata di 4/6 mesi, con possibilità di rinnovo.

La collaborazione tra l'Ufficio ILO e *Placement* dell'Università di Trieste e i Centri per l'Impiego della Regione Friuli Venezia Giulia ha consentito non solo a Costa Crociere di avere a bordo di

Costa Mediterranea persone preparate e motivate, favorendo in questo modo il buon esito dei colloqui di selezione, ma ha favorito gli stessi candidati che potranno usufruire di un corso di formazione interamente gratuito.

Queste esperienze hanno dimostrato come **sia possibile creare una rete dei servizi per il lavoro in cui il settore pubblico e il settore privato riescono a collaborare per rendere effettivo l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro**. La creazione di questa rete tra i vari soggetti del mondo del lavoro risulta fondamentale e la **proficua collaborazione con il mondo produttivo favorisce in maniera efficace l'inserimento lavorativo**.

20.

PREVIDENZA

Itinerari previdenziali: operazione verità*

di Giuliano Cazzola

Il Centro Studi e ricerche di Itinerari previdenziali, di cui è animatore Alberto Brambilla, ha presentato, come ogni anno, un Rapporto sul sistema previdenziale italiano.

Si tratta di un bilancio sugli andamenti finanziari e demografici delle pensioni, delle altre prestazioni previdenziali e dell'assistenza (dati 2014) sicuramente tra i più completi tra quelli prodotti anche da parte di istituzioni pubbliche. Il Rapporto ha il grande merito – in tempi in cui di pensioni si (s)parla a sproposito – di richiamare l'attenzione sui trend demografici che costituiscono (insieme agli andamenti dell'economia e dell'occupazione) il tapis roulant su cui camminano i sistemi pensionistici obbligatori. Sono, appunto, questi trend a determinare un acuto grido di allarme sull'equilibrio e la sostenibilità dei sistemi stessi.

Bastano pochi dati per segnalare le sfide aperte. Nel 2015, la speranza di vita degli uomini alla nascita è pari a 80,3 anni; a 60 anni a 23 anni; a 80 a 8,8. Per quanto riguarda le femmine si tratta rispettivamente di 85,2, di 27 e di 10,7 anni. A metà del secolo l'attesa di vita alla nascita degli uomini sarà di 86,4 anni, a 60 anni

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 febbraio 2016, n. 6](#), rubrica *Politically (in)correct*.

di 27,9, a 80 di 11,5. Per le femmine rispettivamente 91 anni, 32 anni e 14,2 anni. “Negli ultimi 40 anni – afferma ancora il Rapporto – l’età effettiva di pensionamento si è addirittura ridotta”, mentre gli effetti delle riforme più recenti che mirano ad invertire questa tendenza e ad aumentare l’età al pensionamento, saranno pienamente visibili solo nei prossimi anni. La crescita della longevità si riflette direttamente ed indirettamente sul sistema pensionistico: da un lato un numero crescente di pensioni vengono corrisposte per un numero maggiore di anni, dall’altro le pensioni di reversibilità fanno sì che la durata di vita di una pensione sia ben superiore alla durata di vita del pensionato. Oggi c’è un pensionato ogni tre individui in età lavorativa (non necessariamente anche occupati). In pochi anni di pensionati se ne conteranno due.

Tra i tanti aspetti interessanti merita una particolare sottolineatura la valutazione delle prestazioni pensionistiche, soprattutto sul piano distributivo: una valutazione che spiega e chiarisce la realtà e smentisce una ridda di luoghi comuni e di leggende metropolitane che inquinano le fondamenta stesse del dibattito sulle pensioni. Nel 2014 risultano in pagamento 23.198.474 prestazioni pensionistiche (di cui 18.089.748 erogate dal sistema IVS) cui vanno aggiunte le 4.322.667 pensioni assistenziali (di cui 3.233.228 prestazioni di invalidità civile 856.882 pensioni e assegni sociali e 232.557 pensioni dirette e indirette di guerra) e 786.059 prestazioni indennitarie prevalentemente INAIL.

In particolare, vengono illustrati i dettagli del numero delle pensioni e di quello dei pensionati per classi di importo, per costo complessivo annuo della classe di importo e per importo medio della prestazione pensionistica. I pensionati con importi della pensione superiori a 3mila euro lordi al mese (circa 39mila euro lordi annui e circa 1,8mila euro netti al mese) sono circa 770mila, pari al 4,7%. Quelle derivanti da stipendi di quadri, funzionari e

dirigenti (circa 100mila euro lordi l'anno cioè 51mila netti) sono meno di 335mila, un dato che – secondo il Rapporto – non rispecchia la ricchezza e il tenore di vita del nostro Paese. Altro dato interessante è il numero delle pensioni minime (fino a 500,88 euro): sono oltre 8 milioni mentre i pensionati sono poco più di 2,2 milioni. Lo stesso discorso vale per la successiva classe di importo (fino a 1.001,86 euro). In totale le prestazioni sotto i 1.000 euro mensili sono quasi 16 milioni ma i pensionati sono poco più di 7 milioni, quasi tutti con pensioni assistenziali o con una parte della pensione integrata (e quindi con pochi contributi versati durante la vita lavorativa).

Poiché nei talk show si agitano come una clava gli importi delle pensioni al fine di alimentare la demagogia, nel Rapporto vengono messe a punto alcune osservazioni che consentono una corretta informazione:

a) affermare che la metà delle pensioni è inferiore ai 500 euro al mese è sbagliato dal punto di vista tecnico ed è un ottimo argomento per incrementare elusione ed evasione fiscale: perché (si potrebbero chiedere i giovani) versare per oltre 35 anni all'Inps se poi le prestazioni sono così misere? In realtà – secondo Itinerari previdenziali – non è corretto confondere il numero delle prestazioni e con quello dei pensionati, cioè di soggetti fisici che percepiscono le prestazioni stesse. I pensionati che stanno sui 500 euro al mese, infatti, sono poco più di 2,2 milioni su 16,3 milioni di pensionati totali;

b) per quanto riguarda la pensione media, valore spesso utilizzato per raffronti ed analisi, a seconda dei criteri utilizzati si possono determinare due importi tra loro differenti: 1) se la pensione media si calcola sul numero totale delle prestazioni (316.004) l'importo è pari 11.695 euro annui (12 mesi perché la 13 mensilità è aggiuntiva all'importo della pensione media); 2) poiché, però, i pensionati beneficiari di questi trattamenti sono 16.259.491,

l'importo medio pro capite diviene pari a 16.638 euro annui (oltre quindi i 1.000 euro al mese) sempre pagati in 12 mensilità, come specificato sopra. Ovviamente, il secondo dato è il più corretto anche se spesso i media e lo stesso Istat adottano impropriamente il primo, dividendo il monte pensioni (272.697 milioni di euro) per il numero delle prestazioni e non dei pensionati. Dal rapporto tra numero di prestazioni e di pensionati emerge, quindi, che nel nostro Paese, in media, ogni pensionato percepisce 1,434 pensioni. Il 66,7% percepisce una prestazione, il 25,4% dei pensionati ha due pensioni, il 6,6% ne ha tre e l'1,3% ha 4 o più prestazioni. La maggior parte dei beneficiari di più assegni percepisce pensioni di guerra (87,5%), prestazioni "indennitarie" (74,2%), di invalidità civile spesso associate alla indennità di accompagnamento e altre prestazioni (77,9%) e quelle di reversibilità (67,5%). Solo il 32,4 dei titolari di pensioni di vecchiaia ha una o più prestazioni. Questi dati – di per sé – giustificherebbero quella "razionalizzazione" delle prestazioni sottoposte alla "prova dei mezzi" (la considerazione è di chi scrive) che tante polemiche ha suscitato nei giorni scorsi.

Ancora a proposito di pensione media occorre fare un'ulteriore precisazione. Sono in pagamento oltre 8 milioni di prestazioni di natura assistenziale (invalidità, accompagnamento, sociali, di guerra) o che beneficiano di integrazione al minimo o di "maggiorazioni sociali"; per la quasi totalità di queste prestazioni non è stato versato alcun contributo (o al massimo contribuzioni modeste e per pochi anni) e quindi neppure le tasse (65 anni passati senza contribuire alla collettività) per cui occorrerebbe, nel fare le medie, utilizzare il buon senso e toglierle dal computo – sostiene il Rapporto 2016 – in quanto sono parzialmente o totalmente a carico della fiscalità generale pur se di modesto importo e pagate dalle giovani generazioni a cui queste prestazioni sono precluse per legge.

Affinché il calcolo della “pensione media” abbia un senso e non sia una media del “pollo” (evitando così allarmi sociali ingiustificati) occorre – prosegue il documento – non mischiare prestazione tra loro assai differenti; non ha senso – sempre secondo il Rapporto – fare la media tra pensioni dirette e ai superstiti (che come minimo sono il 60% o meno della pensione diretta e a volte è pure suddivisa tra i figli minori o con handicap). O inserire nella media le pensioni sociali o gli assegni sociali che per legge sono rispettivamente pari a 368,88 e 447,61 euro al mese, o quelle relative al trattamento minimo (500,88 e) o quelle già corrispondenti al milione di lire al mese (ora pari a circa 605 euro) o quelle di invalidità (296,25 e) o gli assegni di accompagnamento (483 euro) o le prestazioni indennitarie erogate prevalentemente dall’Inail a seguito di infortuni sul lavoro (476,5 euro al mese). Sarebbe, invece, corretto fornire, separatamente, l’importo medio delle pensioni previdenziali (anzianità e vecchiaia), quello delle pensioni ai superstiti e quello prestazioni assistenziali. Cosa emergerebbe, si chiede Itinerari previdenziali ? Escludendo le prime due classi di reddito pensionistico che sono tipicamente assistenziali (e spesso ciascun pensionato percepisce due o più assegni come ad esempio invalidità, accompagnamento, altre maggiorazioni o addirittura in qualche caso la reversibilità) per un numero totale di 7.083.582 pensionati che è comunque più basso del numero di pensionati assistiti (8.431.449), la pensione media previdenziale (supportata da contributi) ammonterebbe a 24.450 euro annui per ciascun pensionato rispetto ai 17.040 euro ufficialmente censiti. È vero che il 40% delle prestazioni è inferiore ai 1.000 euro al mese ma non sono pensioni; sono prestazioni assistenziali – precisa il Rapporto – che nulla c’entrano con le pensioni. In questa riclassificazione della pensione media occorrerebbe poi inserire il dato dell’età anagrafica ed eliminare dal calcolo circa 740mila prestazioni di cui beneficiano soggetti con

meno di 39 anni (si tratta di figli minori, o invalidi o reversibilità multiple).

Alla luce di tali considerazioni sarebbe il caso di lasciarsi alle spalle le rappresentazioni grossolane sulla condizione degli anziani e dei pensionati. Del resto annotazioni simili erano state fatte nel saggio “La lista della spesa” (Feltrinelli 2015) dall’ex commissario alla spending review Carlo Cottarelli, secondo il quale “il reddito dei pensionati è rimasto abbastanza stabile rispetto a quello medio italiano, intorno al 45-50 per cento, dal 1980 al 2007. Successivamente, il rapporto è cresciuto rapidamente, raggiungendo il 58 per cento nel 2012”. Lo stesso Cottarelli, nel saggio, ha fornito un confronto interessante. In Italia ci sono circa due milioni di pensionati con un reddito superiore di 26mila euro lordi annui (il reddito medio pro capite italiano). In Germania sono circa 650mila (a fronte di un reddito pro capite tedesco di circa un quarto superiore a quello italiano). Altro particolare curioso: a 70 anni dalla fine della Seconda Guerra Mondiale sono erogate ancora più di 230mila pensioni di guerra per un onere di 1,4 miliardi di euro all’anno.

Esodati o esodandi? L'Ufficio parlamentare del bilancio (Upb) svela l'equivoco*

di Giuliano Cazzola

Ci sarà un'ottava salvaguardia come chiedono le lobby dei c.d. esodati e i loro “lord protettori” in Parlamento?

Il tema è tornato di attualità tra i tanti argomenti di carattere previdenziale che sono all'ordine del giorno nei talk show televisivi. È venuto, però, il momento di affermare ad alta voce che lo “scandalo” non sta nel fenomeno in sé ma nel fasullo allarme sociale suscitato ed alimentato da media “alla ricerca del tempo perduto” nonché nelle onerose sette salvaguardie predisposte dai Governi (l'ultima nella legge di stabilità per il 2016) con risorse massicce degne di un migliore impiego.

Troviamo conferma delle nostre critiche in un Focus (n. 2/2016), a cura di Nicola Carmine Salerno per conto dell'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) dedicato, appunto, a questa storiaccia tipicamente italiana. Partiamo dai numeri. Alla fine del 2015, la

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° marzo 2016, n. 7](#), rubrica *Politically (in)correct*.

copertura programmata delle salvaguardie ha raggiunto i 196.530 soggetti (170.230 per le prime sei e 26.300 per la settima). Dopo la riprogrammazione complessiva prevista nella legge di stabilità citata (legge n.208/2015), il contingente programmato si ridimensiona a 172.466 soggetti (derivanti dalla riduzione a 146.166 degli interessati alle prime sei salvaguardie – in conseguenza del ridimensionamento di stime iniziali sopravvalutate – a cui si aggiungono il 26.300 della settima) per una spesa complessiva di poco più di 11,4 miliardi di euro nel periodo 2013-2023 (9,9 miliardi delle prime sei più 1,5 miliardi della settima). Il Focus, a questo proposito, ricorda che l'Inps attribuisce alle sette salvaguardie l'erosione di circa il 13% dei risparmi di spesa (88 miliardi) ottenibili, in un decennio dalla sua entrata in vigore, grazie alla riforma Fornero del 2011.

L'altro dato interessante, per quanto riguarda l'interazione tra la questione esodati e la riforma, emerge dal peso che questi trattamenti "tutelati" (dalla applicazione delle regole previgenti) hanno avuto sul numero di pensioni di vecchiaia e anzianità liquidate negli ultimi anni. Nel 2014 a questo titolo sono state liquidate 189.835 pensioni con un'incidenza del flusso medio di quelle salvaguardate di circa l'11%. Nel 2015, alle 251.294 nuove pensioni di vecchiaia e anzianità ha corrisposto una incidenza delle "salvaguardate" di circa l'8,3%. Dei 170.230 soggetti del contingente programmato nell'insieme delle prime sei salvaguardie, le domande accolte sono state 115.967, quelle respinte 51.518. I trattamenti liquidati sono stati 83.396, mentre restano da esaminare 5.566 domande. Si conferma quindi una certa generosità delle stime.

Esaminando, infatti, gli andamenti delle diverse categorie tutelate si scopre che solo il 68% del contingente programmato ha potu-

to avvalersene. Le uniche due categorie che hanno ecceduto rispetto agli obiettivi indicati sono stati i dipendenti pubblici esonerati, su loro richiesta, dal servizio e, soprattutto, quelli in congedo o permesso per assistere familiari con gravi disabilità (in numero doppio del contingente): il che è estremamente significativo di una casistica “assistenziale” molto diffusa nella pubblica amministrazione grazie alla quale non solo sono generosi i permessi concessi durante il rapporto di lavoro, ma addirittura vengono mantenute le vecchie regole del pensionamento. Il Rapporto, poi, non rinuncia a compiere delle valutazioni di policy, facendo notare come, con il procedere delle salvaguardie, si sia verificata una trasformazione degli obiettivi che, dopo la riforma, giustificavano le deroghe. I ripensamenti, favoriti dalle incertezze informative, hanno comportato – scrive l’Upb – l’avvio di un percorso di quasi integrale tutela delle aspettative di coloro che hanno subito o volontariamente optato per cambiamenti nella sfera lavorativa anche molti anni prima della riforma Fornero e che attendevano la decorrenza della pensione con le vecchie regole anche in tempi di molto successivi alla riforma.

Per fare alcuni esempi, sono stati ammessi a salvaguardia: i cessati da lavoro prima e dopo la riforma e i già autorizzati alla prosecuzione volontaria, ancorché rioccupati con contratto diverso dal tempo indeterminato; coloro che avevano già avanzato domanda per l’esonero dal lavoro pubblico, anche sulla base di leggi regionali e anche se l’esonero non fosse ancora avviato; i già coinvolti in accordi per il ricorso ad ammortizzatori sociali, ancorché l’avvio della cassa integrazione o la cessazione del lavoro avvenissero diversi anni dopo la riforma (rispettivamente entro il 2014 e il 2016).

Se la sequenza degli interventi di salvaguardia dovesse continuare, emergerebbe – prosegue il Focus – con sempre maggiore chiarezza il progressivo cambiamento di obiettivo di queste misure: non un esonero indirizzato in maniera specifica ai lavoratori che si trovano in difficoltà economica negli anni tra la cessazione dell'attività e la percezione della prima pensione a causa delle modifiche introdotte dalla riforma Fornero (cioè gli esodati in senso stretto), ma una soluzione per mettere al riparo platee più ampie e non necessariamente, o non tutte, danneggiate in maniera diretta dalla riforma, utilizzando le salvaguardie come surrogato di politiche passive del lavoro o di altri istituti di welfare oggi sottodimensionati o assenti. Indipendentemente dalla valutazione di merito su tali ulteriori finalità, questa tendenza rende meno trasparente il disegno delle politiche e le priorità dell'azione pubblica. In aggiunta, si sovrappone – stigmatizza l'Upb – in maniera non sufficientemente coordinata al percorso del Jobs Act e alla revisione degli ammortizzatori sociali, cui finisce anche col sottrarre risorse.

Alla ricerca dei “segreti” del Bilancio dell’Inps *

di Giuliano Cazzola

«Un anno ancora in rosso, con entrate inferiori alle uscite, nonostante il calo delle prestazioni erogate». È questa la sintesi contenuta nella relazione al bilancio di previsione dell’Inps per il 2016, approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell’Istituto, l’organo in cui sono rappresentate le parti sociali. I risultati del Bilancio approvato si riassumono (gli importi sono arrotondati) in: 3,2 miliardi di disavanzo finanziario di competenza (-2,8 miliardi rispetto alle previsioni aggiornate 2015); 218 miliardi di entrate contributive, (+4,6 miliardi rispetto alle previsioni aggiornate 2015); 309 miliardi di prestazioni istituzionali, (-724 milioni rispetto al 2015). I saldi previsti sono stati determinati – come prescrivono le regole per la redazione del bilancio – sulla base del quadro macro-economico contenuto nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (Def) 2015 e della legislazione vigente alla data del 20 settembre 2015 e non tengono, quindi, conto degli effetti della legge di stabilità per il 2016. Ciò significa che, in sede di prima nota di aggiornamento i dati potrebbero anche essere migliori, se il quadro macro-economico

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 marzo 2016, n. 8](#), rubrica *Politically (in)correct*.

dovesse consentirlo. Saranno comunque i dati del rendiconto a consuntivo per definizione reali (quello relativo all'esercizio del 2015 arriverà prima dell'estate prossima) a fornire gli indicatori dello stato di salute del kombinat Inps (certamente il più grande ente previdenziale d'Europa e tra i maggiori al mondo).

In particolare la spesa per prestazioni pensionistiche è indicata pari a 272 miliardi (-6,8 miliardi rispetto al 2015); 11,2 miliardi di disavanzo economico di esercizio (+2 miliardi rispetto al disavanzo di 9 miliardi del 2015); 1,8 miliardi di avanzo patrimoniale al 31 dicembre 2016. Il dato cruciale degli 11,2 miliardi di disavanzo di esercizio ha sollevato delle preoccupazioni che sono rimbaltate sui talk show "di arrembaggio", i medesimi che sono sempre pronti ad ospitare (e ad incoraggiare) coloro che, per una ragione o per un'altra, rivendicano interventi di revisione della riforma Fornero del 2011 anche se comportano minori risparmi e maggiori oneri, difficilmente reperibili. Ma quali sono i "segreti" del bilancio dell'Inps? Per quali motivi il saldo è tornato in rosso e la situazione patrimoniale è ormai prossima a "vedere l'erba dalle parte delle radici" del passivo? Non è la prima volta che l'Istituto deve misurarsi con andamenti negativi.

Tanto che il legislatore, dopo una intera legislatura trascorsa invano a rincorrere riforme tentate ma abortite non esitò, alla fine degli anni '80, ad attuare un'operazione di risanamento ope legis che ha prodotto i suoi effetti per decenni, ma che da tempo sta esaurendo la sua "spinta propulsiva".

Così, quando i primi scricchiolii annunciavano vistose crepe nel sistema, anziché avviare una revisione di regole divenute insostenibili, si preferì "mettere in sicurezza" il bilancio dell'Inps, attraverso un provvedimento (la legge n.88 del 1989) che consentì

una vera e propria ricomposizione funzionale delle attività con riferimento alla loro natura previdenziale o non previdenziale. Poi cominciò, anni dopo, la stagione delle riforme che forse non si concluderà mai. Ma la manipolazione del bilancio ha continuato a produrre i suoi effetti. Per mostrare l'influenza dei nuovi criteri di formulazione del documento contabile, lo stesso Inps formulò una simulazione assai interessante dimostrando che in un eventuale rendiconto per il 1989, redatto secondo i previdenti criteri, la previdenza – intesa come la somma di tutte le gestioni previdenziali – anziché avere un saldo attivo di 155 miliardi di lire (come risultava in conseguenza della riforma della struttura del bilancio) – avrebbe avuto un passivo di oltre 11 mila miliardi di lire. A sua volta, l'intervento a carico dello Stato, anziché avere un passivo di 10 mila miliardi, avrebbe avuto un attivo di 1.200 miliardi di lire.

In particolare – oltre alla Gestione delle prestazioni temporanee (GTP), che eroga le prestazioni contro la disoccupazione involontaria, la Cig ordinaria, gli assegni al nucleo familiare, nell'ambito del Comparto dei lavoratori dipendenti ed affiancata quindi al Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti (FPLD), l'architrave del sistema pubblico – venne istituita (art. 37) la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno al reddito (Gias) che divenne il collettore degli apporti dal bilancio dello Stato a quello dell'Inps. Così, una serie di prestazioni (pensioni sociali, agevolazioni contributive, prepensionamenti, quota parte per ciascuna mensilità di pensione a copertura dell'integrazione al minimo, ecc.) furono poste a carico dello Stato, il quale si accollò anche l'onere di ripianare il debito accumulato fino ad allora dall'Istituto (17.650 miliardi di lire nel 1986 a copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre della Cig e a copertura parziale dei disavanzi patrimoniali al 31 dicembre 1986 del Fpld e della

Gestione speciale CdcM per 20mila miliardi di lire nel 1987 e 40 mila nel 1998).

Va riconosciuto, pertanto, che gli effetti della legge n. 88/1989 furono importanti nel determinare – sia pure ope legis – un processo di risanamento del bilancio Inps, sia attraverso l’istituzione del Comparto dei lavoratori dipendenti che, accorpando Fpld e Gpt, finiva per compensare le passività del primo con il saldo attivo della seconda e per realizzare un risultato complessivo positivo; sia grazie alla Gias che aveva il compito di raccogliere le prestazioni più critiche, poste a carico della fiscalità generale. Sulla via della separazione tra previdenza ed assistenza vanno segnalati due interventi molto importanti: il primo contenuto nella legge n. 449/1997 (la Finanziaria per il 1998); il secondo nella legge n. 448/1998 (la Finanziaria per il 1999). Nel primo caso, a seguito di un negoziato del Governo Prodi con le organizzazioni sindacali, furono rivisti i confini tra due settori, spostando nel campo dell’assistenza (e quindi del finanziamento di natura fiscale a carico dello Stato) – oltre ad ulteriori trasferimenti (per 1.773 miliardi di lire) e all’adeguamento degli oneri di cui all’articolo 37 legge n. 88/89 (per 664 miliardi) – la copertura degli oneri delle pensioni d’invalidità ante 1984 (per 6mila miliardi), di quelli delle pensioni CdcM ante 1989 (per 3.782 miliardi di lire). Venne altresì stabilito che lo Stato avrebbe garantito la copertura piena alla Gias, la quale da allora in poi sarebbe stata, per definizione, in pareggio. La legge n.448 dell’anno successivo fece il resto, nel senso che stabilì il superamento della pratica delle anticipazioni di tesoreria, usate al posto dei trasferimenti dovuti e sancì la cancellazione (articolo 35) del debito pregresso accumulato a titolo, appunto, di anticipazioni, dall’Inps.

Si trattò di un'operazione da 160 mila miliardi di lire. Il bilancio dell'Inps ricevette un notevole beneficio, in termini di risultato d'esercizio, per effetto dell'integrale finanziamento della Gias; quanto alla situazione patrimoniale passò da un dato negativo di 99 mila miliardi di lire nel 1997 ad uno positivo di 24 mila miliardi al 31.12.1998 per effetto dell'articolo 35 della legge n. 448/1998 che stabilì – lo ricordiamo – che le anticipazioni di tesoreria concesse dallo Stato all'Inps fino al 31.12.1997 dovessero essere trasformate in trasferimenti definitivi. In seguito confluirono nella Gias altre prestazioni (esempio: ripiano del Fondo FS) man mano che i relativi compiti erano trasferiti all'Inps. Inoltre, in base alla legge n.88/89 il bilancio dell'Inps divenne “unitario” nel senso che con gli avanzi di gestioni attive si sarebbero potuti coprire disavanzi di altre in rosso.

Poi, nel contesto della riforma Dini del 1995, l'aliquota contributiva pensionistica per i lavoratori dipendenti fu portata al 32,7%, in seguito divenuto il 33% (quella dei lavoratori autonomi al 15% gradualmente elevata fino al 20%) “tosando” le altre aliquote relative ad altre prestazioni previdenziali (assegni al nucleo familiare soprattutto). Fu istituita, inoltre, dal 1996 la Gestione separata a cui venivano iscritti obbligatoriamente settori emergenti nel mercato del lavoro – i c.d. parasubordinati – fino a quel momento privi di tutela assicurativa. Ciò nella consapevolezza che per molti anni questa gestione avrebbe incassato contributi senza erogare pensioni (nel 2014 a fronte di 7,5 miliardi di entrate contributive le spese per prestazioni sono state di 625 milioni, in larga prevalenza destinate a persone già pensionate in altri regimi che avevano continuato a lavorare con un rapporto di collaborazione).

Cominciò così la storia delle due galline dalle uova d'oro. Il Bilancio poteva contare su importanti saldi attivi per diversi miliardi di lire prima, di euro poi, della GTP (che incassava pur con aliquote tagliate più contributi di quelli che servivano per le prestazioni) e della Gestione separata dei parasubordinati (la cui aliquota contributiva venne man mano aumentata fino a passare dal 10% all'attuale 27%).

Nel frattempo emergevano man mano anche i punti critici: Il FPLD diventò, strada facendo, una sorta di cronicario per i c.d. Fondi speciali in difficoltà (trasporto locale, telefonici ed elettrici) che vennero incorporati portandosi in dote pesanti passivi di esercizio e patrimoniali (ovvero riferiti al debito accumulato). In seguito furono incorporati nell'Inps altri due fondi sofferenti: l'Inpdai, la storica gestione dirigenti dell'industria e il Fondo FS. Questi ultimi, come gli ex fondi speciali, essendo riferiti ad aree di dimensioni limitate, avevano sofferto più di altri le trasformazioni derivanti dalle riduzioni di organico e dall'aumento del numero delle pensioni.

A prova di tutto ciò è sufficiente considerare che, sulla base dei dati di consuntivo (quindi reali) del 2014, il FPLD in senso stretto (al netto degli ex fondi speciali e dell'ex Inpdai) aveva un risultato di esercizio positivo per quasi 500 milioni (erano 4,4 miliardi nel 2013), che, al lordo degli "ospiti" (che rappresentano solo il 2% dei lavoratori iscritti), si trasforma in un disavanzo di 3,6 miliardi.

Altra area di sofferenza le gestioni dei lavoratori autonomi (CDCM, artigiani e commercianti), di cui soltanto i commercianti presentano ancora un modesto saldo attivo.

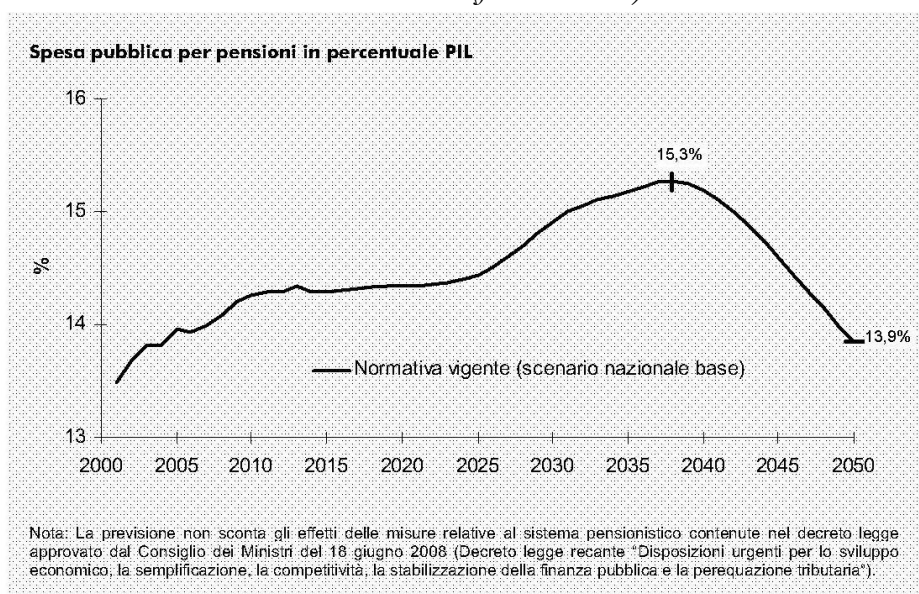
La crisi economica ha inciso sulle poste di bilancio, in particolare assottigliando il saldo attivo della GPT (per l'uso degli ammortizzatori sociali). Nel 2008 il saldo attivo era pari a 5,4 miliardi, nel 2014 a 1,6 miliardi (ma nel 2009 si era persino verificato un passivo di 500 milioni).

Con l'incorporazione dell'Inpdap, l'Inps si è accollato un'ulteriore situazione deficitaria delle gestioni del pubblico impiego. Nel 2014 il disavanzo dei fondi dei dipendenti pubblici, al netto degli 11 miliardi circa di contributo extra aggiuntivo da parte dello Stato, ammonta a poco meno di 27 miliardi. Anche in questo caso pesano aspetti legati al blocco del turn over, del mancato rinnovo dei contratti, all'outsourcing dei servizi pubblici e alla privatizzazione degli enti.

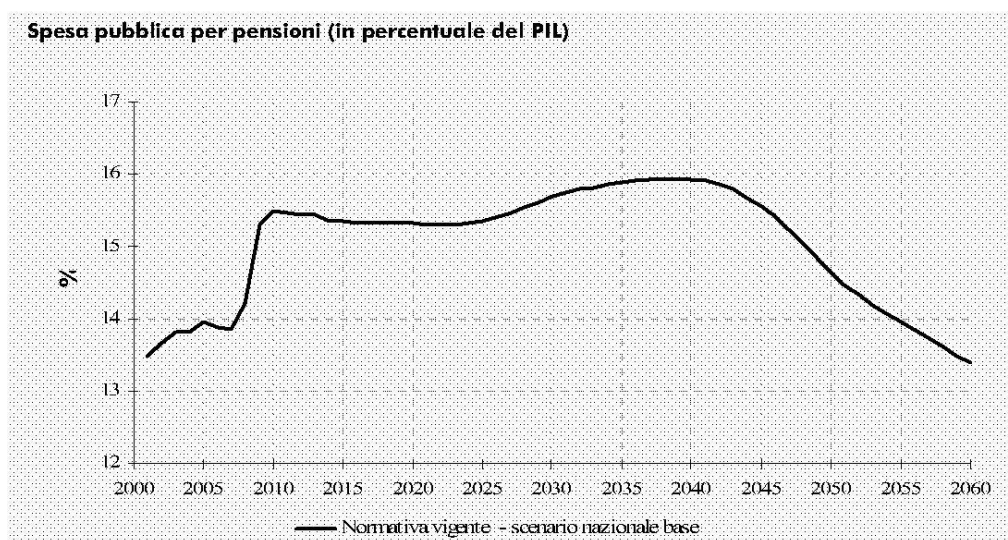
La crisi economica ha riaperto la questione della previdenza relativamente a diversi aspetti. Innanzi tutto, quello – sempre immamente nella realtà italiana ed europea – della sostenibilità dei sistemi pensionistici nell'ambito complessivo dei conti pubblici. Si tratta di un indice che è, banalmente, contraddistinto da un rapporto: al numeratore sta la spesa pensionistica, al denominatore il Pil. La spesa è in crescita – fisiologica per definizione – in conseguenza della relazione intercorrente tra retribuzioni e prestazioni e degli effetti dei meccanismi di rivalutazione automatica (benché questi ultimi abbiano subito, sovente, interventi finalizzati a “fare cassa”, nel contesto delle misure di risanamento dei bilanci pubblici). Negli ultimi anni, invece, si è assistito ad un vero e proprio crollo del Pil (al denominatore): ciò ha determinato un forte incremento dell'incidenza della spesa pensionistica, riproponendo così il problema della sua sostenibilità. Basti pensare che, già nel 2010, l'andamento della spesa si è avvicinato al picco che, nelle previsioni degli ultimi anni del precedente decennio, era atteso alla volta del 2030-2035, mentre il rientro in una dinamica sosteni-

bile si era spostato dal 2040 al 2060. È significativo, in proposito, mettere a confronto i grafici riguardanti l'andamento della spesa pensionistica sulla base del quadro macroeconomico del 2008 e del 2009 per cogliere con un sol colpo d'occhio il mutamento dello scenario.

Scenario macroeconomico del 2008 (fonte: RGS)



Scenario macroeconomico 2009 (fonte: RGS)



Ma questa situazione viene bene spiegata in una relazione dell'ex Commissario straordinario dell'Inps, Vittorio Conti, di cui riportiamo il passaggio essenziale: «Partendo dal 14% circa prima della crisi, il dato attuale è al 16,3% del Pil, sarebbe arrivato oltre il 18% senza le recenti riforme, grazie alle quali si arriverà al 13,9% nel 2060. Tra il 2010 ed 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». In sostanza, soprattutto per effetto della crisi economica, la spesa pensionistica negli ultimi anni è cresciuta di 2,3 punti di Pil e, senza le riforme oggi il Paese sarebbe lì a confrontarsi con un dato insostenibile come un'incidenza del 18% del Pil (un dato che avrebbe cancellato in un solo colpo gli effetti di un ventennio di riforme). È significativo osservare la variazione delle entrate contributive e della spesa per pensioni e integrazioni assistenziali del totale delle gestioni pensionistiche nel 2001 e nel 2014:

- 2001: contributi, 129 miliardi; prestazioni, 138 miliardi; saldo: – 8 miliardi (cifre arrotondate);
- 2014: contributi, 190 miliardi; prestazioni, 216 miliardi; saldo: – 26 miliardi (cifre arrotondate);
- Quota GIAS nel 2014: 110 miliardi di cui 67 miliardi di oneri pensionistici.

Ci sono poi da considerare i trend demografici e i problemi da essi posti all'equilibrio del sistema previdenziale, riassunti in modo sinteticamente efficace nella tabella seguente e nel Rapporto 2016 del Centro studi Itinerari previdenziali. L'invecchiamento della popolazione – è scritto nel documento – è il risultato degli straordinari progressi nella longevità e dell'intenso calo delle nascite. In circa un secolo la speranza di vita alla nascita è quasi

raddoppiata: da poco meno di 42 anni agli inizi del novecento, nel 2014 ha superato gli 80 anni.

I miglioramenti nella sopravvivenza si sono realizzati grazie alla progressiva diminuzione della mortalità a ogni età. Il calo della mortalità infantile si è consolidato all'inizio del novecento, mentre una importante riduzione della mortalità in età adulta si poteva osservare già nella seconda metà del secolo. Questa evoluzione ha spostato velocemente e intensamente il centro della distribuzione delle morti su età progressivamente più anziane. Si tratta di una vera e propria rivoluzione tuttora in atto: nel 2013 raggiungono i 60 anni 92 maschi su 100 e 96 femmine su 100; anche a 80 anni le proporzioni di sopravvissuti raggiungono valori che in passato erano inimmaginabili, e cioè più di 60 maschi e di 75 femmine per ogni 100 individui dello stesso sesso. Per di più, gli individui che superano gli 80 anni possono aspettarsi di sopravvivere, in media, ancora altri 9 anni se maschi e più di 10 se femmine. Questi progressi, già "incredibili" all'inizio di questo secolo, sembrano destinati a continuare anche in futuro. Infatti, le previsioni sulla popolazione elaborate dalle Nazioni Unite, così come quelle dell'Istituto nazionale di statistica in Italia, proiettano la speranza di vita alla nascita ancora in crescita, tanto che fra 40 anni i nati maschi si valuta che avrebbero un'aspettativa di vita di oltre 86 anni e le femmine di 91. All'età di 80 anni, i maschi avrebbero in media ancora circa 12 anni da vivere e le femmine oltre 14.

Il quadro demografico italiano: speranza di vita alla nascita, a 60 e a 80 anni per sesso – Italia 1950-2055

| | Maschi | Femmine |
|--|--------|---------|
|--|--------|---------|

| | 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 | 74.0 | 18.9 | 6.8 | 80.6 | 23.5 | 8.4 |
| 2010-2015 | 80.3 | 23.0 | 8.8 | 85.2 | 27.0 | 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: elaborazioni su dati UN Population Division – World Population Prospects, the 2015 revision

La conclusione è che ci si aspetta che al 2050 la popolazione italiana (immigrazione inclusa) con 80 anni e più ammonti a 8,8 milioni, mentre l'intera popolazione con meno di 15 anni ammonti a 7,4 milioni. Nonostante 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. Gli effetti delle riforme più recenti (segnatamente quella del 2011), che mirano a invertire tale tendenza e ad aumentare l'età al pensionamento, saranno pienamente visibili solo nei prossimi anni. Il risultato – conclude il Rapporto citato – 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.

I dati sul sistema pensionistico smentiscono la ricorrente demagogia *

di Giuliano Cazzola

Si può mentire anche dicendo la verità. È riuscito nell'intento l'Osservatorio sulle pensioni vigenti all'1 gennaio 2016 a cura del Coordinamento attuariale dell'Inps. Come sempre il documento è ricco di dati statistici che, se letti con attenzione e correttezza, consentirebbero di acquisire un quadro realistico del sistema pensionistico italiano (peraltro, nel testo, limitato al settore privato). L'Inps, però, ha voluto richiamare, nell'illustrazione scritta, l'attenzione su alcuni aspetti, finendo in questo modo per orientare, nel consueto senso pauperistico, le valutazioni ed i commenti dei quotidiani e delle tv e quindi l'opinione pubblica.

Si potrebbe parlare, allora, di sviamento informativo premeditato. Il principale degli aspetti che ha ricevuto, nel documento, una particolare sottolineatura, è quello relativo all'importo delle pensioni: una percentuale di poco inferiore al 64% percepisce assegni al di sotto di 750 euro mensili. Il dato è vero, ma le statistiche non possono essere usate nello stesso modo con cui gli ubriachi si servono dei lampioni: per appoggiarsi nel loro incerto procede-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 aprile 2016, n. 11](#).

re e non per vedere nelle tenebre. Non a caso la mancanza di quegli ulteriori chiarimenti che sarebbero stati necessari a spiegare l'effettiva condizione dei pensionati italiani ha determinato il prodursi delle solite litanie: in Italia le pensioni sono basse e quindi i pensionati sono poveri.

Certo, nell'universo delle pensioni c'è di tutto e, mediamente, la vita degli anziani non è facile. Ma sarebbero bastati due caveat per non disorientare nuovamente l'opinione pubblica. In primo luogo non si deve fare confusione tra pensioni e pensionati: le prime (appartenenti ad ogni possibile tipologia) sono 23 milioni (di cui oltre 18 milioni quelle dei settori privati censite nel documento); i pensionati – come persone fisiche – sono 16,3 milioni. Ne deriva – come è scritto nel Rapporto 2016 di Itinerari previdenziali – che «non è corretto parlare di prestazioni ma di pensionati, cioè di soggetti fisici che percepiscono più prestazioni». Infatti, «dal rapporto tra numero di prestazioni su pensionati emerge, quindi, che nel nostro Paese, in media, ogni pensionato percepisce 1,434 pensioni». Il che determina – secondo il Rapporto citato – che la pensione media per ogni pensionato non è pari a 11.695 euro annui (come risulta dividendo l'ammontare della spesa per il numero delle prestazioni), ma di 16.638 euro (corrispondenti alla divisione tra il monte pensioni e il numero dei pensionati).

Ci fermiamo qui, anche se, nel Rapporto, Itinerari previdenziali, estrapolando gli oneri di carattere assistenziale, si spinge fino a dimostrare che la pensione media di carattere previdenziale risulterebbe di 24.450 euro annui (lordi). Ma c'è dell'altro (ecco il secondo caveat). Non ha senso fornire dei dati medi comprensivi di tutte le tipologie di pensioni, includendovi anche trattamenti che per definizione sono ridotti se non addirittura dimezzati (le

pensioni ai superstiti e quelle di invalidità, ad esempio) nonché le prestazioni assistenziali, d'importo modesto. Certo, i dati nel documento dell'Inps ci sono tutti, ma occorre andarseli a cercare, dopo aver scalato il "muro del pianto" dei 750 euro mensili. Il livello medio delle pensioni di vecchiaia/anzianità è pari a 1.147 euro (1.455 gli uomini e 766 le donne). Se fosse specificata separatamente la media delle pensioni di anzianità (il trattamento maschile e settentrionale, per eccellenza) vi sarebbero livelli superiori (pari a più del doppio dei canonici 750 euro).

Si coglie qui un primo elemento su cui riflettere. Il trattamento di vecchiaia è percepito in larga maggioranza dalle lavoratrici perché in generale non sono in grado, per la loro collocazione nel mercato del lavoro, di maturare un'anzianità lavorativa tale da poter accedere al pensionamento anticipato. Purtroppo, l'anzianità contributiva media che sta dietro alla pensione di vecchiaia di una lavoratrice è pari a 25,5 anni (poco più del requisito minimo richiesto). I trattamenti di invalidità (di tipo pensionabile ovvero erogata ai lavoratori in seguito ad un evento che ne ha alterato la capacità lavorativa in mansioni confacenti con le proprie attitudini) sono pari a 663 euro mensili (801 euro gli uomini e 553 le donne); le pensioni ai superstiti (in larghissima maggioranza percepite dalle donne) ammontano a 604 euro mensili (411 nel caso degli uomini e 630 euro in quello delle donne). Il motivo di quest'apparente inversione di tendenza tra i sessi ha una spiegazione banale: i pochi uomini che sopravvivono alla moglie incassano una quota di un assegno più basso, rispetto a quanto normalmente accade a parti invertite.

In Sostanza, il fatto che i trattamenti riscossi dalle donne siano inferiori a quelli degli uomini lo si vede anche in termini rovesciati in caso di premorienza di uno coniugi. Per finire le pensioni e

gli assegni sociali hanno un importo medio mensile pari a 422 euro uguale a quello destinato agli invalidi civili. Anche in queste fattispecie – siamo a livello di trattamenti modesti – le donne sopravanzano di qualche euro gli importi percepiti in media dagli uomini. Le statistiche dell'Osservatorio – a volerle leggere con cura – smentiscono sonoramente un'altra rappresentazione della realtà ormai divenuta una sorta di luogo comune che nessuno osa mettere più in discussione: dopo la riforma Fornero i lavoratori e le lavoratrici non riescono più a varcare l'agognata soglia della quiescenza se non da vecchi macilenti e sfiniti.

I dati sull'età effettiva di pensionamento nel 2015 rendono, invece, testimonianza di quanta barbarie e di quale demagogia sia avvelenato il dibattito previdenziale. Basti solo ricordare che, nel 2015, considerando tutti i regimi censiti (dipendenti privati e lavoratori autonomi) il numero delle pensioni di vecchiaia anticipata/anzianità (grazie anche alle generose deroghe riconosciute ai c.d. esodati) sono state in numero maggiore (157mila) di quelle di vecchiaia (124mila). Nel caso del lavoro dipendente c'è stata addirittura la differenza del doppio (104mila +1,5mila prepensionamenti a fronte di 56mila trattamenti di vecchiaia).

A quale età anagrafica, poi, i lavoratori hanno potuto andare in pensione anticipata nel corso del 2015? L'età media alla decorrenza (includendo i dipendenti privati e pubblici e i lavoratori autonomi) è stata di 60,5 anni (come totale di uomini e donne): in sostanza, 1,4 anni in più dal 2010; 0,6 anni in più dal 2012, quando è entrata in vigore la riforma Fornero. Certo, l'incremento dell'età effettiva di vecchiaia è stato più importante (2,5 anni), per effetto, però, dell'avvio della parificazione del requisito anagrafico delle donne a quello degli uomini. E, infatti, mentre i lavoratori hanno avuto, nel 2015, un incremento di 0,8 anni dal 2010 (0,4

anni dal 2012), quello delle lavoratrici è stato rispettivamente pari a 2,9 anni e a 2,2 anni.

Ma il bello non finisce qui. Nel decreto “Salva Italia”, Elsa Fornero ci mise sicuramente del suo, ma le disposizioni che più hanno inciso sul tasto dolente dell’età pensionabile le ereditò dal precedente Governo di centro destra (a cui la Lega partecipava) soprattutto per iniziativa di Giulio Tremonti, titolare dell’Economia e “beniamino” di Umberto Bossi. Ci riferiamo ai 12 mesi (18 per gli autonomi) della c.d. finestra mobile (per poter esercitare il diritto alla pensione dopo aver maturato i requisiti) che nel 2011 venne incorporata nella soglia anagrafica; all’aggancio automatico all’attesa di vita e all’avvio (estremamente accelerato nel pubblico impiego sotto minaccia di sanzione europea) della parificazione di genere del trattamento di vecchiaia.

Quanto alla c.d. flessibilità della quiescenza (nuovo cavallo di battaglia dei tanti candidati riformatori – per non dire di peggio – delle regole del 2011, essa era prevista dalla legge Dini del 1995: venne cancellata attraverso il c.d. “scalone” di cui alla riforma Maroni del 2004.

I primi incerti passi di una politica di invecchiamento attivo *

di Giuliano Cazzola

Non confondiamo le lucciole con le lanterne (come si diceva una volta prima che l'inquinamento ci privasse di quei miracoli della natura che erano le lucciole). La scorsa settimana, a fronte della predisposizione del decreto riguardante l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 19 della legge di stabilità per il 2016 in materia di part time lavoro/pensione, in tanti si sono precipitati a rappresentare la norma di carattere sperimentale (con un modesto finanziamento per tre anni, per di più ad esaurimento) come una sorta di primi passo verso l'agognato traguardo della flessibilità del pensionamento.

In sostanza, come se si trattasse della flessibilità consentita sulla base delle risorse disponibili. In verità, basterebbe prestare attenzione al titolo della norma (che si riferisce all'invecchiamento attivo) per rendersi conto di avere a che fare con scelte e prospettive diverse. Dove sta scritto che quanti decideranno di avvalersi del part-time – uomo o donna che siano – lo faranno in una logica di male minore rispetto alla (in)possibilità di varcare la soglia

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 aprile 2016, n. 13](#), rubrica *Politically (in)correct*.

della pensione? Quali considerazioni stanno a dimostrare che questa forma di invecchiamento attivo sia in realtà un'uscita di sicurezza rispetto alla quiescenza?

Questa soluzione, quindi, non è pensata come se fosse la flessibilità “che passa il convento”, ma come una scelta di vita diversa compiuta da chi intende uscire gradualmente dal mondo del lavoro senza rimetterci troppo sullo stipendio e sulla pensione. In sostanza, il soggetto che va in pensione anticipatamente, anche a costo di subire un piccolo taglio nell'importo dell'assegno, è una persona che vuole smettere di lavorare (almeno come ha fatto fino al giorno prima). Colui che si ingegna per ottenere il part time lavoro/pensione è una persona che vuole distaccarsi gradualmente dal lavoro. La sfida che l'Italia, al pari degli altri Paesi sviluppati e “in sonno” sul piano demografico, dovrà affrontare non è quella di aprire le porte del pensionamento a persone ancora in grado di lavorare per anni, bensì quella di creare le condizioni – in termini di organizzazione del lavoro, di politiche attive, di strumenti di welfare, di soluzioni contrattuali – affinché i c.d. anziani (che tali non sono più) siano in grado di prolungare la propria vita attiva. Il decreto Poletti, pertanto, è un primo passo, benché – come vedremo – ancora modesto. Vanno salutate con favore, certamente, le “buone pratiche” che si pongono questo obiettivo. Tra queste (e sono veramente poche) merita una segnalazione il draft curato da Link Campus University (Autori vari) dal titolo: Active ageing ed Unione europea: il quadro e le misure di riferimento.

«Le ragioni della centralità delle politiche e delle misure per l'invecchiamento attivo nel sistema italiano – riassumono gli autori – sono davvero molteplici e riguardano:

- l'aspetto occupazionale e dell'aumento della popolazione attiva, nella necessità di favorire la permanenza al lavoro, sostenere un più alto tasso di occupazione, sostenere il rientro al lavoro dei disoccupati adulti, favorire il passaggio generazionale ed il trasferimento dei saperi, soprattutto nell'ambito delle attività legate alla dimensione artigiana del made in Italy.
- L'aspetto finanziario e previdenziale, per sostenere un miglior equilibrio tra persone attive ed inattive, occupati e ritirati dal lavoro e favorire un'uscita morbida e progressiva dall'attività lavorativa.
- L'aspetto sociale e culturale, per mantenere attiva la popolazione il più a lungo possibile, sostenere la formazione continua e l'apprendimento permanente per i lavoratori, promuovere il welfare aziendale e sostenere l'attivazione e l'impegno per la comunità e la società dei pensionati».

Il draft, come riportiamo di seguito, passa sinteticamente in rassegna la legislazione e le iniziative vigenti, in tema di invecchiamento attivo, in alcuni dei principali Paesi europei.

FRANCIA

Ci sono due schemi, il primo prende il nome di *Retraite progressive*. In Francia dopo il pagamento delle 150 rette trimestrali necessarie ad accedere alla pensione e al raggiungimento dei 60-62 anni di età, qualora il lavoratore decidesse di rimanere nel mondo del lavoro – anche part-time, può accedere a parte della pensione, continuando a maturare interessi per quando deciderà di ritirarsi completamente dal mondo del lavoro. Il secondo invece è il *Cumul emploi-retraite*, ovvero un altro schema che combina lavoro e pensione, permettendo così al lavoratore di ricevere lo stipendio dal lavoro e allo stesso tempo la pensione (es. se un neo-

pensionato decide di ritornare al lavoro, può farlo e comunque continuerà a ricevere la pensione mensilmente).

GERMANIA

La pensione può essere raccolta completamente (Full pension, Vollrente), parzialmente (partial pension, Teilrente) nella forma di un terzo o di due terzi della pensione.

Nel caso in cui il pensionato (che percepisce la Vollrente) continui a lavorare e percepisca più di 450 € al mese, la pensione verrà ridotta a seconda delle entrate finanziarie dell'impiego svolto.

SVEZIA

La pensione può essere ritirata al 25, 50, 75 e 100%. Non vi sono regole definite in materia di lavoro dopo la pensione. Il 64.2% dei lavoratori di età tra i 60 e 64 sono impiegati, questo dato scende ai 19.2% tra i 65-69. Il lavoratore può scegliere di andare in pensione tra i 61 e i 67 anni (qualora il datore di lavoro sia d'accordo il lavoratore potrà continuare a lavorare anche dopo i 67 anni). La pensione sarà più alta se il lavoratore decide di ritirarsi dal lavoro più tardi. Se il pensionato lo desidera, è possibile ricevere tutto il fondo pensionistico immediatamente oppure mensilmente.

L'Italia è quindi chiamata a recuperare i propri ritardi e a introdurre la logica dell'invecchiamento attivo nelle proprie scelte, riformando la normativa e le misure, nonché le competenze e le responsabilità istituzionali, alla stregua di quei paesi come la Germania o l'Olanda (dove nel 2050 il 52% della popolazione avrà più di 65 anni) che sono stati in grado di affrontare questa fase di crisi sostenendo l'invecchiamento attivo come asse strategico e componente fondamentale di una più ampia azione, per la promozione dello sviluppo umano.

In verità, però, anche nel BelPaese sono presenti talune esperienze “dedicate”, messe in evidenza nella ricerca soprattutto per quanto riguarda le esperienze aziendali. Il draft indica di seguito un elenco di aziende che attuano politiche di age management, sia operanti in Italia che in Europa (per la maggior parte):

BOSCH

Dal 1999 è attivo il programma Bosch Management Support (BMS) nelle sedi europee della Germania, Austria e GB, e in quelle extraeuropee degli USA, Brasile, Giappone e India.

Partendo da un’ottica di “peer to peer”, il programma si pone il duplice obiettivo di preservare il know-how aziendale di cui sono portatori le risorse over (che in Bosch sono considerate quelle over 65) e motivare il personale senior, agevolando un cambiamento di mansioni che agevoli la transizione, attraverso la creazione di mixed-age teams per la creazione e il successivo lancio di nuove linee di produzione, e la formazione di gruppi di lavoro nei quali i senior, anche in pensione, dietro compenso (a partire dal 2008, Bosch ha stilato una lista di circa 1500 ex dipendenti altamente qualificati, richiamati all’occorrenza come consulenti per brevi periodi di tempo e per specifici progetti), collaborano alla formazione dei nuovi assunti, alla riorganizzazione dei dipartimenti e alla supervisione dei reparti produttivi, soprattutto durante i lanci delle nuove produzioni.

A loro volta, se ancora attivi in azienda, gli over 65 ricevono una formazione concreta sui nuovi software e l’utilizzo delle nuove tecnologie (peer to peer).

Il successo del programma è dimostrato dall’attivazione, nel 2013, di oltre 1000 progetti con oltre 1600 lavoratori coinvolti, che lavorando nei mixed age teams hanno lavorato a nuove linee di prodotto altamente tecnologiche.

BULGARI

Qui e attivo, sempre in sedi extraeuropee, il progetto del Mentoring, che prevede la creazione di progetti ad hoc da svolgere in tandem, con la figura senior che fa da formatore per la figura under 30.

IKEA

La multinazionale dell'arredamento low-cost attua forti politiche di Active Ageing e Age Management in tutte le fasi del rapporto lavorativo, dal recruitment fino al consolidamento.

– Recruitment: le inserzioni di lavoro specificano espressamente che gli annunci sono rivolti a tutti, dagli studenti/neolaureati, ai pensionati /lavoratori senior, che intendono rientrare nel mondo del lavoro o semplicemente cercano entrate extra.

– Jobcentre Plus: nella sede di Cardiff (UK) Ikea collabora al programma inglese "Jobcentre Plus" che favorisce lo sviluppo di opportunità lavorative, nell'ottica del work balance, convinta che l'esperienza dei senior si di sostegno e funga da ponte per le nuove generazioni di dipendenti.

SPI@LEARN

Sviluppo dei servizi per l'impiego, programma anch'esso attivo a Cardiff, che valorizza le competenze interprofessionali dei senior, concepite non come formazione per i neoassunti, ma come sistema fondamentale per fidelizzare la clientela e migliorare i rapporti in forza delle competenze acquisite dai lavoratori più maturi.

VOLKSWAGEN

A partire dal 2008, in Germania, si è cominciato a richiamare gli ex dipendenti, altamente qualificati, in pensione, per reinserirli in azienda nel ruolo speciale di formatori per i nuovi assunti, al po-

sto di nuovo personale, che seppur qualificato anch'esso, ha il deficit di non conoscere l'azienda e non aver mai vissuto la sua realtà.

Punti di forza di queste politiche attive rivolte al personale senior sono:

- facilita di adattamento e re-inserimento, in quanto conoscono l'ambiente e la sua cultura;
- conoscenza delle procedure e del know-how aziendale;
- disciplina derivane dall'esperienza e lealtà nei confronti dell'azienda;
- forte apprezzamento da parte dei colleghi più giovani.

Volkswagen ha ispirato numerose altre aziende, che hanno seguito dopo di lei queste politiche; in primis Bosch (vedi sopra), Gruppo Otto, leader nell'e-commerce, che richiama come formatori esterni gli ex dipendenti, e BMW, che utilizza la formazione e la conoscenza dell'azienda da parte dei senior come migliori tecniche di formazione.

SKODA

(gruppo Volkswagen dal 1991), con un numero di lavoratori senior (fino agli over 60) pari a circa 6000 unita.

- Programma 50+ , ideato con l'obiettivo di non disperdere il potenziale derivante dall'esperienza, dalle competenze e dalla maturità del personale senior:
- dopo 30 di attività, il lavoratore acquista il “senior worker status” che comporta l'automatico spostamento in una posizione diversa più adatta alle capacità del dipendente e un adeguato aggiustamento di stipendio;
- i lavoratori senior, come ricompensa del lavoro in età avanzata, maturano il diritto a un giorno di ferie retribuito più giorni extra

(per anno solare) pi 14 giorni destinati alla fruizione di un soggiorno in Spa;

– creazione di appositi luoghi di lavoro protetti, all'interno degli stabilimenti automobilistici ideati per offrire ambienti di lavoro adeguati ai lavoratori con specifici problemi di salute (non solo dovuti all'età).

– Skoda Check -up: programma ideato e pensato essenzialmente per la sicurezza e la salute dei dipendenti, che prevede programmi di particolare assistenza sanitaria e sociale.

– Formazione continua per i dipendenti e previsione di apposite opzioni di flessibilità lavorativa, modulate sulle esigenze dei dipendenti.

In Italia, le aziende che hanno recepito più nello specifico questo tema sono Vodafone, Loccioni, Philips, ABB e STMICROELECTRONICS, Telecom, Luxottica e Unicredit.

VODAFONE

Dal 2012 è stato attivato il progetto TWO+, che ha coinvolto 128 coppie, formate da un senior e un neoassunto. Ogni progetto ha la durata di un anno ed è suddiviso in 2 fasi della durata di sei mesi ciascuna: nella prima, il lavoratore senior, detto IL BUDDY, forma e trasferisce le competenze ai neoassunti (la c.d. Vodafone Way) che a loro volta nella seconda fase, formeranno il Buddy su nuove tecnologie e nuove tecniche lavorative.

LOCCIONI

Negli stabilimenti di Ancona è attiva la SilverZone, un progetto che punta sul valore delle competenze e delle esperienze, considerando l'età un fattore di scarsa importanza se confrontato le competenze costruite operando concretamente nel corso degli anni. Il SilverZone Network è basato sull'idea del "mentorship program" nel quale il professionista, in pensione, affianca i nuovi

impiegati nella gestione di nuovi e innovativi progetti, combinando nuove tecnologie ed esperienza. Nella SilverZone sono impiegati professionisti altamente qualificati, non necessariamente provenienti solo da Loccioni, valorizzando in questo modo la figura del lavoratore senior al 100%, prescindendo dall'azienda di provenienza.

STMICROELETTRONICS

Qui troviamo l'attivazione delle "quote argento" e "technical staff" che prevedono rispettivamente, una riserva di posti per gli over 50 in fase di selezione e reclutamento, considerati risorse da non perdere, in virtù della esperienza acquisita e dell'alta professionalità nel settore di competenza, e la creazione di gruppi di lavoro di 140 unità con età, competenze e talenti diversi, al fine di condividere esperienza e formazione da un lato e innovazione dall'altro.

PHILIPS

Nel 2014 è stata annunciata la partenza del programma "You@Philips" incentrato sui lavoratori senior, con l'obiettivo del "peer to peer coaching", nel quale la formazione dei senior (in Philips gli over 50) da parte degli under 30 è accompagnata dalla diffusione e dalla trasmissione del know-how derivante dall'esperienza. Fondamentale anche il ruolo delle Philips University che si occupano della formazione e del training dei lavoratori senior, nel settore delle nuove tecnologie digitali.

ABB

Attivazione di un programma di "Reverse Mentoring", in un'ottica di formazione reciproca tra senior e neoassunti.

TELECOM

Il problema dell'active ageing è molto "sentito" essendo oltre il 50 % dei dipendenti over 50

(fonte Telecom.it).

– Laboratorio Working Age, in collaborazione con la fondazione Solidas per analizzare ed approfondire i rapporti intergenerazionali nelle aziende.

– analisi dei punti di forza degli over: forte senso di appartenenza, produttività, versatilità, know-how aziendale ed esperienza

– analisi dei punti di debolezza: mancanza di competenze linguistiche e informatiche, elevati costi di gestione e mantenimento.

– Programma "Io imparo, l'azienda è con te", attivo dal biennio 2012/13 dedicato alla formazione dei dipendenti, tramite la possibilità di iscriversi e frequentare, a spese dell'azienda, corsi di laurea c/o Università Telematica Uninettuno, che ha coinvolto oltre 1500 dipendenti (dato 2012)

– Progetto "Navigare Insieme", in collaborazione con il MIUR, che consente ai senior di apprendere dai più giovani le principali nozioni informatiche di base, tramite l'attivazione delle "palestre informatiche", dove volontariamente i dipendenti junior hanno formato gli over 50, anche in un'ottica di scambio di competenze e conoscenze.

– Maestri di Mestiere, formato da dipendenti Telecom altamente qualificati che divulgano le proprie competenze in collaborazione con professori di licei selezionati sul territorio, con l'obiettivo di creare "una sinergia tra aziende, scuole, Maestri di Mestiere, professori e studenti, valorizzando i migliori studenti, allineando i programmi scolastici alle esigenze delle aziende.

– Virtual Work Space, intranet aziendale rivolta agli scambi generazionali interni – Strategie di Welfare, volte a migliorare la qualità della vita lavorativa dei dipendenti anziani:

– Aree benessere, presenti nelle sedi di Roma, Palermo e Padova

- disbrigo pratiche burocratiche, 38 sportelli presenti in varie sedi (Torino, Milano, Venezia, ecc...) che consentono il disbrigo delle principali pratiche amministrative direttamente in azienda;
- People Caring, servizio di counseling offerto da professionisti esterni per sanare eventuali situazioni di disagio.

LUXOTTICA GROUP

- Maestri del Lavoro, titolo riservato attualmente a 30 over 55, con almeno 25 anni di servizio all'interno dell'azienda, decorati con la Stella al Merito dal Presidente della Repubblica, che si sono distinti per preparazione e competenza tecnica e attaccamento all'azienda.
- Con il nuovo contratto integrativo, Luxottica ha previsto iniziative a sostegno dell'Ageing:
 - rimodulazione delle mansioni dei dipendenti over 55 sulla base di specifiche esigenze personali e di salute;
 - ampie forme di flessibilità nella gestione delle presenze;
 - riconoscimento di forme di collaborazione part-time;
 - prevenzione sanitaria e assistenza in caso di gravi patologie.
 - integrazione anche fino al 100% della retribuzione per i dipendenti assenti da oltre 180 giorni per gravi malattie
 - iniziative di formazione continua, sia rivolte agli over che agli under 50, con la previsione di borse di studio per dipendenti e familiari correlate all'attività dell'azienda.

UNICREDIT

- Progetto Over 55 – Essere Senior in Unicredit, partito a novembre 2013, ha coinvolto gli oltre 14.000 dipendenti over 55 presenti nei vari settori dell'azienda, tramite la compilazione di questionari

- Work life Balance, per contemperare gli interessi e le esigenze dell'intera popolazione aziendale, supportando lo scambio generazionale;
- valorizzazione e riqualificazione delle competenze degli over experienced;
- formazione continua (tutoring) che punti sul rafforzamento delle competenze consolidate e sullo sviluppo di quelle nuove, in conformità anche alle nuove tecniche ed esigenze del mercato;
- mentoring e reverse mentoring
- aggiornamento tecnologico e IT
- laboratori formativi ad hoc
- bilanciamento tra lavoro e vita privata (flessibilità oraria, telelavoro).

Come si può osservare (ancorché si tratti di iniziative poco conosciute) sono coinvolte in queste esperienze grandi imprese, spesso con una dimensione multinazionale. Questa constatazione ci induce a ritenere che il vero limite della norma sia un altro, anche se ignorato nel dibattito: il vincolo dell'accordo con il datore di lavoro il quale probabilmente non avrà interesse ad assecondare i dipendenti che optano per tale soluzione, soprattutto in una piccola impresa. L'argomento è senza dubbio delicato, ma certamente sarebbe stato più opportuno – anche rispetto al carattere sperimentale dell'iniziativa – riconoscere ai lavoratori il diritto ad optare per la soluzione prevista, ad eccezione delle aziende con un limitato numero dei dipendenti, in cui confermare la necessità dell'intesa con il datore di lavoro. Molto meglio, comunque, quanto previsto in un decreto del jobs act con riguardo alla possibilità di inserire il part time dei lavoratori vicini alla pensione nel contesto di un accordo di solidarietà espansiva condizionato alla corrispondente assunzione agevolata di giovani. All'interno della stipula – a livello aziendale da parte delle organizzazioni

sindacali comparativamente più rappresentative – di un “contratto di solidarietà espansiva” sarà possibile anche consentire una forma di pensionamento anticipato per quei lavoratori “che abbiano una età inferiore a quella prevista per la pensione di vecchiaia di non più di 24 mesi e abbiano maturato i requisiti minimi di contribuzione per la pensione di vecchiaia”.

Ma procediamo con ordine. Che cosa deve prevedere il contratto di solidarietà espansiva? Una riduzione stabile dell’orario di lavoro con la conseguente riduzione della retribuzione a fronte della contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale. In questo caso, ai datori di lavoro è concesso, per ogni lavoratore assunto e per ogni mensilità di retribuzione, un contributo (a carico della GIAS-INPS) pari al 15% della retribuzione contrattuale che, per ciascuno dei due anni successivi, si riduce rispettivamente al 10% e al 5%. Per i lavoratori in età compresa tra i 15 e i 29 anni, per i primi tre anni e non oltre il 29°anno di età, la sola quota di contribuzione a carico del datore è dovuta in misura corrispondente a quella degli apprendisti (non potrebbe essere questa un’ulteriore forma di “cannibalizzazione” dell’apprendistato?). Sono previste esclusioni dal beneficio nei casi in cui il datore nei mesi precedenti abbia adottato misure di riduzione del personale o di sospensione del lavoro. Come abbiamo anticipato, è in tale contesto che la contrattazione collettiva, con la medesima finalità di aumentare l’occupazione, può definire forme di “atipiche” di prepensionamento a condizione che gli interessati, a loro domanda, “abbiano accettato di svolgere una prestazione di lavoro di durata non superiore alla metà dell’orario praticato prima della retribuzione convenuta nel contratto collettivo”. Dunque, un mix lavoro (a part time)-pensione, legato a nuove assunzioni. Limitatamente al periodo di anticipazione, il trattamento di pensione è cumulabile con la retribuzione nel limite massimo della “somma corrispondente al trattamento

retributivo perso al momento della trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale”.

Se è più conveniente rispetto al calcolo della pensione, è “neutrale” il numero delle settimane a part time.

Giovani e pensioni: l'utopia dell'uno vale uno*

di Maddalena Saccaggi

Il tasso di disoccupazione giovanile italiano (15-24 anni) è del 37,9%, uno dei più alti d'Europa, i NEET sono 2,3 milioni, gli anziani italiani con più di 65 anni sono 13 milioni, più di un quinto della popolazione italiana, i pensionati nel 2014 erano 16,3 milioni.

Bastano questi dati per mostrare chiaramente come le condizioni attuali di giovani e pensionati suscitino, per ragioni diverse, legittime preoccupazioni. La tentazione a cui stiamo assistendo negli ultimi mesi è quella di cogliere due piccioni con una fava, convinti scientificamente del nesso causale tra il pensionamento di un lavoratore anziano e l'assunzione di un giovane, la c.d. staffetta generazionale.

Ma siamo sicuri che il pre-pensionamento favorisca l'occupazione giovanile? Da quando il fordismo non è più il modello industriale e socio-economico, è difficile immaginare il ricambio generazionale automatico, degli organici: il mercato del lavoro non funziona più come in passato in cui la necessità di

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2016, n. 14.](#)

riempire il posto di lavoro lasciato vuoto dall'anziano equivaleva a un'occasione lavorativa per il giovane. Nella nuova staffetta generazionale non esiste più questo passaggio di testimone, per diversi motivi.

In primo luogo le esigenze delle imprese in termini di risorse umane sono molto più soggette ai brevi cicli di vita dei prodotti, e non è detto che la necessità di avere 10 persone nel 2000 implichi averne 10 anche nel 2016. Oltre a ciò si aggiunga il forte impatto dell'automazione e della digitalizzazione delle imprese, per cui spesso le professionalità proprie dei lavoratori più anziane, caratterizzate magari dalle cosiddette competenze routinarie, possono essere sostituite da macchinari per i quali l'investimento è velocemente coperto dal risparmio sul costo del personale. In ultimo, ma si potrebbero aggiungere molti altri motivi, in Italia abbiamo un tasso di occupazione over 55 più basso di molti paesi d'Europa, gli stessi paesi che hanno una disoccupazione giovanile molto inferiore alla nostra. Un basso tasso di occupazione significa meno consumi, economia più stagnante, e quindi meno lavoro. Difficile quindi pensare che la soluzione sia quella di ridurre ulteriormente i tassi di occupazione degli anziani.

La crescita dell'occupazione giovanile dipende invece da vere politiche attive, formazione, orientamento, centri per l'impiego funzionanti, che, insieme a politiche industriali che possano ridare competitività al nostro paese e alla produttività del lavoro, aiutino l'incontro alla luce del sole tra domanda e offerta di lavoro. Non meno persone al lavoro quindi, ma molte di più.

Tuttavia, nel Paese in queste settimane, Sindacati, Governo, Presidente dell'Inps sembra non comprendano la trasformazione in atto del mercato del lavoro e si siano lasciati sedurre dall'utopia

del prepensionamento come leva per l'occupazione giovanile. Il 2 aprile i sindacati sono scesi in piazza per “cambiare le pensioni e dare lavoro ai giovani”. Il 14 aprile, il Ministro Poletti ha firmato il decreto per il “part-time agevolato” che punta a promuovere il principio dell'invecchiamento attivo. Oggi si pensa ad un prestito bancario per favorire il pre-pensionamento, facendolo coprire agli stessi neo (guardando l'Europa possiamo dirlo senza timori) baby pensionati, in quello che sembra un goffo arrampicamento sugli specchi per convincere l'opinione pubblico di tutto quello che gli economisti stessi sostengono. Il terrorismo psicologico sui possibili pensionati a 75 anni non deve far chiudere gli occhi sul fatto che l'età pensionabile italiana oggi è semplicemente conforme agli standard degli altri paesi.

È infatti curioso notare come la constatazione che l'aumento dell'occupazione giovanile passi da una riduzione del dualismo sul mercato del lavoro, della pressione fiscale e per un aumento della produttività fosse sostenuto nel 2013, dall'accademico Tito Boeri. (Boeri T., Galasso V., Per una vera staffetta tra generazioni).

Non sarà quindi una politica di pre-pensionamento che darà lavoro ai giovani, ma al contrario è necessaria la costruzione di un welfare legato alla persona – quantunque essa sia giovane o anziana – che privilegi, in luogo del sostegno monetario, interventi che promuovano l'employability e la crescita. Occorre iniziare a sciogliere i lacci mentali delle professioni, per i quali se un muratore a 60 anni non può stare su una impalcatura ciò implica un suo pensionamento. Non potrebbe essere un maestro in scuole edili? Usare tutta la sua esperienza empirica per aiutare i giovani ad apprendere un mestiere? E questo è solo un esempio.

Un tale sistema di welfare pone una sfida a vocazione universale, perché garantisce la sostenibilità a tutte le persone, in tutte le fasi della vita e si estende ai temi del benessere, della salute, della previdenza e dell'apprendimento continuo. Si tratta di una riforma che va alla radice delle logiche del welfare attuale, che implica sconvolgimenti, sacrifici iniziali, ma che dobbiamo iniziare a pensare seriamente, per non ritrovarci ogni anno con il consueto mese di discussione sui temi previdenziali, che di certo riesce ad accumunare giovani e pensionati in qualcosa: la noia.

Busta arancione: più i dubbi e le illusioni delle certezze*

di Maddalena Saccaggi

Questa settimana 150 mila italiani hanno iniziato a trovare nella propria casella della posta la c.d. busta arancione. L'operazione ha principalmente il fine di diffondere una cultura previdenziale, soprattutto presso i giovani. La lettera dell'Inps si fa portavoce, quasi fosse un oracolo, del destino previdenziale di noi giovani, ma i dubbi e le illusioni sembrano più numerose delle certezze. Si dubita che il prospetto previdenziale previsto sia da una parte realistico, dall'altra interessi veramente a noi giovani. A rischio di essere imprudenti ed essere tacciati come la generazione del Carpe Diem, quello che a noi interessa è il presente, il lavoro di oggi e quindi l'occupazione.

La busta arancione arriverà a circa 7 milioni di persone: lavoratori dipendenti del settore privato (dunque non i pubblici), dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti e imprenditori) e dei cosiddetti parasubordinati (co.co.pro etc..) e quelli che aderiscono alla gestione separata.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 maggio 2016, n. 15.](#)

Il documento contenuto nella busta arancione serve a dare un'informazione generale sulla pensione che si prenderà una volta maturati i contributi. Le cifre e gli importi della pensione indicati non sono garantiti, ma hanno carattere puramente informativo. La busta contiene: un estratto conto previdenziale, una simulazione della pensione personale e un vademecum per l'accesso tramite Spid (Servizio Pubblico di Identità Digitale), che è il nuovo sistema di login che permette a cittadini e imprese di accedere con un'unica identità digitale a tutti i servizi online Inps.

Le premesse per la stima della pensione futura sono plurime, ci si basa su ipotesi legate all'andamento dello stipendio (stimando una progressione di carriera continua e graduale) e di crescita dell'economia (stimata in media a un +1,5% l'anno). In ultimo (ma non affatto scontato) si prevede che le regole previdenziali non vengano modificate.

Da queste premesse si possono prendere subito le distanze, perché, oltre a essere molto probabile che in un futuro prossimo interverranno modifiche legislative volte alla sostenibilità del sistema previdenziale, il tasso di crescita di produttività che si registra in Italia tra il 2010 e il 2014 è pari solamente allo 0,3 % contro il tasso medio di crescita dell'1,5 % preso in considerazione per il calcolo del prospetto contenuto nella busta arancio.

Quindi, a un giovane lavoratore che ha alle spalle solo 5 anni di contributi non serve a molto la previsione del suo futuro previdenziale, perché di certo la pensione che un giorno egli percepirà, si discosterà dalla busta arancione ricevuta nella primavera 2016, data la bassa produttività del Paese e le probabilissime interruzioni di carriera a cui vanno incontro le nuove generazioni di la-

voratori, senza dimenticare le riforme previdenziali che verranno...

Davanti a un sistema pensionistico in disavanzo, noi non ci aspettiamo un monito, quasi fosse un memento mori, ma il rilancio dell'occupazione e quindi della produttività del Paese. Questo è quello che del resto sosteneva il Boeri accademico tre anni fa (Boeri T., Galasso V., Per una vera staffetta tra generazioni, *La Voce.info*, 24/5/2013). La chiave di volta della previdenza sociale è il rilancio della produttività, infatti da quest'ultima dipende la crescita di occupazione e quindi le pensioni di oggi e di domani. Solo 1 italiano su 5 sa che i contributi versati servono a pagare le pensioni correnti e non quelle future, e solo il 65 per cento degli italiani sa che il sistema pensionistico è in disavanzo.

Per questo motivo è necessario diffondere una vera cultura previdenziale che dica che il cuore della questione delle pensioni di domani è il lavoro di oggi. Produttività e occupazione sono le leve della previdenza sociale che nessuno insegna ai giovani, nemmeno la busta arancione, ma noi non smetteremo di desiderarle.

Il congedo per vittime di violenza di genere. Le attese indicazioni dell'INPS*

di Rosita Zucaro

Le lavoratrici, che abbiano subito violenza di genere, costituiscono una categoria particolarmente vulnerabile all'interno del mercato del lavoro. Infatti la «violenza sulle donne non pregiudica soltanto la loro salute personale, ma può ripercuotersi anche nel contesto lavorativo di riferimento, all'interno del quale la lavoratrice vittima di violenza di genere può avere bisogno di riordinare la propria vita personale e lavorativa al fine di una opportuna conciliazione» (S. F. Sanchez, La violenza di genere nel decreto legislativo n. 80/2015 un primo commento con riferimento ai precedenti della disciplina spagnola, in ADL, n. 4-5, 2015).

In base a tale assunto, e alle richieste da parte dell'ONU e dell'Unione Europea, per la prima volta tali vittime hanno ricevuto una tutela specifica da parte di una norma lavoristica (il “Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere”, adottato con D. P. R del 7 luglio 2015, e avente durata triennale, tra le varie linee d'azione fa specifico riferimento all'inserimento socio-lavorativo delle donne vittime di violenza di genere). Il rife-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 maggio 2016, n. 15.](#)

rimento, come ormai noto, è al D. Lgs. n. 80/2015, dedicato alla conciliazione vita-lavoro, che ha previsto per le donne, che abbiano subito una forma di violenza di genere, un congedo ad hoc.

Fino a qualche giorno fa però la normativa – tra l'altro in un primo momento a carattere sperimentale e ora strutturale, salve eventuali rideterminazioni ministeriali – non era nei fatti pienamente operativa a causa della mancanza delle indicazioni dell'INPS sul punto (circ. n. 65 del 15 aprile 2016).

La misura prevista all'art. 24 del D. Lgs. n. 80/2015 consiste nella facoltà per le lavoratrici, sia del privato (ad esclusione delle lavoratrici domestiche), che del pubblico, che siano state vittime di violenza di genere, e stiano seguendo un percorso di protezione, debitamente certificato, di usufruire di un congedo pari a massimo tre mesi, da godersi nell'arco di un triennio.

Tale opportunità è stata prevista non solo per le dipendenti, ma anche per le titolari di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa. Tuttavia, come precisato all'interno della circolare citata, in tale caso vi è soltanto un diritto alla sospensione del rapporto, cui non corrisponde alcuna indennità.

Per quanto attiene all'ambito di applicazione, condizioni necessarie per l'insorgenza del diritto al congedo per la violenza di genere, sono:

la titolarità di un rapporto di lavoro in corso di svolgimento con obbligo di prestare l'attività lavorativa;
l'inserimento in percorsi certificati dai servizi sociali del Comune di appartenenza, dai Centri antiviolenza o dalle Case Rifugio ex

art. 5 bis del D. L. n. 93/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119/2013.

Il congedo è pari a 90 giornate di prevista attività lavorativa; per cui due mesi di congedo equivalgono a 60 giornate di astensione effettiva dal lavoro. Il congedo, infatti, non è fruibile e indennizzabile nei giorni nei quali non vi è obbligo di svolgere la prestazione lavorativa (ad esempio i giorni festivi non lavorativi, i periodi di aspettativa o di sospensione dell'attività lavorativa, le pause contrattuali nei rapporti di lavoro a tempo parziale misto o verticale).

In ordine, ai termini per il godimento, la circolare n. 65/2016 precisa che i tre anni decorrono dall'inizio del percorso di protezione certificato, e non dall'inizio del primo periodo di congedo goduto. Fondamentale, quindi, richiedere il congedo tempestivamente al rilascio della attestazione in modo da poter godere del congedo nell'arco di un triennio pieno.

La lavoratrice che intenda fruire del congedo deve fornire preavviso al datore di lavoro almeno 7 giorni prima dell'inizio del congedo (eccettuati i casi di oggettiva impossibilità), indicato l'inizio e la fine del periodo. Nella comunicazione deve necessariamente allegare la certificazione relativa al percorso di protezione.

La domanda va presentata anche all'INPS di riferimento, prima dell'inizio del congedo (al limite, anche lo stesso giorno di inizio congedo). Per il momento, la domanda si presenta in modalità cartacea, utilizzando il modello disponibile sul sito dell'Istituto.

Il congedo può essere fruito in modalità giornaliera od oraria, secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva nazio-

nale sottoscritta dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. La fruizione oraria è fissata in un numero di ore pari alla metà dell'orario medio giornaliero (contrattuale) del periodo quadri-settimanale o mensile, scaduto e immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha avuto inizio il congedo.

Nella circolare viene chiarito che anche in assenza della contrattazione, l'eventuale beneficiaria può scegliere tra le due modalità; se la contrattazione prevede una sola delle due, il congedo è fruibile esclusivamente nella modalità indicata, e se è previsto il godimento in modalità oraria, questa è consentita solo in base al criterio generale disposto per legge (quindi metà dell'orario medio giornaliero del periodo di paga quadri-settimanale o mensile).

Ad avviso di chi scrive, tale interpretazione della circolare è erronea, in quanto vincola la contrattazione collettiva a quanto previsto a livello normativo, e impedisce nei fatti una diversa regolamentazione della fruizione oraria del congedo, su accordo tra le parti e nell'interesse primario della lavoratrice vittima. Tra l'altro è palesemente in contrasto con quanto previsto dall'art. 24, comma 7, del D. Lgs. n. 80/2015, il quale indica espressamente che: «restano in ogni caso salve le disposizioni più favorevoli previste dalla contrattazione collettiva». Si ritiene, quindi, che nulla osti a una derogabilità in melius da parte della contrattazione collettiva.

Durante il godimento del congedo in commento, la lavoratrice ha diritto a percepire un'indennità giornaliera, pari al 100% dell'ultima retribuzione da calcolare prendendo a riferimento le sole voci fisse e continuative della retribuzione stessa. In mancanza di diverse previsioni normative, per ultima retribuzione si

intende quella individuata ex art. 23 del T.U. maternità/paternità, ossia quella percepita nel periodo di paga quadri-settimanale o mensile scaduto e immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha avuto inizio il congedo, tenendo presente, le sole voci fisse e continuative. Nel caso di fruizione oraria, la beneficiaria ha diritto a percepire l'indennità in misura pari alla metà dell'indennità giornaliera.

La circolare precisa, inoltre che per quelle lavoratrici che dovessero aver già fruito di periodi di congedo, dall'entrata in vigore della norma (25 giugno 2016), sono tenute a presentare domanda anche per tali periodi in modo da consentire la verifica dei conguagli eventualmente effettuati.

Come rilevato per il congedo parentale a fruizione oraria, anche nel caso di specie, si è verificato un grave disallineamento tra l'introduzione della misura a livello normativo e le indicazioni operative da parte dell'INPS, giunte con quasi un anno di ritardo. L'efficacia delle misure introdotte passa anche e inevitabilmente dal "dialogo" tempestivo tra gli organi preposti a consentirne la fruizione.

[1] Il "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere", adottato con D. P. R del 7 luglio 2015, e avente durata triennale, tra le varie linee d'azione fa specifico riferimento all'inserimento socio-lavorativo delle donne vittime di violenza di genere..

Pensioni: il part-time incentivato in balia di sé stesso*

di Paolo Ballanti

Il decreto firmato il 13 aprile 2016 dai Ministri del Lavoro e dell'Economia attuativo delle disposizioni contenute nell'art. 1 comma 284 della Legge di stabilità 2016, disciplina le modalità di riconoscimento del c.d. "part-time incentivato" per i lavoratori prossimi alla pensione.

La norma si applica ai dipendenti del settore privato a tempo pieno e indeterminato che matureranno entro il 31 dicembre 2018 i requisiti per accedere alla pensione di vecchiaia. Questi lavoratori, potranno trasformare il proprio rapporto in part-time ottenendo mensilmente dal datore una somma corrispondente ai contributi Inps a carico azienda dovuti per le ore non prestate. Per il periodo di prestazione lavorativa ridotta, l'Inps riconoscerà al dipendente la contribuzione figurativa, consentendogli di maturare gli stessi diritti pensionistici del lavoro full time. Il decreto licenziato recentemente dai dicasteri Lavoro ed Economia, declina l'iter di accesso all'agevolazione che, è lecito anticipare, richiede numerosi (e disincentivanti) passaggi burocratici. Prima di tut-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 maggio 2016, n. 16.](#)

to il dipendente dovrà ottenere dall'Inps la certificazione che attesti l'accesso alla pensione entro il 31 dicembre 2018. D'intesa con l'azienda stipulare un contratto part-time, ed infine ottenere il nulla osta della Direzione territoriale del Lavoro e dell'Inps. La normativa, sebbene si preoccupi di favorire un'uscita graduale dal lavoro e una staffetta generazionale, sollecita alcuni spunti di riflessioni.

In primis, la norma colpisce una platea ridotta di soggetti. Stando alla circolare n. 7 del 19 aprile 2016 della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, «risultano interessabili dalle disposizioni in esame gli uomini e le donne che al mese di aprile 2016 hanno un'età anagrafica non inferiore a 63 anni e 11 mesi». E ancora, sottolineano i Consulenti, “restano altresì esclusi i lavoratori che entro il 31 dicembre 2018 pur non maturando l'età pensionabile perfezionerebbero comunque un diritto a pensione diverso da quello di vecchiaia», quale, ad esempio, il pensionamento anticipato. Da non dimenticare che la riforma riguarda il solo settore privato, escludendo ad oggi la schiera dei dipendenti pubblici. Meriterebbe poi una spiegazione, l'esclusione di tutti quei dipendenti che hanno già in essere un rapporto part-time, e che potrebbero avvicinarsi gradualmente alla pensione in cambio di un'ulteriore riduzione dell'orario di lavoro.

Un secondo aspetto, riguarda la necessità per il dipendente “pensionabile” di trovare un accordo con il datore. Un passaggio non scontato, se si pensa che l'imprenditore sarà costretto a privarsi anzitempo di ore di lavoro da parte di soggetti di elevata professionalità ed esperienza, sia pure a fronte di una riduzione del costo del lavoro che, sempre stando alla circolare della Fondazione Studi, raggiungerebbe il 33% in caso di orario part-time pari al 60% di quello ordinario. La norma lascia paradossalmente da so-

lo il lavoratore, senza richiedere l'assistenza di un rappresentante sindacale o, soprattutto per le aziende di grandi dimensioni, la necessità di un accordo aziendale con i sindacati. Quali conseguenze potrà avere un eventuale diniego del datore di lavoro? Non potrà di certo essere classificato come comportamento anti-sindacale. Forse il lavoratore avrà diritto ad un risarcimento del danno? Ma sulla base di quali parametri? La norma tace. Di certo c'è che senza prevedere un'obbligatorietà e un sistema sanzionatorio il peso specifico della riforma diminuisce drasticamente.

Un altro tema che è necessario sottolineare riguarda l'impianto di accesso all'agevolazione: la certificazione rilasciata dall'Inps e, come se non bastasse, il doppio invio del contratto a DTL e Inps stessa, rappresentano un iter burocratico che non ha eguali negli altri sgravi contributivi riconosciuti dall'Ente previdenziale. Il rischio è di penalizzare il ricorso ad una misura che già sconta l'handicap di rivolgersi a un numero ridotto di soggetti.

Non si comprende poi, come il legislatore non abbia previsto vincoli per le aziende, per esempio il rispetto della regolarità contributiva (leggi DURC), richiesta invece per altre agevolazioni, una fra tutte l'esonero contributivo triennale / biennale. E ancora: escludere tutte quelle aziende che nei 6 o 12 mesi precedenti hanno fatto ricorso a licenziamenti collettivi o ad ammortizzatori sociali. Tutti elementi che in altre norme, hanno lo scopo di tutelarne il principio ispiratore. Così com'è stata approvata, la norma è lasciata in balia di sé stessa, con il pericolo che venga utilizzata in maniera fraudolenta e per fini lontani anni luce da quelli che l'hanno animata. Saranno sufficienti, è lecito chiedersi, le task force di ispettori per tutelarne la corretta applicazione?

Una provocazione: per ogni pensionato che usufruisce del part-time incentivato perché non introdurre un corrispondente obbligo per l'azienda di assumere un giovane, anch'egli ad orario ridotto, che si alternerebbe nello stesso posto di lavoro, per esempio con un apprendistato professionalizzante? Le imprese avrebbero il duplice vantaggio, da un lato, di garantire un graduale "passaggio di consegne" e di professionalità, adottando una visione di lungo periodo. Dall'altro, il datore godrebbe di un minor costo del lavoro determinato dal part-time del pensionato e dagli sgravi Inps-Inail per l'apprendista. Un'occasione persa, insomma, per rilanciare l'istituto dell'apprendistato che, stando ai dati Inps dell'Osservatorio sul precariato periodo gennaio – dicembre 2015, sconta un calo del 20% rispetto all'anno precedente. L'apprendistato consentirebbe anche un flusso di contributi "reali" che compenserebbero in parte quelli "figurativi" riconosciuti dall'Inps per il part-time incentivato. Una soluzione che garantirebbe una certa sostenibilità economica, permettendo di rendere strutturale una riforma che, ad oggi, prevede uno stanziamento di soldi pubblici solo per gli anni 2016, 2017 e 2018, con limiti di spesa tassativi, che escluderanno, allo sfioramento del budget, le istanze in sospenso.

Il legislatore dovrebbe chiedersi se la via da seguire è quella di prevedere una serie di misure intermedie, ognuna con una portata limitata, slegate l'una dall'altra senza un disegno uniforme, prive di vincoli per poter essere applicate correttamente. O, al contrario, costruire una filiera normativa che colleghi giovani e anziani, strutturale e in grado di autotutelarsi. Solo in questo modo si eviterà di lasciare non solo le norme, ma soprattutto le persone, in balia di sé stesse..

Parlamento: il vitalizio è morto, è nata la pensione *

di Giuliano Cazzola

Che cosa può esservi di più “politically(in)correct” che parlare serenamente e pacatamente del vitalizio dei parlamentari, presentato ormai alla stregua del più odioso dei privilegi?

Eppure chi scrive – al pari del Marc’Antonio shakespeariano davanti al cadavere di Giulio Cesare – non ha intenzione di celebrare il vitalizio, ma di seppellirlo. E farlo raccontando la verità dei fatti e non la loro caricatura. Che in passato siano stati commessi veri e propri abusi è arcinoto, tanto che su di essi si è costruito un implacabile processo mediatico che non ammette né repliche né precisazioni.

Nel tempo sono state portate modifiche ad un sistema sempre più insostenibile sul piano etico, senza mai dare corso ad un’effettiva svolta. Ad accelerare una decisione operativa sul destino dell’assegno vitalizio, fu un’iniziativa, nell’autunno del 2011, del ministro Elsa Fornero nei confronti dei presidenti delle Camere.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Il Governo – annunciò il ministro, in occasione di un incontro da lei sollecitato – aveva intenzione di applicare, con il criterio del pro rata, il sistema contributivo a tutti i lavoratori a partire dal 1° gennaio 2012. Pur nell’ambito dell’autonomia costituzionale del Parlamento Fornero chiese che i deputati e i senatori mandassero un chiaro segnale nella medesima direzione della riforma che prese il suo nome. L’azione del ministro si era inserita, tuttavia, nel contesto di processi già in corso, anticipandone le scadenze.

La Camera aveva deliberato il superamento, a partire dalla legislatura successiva, dell’assegno vitalizio e la sua sostituzione con un regime pensionistico simile a quello operante nel mondo del lavoro.

Analoga delibera era stata assunta, anche da Palazzo Madama. A Montecitorio, il collegio dei Questori aveva costituito una commissione composta da un deputato per ogni gruppo (chi scrive fu incaricato di coordinarla) con il compito di avanzare una proposta da sottoporre all’Ufficio di Presidenza, in tempi utili a definire la nuova disciplina entro la fine del 2011. Elsa Fornero chiese di non rinviare alla legislatura successiva l’entrata in vigore della nuova disciplina.

E così fu tracciata l’architettura della riforma: a) introduzione dal 1° gennaio 2012 del sistema contributivo che avrebbe operato per intero per i deputati e i senatori che fossero entrati in Parlamento dopo quella data e pro rata per quanti avevano esercitato o stavano svolgendo già il mandato elettivo; b) dalla stessa data i parlamentari cessati dal mandato avrebbero potuto percepire il trattamento di quiescenza non prima del compimento del 60° anno di età per quanti avessero esercitato il mandato per più di un’intera legislatura e al compimento dei 65 anni di età per coloro che avessero versato i contributi per una sola intera legislatura.

In sostanza, l'assegno vitalizio non avrebbe avuto più un futuro. Le sue regole sarebbero rimaste in vigore fino a tutto il 2011. Dal 2012, i parlamentari avrebbero avuto una pensione, pro quota, secondo i calcoli del sistema contributivo.

Il trattamento previsto nella XVI legislatura sarebbe consistito nella somma dei due distinti periodi. Come sempre accade quando si affrontano complesse riforme, la coda del diavolo sta nelle norme che regolano la fase di transizione, soprattutto in un contesto ingarbugliato come quello dell'assegno vitalizio per il quale si intrecciavano veri e propri "regimi di legislatura" che i parlamentari si erano portati appresso anche quando erano intervenute delle modifiche.

Basti pensare che, a quei tempi, solo a Montecitorio, secondo le norme previgenti, avrebbero avuto il diritto di percepire il vitalizio al compimento del cinquantesimo anno di età una trentina tra ex deputati e deputati in carica, se cessati dal mandato, e circa 200 (ex e in carica) prima dei sessanta anni. Altri malumori furono espressi – con qualche ragione – da deputati più giovani, di prima legislatura, che lamentavano l'entità dei sacrifici a loro carico, a fronte della sopravvivenza – a loro avviso – di troppi privilegi a favore di colleghi di lungo corso.

Anche sul fronte della polemica esterna il nuovo sistema, oltre ad apprezzamenti quasi a malincuore, suscitò polemiche, invero non sempre motivate. Cominciamo dalle teorie totalmente abolizioniste di un trattamento previdenziale per i parlamentari. A parte ogni altra valutazione di carattere politico (o, se vogliamo, anche etico), una considerazione di ordine giuridico continua a sembrare incontrovertibile: in Italia tutte le tipologie di reddito da lavoro sono sottoposte non solo a tassazione, ma anche a prelievo contributivo; e danno, pertanto, luogo ad una forma di pensione.

Non si capisce perché dovrebbe essere esclusa da questa regola la sola indennità dei parlamentari.

A tal proposito, è bene poi ricordare che, quando nel rapporto contributivo entrano due soggetti, la ripartizione del contributo è ragguagliata in ragione di 2/3 a carico del dante causa (datore, committente, ecc.) che ha il compito di prelevare e versare anche la parte di contributo (intorno al 9%) spettante al lavoratore. I critici sostenevano, che, con il nuovo modello, la Camera avrebbe dovuto assumere, ex novo, una quota di contribuzione (circa il 24%) a carico del suo bilancio. Un costo in più, dunque. Tale constatazione nasceva da un difetto di informazione. Si era scritto, in quei mesi di polemiche contro i “privilegi della casta”, che i deputati versavano un’aliquota dell’8,56% contro il 33% dei lavoratori dipendenti.

Non era così. Non solo non era corretto, infatti, mettere a confronto un’aliquota complessiva con una quota di essa a carico di una sola delle parti, ma la Camera, per esempio, sopportava, nel regime del vitalizio, l’onere di un’aliquota implicita molto maggiore del 24%. Basti pensare che Montecitorio incassava, all’anno, 12,5 milioni di versamenti contributivi dai deputati e spendeva circa 130 milioni per le prestazioni. In pratica, vi era un rapporto tra entrate e spesa di uno a dieci.

Quando la riforma andrà a regime – tutte le riforme previdenziali hanno tempi lunghi – il rapporto sarà di uno a tre/quattro. Diminuirà, conseguentemente, in maniera crescente il “costo del lavoro” dei deputati. I principali risparmi deriveranno dall’elevazione del requisito anagrafico (visto il numero notevole degli interessati) e dalla riduzione dell’importo delle future pensioni rispetto a quello dei vitalizi (si stimano “tagli” che vanno da

500 ad oltre 2mila euro mensili lordi a seconda del numero di legislature e dell'età: in pratica si tratta di riduzioni sui nuovi assegni pensionistici compresi tra un terzo e la metà, rispetto all'importo dei vitalizi).

Questi concetti meritano di essere meglio spiegati.

Quale è la funzione di un'aliquota contributiva in un sistema previdenziale? Nel sistema retributivo, serve a determinare quanto il titolare dell'obbligazione contributiva è tenuto a versare all'ente pubblico di previdenza obbligatoria a cui il lavoratore è iscritto; nel modello contributivo, svolge in più la funzione di individuare il montante da accreditare al lavoratore.

Nel caso della Camera e del Senato, era operante la liquidazione diretta dei trattamenti. Con le nuove disposizioni non è mutata – con oneri inferiori – soltanto la modalità di calcolo del trattamento: in precedenza si trattava di una percentuale dell'indennità peraltro bloccata da anni (una sorta di metodo retributivo); dopo la riforma, al parlamentare sarà accreditato (in toto o pro rata) – ogni anno – il 33% dell'indennità (di cui il 9% circa sarà oggetto di una ritenuta a suo carico).

Per quanto riguarda le Camere, si verificherà soltanto un cambiamento nella intitolazione delle risorse che già venivano impiegate nell'ambito del modello-assegno vitalizio. Ma la spesa diminuirà anche per un altro motivo: sarà operante una differente normativa della reversibilità, dal momento che, secondo le regole generali, le future prestazioni saranno proporzionate al reddito dei soggetti che le percepiscono.

Un altro cambiamento importante sarà determinato dai criteri di rivalutazione degli assegni erogati. Per gli assegni vitalizi, esisteva

una sorta di clausola-oro, nel senso che mantenevano l'aggancio all'evoluzione delle indennità dei parlamentari in corso di mandato. Dopo la riforma opera un sistema di rivalutazione automatica delle prestazioni legata al costo della vita sulla base delle regole vigenti per tutti i pensionati (e dei cambiamenti che tali regole potranno subire).

Come si vede la riforma è stata seria ed incisiva. Resta il problema dei vitalizi già erogati, per i quali potranno essere stabiliti contributi di solidarietà, anche strutturali, allo scopo di garantire un equilibrio più equo tra le diverse generazioni.

Part-time agevolato per ultrasessantenni: l'uscita graduale dal mondo del lavoro tra sperimentazione e criticità*

di Alessandro Alcaro

Con la Gazzetta Ufficiale n. 115 del 18 maggio 2016, è stato finalmente pubblicato l'atteso Decreto ministeriale 7 aprile 2016 del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attuativo della disciplina sugli incentivi al passaggio al lavoro part-time in prossimità del pensionamento di vecchiaia, di cui all'art. 1, comma 284, della L. n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016), così come modificato dall'art. 2-quater, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Decreto Milleproroghe), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21.

Il contrasto della disoccupazione giovanile e la necessità di rimediare alle disfunzionalità derivanti dall'eccessivo rigore della disciplina del sistema pensionistico costituiscono due dei principali settori di interesse delle *policies* del Governo. L'istituto del c.d. part-time agevolato per gli ultrasessantenni si inserisce appieno in

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19.](#)

tale quadro di politiche pubbliche, risiedendo la necessità di un tale meccanismo nella problematica dell'invecchiamento attivo: come osservato dal Ministro del Lavoro, all'incremento dell'aspettativa di vita corrisponde un allungamento dell'età lavorativa ed una progressiva posticipazione dell'età pensionabile. Vero è che un lavoratore anziano non sarà più in grado di svolgere la prestazione lavorativa con la stessa efficienza di un lavoratore giovane, soprattutto nell'ipotesi di lavori usuranti. In considerazione di ciò, un sistema rigido di uscita dal mondo del lavoro che imponga fino all'ultimo giorno una prestazione a tempo pieno e disponga il riposo dal giorno successivo appare poco razionale.

La ratio della disciplina, pertanto, è quella di introdurre nel nostro ordinamento un meccanismo (sperimentale) di uscita graduale dall'attività lavorativa per i lavoratori prossimi alla pensione, cosicché, se da una parte questi lavoratori avranno a disposizione maggiore tempo libero da dedicare ai propri interessi, d'altra parte la graduale fuoriuscita dovrebbe favorire il ricambio generazionale nelle aziende.

Prima di esaminare nel dettaglio il sistema di incentivi previsto, occorre premettere che la disciplina attuativa del part-time agevolato per gli ultrasessantenni non entrerà in vigore prima del 2 giugno 2016, a causa della tardiva pubblicazione in Gazzetta e del necessario operare della *vacatio legis*.

Essendo pensato come misura sperimentale, il part-time agevolato si applica ad una platea di lavoratori circoscritta: trattasi dei «lavoratori dipendenti del settore privato iscritti all'assicurazione generale obbligatoria o alle forme sostitutive ed esclusive della medesima che hanno in corso un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, che maturano entro il 31 dicembre 2018 il

requisito anagrafico per il conseguimento del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia di cui all'art. 24, comma 6, del D.L. n. 201/2011 e che hanno maturato i requisiti minimi di contribuzione per il diritto al predetto trattamento pensionistico di vecchiaia» (art. 2, comma 1, del Decreto 7 aprile 2016).

In primis occorre che i lavoratori interessati siano stati assunti a tempo pieno e indeterminato, cosicché non potranno accedere agli incentivi economici i lavoratori assunti a tempo parziale, che intendano ridurre ulteriormente l'orario di lavoro. In secondo luogo, si deve trattare di dipendenti del settore privato, risultando così esclusi i pubblici dipendenti ed i lavoratori autonomi. L'esclusione di quest'ultima categoria appare discutibile, in relazione alla ratio dell'istituto, in quanto vi rientrano lavoratori artigianali o agricoli che prestano lavoro manuale, e pertanto giungono maggiormente usurati in prossimità dell'età pensionabile. È previsto l'ulteriore requisito dell'iscrizione dei lavoratori non solo all'assicurazione generale obbligatoria (AGO), ma anche, in alternativa, alle forme sostitutive (ad esempio Fondo Volo o Fondo Dazieri) o esclusive (ad esempio Fondo quiescenza Poste o Fondo generale Ferrovie dello Stato) della stessa.

L'ultimo requisito è il più stringente: possono accedere al part-time agevolato esclusivamente i lavoratori che entro il 31 dicembre 2018 maturino i normali requisiti per accedere alla pensione di vecchiaia. Si deve trattare, perciò, di lavoratori a meno di 3 anni dalla pensione di vecchiaia con almeno 20 anni di contributi. Più precisamente, per i lavoratori (di sesso maschile) iscritti all'AGO ed alle forme sostitutive ed esclusive, l'età di pensionamento fissata dalla riforma Fornero dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018 è pari a 66 anni e 7 mesi, pertanto tali lavoratori dovranno aver compiuto almeno 63 anni e 7 mesi di età entro il

31 dicembre 2018. Quanto alle lavoratrici, l'età di pensionamento dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017 è pari a 65 anni e 7 mesi, mentre sarà equiparata a quella dei lavoratori dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018. Quindi, dovranno aver compiuto almeno 62 anni e 7 mesi nel biennio 2016/17 e 63 anni e 7 mesi nel 2018. Si tratta, perciò, di lavoratori e lavoratrici nati entro il maggio del 1952. La UIL ha paventato il rischio di esclusione dal part-time in esame per le lavoratrici, poiché le donne nate nel 1951 sarebbero già uscite con la finestra mobile nel 2012, mentre quelle nate nel 1952 uscirebbero nel 2016 con 64 anni per effetto del “salvacondotto per i nati nel 1951 e nel 1952” previsto dalla riforma Fornero. I rischi di esclusione sono eccessivamente ingigantiti: ad esempio il “salvacondotto” di cui all'art. 24, co. 15 bis, D.L. 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, richiede il requisito di 20 anni di contribuzione entro il 31/12/2012, e non tutte le lavoratrici potrebbero averlo conseguito. D'altra parte, lo stesso Ministro del Lavoro ha assicurato che in questo primo avvio sperimentale, una quota di donne potrà rientrare nella possibilità del part-time a tre anni dalla pensione, non dipendendo ciò né dal ministero del Lavoro né dalla legge di Stabilità, bensì dalla vigente normativa pensionistica.

L'art. 2, comma 1, del Decreto 7 aprile 2016 definisce la struttura e i benefici dell'istituto. I lavoratori in possesso dei requisiti prescritti potranno accordarsi con il datore di lavoro per trasformare il rapporto di lavoro da full-time a part-time, con riduzione dell'orario di lavoro in misura non inferiore al 40% e non superiore al 60%. È bene osservare come la norma non configura un diritto del lavoratore ad ottenere la trasformazione del rapporto a tempo parziale, giacché sarà necessario il consenso datoriale, e il conseguente accordo da formalizzarsi in un apposito contratto di riduzione dell'orario di lavoro, denominato “contratto di lavoro a

tempo parziale agevolato” (art. 2, comma 2, del Decreto 7 aprile 2016). In questo modo, si garantiscono non solo le esigenze del lavoratore, ma anche quelle datoriali di organizzazione e coordinamento dei tempi e delle modalità delle prestazioni dei lavoratori subordinati.

La fruizione di questo peculiare part-time è incentivata dalla previsione di un duplice beneficio in favore del lavoratore. In primis, questi percepirà mensilmente, oltre alla retribuzione di regola spettante per il tempo parziale lavorato, «una somma pari alla contribuzione previdenziale ai fini pensionistici a carico del datore di lavoro relativa alla prestazione lavorativa non effettuata». In altri termini, l’agevolazione consiste in un ulteriore elemento retributivo (non imponibile a fini fiscali né previdenziali ed assistenziali ex art. 2, comma 4, Decreto 7 aprile 2016) determinato sulla base della contribuzione previdenziale ai fini pensionistici a carico del datore di lavoro calcolata sulla quota di retribuzione non più erogata per effetto della riduzione di orario.

La seconda incentivazione economica consiste nel riconoscimento della contribuzione figurativa commisurata alla retribuzione corrispondente alla prestazione lavorativa non effettuata in ragione del contratto di lavoro a tempo parziale agevolato. In tal modo, il lavoratore prossimo al pensionamento riceverà una retribuzione mensile pari a circa i due terzi di quella del precedente rapporto full-time, ma superiore a quella di un equivalente part-time non agevolato. Tutto ciò senza che il futuro trattamento pensionistico subisca alcuna decurtazione.

Dall’angolo visuale del lavoratore, il part-time agevolato è sicuramente conveniente, ma potrebbe non risultare attraente per i lavoratori con basso salario, le cui esigenze personali o familiari potrebbero non consentire di rinunciare alla maggiore retribu-

zione di un rapporto a tempo pieno. Dall'angolo visuale datoriale, la trasformazione di un rapporto in part-time agevolato potrebbe non essere altrettanto attraente: è vero che in termini di costi contributivi il ricorso all'istituto in esame è neutro, in quanto la quota di contribuzione non versata sulla retribuzione non pagata al lavoratore viene erogata a quest'ultimo sotto forma di incentivo, ma è pure vero che la riduzione dell'orario di lavoro di un dipendente tra il 40% ed il 60% potrebbe richiedere che in quella quota oraria sia qualcun altro a svolgere la prestazione lavorativa.

Il legislatore auspica che ciò induca le aziende ad assumere nuovo personale, evidentemente "pescando" dal bacino della disoccupazione giovanile. Tuttavia, la disciplina del part-time agevolato per gli ultrasessantenni non contempla alcun automatismo tra la riduzione del tempo di lavoro del lavoratore anziano e l'assunzione di un giovane. Evidentemente, si fa affidamento, in una prospettiva di sistema, sui vari incentivi previsti da normative pregresse (si pensi alla decontribuzione per il contratto a tutele crescenti), e sul minor costo del lavoro di un neo-assunto rispetto a un lavoratore con notevole anzianità di servizio. Non è detto che i costi derivanti dall'assunzione del giovane lavoratore siano interamente coperti utilizzando il risparmio sulla retribuzione da versare al lavoratore anziano a seguito della trasformazione del rapporto in part-time, considerando, altresì, che il costo del lavoratore anziano in part-time agevolato è maggiore rispetto ad un lavoratore part-time ordinario, a causa dell'ulteriore voce retributiva esentasse da corrispondere.

Il rischio è che il mantenimento a lavoro del dipendente anziano in part-time e del giovane neo-assunto sia complessivamente più costoso della precedente situazione in cui il lavoro era svolto dal

solo lavoratore anziano assunto full-time. E ciò senza contare che il datore di lavoro potrebbe ritenere più conveniente redistribuire la quota oraria liberatasi con il ricorso al part-time agevolato tra la forza lavoro già disponibile, o non effettuare alcuna assunzione o redistribuzione, ad esempio a causa di una riduzione delle esigenze produttive. Al più, il ricorso all'istituto in esame può fornire l'occasione per consentire un ricambio generazionale graduale in azienda, procedendo all'inserimento di forza lavoro anagraficamente giovane senza dover attendere il pensionamento dei lavoratori anziani, ma contemporaneamente alla loro graduale fuoriuscita dal mondo del lavoro.

La contribuzione figurativa dell'istituto in esame è finanziata nel limite massimo di 60 milioni di euro per l'anno 2016, 120 milioni di euro per l'anno 2017 e 60 milioni di euro per l'anno 2018 (art. 2, comma 3, del Decreto). Rispetto alla platea dei lavoratori potenzialmente interessati, valutata dalla Fondazione Studi Consulenti del Lavoro in 389.000 unità, si tratta di una somma del tutto inadeguata, che si è calcolato essere sufficiente per non più di 20.000 lavoratori. Lo stesso Ministro del Lavoro ha mostrato di esserne consapevole, ammettendo la limitatezza dei finanziamenti, ma garantendo un loro rafforzamento qualora ciò si rendesse necessario.

L'art. 3 del Decreto 7 aprile 2016 dispone la procedura per l'ammissione al part-time agevolato, basata su un'articolata interazione tra datore di lavoro, INPS e Direzione territoriale del lavoro (DTL). Preliminarmente, l'INPS dovrà certificare il possesso da parte del lavoratore dei requisiti pensionistici utili per l'accesso alla pensione di vecchiaia entro il 31 dicembre 2018. Solamente ottenuta la certificazione previdenziale, lavoratore e datore di lavoro potranno stipulare il contratto di lavoro a tempo

parziale agevolato, la cui efficacia sarà, tuttavia, momentaneamente sospesa. Sarà, infatti, necessario trasmettere alla DTL competente per territorio il contratto di lavoro affinché la medesima, previo esame delle previsioni contrattuali, rilasci il provvedimento di autorizzazione di accesso al beneficio. La DTL ha cinque giorni lavorativi per rilasciare il provvedimento autorizzativo, altrimenti opera il silenzio-assenso. Eppure, l'efficacia del contratto di lavoro a tempo parziale agevolato sarà ancora sospesa, giacché il datore di lavoro, acquisito il provvedimento di autorizzazione della DTL o trascorsi inutilmente i predetti cinque giorni lavorativi, dovrà trasmettere istanza telematica all'INPS, contenente il dato identificativo della certificazione al diritto, le informazioni relative al contratto di lavoro e le informazioni necessarie ad operare la stima dell'onere del beneficio. L'INPS dovrà verificare la disponibilità dei fondi e rispondere entro 5 giorni lavorativi, accogliendo la richiesta oppure rigettandola nel caso di fondi insufficienti. In tal caso, non è previsto l'operare del silenzio-assenso. Gli effetti del contratto decorrono dal primo giorno del periodo di paga mensile successivo a quello di accoglimento dell'istanza telematica da parte dell'INPS.

La procedura descritta nel decreto ministeriale risulta essere eccessivamente complessa, ridondante in alcune sue fasi: non si comprende ad esempio perché l'INPS debba certificare i requisiti pensionistici ancor prima della stipula del contratto, quando in ogni caso essa sarà nuovamente coinvolta nella procedura a seguito di istanza telematica successiva ad autorizzazione della DTL, ben potendo svolgere questa verifica in tale fase. Inoltre, la mancata previsione del silenzio-assenso nel caso di inutile decorso del termine previsto per l'accoglimento o il rigetto dell'istanza telematica da parte dell'INPS può determinare, specie nei primi

tempi di applicazione della procedura, un ulteriore allungamento dei tempi.

L'INPS, con la circolare n. 90 del 26/05/2016, ha fornito le istruzioni di dettaglio in merito all'attuazione del part-time agevolato, integrando la procedura di cui al decreto ministeriale con l'individuazione del procedimento telematico di certificazione previdenziale, accessibile ai lavoratori attraverso l'utilizzo del PIN ovvero utilizzando l'assistenza degli enti di patronato, e fornendo le istruzioni specifiche per la presentazione e definizione dell'istanza telematica per l'ammissione al beneficio. Risultano non definite, tuttavia, precise istruzioni di taglio prettamente operativo circa le modalità di trasmissione del contratto di lavoro a tempo parziale agevolato alla DTL ed il rilascio del provvedimento di autorizzazione.

In conclusione, si può affermare che la misura del part-time agevolato per gli ultrasessantenni presenta potenzialmente le caratteristiche per configurarsi quale un buono strumento per favorire l'uscita graduale dall'attività lavorativa, sebbene il voluto carattere sperimentale sembra aver pregiudicato eccessivamente l'istituto, con riguardo alla limitata platea dei beneficiari ed ai finanziamenti disponibili, neppure sufficienti qualora tale misura fosse utilizzata estensivamente. Inoltre, la procedura per l'ammissione al beneficio, per la sua complessità e per talune lacune procedurali, rischia di ostacolare ulteriormente il ricorso all'istituto in esame. L'obiettivo di favorire il ricambio generazionale in azienda risulta, invece, non trovare efficace sostegno nel dato normativo, mancando qualunque automatismo tra la trasformazione del rapporto in part-time e l'eventuale assunzione di un giovane lavoratore, o una normativa che determini la costituzione di un binomio lavoratore anziano/lavoratore giovane, come ad esempio nel Contratto di generazione francese.

Il graduale trasferimento di competenze dal lavoratore anziano a quello più giovane destinato a sostituirlo negli anni successivi, principio fondante di qualsiasi efficace ricambio generazionale in un contesto lavorativo, non trova alcun incentivo diretto nella misura in esame. In definitiva, considerando anche che l'agevolazione interessa esclusivamente coloro che potranno conseguire la pensione di vecchiaia entro la precisa data del 31 dicembre 2018, si ha l'impressione che il part-time agevolato per gli ultrasessantenni si configuri quale "misura-ponte" nell'attesa di un prossimo intervento legislativo, da tempo auspicato, finalizzato ad anticipare il momento del pensionamento di questa specifica classe di lavoratori, rimediando all'eccessiva rigidità della Riforma Fornero.

Qualcuno volò sul nido... dell'APE*

di Giuliano Cazzola

In un video pubblicitario un negoziante tenta di vendere ad un cliente (che vuole acquistare una colla per piastrelle e pavimenti di una particolare marca) un prodotto “tipo”. La stessa cosa sta facendo il governo Renzi con i sindacati e con quanti, nel corso di questi mesi, hanno, al suono di “altissimi lai”, ribadita l’esigenza di introdurre elementi di flessibilità nell’accesso al pensionamento, modificando i requisiti previsti dalla riforma Fornero. Per quanto è stato fino ad ora esposto, l’Ape è, infatti, una flessibilità “tipo”, o, ancor meglio, una simil-flessibilità, una sorta di sottoprodotto che costa poco e consente di realizzare, più o meno, il medesimo obiettivo.

Ma la differenza è sostanziale. Mentre le proposte di cui si è parlato fino ad oggi – con dovizia di propaganda accorata sui media – prevedevano un intervento strutturale sul sistema proprio sul punto cruciale dell’età pensionabile, l’Ape consentirà la trasformazione del trattamento erogato al momento della maturazione del diritto in una garanzia per un prestito a carico del circuito bancario/assicurativo a copertura di un periodo di anticipo fino

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 giugno 2016, n. 22.](#)

ad un massimo di tre anni dal requisito previsto per la pensione di vecchiaia.

In sostanza, la riforma Fornero è salva, perché l'Inps prenderà in carico il lavoratore/pensionando soltanto quando egli avrà varcato le soglie anagrafiche (e naturalmente contributive) stabilite dall'articolo 24 del decreto Salva Italia; non un minuto prima. Non ci sarà, quindi, l'inevitabile incremento di spesa pensionistica che – a dire di Tito Boeri – sarebbe stata recuperata in quel lungo periodo in cui “saremo tutti morti”, attraverso l'erogazione, nel tempo, di assegni di importo inferiore, in conseguenza della minore anzianità contributiva maturata e degli effetti degli eventuali correttivi di carattere attuariale.

Questo, in estrema sintesi, il meccanismo: il lavoratore si ritira con un anticipo che al massimo può essere di tre anni rispetto all'età di vecchiaia; percepisce un trattamento (l'Ape, appunto) che, di fatto, rappresenta un anticipo sulla pensione e che verrà poi restituito con una decurtazione dell'assegno previdenziale (entro un limite massimo del 15% e con agevolazioni fiscali per i redditi più bassi) nel momento in cui esso viene maturato, spalmato su un piano di ammortamento di 20 anni.

L'anticipo è finanziato dalle banche, ma viene versato dall'INPS che si incarica di organizzare le convenzioni con gli istituti di credito. In caso di premorienza prima del saldo, la rata del prestito non sarà girata sul trattamento di reversibilità (come sarebbe giusto) ma verrà coperta (si dice) da un'assicurazione (o finirà ... in cavalleria?).

Anche se non si conoscono ancora gli aspetti tecnici più importanti, si sprecano sui media i conteggi riguardanti le possibili rica-

dute sull'ammontare dei trattamenti per coloro che sceglieranno l'Ape. A questo proposito non si deve dimenticare, però, che anche nella proposta Damiano-Baretta (che ha tenuto la scena, ancor più che quella di Tito Boeri) la pensione sarebbe stata calcolata sulla base dei requisiti di anzianità vigenti al momento dell'anticipo. Su quell'importo, sostanzialmente il medesimo da garantire con il prestito, sarebbe scattata una penalizzazione economica (aggiuntiva) del 2% (se non del 3%) per ogni anno in meno rispetto al limite di vecchiaia.

Certo, nell'Ape, oltre alla riduzione fisiologica dovuta all'anticipo, opererà anche quella determinata dalla restituzione ventennale del prestito, maggiorata del tasso di interesse (a carico di chi?). Si tratta di mettere a confronto – per essere corretti – l'ammontare di tale importo, dovuto al marchingegno dell'Ape, con quello derivante dalla penalizzazione economica made by Damiano. Inoltre, occorrerà valutare quale sarà l'effetto delle agevolazioni fiscali annunciate per i disoccupati e i lavoratori sottoposti a mansioni usuranti (oppure, secondo altre versioni, sui percettori di bassi redditi). Infine, l'anticipo, tramite prestito, potrebbe essere accompagnato (ove vi siano le condizioni di adesione del lavoratore ad una forma di previdenza complementare) dalla contemporanea liquidazione della pensione a capitalizzazione. Nelle “Considerazioni del Presidente” in occasione della presentazione del Rapporto per l'anno 2015 della Covip, il 9 giugno scorso, si faceva, infatti, riferimento alla “possibilità di accedere in via anticipata alle prestazioni pensionistiche complementari per coloro che si vengano a trovare in situazioni di disagio per la perdita del lavoro in età avanzata, ma non ancora sufficiente per conseguire il trattamento pensionistico obbligatorio”. Ciò – proseguiva la relazione – “al fine di accompagnarli redditualmente sino al momento

della percezione della pensione di base, attenuandone così le difficoltà”.

In realtà, sarebbe opportuno consentire solo a questi soggetti la possibilità di avvalersi dell'Ape. Da quanto è dato comprendere dalle prime enunciazioni la platea dei possibili utenti – almeno per quanto riguarderà la normativa – sarà più ampia, nel senso che l'anticipo sarà consentito anche a quanti volessero avvalersene a prescindere dall'essere o meno occupati. Nei fatti, però, l'Ape è destinato a diventare una sorta di “ultima spiaggia” per chi non dispone di alternative oppure ha la necessità di aderirvi a causa di pressanti scelte di vita. In sostanza, allo “stato dell'arte” sembra che si stia avverando – un po' paradossalmente – la previsione di Mario Monti durante una recente intervista televisiva. E cioè che la professoressa Elsa Fornero aveva condiviso, nel dibattito, alcune proposte di modifica della riforma (che porta il suo nome) ben più ampie e destrutturanti di quelle a cui si è reso disponibile il Governo nell'incontro con i Sindacati.

Linee guida INPS per i dipendenti del privato su esenzione dalle fasce di reperibilità in malattia *

di Elisabetta Iannelli

I lavoratori in malattia, come è noto, devono restare reperibili nel proprio domicilio per la visita medico-legale di verifica da parte dell'INPS del loro stato di salute. Per i malati ed invalidi la cui condizione sia già certificata, è stata prevista da diverse normative l'esenzione da tale obbligo di reperibilità. Il 7 giugno scorso, l'INPS ha emanato la più recente circolare n. 95 che specifica nel dettaglio i termini di esenzione dalle fasce orarie di reperibilità dei lavoratori privati, affetti da malattie gravi o con invalidità civile superiore al 67%.

Il documento INPS segna un importante passo nell'applicazione della disciplina, modificata recentemente con i decreti attuativi del Jobs Act (Decreto 11 gennaio 2016 interministeriale Welfare-Sanità "Integrazioni e modificazioni al decreto 15 luglio 1986, concernente le visite mediche di controllo dei lavoratori da parte dell'Istituto nazionale della previdenza sociale." (GU Serie Generale n.16 del 21-1-2016) di attuazione dell'art. 25 del D. Lgs.14

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 giugno 2016, n. 22.](#)

settembre 2015, n. 151 (disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 – GU Serie Generale n.221 del 23-9-2015 entrato in vigore dal 24/09/2015)), poiché fornisce chiarimenti sui requisiti che giustificano l'esenzione dall'obbligo di reperibilità, per i lavoratori dipendenti del settore privato, la cui assenza sia connessa con patologie gravi che richiedono terapie salvavita, comprovate da idonea documentazione della struttura sanitaria, oppure con stati patologici connessi a situazioni di invalidità riconosciuta in misura pari o superiore al 67%.

La circolare delinea specificatamente il ruolo centrale del medico di famiglia il quale, accertate le condizioni del malato, nel compilare ed inviare per via telematica all'INPS e al datore di lavoro il certificato di malattia dovrà, ove ne ricorrano le condizioni, barrare la casella "terapie salvavita" ovvero "invalidità", per evitare che il malato sia sottoposto a visita medico legale in quanto non necessaria.

L'INPS precisa che la circolare 95 si riferisce esclusivamente ai lavoratori subordinati appartenenti al settore privato (in stretta e corretta attuazione di quanto previsto nella normativa di rango legislativo e nei decreti ministeriali) e che, quindi, non riguarda i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS.

Questa esplicita esclusione, che rispetta la normativa applicabile dall'ente previdenziale, fa riemergere con risalto l'ingiusta disparità di trattamento riservata ai lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS, già segnalata da più parti in passato, e da

ultimo all'indomani della emanazione dei decreti attuativi del Jobs Act.

I lavoratori autonomi, ai quali è riconosciuta una minima indennità di malattia, rimangono costretti a casa per essere sempre reperibili in caso di visite fiscali per l'accertamento della malattia. È necessario ed urgente che venga esteso anche a questi lavoratori, nei casi analoghi a quelli previsti dalla circolare INPS, il diritto fondamentale alla "libertà di circolazione in malattia".

Le chiare indicazioni sulle modalità applicative dell'esenzione dalla reperibilità contenute nel provvedimento INPS, d'ora in poi, potranno, invece, essere un punto di riferimento anche per i lavoratori pubblici, il cui comparto è stato il primo ad essere esentato dalle fasce di reperibilità con il DPCM n. 206 del 2009 emanato su sollecitazione della Federazione italiana delle Associazioni di Volontariato in Oncologia (F.A.V.O.).

Nelle linee guida, allegate alla circolare INPS 95/2016 (all. 2) ed elaborate di concerto con il Ministero della Salute ed il Ministero del Lavoro, l'Istituto previdenziale entra anche nel merito della definizione di "terapie salvavita" proponendo un innovativo ed interessante distinguo tra terapie vitali e salvavita, ove alle prime sono riferiti quei trattamenti terapeutici la cui regolare assunzione, anche nelle cronicità, è finalizzata a prevenire o ad evitare il peggioramento dello stato di salute e spesso non comporta incapacità al lavoro; mentre le terapie salvavita sono definite come "cure indispensabili a tenere in vita" caratterizzate dall'essere trattamenti che pongono rimedio a potenziali effetti letali connessi ad una patologia in atto, ovvero che consistano in interventi immediati nella fase acuta di malattia, per salvare la persona dalla morte.

La distinzione tra terapie salvavita e terapie vitali è un tema “scottante” per le non semplici ricadute applicative in campo giuslavoristico. Molteplici diritti sono connessi al riconoscimento o meno di una terapia come salvavita.

Accade non di rado che lavoratori affetti da malattie gravi in trattamento terapeutico, si rivolgano alle associazioni di volontariato che si occupano delle rispettive patologie, o ai sindacati, per richiedere chiarimenti o per essere tutelati in ordine a dinieghi nell’attribuzione del connotato di terapie salvavita che giustifica le assenze sul lavoro.

In assenza di riferimenti normativi chiari ed inequivocabili, non è facile comprendere che alcune terapie, pur se necessarie ad evitare la ricomparsa o progressione di una grave malattia, come ad esempio quella oncologica, potrebbero non rivestire il connotato di “salvavita” ai fini medico-legali o giuslavoristici.

Il dibattito sulle terapie salvavita è aperto, e saranno utili approfondimenti e confronti tra tutti gli addetti ai lavori (medici legali, medici generalisti e specialisti delle diverse patologie, organizzazioni sindacali ed associazioni dei malati, giuslavoristi) per giungere ad una definizione condivisa.

L’allegato 2 alla circolare 95 dell’INPS, sviluppato il tema delle terapie salvavita, entra poi nel dettaglio e specifica la lista di riferimento per individuare quali situazioni patologiche comportano il diritto all’esonero dalle fasce di reperibilità.

Tra queste, per quanto riguarda specificatamente i malati di cancro, le linee guida dell’Istituto precisano che possono essere esen-

tati dalle fasce di reperibilità i lavoratori affetti da “neoplasie maligne in trattamento: chirurgico e neoadiuvante, chemioterapico antitumorale e/o loro complicanze, radioterapico”.

La sussistenza dei requisiti per l'esenzione dalla reperibilità in malattia rimane comunque soggetta a possibili verifiche da parte dell'INPS che ha potere di svolgere azioni di controllo, sia autonomamente sia su richiesta del datore di lavoro, al fine di accertare fatti e situazioni che comportano il verificarsi o meno del rischio assicurativo, presupposto della prestazione.

Pertanto, pur venendo meno, nelle fattispecie oggetto della norma, l'onere della reperibilità alla visita medica di controllo, posto a carico del lavoratore nell'ambito delle fasce orarie stabilite dalla legge, rimane confermata la possibilità per l'INPS di effettuare comunque controlli, sulla correttezza formale e sostanziale della certificazione e sulla congruità prognostica ivi espressa.

Le ricadute positive delle linee guida INPS potranno essere molteplici: semplificazione delle procedure per i medici di medicina generale nella compilazione del certificato medico telematico di malattia, riduzione del rischio di abusi in mancanza di diritto all'esenzione, eliminazione di visite di controllo inappropriate e, soprattutto, recuperata serenità dei lavoratori affetti da gravi patologie che non si sentiranno più costretti a dover rimanere chiusi in casa ad attendere la visita di controllo del medico legale.

INPS “spigolando” nel XV rapporto*

di Giuliano Cazzola

La settimana scorsa, in quella che nel “bel tempo che fu” (prima dell’invasione da parte dei nuovi Lanzichenecchi) si chiamava “solennità del Parlamento”, è stato presentato il XV Rapporto annuale dell’Inps (riferito all’anno 2015).

Si deve riconoscere al Presidente factotum Tito Boeri – il quale ha svolto una relazione di sintesi – di aver innovato parecchio, rispetto a taluni suoi predecessori, nella diffusione dei dati statistici, anche se talvolta non si sottrae alla tentazione di farne uso per sostenere proprie tesi e suggerire politiche da lui – importante studioso della materia – ritenute necessarie.

Gli aspetti meritevoli di un’illustrazione e di un commento sarebbero tanti, ma in una rubrica che si definisce “politically (in)correct”, l’attenzione deve essere rivolta prioritariamente all’esame delle questioni giudicate “politicamente corrette” dal Governo, dai gruppi parlamentari, dai sindacati e – alla fine della fiera – dai talk show, ormai abituati a dedicare ore di trasmissione – con dovizia di rappresentazione di casi “drammatici” – fino a

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 luglio 2016, n. 25](#), rubrica *Politically (in)correct*.

far diventare vere e proprie tragedie umane, circostanze soltanto spiacevoli per alcuni nostri concittadini.

L'opzione-donna

Cominciamo dalla c.d. opzione donna, ricordando brevemente la vicenda (di cui si è già parlato in questa stessa rubrica con il titolo “Opzione donna: la pagheranno milioni di pensionati”). Si tratta di una tipica forma di flessibilità introdotta sin dal 2008 dall'articolo 1, comma 9, della legge 23 agosto 2004, n. 243 (la riforma Maroni).

La misura aveva carattere sperimentale fino al 31 dicembre 2015 e nasceva a causa del brusco innalzamento da 57 a 60 anni del requisito anagrafico minimo per conseguire la pensione di anzianità (il c.d. scalone) che quella stessa legge imponeva, a partire dal 2008, fermo restando il raggiungimento di almeno 35 anni di anzianità contributiva. Poiché l'età pensionabile di vecchiaia per le donne era allora pari a 60 anni vi sarebbe stata di fatto l'eliminazione della pensione di anzianità per la generalità delle lavoratrici.

Così, fu concesso di continuare a conseguire il trattamento pensionistico di anzianità all'età di 57 anni per le lavoratrici dipendenti e a 58 anni per le lavoratrici autonome, in presenza di un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni, ove già in possesso di questi requisiti alla data del 31 dicembre 2015, purché optassero per il calcolo del trattamento pensionistico con le regole del sistema contributivo.

Negli anni seguenti, la norma Maroni non era mai stata messa in discussione dalle leggi successivamente intervenute in tema di

pensioni, salvo l'aver stabilito, al momento dell'entrata in vigore di quella specifica disciplina, l'applicazione dei requisiti derivanti dall'aggancio automatico all'incremento dell'attesa di vita (il che comportava l'aggiunta di qualche mese al requisito dei 57 e dei 58 anni) e dalla introduzione della c.d. finestra mobile ovvero di un arco temporale (un anno per le lavoratrici dipendenti e 18 mesi per quelle autonome) da trascorrere, dopo aver maturato i requisiti, prima di poter accedere al trattamento pensionistico.

Ecco, allora, il punto controverso: entro la scadenza prevista della fine del 2015 (quando l'opzione sarebbe cessata) per potersi avvalere della prerogativa del pensionamento anticipato bastava aver maturato i requisiti (57 o 58 anni di età + 35 di contributi) oppure era necessario anche aver completato l'arco temporale della c.d. finestra mobile?

Le diverse conseguenze erano evidenti: nel primo caso il 2015 sarebbe stato un anno a disposizione per quante, entro il 31 dicembre avessero maturato i requisiti (pur dovendo attendere il trascorrere del tempo della "finestra" per poter accedere al pensionamento. Secondo l'interpretazione, sostenuta dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), entro il 31 dicembre 2015 dovevano essere terminate, sia la maturazione dei requisiti, sia il trascorrere del periodo della "finestra". Un' eventuale modifica avrebbe richiesto quindi una copertura finanziaria.

Così, l'Inps, pur essendo da tempo orientato a dare l'interpretazione più favorevole, aveva dovuto adeguarsi. Ecco, dunque, che il ruolo del "vendicatore mascherato" è toccato alla legge di stabilità per il 2016, la quale ha esteso la facoltà della opzione-donna "anche alle lavoratrici che hanno maturato i requisiti previsti della predetta disposizione, adeguati agli incrementi della

speranza di vita entro il 31 dicembre 2015, ancorchè la decorrenza del trattamento pensionistico sia successiva a tale data, fermi restando il regime delle decorrenze e il sistema di calcolo delle prestazioni applicati al pensionamento di anzianità” di cui si tratta.

In buona sostanza, è stata confermata la decorrenza imposta dalla c.d. finestra mobile, ma essa non incide più sul diritto all’esercizio dell’opzione e al conseguimento della pensione. Interessante, poi, è notare – lo faceva la relazione tecnica – la stima del numero di lavoratrici che, nell’intervallo di decorrenza compreso tra gennaio 2016 e gennaio 2017, avrebbero potuto usufruire del regime sperimentale: 17.500 dipendenti private; 7.500 lavoratrici autonome; 7.800 dipendenti pubbliche.

Nel 2015 non vi sono stati, nel complesso, scostamenti significativi rispetto alle previsioni. Nei settori privati il numero degli assegni (19.905) è risultato inferiore, mentre è stato più elevato nei comparti pubblici (8.297).

La tab. 1 consente di osservare l’andamento della “opzione donna” dal momento della sua entrata in vigore evidenziando come il suo utilizzo, dapprima ignorato, abbia assunto consistenza, man mano che aumentavano, nei diversi regimi e secondo le modalità e le scadenze previste, i requisiti anagrafici del pensionamento per le lavoratrici.

Tab.1 – OPZIONE DONNA

| Anno di decorrenza | Gestioni private | Gestioni pubbliche |
|--------------------|------------------|--------------------|
| 2008 | | 4 |
| 2009 | 52 | 49 |
| 2010 | 494 | 170 |
| 2011 | 1.328 | 403 |
| 2012 | 5.511 | 1.646 |
| 2013 | 8.823 | 2.439 |
| 2014 | 11.568 | 3.911 |
| 2015 | 19.905 | 8.297 |
| TOTALE | 47.681 | 16.973 |

Fonte- INPS

Nel Rapporto – riportiamo il brano – è calcolato anche l'ammontare della riduzione media dell'assegno per le lavoratrici che si sono avvalse dell'opzione: "In media il trattamento pensionistico maturato con le regole dell'opzione donna, per le lavoratrici del settore privato, è pari a 977 euro (poco più dei 51% come tasso di sostituzione medio, ndr). Una buona proxy della quota di pensione cui hanno rinunciato queste lavoratrici non proseguendo l'attività lavorativa è data – prosegue il testo – dalla differenza tra la pensione da loro percepita e quella erogata alle lavoratrici che hanno ottenuto il pensionamento anticipato nel 2015.

Dati i requisiti che consentono l'opzione, infatti, non scegliendo l'opzione donna la maggior parte di loro si sarebbe pensionata con l'anticipata. La riduzione media così stimata ammonterebbe a poco più del 35 per cento". Si tenga conto che, nel 2015, l'apertura su tale opzione è stata finanziata mediante un diverso calcolo della perequazione automatica che ha riguardato l'intera platea dei pensionati.

Il part time agevolato

Varato il decreto interministeriale che ha dato attuazione al part time lavoro/pensione previsto nella legge di stabilità per il 2016 la normativa è nota. Viene introdotto un regime transitorio per i dipendenti del settore privato che maturino entro il 31 dicembre 2018 il diritto al pensionamento di vecchiaia e che siano titolari di un rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato: costoro, d'intesa con il proprio datore, possono – a condizione di aver maturato all'atto della stipula della propria variazione contrattuale, i requisiti minimi di contribuzione per il diritto al predetto pensionamento – trasformare il rapporto a tempo parziale con una riduzione dell'orario complessivo in una percentuale compresa tra il 40% ed il 60%. Oltre alla retribuzione relativa alla prestazione lavorativa "ridotta" i lavoratori interessati percepiranno una somma mensile, corrisposta dall'imprenditore, pari alla contribuzione previdenziale a fini pensionistici relativa alla "parte" non lavorata.

Tale importo è esente da Irpef e non è soggetto ad alcuna contribuzione. Il Legislatore, poi, riconosce per i periodi di riduzione della prestazione lavorativa una contribuzione figurativa commisurata alla retribuzione corrispondente alla prestazione lavorativa

non effettuata. Quindi l'importo della pensione non subisce decurtazioni. Anche questa soluzione (che potremmo riferire alle politiche di "invecchiamento attivo") ha conosciuto la sua quota di gloria mediatica (che è sempre intensa, ma breve e fugace, giacché le notizie, anzi le news, sono come il pesce che non riesce a durare tre giorni senza puzzare), come vedremo del tutto esagerata rispetto alle prospettive di utilizzazione. I dati del 21 giugno di quest'anno – a meno di un mese dalla entrata in vigore del provvedimento – sono i seguenti: 238 domande presentate; 85 accolte; 84 respinte; 69 giacenti. Il Rapporto parla di una "partenza rallentata", riconoscendo però che è ancora presto per trarre delle considerazioni compiute.

Riecco gli "esodati"

Mentre si ipotizza un'ottava salvaguardia per queste categorie, divenute nell'immaginario collettivo le vittime della riforma del 2011, il Rapporto trae le somme su quanto è avvenuto con le sette già effettuate. Si tenga conto che il contingente programmato comprendeva 172.466 casi; le domande accolte sono state 127.632 (vedi la tabella); quelle respinte 49.361; quelle ancora in esame 10.395. Le pensioni liquidate sono state 101.837. La spesa programmata complessiva, a regime, è pari a 11,4 miliardi, circa il 13% dell'insieme dei risparmi cumulati in conseguenza e per effetto della riforma Fornero. Vediamo di seguito come sono ripartiti i soggetti salvaguardati a cui è consentito il pensionamento secondo le vecchie regole.

Categorie e numero dei soggetti salvaguardati

Mobilità ordinaria o in deroga: 43.655

Mobilità lunga: 3.218

Beneficiari di Fondi di solidarietà: 19.063

Prosecuzione volontaria della contribuzione: 30.742
Prosecuzione volontaria in mobilità o dopo la mobilità: 124
Pubblici esonerati dal servizio: 1.256
Congedo per assistenza a figli con disabilità: 201
Congedo/permesso per gravi motivi: 8.390
Cessati dal lavoro sulla base di accordi o per atto unilaterale: 17.489
Lavoratori a tempo determinato: 3.494
Totale domande accolte: 127.632
Pensioni liquidate 101.837
(Gingno 2016. Fonte-Inps)

Come emerge, poi, dalla tabella seguente, il XV Rapporto fornisce, con riguardo ai salvaguardati, anche i dati relativi al numero dei percettori di pensioni suddivisi sulla base dei loro scaglioni di importo (in euro lordi mensili) e riferiti a gennaio 2016.

| | |
|----------------|---------------|
| Fino a 1.000: | 22.924 |
| 1.000-2.000: | 33.103 |
| 2.000-3.000: | 25.329 |
| 3.000-4.000: | 8.144 |
| 4.000-5.000: | 2.157 |
| Oltre 5.000: | 1.072 |
| TOTALE: | 92.729 |

È agevole notare, sulla base del loro importo, che nella maggior parte dei casi si tratta di pensioni anticipate di anzianità e che parecchi dei beneficiari erano, in servizio, impiegati, tecnici e quadri. Secondo i canoni del dilagante populismo molti di questi trattamenti (per i cui titolari si sono sparse calde lacrime ed elevate vibrante proteste) verrebbero annoverate tra il stramaledette “pensioni d’oro”.

La Consulta e i “mozzorecchi” delle pensioni d’oro *

di Giuliano Cazzola

La sentenza n.173/2016 della Consulta ha riconosciuto la legittimità costituzionale del contributo di solidarietà disposto, per un triennio (è in scadenza alla fine dell’anno in corso) dalla legge di stabilità n.147 del 2013 (comma 486 dell’art.1). In quella sede il Governo aveva riformulato – aumentando anche le aliquote di prelievo per le diverse fasce di trattamenti considerati (si veda la Scheda) – il provvedimento (disposto nell’ art. 18, comma 22bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall’art. 24, comma 31 bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201) ritenuto illegittimo dalla Corte con sentenza n.116 del 2013.

SCHEDA

Art. 18, comma 22bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni,

* Intervento pubblicato in *Boll. ADAPT*, 18 luglio 2016, n.26, rubrica *Politically (in)correct*.

dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'art. 24, comma 31 bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201

In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90mila euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150mila euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150mila euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200mila euro.

Art. 1, comma 486 legge 147/2013 (Finanziaria 2014)

A decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS (in sostanza i medesimi valori definiti nella legge precedente).

Ai ricorrenti che avevano sostenuto trattarsi di un provvedimento sostanzialmente identico a quello ritenuto illegittimo, la Consunta ha replicato di considerare dirimente la circostanza che le risorse derivanti dal prelievo fossero riversate (ai sensi, appunto, della legge n.147/2013) all'interno del sistema previdenziale per concorrere a finanziare (sia pure con pochi milioni, ndr) le salvaguardie per i c.d. esodati, diversamente da quanto stabilito nelle norme cassate, giacché le somme allora trattenute dagli enti venivano versate in entrata nel bilancio dello Stato.

Di conseguenza, mentre il primo provvedimento consisteva in un prelievo fiscale limitato ad una sola categoria di pensionati (quelli con trattamenti più elevati) ed era perciò illegittimo, il secondo – a giudizio della Corte – rientrava in una logica di solidarietà sistemica pienamente giustificata nel contesto della crisi in cui versava il Paese. Si giustifica così – per le distinte finalità delle due misure, ancorché il contenuto sia “strutturalmente non dissimile”- la differente valutazione della Corte, ribadita nelle due sentenze ricordate.

A chi scrive, la motivazione principale di cui si è avvalsa la Corte per dichiarare la legittimità del “secondo” prelievo di solidarietà, sembra maggiormente rivolta a giustificare una discutibile sentenza come quella del 2013, piuttosto che a rafforzare i motivi di quella dell’anno in corso. A copertura delle sette salvaguardia in favore dei c.d. esodati sono andate, infatti, ingenti risorse finanziarie in netta prevalenza ricavate dalla fiscalità generale e ben superiori alle poche decine di milioni derivanti dal contributo di solidarietà. Pare, dunque, sostenibile, sul piano giuridico, che un incremento delle risorse proprie della fiscalità generale sia in grado di ampliare gli interventi a tutela di quei lavoratori considerati meritevoli (il che è discutibile) di mantenere i medesimi requisiti previgenti rispetto a quelli previsti dalla riforma Fornero del 2011. Al di là, comunque, di queste argomentazioni, le altre motivazioni della Corte appaiono del tutto condivisibili.

Soprattutto perché i “giudici delle leggi” – riconfermando la loro giurisprudenza in materia -tracciano un insieme coerente di regole generali per attribuire legittimità costituzionale ai contributi di solidarietà sulle “pensioni più elevate” (le sole – purché parametrate sulla base dell’importo del trattamento minimo onde assicurare la proporzionalità dell’intervento – sulle quali, secondo la

Corte, può essere disposto un contributo di solidarietà). “In definitiva – è ribadito nella sentenza n. 173 – il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all’interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum”.

Ne deriva che “anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza”. Il contributo, poi, non può mettere a repentaglio “il principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato”: principio che, nella fattispecie considerata, viene salvaguardato dalla “temporaneità” e dalla “eccezionalità” del provvedimento stesso. Le parole sono pietre soprattutto quando vengono scritte dai “giudici delle leggi” (relatore Mario Rosario Morelli). Mettiamo insieme queste parole, ognuna delle quali prefigura un concetto giuridico ben definito: proporzionalità, finalità solidaristica all’interno del sistema pensionistico, temporaneità, eccezionalità, discontinuità, salvaguardia dell’affidamento sui trattamenti percepiti secondo le norme vigenti. All’interno di questo perimetro, tracciato in modo così netto, possono essere ricompresi i tagli strutturali e permanenti alle pensioni più elevate (anche se disposti in chiave solidaristica)?

Sono ammissibili i “ricalcoli” vagheggiati nel palazzo di Via Ciro il Grande (potrebbe mai l’Inps avere una sede centrale in una lo-

calità contrassegnata da un nome meno importante?). Si dirà che la sentenza n.173 si è pronunciata su di una diversa materia come il contributo di solidarietà. Ma può essere confinata in un ambito tanto vigilato una misura di carattere “temporaneo”, “eccezionale”, “una tantum” sui diritti pensionistici, mentre viene lasciata mano libera ai “mozzorecchi” delle “pensioni d’oro” ?.

Il danno biologico del lavoratore: risarcimento del danno civile e indennizzo previdenziale *

di Maddalena Saccaggi

In materia di infortuni sul lavoro, il lavoratore infortunato gode di due tutele: il risarcimento del danno civile non patrimoniale (ex. art. 2059) e l'indennizzo previdenziale (ex. art. 13 d. lgs. 38/2000). Mancando una piena sovrapposizione sistematica sul piano del diritto civile e su quello previdenziale, può essere di interesse indagare il loro coordinamento per cogliere e valorizzare la funzione di ciascuno.

La prima differenziazione delle tutele si ha sul piano definitorio, la categoria del danno biologico differenziale trova fondamento nella formulazione dell'art. 13 D.Lgs. n. 38 del 2000 che non definisce il danno globale alla persona, ma introduce esclusivamente la definizione di danno biologico coperto dall'INAIL fondata sugli elementi identificativi espressamente indicati, ossia la sussistenza di una lesione all'integrità psico-fisica, suscettibile di valutazione medico legale secondo le ricadute di effetti dinamico relazionali di un uomo medio. Mentre sul piano del risarcimento

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 agosto 2016, n. 27.](#)

del danno civile non patrimoniale il danno biologico è quella lesione dell'interesse costituzionalmente garantito all'integrità psicofisica della persona secondo i canoni fissati dalla scienza medica (art. 32 Cost.). L'assenza di riconducibilità della definizione di cui all'art. 13 del d. lgs. 38/2000 – peraltro espressa in termini di indennizzo – a tutto il c.d. danno non patrimoniale lascia spazio alla possibilità che al soggetto residui la lesione di interessi della persona diversi da quelli espressamente indicati dalla norma. Può trattarsi di danni o meglio di voci di danno che risultano risarcibili secondo le comuni regole dettate dall'art. 1218 c.c. definite quali danni complementari non riconducibili alla copertura assicurativa obbligatoria, quali ad esempio il danno biologico da invalidità temporanea, il danno morale, il danno esistenziale o danni differenziali quantitativi correlati essenzialmente alla minor quantificazione economica dell'indennizzo previdenziale. Ne consegue che l'indennizzo erogato o erogabile dall'INAIL non escluda la possibilità per il danneggiato di ottenere l'integrale ristoro del maggior danno subito quantificato secondo i criteri civilistici (il c.d. danno differenziale).

La seconda differenziazione riguarda l'azione e il soggetto attore: in sede civile il lavoratore infortunato può vantare la pretesa nei confronti del datore di lavoro del risarcimento del danno biologico, ma la stessa domanda né può essere fatta valere nei confronti dell'ente INAIL che eroga solamente l'indennizzo previdenziale, né lo stesso ente con un'azione di regresso ex art. 10 d. lgs. 38/2000 la può far valere confronti del datore di lavoro.

Una terza differenza riguarda il quantum: l'indennizzo previdenziale viene erogato a partire da postumi pari al 6% e sulla base di tabelle INAIL introdotte dal D.M. 12 luglio 2000 ex art. 13 D.Lgs. n. 38 del 2000; mentre il danno biologico civile è liquidato

sulla base di tabelle elaborate dal Tribunale di Milano. Comunque, in entrambi i casi il quantum è liquidato dal giudice con equità, quando la sofferenza soggettiva non sia adeguatamente apprezzata con la sola applicazione dei diversi parametri tabellari, essa debba trovare riconoscimento attraverso un'operazione di personalizzazione del punto percentuale, che, rappresenta un meccanismo di emersione di tutte le differenti componenti del pregiudizio non patrimoniale sofferto e non semplicemente un adeguamento del danno biologico – così come tradizionalmente definito – alle peculiarità del caso concreto. In caso di micro-permanenti (menomazioni inferiori al 6%) in sede previdenziale esse non sono soggette a personalizzazione, ma in sede civile assolutamente sì.

L'ultima fondamentale differenza tra le due discipline è la funzione; la disciplina delineata all'art. 13 D.lgs. 38/2000 si ispira ai principi fondamentali dell'assicurazione INAIL e l'indennizzo assolve ad una funzione sociale, differenziandosi così dal risarcimento previsto in ambito civilistico a ristoro del danno biologico inter partes. La stessa Corte costituzionale (sent. n. 87/1991) ha chiarito che il danno previdenziale è finalizzato a garantire la libertà dal bisogno, mentre il danno civile ha la funzione di sanzionare e prevenire l'illecito. A sostegno di questa conclusione vi è un elemento testuale dato dal fatto che l'art. 13 qualifica l'emolumento a carico dell'INAIL come "indennizzo", termine che, dal punto di vista della teoria generale del diritto, indica un concetto del tutto distinto da quello di "risarcimento"; l'utilizzo del termine indennizzo in luogo di risarcimento non può essere ritenuta una questione meramente nominalistica, rispondendo viceversa ad una differente ratio.

Il risarcimento, infatti, ha lo scopo di ristorare il danno provocato da una condotta colposa o dolosa del datore di lavoro; essa presuppone la prova della condotta, dell'elemento soggettivo (oltre che ovviamente del danno e del nesso causale) e deve garantire il ristoro integrale, trovando limite nella sola parte di danno che è addebitabile alla colpa del danneggiato; invece, l'indennizzo previsto nel sistema di assicurazione obbligatoria da infortuni sul lavoro è corrisposto solo se il danno sia conseguenza di evento avente origine in causa violenta e accaduto in occasione di lavoro, senza che sul suo riconoscimento incidano né la colpa del datore di lavoro né la colpa del lavoratore (con il solo limite del rischio effettivo). Infine, diversa è anche la legittimazione costituzionale dei due sistemi: quello indennitario si fonda sull'art. 38 Cost., che impone di garantire ai lavoratori colpiti da eventi lesivi causati dall'attività lavorativa mezzi adeguati alle esigenze di vita; quello risarcitorio sull'art. 32 Cost. e alle esigenze di piena ed integrale tutela del diritto alla salute. Pertanto, la norma previdenziale prevede la corresponsione di un minimum sociale garantito nelle ipotesi in cui non sia ravvisabile la colpa di alcuno; per questo motivo attraverso la copertura sociale si indennizza, ma non si risarcisce integralmente.

Può quindi essere senz'altro affermata la coesistenza tra l'istituto dell'indennizzo ex art. 13 D.Lgs. n. 38 del 2000 ed il risarcimento del danno biologico secondo i criteri civilistici. La loro complementarietà è un valore in termini assoluti nel nostro mercato del lavoro ove, in caso di infortuni, è garantita ai lavoratori sia la libertà dal bisogno da parte dell'INAIL, sia la sanzione e prevenzione dell'illecito datoriale.

Le pensioni non sono una priorità*

di Giuliano Cazzola

Non se ne può più di stare in un Paese come l'Italia ossessionato dalla questione delle pensioni. Sul tema esiste una campagna mediatica – soprattutto televisiva – che ha ben poco di serio ma che troppo spesso manda in scena delle vere e proprie liti da osteria. Non hanno più legittimità i dati di fatto; contano solo le istanze, le rivendicazioni, le più diverse tra di loro. E proprio perché mancano dei solidi riferimenti nel dibattito, per avere successo nei talk show vige l'andazzo di sparare comunque sulla “Croce Rossa” e di dare ragione a tutti i cecchini appostati nella selva della demagogia più volgare e plebea.

Un problema cruciale come quello della tenuta dei sistemi pensionistici obbligatori viene presentato ormai come “una variabile indipendente” che prescinde da tutto quanto, invece, ne condiziona non solo la sostenibilità ma ne garantisce pure la permanenza. Ci riferiamo alle grandi questioni dell'invecchiamento e della denatalità che insieme convergono a trasformare la struttura della popolazione e dello stesso mercato del lavoro; alle esigenze di incremento dell'occupazione e del monte retributivo onde ga-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 settembre 2016, n. 30](#), rubrica *Politically (in)correct*.

rantire un adeguato apporto sul versante delle entrate in un modello di finanziamento a ripartizione (sono i contribuenti a finanziare le pensioni in essere).

Ciò presuppone che vi sia anche crescita e sviluppo dell'economia, senza dimenticare mai che le simulazioni sulla sostenibilità del sistema sono costruite su indicatori di incremento del Pil (1,5% annuo medio) che non si realizzano da diversi lustri e che sono in dubbio anche in futuro. Affrontare – come sta avvenendo – il tema della previdenza fuori da questo perimetro conduce soltanto sul binario morto della protesta impotente, della voglia di gogna per quei nemici immaginari accusati di aver contribuito ad abbattere l'angelo vendicatore della pensione facile, generosa ed anticipata il prima possibile.

Sembrerebbe quasi che, nel passaggio dal lavoro alla pensione, dovessero cambiare le regole, grazie all'intervento di un Supremo Giustiziere che dà a ciascuno non secondo i suoi meriti (quanto a lungo ha lavorato, quanto ha versato o quanto ha evaso, quanto percepiva come retribuzione, ecc.) ma secondo i suoi bisogni. Del resto, la rappresentazione "tipizzata" del pensionato italiano è quella di una persona vecchia, macilenta, meglio se in abiti dimessi, che fruga nell'immondizia o, quando va bene, racconta di vivere con redditi da paese in via di sviluppo. Ciò in un contesto, in cui si avverte la presenza incombente dei "pensionati d'oro", dei vitalizi e di quant'altro eccita l'invidia sociale.

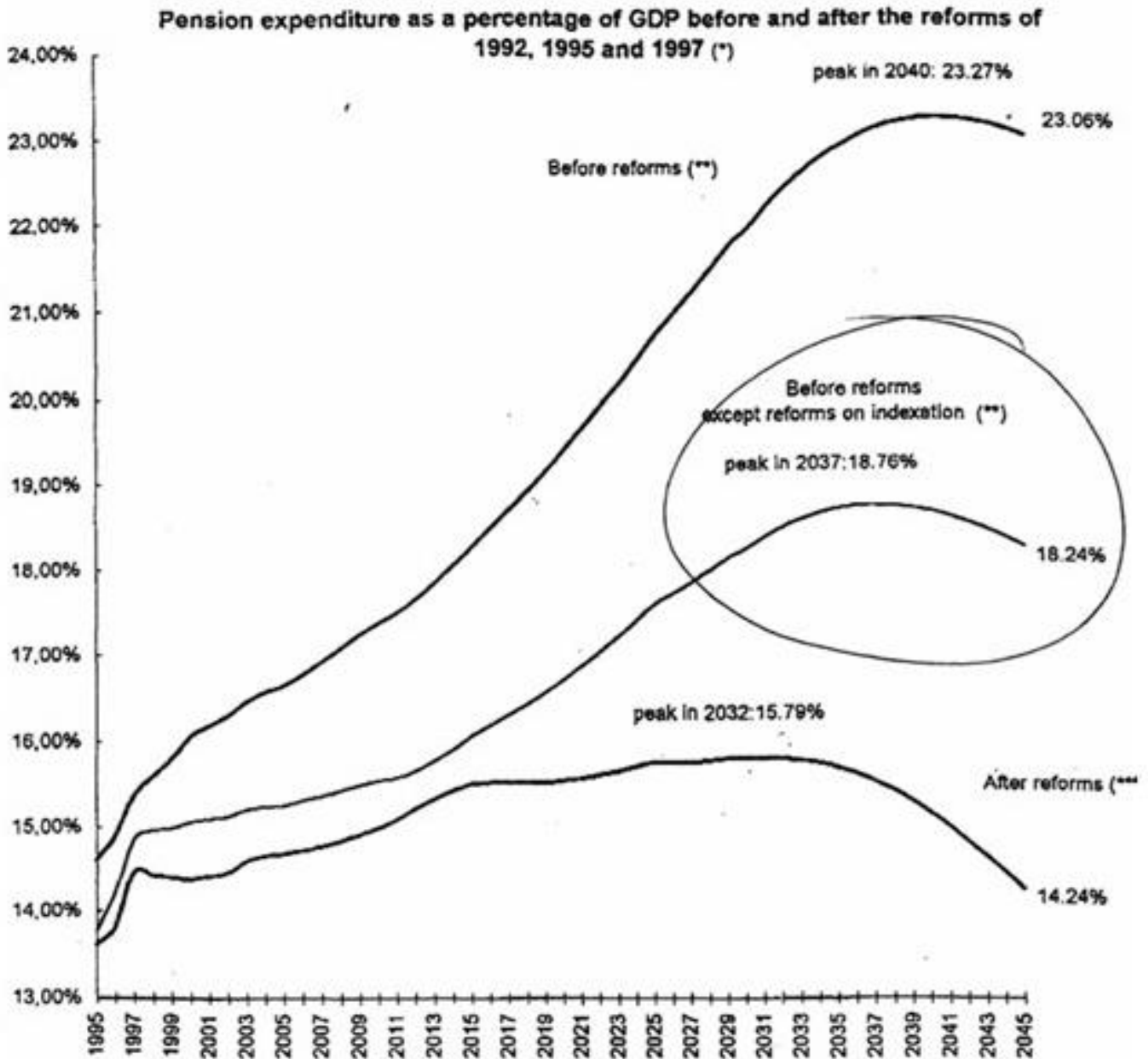
Purtroppo, questi casi di povertà estrema esistono e sono anche tanti. Ed è giusto segnalarli. Ma non rappresentano la condizione prevalente delle famiglie di anziani in Italia, come dimostrano tutte le statistiche, le indagini e le pubblicazioni ufficiali e specializzate. Anzi sono le famiglie di pensionati che – nonostante tut-

to – hanno affrontato meglio (o, se vogliamo, meno peggio) gli effetti della crisi. È scorretto e falso associare, in termini generali, l'idea dell'anziano pensionato a quella dell'indigenza. In Italia, un minorenne su 10 vive in condizione di povertà assoluta (il triplo rispetto al 2005).

Per quanto riguarda la popolazione dai 18 ai 34 anni i poveri sono passati dal 3,1% nel 2005 al 9,9% di oggi. Dai 35 ai 64 anni dal 2,7% al 7,2%. L'incidenza della povertà diminuisce solo tra gli over 65 anni (4%). In 20 anni il reddito medio degli over 65 è cresciuto di 18 punti; quello degli under 34 è diminuito di 11 punti. La quota di ricchezza detenuta dagli anziani è aumentata del 60% mentre è calata di altrettanto per quanto riguarda gli under 34 anni. Eppure l'84% delle prestazioni assistenziali – quelle rivolte al contrasto della povertà – è riservato agli anziani. In tale ambito è il caso di chiedersi se davvero le pensioni siano una priorità nell'attuale fase della vita economica e sociale del Paese.

È una domanda che si propone non solo con riguardo ad altre questioni più gravi ed urgenti (in un Paese bloccato), ma anche rispetto alla precarietà del quadro di finanza pubblica. Abbiamo già ricordato che la crescita economica è il presupposto indispensabile per la sostenibilità di ogni sistema di welfare. Al contrario, la crisi determina inevitabilmente effetti negativi sulla sua tenuta. Diamo la parola ai grafici, mettendo a confronto lo scenario del 1998, quello del 2008 e quello del 2009 (già nel cuore della crisi).

Scenario 1998



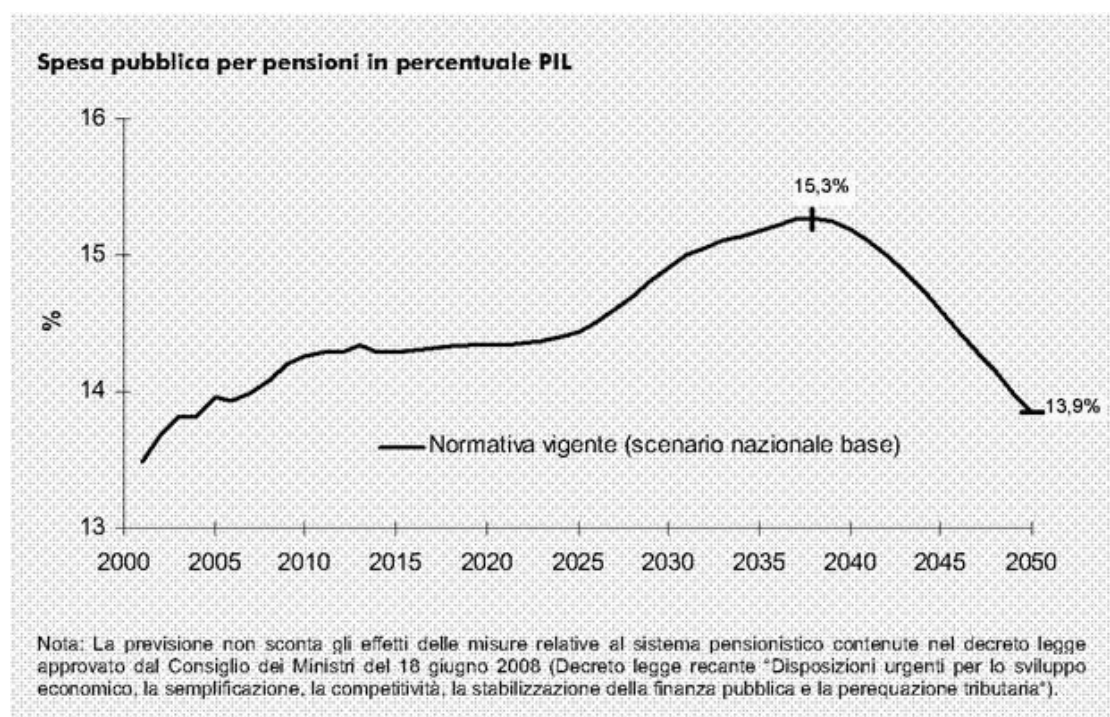
Il grafico faceva parte della documentazione presentata dal nostro Paese nell'ambito del Patto di stabilità e crescita. Vi sono rappresentati gli andamenti della spesa pensionistica “prima” e “dopo” la “cura” delle riforme pensionistiche. La curva più bassa è quella che rendeva testimonianza del risanamento avvenuto,

con un picco vicino al 16% del Pil nel 2032 ed un rientro sul 14% nel 2045.

Scenario 2008

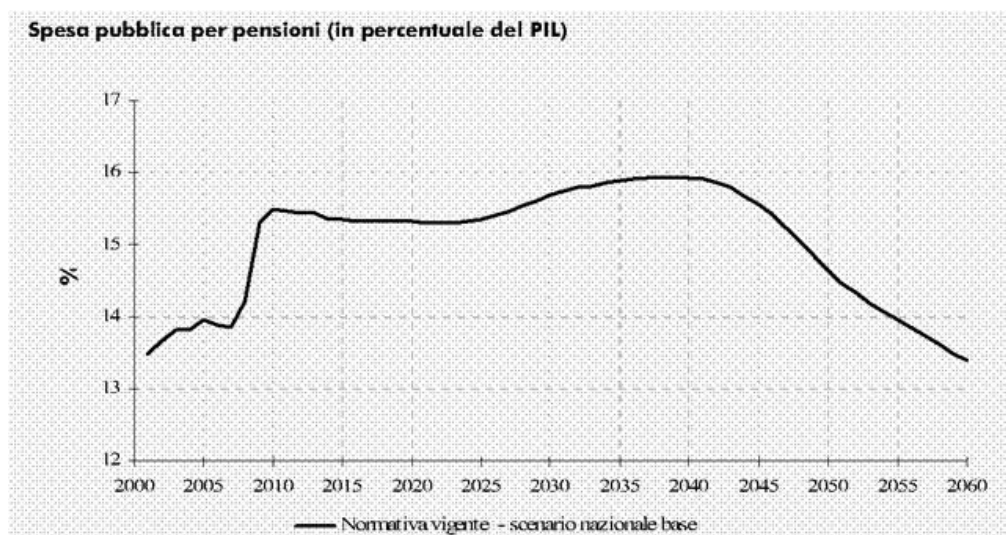
Se osserviamo lo scenario del 2008 (il quadro delle previsioni) possiamo notare una linea di sostanziale continuità, anche con una lieve tendenza al miglioramento dell'incidenza della spesa pensionistica sul Pil sia pure in una proiezione più lunga. (Fonte: RGS).

Produttività per occupato: 1,7% media anno; dinamica del PIL: 1,4% – 1,5% media anno; sostanziale stabilità fra il 2010 e il 2023; successivamente il rapporto spesa/PIL torna a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico.



Scenario 2009

Sostenuta crescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nel triennio 2008-2010 a causa del rallentamento della dinamica del PIL.



Nello scenario nazionale di base del 2009 il trend della spesa muta, quindi, in modo sostanziale. Il picco, atteso, l'anno prima, intorno al 2040, viene praticamente anticipato al 2010. Il rientro, al di sotto del 14%, slitta in avanti di 10 anni, al 2060.

Tutto ciò sta a significare che le riforme attuate nella XVI Legislatura, tanto dai Governi Berlusconi, prima, Monti, poi (le seconde hanno in gran parte inglobato e rafforzato le prime) non si sono limitate, come dicono gli sfasciacarrozze, a “fare cassa” con le pensioni, ma hanno riportato il sistema in equilibrio, ancorché tuttora precario. Ma tale situazione venne bene spiegata in una relazione tenuta, a suo tempo, dall'ex Commissario straordinario dell'Inps, Vittorio Conti, di cui riportiamo il passaggio essenziale: “Partendo dal 14% circa prima della crisi, il dato attuale è al

16,3% del Pil, sarebbe arrivato oltre il 18% senza le recenti riforme, grazie alle quali si arriverà al 13,9% nel 2060. Tra il 2010 ed 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 punti”.

In sostanza, soprattutto per effetto della crisi economica, la spesa pensionistica negli ultimi anni è cresciuta di 2,3 punti di Pil e, senza le riforme (compresa quella intestata ad Elsa Fornero) oggi il Paese sarebbe lì a confrontarsi con una situazione insostenibile: un'incidenza della spesa pensionistica pari al 18% del Pil (un dato che avrebbe cancellato in un solo colpo gli effetti di un ventennio di riforme, come si può vedere dal grafico del 1998). Ecco perché occorre molta cautela nel destinare – come sta avvenendo – nuove risorse sulla spesa pensionistica, con l'ossessione di agevolare chi è già pensionato, ma soprattutto chi è prossimo ad esserlo. Si fa sempre un gran parlare dei giovani, anche quando si affronta il tema delle pensioni.

Eppure, a pensarci bene, nulla hanno da guadagnare i giovani (lavoratori di oggi e pensionati di domani) dalle soluzioni adottate (o promesse) in materia. I giovani dovrebbero accontentarsi, al massimo, di un po' di vendetta nei confronti delle generazioni dei padri e dei nonni, qualora passassero quelle disposizioni punitive sui trattamenti in essere che vengono continuamente minacciate, in nome dell'equità. Per il resto, tutti i provvedimenti – anche quelli certamente interessanti come l'Ape, ora al centro del dibattito – riguardano i pensionati o i pensionandi. L'Ape non è quel simpatico mezzo di trasporto che somiglia ad un risciò motorizzato; e neppure quell'insetto laborioso che, volando da fiore in fiore, regala, da millenni, agli esseri umani il nettare degli dei. No. È solo l'acronimo di Anticipo pensione.

Ma – attenzione – non è una pensione anticipata. Si tratta soltanto della possibilità di accedere ad un prestito bancario – a partire da tre anni prima di varcare la soglia del trattamento di vecchiaia, facendo valere la maturazione del requisito contributivo minimo – restituibile in rate ventennali che iniziano ad essere trattenute al momento in cui il soggetto interessato comincia a percepire l'assegno ordinario. Per coloro che si trovano in particolari condizioni di reddito, di lavoro o familiari, la rata potrà essere dedotta dall'imponibile fiscale. Che la misura suscitasse delle critiche era previsto. Non ci aspettavamo – visto il suo ruolo istituzionale – le rampogne di Tito Boeri, presidente-factotum dell'Inps, per il quale le proposte valide in materia di pensioni sono soltanto le sue. Boeri è un economista ed sa quindi fare le moltiplicazioni. Ha scoperto, quindi, che, se l'Ape ha un costo per l'Erario di 500 milioni annui, in vent'anni l'onere sale a 10 miliardi.

Il fatto è che – come ha confermato l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) – la proposta Boeri costerebbe di più: “la corrispondente maggiore spesa sarebbe di circa 1,5 miliardi di euro per il primo anno, aumenterebbe a superare i 4,9 miliardi nel 2019, poi diminuirebbe gradualmente a circa 3,8 miliardi nel 2025”. E quella di Cesare Damiano, il valoroso presidente della Commissione Lavoro della Camera, alla cui morte – che gli auguriamo lontana – sarà proclamato “Santo subito” dai pensionati che lo vorranno come loro Protettore?

Ridiamo, in merito, la parola all'UPB: “Lo scenario <Damiano> genererebbe una maggiore spesa di oltre 3 miliardi di euro nel 2017 e di poco più di 6 miliardi nel 2018, nel 2019 e nel 2020, poi gradualmente crescente tra il 2020 e il 2024 a raggiungere la soglia di 8 miliardi di euro”. Anche se le proposte più onerose sulla c.d. flessibilità in uscita sono finite nel dimenticatoio, il Governo

sembra intenzionato a destinare un paio di miliardi per alcuni interventi di buon senso che si guardano bene dal rimettere in discussione i capisaldi della riforma Fornero. Sotto sotto, poi, in Parlamento si sta lavorando per realizzare l'ottava salvaguardia per gli esodati (le pensioni liquidate con le vecchie regole sono già state 106mila). Sono d'accordo tutte le forze politiche e il Governo non si metterà certamente di traverso, anche perché si possono usare risparmi provenienti dalle precedenti salvaguardie.

La “partenza rallentata” del part-time agevolato per ultrasessantenni e la potenziale concorrenza dell’Ape*

di Alessandro Alcaro

Dal 2 giugno 2016, la misura sperimentale del c.d. part-time agevolato per gli ultrasessantenni, di cui all’art. 1, comma 284, della L. n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) e successive modifiche, è disponibile per tutti i lavoratori che, prossimi alla pensione ed in possesso dei requisiti richiesti, intendano intraprendere un percorso di uscita graduale dall’attività lavorativa. La ratio politica di tale sistema di incentivi consiste nell’attenuare l’eccessivo rigore della disciplina del sistema pensionistico ricorrendo ad uno strumento finalizzato all’invecchiamento attivo, con auspicate ricadute positive anche in termini di ricambio generazionale nel mondo del lavoro.

A distanza di qualche mese dall’entrata in vigore della disciplina attuativa del part-time agevolato, il XV Rapporto annuale dell’INPS fornisce alcuni dati che consentono di valutare l’attrattività e la diffusione di tale strumento. Al 21 giugno 2016, risulta che le domande pervenute nei primi giorni di sperimenta-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 settembre 2016, n. 30.](#)

zione della misura sono state solo 238, di cui 84 già respinte per mancanza dei requisiti previsti dalla legge, 85 accolte e 69 in corso di elaborazione. Considerando che la platea dei lavoratori potenzialmente interessati era stata valutata dalla Fondazione Studi Consulenti del Lavoro in 389.000 unità, osservare, come nel rapporto INPS, che vi sia stata una “partenza rallentata” appare quantomeno riduttivo. L’esiguità delle risorse stanziare (60 milioni di euro per l’anno 2016, 120 milioni di euro per l’anno 2017 e 60 milioni di euro per l’anno 2018), del tutto inadeguate rispetto alla platea dei potenziali beneficiari, avrebbe dovuto indurre, piuttosto, una “partenza accelerata”.

Pur prendendo atto della limitatezza temporale del campione di dati, appaiono evidenti le difficoltà che il part-time agevolato sta incontrando in termini di attrattività per lavoratori e datori di lavoro, probabilmente a causa di criticità insite nella stessa architettura dell’istituto e nella procedura per accedervi, già desumibili in sede di analisi della normativa (v. A. Alcaro, Part-time agevolato per ultrasessantenni: l’uscita graduale dal mondo del lavoro tra sperimentazione e criticità, in *Bollettino Adapt* n. 19/2016). L’esiguo numero delle domande inoltrate potrebbe essere sintomo della mancata disponibilità dei datori di lavoro a stipulare i contratti di lavoro a tempo parziale agevolato, necessari per inoltrare la domanda telematica all’INPS.

D’altra parte, i dati paiono confermare che l’istituto del part-time agevolato non sia stato ben compreso, se ben il 35,3 per cento delle domande presentate è stato respinto per mancanza dei requisiti previsti dalla legge. Esaminando i dati su base regionale, emerge drammaticamente una profonda asimmetria nell’attrattività della misura in esame, che mostra segni di vitalità nelle regioni più popolate e con un mercato del lavoro più dinamico, ma risulta pressoché ignorata altrove (una sola domanda

presentata in Basilicata, Calabria, Molise, Umbria, Val d'Aosta; da 4 a 6 in Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Marche e Trentino Alto Adige, a fronte delle 42 domande della Lombardia, delle 27 di Lazio e Veneto, delle 24 dell'Emilia Romagna).

Se, allo stato attuale, il part-time agevolato per gli ultrasessantenni non sembra aver avuto una grande diffusione, i margini di concreta operatività di tale misura rischiano di ridursi ulteriormente, a causa della prossima introduzione, con la Legge di Stabilità 2017, del sistema di Anticipo pensionistico c.d. Ape.

Pur in assenza di un'intesa formale e documentale, e con le trattative tra Governo e parti sociali ancora pendenti, lo schema di funzionamento dell'Ape risulta essere ormai sufficientemente definito, a seguito dell'incontro del 12 settembre al Ministero del lavoro tra il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle politiche pubbliche in materia economica, Tommaso Nannicini, e le parti sociali.

Il sistema di Ape costituirà uno strumento sperimentale finalizzato ad attenuare l'eccessivo rigore della disciplina del sistema pensionistico, consentendo ai lavoratori prossimi alla pensione ed in possesso dei requisiti richiesti, di accedere anticipatamente al trattamento pensionistico. Tale misura si configurerà come un previdenziale ventennale: il lavoratore che ne farà richiesta potrà percepire, da uno a tre anni prima della maturazione degli ordinari requisiti per accedere alla pensione di vecchiaia, un assegno previdenziale, dall'importo ridotto, che verrebbe anticipato dagli istituti bancari e girato all'INPS. In tal modo il lavoratore interessato potrà anticipatamente ritirarsi dal lavoro. Maturati i normali requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia, il lavoratore sarà tenuto a restituire la somma prestata gravata da un tasso d'interesse e da costi assicurativi, da restituire successivamente in

piccole rate trattenute sull'assegno previdenziale dal momento in cui decorre la pensione, per i successivi 20 anni.

Allo stato attuale, sembra che gli istituti del sistema di Ape e del part-time agevolato possano porsi in concorrenza tra loro: sebbene formalmente distinti dal punto di vista ontologico (rispettivamente una misura para-previdenziale e una di active ageing), entrambi si configurano come meccanismi su base volontaria di flessibilità in uscita dal mondo del lavoro, con parziale coincidenza dei soggetti interessati.

Più precisamente, l'Ape è stata pensata (come dichiarato dal sottosegretario Nannicini) per tutti quei lavoratori, indipendentemente dalla gestione previdenziale (dipendenti del settore pubblico e privato, autonomi, artigiani, commercianti) a cui mancano fino a 3 anni e 7 mesi rispetto alla data di maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia.

Quindi il sistema di Ape sarà accessibile a tutti i lavoratori che, durante i due anni di sperimentazione previsti, abbiano compiuto almeno 63 anni (62 anni per le lavoratrici, per il solo 2017), ovvero i nati tra il 1951 ed il 1953.

Tra questi soggetti rientrano gli stessi lavoratori in possesso dei requisiti richiesti per accedere al part-time per gli ultrasessantenni. Infatti, il part-time agevolato interessa esclusivamente i lavoratori assunti a tempo pieno e indeterminato del settore privato che entro il 31 dicembre 2018 maturino i normali requisiti per accedere alla pensione di vecchiaia, quindi nati entro il maggio del 1952.

Dunque i lavoratori subordinati a tempo pieno e indeterminato del settore privato che matureranno il diritto alla pensione di vecchiaia entro il 31 dicembre 2018, potranno ritenere conveniente o proseguire l'attività lavorativa in regime di part-time

agevolato, ovvero cessarla anticipatamente ricorrendo all'Ape. Tutto dipenderà dal potenziale attrattivo e dalla convenienza che uno dei due istituti può avere per il lavoratore.

Sicuramente l'Ape consente una fuoriuscita completa dal mondo del lavoro, anziché solamente parziale, opzione preferibile per i lavoratori soggetti alla rigidità del sistema previdenziale post – Riforma Fornero, soprattutto nell'ipotesi di lavoratori precoci o adibiti a lavori usuranti. Ma l'Ape sarà anche economicamente più conveniente del part-time agevolato? Al momento non vi sono elementi sufficienti per rispondere agevolmente, molto dipendendo dal caso specifico in cui versa il lavoratore, nonché dalla specifica disciplina che sarà disposta con la Legge di Stabilità 2017. Sulla base delle informazioni finora rese note, è possibile effettuare solo alcune provvisorie valutazioni di massima.

Circa il periodo antecedente alla maturazione degli ordinari requisiti per accedere alla pensione di vecchiaia, la convenienza economica tra part-time agevolato e Ape dipenderà dalla specifica situazione in cui versa il lavoratore, in particolare l'entità della retribuzione per il lavoro full-time e la situazione contributiva pregressa.

Nel part-time agevolato, il lavoratore può concordare con il datore di lavoro una riduzione del proprio orario di lavoro tra il 40 e il 60 per cento, percependo in busta paga, oltre alla retribuzione per l'attività lavorativa svolta, anche una somma esente dall'Irpef pari ai contributi a carico del datore di lavoro corrispondenti alla retribuzione persa. In tal modo, il lavoratore prossimo al pensionamento riceverà una retribuzione mensile netta decurtata di una percentuale tra il 28 ed il 16 per cento rispetto a quella del precedente rapporto full-time (v. E. De Fusco – G. Uva, Part-time e

Prepensionamento, Circolare n. 7/2016, Fondazione Studi Consulenti del Lavoro).

Ricorrendo all'Ape, il lavoratore può anticipatamente abbandonare il mondo del lavoro, percependo un assegno pensionistico anticipato sotto forma di prestito previdenziale che dovrebbe subire una penalizzazione del 5 per cento per ogni anno di anticipo rispetto all'età della pensione di vecchiaia, quindi una riduzione massima del 15 per cento per il lavoratore che lascerà l'attività lavorativa con 3 anni di anticipo, rispetto all'importo dell'assegno pensionistico di vecchiaia.

Circa il periodo successivo al raggiungimento dei requisiti per accedere alla pensione di vecchiaia, e quindi con riguardo all'importo dell'assegno previdenziale corrisposto, l'Ape sembra essere maggiormente attrattiva rispetto al part-time agevolato per i lavoratori che si trovano in condizioni più disagiate e/o ritenute meritevoli di tutela.

È vero che, nel caso del part-time agevolato, il lavoratore percepisce l'assegno previdenziale senza alcuna decurtazione, perché è comunque garantita la contribuzione piena con accredito figurativo per la quota che copre la retribuzione persa per le ore non lavorate.

Nell'ipotesi dell'Ape, invece, di regola l'assegno previdenziale (già ridotto a causa del mancato versamento dei contributi negli anni di uscita anticipata) sarà gravato da una rata di restituzione ventennale abbastanza pesante, comprensiva di capitale, interessi, costi assicurativi. Il sottosegretario Nannicini ha quantificato l'importo della rata ventennale in 50 – 60 euro mensili per un anno di anticipo, o 150 – 200 euro mensili per usufruire dei tre anni di anticipo, per chi percepisce una pensione di 1.000 euro.

Tuttavia, l'anticipo pensionistico sarà gratuito, o di minima entità, tramite un meccanismo di detrazioni fiscali, per i lavoratori che percepiranno un trattamento pensionistico basso e che siano: disoccupati che abbiano esaurito gli ammortizzatori sociali, lavoratori impiegati in lavori usuranti o rischiosi o, più genericamente, "in condizioni soggettive di bisogno", ad esempio in quanto tenuti ad assistere un familiare disabile. Le ulteriori trattative tra Governo e parti sociali potrebbero estendere questa agevolazione anche ai lavoratori precoci, disabili o inabili.

Per la generalità dei lavoratori, i notevoli importi delle rate di restituzione potrebbero ridurre l'attrattiva dell'Ape rispetto al part-time agevolato, in cui l'assegno pensionistico non subisce alcuna decurtazione. Solo per i trattamenti pensionistici di livello medio – alto una decurtazione dell'assegno previdenziale potrebbe essere maggiormente attrattiva (non intaccando le elementari esigenze di vita) a fronte di un abbandono anticipato dell'impiego.

Tuttavia, per i lavoratori suddetti che si trovano nelle condizioni disagiate, l'Ape potrebbe apparire più conveniente rispetto al part-time agevolato, in quanto l'uscita anticipata dal mondo del lavoro avrebbe un impatto limitato sull'assegno previdenziale (consistente, fondamentalmente, nel mancato versamento dei contributi negli anni di uscita anticipata), a fronte dell'ipotesi di un assegno pensionistico privo di decurtazioni ma subordinato ad una prosecuzione, seppure a tempo parziale, dell'attività lavorativa, propria del part-time agevolato.

Alla luce di ciò, l'istituto del part-time agevolato per gli ultrasessantenni sembra versare in una situazione di oggettiva difficoltà operativa. La prossima introduzione del sistema di Ape sembra potenzialmente idonea a restringere ulteriormente i suoi ambiti di utilizzo proprio nelle ipotesi (si pensi ai lavoratori impiegati in la-

vori rischiosi, usuranti o in condizioni soggettive di bisogno) in cui maggiormente si riscontrano le esigenze alla base dell'invecchiamento attivo. Il rischio che potrebbe derivarne è quello di causare il definitivo fallimento di un potenzialmente efficace strumento di active ageing. Per prevenirlo, una revisione della disciplina del part-time agevolato si mostra quanto mai opportuna, rimediando alle sue criticità e sottraendolo alla concorrenza dell'Ape, magari rafforzandolo con l'introduzione di appositi meccanismi che colleghino la fuoriuscita graduale dall'impiego del lavoratore anziano con l'eventuale assunzione e formazione di un giovane lavoratore, nell'ottica di rilanciare le (disattese) finalità di incentivazione del ricambio generazionale in azienda.

E se gli anziani fossero “poveri benestanti”*

di Giuliano Cazzola

Arriverà ad una qualche conclusione condivisa il confronto tra Governo e confederazioni sindacali che ormai è in corso da mesi? A quanto se ne sa il tema centrale e prioritario resta quello delle pensioni, tanto che al tavolo siedono, nella delegazione sindacale, anche i rappresentanti dei pensionati. Probabilmente di occupazione si parlerà allo scopo di mortificare il lavoro che cresce per il semplice fatto che viene retribuito con i voucher (il nuovo sterco del diavolo), benché dai dati statistici raccolti risulti che solo il 2,2 per cento dei lavoratori percepisce compensi superiori a 3mila euro annui. Questa dovrebbe essere la prova inconfutabile che si tratta davvero di “lavoro accessorio” che, prima della liberalizzazione dei voucher era svolto magari “in nero”; e tornerà ad esserlo se si rimetteranno eccessivi vincoli al loro utilizzo. Tutto lascia credere che il versante di carattere sociale della legge di stabilità per il 2017 riguarderà le pensioni, con misure che non guardano al futuro, ma al presente e al passato, nel senso che saranno rivolte a chi in pensione c’è già, ma, soprattutto, a chi è vicino a varcare quell’agognata soglia.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 settembre 2016, n. 31](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Il piatto delle proposte è ricco: si va dall'Ape, al ripristino della gratuità della ricongiunzione contributiva (in aggiunta a quanto già disposto alla fine della XVI Legislatura), agli sconti per l'età pensionabile dei c.d. precoci (quelli che hanno iniziato a lavorare prima dei 18 anni), all'ampliamento della "Notax area" per i pensionati, al miglioramento o all'estensione della "quattordicesima" a coloro che percepiscono trattamenti bassi pur avendo versato contributi per un significativo numero di anni. Oltre a tali questioni in qualche misura prioritarie, altri aspetti sembrano essere usciti di scena (l'opzione donna) e i benefici per i lavori usuranti (che dovrebbero essere assorbiti all'interno delle agevolazioni previste per l'Ape). C'è poi da aspettarsi che il Parlamento, con propria iniziativa, vari l'ottava salvaguardia per i c.d. esodati: tutte le forze politiche sono d'accordo e viene fatto valere l'argomento per cui nell'apposito fondo esistono dei risparmi che possono essere destinati a parziale copertura di nuove tutele.

Ovviamente ampliando il perimetro delle salvaguardie. Logica vorrebbe che se si scopre un numero inferiore di aventi diritto rispetto a quelli programmati, le risorse residue venissero utilizzate per altre finalità. Ma siamo in Italia e si preferisce inventarsi nuove tipologie di "esodati". Tutto ciò premesso proviamo ad immaginare quale potrebbe essere una conclusione che almeno riduca il danno prodotto dall'ossessione nazionale sulle pensioni. L'Ape è sicuramente una misura utile. Nonostante il suo nome – Anticipo pensione – non è un trattamento anticipato, ma un prestito garantito dalla futura pensione che opera in un circuito estraneo al sistema pensionistico (ma che cosa pensano le banche e le assicurazioni fino ad ora silenziose e non coinvolte?), il quale prende in carico il soggetto soltanto nel momento in cui matura i

requisiti previsti dalla riforma Fornero (che non viene messa in discussione nei suoi capisaldi).

L'Ape si base su di un principio equo e corretto: che vuole esercitare quell'opzione è giusto che se la paghi, a meno che non vi sia costretto da ragioni obiettive e meritevoli di tutela. In tali circostanze il lavoratore interessato potrà compensare l'onere delle rate ventennali deducendone l'importo dall'imponibile fiscale. Attraverso l'Ape dovrebbero essere risolte altre situazioni: la problematica degli esodati e dei precoci, innanzi tutto. Meriterebbe, poi, una particolare attenzione la questione della ricongiunzione che fu determinata da un errore nella passata legislatura. Quanto alla questione dei lavori usuranti – oltre alla particolare considerazione nell'utilizzo dell'Ape – sarebbe necessario un riesame della materia, dal momento che la normativa, introdotta (dopo un ventennio di tentativi) nel 2011, non ha funzionato, nonostante fosse prevista una copertura di 300 milioni l'anno (che non sono praticamente stati spesi se non in parte durante il primo anno).

Relativamente alle altre proposte sarebbe bene soprassedere, non perché non si tratti di provvedimenti ragionevoli, ma per una considerazione di carattere generale: le misure a favore degli anziani non sono una priorità, dal momento che – per quanto riguarda la povertà e l'esigenza di inclusione sociale – la loro non è certamente la condizione peggiore, rispetto a quella di altre coorti della popolazione. Ha trattato l'argomento, da ultimo, lo “Scenario economico” del Centro Studi della Confindustria (CSC), sottolineando appunto questo dato di fatto. “Per fronteggiare questa grave situazione – scrive il CSC – si discute di inserire nella Legge di bilancio per il 2017 un bonus per le pensioni più basse sen-

za neppure condizionarlo all'ISEE o ad altre misure di capacità di spesa familiare.

Tuttavia, i dati mettono in luce come il gruppo sociale dei pensionati abbia potuto fare affidamento, anche negli anni della crisi, su una sostanziale tenuta dei redditi. Anzitutto, infatti, la spesa pubblica previdenziale in Italia, pur essendo già la più elevata tra i paesi europei (15,8% del PIL nel 2015, contro l'11,3% medio UE nel 2013) è continuata ad aumentare: +15,9% tra il 2008 e il 2015. Una spesa previdenziale così alta e in crescita – prosegue il documento – spiazza altre voci importanti di spesa. Il pagamento delle pensioni assorbe quasi un terzo della spesa pubblica e poco meno del 60% delle uscite per prestazioni sociali, comprese quelle sanitarie (all'esclusione sociale va solo lo 0,7%)”. Inoltre “nell'ultimo decennio la povertà è aumentata soprattutto tra i giovani e i minori, mentre è rimasta sostanzialmente stabile tra gli anziani. Prima della crisi la percentuale di persone in povertà assoluta tra gli over 65 era superiore a quella in tutte le altre classi di età. Oggi è la più bassa (4,1% contro il 10,9% tra i minori e il 9,9% per i 18-34enni)”.

Ma c'è dell'altro. “Un'indicazione simile – insiste il CSC – deriva dalla disaggregazione per condizione professionale del capo famiglia: i nuclei guidati da un pensionato sono gli unici per cui l'incidenza della povertà è diminuita durante la crisi, attestandosi al 3,8% nel 2015 contro il 6,1% medio. La povertà è invece cresciuta molto per le famiglie con a capo un disoccupato, al 19,8%, +12,8 punti percentuali dal 2007. E nemmeno avere un lavoro – sottolinea il report – mette al riparo dalla povertà: +4 punti percentuali l'incidenza per i nuclei guidati da un occupato”. Eppure di queste statistiche non si parla mai nei talk show.

Pensioni: la montagna partorisce un topolino imbottito di euro*

di Giuliano Cazzola

Lo hanno definito un accordo tra Governo e confederazioni sindacali (e come tale, in un Paese innamorato delle pensioni) ha conquistato i titoli d'apertura di tutti i quotidiani. Ma sul piano tecnico le cose non stanno così. Infatti, come scritto nella premessa del documento, sottoscritto il 28 settembre scorso, si tratta di un verbale in cui sono sintetizzati “gli elementi di fondo emersi nel corso di una discussione approfondita e circostanziata sulle problematiche aperte in campo previdenziale, una discussione che ha fatto emergere un giudizio articolato da parte dei soggetti del confronto e che per le OO.SS. non esaurisce gli elementi della loro piattaforma”.

Tuttavia, sul piano politico, si tratta di un evento importante per diversi motivi. Innanzi tutto, per l'ampiezza degli argomenti affrontati sia pure in termini programmatici e suddivisi in una Fase 1 collocata nella sessione di bilancio ed in una Fase 2, con caratteristiche più strutturali, rinviata ad un confronto successivo. In secondo luogo, per gli effetti che il verbale produce nell'ambito

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32](#), rubrica *Politically (in)correct*.

d'iniziativa dei protagonisti. L'esecutivo, sottoposto da mesi al fuoco incrociato dei demagoghi di ogni risma sul tema delle pensioni, ora ha le spalle coperte dai sindacati (Cgil compresa), mentre le confederazioni sono riuscite a rientrare in una partita per loro decisiva (come quella della previdenza), anche a costo di qualche mediazione.

Tutto sommato, ci guadagna anche il Paese, visto che fino ad ora ad orientare l'opinione pubblica in questa delicatissima materia erano soltanto i conduttori dei talk show, che agitavano le pensioni come una clava, al solo scopo di fare audience, anche a costo di avvelenare i pozzi del vivere civile, seminando demagogia ed invidia sociale. Ma il vantaggio è solo questo, perché confermiamo l'avviso per cui le pensioni non sono una priorità nell'attuale fase economica, finanziaria e sociale del Paese. Ci siamo ormai stancati di ripetere che non esiste l'equazione anziano/pensionato = povero; che condizioni di disagio e difficoltà sono molto più diffusi tra i giovani non solo minorenni; che le famiglie di pensionati/anziani si sono difese meglio durante la crisi. Certo, all'interno di una popolazione di 16,3 milioni di persone (quanti sono i pensionati in Italia), vi sono tanti soggetti e famiglie in condizioni di povertà.

A tali situazioni sarebbe stato meglio provvedere, però, attraverso l'apposito disegno di legge delega per il contrasto alla povertà (peraltro collegato alla legge di bilancio del 2016), trasferendo su di esso parte degli stanziamenti (fino ad ora assai vaghi) che saranno destinati alle pensioni. Ed è poi singolare che per molti mesi, in un confronto che era dedicato anche ai temi del lavoro, si sia trattato solo di misure rivolte, direttamente o indirettamente, al sistema pensionistico e quindi ai pensionati e, soprattutto, ai pensionandi (con l'aggiunta del patto neanche troppo segreto tra

Governo e sindacati di affidare al Parlamento il varo dell'ottava salvaguardia per i c.d. esodati). Basti pensare ad un dato di fatto inquietante. A torto o a ragione l'incentivo della decontribuzione a favore delle nuove assunzioni è stata una misura importante nel quadro delle politiche economiche dell'esecutivo. Sappiamo che i lavoratori assunti nel 2015 sono coperti fino a tutto il 2018 e che quelli assunti nel 2016 lo sono, per una quota inferiore fino alla fine del 2017.

Ma che cosa sarà previsto per coloro che iniziano a lavorare nel 2017? Non risulta se ne sia parlato, anche se tutti gli osservatori concordano nel ritenere che la riduzione del cuneo fiscale e contributivo sia una delle principali esigenze della "ditta" Italia. Passando all'esame dei contenuti, il "pezzo pregiato" è sicuramente l'Ape (l'acronimo di Anticipo pensione) nelle due versioni: volontaria e sociale. L'impostazione è corretta: chi chiede il prestito bancario (l'Ape non è una pensione anticipata) per poter affrontare situazioni di bisogno sue e della sua famiglia potrà disporre – entro certi limiti d'importo del trattamento pensionistico – di agevolazioni fiscali tendenti a rendere gratuite le rateizzazioni ventennali di restituzione del prestito gravanti sulla pensione dal momento in cui gli sarà liquidata al raggiungimento dei requisiti previsti (ecco l'Ape sociale); chi effettuerà tale scelta per altri motivi privati dovrà pagarsela (ed è giusto così) anche se potrà contare – comunque – sulla prevista esenzione fiscale del prestito e sulla possibilità di cumularlo con il reddito di un'attività lavorativa.

Tutti questi aspetti – il diavolo mette sempre la coda nei dettagli – sono enunciati per ora in termini generici, mentre è totalmente avvolto nel mistero il meccanismo bancario ed assicurativo che dovrà sostenere l'intera operazione. È presto, allora, per arrivare

a giudizi conclusivi necessariamente sommari. In tanti, tuttavia, si sono ingegnati a calcolare la convenienza dell'Ape volontaria – dimenticando il principio del' "cuius commoda eius incommoda" – mettendola a confronto con le proposte circolate sulla c.d. flessibilità in uscita. Nel fare tale paragone a volte ci si dimentica di sottrarre l'importo delle misure di disincentivo, connesse alle varie ipotesi di flessibilità, di aggiungere quello dell'esenzione fiscale che non opererebbe in caso di pensione anticipata. Ma è ormai irrimediabile la prassi di sparare su ogni autoambulanza della Croce rossa che si trova a transitare per le vie di questo sventurato Paese.

Ci sono, poi, alcune trappole annidate qua e là: in primo luogo nei benefici previsti per i lavoratori precoci ai quali è consentito l'accesso alla pensione con 41 anni di contributi se si tratta di disoccupati senza ammortizzatori sociali, di persone in condizioni di salute che determinano una disabilità e di lavoratori occupati in alcune attività particolarmente gravose. Se questi limiti dovessero saltare o divenire troppo ampi, ci sarebbe da temere per i conti pubblici, visto che i c.d. precoci (quanti hanno cominciato a lavorare almeno 12 mesi prima dei 19 anni) sono alcuni milioni. C'è poi la questione del ripristino della gratuità della ricongiunzione contributiva anche ai fini della pensione anticipata. Secondo alcune stime nel giro di qualche tempo si arriverebbe ad un onere annuo superiore ad un miliardo. C'è poi la questione dei lavori usuranti, che viene rinviata alla Fase 2. Si tratta di rimettere mano alla disciplina prevista dal dlgs n.67 del 2011, rimasta praticamente inattuata.

Ma se si vogliono allargare le fattispecie di tutela occorrerà incrementare le risorse. Sempre nella Fase 2 è indicato un programma interessante che sembra riguardare l'ordinamento pen-

sionistico delle nuove generazioni (fino ad ora dimenticate): l'introduzione di una "pensione contributiva di garanzia" al fine di salvaguardare i trattamenti medio-bassi.

La grande illusione: più anziani in pensione, più giovani al lavoro*

di Giuliano Cazzola

Punti sul vivo dalle osservazioni critiche secondo le quali il verbale d'intesa sulle pensioni sottoscritto il 28 settembre scorso si prende cura solo dei pensionati ed ancor più dei pensionandi, i sindacati hanno reagito con le medesime argomentazioni che avrebbe usato la solita casalinga di Voghera (per la quale nutriamo tanto rispetto e considerazione, non avendo noi alcuna responsabilità nella circostanza per la quale questa signora è diventata la pietra di paragone del pensiero banale). “Non è vero! – hanno affermato in coro, indignati ed offesi, i dirigenti confederali – “Abbiamo salvaguardato l'equità intergenerazionale, perché, consentendo ai lavoratori anziani di ritirarsi in anticipo, si creano posti di lavoro per i giovani, dal momento che il flagello della disoccupazione giovanile è determinato in larga misura dalle nuove regole del pensionamento made by Fornero che hanno condannato i lavoratori a stare attaccati alle macchine, persino se ormai assistiti dalle badanti”. Sul sito della Cisl, addirittura, scorre un video accompagnato da un'allegria musicchetta a testimonianza

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33](#), rubrica *Politically (in)correct*.

dei benefici (indiretti?) a favore dei giovani. Del resto, perché prendersela con organizzazioni sindacali che fanno il loro mestiere e difendono il lavoro svolto nel corso di tanti mesi di confronto con il Governo? È una fortuna – tutto sommato – che il “palino” delle pensioni sia tornato nelle mani delle confederazioni (che almeno sanno quello che fanno), mentre fino ad oggi era divenuto monopolio dei conduttori di talk show televisivi che lo gestivano al solo scopo di fare audience, ad ogni costo, solleticando gli “spiriti animali” della demagogia e dell’invidia sociale.

Del resto, non c’è da stupirsi di questo atteggiamento dei sindacati, quando ad imboccarli è l’Inps che nel Rapporto 2016 scrive: “Un sistema previdenziale flessibile favorirebbe il turnover tra vecchie e nuove generazioni e darebbe impulso ad un mercato del lavoro asfittico per effetto di una crisi economica dalla quale si fa fatica ad uscire definitivamente”. Non neghiamo, in sintesi, che negli ultimi due decenni le divaricazioni più marcate tra il tasso di occupazione della fascia di età a ridosso del pensionamento e quello delle altre coorti anagrafiche siano coincise con le riforme pensionistiche.

Basterebbe consultare il Focus n. 6/2016 dell’Ufficio parlamentare del bilancio (UPB) che ha compiuto una puntuale ricognizione del dibattito e delle proposte in tema di flessibilità del pensionamento. “Naturalmente – precisa l’UPB – è difficile stabilire un nesso diretto di causalità. Sulle tendenze incide, almeno a partire dal 2008 (anno di deflagrazione della crisi), lo stato dell’economia. In ogni caso, la possibilità che tale nesso esista è stata ampiamente dibattuta e qualche indicazione si può trarre ripercorrendo la letteratura economica”.

E a questo punto l'UPB ripercorre le opinioni prevalenti a proposito dell'active aging. Riforme che promuovono il prolungamento della vita attiva, trovano un importante supporto nel filone della letteratura noto come lump of labor fallacy (nel seguito "LLF"). Secondo questa letteratura – sottolinea l'UPB – gli aumenti di occupazione degli anziani non sottraggono spazio alle altre fasce di età. Al contrario, carriere lavorative più lunghe e tassi di occupazione più alti per gli anziani sarebbero associabili a maggiori opportunità lavorative e a più elevati tassi di occupazione per i giovani, senza che emerga uno spiazzamento generazionale (crowding-out). Simmetricamente, politiche di prepensionamento sono inefficaci o addirittura dannose nel promuovere l'occupazione dei giovani.

Le spiegazioni più ricorrenti della teoria del LLF sono di tre tipi. In primo luogo, si evidenzia che le forze di lavoro di diversa età non sono omogenee per capacità e vocazioni e che quindi le diverse generazioni sono complementari – prosegue il testo – più che sostituibili all'interno degli organici. In questa prospettiva, un turnover generazionale incentivato o addirittura indotto da misure di prepensionamento potrebbe squilibrare la composizione delle forze di lavoro e avere effetti negativi sulla produttività. In secondo luogo, una più elevata spesa per pensioni si tradurrebbe, se finanziata a ripartizione (pay-as-you-go), in maggiori imposte e/o contributi obbligatori, con effetti distorsivi sia sul lato dell'offerta di lavoro sia sul lato della domanda. Infine, viene chiamata in causa anche la composizione della spesa pubblica per welfare che, quando risulta sbilanciata eccessivamente sul capitolo pensioni per eccesso di uscite ad età basse, manca di sufficienti risorse da dedicare agli altri istituti di welfare (politiche attive e passive del lavoro, conciliazione vita-lavoro, politiche per la famiglia e le non autosufficienze, formazione, ecc.). In alcuni auto-

ri, poi, si riscontra anche una quarta spiegazione dell'insussistenza di un collegamento, sia pure indiretto, tra prepensionamenti e nuova occupazione: la spiegazione chiama in causa il disincentivo ad accumulare capitale umano quando questo può essere utilizzato su una vita lavorativa di durata inferiore. Nel tempo, questo disincentivo si tradurrebbe in minore qualità delle forze di lavoro e in minore crescita, con più scarse possibilità occupazionali per tutti.

Per obbiettività l'UPB dà conto anche di opinioni diverse, citando alcuni studi recenti, tra cui un contributo di Boeri, Garibaldi e Moen, il quale utilizza dati Uniemens e confronta l'andamento delle assunzioni di giovani tra imprese che differiscono per numero di occupati bloccati dall'inasprimento dei requisiti pensionistici. Varie tecniche econometriche (doppie differenze, propensity score matching, rolling regressions su dimensione impresa, ecc.) fanno emergere un forte e significativo effetto negativo sulle assunzioni di giovani: un rinvio di cinque anni-lavoratore (ad esempio un lavoratore bloccato per cinque anni o due lavoratori bloccati per due anni e mezzo, ecc.) implicano un giovane assunto in meno. Proiettando tali risultati sull'insieme delle imprese con più di quindici dipendenti del settore privato rimaste attive per tutto il periodo 2008-2014, gli autori stimano che la riforma del 2011 avrebbe ridotto le assunzioni di giovani di 37mila unità, circa un quarto del calo delle assunzioni di giovani registrato nel periodo.

Ad avviso di chi scrive, pur non sottovalutando il numero di nuove assunzioni (stimate) in più, è il caso di domandarsi se il "gioco valesse davvero la candela" (in considerazione pure degli oneri richiesti da misure sulla flessibilità in uscita) in un Paese come l'Italia che ha livelli di occupazione dei lavoratori anziani

(60-64 anni) più bassi (31%, anche se dieci anni or sono era di poco inferiore al 19%) della media europea (35%) e di quella dei membri dell'OCSE (43%). Quando, poi, è sempre più evidente – a fronte dei dati della demografia, della struttura della popolazione e dell'attesa di vita – che il prolungamento della vita attiva (mediante l'aumento dell'età pensionabile) è anche un'imprescindibile esigenza del mercato del lavoro.

Una combo tutta europea: pensione anticipata e lavoro part-time *

di Maddalena Saccaggi

Nel contesto europeo e in quello nazionale è ormai evidente come i programmi di pensionamento part-time contribuiscono a rendere i sistemi pensionistici sostenibili e adeguati e motivano le persone a estendere la loro vita lavorativa[1]. Oltre la metà degli Stati membri dell'UE e la Norvegia hanno sistemi nazionali e di settore, che introducono misure di pensionamento anticipato legate a rapporti di lavoro parziale. Quasi due terzi dei cittadini dell'UE dichiarano che li attrae di più combinare un pensionamento anticipato con una forma di lavoro part-time, piuttosto che lavorare a tempo pieno fino al raggiungimento dell'età pensionistica. Tuttavia, nessun regime nazionale europeo è stato univocamente identificato quale miglior sistema efficace per tutti i rispettivi cittadini. Gli schemi e le forme possono variare di Stato in Stato per quanto riguarda le modalità attuative e la copertura finanziaria; ma la logica e ratio sottostante è identica per tutti gli Stati membri: attivare e motivare le persone a continuare a lavorare fino alla l'età pensionistica obbligatoria e oltre.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 ottobre 2016, n. 34.](#)

In molti Stati membri dell'UE, le riforme di flessibilità pensionistica hanno migliorato la sostenibilità dei sistemi previdenziali. Queste riforme nascono dall'affrontare la crisi demografica europea e sono il tentativo di risposta a vari problemi. Infatti, con il congelamento e la riduzione delle prestazioni pensionistiche è diminuita l'adeguatezza dell'intero sistema, e l'aumento dei contributi necessari per il pensionamento mette pressione sui costi del reddito e dei salari. L'allungamento della vita naturale e il conseguente innalzamento dell'età pensionabile ha messo in crisi le società europee. Molte persone non sono in grado o sono demotivate a lavorare fino all'età della pensione obbligatoria. Quest'ultima è genericamente definita come l'età in cui le persone hanno diritto alla pensione di vecchiaia secondo il regime previdenziale dello Stato Membro, che sia retributivo, contributivo o misto. Dunque, l'età pensionistica dipende da Stato a Stato[2], ma in generale in tutti gli Stati europei è avvenuto l'innalzamento della soglia per la pensione obbligatoria. Ciò significa che la partita per la sostenibilità del sistema previdenziale si gioca a livello europeo in tutti gli Stati Membri.

Tutte le misure che vanno nella direzione di motivare e rendere possibile alle persone di continuare a lavorare fino a 67 anni, contribuiscono a livello di sistema ad una pensione adeguata e sostenibile. I mezzi utilizzati sono: la promozione della salute, l'apprendimento permanente, il miglioramento della qualità del lavoro e il promuovere la mobilità professionale. Un'altra misura è sicuramente la riduzione dell'orario di lavoro.

Ridurre le ore di lavoro consente alle persone di lavorare più a lungo rispetto all'ipotesi in cui continuassero a lavorare a tempo pieno. In tal modo, si possono anche motivare le persone che preferiscono in generale lavorare meno ore. Una barriera alla ri-

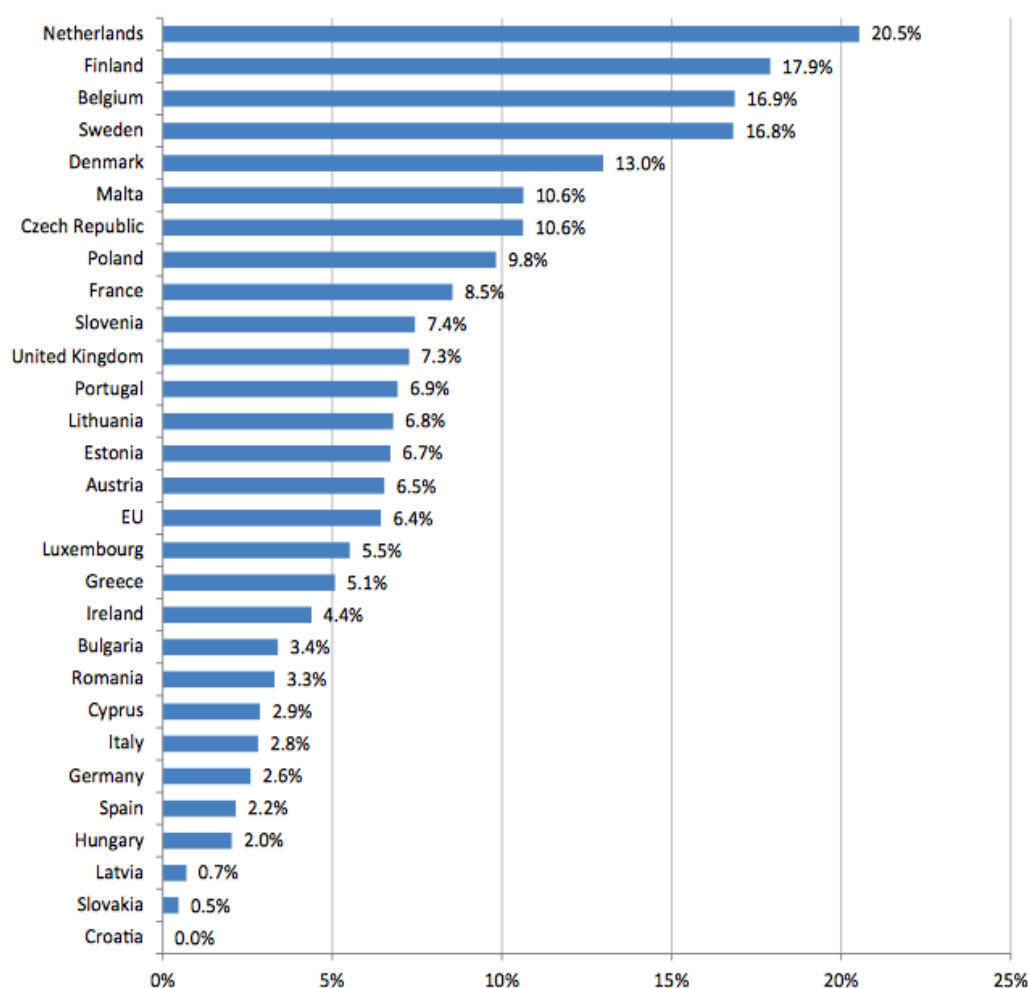
duzione delle ore è sicuramente la perdita o comunque la diminuzione di reddito a livello di stipendio. Gli schemi di pensionamento parziale possono affrontare facilmente questa barriera sostituendo parte della perdita di reddito con dei vantaggi contributivi pieni.

Grazie alla sperimentazione da parte di molti Stati dell'UE di forme di part-time per i lavoratori vicini alla pensione, non si rinuncia a fare un bilancio di queste misure, enunciando da una parte alcune criticità costruttive, dall'altra i vantaggi che ne possono derivare. Molte riforme di pensionamento parziale sono state applicate maggiormente a gruppi di lavoratori socioeconomici più elevati e ciò solleva preoccupazioni circa l'equità delle misure, soprattutto se i regimi di contribuzione anticipata sono sostenuti finanziariamente dal sistema pubblico. Tendenza opposta – ma iniqua nella stessa misura – è il fatto che le varie riforme possono prolungare la vita lavorativa solamente di alcuni soggetti c.d. deboli quali le persone con problemi di salute, disabilità, o coloro che hanno a carico persone con problemi di salute e disabilità. Se, al contrario, i regimi di anticipazione pensionistica non sono accessibili alle persone anziane che già lavorano orario ridotto (molte delle quali sono donne) o alle persone disoccupate o inattive che iniziano a lavorare part-time, si rischia di incorrere in profili di iniquità anziché di solidarietà (pilastro del sistema previdenziale di tutte le costituzioni europee fondate sullo stato sociale). In secondo luogo, c'è un rischio di abuso da parte dei datori di lavoro, che possono utilizzare forme di pensionamento parziale per ristrutturare la loro forza lavoro aziendale a minor costo. Questo rischio comunque non può cancellare vantaggi oggettivi di queste misure sia dai lavoratori anziani, che in tal modo vedono garantito un posto di lavoro che altrimenti sarebbe difficile da rinvenire nel mondo del lavoro attuale all'età di 55-60 an-

ni. Dal lato dei datori di lavoro il pensionamento parziale consente di mantenere all'interno delle proprie aziende la conoscenza di cui sono in possesso i lavoratori anziani, anche se part-time; ciò ha profili formativi tutt'altro che scontati per le nuove generazioni di lavoratori che entrano in azienda.

Gli Stati Membri dell'Unione Europea stanno implementando sempre di più queste forme innovative di pensionamento anticipato correlate a rapporti di lavoro part-time e tutte le sperimentazioni del caso sono ben accette, così come i correttivi.

Figure 3: Percentage of people aged 55–69 years who reported having reduced their working hours in a move towards retirement, EU Member States, 2012



Notes: Data for the UK exclude inactive people; data for Ireland exclude people who were working without receiving a pension (Eurostat, 2014).

Source: Eurofound analysis of EU-LFS 2012 ad-hoc module microdata, December 2014 edition

Lavorare stanca *

di Giuliano Cazzola

Lo ammetto. Non me ne ero accorto nonostante che mi venga attribuita – con parecchia esagerazione – una grande competenza in materia di pensioni. Non avevo notato la trappola più insidiosa contenuta nel c.d. verbale di sintesi siglato il 28 settembre dal Governo e dalle Confederazioni sindacali. La fervida immaginazione dei leader sindacali ha inventato un altro tipo di lavoro: quello gravoso, del quale non esiste alcuna definizione scientifica né alcun precedente normativo. Probabilmente qualcuno di loro – immagino che si tratti del segretario della Uil Carmelo Barbagallo, persona di buone letture – durante le vacanze estive si è trovato tra le mani il libro di Cesare Pavese “Lavorare stanca”; e così ha avuto la brillante idea di avvalersene al tavolo del confronto con il Governo. Pertanto, se il verbale avrà applicazione, in Italia sarà tutelato – mediante sconti sui requisiti per accedere al trattamento pensionistico – non solo il lavoro usurante, ma anche quello gravoso. Vediamo i connotati delle due tipologie.

Il lavoro usurante – nelle fattispecie delle mansioni particolarmente disagiate (già individuate dal dlgs n. 374/1993 nel lavoro

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35](#), rubrica *Politically (in)correct*.

notturmo continuativo, alle linee di montaggio, con ritmi vincolati, in cave, galleria, serra, spazi ristretti, ecc.), del lavoro notturno e alla guida di mezzi di trasporto pubblici con almeno 9 passeggeri – rimane quello regolato dal dlgs n.67/2011, alla cui disciplina vengono apportate significative modifiche: a) l'abolizione della c.d. finestra mobile, anticipando così la quiescenza di 12 o di 18 mesi a seconda se si tratta di lavoro dipendente o autonomo; b) la possibilità di accedere al beneficio, a partire dal 2017, avendo svolto una o più attività lavorative usuranti, sia per un periodo di tempo almeno, pari a sette anni negli ultimi dieci di attività lavorativa, senza il vincolo (ora vigente) di impiego in attività usurante nell'anno di raggiungimento del requisito, sia avendo effettuato l'attività particolarmente usurante per un numero di anni almeno pari alla metà dell'intera vita lavorativa; c) l'eliminazione dell'adeguamento dei requisiti alla speranza di vita a decorrere dal 2019; d) la fattibilità amministrativa di semplificazioni relative alla documentazione necessaria per la certificazione del diritto di accesso al beneficio.

In sostanza, vengono stabiliti requisiti d'accesso più favorevoli ed eliminati i principali ostacoli (l'assegnazione a mansioni usuranti anche nell'anno del raggiungimento del requisito quale condizione necessaria per essere considerati usurati e la complessità della documentazione richiesta per dimostrare la sussistenza dei requisiti) riscontrati nell'esperienza del riconoscimento della tutela. E il lavoro gravoso? Se ne parla al punto 4 del verbale nei seguenti termini: "Le categorie di lavoro gravoso saranno individuate dopo un confronto tra governo e OO.SS. utilizzando tre criteri di massima: (i) l'attuale normativa che individua le attività usuranti e in particolare il decreto legislativo 67 del 2011; (ii) l'analisi delle mansioni per le quali, sulla base della normativa italiana e delle analisi scientifiche internazionali, si sono rivelati più alti i rischi di

“stress lavoro correlato” (istituto previsto a livello europeo e recepito in Italia nel 2008); (iii) nei limiti della disponibilità dei dati, una verifica degli indici infortunistici e di malattie professionali in funzione del crescere dell’età anagrafica”. E va da sé che “la convergenza tra Governo e OO.SS. su questo punto resta ovviamente condizionata all’esito positivo di questo confronto”.

Si direbbe, allora, che il lavoro usurante è parte di una categoria più ampia che costituisce il lavoro gravoso. I relativi ambiti individuati riguardano i seguenti settori e condizioni professionali: edilizia, marittimi, alcune categorie di infermieri (in sala operatoria), scavatori, facchini, macchinisti, autisti di mezzi pesanti, maestri scuole dell’infanzia. Quali saranno i benefici previsti per il lavoro gravoso? I lavoratori precoci (quelli che hanno iniziato a versare contributi almeno 12 mesi prima di aver compiuto 19 anni) potranno avvalersi del solo requisito dei 41 anni di anzianità (senza ulteriori condizioni) se occupati in alcune attività particolarmente gravose che saranno individuate dal provvedimento definitivo. A queste condizioni, i precoci potranno beneficiare dell’annullamento delle attuali penalizzazioni in caso di pensione anticipata, ovvero di uscita dal mondo del lavoro prima di aver compiuto i 62 anni di età. I lavoratori sottoposti a mansioni usuranti e gravose potranno poi avvalersi dell’Ape sociale, a fronte, tuttavia (lo ha inserito il Governo per ridurre la platea e i costi dell’operazione) di 36 anni di versamenti contributivi.

Non è necessaria una particolare lungimiranza ad immaginare che la frontiera del lavoro gravoso è fragile come la Linea Maginot e si presta ad essere sfondata dall’azione potente delle corporazioni. Ci ricordiamo ancora della brutta pagina della tutela previdenziale dei lavoratori esposti ad amianto. Alle forti pressioni sindacali e politiche riguardanti i casi non riconosciuti dall’Inail si

rispose mediante l'escamotage dell'interpretazione analogica (i c.d. atti di indirizzo del Governo) allo scopo di far rientrare anche i casi non adeguatamente documentati. Del resto, immaginiamo già gli argomenti.

Un'insegnante di scuola d'infanzia dovrà certamente mettere a dura prova la spina dorsale a sollevare i bambini che le sono affidati; ma un docente di scuola secondaria farà ben presto valere il logoramento del sistema nervoso provocato da scolaresche di adolescenti indisciplinati e spalleggiati da genitori ex sessantottini. Lo stesso ragionamento si può fare per gli infermieri. Perché solo quelli che prestano servizio in sala operatoria e non in altri reparti come la geriatria, ad esempio? E i chirurghi che usano il bisturi per ore proprio in quella sala operatoria dove gli infermieri e le infermiere, che li assistono, si procurano la patente di lavoro gravoso? Esiste poi un'infermiera che svolge tutta la sua attività professionale dal primo all'ultimo giorno in sala operatoria? E i facchini? Un conto è scaricare dei pesi, un altro usare delle macchine di trasporto. Come la mettiamo, poi con il rischio infortuni (come parametro del lavoro gravoso), quando la metà di questi eventi si verificano in itinere? Si include anche il rischio-traffico?

Il dubbio di muoversi su di un terreno insidioso – con ragionamenti che farebbero la loro figura in un Convegno sull'ergonomia piuttosto che nella definizione di un sistema previdenziale pubblico – diventa ancora più inquietante a leggere quanto sta scritto tra gli impegni della Fase 2, quella che dovrebbe aprirsi dopo l'approvazione della legge di bilancio. Leggiamo insieme: “nell'ambito del necessario rapporto tra demografia e previdenza e mantenendo l'adeguamento alla speranza di vita, valutare la possibilità di differenziare o superare le attuali forme di adeguamento per alcune categorie di lavoratrici e lavoratori in modo da tenere conto delle diversità nelle speranze di vita (si ve-

dano le raccomandazioni del rapporto OCSE, Fragmentation of retirement markets due to differences in life expectancy, 2016)”. Un altro bel rompicapo: intendiamo arrivare all’età pensionabile ad personam? A cercare del materiale si trova di tutto. Persino fior di studi e ricerche che rendono testimonianza del fatto che i laureati vantano una maggiore longevità di coloro che hanno soltanto completato la scuola d’obbligo. Chissà? Volendo si potrebbe approfondire quanto vive più a lungo un diplomato del liceo classico rispetto ad uno dello scientifico. “Il mondo è bello e santo è l’avvenir”. Perché rinunciare in partenza a vivere in un mondo perfetto, con un sistema pensionistico che rende giustizia di tutti i torti subiti durante la vita attiva?

Le chimere delle pensioni *

di Giuliano Cazzola

Quando un Governo si rassegna a riconoscere delle pretese ingiustificate, ad elevarle al rango dei diritti e ad investire su di esse risorse importanti che sarebbero state destinate più opportunamente ad altre finalità, finisce sempre per incoraggiare i soggetti beneficiari dei provvedimenti a richiedere ancora tutele più ampie, nella convinzione di poterla spuntare. Soprattutto allorché si ha a che fare con un disegno di legge di bilancio (per il 2017) che affronta il suo iter tra le insidie della Camera dei deputati, dove si annida la Commissione Lavoro presieduta da Cesare Damiano che è l'inventore di ogni possibile cabala in materia di pensioni. Si sarà capito, infatti, che sto parlando delle misure di cui al Capo IV sedicenti previdenziali (in realtà prettamente assistenziali) a cui sono destinati ben sette miliardi nel prossimo triennio (1,9 miliardi nel 2017).

Gli aspetti che hanno sollevato maggiori dubbi riguardano l'individuazione di una nuova tipologia meritevole di protezione (i c.d. precoci ovvero coloro che hanno iniziato a versare contributi almeno 12 mesi prima di aver compiuto 19 anni) e il varo

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 novembre 2016, n. 37](#), rubrica *Politically (in)correct*.

dell'ottava salvaguardia pro esodati. La Rete che tiene insieme le diverse categorie di salvaguardati (coloro che possono andare in pensione con i requisiti previsti prima della riforma Fornero) effettuerà un presidio l'8 novembre a Roma davanti al MEF per chiedere che l'ottava salvaguardia provveda a tutti i 34mila esodati, che secondo i loro Comitati, sono rimasti ancora esclusi. Il Governo ne ha "messi in sicurezza", nel ddl, circa 28mila, ma a quanto pare questi casi continuano ad aumentare di continuo. È poi veramente singolare che si debba procedere ad un'ulteriore salvaguardia quando contemporaneamente vengono introdotti altri elementi di flessibilità come l'Ape (di mercato e social).

I Comitati respingono sdegnosamente queste alternative, perché a loro avviso non se ne potrebbe avvalere il 70% dei 34mila soggetti in attesa di esodo. Da che cosa potrebbe derivare – mi sono chiesto – questa impossibilità d'accesso all'Ape? Non certo dalla mancanza dei requisiti contributivi richiesti, perché queste persone hanno un'anzianità di servizio molto più lunga. L'unica spiegazione possibile è che il 70% di loro non abbia ancora maturato il requisito anagrafico di 63 anni, che è diventato il parametro per ritirarsi prima dal lavoro, non solo nel regime Ape, ma persino nelle proposte (per ora archiviate) riguardanti la c.d. flessibilità in uscita. Non è il caso di aggiungere altro. Quanto ai c.d. precoci, ai loro Comitati non è certo piaciuto che la possibilità di andarsene in quiescenza dopo 41 anni di lavoro, senza sottostare neppure all'aggancio periodico e automatico all'attesa di vita dipenda dalla sussistenza di taluni requisiti: a) stato di disoccupazione in seguito a cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa, o risoluzione consensuale nell'ambito di procedure di conciliazione prevista dall'articolo 7 della legge 604/1966 (che si attiva in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo).

Devono aver terminato l'indennità di disoccupazione da almeno tre mesi. b) Assistenza del coniuge o parente di primo grado convivente con handicap grave da almeno sei mesi. c) Riduzione della capacità lavorativa pari almeno al 74%. d) Essere impiegati in mansioni faticose (sic!) da almeno sei anni in via continuativa. Per quanto mi riguarda, continuo a pensare che le pensioni non fossero una priorità su cui investire molto di più che in altri settori. Penso, in primo luogo, alla lotta alla povertà, quella vera, che riguarda in misura minore, rispetto ad altri soggetti, gli anziani e soprattutto i pensionati. O alle magre risorse, destinate nello stesso Capo IV, all'incremento della produttività; oppure allo stesso rinnovo dei contratti del pubblico impiego in un contesto di grande trasformazione (attraverso la digitalizzazione della PA) come quella in corso o quanto meno annunciata. Anche L'Ape social si rivelerà, dopo la sperimentazione, uno strumento inadeguato a tutelare i lavoratori coinvolti nei processi di ristrutturazione attesi (il Governo prosegue nella logica del caso per caso, come dimostrano le misure adottate per gli esuberanti nel settore del credito).

Sarebbe stato sicuramente meglio impegnare le parti sociali, in maniera più risoluta e conclusiva, nella istituzione dei fondi di solidarietà, introdotti dalla legge Fornero e ampiamente rivisitati dal jobs act. Va riconosciuto, tuttavia, che il Governo sta cercando di contenere – con l'Ape – i danni provocati da una lunga campagna politica – e soprattutto mediatica – contro la riforma previdenziale del 2011, allo scopo di anticipare i requisiti anagrafici del pensionamento, ripristinando, nei fatti, il funesto trattamento di anzianità, in un Paese che destina circa il 4% del Pil per finanziare le pensioni delle coorti comprese tra 55 e 64 anni, contro il 2,2% medio della Ue. Ci sono stati dei momenti in cui la c.d.

flessibilità del pensionamento (a fronte di penalizzazioni economiche inadeguate sul piano attuariale) sembrava una scelta indiscutibile e urgente. Alla testa del partito della flessibilità – oltre a qualche autorevole parlamentare della maggioranza che era riuscito a coinvolgere nell’operazione persino l’opposizione e a conduttori televisivi pronti a dare voce a qualsiasi istanza – si era messo, addirittura, il presidente dell’Inps, prof. Tito Boeri, che aveva predisposto, nel merito, un ampio documento con allegato persino un articolato di legge.

Al di là degli aspetti di metodo sollevati dalla recente intervista al Corriere della Sera, Boeri non chiarisce quali sarebbero le cause a determinare, con l’Ape, un debito pensionistico superiore a quello attribuibile alla sua proposta; tanto che è intervenuto, la sera stessa dell’intervista, un comunicato dell’Inps che, mediante una lunga e singolare spiegazione del significato di “debito pensionistico”, ha finito per ammetterne l’irrilevanza sul piano finanziario e l’estraneità rispetto al concetto di debito pubblico. Probabilmente Boeri insiste nell’idea per cui occorrerebbe convincere la Ue (e i mercati?) ad accettare nell’immediato una maggiore spesa pensionistica (in conseguenza dell’aumento del numero delle pensioni grazie alla flessibilità), in cambio di una riduzione della stessa tra qualche decennio per effetto del minore importo degli assegni sottoposti alle penalizzazioni economiche dell’anticipo. Il fatto è che i disincentivi prefigurati non hanno equivalenza attuariale rispetto alla erogazione anticipata di alcuni anni; poi, alla Ue non gliene può fregar di meno dei risparmi futuri (il sistema è già in equilibrio grazie alla riforma Fornero), mentre è preoccupata per i saldi dei prossimi anni (che potrebbero anche rimettere in discussione la prospettiva futura).

E l'Ape ha un costo sostenibile: non domani ma adesso. Boeri ha ragione solo in un punto: quando denuncia le possibili spinte ad estendere i benefici assistenziali previsti. È presente il rischio, infatti, che il sistema pensionistico si trasformi in un campo minato dai concetti malsani di lavoro gravoso, precoce, di cura e quant'altro; che si torni, cioè, all'idea di un sistema previdenziale pubblico quale riparatore dei torti che un lavoratore subisce prima di varcare la fatidica soglia della quiescenza. Se gli andamenti demografici e le loro conseguenze sul mercato del lavoro – prima ancora che l'equilibrio dei conti pubblici – pretendono un prolungamento della vita attiva, bisognerebbe adottare, tramite la stessa contrattazione collettiva, (come hanno iniziato a fare in Germania) misure di organizzazione del lavoro, di regime degli orari, di riqualificazione professionale dei lavoratori “anziani” per consentire loro di fornire un contributo – sempre importante – adeguato alle loro condizioni. Un tempo i sindacati contrattavano l'organizzazione e l'ambiente di lavoro con l'obiettivo di salvaguardare la salute e l'integrità fisica del lavoratore. Oggi trovano più facile risolvere il problema rifugiandosi nell'anticipo della pensione.

La mobilità professionale esige il cumulo non oneroso dei contributi previdenziali*

di Maddalena Saccaggi

Oggi un lavoratore ha – per scelta o per necessità – una carriera lavorativa più mobile che in passato, in prospettiva questo fenomeno è destinato ad incrementarsi.

Se il mercato del lavoro è sempre più caratterizzato da una elevata mobilità professionale, la cosa non può non riguardare anche l'ordinamento previdenziale. Il Governo – per chi ha svolto, durante la sua carriera, più lavori e quindi ha versato contributi su più gestioni – sta considerando l'adozione di una misura necessaria, quasi dovuta: il cumulo non oneroso o comunque non eccessivamente penalizzante dei versamenti su gestioni diverse per raggiungere la pensione e non perdere, in tal modo, i propri diritti previdenziali maturati.

Secondo indiscrezioni di stampa (Colombo D., Un atto dovuto nell'era del lavoro mobile, *Il sole 24 Ore*, 17/10/2016) il Governo starebbe elaborando una misura per cui si potrà cumulare i versamenti su diverse gestioni, anche se in una singola gestione si

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 novembre 2016, n. 37](#).

sono già raggiunti i requisiti minimi per andare in pensione. L'assegno pensionistico sarà calcolato pro rata con le rispettive regole di ciascuna gestione. Per comprendere a fondo il cambio di rotta si deve ripercorre l'evoluzione legislativa in materia di previdenza e discernere così questo atto dovuto per i lavoratori che hanno una carriera lavorativa mobile.

Oggi, il cumulo dei contributi previdenziali versati in diverse gestioni pensionistiche è oneroso, migliaia di lavoratori si vedono costretti a versare un importo molto alto per non perdere contributi utili a raggiungere l'età pensionabile. Si ricorre all'istituto della ricongiunzione per unificare i propri contributi o alla cosiddetta totalizzazione che prevede il penalizzante calcolo contributivo. Fino al momento presente l'onere della ricongiunzione ha colpito soprattutto i lavoratori autonomi, ora ed in prospettiva, tocca e toccherà molte fasce di lavoratori, da qui l'esigenza della gratuità del cumulo.

Ad iniziare dalla riforma Amato e passando per le riforme Dini-Prodi-Maroni-Sacconi fino ad arrivare alla riforma Fornero, tutte le gestioni sono state interessate da un progressivo innalzamento dell'età pensionabile.

I lavoratori più mobili sul mercato del lavoro si trovano ad avere posizioni contributive frammentate in diverse gestioni, con la conseguenza di non raggiungere i requisiti per la pensione in nessuna gestione.

La proposta della gratuità del cumulo dei contributi previdenziali versati in diverse gestioni pensionistiche non è una novità assoluta, ma fu già inserita nel nostro ordinamento previdenziale con la legge 322/1958, che consentiva appunto la costituzione della posizione assicurativa gratuita a quanti non maturavano il diritto a pensione presso "forme obbligatorie di previdenza sostitutive

dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti o ad altre forme di previdenza”.

In seguito, intervenne la legge 29/1979 che prevedeva la ricongiunzione gratuita presso l'INPS dei periodi contributivi maturati in ordinamenti pensionistici “alternativi”. Al contrario la stessa legge disponeva per i lavoratori autonomi la ricongiunzione nel Fondo dei Lavoratori Dipendenti dei contributi versati in gestioni speciali. Il diverso trattamento, ossia il pagamento di un onere, era giustificato, perché il lavoratore autonomo passava da un regime pensionistico meno conveniente ad uno più conveniente, per i diversi requisiti di accesso e di calcolo della pensione. Viceversa, la ricongiunzione presso l'INPS era gratuita perché i contributi passavano a un regime meno conveniente. In questo senso, si capisce la ratio sottostante la gratuità o meno del cumulo di contributi previdenziali.

L'evoluzione legislativa prosegue a seguito di una sentenza della Corte di Giustizia che, con sentenza Ue C-46/07, condannava l'Italia perché “ mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'art. 141 CE”. Con legge 122/2010, l'Italia, per conformarsi al giudicato, stabilì un graduale innalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici iscritte alle forme esonerative dell'Ago, fino 65 anni di età, mentre per le iscritte Inps il requisito rimaneva fermo a 60 anni.

A questo punto, la stessa legge abrogò la legge 322/1958 che consentiva la costituzione della posizione assicurativa gratuita, altrimenti molte donne del settore pubblico avrebbero aggirare la norma sulla diversa età pensionabile, trasferendo la contribuzione all'INPS dove i requisiti della pensione di vecchiaia erano diven-

tati più favorevoli. Anche la ricongiunzione presso l'INPS dei periodi contributivi maturati in ordinamenti pensionistici “alternativi” diventava onerosa.

Oggi in gioco non c'è solo la sperequazione dell'età pensionabile tra pubblico e privato, ma sempre più lavoratori di tutte le fasce, per la loro frammentazione di lavori e contributi, sentono l'esigenza di tornare a un cumulo gratuito. In questo modo, si potrà cumulare gratis versamenti su gestioni diverse, avendo più chance per raggiungere la pensione di pensione di vecchiaia e anche quella anticipata.

Pensioni: la talpa delle deroghe scava sotto la riforma Fornero*

di Giuliano Cazzola

Leggendo gli articoli da 24 a 35 di cui al Capo IV del disegno di legge di bilancio mi sono ricordato di una storiella che mi raccontarono da ragazzo. Un signore si reca a visitare una fattoria (magari, in termini più moderni, si potrebbe parlare di agriturismo) e si imbatte in un maialino che scorrazza faticosamente per l'aia trascinandosi una gamba di legno. Chiede, allora, spiegazioni al contadino il quale gli risponde così: “Sa, gli vogliamo tanto bene che ne mangiamo solo un pezzo per volta”. È un po' quanto sta succedendo alla riforma Fornero del 2011 sulle pensioni. A farne interamente dei prosciutti e delle salsicce (ovvero ad abrogarla come chiede, trucidamente, Matteo Salvini) ci sarebbero delle conseguenze con quei “noiosi” della Ue e forse si dovrebbe ricucire qualche “strappo” sui mercati. Lo spread (“chi era costui?”) farebbe un balzo in avanti, dando fiato alle solite lamentele dei “gufi” e dei “rosiconi” (in realtà sono sempre di meno). Meglio, allora, seguire l'esempio di quel contadino e tagliare a pezzi quell'articolo maledetto inserito nel decreto Salva-Italia (che, nella *communis opinio*, gronda di lacrime e di sangue).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 novembre 2016, n. 38](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Tralasciando le misure adottate in precedenza (in sostanza, qualche sospensione e rinvii nell'applicazione di talune norme), il disegno di legge – ora all'esame della Camera – non solo promuove un'ottava salvaguardia per i c.d. esodati, portando (come vedremo più avanti) a 200mila le persone che potranno andare in quiescenza con le regole previgenti, ma introduce cambiamenti sostanziali su alcuni aspetti dell'impianto del 2011 ed altri ne annuncia ancor più consistenti. Anche in questo caso sarebbe sbagliato – come si suol dire – gettare il bambino con l'acqua sporca del bagnetto (lo ricorda uno che è nonno da otto mesi): l'articolo 29 riguardante il cumulo di contributi versati in differenti gestioni assicurative risolve, in modo equo, un problema causato da un errore compiuto nella trascorsa legislatura. Analoghe considerazioni potrebbero essere fatte per l'equiparazione della no tax area per tutti i pensionati. La stessa operazione sperimentale dell'Ape – sia pure con parecchi limiti e rischi di cui parleremo – può essere considerata “un male minore” ed un modo per eludere l'introduzione di quella flessibilità in uscita di carattere strutturale sostenuta, sia pure con soluzioni diverse, da tutte le forze politiche e sociali e persino dal presidente dell'Inps, con un ardore degno di miglior causa e con qualche scorrettezza sul piano istituzionale. Il giudizio diventa più problematico se si considerano altre norme.

In materia di lavori usuranti è sostanziale la revisione di quanto previsto non solo dalla riforma Fornero, ma anche dalla disciplina impostata nel 2008 dall'allora ministro Cesare Damiano ed attuata dal suo successore Maurizio Sacconi (d.lgs. n.67/2011). È vero che quell'insieme di norme avevano, nei fatti, resa impraticabile la possibilità di avvalersi delle tutele previste. Infatti, “il cavallo non ha bevuto”. O meglio, non è riuscito a bere. Nel 2011

sono state presentate 11mila domande di cui solo 3mila accolte perché conformi ai requisiti richiesti. Poi è calato il silenzio: negli anni seguenti il Governo stanziava puntualmente le risorse e il Tesoro le recuperava, inutilizzate, a fine anno. In sostanza, nell'insieme, ben 1,4 miliardi destinati ad anticipare il pensionamento dei lavoratori "usurati" sono finiti in cavalleria.

Le modifiche, tuttavia, sono significative e sembrano rispondere – come in altri casi – piuttosto ad una logica di favorire comunque il pensionamento anticipato anziché tutelare i lavoratori effettivamente usurati. Gli sconti sono presto detti: è soppresso l'anno di "finestra mobile"; viene anticipata al 2017 la messa a regime della disciplina riguardante i requisiti che devono essere presenti nella vita lavorativa; si esclude fino al 2015 l'adeguamento automatico all'attesa di vita; scompare la condizione di svolgere mansioni usuranti anche nell'anno precedente l'andata in pensione. C'è poi la questione dei lavoratori dipendenti che svolgono, da almeno 6 anni in via continuativa, specifiche professioni per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento. Con almeno 36 anni di versamenti contributivi questi lavoratori possono usufruire dell'Ape sociale (con i vantaggi connessi). Qui si pone un problema di aggettivi. Infatti, il verbale di sintesi tra Governo e sindacati del 28 settembre usava dei termini diversi: ovvero la condizione della "gravosità del lavoro (pesante o rischioso) per la quale la permanenza al lavoro in età più elevata aumenta il rischio di infortunio o di malattia professionale". Il disegno di legge indica, come abbiamo ricordato, un lavoro rischioso o particolarmente difficoltoso nei settori di cui all'allegato A. Per rimanere, poi, nell'ambito delle modifiche strutturali della normativa precedente si devono annoverare le seguenti misure: a) l'abolizione (a partire dal 1° gennaio 2018; in precedenza

l'applicazione era stata sospesa) della penalizzazione economica in caso di pensione anticipata prima dei 62 anni di età; b) il superamento dell'elevazione graduale al 33% dell'aliquota contributiva dei parasubordinati in via esclusiva (anche in questo caso si tratta della presa d'atto di una mancata attivazione).

L'aliquota viene fissata al 25% (con una riduzione di quella già in vigore). Assai discutibile è quanto previsto per i c.d. lavoratori precoci (coloro che hanno iniziato a versare contributi corrispondenti a lavoro effettivo almeno 12 mesi prima di aver compiuto 19 anni). I requisiti previsti per andare in quiescenza con 41 anni di versamenti sono i seguenti: stato di disoccupazione (a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo; dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale) sempre che la relativa prestazione per la disoccupazione sia cessata integralmente da almeno tre mesi; svolgimento di assistenza, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, in favore del coniuge o di un parente di primo grado convivente, con handicap in situazione di gravità; riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, pari o superiore al 74 per cento; svolgimento da almeno sei anni in via continuativa, in qualità di lavoratore dipendente, nell'ambito di determinate professioni, di attività lavorative per le quali sia richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltosa e rischiosa la loro effettuazione in modo continuativo; lavoratori che svolgono attività lavorative c.d. usuranti. Il requisito ridotto di 41 anni è comunque soggetto ad adeguamento in base agli incrementi della speranza di vita. In sostanza, si effettua, dal prossimo 1° maggio, uno "sconto" rispetto ai requisiti anagrafici vigenti (42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne), salvo prevedere una "ripartenza" grazie all'aggancio automatico.

In fin dei conti, uno dei “pezzi pregiati” della riforma Fornero – il superamento del trattamento di anzianità – viene instradato su di un percorso pieno di insidie, difeso da una fragile frontiera sulla quale già la Camera aprirà dei pertugi (lo ha già fatto la Commissione Lavoro riducendo da 36 a 35 il requisito contributivo per l’Ape sociale). Il caso più clamoroso è costituito dall’ottava salvaguardia per gli esodati. Altri 28mila circa potranno andare in quiescenza (quasi sempre di anzianità) sulla base dei vecchi requisiti. L’intervento (che secondo il Governo deve essere conclusivo) opera essenzialmente attraverso l’incremento dei contingenti di categorie già oggetto di precedenti salvaguardie, attraverso il prolungamento del termine (da 36 a 84 mesi successivi all’entrata in vigore della riforma pensionistica) entro il quale i soggetti devono maturare i vecchi requisiti.

In sostanza, viene da chiedersi se, nei fatti, vi sia stata un’effettiva applicazione dei requisiti previsti dalla riforma del 2011. O se, in pratica, fino ad ora siano prevalse (o quanto meno abbiano avuto un ampio utilizzo) le deroghe. Poi, ci sarà la Fase 2. Il Governo e i sindacati si sono impegnati a favorire una maggiore flessibilità in uscita all’interno del sistema contributivo, anche con una revisione del requisito del livello minimo di importo (2,8 volte l’assegno sociale) per l’accesso alla pensione anticipata; a valorizzare e tutelare il lavoro di cura a fini previdenziali; a valutare la possibilità di differenziare o superare le attuali forme di adeguamento per alcune categorie di lavoratrici e lavoratori in modo da tenere conto delle diversità nelle speranze di vita nell’ambito del necessario rapporto tra demografia e previdenza e mantenendo l’aggancio alla speranza di vita. Poi, c’è l’oggetto misterioso della “pensione contributiva di garanzia”.

21.

**RAPPRESENTANZA
E RAPPRESENTATIVITÀ**

La rappresentanza delle associazioni datoriali: spunti dall'esperienza francese. Intervista a Nicole Maggi-Germain*

di Pietro Rizzi

In Francia la rappresentatività delle associazioni imprenditoriali è stata di recente oggetto dell'azione del legislatore; dapprima la legge n. 288 del 5 marzo 2014 relativa alla formazione professionale, all'occupazione ed alla democrazia sociale e successivamente la legge n. 994 del 17 agosto 2015 sul dialogo sociale e l'occupazione hanno cercato di mettere in atto quanto suggerito dal Rapporto Combrexelle sulla scia di quanto già previsto, sin dal 2008, per la rappresentanza sindacale. Viene così superato il principio di presunta rappresentatività e vengono identificati sei criteri che devono essere necessariamente soddisfatti affinché l'associazione imprenditoriale risulti riconosciuta a tutti gli effetti: rispetto dei valori repubblicani, indipendenza, trasparenza finanziaria, almeno due anni di attività negoziale, un livello minimo di autorevolezza derivante dall'attività pregressa, il numero di imprese aderenti.

* Intervento pubblicato in [*Boll. ADAPT*, 26 gennaio, n. 2.](#)

Proprio quest'ultimo criterio ha suscitato diversi dubbi, che spetta ora dipanare alla Corte Costituzionale, circa la adeguata considerazione del numero effettivo di lavoratori delle imprese in questione, rispetto al numero di imprese stesse. La nuova formulazione dell'articolo 2151-1 del Codice del Lavoro francese, così come riformulato dalle norme sopra citate, ci ha offerto uno spunto per indirizzare alcune domande alla professoressa Nicole Maggi-Germain, docente di diritto presso l'Università Paris 1, Panthéon-Sorbonne e all'Università di Nantes, anche al fine di trarne spunti di riflessione utili in vista di un eventuale intervento del legislatore italiano sulla rappresentatività delle Parti sociali.

In Francia non esiste un articolo costituzionale riguardante le associazioni di rappresentanza, a differenza che in Italia: crede che questo sia un limite, colmato dalla legislazione sulla rappresentatività delle associazioni sindacali del 2008, e delle datoriali del 2014, oppure che ciò permetta una maggiore flessibilità nell'azione da parte del legislatore su un argomento di tale portata?

Ispirato dal programma del Consiglio Nazionale della Resistenza, il Preambolo della Costituzione del 1946, tutt'oggi in vigore, ha consacrato un certo numero di diritti sociali, come il diritto per tutte le persone di difendere i propri interessi e i propri diritti attraverso l'azione sindacale, e di aderire ad un sindacato liberamente scelto (6° comma) o ancora il diritto di tutti i lavoratori di partecipare, mediante intermediazione dei loro delegati, alla determinazione collettiva delle condizioni di lavoro e alla gestione dell'impresa (8° comma).

L'assenza di un riconoscimento costituzionale delle organizzazioni di rappresentanza datoriali e delle organizzazioni sindacali è il frutto di una antica storia sociale segnata dalla diffidenza dei poteri pubblici di fronte a ciò che poteva apparire una sorta di ri-

nascita dei corpi intermedi dell'Ancien Regime, ostacolo tra il popolo e i suoi rappresentanti, tra interesse privato e pubblico. Conferendo uno statuto giuridico alle organizzazioni sindacali e datoriali, la legge del 21 marzo 1884 cerca innanzitutto di organizzare la rappresentanza in determinate professioni e di esercitare su di essa una forma di controllo. Il diritto francese si è nutrito di questa diffidenza nei confronti dei corpi intermedi, e tutti i testi di legge votati da qui in poi privilegeranno il pluralismo, alimentando al contempo la divisione del fronte sindacale.

In Italia si parla molto di “sindacato maggiormente rappresentativo”, ma si trascura spesso il concetto di associazione imprenditoriale maggiormente rappresentativa. In Francia la visione è diversa, probabilmente a causa dei ruoli istituzionali che sono riconosciuti a queste associazioni (la partecipazione alla Commissione nazionale della contrattazione collettiva, la commissione nazionale della certificazione professionale, i consigli economici, sociali e dell'ambiente oppure le altre numerose partecipazioni a commissioni e consigli di altro genere, o ancora la consultazione in caso di disegni di legge riguardanti il lavoro e la formazione). Crede che l'istituzionalizzazione di tali associazioni sia positiva e crede che anche in Italia potrebbe essere seguita la strada francese?

Anche in questo caso la storia sociale aiuta a comprendere, attraverso il processo di emersione di certe nozioni, le sfide strutturali. È la legge del 1936 sui contratti collettivi di lavoro che, introducendo il meccanismo dell'estensione (esso permette al Ministro del lavoro di estendere l'applicazione di un contratto o di un accordo all'insieme dei lavoratori e dei datori di lavoro di un settore di attività, anche se non hanno partecipato all'accordo, né aderito ad una delle organizzazioni datoriali o sindacali firmatarie, né deciso di applicarlo), condiziona l'efficacia erga omnes riconosciuta ai contratti e agli accordi collettivi firmati in un settore professio-

nale alla rappresentatività dei firmatari. Ma i dibattiti parlamentari dell'epoca mostrano che il criterio della rappresentatività, pur applicandosi a entrambe le parti, suscita resistenze solo per quanto concerne le organizzazioni sindacali. Allineandosi ad una terminologia riconducibile al Trattato di Versailles firmato il 28 giugno 1919 (articolo 389 della Parte XIII «Lavoro») concernente la designazione, per gli Stati membri della SDN, dei rappresentanti alla Conferenza generale dei rappresentanti dell'Organizzazione internazionale del lavoro, l'espressione "organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa" divide: il timore esplicitamente evocato è favorire una sorta di monopolio a favore della CGT. Se l'idea è distinguere le organizzazioni sindacali individuando le più rappresentative, al fine di pervenire, utilizzando le parole di Léon Blum, Presidente del Consiglio, a un «inizio di organizzazione della professione», il governo dell'epoca porta avanti una interpretazione liberale che esclude qualsiasi monopolio sindacale. Il riconoscimento in termini giuridici di questo pluralismo sindacale condurrà alla soppressione, con l'approvazione della legge del 1982, della qualificazione di «maggiormente» rappresentative a vantaggio dell'espressione «organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative nel campo di applicazione considerato» (sezione I, art. 7 (art. L. 133-1 Code du travail) Legge n° 82-957 del 13 novembre 1982 relativa alla contrattazione collettiva e alla regolazione dei conflitti collettivi in materia di lavoro, JO du 14 novembre, p. 3414 à 3421). Il criterio di rappresentatività richiesto alle organizzazioni sindacali e datoriali ha permesso di strutturare e istituzionalizzare la rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro. Ma è allo stesso tempo legato a una concezione tripartita delle relazioni industriali che riconosce un ampio margine di intervento allo Stato che può avere voce in capitolo in relazione alle diverse rappresentanze e far prevalere il suo punto di vista. Ciò spiega perché il Ministro del lavoro non è mai tenuto a estendere

un accordo o un contratto, anche laddove questo risponda alle condizioni poste dal Codice del lavoro. Può rifiutare l'estensione per motivi di interesse generale che riguardino obiettivi di politica economica e sociale o la protezione degli interessi di terzi (Conseil d'État 21 novembre 2008, n° 300135 Pub. recueil Lebon ; concl. del commissario A. Courrèges). Detto altrimenti, la scelta del pluralismo sindacale e datoriale ha permesso allo Stato di diventare a pieno titolo un attore delle relazioni industriali.

La legge francese, oltre ad alcuni criteri un po' astratti, quali per esempio il rispetto dei valori repubblicani, ha inserito dei criteri specifici, al pari di quelli previsti dal 2008 per i sindacati, con i quali identificare le associazioni imprenditoriali rappresentative, uno tra questi è la "trasparenza finanziaria". Come essa viene valutata? Crede che lo stesso criterio potrebbe essere utilizzato anche in Italia?

Questi criteri sono ancora di più frutto della storia sociale e politica francese. Il rispetto dei valori repubblicani è un criterio essenziale e costitutivo. Richiama il criterio della attitudine patriottica definito durante l'Occupazione, utilizzato dall'amministrazione del 1945 per escludere dalla vita sociale i sindacati collaborazionisti. Ha in seguito consentito ai giudici di negare la qualificazione di sindacato ad organizzazioni politiche di estrema destra. Si tratta anche di negare la possibilità di essere riconosciuti come rappresentativi a sindacati il cui statuto o le cui azioni mettano in causa i fondamenti democratici della società. L'obiettivo perseguito dall'organizzazione sindacale sarebbe in questo caso illecito. Il criterio della trasparenza finanziaria non è stato utilizzato, prima del 2008, come criterio autonomo, ma come elemento utile a valutare il numero di aderenti dichiarati dall'organizzazione sindacale o datoriale. Sebbene la legge del 2008 e quella del 2014 ne facciano un vero e proprio criterio la

sua valutazione costituisce ancora oggi prevalentemente un modo per valutare il numero effettivo di aderenti all'organizzazione. La valutazione della trasparenza finanziaria è facilitata dall'obbligo di pubblicare e certificare i conti delle organizzazioni sindacali e datoriali (art. L. 2135-1 cod. trav.). Il criterio della trasparenza finanziaria deve essere valutato nella prospettiva dell'insieme di riforme che mirano a istituzionalizzare il finanziamento alle organizzazioni sindacali, ormai previsto dalla legge. Il Codice del lavoro contiene oggi una nuova sezione dedicata al «finanziamento mutualizzato delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle organizzazioni professionali dei datori di lavoro» (art. L. 2135-9). Un Fondo bilaterale, alimentato da una contribuzione prelevata dalle retribuzioni corrisposte dalle imprese, da una sovvenzione statale e da eventuali altri contributi volontari (L. 2135-10), è destinato al finanziamento delle organizzazioni sindacali e datoriali, in virtù della loro partecipazione al raggiungimento di obiettivi di interesse generale individuati dal Codice del lavoro (art. L. 2135-11).

Altro criterio è l'anzianità: non pensa che stabilire un'anzianità minima per poter considerare una associazione rappresentativa e avere la possibilità di stipulare contratti collettivi rischi di non permettere ad altre associazioni imprenditoriali di nascere e svilupparsi? Quali aziende e quali imprenditori avrebbero interesse ad associarsi ad un sindacato dei datori di lavoro, sapendo che non ci sono possibilità che la propria associazione venga considerata rappresentativa e quindi capace di stipulare accordi?

I criteri di valutazione per il riconoscimento della rappresentatività sono stati per la prima volta introdotti nel Codice del lavoro dalla legge del 1950 che codifica pratiche amministrative definite fino a quel momento mediante circolari ministeriali. Interessante notare che è un emendamento depositato nel 1949 dal gruppo

comunista alla Camera dei deputati che introduce per la prima volta una lista di criteri; il progetto di legge definisce da parte sua la rappresentatività attraverso rinvii a testi regolamentari. Per gli autori dell'emendamento è necessario impedire la costituzione di sindacati di comodo. Il criterio dell'anzianità fa discutere, certi parlamentari vedono in esso un mezzo per opporsi alla nascita di nuovi sindacati, e più in generale, alla libertà sindacale. Questo sembra d'altra parte essenziale nel periodo post-bellico: rappresenta una garanzia di indipendenza che permette di rompere con gli ultimi strascichi del regime di Vichy.

Le leggi del 2008 e del 2014 hanno posto una condizione di anzianità minima nell'ambito geografico e professionale coperto dalla negoziazione. Il decreto del 10 giugno 2015 ha previsto che una organizzazione datoriale derivante dalla fusione di organizzazioni preesistenti può far valere l'anzianità maturata nell'ambito geografico e professionale a cui si riferisce la negoziazione dalla più "anziana" tra le organizzazioni interessate (art. R. 2151-1). L'anzianità richiesta, che è definita sulla base della data di registrazione dello statuto, è relativamente poco importante (due anni). Essa non incoraggia di per sé strategie di fusione o accorpamento delle organizzazioni. Al contrario l'obiettivo, oggi trascritto nel Codice del lavoro (art. L. 2261-32), di ristrutturare i settori professionali al fine di ridurre il numero rischia di provocare delle ricomposizioni delle rappresentanze in certe branche professionali. la condizione di anzianità minima prevista costituisce nondimeno una garanzia contro certe forme di nomadismo e opportunismo che potrebbero condurre le organizzazioni datoriali a firmare accordi di comodo. Detto altrimenti, l'anzianità è una garanzia di serietà, prova di una permanenza e di una conoscenza del settore di attività indispensabili per partecipare a negoziazioni collettive.

Si parla di livello di “audience” minimo, che in italiano potrebbe essere tradotto in imprese associate. Nel decreto che cerca di attuare la legge sopra menzionata si parla di 8 % di aziende del settore: in tale maniera non si rischia di dare troppa importanza a piccole aziende, rispetto ad aziende che invece hanno fatturati e dipendenti notevoli e magari potrebbero rappresentare loro stesse tale percentuale del settore? Avrebbe proposto gli stessi criteri, che magari suggerirebbe per le legislazioni nascenti in altri Paesi?

La riforma della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali ha introdotto una misura numerica della rappresentatività basata sui risultati ottenuti dalle organizzazioni sindacali nelle ultime elezioni (8 % e 10 % dei voti espressi rispettivamente a livello di impresa e di settore) e sul numero di iscritti per le associazioni datoriali (8 % dell'insieme delle imprese aderenti ad associazioni datoriali). La determinazione dei criteri numerici di misurazione della rappresentatività rappresenta una grande sfida. In effetti, si dovrebbe istituire un metro di misurazione che sia il più possibile fedele allo stato dell'arte della rappresentanza? È possibile ciò considerato che la fotografia della rappresentanza datoriale è suscettibile di variazione in funzione dell'assetto definito dalla modalità di scomposizione delle voci: numero di imprese, numero di lavoratori occupati nelle imprese, peso economico (bilancio)? Il legislatore ha deciso di basare la rappresentatività sull'assetto una impresa/una voce. Ogni impresa aderente conta per uno. Una organizzazione datoriale che ha costruito la sua rappresentatività su un gruppo di aderenti composto da tre piccole imprese sarà considerata altrettanto rappresentativa di una organizzazione che raggruppa tra i suoi aderenti le più grandi imprese. D'altra parte, l'8 % è calcolato sul numero di imprese aderenti ad organizzazioni datoriali e non sul numero di imprese esistenti in quello specifico settore. Da ciò possiamo derivare l'ipotesi, che meriterebbe di essere corroborata da ricerche, che la

rappresentanza delle piccole imprese si trova di fatto minorata per il solo fatto che sono generalmente meno inclini ad aderire ad organizzazioni datoriali (si segnala l'inchiesta del 2011 del Dares che rileva che l'adesione a una organizzazione datoriale è più frequente nelle imprese con più di 50 dipendenti. Essa evidenzia l'esistenza di un legame tra l'esistenza di un servizio risorse umane o di una funzione gestione del personale formalmente identificata e l'adesione ad una organizzazione di rappresentanza. Le unità che hanno tali funzioni hanno l'1,5 delle possibilità in più di quelle che non ne sono dotate di appartenere a imprese aderenti a organizzazioni di rappresentanza (M.-T. Pignoni (2015), «L'affiliation des entreprises aux organisations patronales en France, sept., n° 069, 10 p. , p. 4-5).

D'altra parte, il legislatore ha in qualche modo creato due soglie di rappresentatività, aprendo alle organizzazioni datoriali le cui imprese occupano più del 50% dell'insieme dei dipendenti di imprese aderenti ad organizzazioni datoriali riconosciute come rappresentative ad un determinato livello, un diritto di opposizione ai contratti ed agli accordi firmati (L. 2261-19, 3° comma).

La scelta del legislatore di riformare il sistema di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali è segno di una volontà di accrescerne la legittimità. Si iscrive anche in un contesto di riforme che riconoscono un ruolo più importante alla contrattazione collettiva. D'altra parte, i criteri scelti sono fortemente dipendenti da un sistema di relazioni industriali specifico, che riconosce allo Stato un ruolo essenziale se non altro attraverso il meccanismo dell'estensione. Se un insegnamento può essere tratto da questa riforma, non è tanto sul piano dei contenuti, ma dei suoi principi ispiratori. L'indipendenza, il rispetto dei valori repubblicani, la trasparenza finanziaria, l'anzianità, l'influenza, sono dei criteri che permettono di fondare l'organizzazione di rappresentanza datoriale. Abbinati alla misura

della “audience”, ripetuta su cicli di quattro anni, danno alle organizzazioni sindacali e datoriali una legittimità istituzionale che permette loro di essere attori strategici nella costruzione del diritto del lavoro.

Cambia l'agricoltura, cambia la rappresentanza.

A colloquio con Luigi Mastrobuono*

di Francesco Piacentini

L'attenzione trasversale che in Italia, storicamente, si riserva alle relazioni sindacali nel settore industriale finisce molto spesso per restringere eccessivamente il campo di indagine degli studi in materia: importanti elementi di riflessione, in effetti, si traggono dall'osservazione anche di altri settori produttivi.

Il sistema delle relazioni sindacali in agricoltura, proprio perché raramente indagato, mette di fronte a nuovi interrogativi, anche alla luce di alcune previsioni economiche che, se da un lato lo pongono in antitesi positiva rispetto ad alcune tendenze degli altri mercati, dall'altro lo espongono a preoccupanti trend negativi in tema di valore aggiunto e, soprattutto, di occupazione (cfr. http://fabbisogni.isfol.it/settori_economici.php?switch_pdf=L_MNOPQR&codice_1=A&allegato=A_Agricoltura_ITA_Isfol-FGB_2015.pdf&codice_4=NULL).

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 maggio 2016, n. 16.](#)

Trend sui quali occorre fare chiarezza sposando l'angolo visuale delle relazioni sindacali, le quali – da anni a misurarsi con i lasciti della globalizzazione sul mercato agricolo – inevitabilmente si troveranno sempre più davanti alla necessità di gestire i processi di innovazione tecnologica e digitale emersi in seno al settore agricolo negli ultimi anni: innovazioni straordinarie, che cambieranno (dove già non cambiano) la produzione agricola, le sue frontiere e i suoi costi, il lavoro nella sua fisionomia, la gestione d'impresa e le modalità di aggregazione tra le stesse. E, di conseguenza, i contenuti e le forme della rappresentanza e dell'azione sindacale.

Delle ricadute dei nuovi scenari globali sul sistema delle relazioni sindacali e della rappresentatività ne è ben cosciente Luigi Mastrobuono, Direttore Generale di Confagricoltura, il quale, da qualche anno, ha impresso il suo marchio prima che nei processi organizzativi e decisionali della confederazione, nel modo stesso di intendere il ruolo e la funzione dell'organizzazione datoriale. Anche facendo uso di un tipico lessico manageriale (comune in altri ambiti associativi, inusuale in quello agricolo) che, nell'intervista che qui segue, ci svela il senso di marcia di una delle più rappresentative organizzazioni datoriali agricole italiane, sotto le spoglie di una lucida inversione di quello precedente – soprattutto a detta di chi “si muove” da decenni tra i corridoi di Palazzo della Valle.

Dott. Mastrobuono, Lei vanta un passato di esperienze differenziate nel mondo della rappresentanza, statale ed associativa. Tra le molte, Segretario generale di Confcommercio ('92), Sottosegretario all'Industria (Governo Dini), Vice Direttore di Confindustria (“era Montezemolo”). Circa cinque anni fa, è stato fortemente voluto a capo della direzione di

Confagricoltura. Perché proprio Lei, se viene “da tutt’altro mondo”?

Esattamente per questo. Confagricoltura aveva bisogno di una dirigenza che si aprisse “al resto del mondo”. Oggi ci è richiesto di essere sindacalisti, da una parte, e manager, dall’altra. Il tournaround della crisi, d’altronde, ci dice che, o riusciamo a capire l’impresa e a fare sviluppo con essa, oppure diventiamo organizzazioni inutili. L’ultimo grande momento della rappresentanza intermedia è coinciso con la “Politica dei redditi”. Potremmo definirlo “l’ultimo valore macroeconomico” della rappresentanza. L’ingresso nell’euro ha determinato la fine della funzione di quella politica e, dopo di essa, non credo siano esistiti momenti in cui l’azione della rappresentanza abbia saputo determinare risultati così importanti per l’economia del Paese.

Sta dicendo che, dopo “l’ingresso nell’Euro” e la crisi del Duemila, non c’è più molto spazio per politiche di grande respiro che coinvolgano anche i corpi intermedi?

Al contrario. Dico che le regole di mercato a livello europeo e la crisi ci hanno obbligato a ripensare le basi stesse su cui si fondano le nostre politiche. In questi anni, è cambiata la catena del valore. Un Paese che ha perso di produttività e che è all’affannosa ricerca di vie di sviluppo, ha bisogno di dare risposta su tale ultimo tema, non solo su quello della tutela (che evoca di per sé la protezione dello status quo). Affiancare l’impresa per renderle un servizio personalizzato allo sviluppo, questo è il nostro compito.

Non crede che da tale “personalizzazione” possa derivare una atomizzazione della rappresentanza, e quindi una fran-

tumazione dell'interesse collettivo che sta alla base dell'associazionismo?

Certo, il rischio c'è. Affiancare l'impresa nella strada verso lo sviluppo, vuol dire personalizzare il servizio. Ma non è forse la frontiera del mercato odierno, la personalizzazione? Non ci spaventa, la personalizzazione, perché la riaggregazione dei soggetti si ha su un altro versante: non al livello della categoria (concetto vecchio, corporativista), ma al livello del mercato. Laddove la rappresentanza si personalizza nel servizio, atomizzandosi, questa si riaggrega in unico grande mercato, in cui le varie rappresentanze si ricompongono sotto l'egida della creazione di catene di valore comune ai settori (ad es. sviluppo del Made in Italy; Industry 4.0; attrattività della filiera turismo-cultura-enogastronomia).

Cosa vuol dire questo, se declinato in ambito agricolo?

Expo ci ha detto che non esiste l'agricoltura in senso stretto, ma una filiera di attività imprenditoriali che vanno dall'agricoltura all'alimentazione, dal benessere della persona alla salute, dalla sostenibilità allo sviluppo, dal marketing alla logistica. Il tema dell'agroalimentare è multifocale. Non a caso se mettiamo insieme tutti questi pezzi, arriviamo al 15-16% del PIL. Il cambiamento reale è nel pensare l'agricoltura non come fattore a sé stante, ma come fattore di sviluppo tra settori. Nel nostro settore, con la crisi, oltre a una diminuzione del numero di imprese, si è assistito a una loro polarizzazione: meno del 10% fanno sostanzialmente tutto il valore aggiunto dell'agricoltura; meno di 1000 imprese fanno 1/3 di tutto il lavoro dipendente. Bisogna allora decidere se l'agricoltura italiana debba rimanere quel "modello unico" che ora è – che tiene insieme tali imprese e quelle che fanno da ammortizzatore sociale o comunque assolvono una diversa funzione

sociale – oppure se siano opportune due politiche differenti per questi due diversi segmenti. Io credo che l'errore sia omologare le politiche per due anime differenti dell'agricoltura: una economica, vocata al mercato globale; l'altra sociale, connessa alla tutela dell'ambiente, del territorio, della tradizione, che però non crea valore economico nel mercato odierno. Ma l'attuale PAC, purtroppo, non va in questa direzione.

Affiancare l'impresa secondo nuovi canoni, credo significhi anzitutto superamento di quelli vecchi. È corretto?

Parzialmente. Sarebbe ingenuo pensare di non doversi confrontare con la storia di una confederazione, alla quale si deve massimo rispetto. Ma l'affiancamento all'impresa nelle modalità illustrate, certo obbliga a considerare non più come primaria e totalizzante la funzione di intermediazione con il pubblico. L'intermediazione burocratica per troppo tempo ci ha fatto sedere sul lato opposto a quello in cui erano sedute le nostre imprese: quasi fino a farci confondere con la Pubblica Amministrazione. Per ritornare sul lato giusto, quello dei nostri imprenditori, con un occhio occorre guardare al mercato come se stessimo utilizzando il loro occhio, con l'altro puntare a una "associazione di sviluppo", frutto di nuove competenze, in cui rappresentanza collettiva e servizi personalizzati si ricompongano in un posizionamento avanzato.

In cosa consiste questo "posizionamento avanzato"?

Niente più che in un adeguamento a quanto offre il mercato odierno. Le innovazioni economiche e tecnologiche in atto trasformano l'agricoltura nella sua creazione di valore e obbligano a ripensare il modello di imprenditore agricolo ideale in coerenza

con tali mutamenti, nelle forme di un soggetto che si sa relazionare con altri mondi e si sa collocare in filiere di valore ultrasettoriale. Un soggetto al quale deve necessariamente offrirsi una moderna struttura associativa. Capace di progettare il futuro e divenire incubatrice di idee imprenditoriali. Soprattutto grazie alle frontiere offerte dal digitale. Non a caso puntiamo all'Agricoltura 3.0: innovativa, smart, sostenibile, interconnessa.

A tal proposito, in che modo ha innovato la struttura interna confederale?

Nuove forme di finanziamento associativo, nuovi processi decisionali, riassetto organizzativo delle aree, controllo di gestione, trasparenza fiscale, spending review serrata, open leadership: queste sono alcune delle chiavi di volta. La trasparenza delle funzioni e dei processi è l'altra faccia della inclusività associativa a favore delle imprese. Oggi i leader di una organizzazione sono personaggi pubblici. La leadership deve essere altrettanto pubblica, "aperta", perché il riconoscimento all'interno di una comunità passa per la valutabilità costante del proprio operato, per la condivisione di ogni fase della gestione dei processi, anche strategica.

Come si ha condivisione nella gestione dei processi?

Innanzitutto attraverso la riorganizzazione delle funzioni. Siamo passati dal tradizionale organigramma verticalizzato al "funzionigramma di tipo neuronale", elastico nell'adeguarsi alle novità emerse. Le organizzazioni funzionano come un cervello in cui le sinapsi consentono ai neuroni di comunicare continuamente tra loro e con le altre cellule. Tutte le cellule della confederazione sono ora in comunicazione tra di loro: non esistono più compartimenti stagno tra aree, né stanze segrete nel Palazzo.

In secondo luogo, dotando il personale di strumenti di analisi e racconto di quanto accade all'interno: abbiamo, ad esempio, un "Diario di bordo" settimanale, una rubrica confederale in cui ci raccontiamo il cambiamento con il metodo retrospettivo. "Ti ricordi com'era?", ci diciamo. Sembra banale, ma serve a ricordarci quanto fatto ogni giorno. Senza superiori o sottoposti, perché tutti sono "giornalisti e redattori" contemporaneamente. In terzo luogo, la condivisione si crea passando dai compiti agli obiettivi d'area, e valutando le prestazioni del personale secondo un piano preciso, fondato su parametri oggettivi.

E all'esterno della Confederazione, come cambia il rapporto con le Unioni provinciali di Confagricoltura? Come si divide o si stimola il cambiamento?

C'è da fare una premessa: noi siamo figli, non madri del territorio. Nasciamo come aggregazione di unioni indipendenti. Non abbiamo poteri di coercizione e conformazione, dunque. Ma per garantire uniformità di cambiamento, abbiamo ideato numerosi strumenti di cooperazione: da meccanismi di premialità nelle quote associative per chi viaggia più velocemente, a sistemi di monitoraggio dell'avanzamento dei progetti (finalizzato al benchmark); da un Pool confederale di supporto alle Unioni, ad un Board dell'innovazione che sperimenti le migliori pratiche sul territorio; fino alla formazione di tipo manageriale per i Direttori e di tipo sindacale per i quadri.

L'innovazione – ha precisato nelle prime battute – passa anche per nuovi servizi resi all'associato sotto forma di progetti ed incubatori di idee. Ce ne può raccontare qualcuno?

Ne abbiamo avviati molti, con ottimi risultati (tutti consultabili sul nostro sito). Ma, nell'ottica del superamento delle barriere tra i settori produttivi, voglio ricordare "Agronetwork" e "Made in Rete", strumenti di affiancamento della confederazione nella costruzione di reti di impresa nel settore agroalimentare e agroindustriale, nonché di associazione delle imprese "in rete" con enti di ricerca ed altre associazioni di categoria.

Un'ultima domanda. I cambiamenti, spesso, nel tempo, generano la spinta alla restaurazione. Da dove vengono le resistenze?

Da tutte le componenti tipiche di resistenza, identiche in ogni comunità organizzata. Il tema delle resistenze in Confagricoltura è identico a quello delle resistenze nel Paese. E in virtù delle regole pensionistiche italiane e degli scarsi flussi del mercato in entrata e in uscita, non rimangono che due strade: quella della formazione dell'attuale gruppo dirigente alla luce delle nuove direttrici che ho raccontato, e quella della partecipazione al cambiamento, attraverso responsabilizzazione, acquisizione di nuove competenze, premiazione del merito di chi, con il suo lavoro, "è" Confagricoltura. Le grandi paure iniziali sono passate, c'è più curiosità verso se stessi e verso il proprio lavoro. Siamo pronti per riconoscere ed accettare il cambiamento.

**Lavoro futuro presente –
USA, dietro la svolta di Uber:
sì a rappresentanza
e benefit agli autisti USA,
ma come “independent contractors”***

di Emanuele Dagnino

La on-demand/sharing economy si conferma fenomeno in costante evoluzione.

Uber, la compagnia più famosa e discussa, ha recentemente concluso un accordo con la International Association of Machinists and Aerospace Workers per la creazione di un’associazione che rappresenti gli autisti attivi nella città di New York: la Independent Drivers Guild. Non si tratta di un sindacato: in quanto lavoratori autonomi rispetto alla sindacalizzazione dei driver esistono le preclusioni dettate dalla disciplina antitrust. L’associazione avrà, quindi, funzioni di rappresentanza ed assistenza, ma al di fuori delle prerogative e dei diritti di un tradizionale sindacato.

La compagnia ha, inoltre, dato notizia di un’altra intesa, raggiunta con la Freelancers Union, la quale fornirà consulenza ad Uber

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17](#). Pubblicato anche in *Job 24*, 13 maggio 2016.

per quanto riguarda la fornitura di alcuni benefit flessibili ai lavoratori indipendenti della on-demand economy.

Le class action

Tutto ciò avviene mentre ancora si attende l'esito rispetto all'approvazione giudiziale Emanuele Dagnino, ricercatore Adapt dell'accordo con il quale l'azienda ha concluso due class action intentate nei suoi confronti in California e Massachusetts al fine di ottenere la riclassificazione dei rapporti di lavoro – come lavoratori autonomi i driver fuoriescono dalla copertura del diritto del lavoro ben al di là delle sole prerogative sindacali – e mentre ancora fioriscono in tutti gli Stati Uniti, con alterne vicende, le cause contro il modello di business adottato dalla piattaforma.

I cambiamenti adottati nell'ambito del settlement delle cause in California e Massachusetts, riguardanti, tra le altre cose, le politiche di disattivazione e la formazione di associazioni di rappresentanza dei driver, l'accordo raggiunto per la creazione di una associazione di rappresentanza degli autisti di New York – che fornirà anche protezione nell'ambito di “udienze” relative alla disattivazione degli account – così come altre piccole modificazioni avvenute in altre città dove la piattaforma opera (a Seattle è stato introdotto un “appeal process” per le disattivazioni) e da ultimo la partnership con la Freelancers Union, rappresentano sicuramente importanti fattori di miglioramento delle condizioni dei lavoratori della piattaforma.

La strategia dietro l'accordo

Questi miglioramenti possono essere letti a margine di un'operazione di parziale autocritica rispetto a politiche di funzionamento che avevano destato numerose proteste nei confronti della Travis Kalanick, Ceo di Ubercompagnia: tanto Travis Kalanick, ceo di Uber, a seguito del settlement, quanto David Plouf-

fe, chief advisor e membro del board, nel commentare l'accordo di New York, hanno ammesso che l'azienda doveva migliorare le sue pratiche sotto alcuni profili ed espresso il proprio impegno in questa direzione.

Ma questi cambiamenti devono essere letti anche all'interno di una strategia. Nel commentare gli accordi per la soluzione delle controversie del mese scorso, avevamo parlato di strategia del settlement, come prassi dilatoria diretta a mantenere l'agibilità del modello di business proposto, mentre si provvedeva con attività di lobbying e parziali aggiustamenti dello stesso alla costruzione di uno spazio di operatività al di fuori delle tutele e dei vincoli tipici della disciplina lavoristica.

Al di là dell'importanza di questi miglioramenti, che si ritiene possano potenzialmente portare benefici anche per altri lavoratori impegnati nell'on-demand economy – il discorso sulle modalità di riconoscimento e distribuzione di benefits, ad esempio, è già nel vivo) – nella prospettiva di questa strategia, queste condizioni potrebbero essere analizzate come un minus rispetto a quanto potrebbe essere riconosciuto ai lavoratori se classificati come subordinati.

Tornando all'accordo con il sindacato di New York, che si pone in continuità con quanto già proposto a riguardo nell'ambito del settlement, come si è detto, la costituzione di una associazione degli autisti non configura la sindacalizzazione degli stessi, dal momento che tale opzione è preclusa dalla natura autonoma del rapporto di lavoro. Le conseguenze sulle possibilità di azione di tale associazione sono molteplici, a cominciare dal fatto che essa non gode di alcun diritto o potere rispetto alla conclusione di contratti collettivi. Si tratta, quindi, di qualcosa di diverso rispetto all'ordinanza della città di Seattle del dicembre scorso, che aveva riconosciuto per gruppi di autisti la possibilità di contrattare con

l'azienda, e contro la quale oltre a Uber si è sollevata anche la US Chamber of Commerce.

E che l'accordo, secondo le notizie diffuse dalla stampa, arrivi con l'impegno da parte dell'associazione di non attivarsi per la sindacalizzazione dei lavoratori o per richiedere il riconoscimento dello status di lavoratori subordinati, sembra confermare questa considerazione. L'associazione potrà attivarsi per il riconoscimento dei diritti dei lavoratori come dipendenti, solo a seguito di riclassificazione avvenuta in ragione di azioni estranee al suo operato.

Come è stato giustamente osservato dal professor Hirsch: “questo accordo non rappresenta una concessione da parte di Uber rispetto alla natura di lavoratori subordinati dei suoi autisti; al contrario, è un modo per dare una voce collettiva agli stessi senza fare una tale concessione”.

Così facendo, dunque, sembra che Uber cerchi di creare le condizioni per il riconoscimento e l'approvazione del proprio modello di business, cercando di spostare la discussione dal piano giudiziale, ove i rischi di conclusione avversa sono alti, a quello istituzionale e di policy making.

Verso un modello di “on demand economy” socialmente sostenibile?

Di fronte a questa prospettiva occorre chiedersi se tale strategia avrà successo e soprattutto se le modificazioni saranno tali da rendere socialmente sostenibile il modello economico della piattaforma e, più in generale, della on-demand economy o configureranno, invece, la via per produrre un arretramento rispetto alle tradizionali protezioni dei lavoratori. Rispondere a questi quesiti è al momento davvero arduo, trattandosi di un fenomeno in piena evoluzione: si tratta di alcune prime timide aperture verso la protezione dei lavoratori che andranno valutate, soprattutto con

riferimento ai benefits, nel momento di piena implementazione e, comunque, in una prospettiva globale.

In termini generali, però, si ritiene che, nonostante l'impegno della piattaforma, le modificazioni che l'economia on-demand sta producendo, soprattutto nel mondo del lavoro, richiedano comunque un intervento di sistema e che non si possa lasciare del tutto in mano alla autoregolamentazione la conformazione di un fenomeno socio-economico così rivoluzionari.

La grande trasformazione non compresa fa perdere la rappresentanza*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

L'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea segna indelebilmente uno spartiacque nella storia dell'Occidente e per questo non smette di far discutere e di lasciare spazio alle più varie interpretazioni. Quello che è certo è che non si può parlare di un fulmine a ciel sereno, e che è chiaro a tutti, anche a chi non vuole ammetterlo, che ci troviamo all'interno di una nuova edizione di quella Grande Trasformazione di cui Karl Polanyi, proprio parlando dell'Inghilterra, scriveva ormai sessant'anni fa. Allora si trattava di una trasformazione economica, con la nascita del libero mercato, ma pur sempre originata da una profonda mutazione antropologica e quindi politica.

Oggi si tratta dei prodromi di una nuova e imponente trasformazione economica, la globalizzazione, che sta avendo pesanti ripercussioni geografiche, antropologiche e quindi politiche. Si è provato a giustificare il voto leave della maggioranza dei britannici utilizzando motivazioni sociologiche banali, costruendo con-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 luglio 2016, n. 25.](#)

trapposizioni generazionali, ma spesso si tratta proprio di spiegazioni che servono per evitare di scavare a fondo.

La globalizzazione ha portato a un progressivo superamento dei confini nazionali e del modello dello Stato-nazione anche dal punto di vista economico e sociale. Hanno guadagnato spazio le città come luoghi che più sanno interpretare il cambiamento, diventando luoghi di innovazione e aggregazione in quanto hub che consentono una proiezione globale, come se fossero nuove nazioni. La crescita del ruolo delle città ha lasciato indietro chi non vive nelle città, e quindi si sente escluso (e spesso lo è) dal cambiamento in atto, che subisce.

Una chiave di interpretazione che ci sembra valida è quella della crisi della rappresentanza intesa come crisi di tutto ciò che si trova tra la persona e l'istituzione. Crisi che si ripercuote sui partiti, sui sindacati, sulle associazioni di rappresentanza e su molto altro ancora. E crisi che ci sembra derivare dalla grande incapacità proprio dei corpi intermedi di saper comprendere e interpretare la Grande trasformazione in atto.

Il tema del lavoro può apparire un punto di vista parziale, ma non è così. A partire dagli anni 80 del Novecento il modello fordista della fabbrica operaia, che scandiva le giornate di una grande parte della popolazione, è lentamente andato in crisi, complice innovazione tecnologica e processi di delocalizzazione. Gli occupati nella manifattura in Inghilterra sono meno della metà di quanti erano nel 1980. Moltissimi posti di lavoro sono andati perduti e i lavoratori hanno dovuto trovare nuovi impieghi, in settori lontanissimi magari da quelli per il quale avevano competenze, si sono dovuti spostare nelle grandi città alla ricerca di opportunità, lasciando nelle periferie disagio, povertà e frustrazione.

I momenti di crisi erano quelli nei quali il bisogno di rappresentanza era più forte, il sindacato era visto come uno strumento utile perché sapeva come risolvere i problemi e ci riusciva, il partito era composto da persone alle quali si poteva fare riferimento (pur con tutti gli aspetti negativi che ben conosciamo).

Oggi i corpi intermedi tradizionali sembrano allo sbaraglio di fronte alla crisi di quella società che ormai tutti vedono come lontana e passata. Il lavoro stabile non esiste più, ma il sindacato si mostra intento a difenderlo, la flessibilità non è uno spauracchio, ma una realtà, eppure sembra non essere accettata e quindi non è rappresentata. La risposta a questo è stato ed è l'individualismo, in Inghilterra anche teorizzato politicamente dalla metà degli anni 70.

Un individualismo che è lentamente penetrato nella struttura antropologica fino a far sì che tutto ciò che non va si può risolvere unicamente nella contrapposizione dialettica tra il sé e il “nemico”: cioè l'istituzione, la politica, lo straniero, il padrone... Un conflitto che, essendo spesso destinato a concludersi con una sconfitta (o la percezione di una sconfitta), alimenta rabbia, frustrazione, insoddisfazione, in un circolo vizioso pericoloso e costante. Il non aver saputo leggere la trasformazione ha fatto sì che tantissime persone fossero lasciate indietro, che si creassero quelle <periferie geografiche ed esistenziali > che papa Francesco continua a illuminare con la sua parola e i suoi gesti fin dai primi giorni del pontificato.

Un fenomeno questo che ha causato reazioni differenti a seconda delle fasce d'età, ma che porta allo stesso risultato. Da un lato le persone più anziane che soffrono tutto lo scotto di un modello di rappresentanza nel quale hanno creduto per decenni e che oggi

non sembra più utile, e che quindi sono portati a un voto contro tutto questo. Dall'altro i giovani, che non hanno il ricordo di questa rappresentanza e partono direttamente immersi nell'idea che ci si possa disinteressare della società e dell'altro, senza neanche nulla da recriminare, e quindi non vanno a votare.

Due facce della stessa medaglia, che non giustificano alcun comportamento, né possono far rimpiangere un modello che non c'è più e neanche assolvere l'Europa dalle proprie colpe. Non capire la Grande Trasformazione non significa rifugiarsi nella memoria del Welfare State, del posto fisso, dello scatto d'anzianità automatico. Significa al contrario non sapere affrontare problemi come disoccupazione giovanile, bassa qualità del lavoro, instabilità professionale...

Può sembrare poco, una mera discussione sulle soluzioni politiche, ma è molto di più. È la speranza di una risposta a un disagio che c'è, di un ritorno a una dimensione di comunità che non tema l'alterità, sia essa un'altra persona o sia essa uno scenario economico che non si comprende. Un disagio che oggi soprattutto nei giovani, conduce spesso a immaginare soluzioni anacronistiche (Sanders, Iglesias, Varoufakis e i loro opposti Farage, Le Pen, Alba Dorata, Salvini...), quasi che oggi non ci si sentisse in grado di pensare a modelli nuovi per affrontare il futuro.

La sfida dell'Europa è quella di tornare a far politica, a proporre e discutere soluzioni concrete a problemi reali, soprattutto a chi non la capisce perché la sente lontana ed è quasi rassegnato all'impossibilità di un'integrazione non duramente conflittuale e dell'inclusione. Continuare a ignorare la malattia significa scegliere di non curarla, e oggi i sintomi sono troppo gravi.

**“Legge sul caporalato”, relazioni sindacali e rappresentanza in agricoltura.
A colloquio con Roberto Caponi,
responsabile dell’Area sindacale
di Confagricoltura***

di Francesco Piacentini

A latere dei commenti riservati all’approvazione del DDL 4008, comunemente conosciuto come “Legge sul caporalato” (al momento in cui si scrive in corso di pubblicazione), la sua emanazione ha lasciato traccia anche sul terreno delle relazioni sindacali in agricoltura. In un susseguirsi repentino di mosse e contromosse politico-strategiche delle organizzazioni di rappresentanza, si è assistito a momenti di intensa fibrillazione, da tempo sconosciuti al sistema agricolo, consolidatosi ampiamente su un trend di buone prassi relazionali. Dalla lettera al territorio con cui Confagricoltura – in vista dell’approvazione del DDL – sospendeva le trattative di rinnovo dei contratti provinciali di lavoro degli operai agricoli (11 ottobre), cui ha fatto seguito, il 20 ottobre, l’indizione congiunta di otto ore di sciopero[1] da parte di FLAI,

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 novembre 2016, n. 37](#).

FAI e UILA, il 26 ottobre Confagricoltura ha, infine, ridato il via alle trattative[2].

Di tali turbolenti accadimenti, e di altro ancora, abbiamo chiesto conto a Roberto Caponi, responsabile dell'Area sindacale di Confagricoltura, da circa trent'anni in Confederazione e tra i primari protagonisti del sistema di relazioni sindacali in agricoltura, nonché presidente dell'EBAN, ente bilaterale agricolo nazionale.

Direttore Caponi, andiamo subito al punto. Le buone relazioni sindacali costruite nel tempo sembrano aver tentennato davanti all'approvazione della cd. legge sul caporalato. Sospensione, indizione dello sciopero, riapertura delle trattative, tutto in pochi giorni. Verrebbe da pensare che Confagricoltura abbia sofferto un simile provvedimento.

Innanzitutto vorrei precisare che, nonostante si voglia far passare l'idea che Confagricoltura sia "nemica" della legge, è vero esattamente il contrario. Parla il nostro codice etico, che prevede espulsione immediata per le imprese che non si muovono all'interno della legalità del lavoro, nonché l'ampia serie di Protocolli firmati contro il lavoro nero, il caporalato, lo sfruttamento del lavoro. Ma comprendo che è più semplice, a livello politico e mediatico, innalzare un muro tra chi difende il caporalato e chi lo combatte. Le cose, com'è ovvio, sono molto più complesse.

Si spieghi meglio.

Il caporalato non è certo un fenomeno moderno, ma risalente negli anni, addirittura antichissimo. In agricoltura ha sempre trovato terreno fertile, è vero. Ma non al punto da esserne connotato. La maggior parte delle aziende agricole non si avvale di mediatori illeciti, non sfrutta i propri lavoratori. Ma questo messaggio non è passato. Anzi è passato quello esattamente opposto. Agricoltura uguale caporalato e sfruttamento.

Quindi?

Posto che la legge ha una ratio punitiva ampiamente condivisibile, l'essere tornati a parlare di tale piaga, di recente e solo in riferimento all'agricoltura – per quanto sulla scorta di vicende drammatiche e spregevoli – fa sospettare che dietro la simbologia di una “legge di civiltà” si celi il proposito, di taluni, di cavalcare l'onda dello scandalo collettivo suscitato dalle pratiche disumane. Uno po' per convenienza politica, un po' per riguadagnare terreno al livello della rappresentanza. Nell'uno e nell'altro caso, secondo una visione manichea che con il reale ha poco a che vedere.

Sta dicendo che è una legge “interessata”?

No. È una legge doverosa. Perfettamente condivisibile nelle finalità. Ma non si può dire, per promuovere la legge, che in agricoltura 400 mila lavoratori sono intermediati dai caporali e sottoposti a sfruttamento. Dire questo significa affermare che tutti i lavoratori agricoli sono sfruttati, in quanto nelle campagne italiane, secondo l'ISTAT, non lavorano mai contemporaneamente più di 400-450 mila lavoratori. È un dato inverosimile, senza alcun addentellato scientifico, che getta discredito indiscriminato su tutta l'imprenditoria agricola, anche sulle aziende più grandi, moderne e organizzate, che noi in larga parte rappresentiamo. Perché poi si parla solo dell'ultimo anello della catena, ossia delle imprese agricole? Perché non parlare anche degli altri componenti della “filiera dello sfruttamento”, che comincia dal racket dell'immigrazione clandestina, passa per la gestione lacunosa di quella legittima, arriva ai caporali, ai trasportatori e, infine, agli imprenditori senza scrupoli? Se non si affrontano tutti i passaggi, il problema non si risolve.

Quali punti della legge, Confagricoltura considera a tal punto critici, da aver giustificato un niet al rinnovo dei contratti provinciali, poi rientrato?

La legge, come detto, è perfettamente condivisibile nelle finalità. Ma non effettua i necessari distinguo tra chi, con violenza e minaccia, sfrutta ignobilmente i lavoratori sottoponendoli a trattamenti degradanti e disumani e chi, invece, assume ed assicura regolarmente i propri dipendenti, ma incorre in qualche violazione, anche occasionale, di norme in materia di retribuzione, orario di lavoro e igiene e sicurezza. La legge poi non definisce in modo tassativo la condotta vietata, lasciando ampio margine di discrezionalità agli ispettori, prima, ed ai giudici, poi. Peraltro il problema non è solo agricolo, ma di tutti, perché la legge, nella parte in cui modifica il codice penale, riguarda tutti i datori di lavoro, di ogni settore produttivo.

Ed allora perché un niet al rinnovo?

Non si è trattato di un niet. E neppure di una ripicca contro i sindacati, che non approvano le leggi. Tutt'al più ha rappresentato una pausa di riflessione, finalizzata alla elaborazione di una linea condivisa con il territorio affinché, per mezzo dei contratti, si giunga a soluzioni che allontanino i rischi annessi all'attuale formulazione del reato. Più in particolare, oltre ad altre perplessità, riteniamo che il vero vulnus del provvedimento sia rappresentato dagli indici di sfruttamento connessi alla nuova condotta criminosa. Troppo generici e vaghi. Così come formulati, niente impedirà che, per una irregolarità veniale, ad esempio, in materia di igiene, si avvii un procedimento penale ai danni di un imprenditore, che potrà essere considerato certamente negligente, ma non uno sfruttatore.

E perché reagire con una sospensione delle trattative che non ha avuto precedenti, almeno di recente?

Per il semplice fatto che tra gli indici di sfruttamento sono previste almeno due materie di competenza anche della contrattazione collettiva, quali la retribuzione e l'orario di lavoro. Si è ritenuto doveroso un coordinamento strategico con il territorio, per definire meglio quale valore attribuire alle rispettive voci nei contratti a venire, così da evitare che possano trasformarsi in indici di sfruttamento tout court.

Ora le trattative andranno avanti, o si assisterà a nuove scosse?

Seguiteranno dal punto in cui si erano interrotte. Vede, Confagricoltura è storicamente l'organizzazione datoriale che traina la contrattazione collettiva per le aziende agricole. Perché considera la stessa la prima forma di tutela del lavoro e dell'impresa, e la sostanza della rappresentanza associativa. La contrattazione è il nostro DNA. Per questo avvertiamo la responsabilità di salvaguardare i diritti dei lavoratori, che avrebbero rischiato di andare in sofferenza se la sospensione si fosse protratta ulteriormente nel tempo.

Il Segretario generale della UILA, Stefano Mantegazza, all'indomani dell'approvazione della legge sul caporalato, salutandola come legge di civiltà, ha contemporaneamente manifestato l'esigenza che il mercato del lavoro agricolo venga "gestito tra parti sociali". Qual è la Sua posizione in merito?

È sicuramente interessante intraprendere un percorso di "avvicinamento avanzato" tra associazioni datoriali e sindacali affinché domanda e offerta possano incontrarsi nel segno della legalità e dell'innovazione tecnologica dell'impresa moderna. Occorre però

salvaguardare la possibilità di scelta del datore di lavoro, che deve poter assumere chi vuole, attraverso i canali di selezione consentiti dalla legge, che devono essere plurimi, pubblici e privati. Altra questione importante è quella della professionalità. Occorre adeguare l'offerta alla nuova domanda di professionalità altamente qualificata e capace di interagire con le nuove tecnologie dell'Agricoltura di Precisione, rafforzando la collaborazione con il sistema universitario e della ricerca.

L'Agricoltura di Precisione condizionerà anche le relazioni sindacali?

Certamente. Già lo fa. Le nuove tecnologie insistono sui processi produttivi. I processi produttivi agiscono su quelli organizzativi, e a cascata sulla produttività del lavoro. La domanda di maggiore produttività si riconnette all'esigenza di adeguate professionalità. Il cui riconoscimento, a sua volta, passa per i sistemi classificatori, dunque per la retribuzione, per la formazione, per la sicurezza del lavoro e, più in generale, per tutte quelle materie contrattuali su cui le relazioni sindacali incidono sostanzialmente. L'Agricoltura di Precisione influirà perfino sui rapporti tra livelli contrattuali, obbligando a fare i conti con i nuovi scenari di cui già si intravedono gli effetti sul piano sociale, economico-produttivo e culturale.

Esperienze di rappresentanza sociale e del lavoro sul territorio. Il caso Milano*

di Rocco Dipinto

Quando si parla di decentramento della contrattazione collettiva il primo pensiero solitamente va al rischio della perdita di rilevanza del CCNL e alla connessa possibilità di frammentazione delle condizioni sociali e normative dei lavoratori nei diversi contesti produttivi e territoriali. Da più parti è stato tuttavia rilevato come lo sviluppo del livello territoriale delle relazioni industriali possa rappresentare la sede ideale per consentire “alle associazioni di rappresentanza datoriali e sindacali di continuare a svolgere, in raccordo con le rispettive centrali confederali e con gli accordi intersettoriali da esse sottoscritti, un ruolo di garanzia dell’equità del modello contrattuale sia in relazione alle dinamiche competitive che in relazione agli obiettivi di giustizia sociale del mercato del lavoro che regolano”(cfr. Contrattazione e produttività: analisi e proposte del gruppo FareContrattazione, Bollettino Speciale ADAPT, 19 ottobre 2016). Di recente Gaetano Sateriale ha sottolineato l’opportunità di promuovere un modello innovativo della rappresentanza sociale e del lavoro che faccia perno “su una maggiore confederalità della forma organizzativa (quindi con mi-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 novembre 2016, n. 39.](#)

nore perso relativo della categorialità) e un nuovo sistema contrattuale in cui la contrattazione sociale territoriale sia luogo di sintesi o di indirizzo del secondo livello aziendale di categoria” (cfr. Gaetano Sateriale, *Sindacato 5.0: come, quale, Il diario del lavoro*, 27 ottobre 2016).

In questo articolo presenterò i risultati principali della mia tesi di laurea frutto di una ricerca sul campo nel territorio milanese. L’obiettivo della ricerca consiste nel tentativo di mostrare, attraverso l’analisi di prassi contrattuali e organizzative, come le parti sociali in generale, e la rappresentanza sindacale in particolare, possano superare il problema della frammentazione attraverso un processo di decentramento che potenzi il livello territoriale delle relazioni industriali, valorizzando al contempo la dimensione sociale della rappresentanza, attraverso la creazione di network e istituzioni locali in grado di governare la tensione tra centro e periferia, locale e globale, flessibilità e sicurezza. L’approccio metodologico adottato è stato di tipo qualitativo, consistente in particolare in una prima fase di osservazione partecipante, seguita da delle interviste rivolte a segretari e funzionari sindacali di CGIL, CISL e UIL nel territorio milanese, ed infine dall’analisi dei documenti rilevanti emersi durante questi primi due momenti della ricerca.

Dalle interviste emerge come le organizzazioni di rappresentanza sindacale non siano restie al decentramento tout-court, in quanto favorevoli ad un rafforzamento delle competenze regolatorie a livello locale, a patto che questo processo coinvolga il livello territoriale di negoziazione collettiva e le interconnessioni tra questo, le istituzioni locali e la cittadinanza. Per la maggior parte degli intervistati la sfida fondamentale risiede nella trasformazione dell’organizzazione del lavoro e del mercato del lavoro, la quale

richiede un ripensamento della struttura organizzativa del sindacato che consenta di essere più vicini alle persone senza perdere un'identità collettiva. Dunque al centro di questo ragionamento vi è l'idea che le organizzazioni di rappresentanza debbano sfruttare la presenza sul territorio per condurre prassi di negoziazione e relazioni industriali che possano allo stesso tempo considerare le peculiarità del contesto locale e coprire quelle situazioni marginali che risultano tradizionalmente più sfuggenti all'azione collettiva.

Le molteplici dimensioni della contrattazione e della rappresentanza territoriale

Per rendere concreto questo processo le tre maggiori confederazioni sindacali propongono di considerare la contrattazione di secondo livello sotto più dimensioni: non solo quella in azienda, ma anche di sito, di filiera produttiva, di distretto o di un determinato territorio. Inoltre, la valorizzazione della dimensione locale delle relazioni industriali dovrebbe andare di pari passo con l'allargamento della rappresentanza sociale dai lavoratori ai cittadini di un territorio, nonché con una maggiore sinergia tra le diverse categorie, in quanto una divisione troppo rigida tra di esse potrebbe comportare difficoltà nel rappresentare lavoratori con contratti diversi nello stesso sito produttivo ed esigenze che accomunano più persone nella zona geografica di riferimento. Cosa possono fare dunque le parti sociali per portare avanti questa strategia riorganizzativa?

Il delegato sociale

Un esempio innovativo di particolare interesse consiste nella figura del delegato sociale. Rilanciata recentemente dalla camera

del lavoro metropolitana di Milano, questa istituzione mira a collegare la rappresentanza sindacale in azienda con quella sociale sul territorio: il delegato sociale è infatti un'antenna che nel luogo di lavoro indaga sul clima aziendale e crea una mappa dei bisogni sociali, collegando poi le persone in difficoltà con la rete di servizi territoriale. Inoltre il delegato sociale ha il compito di raccogliere i dati riguardanti questi bisogni per una più matura contrattazione aziendale e territoriale sul welfare. Le prime esperienze relative a questo esperimento risalgono a quindici anni fa su iniziativa dei tre maggiori sindacati. Recentemente la camera del lavoro metropolitana di Milano ha lanciato un corso di formazione intitolato "Il delegato sociale: l'azienda come spazio di relazione e inclusione", in linea con il rinnovato interesse verso questa istituzione di collegamento tra rappresentanza nei luoghi di lavoro e politiche sociali territoriali.

I laboratori per l'innovazione e l'inclusione sociale

Un'iniziativa parallela promossa dal dipartimento delle politiche sociali della camera del lavoro è quella relativa alla sperimentazione dei LIS, ovvero dei laboratori per l'innovazione e l'inclusione sociale (cfr. Milano, la nuova frontiera della rappresentanza, Rassegna sindacale, 03 febbraio 2016). Si tratta di spazi nei quali i delegati di un determinato territorio ed i funzionari, a prescindere dalla categoria di appartenenza ed in collaborazione con i lavoratori dei servizi, con le leghe dei pensionati ed infine con gli attivisti, possano mettere insieme le proprie esperienze provenienti dall'azienda nella quale lavorano al fine di selezionare dei bisogni sociali condivisi. L'obiettivo sta nel raccogliere quella materia prima utile sia per una negoziazione sociale sul territorio, volta a creare strutture e servizi necessari a risolvere tali bisogni, sia per condividere linee contrattuali nelle diverse aziende di pro-

venienza riguardo questi temi. Inoltre è uno strumento pensato per monitorare l'implementazione degli accordi raggiunti, per rafforzare la rete territoriale, per ricomporre i bisogni sociali e dunque rafforzare la rappresentanza ed infine per supportare il collegamento tra la contrattazione aziendale e territoriale.

Il welfare

Il tema del welfare è sicuramente un elemento centrale nella dimensione territoriale delle relazioni industriali. Molti intervistati accompagnavano la mia attenzione alla rilevanza che può giocare la fondazione welfare ambrosiano per risolvere problemi sociali di quell'area grigia del welfare relativa alla vulnerabilità sociale comuni sul territorio milanese. Questo istituto, costituito da CGIL, CISL e UIL e dalle istituzioni locali, è operativo dal 2011 e sfrutta delle risorse che erano state accumulate dagli anni Settanta, con l'obiettivo di supportare i cittadini milanesi in momenti di difficoltà transitori, attraverso strumenti come il credito solidale sociale, l'anticipazione della cassa integrazione guadagni e la mutualità sanitaria integrativa. Vi è anche l'istituto del credito solidale d'impresa, pensato per aiutare lo sviluppo di progetti imprenditoriali. Oltre allo sviluppo di forme di sostegno mutualistiche o per l'accesso al credito, questa fondazione promuove anche borse di studio dedicate a lavori di ricerca sul welfare milanese e seminari volti alla diffusione della conoscenza sul tema. Inoltre nella contrattazione aziendale del territorio sembra diventare importante il ragionamento su quei tipi di servizi sociali di cui possano usufruire lavoratori di sedi diverse ma potenzialmente anche di aziende diverse, riguardanti in generale il tema della conciliazione dei tempi di vita con quelli del lavoro, tra i quali possiamo trovare servizi di trasporto come il bus sharing, struttu-

re volte ai servizi di cura ma anche servizi connessi alla maternità come ad esempio l'aiuto tramite spesa a domicilio.

Gli enti bilaterali

Un'altra chiave di questa strategia sta nella creazione e nel potenziamento degli enti bilaterali, che spesso consentono di trovare soluzioni creative sia per servizi socio sanitari, che per le esigenze formative dei lavoratori. Queste strutture vengono viste come qualcosa da potenziare, in quanto permettono di raggiungere quella massa critica che consente di creare servizi che altrimenti sarebbero difficili da sostenere. In particolare i segretari e funzionari della categoria dei lavoratori "atipici" sottolineano come la creazione di enti bilaterali abbia portato a soluzioni creative, permettendo di superare i problemi derivanti dalla precarietà delle relazioni lavorative. In particolare Formatemp, l'ente bilaterale per la formazione dei lavoratori in somministrazione, viene percepito come l'elemento chiave per la ricerca della continuità lavorativa: non solo per la formazione dei lavoratori che hanno terminato una missione, ma anche grazie ad un rimborso dell'indennità di disponibilità alle agenzie per il lavoro. Un altro caso in cui la bilateralità viene percepita come elemento strategico è quello degli artigiani nel settore metalmeccanico, sistema che consente di tenere insieme quelle micro realtà che da sole non avrebbero le risorse per erogare quei servizi che le singole imprese non potrebbero permettersi.

I servizi

I servizi individuali alla persona fanno parte di questo investimento sul territorio in quanto permettono alle organizzazioni sindacali di essere a contatto con i cittadini fuori dal luogo di la-

voro e di conciliare il rapporto di rappresentanza individuale con quello collettivo. Tra i servizi più innovativi, quelli legati all'accompagnamento nel mercato del lavoro ed alle politiche attive attraggono un'attenzione particolare. Da un lato vi sono i servizi offerti dall'organizzazione stessa, come lo sportello per l'orientamento al lavoro, sul quale la CISL sembra rivelare un interesse relativamente più forte in quanto viene percepito come un servizio strategico per l'inserimento del sindacato nel territorio e per la presenza nelle fasi di transizione occupazionale dei lavoratori. Dall'altro vi sono dei tentativi di costruzione di rete con imprese sociali sul territorio che si occupano di queste cose, cercando di ottenere da un lato un accesso facilitato al servizio e, dall'altro, un migliore collegamento tra il tessuto aziendale della zona in questione con l'attività formativa. Vi sono poi iniziative innovative come la costruzione sul territorio di spazi dedicati all'auto-mutuo aiuto per cittadini disoccupati o in cassa integrazione, l'esperimento del job club nel quale cittadini disoccupati si aiutano nella ricerca del lavoro ed infine luoghi dedicati al co-working.

La contrattazione

Infine i risultati delle interviste come le tre confederazioni sindacali, sul territorio Milanese e Lombardo, stiano cercando di dare nuova linfa alla negoziazione territoriale. È opinione diffusa che la presenza sui piani di zona sia molto rilevante per la capacità di rafforzare la rappresentanza e allo stesso tempo rispondere in modo efficace ai bisogni dei cittadini. Due esempi particolari sono costituiti dai piani territoriali di conciliazione e welfare, volti alla creazione di reti territoriali per l'erogazione di servizi sia ai cittadini che alle imprese ed i laboratori di governance collaborativa, di iniziativa della camera del lavoro. È presente anche una

forma di contrattazione collettiva territoriale sviluppata con le imprese, soprattutto per evitare la guerra al ribasso con le piccole aziende. Al centro di questa negoziazione regionale vi sono gli enti bilaterali, dei quali l'importanza è stata evidenziata precedentemente. Alcuni membri della UIL, tra gli intervistati, hanno sottolineato come questi esempi possano essere sfruttati per la definizione di un nuovo modello di relazioni industriali, allentando il timore relativo alla difficoltà di raggiungere quelle realtà nel caso di un decentramento che consideri esclusivamente il livello aziendale. Sul fronte della negoziazione con i comuni, la stessa organizzazione ha cominciato a formare i delegati territoriali, soprattutto tra i pensionati, alla comprensione dei bilanci comunali, in modo da poter interagire sulla gestione delle risorse.

Conclusioni

L'apertura al territorio porta con sé molte opportunità. Una di queste è la potenziale crescita del capitale sociale e del network locale finalizzato ad un miglior collegamento dei i bisogni dei cittadini e delle imprese con i servizi formativi e assistenziali. Inoltre vi è l'opportunità di rafforzare la presenza del privato sociale in modo da integrare il pubblico nell'erogazione di attività di welfare che sono necessarie per fare in modo che i lavoratori si trovino nelle migliori condizioni possibili. Questo si collega con il tema della produttività: una rete di questo tipo potrebbe infatti consentire una strategia competitiva basata sulla qualità del capitale umano dei lavoratori e del valore aggiunto invece che sul costo del lavoro.

Ma vi sono anche delle difficoltà da tenere presenti. La prima riguarda il costo del riassetto organizzativo, con le possibili resistenze che le parti sociali possono trovare rispetto al cambiamen-

to proposto. In particolare la maggiore difficoltà di questo riassetto consiste nel condurre contrattazioni collettive territoriali che coinvolgano diverse categorie. Inoltre bisogna considerare che la connessione degli attori locali può essere resa difficile dalla presenza di grosse differenze anche dentro la stessa categoria, a causa soprattutto delle diverse dimensioni aziendali. Last but not least bisogna considerare la sfida culturale: diventa infatti necessario immaginare un modello di relazioni industriali diverso e questo richiede lo sforzo di condividere con tutti gli attori in gioco una visione che permetta di abbandonare le zone di comfort ed investire sul nuovo esperimento, attraverso un approccio che potremmo definire di imprenditorialità condivisa.

La sfida del cambiamento non è facile da affrontare, ma la situazione e le condizioni potrebbe essere mature affinché le parti sociali in campo prendano delle decisioni significative. Sebbene vi siano delle persistenti resistenze nel mettere in pratica le linee guida che tra i membri delle tre confederazioni sembrano essere condivise, il rafforzamento del legame tra queste ultime, le aziende ed il territorio, con tutte le sue istituzioni e i servizi che esso offre, potrebbe permettere di superare il conflitto riguardante il decentramento della contrattazione collettiva incanalandolo in un percorso di sostenibilità che faccia perno sul territorio quale luogo per valorizzare una dimensione circolare della sussidiarietà ad oggi ancora inedita ma quanto mai opportuna per rispondere alle sfide imposte dai cambiamenti in atto sul piano economico e sociale.

22.

RELAZIONI INDUSTRIALI

Relazioni industriali: un fantasma si aggira per l'Italia*

di Giuliano Cazzola

Dovrei essere grato ai vertici di Cgil, Cisl e Uil: con il loro documento sulle relazioni industriali, mi hanno riportato indietro di oltre 50 anni, alla mia giovinezza, quando all'inizio degli anni '60 frequentavo le lezioni di Giuseppe Federico Mancini e preparavo l'esame di diritto del lavoro. Allora, i libri di testo non erano voluminosi come adesso. Addirittura, il diritto sindacale non aveva ancora un profilo autonomo al punto da meritare un testo specifico (in verità, anche adesso è parte integrante, diversamente dal diritto previdenziale, dei manuali di diritto del lavoro). C'era una dispensa ciclostilata – curata chissà da chi – che raccoglieva le lezioni svolte in materia.

L'argomento principale riguardava l'interpretazione dell'articolo 39 della Costituzione, a cui era aggiunto il commento del disegno di legge attuativo (insieme all'articolo 40) ritenuto più organico e completo, presentato dal Ministro del lavoro (nei Governi De Gasperi VII e VIII e Pella, dal 1951 al 1954) Leopoldo Rubinacci. La conclusione era la seguente: non essendo mai stata appro-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 gennaio 2016, n. 1.](#)

vata la legge ordinaria attuativa del regime costituzionale previsto, il diritto sindacale, con i suoi istituti, veniva ricondotto nell'ambito del diritto civile: l'associazione non riconosciuta ai sensi dell'articolo 36 e seguenti del codice civile; il contratto di diritto comune; il rapporto di mandato. In sostanza: *hic sunt leones*. Il problema dell'efficacia generale dei contratti – in assenza dei dispositivi attuativi – ossessionava tutti gli operatori, al punto da mettere in campo – con la legge n. 741 del 1959 – un procedimento sostitutivo che superò l'esame della Consulta, unicamente in ragione della sua transitorietà. Intendiamoci: l'assillo politico non era privo di giustificazioni, in quel contesto di allora caratterizzato da sottosalario e violazione delle norme sul lavoro, specie in alcune zone del Paese, l'attenzione al principio dell'efficacia *erga omnes*. Ben presto il problema finì in un *cul de sac*, da cui non è più uscito. Nel loro insieme, i sindacati non esprimevano certamente una “spinta propulsiva” per l'attuazione dell'articolo 39. La Cisl era assolutamente contraria. La Cgil favorevole solo a parole. La confederazione socialcomunista, dopo aver subito le scissioni e la discriminazione al tavolo delle trattative, avrebbe avuto tutto l'interesse a rientrare in gioco nell'ambito delle rappresentanze unitarie costituite in proporzione degli iscritti, ma temeva sia le conseguenze intrusive dello Stato nella vita associativa (attraverso la registrazione, la formazione della rappresentanza abilitata a trattare un rinnovo con validità *erga omnes*, la verifica delle iscrizioni), sia – e soprattutto – il fatto che l'attuazione dell'articolo 39 non poteva prescindere da quella – politicamente delicata – del successivo articolo 40 (il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano).

In verità, sull'impianto complessivo dell'articolo 39 era (ed è) rimasta molta polvere del regime corporativo. Il legislatore costituzionale, cioè, essendosi trovato a gestire la transizione dal regime

fascista alla democrazia ed avendo a che fare, in materia di lavoro, con un impianto consolidato, fatto di norme concretamente applicate nelle aziende, si limitò, in larga misura, a riformulare l'ordinamento previgente alla luce dei sacri principi della libertà e della democrazia e ad immaginarne (non era facile per quei tempi) una concreta operatività ispirata al pluralismo. Ma rimase ben visibile la sua preoccupazione di rivisitare in altre forme le questioni che il modello corporativo – a suo modo – aveva affrontato e risolto. Durante il fascismo i sindacati erano praticamente una branca della pubblica amministrazione? Nell'Italia democratica riprendevano piena libertà, ma continuava a sussistere il problema di conferire loro una personalità giuridica (ancorché) di diritto privato, sottoposta al solo requisito di uno statuto interno a base democratica, al fine di definirne una precisa identità, secondo quanto dettato dalla legge ordinaria che avrebbe dovuto applicare la norma costituzionale. L'ambito della categoria, come riferimento della contrattazione, rimaneva centrale come lo era stato nel precedente contesto in forza di un pregiudizio ideologico divenuto norma (il corporativismo, appunto, come forma di organizzazione dello Stato). Infine, il legislatore costituzionale era ossessionato dall'esigenza di individuare un meccanismo che, persino in un contesto di possibile pluralismo sindacale, consentisse di conferire un'efficacia erga omnes ai contratti collettivi, altrimenti applicabili – secondo i principi generali del diritto comune – soltanto agli iscritti alle organizzazioni stipulanti. In buona sostanza, per quanto riguarda l'ordinamento sindacale il fascismo aveva promosso ed orientato un processo evolutivo, già in corso dopo la conclusione della Grande Guerra, ma il cui sbocco era ancora incerto. Il legislatore costituzionale, dal canto suo, aveva confermato, in alcuni suoi aspetti, quell'ordinamento – di cui il contratto nazionale di categoria era l'architrova – pur andando “a risciacquare in Arno” i panni della democrazia anche

per il sindacato (il che non era un cambiamento da poco). Comunque sia, alla fine degli anni '50 l'ordinamento sindacale operava in un contesto giuridico diverso da quello previsto dalla Costituzione (*extra legem* ma non *contra legem*), alimentando un clima di "speranze deluse", per tutti quegli aspetti – allora ritenuti essenziali – di cui la mancata attuazione dell'articolo 39 della Carta del 1948 aveva privato il sindacato italiano. Man mano che il nuovo ordinamento intersindacale si consolidava e si stabilizzava in tanti – compresa la cultura giuridica che, fino a quel momento, si era profusa in tante elucubrazioni *de jure condendo*, sulla scia dell'ultimo disegno di legge attuativo del disegno costituzionale, prestando invece ben poca attenzione a quanto nel frattempo si veniva affermando nei fatti – tornarono a ricordarsi del vecchio Hegel e del fondamento della sua filosofia secondo la quale "ciò che è reale è anche razionale".

La svolta impetuosa che aveva permeato il modello delle relazioni industriali fu ben presto accompagnata da una profonda rivisitazione degli studi giuridici. Ne furono principali protagoniste due "scuole" prestigiose di diritto del lavoro: quella bolognese, raccolta intorno al mio Maestro, il prof. Giuseppe Federico Mancini e quella di Bari fondata dal prof. Gino Giugni. Quest'ultimo fu autore della – Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva, edito da Giuffrè nel 1960 – un saggio che dischiuse per il nascente diritto sindacale orizzonti paragonabili a quelli che Galileo Galilei aprì agli occhi dei suoi contemporanei non solo e non tanto in materia di astronomia, ma come vera e propria visione del mondo e della questione esistenziale dell'Uomo. Quando il libro fu pubblicato, Gino Giugni aveva poco più di trent'anni ed era forse presago dell'avvenire che lo attendeva nei decenni seguenti, perché nessuno, a quell'età, ha tanta forza morale di sfidare apertamente i poteri consolidati e l'autorevolezza necessaria a farsi

dare ragione (come soleva dire Luciano Lama, non è importante avere ragione, perché il difficile sta tutto nel farsela dare).

L'incipit del libro portava subito il lettore al cuore del problema: «Il diritto del lavoro vive, in Italia, da più di dieci anni – scriveva Giugni – in una condizione di attesa, di “speranze deluse”: attesa della legge sindacale, che, con l'applicazione del dispositivo costituzionale, sciogla il nodo gordiano dei mille e più problemi nascenti dalla vita quotidiana delle istituzioni collettive. La vacatio legislativa, la carenza di un intervento atto a saldare un cerchio di legalità rimasto, nell'apparenza almeno, aperto in uno dei suoi punti essenziali, hanno esercitato una profonda influenza sugli stessi orientamenti delle ricerche; così – proseguiva – la maggior parte degli studi pubblicati negli ultimi anni, quando non abbiano avuto come oggetto il rapporto individuale di lavoro, si sono volti alla prospettiva de jure condendo come alla sola idonea a garantire una validità permanente alla ricerca, sottraendola al pericolo di vederne i risultati travolti...dalle tre parole del legislatore che bastano per mandare al macero intere biblioteche». Per Giugni era arrivato il momento del “rovesciamento della prassi”, di tener conto, cioè, delle esperienze concrete dell'autonomia collettiva dei gruppi professionali che «consolidatesi in quindici anni di libera contrattazione, sono venute costituendo un dato permanente ed irreversibile, del quale non potrà non tener conto lo stesso legislatore, qualora voglia o possa intervenire».

A sostegno di queste considerazioni, Gino Giugni citava il caso degli accordi interconfederali, un modello di contrattazione non previsto dall'articolo 39, divenuto tuttavia – in quegli anni – molto importante; e ricordava che dieci anni prima (a ridosso dell'entrata in vigore della Costituzione) la dottrina si interrogava sull'opportunità di un riconoscimento legislativo delle associa-

zioni confederali e della loro attività contrattuale, mentre sulla base dell'esperienza effettuale sarebbe apparso aberrante «una soluzione legislativa che intervenisse massicciamente nella sfera dell'autonomia organizzativa e contrattuale, deformando le linee di sviluppo che questa si è liberamente scelta e che ha, di proposito, consolidato». E di lì prendeva le mosse un'evocazione del “diritto vivente”, un patrimonio al quale un giurista doveva accostarsi con lo stesso rispetto e con la stessa passione da cui erano animati al principio del XX secolo, i coniugi Webbs in Gran Bretagna, i Commons negli Usa, Leroy in Francia, Sinzheimer in Germania, Messina in Italia «quando intrapresero la scoperta del nuovo diritto spontaneo dei gruppi collettivi». Anche se in Italia non c'erano più i grandi giuristi di un tempo «ciò non toglie – scriveva ancora Giugni – che sia necessario volgere l'attenzione alla complessa fenomenologia emersa da quindici anni di attività contrattuale; un'attività che si è svolta nel precario contesto della legge comune dei contratti, è risultata viziata da mille insufficienze, dovute alle infelici vicende del nostro movimento operaio, ma è nondimeno costitutiva di un valido patrimonio di esperienze di diritto vivente».

Secondo Giugni, «la nozione dell'ordinamento contrattuale intersindacale come sistema che, date certe condizioni», avrebbe potuto assumere la fisionomia di “ordinamento particolare”, poteva iscriversi nelle teorie pluralistiche intese come strumenti metodologici per meglio intendere dei fenomeni di dinamica organizzativa del corpo sociale; o molto più semplicisticamente “nell'insuperabile contraddizione tra dommatica e storia”, nella continua tensione tra le categorie del diritto statuale e il “diritto vivente” dei gruppi. Così il diritto sindacale si liberava dall'angoscia della mancata applicazione della norma costituzionale e si convinceva del fatto che la sua condizione non era frutto

di un'esperienza anomala ed incompiuta, ma aveva i requisiti di un vero e proprio ordinamento giuridico. «Fin dai primordi – notava ancora Gino Giugni – emergono alcuni elementi di originalità normativa, articolati su una semplicissima struttura base o “norma fondamentale”: accordo tra le parti (o addirittura accordo tra l'impresa e la collettività delle maestranze) per abbandonare lo schema individualistico dei rapporti, e per sostituirvi, in funzione permanente, il regolamento collettivo. Qui – continuava – si registrano i primi elementi di una legittimazione della futura produzione giuridica: il “riconoscimento” tra le parti della reciproca funzione rappresentativa e, soprattutto, l'attribuzione al comune accordo del carattere di una fonte permanente per il regolamento collettivo. Qui compare, per la prima volta, 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, dall'inizio degli anni '60, insieme all'avvio della riscossa operaia, anche il diritto sindacale era diventato adulto e dotato di una propria identità. Un'identità che ne ha fatto un'esperienza originale e matura. Fino a quando, con settant'anni di ritardo Cgil, Cisl e Uil chiedono, nel loro documento sulle relazioni industriali, l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione allo scopo di “dribblare” l'insidia del salario minimo legale. «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». Per fortuna, si tratta di una proposta a cui nessuno farà caso e che confermerà l'irrilevanza delle organizzazioni sindacali, che hanno perduto un'altra occasione importante. Altrimenti – come hanno scritto su Il Foglio Emma-

nuele Massagli e Francesco Seghezzi – «se il Governo asseconderà la richiesta della “triplice” (forse non aspettava altro) improvvisamente il sindacato italiano perderà uno dei suoi connotati più originali, aprendo una nuova fase della sua storia».

Riforma del modello contrattuale, un passo avanti e due indietro*

di Emmanuele Massagli e Francesco Seghezzi

È tornata l'unità sindacale. La proposta per “Un moderno sistema di relazioni industriali” presentata ieri da CGIL-CISL-UIL la sancisce. Ne svela però anche la principale caratteristica di fondo: è una unità “contro”, piuttosto che progettuale. In particolare contro il Governo, che non ha mai nascosto la sua volontà di disintermediazione delle relazioni sociali, da realizzarsi con nuove regole sullo sciopero, una legge sulla rappresentanza e l'istituzione del salario minimo legale. Di fronte al pericolo imminente, la triplice è riuscita a riconquistare una linea condivisa.

L'esito di questo sforzo, il documento di riforma delle relazioni industriali, è però tanto significativo endosindacalmente, quanto inefficace in termini pratici. Innanzi tutto perché i contenuti poco dialogano con le proposte degli industriali, con i quali sarebbe necessario un accordo ai fini di scongiurare il minacciato intervento del Governo. In secondo luogo perché mancano quegli elementi di concreta modernità che tanto erano attesi dagli addet-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 gennaio 2016, n. 1.](#)

ti ai lavori. Il necessario compromesso ha certamente annacquato l'innovatività dell'accordo.

Non mancano aspetti positivi: l'interesse verso la partecipazione dei lavoratori, l'importanza assegnata alla bilateralità, la scommessa sul welfare contrattuale, la coscienza della centralità dell'alternanza scuola-lavoro e, più in generale, della formazione, riconosciuta come diritto soggettivo del lavoratore, arma di difesa contro la fluttuazione del mercato del lavoro causata da sistemi produttivi in continua evoluzione tecnologica.

Gli stessi passi avanti non si osservano però sui contenuti principali del documento, ovvero le regole, gli assetti contrattuali e il salario. Su questi argomenti il sindacato non si è mosso molto rispetto a quanto condiviso nel 1993 nella "carta costituzionale delle relazioni industriali" (accordo 23 luglio 1993). Il contratto nazionale dovrebbe farla ancora da protagonista, continuando ad essere il "regolatore salariale" che decide se e cosa delegare al secondo livello. Il condizionale è d'obbligo: indipendentemente dai propositi del sindacato già da oltre un decennio non è così e la crisi economica ha enfatizzato un processo di decentralizzazione delle relazioni di lavoro che va attuandosi spontaneamente, senza la regia delle parti sociali. Appare molto più cosciente di questa realtà (e più moderna nelle soluzioni tecniche proposte) la piattaforma per il rinnovo contrattuale di Federmeccanica, che è da leggersi in dialettica al documento sindacale. Il dato più preoccupante, in questo senso, è la distanza che pare esserci tra il sindacato e il sistema produttivo italiano, sempre più insofferente a contratti collettivi pervasivi e di dettaglio, in questa particolare fase del diritto del lavoro addirittura meno flessibili delle norme di legge.

Particolarmente stupefacente, infine, è l'esplicita apertura all'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, ovvero l'accettazione dell'intrusione dello Stato, della legge, delle procure nell'autonomia collettiva. Per allontanare il fantasma del salario minimo legale mediante l'esigibilità universale (*erga omnes*) dei minimi contrattuali, i sindacati accettano di essere legittimati dal legislatore e non dalle proprie azioni, dalla capacità di progettazione sociale, mobilitazione delle persone e, soprattutto, contrattazione (non è un caso che molti rinnovi nazionali siano in stallo da anni). Insomma, se il Governo asseconderà la richiesta della triplice (forse non aspettava altro) improvvisamente il sindacato italiano perderà uno dei suoi connotati più originali, aprendo una nuova fase della sua storia.

Le disuguaglianze salariali in Italia dalla prospettiva delle parti sociali: i risultati del questionario del progetto NEWIN – Negotiating Wage (In)equality*

di Ilaria Armaroli e Alessandra Tolentino

Un fenomeno, quello della disuguaglianza salariale, ritenuto fisiologico e connaturato alla nostra società. È quanto emerge dai risultati della ricerca qualitativa condotta nell'ambito del progetto NEWIN – Negotiating Wage (In)equality e concretizzatasi nella somministrazione di un questionario semi-strutturato ai rappresentanti settoriali (credito e assicurazioni, metalmeccanico, scuola, distribuzione) e nazionali delle parti sociali (hanno risposto al questionario 8 rappresentanti datoriali e 5 sindacali).

Gli intervistati hanno subito espresso la volontà di distinguere tra due diversi aspetti della medesima realtà. Da un lato, la differenziazione retributiva, ritenuta non soltanto opportuna, ma anche indispensabile quando fondata su parametri coerenti e pertinenti a competenze e ruoli professionali, alle responsabilità e alla pre-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 gennaio 2016, n. 1.](#)

stazione lavorativa, tanto da rendersi incentivante per il singolo lavoratore. Dall'altro, la discriminazione salariale, che allude a un diverso trattamento retributivo applicato a due medesime figure professionali, coinvolte nella stessa tipologia di lavoro e con identici livelli di performance.

Differenziali per categorie sociali

Giovani e donne, come è noto, sono tra le categorie più colpite dagli effetti distorsivi delle dinamiche salariali. Gli uni, sfavoriti dalla età anagrafica e dalle forme contrattuali con cui accedono per la prima volta al mercato del lavoro, dove vengono relegati a un livello di sottoinquadramento per un periodo mediamente più lungo rispetto a quello effettivo di formazione iniziale. Le altre, vittime di un anatema essenzialmente culturale che rende il loro avanzamento di carriera un processo lento e tortuoso e che unitamente alla loro propensione per essere impiegate a tempo parziale e alla loro concentrazione nel settore dei servizi, le costringe a una media salariale annua inferiore del 7 per cento rispetto a quella maschile (dati Eurostat 2013). Un gap evidente che preoccupa gli economisti e condiziona le lavoratrici italiane, penalizzate complessivamente dalle difficoltà di conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro. Eppure, affermano le parti sociali intervistate, molto si sta facendo per contrastare il divario retributivo legato al genere. Il 31 dicembre 2014, infatti, la percentuale di donne che lavoravano in banca (45 per cento) era superiore di 0,3 punti percentuali rispetto a quella del 2013 e di 13,6 punti percentuali rispetto a quella del 1997. Conseguentemente, il differenziale occupazionale tra i sessi (37,8 per cento nel 1997 e 10,6 per cento nel 2014) registrava una riduzione di oltre 27 punti percentuali (dati ABI). Tuttavia, si tratta di un settore, quello creditizio e finanziario, dove la percezione della disuguaglianza salariale è me-

dio-bassa e le retribuzioni tabellari sono di gran lunga più elevate rispetto agli altri comparti produttivi italiani.

Differenziali intersettoriali

Con 40.782 euro lordi all'anno, infatti, i dipendenti degli istituti di credito e delle assicurazioni sono tra i lavoratori più pagati in Italia. Ultime nella classifica sulla remuneratività sono invece le prestazioni svolte nelle società di servizi, in edilizia e in agricoltura con una retribuzione media lorda annua pari rispettivamente a 27.412, 25.553 e 24.596 euro. A confermarlo è il recente rapporto di Job Pricing (JP Salary Outlook 2015), che rivela altresì come a gravare sulle disuguaglianze salariali intersettoriali sia soprattutto la concentrazione di lavoratori altamente qualificati nei comparti economici dove più alta è l'intensità di capitale e tecnologia: banche e servizi finanziari, in primis, ma anche farmaceutica e biotecnologie, telecomunicazioni e industria chimica.

Differenziali territoriali

Emerge, inoltre, tanto dalle ricerche documentarie quanto dalle parole degli intervistati, una discreta rilevanza del dato territoriale: è il Sud Italia, secondo le rappresentanze, a soffrire maggiormente, soprattutto in considerazione del minore tasso di istruzione dei lavoratori del Mezzogiorno, bloccati a livelli inferiori di inquadramento e a fasce retributive più basse, con minori possibilità di accesso ai vertici aziendali. Dal 2002 al 2007, gli operai impiegati nelle regioni settentrionali percepivano mediamente un salario superiore di circa il 15 per cento rispetto ai loro colleghi delle regioni meridionali. Un preoccupante divario interregionale, su cui pesano non soltanto le diverse qualifiche professionali e le condizioni economiche territoriali, ma anche la disomogenea dif-

fusione della contrattazione collettiva aziendale di produttività: discreta nelle medie e grandi aziende del Nord, scarsa o quasi assente nella gran parte delle realtà produttive del Sud e delle isole, dove alla prestazione lavorativa si corrispondono quasi esclusivamente i minimi fissati a livello nazionale (P. Casadio, Contrattazione aziendale e differenziali salariali territoriali, approfondimento contenuto in Banca d'Italia, L'economia della regioni italiane nell'anno 2008, 2009).

Differenziali occupazionali

La forbice retributiva più ampia è tuttavia quella che separa i diversi ruoli professionali. Alla base della piramide si trovano le mansioni standardizzate, strumentali e funzionali a quelle considerate maggiormente strategiche. Al vertice, si colloca il top management, i cui livelli salariali (in Italia «un dirigente guadagna mensilmente un netto pari a 3,2 volte un operaio», informa ancora Job Pricing) alimentano il dibattito politico e sociale sulla necessità di porre limiti massimi alle retribuzioni. Eppure, la maggioranza degli intervistati si dichiara reticente nei confronti di questa soluzione, sottolineando invece l'importanza di legare le retribuzioni di dirigenti e amministratori delegati a obiettivi di risultato e plusvalore aziendale ottenuto.

Negoziare flessibilità salariali contro le discriminazioni

Nella determinazione del salario, confermano le rappresentanze, dovrebbero incidere fattori qualitativi come le conoscenze tecniche, acquisite attraverso l'istruzione e la formazione, e le cosiddette soft skills, o competenze trasversali, legate prevalentemente all'esperienza professionale maturata. Sembra appartenere ad altri tempi, quindi, la convinzione che il salario del lavoratore debba

essere correlato esclusivamente alla sua anzianità e all'inquadramento professionale: parametri che sono tuttavia ancora tenuti in considerazione nelle dinamiche retributive. In effetti, gli "automatismi" salariali, e in particolare i c.d. "scatti di anzianità", ricorrono all'interno di tutti i settori economici esaminati dal progetto, dove sono articolati in fasce retributive, di cadenza media triennale, e collegati ai diversi livelli di inquadramento dichiarati nel Ccnl di riferimento. Così in Italia, nonostante le diverse intenzioni dei rappresentanti intervistati, gli incrementi salariali si legano all'anzianità di servizio e le remunerazioni tendono ad aumentare al crescere dell'età anagrafica (ISTAT 2013). Conseguentemente, nel 2014 il gap retributivo generazionale tra chi stava per concludere la propria carriera lavorativa e chi si trovava in procinto di iniziarla era del 107 per cento (Job Pricing 2015).

Eppure, anche in un'ottica di progressivo allineamento tra salari e produttività, le performance individuali e aziendali dovrebbero acquisire un valore prioritario, come testimoniato dall'impegno delle rappresentanze sindacali e datoriali nel negoziare strumenti di incentivazione salariale in sede di contrattazione decentrata. È proprio in questo contesto, infatti, che si gioca non soltanto la partita della produttività dei singoli settori, ma anche quella contro la discriminazione retributiva.

L'ultima domanda posta alle parti sociali riguarda l'introduzione di un salario minimo legale. Questa soluzione, rivelano gli intervistati, potrebbe non avere effetti sulla riduzione delle disuguaglianze, ma ripercussioni negative sulla contrattazione di primo livello, che vedrebbe il proprio ruolo svuotato di importanza.

Complessivamente, i rappresentanti sindacali e datoriali, interpellati nell'ambito del progetto NEWIN, dimostrano non soltanto di conoscere le diverse dimensioni delle disuguaglianze in Italia ma di avere anche le idee chiare su come determinare le differenze retributive, al fine di renderle un fattore sì fisiologico e naturale, ma sempre meno patologico e discriminante, nel mercato del lavoro del nostro Paese. Puntare sulla professionalità e premiare le reali competenze del lavoratore sono le direttrici da seguire per fare della contrattazione collettiva lo strumento più idoneo contro le disuguaglianze. Associare i livelli salariali alla qualità e produttività della prestazione lavorativa risulta allora, dalla prospettiva delle parti sociali, una preconditione necessaria per la parità di trattamento e il migliore antidoto contro le discriminazioni.

Relazioni industriali: guardare l'erba dalla parte delle radici*

di Giuliano Cazzola

Un giovane amico (di cui ho una grande stima perché riesce sempre a sorprendermi per la preparazione in materia di diritto del lavoro e delle relazioni industriali) in una recente conversazione mi faceva notare che io tendo a dare per conosciuti, a volte addirittura per scontati eventi – che ho studiato, vissuto o dei quali sono stato in qualche modo protagonista – appartenenti ad un'epoca lontana anche per i padri degli studenti universitari di oggi, nati all'inizio degli anni '90, per i quali lo stesso Protocollo del 1993 (che nella mia esperienza rappresentata un punto di arrivo non ancora sostanzialmente superato) appare ormai un fatto lontano.

Ho riflettuto su tali considerazioni e le ho trovate affettuosamente fondate. Ma è naturale che sia così. Come scriveva Seneca in una lettera a Lucilio “tutti i momenti che appartengono al passato si trovano in un medesimo spazio: si vedono su di uno stesso piano, giacciono gli uni insieme con gli altri, tutti cadono nel medesimo abisso”. Il sottoscritto compirà tra pochi giorni 75 anni,

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 gennaio 2016, n. 2](#), rubrica *Politically (in)correct*.

un'età che gli ha consentito di convivere con la storia, l'evoluzione e lo sviluppo del diritto del lavoro nel dopoguerra. Da studente, nei primi anni '60 mi bastava volgere lo sguardo indietro di qualche anno per risalire ai primordi della Repubblica (forse anche al diritto corporativo). Poi, nel corso della vita, in tante diverse esperienze, mi sono sempre trovato “colà dove tuona il cannone” con un impegno ed una passione che hanno nutrito una lunga esistenza.

Al di là di queste propensioni al fascino della memoria, naturali in un anziano signore, ritengo, tuttavia, che sia giusto e doveroso andare alla radice delle situazioni e dei problemi, seguirne il procedere nel corso dei decenni. Altrimenti, senza un bagno nella storia, anche il presente perde di significato. Il diritto del lavoro non è incominciato nel 1970 con lo Statuto dei lavoratori, una legge che non è piovuta dal cielo, ma che è stato il frutto di circostanze e di azioni iniziate tanti anni prima, senza le quali il ciclo degli eventi avrebbe potuto prendere una differente direzione.

Oggi si parla della riforma della contrattazione, dissertando sui poteri e sui ruoli da affidare al contratto nazionale e alla contrattazione decentrata. Le confederazioni sindacali hanno presentato, nei giorni scorsi, un documento unitario già dimenticato a causa della sua incapacità di stare al passo con i tempi e con le trasformazioni del lavoro. Ma da dove nasce la specificità del sistema di relazioni industriali in Italia? Gli studenti di oggi devono risalire molto lontano: al tempo dei loro nonni. E i loro docenti a quello dei loro padri. Alla fine degli anni '50 si manifestò l'esaurirsi di un vecchio modello di contrattazione e l'apertura di uno nuovo. L'ossessione dell'efficacia erga omnes dei contratti – condivisa del resto dalle organizzazioni sindacali – aveva spinto il legislatore – che non era riuscito a dare attuazione a quanto previsto

dall'articolo 39 della Legge fondamentale – ad individuare uno strumento giuridico alternativo per realizzare il medesimo obiettivo. Con la legge n.741 del 1959 (la c.d. legge Vigorelli) il Parlamento aveva attribuito al Governo la delega per emanare una serie di decreti contenenti la garanzia di un “minimo di trattamento economico e normativo” per ogni categoria, conformando i singoli decreti al contenuto dei contratti collettivi esistenti al momento dell'entrata in vigore della delega. Ne risultò un ibrido con la forma di una legge sui minimi e la sostanza di un'estensione erga omnes dei contratti collettivi, attraverso il loro “recepimento” legislativo: tutto ciò, al di fuori delle modalità e delle procedure previste nella Costituzione.

Proprio per questi motivi l'intervento fu ritenuto ammissibile in ragione della sua temporaneità, transitorietà e straordinarietà. La Corte Costituzionale abrogò, infatti, la successiva disposizione di proroga del termine originariamente previsto, ritenendola in contrasto con la natura necessariamente transitoria e provvisoria di quel sistema di estensione dei contratti collettivi, diverso da quanto previsto dall'articolo 39.

In sostanza, però, la lezione apparve molto chiara: gran parte dell'attività contrattuale svolta fino a quel momento era talmente rigida da poter essere trasferita in blocco in un corpo legislativo. Fu una sorta di canto del cigno di un assetto contrattuale ancora fortemente permeato dagli accordi corporativi, tanto che negli anni immediatamente successivi la qualità della contrattazione collettiva subì una forte accelerazione. A partire proprio dal 1959, quando alcune vertenze di carattere settoriale (siderurgici, elettromeccanici, ecc.) fecero intravedere l'apertura di una nuova fase, anche se successivamente un livello di contrattazione decen-

trata a livello di settore (che aveva fatto da battistrada al decentramento contrattuale), non riuscì mai a decollare.

La svolta nel campo delle relazioni industriali – in senso costitutivo dell'ordinamento intersindacale, nella sostanza, tuttora vigente – ebbe luogo il 21 dicembre 1962 quando, nel quadro dell'accordo per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici delle aziende a partecipazione statale, venne sottoscritta da Intersind-Asap (l'associazione datoriale) e da Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil la famosa “Premessa” regolatrice del riconoscimento della contrattazione aziendale e dei rapporti tra i diversi livelli negoziali, che venivano così a costituire un vero e proprio “sistema”. A raccontarla in breve la Premessa circoscriveva la possibilità di svolgere la contrattazione a livello aziendale “per le materie per le quali nel presente contratto è prevista tale possibilità di regolamentazione nei limiti e secondo le procedure specificamente indicate”. Agenti contrattuali erano i sindacati di categoria e le organizzazioni datoriali competenti nel territorio. Veniva così valorizzata la struttura esterna al posto di lavoro (in pratica avvenne così fino allo Statuto dei lavoratori) a fronte della preclusione padronale nei confronti del sindacato aziendale, le cui prerogative, oltre alla contrarietà delle imprese e delle organizzazioni imprenditoriali, trovavano difensori prudenti – per tanti motivi comprensibili – anche all'interno delle confederazioni e delle federazioni sindacali. Infine, il tutto era tenuto insieme, da una “clausola di tregua”, contenuta nel punto c) e formulata “in punta di penna”, ma in modo abbastanza chiaro, tanto da creare non pochi grattacapi alla Fiom e alla Cgil di quegli anni, le quali, tuttavia, erano dirette da sindacalisti capaci di scorgere, anche nei compromessi, le soluzioni innovative. La “clausola di tregua”, intesa come l'introduzione di un “dovere di influenza” del sindacato sui propri associati, fece spandere fiumi d'inchiostro ai giuristi di

quei tempi, la maggioranza dei quali non aveva ancora compreso gli orientamenti su cui si andava formando il nuovo diritto sindacale. La riportiamo di seguito.

“c. Al sistema contrattuale così disciplinato corrisponde l'impegno delle parti di rispettare e far rispettare ai propri iscritti per il periodo di loro validità il contratto generale e le norme integrative aziendali da esse previste. A tal fine le Associazioni industriali sono impegnate ad adoperarsi per l'osservanza delle condizioni pattuite da parte delle Aziende associate, mentre le Organizzazioni dei lavoratori si impegnano a non promuovere e a intervenire perché siano evitate azioni o rivendicazioni intese a modificare, integrare, innovare quanto ha formato oggetto di accordo ai vari livelli”.

Nonostante quell'intesa con le aziende a partecipazione statale, la Confindustria continuò a manifestare la propria ostilità nei confronti del decentramento della contrattazione. Per piegarne la resistenza vennero escogitati i c.d. protocolli d'acconto, che contenevano le parti qualificanti dell'accordo Intersind-Asap. Le aziende private che li sottoscrivevano erano esonerate dagli scioperi. Nel febbraio 1963 la Confindustria cedette, dopo che le confederazioni avevano proclamato ed effettuato uno sciopero generale di tutta l'industria in solidarietà con i metalmeccanici. La “Premessa” venne recepita anche nel contratto delle aziende associate alla Confindustria, poi entrò, man mano, a far parte della contrattazione collettiva dell'industria. In quella circostanza, il settore metalmeccanico acquisì quel ruolo di avanguardia e di innovazione che riuscì ad esercitare per molto tempo sull'insieme del movimento sindacale e nell'evoluzione delle relazioni industriali, dei contenuti della contrattazione e delle forme organizzative del sindacato. Le federazioni dei metalmeccanici divennero anche i soggetti trainanti di un processo di unità d'azione, prima, di riunificazione sindacale, poi, che segnò per lunghi anni la vita

del movimento sindacale italiano. Chi ha vissuto quelle esperienze non riesce a capacitarsi della situazione critica in cui versa oggi questa categoria che, nel passato, ha scritto pagine indimenticabili di storia.

L'inquadramento unico: una svolta importante ma incartapecorita nel tempo*

di Giuliano Cazzola

Considerando che oggi, per quanto riguarda il sindacato e le relazioni industriali, esiste ben poco che valga la pena di raccontare, continuiamo a ripercorrere, nella rubrica, itinerari molto più interessanti (almeno dal punto di vista di chi scrive).

Mi è stato obiettato più volte che non tutti i sindacati sono uguali e che anche adesso talune confederazioni e federazioni di categoria ritengono di avere il diritto di definirsi “moderne”. Sarà anche vero: il fatto è che, nell’ambito del movimento sindacale (è più o meno sempre stato così) “la moneta cattiva scaccia quella buona”. Ed è altrettanto vero che, analizzando con attenzione e senza pregiudizi, le esperienze attuali si possono trovare soluzioni interessanti ed innovative. Il punto critico è un altro: manca o è in grave ritardo una capacità di adeguamento, alle nuove realtà produttive e del mercato del lavoro, delle istituzioni-pilastro del rapporto di lavoro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 febbraio 2016, n. 5](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Che cosa c'è di più cruciale, ad esempio, del sistema di classificazione del personale? In questa materia, però, le relazioni industriali sono tuttora ferme a più di 40 anni orsono: al c.d. inquadramento unico. Gli studenti, nei manuali di diritto del lavoro, si sono cimentati con i concetti di categoria, qualifica e mansioni. Poi avranno sicuramente letto qualche passo riguardante l'inquadramento unico e il concetto di livello retributivo. Per fissare ancora di più queste fondamentali nozioni è il caso, forse, di fare un po' di storia.

La svolta dell'inquadramento unico caratterizzò profondamente il rinnovo contrattuale dei metalmeccanici del 1972. La classificazione professionale dei lavoratori era raggruppata in tre macro-categorie: impiegati e tecnici, c.d. equiparati, operai. Ognuna di queste categorie era contraddistinta da un certo numero di livelli (in rapporto ai quali erano previsti i differenziali retributivi e, quindi, le retribuzioni contrattuali minime). All'interno dei livelli erano ricomprese delle qualifiche (esempio: saldatore, tornitore se operaio) ritenute meritevoli di uguale riconoscimento professionale e quindi retributivo. Ogni livello era caratterizzato da un parametro. In sostanza, fatta uguale a 100 la paga del livello più basso (il c.d. manovale comune), i parametri definivano quanto dovesse essere superiore la retribuzione minima degli altri livelli (se ben ricordiamo, l'operaio specializzato, ad esempio, era a livello 132, quello qualificato a livello 118: il che significava che la loro retribuzione base oraria era superiore rispettivamente del 32 e del 18 per cento di quella del manovale comune).

La classificazione, ereditata dal periodo corporativo e trascinata fino agli anni del post-autunno caldo, conteneva un palese discriminine. Come se si trattasse di vere e proprie caste, i livelli degli

impiegati, compresi quelli c.d. “d’ordine” erano comunque più elevati di tutti i livelli degli operai (anche di quanti avevano una professionalità di tutto rispetto). In mezzo stavano gli “equiparati”, una categoria istituita dal fascismo “repubblicano” nel tentativo di ingraziarsi le élites operaie. Pensata inizialmente per inquadrare i lavoratori manuali di alta esperienza e specializzazione, nel dopoguerra essa era diventata la categoria dei “capi” della grande impresa, chiamati a svolgere, nell’organizzazione tayloristica del lavoro, il compito del “caporale di giornata” nei confronti dei lavoratori. In sostanza, erano operai “equiparati” agli impiegati.

Ad ognuna di queste categorie (i dirigenti dell’industria hanno sempre avuto una loro autonomia contrattuale) corrispondevano non solo una specifica gerarchia professionale, ma anche differenti trattamenti normativi, le cui radici risalivano addirittura al 1924, quando venne varata la legge sull’impiego privato e quando le teorie giuridiche del tempo giustificavano delle vere e proprie differenze di status con una definizione sintetica, ma molto efficace: “l’impiegato collabora all’impresa, l’operaio nell’impresa”.

Mentre sul piano dei regimi normativi (ferie, scatti di anzianità, indennità economica e trattamenti di malattia, ecc.) erano stati compiuti, già nei contratti precedenti, taluni interventi di armonizzazione normativa tra le differenti categorie, nel 1972 (dopo aver sperimentato l’operazione nella siderurgia di mano pubblica attraverso la contrattazione aziendale, facilitata dall’esistenza di sistemi di job evaluation) le federazioni dei metalmeccanici “andarono all’assalto del cielo”; ed ottennero nel rinnovo del contratto nazionale il c.d. inquadramento unico, consistente in un progetto di classificazione in cui le qualifiche operaie e quelle im-

piegatzie erano valutate per la loro capacità professionale e non per il loro status.

L'allineamento degli operai nei confronti degli impiegati avvenne in due punti: l'operaio qualificato agganciato al medesimo parametro dell'impiegato d'ordine, mentre un gruppo ulteriormente selezionato di operai specializzati (i c.d. superspecializzati) era intersecato con taluni profili di impiegati di livello elevato. Questa operazione diede luogo ad un lungo ed accurato lavoro di stesura e di definizione delle declaratorie e di nuovi profili professionali, nonché ad una vera e propria ristrutturazione del contratto.

Nei tradizionali testi precedenti, ogni categoria aveva uno spazio specifico distinto da quello delle altre. Nel contratto del 1972 si creò un'ampia parte normativa comune, mentre restarono separate le residue differenze attribuite alle tre grandi categorie sopracitate (l'inquadramento unico, infatti, non aveva modificato il differente stato giuridico che connotava gli impiegati rispetto agli operai). È opportuno ricordare – sul piano della tecnica contrattuale – che i contenuti degli accordi di rinnovo (stipulati a conclusione delle vertenze) richiedono di essere inseriti nel testo previgente. Ciò comporta, di solito, un lavoro suppletivo delle delegazioni che affrontano il negoziato. In quell'occasione si trattò di un'attività di stesura che durò alcuni mesi (peraltro nel rinnovo del 1972 scese per la prima volta in campo, dalla parte imprenditoriale, la Federmeccanica), anche perché venne compiuta un'opera di pulizia e di adeguamento alla giurisprudenza di tutte le norme contrattuali (molte delle quali risaliva ancora al periodo corporativo). Fu quindi di un'operazione importante (anche per altre innovazioni introdotte). Il fatto è che, quarant'anni dopo, le cose non hanno avuto dei cambiamenti di particolare rilievo.

Tra Papa e Confindustria incontro sull'umanesimo concreto. Cambiare economia. Accendere la vita*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

Fare insieme. In queste due parole è racchiuso il senso dell'incontro, a suo modo storico, tra il Papa e gli imprenditori di Confindustria ieri in Vaticano. L'appello al valore positivo dell'impresa, in un Paese come il nostro che ancora la circonda di sospetti e resistenze additandola come luogo inesorabile dello sfruttamento della persona che lavora, è stata la sfida lanciata dagli industriali, davanti alla quale il Pontefice non si è certo tirato indietro. Francesco ricorda da tempo nel suo magistero che l'economia deve essere per l'uomo e non l'opposto. Questo porta a guardare con occhi nuovi la realtà dell'impresa, che può essere luogo di crescita della persona, della sua formazione, della sua dignità. Ciò è possibile se si inizia a considerare la persona per quello che è: non unicamente come un ingranaggio del sistema, ma come il fulcro della vita di una impresa. E la persona non è solo fatica e sacrificio, ma anche bisogni, desideri, ambizioni. Tutto questo non può essere espulso dalla vita quotidiana delle imprese, ma amplia la sua concezione e apre all'idea di comunità,

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° marzo 2016, n. 7.](#)

nella quale l'attenzione per i membri è condizione per il suo buon funzionamento. Le parole di papa Francesco sono quindi molto di più di un richiamo etico alla responsabilità sociale delle imprese. Possiamo leggerci un richiamo a un nuovo umanesimo economico, che ha la pretesa di incidere profondamente nelle logiche imprenditoriali. E le nuove frontiere del mercato del lavoro lo dicono chiaramente: un lavoratore unicamente sottoposto a direttive e ordini oggi non è più utile all'impresa. Innovazione e nuove tecnologie hanno bisogno di veri e propri collaboratori, e non solo di dipendenti, che sappiano progettare, reinventare e costruire insieme un obiettivo comune. Per questo nel microcosmo di una impresa il fare insieme significa rendersi conto che superare il conflitto tra capitale e lavoro, attraverso schemi partecipativi, è l'unica strada per innovare e per restare oggi sul mercato in modo competitivo. C'è poi il secondo aspetto di questa dimensione comunitaria e collettiva e che è nella natura di associazioni come Confindustria: la rappresentanza. Una termine oggi apparentemente in declino, tanto sul fronte politico, con una crisi dei partiti senza precedenti, quanto su quello sociale. Il richiamo al fare insieme è la chiave per rinnovare oggi la rappresentanza, superando gli schemi autoreferenziali, le lotte intestine e le chiusure che negli anni l'hanno portata a essere identificata come un elemento di conservazione più che di rinnovamento. La rappresentanza può avere un senso oggi, e una importanza strategica per tutta la società, se aiuta a costruire ponti laddove oggi c'è distanza e diffidenza reciproca. Può avere senso se ritorna alla sua origine di risposta ai bisogni concreti di imprese e lavoratori, oggi a rischio di isolamento sia per l'opprimente competizione internazionale che per le difficoltà della ripresa economica che condannano ancora milioni di lavoratori alla disoccupazione e al lavoro nero. Se le persone e le imprese non colgono questa dimensione di aiuto e inclusione significa che le associazioni di rappre-

sentanza stanno perdendo la loro linfa vitale, ma questo non vuol dire che il loro scopo originario sia venuto a meno. L'utopia di un sistema 'disintermediato' oggi condannerebbe le persone a dover contare unicamente sulle loro forze e le imprese a contare unicamente sul sostegno delle istituzioni. Una strategia sbagliata e senza futuro. Questo non significa che la sfida del Papa sia semplice, né che basti un quasi nostalgico ritorno alle origini per rivitalizzare la rappresentanza. Si tratta di un percorso arduo, che necessita di un rinnovamento che parta dal presente, non dal passato. Partendo dalle novità del mercato del lavoro, della tecnologia, della competizione internazionale, dei sistemi produttivi, dei distretti industriali, dei modelli di business e di molto altro ancora. Ora tocca alle imprese, e con loro ai lavoratori, insieme. Perché – Francesco lo ha detto con chiarezza – «come sarebbe diversa la nostra vita se imparassimo a lavorare, a pensare e a costruire insieme». Non possiamo che augurarcelo tutti.

Sindacati, trivelle e il conflitto (apparente) tra lavoro e ambiente*

di Ilaria Armaroli

Dopo un periodo di sopore mediatico, il referendum sulle trivellazioni ha acquisito nelle ultime settimane una inedita risonanza. Complici da un lato l'avvicinarsi dell'appuntamento con il giudizio popolare, fissato per il prossimo 17 aprile, e dall'altro le posizioni recentemente espresse da alcuni rappresentanti sindacali, la stampa sembra aver scoperto l'attrattiva del quesito referendario nella parvenza di uno scontro tra ambiente e lavoro.

Nello specifico, saremo presto chiamati a decidere sull'eventualità di cancellare un frammento del codice dell'ambiente (art. 6, c. 17 del d.lgs. n. 152/2006), che permette le trivellazioni fino a quando il giacimento è in attività. Con un "sì" ammetteremo la chiusura degli impianti (collocati entro le 12 miglia dalla costa) alla scadenza delle concessioni, anche in caso di permanenza di gas o petrolio.

Sono le stesse dichiarazioni e i comunicati rilasciati da talune organizzazioni sindacali a sottintendere l'esistenza di un trade-off

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 aprile 2016, n. 11.](#)

tra salvaguardia ambientale e tutela occupazionale. Da un lato, per le federazioni dei chimici di Cigl, Cisl e Uil, la perdita dei posti di lavoro rappresenta l'inevitabile contropartita economica e sociale della sospensione delle attività estrattive. Dall'altro, per i metalmeccanici di Maurizio Landini, il rilancio delle attività petrolifere non costituisce una occasione di crescita per l'Italia, la cui ricchezza, in termini sia economici che occupazionali, proviene invece dal turismo, dal patrimonio culturale, e dalle piccole e medie imprese.

Le valutazioni di Fiom-Cgil vertono in prevalenza sulla necessità di perseguire un "nuovo modello energetico e di sviluppo": un impegno ambizioso, cui si uniscono complessivamente circa 400 sindacalisti della Cgil. Un impegno che però, pur negando l'impatto occupazionale di una eventuale vittoria del "sì" e pur invitando a ragionare nella prospettiva di un sistema di produzione a basso contenuto di carbonio, non placa le perplessità sulla sorte dei lavoratori impiegati nelle attività estrattive.

Ma davvero l'unica prospettiva è quella di scegliere tra lo sviluppo sostenibile e la salvaguardia occupazionale? Chi crede nel metodo delle relazioni industriali non può che dare risposta negativa, constatando l'esistenza di uno spazio di convergenza tra le due posizioni che può e deve essere regolato tramite il dialogo sociale e la contrattazione collettiva.

Forme di coinvolgimento dei lavoratori e di dialogo con le istituzioni possono infatti contribuire alla previsione di percorsi mirati di accompagnamento alla ricerca di nuove opportunità occupazionali (il passaggio alle rinnovabili nel settore energetico del mare del Nord e la gestione della crisi del carbone nella regione tedesca della Ruhr), nonché alla definizione di piani formativi per

lo sviluppo e il potenziamento delle competenze (System Photonics ed EnerBLU in Italia). Capacità che si ritengono necessarie, ad esempio, per la produzione di veicoli a basso consumo energetico (Mia Electric in Francia) e per l'installazione di impianti eolici (EDP Group in Portogallo). Sono queste alcune delle risposte alla sfida lanciata dal cambiamento climatico. Queste le modalità con cui perseguire le ragioni dell'ambiente senza ridurre né deteriorare le prospettive occupazionali.

D'altro canto, non necessariamente la scelta della difesa occupazionale e dell'investimento nei settori convenzionali dell'economia pregiudica l'attenzione alla salvaguardia ecologica. Decisioni concordate tra aziende e rappresentanze possono infatti riguardare la riduzione dell'impatto ambientale delle attività tradizionali: incrementare i controlli e investire in nuove tecnologie per prevenire gli incidenti agli impianti di perforazione e i danni collaterali alla salute del mare, della fauna e dei fondali (Petrobras in Brasile); varare approcci tesi a sensibilizzare management e maestranze sulla necessità di adottare comportamenti eco-sostenibili, anche attraverso la previsione di incentivi economici legati a obiettivi di efficienza e risparmio energetico (Renner e Luxottica in Italia).

Uno sguardo meno schiacciato sulle contingenze attuali, che tenga conto delle esperienze registrate nel contesto domestico e internazionale, mostra quindi quanto siano concrete le possibilità di innesco sinergico tra ambiente e lavoro. Il dibattito in corso sul referendum del prossimo 17 aprile non deve allora indurre verso la facile percezione che sia imprescindibile dover scegliere tra l'una e l'altra variabile, ma deve costituire l'occasione per riflettere, anche in Italia, sulle pratiche e sinergie che possano portare a una necessaria alleanza tra salvaguardia ecologica e crescita eco-

nomica e occupazionale. Anche a questo servono le relazioni industriali e sarà, presumibilmente, proprio la dimensione ambientale una delle principali arene di azione per il sindacato, in un contesto dove la velocità del cambiamento climatico e l'urgenza di convergere verso un modello di crescita eco-compatibile non ammettono più ritardi all'assunzione di responsabilità da parte di istituzioni e forze sociali.

Primo maggio: alla ricerca del sindacato perduto*

di Giuliano Cazzola

Sapevamo per conoscenza diretta che i leader sindacali (salvo qualche rara eccezione) sono persone colte e di buone letture. Molti di loro – che una volta si formavano sui sacri testi del marxismo-leninismo o della sociologia americana – oggi sono diventati dei raffinati cultori di Blaise Pascal, tanto da poter citare a memoria interi brani de “I Pensieri”.

Le cronache raccontano, infatti, che quando le segreterie di Cgil, Cisl e Uil si sono riunite per decidere come celebrare la Festa del 1° Maggio, a Carmelo Barbagallo che proponeva di lasciar perdere con le solite manfrine, abbia risposto piccata Susanna Camusso citando il brano n.156: «L’abitudine genera le prove più efficaci e più credute [...]. Bisogna acquisire una credenza più agevole, quella dell’abitudine: che senza violenza, senz’arte, senza argomentazioni ci fa credere le cose e inclina verso questa credenza tutte le nostre facoltà, in modo che la nostra anima ci cade naturalmente». Dal canto suo Annamaria Furlan non è voluta essere da meno (la Cisl è sempre stata competitiva con la Cgil) e si è

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 maggio 2016, n. 15](#), rubrica *Politically (in)correct*.

buttata a capofitto nella citazione del “pensiero” n.243: «L’abitudine è la nostra natura. Chi si assuefa alla fede crede a quanto essa insegna e non può più non avere paura dell’inferno e non crede in altra cosa». Travolto da tanto sfoggio di cultura Barbagallo si è arreso. Ed è stato varato il programma per la Festa dei lavoratori. Naturalmente abbiamo scherzato. Fino ad un certo punto però, perché nella celebrazione della ricorrenza c’è una dose elevata di ritualità: l’iniziativa più nuova (che pure si svolge da più di vent’anni) rimane l’organizzazione del concerto in Piazza S. Giovanni (teatro un tempo dei comizi dei grandi leader politici e sindacali) a cui partecipano centinaia di migliaia di giovani, la grande maggioranza dei quali incontra il sindacato soltanto in quell’occasione. Eppure, se è vero, come scriveva Pascal, che i riti sono importanti nel sostenere una fede che vacilla, ben vengano anche i comizi del 1° Maggio a dimostrare che il sindacato “è vivo e lotta insieme a noi”. Prima o poi la notte passerà. Intanto è di conforto trovarsi tra amici, magari un po’ invecchiati ed usciti già dal mercato del lavoro a godersi l’agognata pensione (ritenuta ormai una forma di socialismo individuale), quando il livello di gradimento è diminuito e, addirittura, il premier/segretario afferma che ha fatto molto meglio e di più per i lavoratori quel Sergio Marchionne che, alcuni anni or sono, veniva indicato alla stregua di un Grande Satana, determinato a riportare indietro di secoli i diritti dei lavoratori.

Ma i problemi rimangono. Quelli culturali e di identità, innanzi tutto. Le organizzazioni sindacali, con le loro politiche, vanno annoverate tra le forze innovatrici o tra quelle conservatrici? Ricordate quel personaggio – il tenente Innocenzi, interpretato da un eccezionale Alberto Sordi – che, nel film “Tutti a casa”, la mattina dell’8 settembre 1943, si interrogava se per caso i tedeschi non si fossero alleati con gli americani? Sia pure con diffe-

renti sfumature, Cgil, Cisl e Uil contestano quasi tutte le politiche attuate da un Governo di centro-sinistra, egemonizzato dal leader del Pd e rivendicano, in generale, un sostanziale ripristino della situazione precedente, nel diritto e nel mercato del lavoro, nel welfare e quant'altro. È evidente che una reale dialettica tra Governo e sindacati è non solo legittima, ma anche auspicabile. Ma da un paio di anni sono agli antipodi.

Viene da chiedersi, allora, se è mai possibile che grandi organizzazioni, che associano milioni di lavoratori, siano in grado di trovare appoggi solo in aree minoritarie di quella sinistra politica che, fino a pochi anni, fa comandavano a bacchetta. E se è plausibile che quanto viene considerato da un Governo di sinistra alla stregua di un importante disegno di riforma, si traduca, sul versante sindacale, nella minaccia della “reazione in agguato”. C'è poi, irrisolto, il problema della forma del sindacato ovvero di come esso riesca a mettersi in grado di interpretare la realtà nelle sue trasformazioni. Nei decenni trascorsi, le Confederazioni sono state capaci – sia pure con significativi ritardi, sacrifici e contraddizioni – di transitare dalla società agricola a quella industriale, fino ad imporre, con una buona dose di ideologia, il modello politico-organizzativo del manifatturiero a tutte le categorie. Poi si sono fermati lì, compensando i ridimensionamenti avvenuti nei settori primario e secondario, con un'espansione nel pubblico impiego e nella categoria dei pensionati. Stentano, però, ad adeguare le loro politiche e la loro struttura organizzativa alle esigenze della società dei servizi e all'articolazione del mercato del lavoro. È questa la vera carenza che si riscontra sul problema della rappresentanza e della rappresentatività sindacali. Sta tutta nel fatto che l'attuale modo di “essere sindacato” rimane confinato all'interno di un perimetro che va restringendosi. Fuori di esso è

stato affisso, sul confine, un grande cartello con una scritta indicativa: hic sunt leones.

In ricordo di Giovanni Pirulli. Passione e testimonianza di un sindacalista*

di Emmanuele Massagli e Silvia Spattini

Impossibile ricordare Giovanni Pirulli senza ripensare alla sua radicale passione per il sindacato, qualcosa di ben più importante di un semplice “lavoro”, una appartenenza così determinante da connotarne la sua identità digitale (@jonniunion il suo account twitter) e caratterizzarne la storia (in una intervista rilasciata a una nostra dottoranda nel 2014 il primo ricordo è stato significativamente dedicato al suo rapporto con la CISL).

Noi di ADAPT abbiamo condiviso con Giovanni diverse avventure progettuali e formative, inserite nel più ampio solco della fruttuosa partnership che da tanti anni ci coinvolge con la Fisascat. Ci permettiamo, quindi, di ricordarlo raccontando alcune recenti collaborazioni che ci hanno permesso di conoscerlo professionalmente e personalmente.

A Giovanni erano affidati alcuni tra i più delicati tavoli di rinnovo contrattuale gestiti dal sindacato del commercio e turismo. Come è noto, si tratta di un settore che sta vivendo un difficile

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19.](#)

momento di relazioni di lavoro. Il confronto tra le associazioni sindacali e datoriali (quantomeno quelle ancora coinvolte nella lunghissima fase negoziale) è aspro ed estremamente tattico. Non troverete però nessun protagonista del negoziato che non ricordi con affetto Giovanni, come dimostrato da alcune pubbliche testimonianze di cordoglio. Questo perché la convinzione della correttezza delle tesi portate al tavolo non è mai diventata dogmatismo e nessun conflitto sindacale è scaduto in avversione personale. Più volte ci è capitato di discutere con lui del futuro del settore del turismo della ristorazione collettiva, della grande distribuzione organizzata o dei multiservizi, nonché dei nodi sindacali più intricati: l'occasione diventava anche esercizio formativo per noi ricercatori e per i nostri dottorandi, poiché Giovanni non solo sapeva giustificare le posizioni del sindacato, ma era anche in grado di comprendere le ragioni della controparte, dipingendo così un quadro molto completo dello stato delle trattative.

Numerosissime sono state le occasioni formative condivise con lui e rivolte innanzitutto ai dirigenti della Fisascat. Se a noi era chiesto l'inquadramento teorico degli argomenti oggetti del corso (rappresentanza, bilateralità, partecipazione, welfare, salute e sicurezza, mercato del lavoro, ecc.), sovente è capitato che fosse assegnata a lui la testimonianza pratica, che Giovanni contestualizzava sapientemente nel panorama normativo e contrattuale. Con particolare piacere ricordiamo le giornate di studio organizzate dalla Fisascat in Sardegna, rivolte ai giovani sindacalisti. Quanto è formativo incontrare una persona appassionata del proprio lavoro! Formativo non solo per i sindacalisti presenti, ma anche per i docenti che con lui hanno condiviso la "cattedra".

Il terzo ricordo è connesso a un tema apparentemente secondario per un sindacalista: l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Per parte sindacale nell'ente bilaterale nazionale del turismo, Giovanni ha seguito la progettazione e lo sviluppo del sito internet specializzato nell'intermediazione nel settore del turismo (<http://www.ebntjobmatch.it/>), progetto a cui credeva particolarmente e che sosteneva convintamente anche nei confronti delle controparti più scettiche, pur cercando il massimo consenso. È anche grazie alla sua tenacia che il contratto collettivo del turismo è stato il primo tra i contratti principali a dotare un ente bilaterale della funzione di intermediario, come immaginato (e permesso) dalla Legge Biagi nel 2003.

Contrattazione, formazione e bilateralità sono gli ambiti nei quali abbiamo avuto l'onore di condividere un piccolo tratto di strada con Giovanni, ricavandone nuove conoscenze, intuizioni e, soprattutto, tanta, contagiosa, passione. Non possiamo che ringraziarlo, chiedendogli un aiuto (e un sorriso!) per il tratto di strada che ancora ci resta da percorrere.

Perché per Confindustria Lombardia il web è un moltiplicatore di opportunità: a colloquio con Alessandro Ingegno*

di Francesca Brudaglio

I social network e le ICT sono diventati per il sindacato un importante strumento di coordinamento e coesione interna, nonché un veicolo efficace per trasmettere all'esterno una nuova narrazione del proprio operato e attivare una rete di soggetti disposta a collaborare alla costruzione collettiva di una moderna rappresentanza.

Spinte da questa convinzione, anche le associazioni datoriali hanno iniziato a ricercare, attraverso questi strumenti, nuove forme di relazione con la base. È il caso, ad esempio, di Confindustria Lombardia. Alessandro Ingegno, giovane Responsabile Comunicazione con alle spalle una consolidata esperienza come giornalista, web editor e press officer Assolombarda, racconta come la sua organizzazione sta vivendo la transizione verso nuovi modelli organizzativi per migliorare l'esercizio della propria attività sindacale.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19.](#)

Da magazine cartaceo a newsletter e piattaforme di collaborazione. Come ha vissuto Confindustria Lombardia la transizione dalla comunicazione offline a quella online? Che vantaggi/svantaggi riscontrate?

La transizione dalla comunicazione offline a quella online è avvenuta a fine 2014, quando è stato messo a punto un Piano di Comunicazione che prevedeva la creazione di account di Confindustria Lombardia su Twitter, LinkedIn e Youtube, e il restyling del sito web (rendendolo più user-friendly, aperto e “social”). Successivamente sono stati messi a punto altri strumenti, come le tre diverse newsletter/notiziari interni ed è in fase di completamento l’area privata del sito web all’interno della quale i funzionari di Confindustria Lombardia e delle associazioni territoriali potranno lavorare, confrontarsi e scambiarsi documenti in remoto.

I vantaggi e gli svantaggi vanno divisi per comunicazione interna ed esterna.

Per quanto riguarda la comunicazione interna, i vantaggi riguardano soprattutto un maggiore coordinamento delle attività tra i territori e un accorciamento dei tempi operativi, oltre ad una migliore diffusione delle informazioni riguardanti le attività svolte (dalla regionale alle territoriali e viceversa). Gli svantaggi riguardano la mole di informazioni e i tanti strumenti diversi che i dipendenti devono gestire quotidianamente.

Sulla comunicazione esterna, più che di vantaggi e svantaggi, parliamo di “stare al passo con i tempi”: oggi se non sei presente sulla rete e sui social network non esisti. E questo vale anche per chi fa rappresentanza.

Quanto state sfruttando la rete e i social network per sostenere nuove politiche di rappresentanza e che tipo di strumenti utilizzate per aggregare gli associati e confrontarvi con loro?

Usiamo la rete e i social in maniera ponderata. Comuniciamo quando abbiamo qualcosa da dire, con messaggi chiari. In particolare comunichiamo la nostra attività di lobbying verso la Regione Lombardia e l'Unione Europea con la diffusione di nostri posizionamenti su tematiche di interesse per le nostre imprese. L'attività di lobbying presso i tavoli istituzionali spesso va in parallelo con la pressione svolta attraverso la comunicazione, con l'obiettivo di fare massa critica online, alla luce del sole.

Alcuni esempi? A livello regionale di recente abbiamo diffuso in rete il nostro parere sulla discussione in merito al riordino delle Autonomie o quello sul progetto di legge regionale sulla rappresentanza e abbiamo fornito i nostri consigli sul futuro bando regionale riguardante le Startup.

A livello europeo abbiamo fatto molta pressione attraverso la comunicazione per favorire lo sviluppo della Macroregione Alpina e per portare il World Manufacturing Forum a Milano: in entrambi i casi l'obiettivo è stato quello di far identificare Confindustria Lombardia come soggetto forte e autorevole (in grado quindi di svolgere il ruolo di leader delle regioni aderenti a EU-SALP, nel primo caso, e di sostenere l'organizzazione di un evento mondiale nel secondo caso) anche pubblicamente oltre che nelle private stanze istituzionali.

Uno dei tasselli indispensabili per la trasformazione in E-Union è la sistematizzazione online dei dati, la digitalizzazione di parte del lavoro di rappresentanza svolto. Confindustria Lombardia ha un portale online moderno, orientato alla web usability, completo di tutte le informazioni ed attività del sistema. È frutto di una recente riorganizzazione? Com'è nato un sito web così "social"?

Come dicevo il sito è stato oggetto di restyling un anno fa. Il concept alla base del nuovo sito si basa su tre parole chiave: lean, moderno e social. Il cambiamento più importante rispetto all'impostazione del vecchio portale ha riguardato la pubblicazione online dei posizionamenti di Confindustria Lombardia, quindi dell'attività di lobbying. Non a caso abbiamo fortemente voluto inserire una sezione ad hoc denominata 'Lobby'. Alla base del nuovo sito c'è sicuramente una grande volontà di essere trasparenti, privi di dissimulazioni.

Un altro obiettivo che ci eravamo prefissati nella fase di ideazione del sito era quello di renderlo il più possibile mobile-friendly, avendo ben presente il trend crescente della navigazione su mobile rispetto a quella desktop.

Comunicazione organizzativa 2.0: sul sito web le vostre associazioni sono presentate come "Twiterritoriali" con i rispettivi account Twitter istituzionali. È lo specchio di un complesso processo di organizzazione di tutto il sistema sulla rete? Com'è venuta l'idea?

La pagina Twiterritoriali è nata a seguito della costituzione del Comitato Comunicazione (il tavolo che riunisce tutti i comunicatori delle associazioni territoriali lombarde di Confindustria,

coordinate dalla regionale). È il frutto di un processo progressivo di presa di coscienza, da parte di tutte le aree comunicazione delle confindustrie lombarde, della necessità di dover comunicare attraverso i social, e di doverlo fare in maniera quanto più coordinata possibile. L'obiettivo di TwitTerritoriali – la cui ispirazione tecnica è stata il programma TweetDeck – è quello di creare una community e fornire all'utente, in maniera immediata, un quadro completo ed esauriente delle attività che in quel dato istante le rappresentanze svolgono nei territori.

Tra i social network Facebook è il più popolato, quello che più permette di rinnovare il rapporto con i lavoratori, grazie al facile confronto tramite gruppi di discussione, commenti, messaggi diretti. Come mai la scelta di non essere presenti?

Da alcuni mesi abbiamo aperto la pagina Facebook dei Giovani imprenditori di Confindustria Lombardia e questo potremmo considerarlo una sorta di test in vista di una futura pagina della regionale senior. A livello nazionale poi è di questi giorni lo sbarco sui social media, e quindi anche su Facebook, di Confindustria.

I corpi intermedi devono imparare ad usare i social network non solo in chiave informativa, ma soprattutto organizzativa, realizzando vere e proprie “campagne online”. Ma per padroneggiare questi nuovi strumenti serve formazione, serve una “educazione alla rappresentanza 2.0”. Quanto state investendo in questo versante?

La formazione è un aspetto fondamentale per la struttura di Confindustria Lombardia e più in generale in Confindustria. Sono numerosi i corsi di formazione e i workshop organizzati inter-

namente dalle territoriali o da Confindustria nazionale destinati ai propri funzionari, anche sul tema della comunicazione digital e social.

Inoltre, in questi giorni Confindustria nazionale ha creato la “Blu Community”, un team di comunicatori appartenenti al sistema Confindustria, che si occuperà di coordinare e gestire la strategia digital a livello nazionale in sinergia con i territori e scambiarsi best practice.

Prossimità e visione strategica sono tra le parole d'ordine di una nuova rappresentanza. Nel riuscire ad essere più presenti e vicini ai propri associati, ascoltare le loro richieste e partire da quei feedback per tracciare nuove politiche di rappresentanza, l'attività di monitoraggio e analisi della rete può giocare un ruolo cruciale. Quanto tempo dedicate all'ascolto e studio delle istanze online?

Confindustria Lombardia, essendo un corpo intermedio tra il territorio e le istituzioni, ha nel proprio core business il dover portare le istanze provenienti dai territori sui tavoli istituzionali. Questo avviene attraverso un processo di sintesi delle richieste provenienti dalla base, con un continuo ascolto delle associazioni territoriali, oppure in maniera disintermediata – senza però scavalcare il prezioso ruolo delle territoriali – sulla rete. Lo strumento attraverso il quale viene svolto questo lavoro sono i Comitati tecnici. Esiste un comitato tecnico per ogni area ‘core’ di Confindustria Lombardia, tra le quali: Ambiente, Energia, Politiche Industriali, Centro Studi, Comunicazione, Istruzione formazione e lavoro, Sicurezza, Internazionalizzazione, Territorio e Infrastrutture, Cluster, Europa.

Mi è difficile quantificare il tempo dedicato a questo aspetto in quanto si tratta di un processo che avviene a flusso continuo.

Ad oggi sono poche le organizzazioni di rappresentanza datoriale che hanno colto l'opportunità di rinnovamento offerta della rete ed iniziato la rincorsa alla riorganizzazione 2.0. In confronto (a macchia di leopardo) il sindacato dei lavoratori si sta muovendo più velocemente per modernizzarsi su questo versante. A cosa pensa sia dovuto il ritardo?

Questo ritardo è probabilmente causato dal timore di doversi confrontare con una cultura anti industriale fortemente radicata nel nostro tessuto sociale che, attraverso gli strumenti digitali, viene ulteriormente slatentizzata.

L'esperienza di Confindustria Lombardia a questo proposito è però estremamente positiva in quanto il processo di trasparenza e di apertura intrapreso ha portato ad una percezione più positiva da parte dei cittadini/utenti nei confronti di attività delle quali, senza la comunicazione online, probabilmente non ne sarebbero mai venuti a conoscenza.

Una domanda che spetta a tutti: consentendo collegamenti diretti il web 2.0 rischia di rendere superflua l'esistenza di organizzazioni con funzione di intermediario. Due i possibili scenari imminenti per le parti sociali: erosione o modernizzazione. Quale dei due prevarrà? Il web è causa di disintermediazione o occasione di una nuova "reintermediazione 2.0"?

Il web è uno strumento complementare alle relazioni dirette tra persone, un facilitatore che annulla le distanze e accorcia i tempi.

Il rapporto tra le persone face-to-face non potrà mai essere sostituito, a maggior ragione nella rappresentanza dove le relazioni sono condizione essenziale.

Sono sicuro che ci troviamo già in una fase di “reintermediazione 2.0”.

Basti pensare a quante nuove relazioni si instaurano online, sui social, tramite email o in videoconferenza e poi si trasferiscono nella vita reale: nel business, nella rappresentanza, nelle pubbliche relazioni e nella vita personale. Il web è un moltiplicatore di opportunità.

Il mio amico Luciano Lama*

di Giuliano Cazzola

«Chiudo con un suo pensiero, ripreso ieri sulle pagine del Quotidiano Nazionale dal suo amico Giuliano Cazzola: “L’uguaglianza, la libertà, la democrazia, lo sviluppo, la conoscenza, la giustizia, la salute, la pace sono i valori che contano nel progresso umano e che non dobbiamo solo lasciare all’ideologia, ma viverli quotidianamente”. Il suo ricordo acquista oggi il sapore di una lezione che non possiamo dimenticare».

Con queste parole, il presidente del Senato Pietro Grasso, ha terminato il suo intervento durante la cerimonia che si è svolta lo scorso 31 maggio, a Palazzo Madama alla presenza del Capo dello Stato, per celebrare il ventennale della morte di Luciano Lama. Essere citato dal Presidente del Senato – per un articolo che avevo scritto in memoria del grande leader sindacale – mi ha piacevolmente sorpreso, in particolare per un fatto preciso: essere definito il “suo amico”.

Per me è stato come il riconoscimento di una decorazione o il rilascio di una patente. Ho conosciuto Lama, ho nutrito per decenni nei suoi confronti sentimenti di ammirazione e devozione,

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 giugno 2016, n. 20](#), rubrica *Politically (in)correct*.

ma anche di ciò che una volta si chiamava “timore reverenziale”; credo che Luciano mi ricambiasse con stima e simpatia, come mi ha dimostrato in diverse occasioni. Ma non avrei mai osato definirmi “suo amico”. Solo personaggi come Giorgio Napolitano sono autorizzati a farlo (e così ha definito Lama nella sua commemorazione il Presidente emerito della Repubblica) perché bisogna appartenere a quel mondo di leader d’altri tempi per evocare rapporti di amicizia che, in qualche modo, rendono testimonianza anche di una condizione di confidenza e di parità.

Da solo, io non mi sarei mai definito “amico” di Lama (anche se in realtà mi sono sempre considerato tale) perché se lo avessi fatto, il mio sarebbe stato un atto di presunzione: non si entra di nascosto nella storia. Ecco perché le parole di Grasso mi hanno conferito uno status, legittimandomi, adesso, a snodare il filone dei ricordi che mi legano a Luciano nel corso di una parte – certo, la più importante e la più formativa – della vita: l’esperienza sindacale, trascorsa in mezzo a dei “giganti” come Agostino Novella, Fernando Santi, Piero Boni, Bruno Trentin, Agostino Marianetti, Pierre Carniti, Giorgio Benvenuto, Giuseppe Caleffi e tanti altri. Da ognuno di essi ho imparato ad essere quello che sono stato e sono. Ma Luciano Lama lo ho amato come un padre. È con lui che ho avuto quell’incontro sulla via di Damasco che cambia l’esistenza delle persone.

Il primo incontro

Erano i primi anni sessanta (forse il 1962). Io, studente di giurisprudenza, stavo preparando l’esame di diritto del lavoro. Seguivo le lezioni di Federico Mancini e, una volta alla settimana, partecipavo ai seminari pomeridiani (allora le chiamavano “esercita-

zioni”), svolti dal professore insieme con tutto lo staff di assistenti (Umberto Romagnoli, Marina Rudan, Franco Carinci, Giorgio Ghezzi, Luigi Montuschi). Alla fine di uno di questi incontri Mancini annunciò che, la settimana successiva, sarebbe stato presente un sindacalista della Cgil ed insistette perché partecipassimo. Questo dirigente era Luciano Lama. Venne accompagnato dal segretario della Camera del Lavoro, Iginò Cocchi, svolse una breve relazione sul ruolo del sindacato. Poi gli furono poste delle domande. In particolare mi colpì un intervento di Umberto Romagnoli (anni dopo mi seguì nella preparazione della tesi di laurea) il quale sottolineò, con poca diplomazia, il ritardo con cui la Cgil era arrivata ad assumere la prospettiva della contrattazione articolata. Lama lo ammise, ma si soffermò sui rischi insiti nel “contratto aziendale” come rottura dell’unità delle categorie. Dal momento, però, che Romagnoli insisteva, aggiunse una considerazione che non ho mai dimenticato: l’esperienza della contrattazione decentrata era diventata realtà soltanto dopo la Cgil aveva condiviso quella strategia.

La vocazione

Non passò molto tempo che tornai ad imbattermi in Luciano Lama. Era il febbraio del 1963 (non ricordo bene se l’8 o il 9). Le tre confederazioni avevano proclamato lo sciopero generale dell’industria a sostegno della vertenza dei metalmeccanici (il cui contratto venne firmato subito dopo con il primo riconoscimento del diritto di contrattazione decentrata e di altri diritti sindacali). La sezione bolognese dell’Ugi (l’Unione goliardica italiana di cui si è parlato recentemente in occasione della morte di Marco Pannella che fu tra i fondatori di questa associazione studentesca) organizzò un piccolo corteo di studenti per recarsi a portare la

solidarietà ai lavoratori. Io ero tra questi. Lo sciopero era unitario, ma le manifestazioni separate. Ricordo che quella della Cgil si svolse all'interno di Palazzo d'Accursio, nella Sala Farnese, dove potevano raccogliersi solo qualche centinaia di persone. Una circostanza che, in seguito, ho spesso rievocato a quanti auspicavano, negli anni '80, la fine dell'unità sindacale, perché troppo rinunciataria e compromissoria. Tenne il comizio Luciano Lama, il quale aveva lasciato da pochi mesi la direzione della Fiom per approdare in segreteria confederale. Si rivolgeva al padronato con l'epiteto di "lor signori" (un'espressione che gli era consueta), accusandoli di essere disposti a concedere degli aumenti salariali, ma non dei nuovi diritti. Fu lì che scoprii di avere la vocazione? Fatto sta che, il 1° marzo del 1965 entrai alla Fiom di Bologna e nel luglio 1969 nella segreteria nazionale. Mi attendeva la "svolta" dell'autunno caldo.

Lama, il sindacalista

Lama aveva un modo tutto suo di parlare. Le sue frasi erano generalmente affermazioni. I suoi discorsi non erano rivolti agli astanti. Lama parlava al Paese; si rivolgeva all'opinione pubblica, alle altre organizzazioni, alla Confindustria, al Governo, al suo partito. Ed in questa maniera dava anche la linea ai suoi. A lui non piaceva l'argomentazione sottile, travagliata; le sue erano frasi dirette, inanellate una nell'altra, ma ognuna compiuta in sé. Frasi pronunciate con il tono fermo ed autorevole di una persona consapevole del fatto che le sue affermazioni erano importanti non per il loro valore intrinseco, quanto piuttosto perché era lui a parlare. In proposito potrei ricordare il suo discorso (appena eletto segretario generale della Confederazione) allo storico congresso della Fiom del luglio 1970, quando Lama appoggiò la svolta

unitaria della categoria dopo il successo del rinnovo contrattuale dell'autunno caldo. O la manifestazione di Reggio Calabria (in mano ai "boia chi molla") nell'autunno del 1972. Oppure l'intervento dei segretari confederali (oltre a Lama, Bruno Storti della Cisl e Raffaele Vanni della Uil, il solo ancora in vita) per sbloccare al Ministero del Lavoro il rinnovo contrattuale dei metalmeccanici di quello stesso anno. O ancora di aver preso parte ad una riunione riservata quando si era deciso che Ottaviano Del Turco dovesse prendere il posto di Roberto Tonini alla Fiom di Roma, ma il gruppo dirigente comunista di quella Camera del Lavoro faceva delle resistenze, sostenendo la candidatura di un operaio della Fatme. Mi rimase impressa una frase di Rinaldo Scheda pronunciata in quell'occasione («il migliore è quello che fa unità») che costituiva un esempio di quale fosse l'etica di quelle personalità.

Il transfert

Lama veniva volentieri a Bologna dove aveva la famiglia. Il padre e la madre (che sopravvisse a lungo al marito) abitavano nei pressi della Camera del Lavoro. Poi in città abitava anche un fratello, ingegnere, tuttora vivente (e presente alla commemorazione del 31 maggio). Come ho ricordato, a Roma (dove restai fino al 1974) mi capitò sovente di incontrarlo. Ma il transfert tra me e Lama avvenne – credo – quando ero rientrato a Bologna come componente della segreteria regionale della Cgil. Lì ho conosciuto e lavorato con Giuseppe Caleffi, un dirigente che proveniva dalla Federbraccianti e che era portatore di una cultura diversa dalla mia. La collaborazione con Caleffi fu decisiva nella mia formazione perché mi fece comprendere quanto nelle battaglie sindacali fossero importanti le alleanze, la capacità di garantire

convenienze differenti quando si mettono in discussioni quelle precedenti. Insomma mi fece intravedere scenari più ampi e complessi di quelli che avevo conosciuto in categoria. Quando se ne andò in pensione (credo che fosse il 1978) fui incaricato di svolgere il discorso di saluto. Senza falsa modestia mi riuscì uno degli interventi più belli di tanti anni di vita sindacale e politica. Fu un discorso che fece molta impressione e che colpì anche Luciano Lama che era presente in quell'occasione. Ho sempre pensato che quel discorso abbia contribuito a convincere Lama a propormi – primo ed unico socialista della storia – come segretario generale della Cgil dell'Emilia Romagna (fui eletto a quell'incarico il 2 maggio 1980).

Lama, la persona

Lama aveva una resistenza fisica impressionante. Lo si capiva ad occhio nudo, vedendolo passare, alto e diritto, fendendo la folla che gli si accalcava vicino. Era in grado di compiere dei tour de force di notevole impegno, senza mai dare l'impressione di essere stanco. A parte le trattative o i viaggi o i comizi, vi erano altri momenti che richiedevano sforzi intensi anche se meno appariscenti. Lama, nelle riunioni, non perdeva un intervento; ascoltava, quindi, decine e decine di discorsi senza mai muoversi dalla presidenza, con la sua fedele pipa tra i denti centellinando il fumo (Lama adoperava solo pipe di marca Peterson, una casa produttrice che avrebbe dovuto rifornirlo di interi set perché nessuno le aveva mai fatto tanta pubblicità, per giunta gratis). Un giorno, pensai di regalargli una pipa. Così prima che iniziasse la riunione per partecipare alla quale mi ero recato a Roma, passai dal suo ufficio al primo piano del palazzotto color rosa di Corso d'Italia, e gli consegnai il pacchetto con la pipa che avevo acquistato. La-

ma mi ringraziò e mi promise che ci avrebbe fumato. Cosa che fece durante tutta la riunione. L'oggetto non era un granché rispetto a quelli a cui era abituato. Ricordo che ogni tanto la guardava con l'aria di chi pensa tra sé e sé: «Guarda che cosa mi tocca di fare!».

L'incontro di Piacenza

Un sabato pomeriggio del luglio del 1983, Lama di ritorno dalla Conferenza operaia del Pci, convocata a Genova, (erano queste le "Leopolde" di quegli anni), si fermò a Piacenza per inaugurare delle opere di ristrutturazione della Camera del Lavoro di quella città. Io, in qualità di segretario regionale, andai a riceverlo insieme ad un collega: Romano Capelli. Luciano arrivò nel tardo pomeriggio; faceva un caldo insopportabile. Si recò prima nella sede sindacale dove fece un discorso al quadro attivo. Poi fu la volta del Comitato federale del Pci. Dopo cena era previsto un incontro con la popolazione in Piazza Cavalli (il piancito in pietra trasudava del calore incamerato durante la giornata), nel corso del quale Lama rispose per ore alle domande che gli venivano rivolte dai cittadini. L'incontro durò fino a mezzanotte. A quel punto, Luciano chiese se qualcuno dei dirigenti presenti sapesse giocare a scopone, perché lui, in coppia con il capo della sua scorta (anni dopo questa persona sarebbe entrata a far parte della mia per più di un decennio), avrebbe sfidato i volontari. Il sottoscritto evitò di proporsi. Ricordavo, infatti, che diversi anni prima, avevo giocato a scopone in coppia con Piero Boni contro Luciano ed Albertino Masetti. Avevo fatto tanti di quegli errori che ricordo ancora le critiche ricevute.

La vicenda della “scala mobile”

Poi venne il tormentone della “scala mobile”: i terribili anni del 1984 e del 1985. Primo il decreto del Governo Craxi, nel febbraio del 1984, poi il referendum abrogativo promosso (e perso) dal Pci, l’anno dopo. Ambedue queste sfide – che spaccarono il Parlamento e la sinistra – si combatterono ad ogni livello nel Paese, ma la prima linea del fronte attraversava la Cgil, in cui le componenti (comunista e socialista) vivevano da “separate in casa”. Tutto sommato, la costituzione materiale della Confederazione funzionò anche in quei mesi di assoluto black out. La Cgil dell’Emilia Romagna, di cui io ero segretario generale, fu incaricata da Lama e da Ottaviano Del Turco (il leader della corrente socialista) di tenere accesa la fiammella dell’unità.

Così, subito dopo la rottura organizzammo un convegno – a Bologna, al Teatro Manzoni – in cui mettemmo a confronto le differenti posizioni. Io svolsi la relazione di apertura, Lama le conclusioni. Come Dio volle, una volta convertito con modifiche il decreto (l’ostruzionismo del Pci e dei compagni di strada della Sinistra indipendente fu durissimo), in Cgil si ricostruì uno straccio di posizione unitaria – sostanzialmente “fuori mercato” – che doveva essere presentata al popolo della sinistra, diviso da mesi di polemiche e scontri politici. Ancora una volta toccò alla Cgil della mia regione di dare il “buon esempio”, di mandare un segnale della ritrovata unità, con una manifestazione in Piazza Maggiore dove parlammo io e Lama. Fu, per tanti motivi anche personali, il comizio più difficile della mia vita.

Il brodo e il lesso in casa Lama

Quando mi recavo a Roma per qualche riunione ero solito dormire, in via Piave, a casa di Del Turco e di Maria Grazia Bacchi, la sua compagna di allora (mi scuso ancora per il disturbo recato). Partivo da Bologna intorno alle 18,30 ed arrivavo nella capitale alle 22,15. Allora non c'era ancora l'Alta Velocità. Una notte, era domenica, in casa non c'era nessuno. Ottaviano mi aveva lasciato un biglietto in cui mi chiedeva di telefonare in Cgil. Cosa che feci. La mia telefonata era attesa. Venne un'auto che mi portò a casa di Luciano Lama, dove si trovavano Ottaviano e Maria Grazia. La signora Lora mi aveva tenuto in caldo la cena (nonostante fossero ormai le 23): una minestra in brodo con zuppa imperiale e del bollito. Intorno a Luciano c'era tutta la sua famiglia: oltre alla moglie le due figlie, una giornalista, l'altra medico.

In difesa di Lama

Nel gestire le politiche degli ultimi anni Lama era entrato in conflitto con la parte più radicale della corrente comunista, guidata da una dei due "cavalli di razza" della Confederazione: Sergio Garavini (l'altro era Bruno Trentin), il quale era uscito dalla segreteria confederale per andare a dirigere la Fiom. Io ero diventato segretario generale dei chimici. Ci fu un dirigente lombardo della Fiom, di cui non ricordo il nome, che criticò una proposta avanzata da Lama (il "patto tra produttori") nel dibattito che precedette il Congresso del 1986, quando Luciano aveva deciso di dimettersi dalla carica ricoperta per 16 anni. Io gli risposi con una dichiarazione nella quale l'apostrofovo da "ragioniere prestato alla politica". In quanto tale – sostenevo – non avrebbe dovuto permettersi di polemizzare con Lama. Il che provocò una lettera

di protesta di Sergio Garavini, inviata alla mia segreteria. Sergio Cofferati, allora mio vice, solidarizzò con me.

Odore di tartufo

Anni dopo, quando Lama era uscito dalla Cgil ed era vice presidente del Senato, lo accompagnai (ero segretario confederale dal 1987) in una città delle Marche (nota produttrice di tartufo bianco), dove fu accolto in un teatro pieno come un uovo, a dimostrazione dell'affetto di cui ancora godeva. Alla fine gli fecero omaggio di un'enorme cesta di tartufi. A me ne toccò una più piccola. Al ritorno l'auto spandeva effluvi di tartufo.

Il malore di Luciano

Dell'affetto di cui era circondato Luciano ebbi una prova alcuni mesi dopo, quando si svolse in Piazza S. Giovanni a Roma una manifestazione unitaria dei pensionati. Lama, allora vice presidente del Senato, era sul palco. Ricordo che si avvicinò mentre stavo parlando con un collega della Cisl per fissare una riunione. Lo pregai di attendere un momento, ma notai che un rivolo di sudore gli discendeva dalla fronte. Pochi minuti dopo, scoppiò il finimondo sul palco. Lama era svenuto e una dirigente della Uil, medico, gli stava praticando il messaggio cardiaco. Alla notizia, la piazza rimase sconvolta.

Venne trasportato d'urgenza all'ospedale. Il primo ad arrivare fu Giovanni Spadolini; ma fu tutto un correre ad informarsi sulle sue condizioni di salute fino alla sera quando venne dimesso. Fu quella l'ultima volta che vidi Luciano di persona. Mi pento ancora

di non avere ascoltato quello che mi voleva dire e non aver interrotto il colloquio con il collega.

Il progetto “Flexy” della Fater: un caso studio sul binomio relazioni industriali e competitività*

di Michele Tiraboschi

Quella delle relazioni industriali come leva di competitività è una tesi difficile da sostenere. Lo è per chi fa ricerca in un contesto accademico ancora troppo ideologizzato. Lo è perché oggi il sindacato è considerato dalla classe politica e dall’opinione pubblica un ostacolo alla crescita. Ma soprattutto è una tesi difficile da spiegare nelle aule universitarie perché la casistica per esemplificarla ai ragazzi è merce assai rara. Sono rari cioè gli esempi di contrattazione dove le esigenze di flessibilità, efficienza e produttività espresse dalle aziende, incrociano l’istanza sociale prim’ancora che sindacale di miglioramento delle condizioni di lavoro e delle opportunità occupazionali.

Il progetto “Flexy” della Fater S.p.A., azienda nata dalla joint venture paritetica tra il Gruppo Angelini e Procter & Gamble, e nota per i prodotti dei brand Pampers, Lines, Tampax e Ace, è uno di questi esempi raccolti dal gruppo di lavoro “Fare Contrat-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 giugno 2016, n. 22.](#)

tazione” e che per questo riteniamo importante condividere con i lettori del Bollettino ADAPT.

Per rispondere all'estrema variabilità e oscillazione dei mercati, e aumentare così la competitività del sito di Pescara, il progetto prevede una struttura organizzativa del lavoro estremamente flessibile. L'organizzazione “Flexy” fornisce settimanalmente, per ogni singola linea di produzione, una struttura oraria dei turni di lavoro sincronizzata all'andamento della domanda sul mercato, attraverso una gestione digitalizzata quotidiana dell'organizzazione di lavoro, che consente di pianificare gli organici di linea in tempo reale e gestire una flessibilità a 360 gradi organizzata su tre livelli complessivi.

Il primo livello riguarda la scelta della base oraria. Si passa da una base unica e statica di orario 6 giorni su 7 pluriperiodale, ad una triplice base oraria: il 5 giorni su 7, il 6 giorni su 7 e il 7 giorni su 7 (ciclo continuo). Ciascuna base oraria è comunicata al lavoratore coinvolto nella linea con un preavviso di 30 giorni e deve rimanere in essere per almeno 4 settimane, ad eccezione del ciclo continuo che, una volta innestato, ha una permanenza minima di 6 settimane.

Il secondo livello di flessibilità garantisce la possibilità, nell'ambito della base oraria mensile innestata, di poter chiamare, con un preavviso di una settimana, da uno a tre turni lavorativi in più o in meno rispetto alla base oraria mensile (cc.dd. settimane di lavoro corte o lunghe).

Il terzo livello di flessibilità permette di poter chiamare le settimane corte o lunghe non solo per singola linea ma per singolo lavoratore. In questo modo “Flexy” consente di passare, per ogni

singola linea produttiva, da una settimana a 12 turni a una settimana a 21 turni. Senza intaccare le ferie dei lavoratori né abusare di lavoro in straordinario.

In aggiunta a una serie di maggiorazioni sulla retribuzione proporzionate al grado di utilizzo dei diversi regimi di flessibilità, l'accordo sindacale sul modello organizzativo "Flexy" prevede in favore dei lavoratori coinvolti nelle turnazioni di lavoro flessibili riduzioni orarie da spendere sotto forma di permessi annui retribuiti o da accantonare nel conto individuale della banca delle ore.

Inoltre, al fine di rendere operativa la nuova organizzazione oraria, azienda e sindacati territoriali hanno sottoscritto un accordo di prossimità ex art. 8 decreto legge 138/2011, convertito con modifiche in legge 148/2011. L'intesa prevede infatti una deroga alla disciplina legale del contratto di lavoro intermittente in ordine ai limiti di età (lavoratori di età superiore a 55 anni o inferiore a 24) e temporali (400 giornate effettive di lavoro nell'arco di tre anni solari), introdotti rispettivamente dalla legge 92/2012 e dal decreto legge 76/2013, e ora confluiti nel decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Jobs Act). In questo modo "Flexy" consente di utilizzare i lavoratori intermittenti per adeguare l'organico di linea alle esigenze produttive settimanali, permettendo una continuità produttiva e garantendo adeguati riposi settimanali a tutti gli operatori coinvolti.

A poco più di un anno dalla start up del progetto, il modello "Flexy" ha permesso di ridurre l'inventario Fater S.p.A., determinando importanti risparmi nel costo del lavoro, nonostante un incremento salariale per i 530 turnisti coinvolti di 140 euro lordi a mese. Ciò è stato possibile attraverso la drastica riduzione di lavoratori somministrati e l'investimento del risparmio del costo di

agenzia nel salario dei lavoratori Fater S.p.A. e nell'assunzione di oltre 150 lavoratori intermittenti in sostituzione dei lavoratori in somministrazione.

Il dato di fatto più interessante del caso studio “Flexy” è che si tratta di un modello esportabile in qualsiasi realtà produttiva organizzata con orario a turni, con necessità di flessibilità, anche settimanale. Il che vale molto per sostenere gli sforzi di chi da anni si ostina nelle aule, nei convegni e negli articoli scientifici a sostenere con convinzione una filosofia delle relazioni industriali – da cui peraltro nasce, per intuizione del professore Marco Biagi, la stessa esperienza di Adapt – volta a coniugare l'aspetto distributivo delle tecniche del diritto del lavoro con quello delle dinamiche della produzione e della crescita.

Referendum: siamo tornati ai tempi della Confintesa*

di Giuliano Cazzola

“O Repubblica o il caos”. È questa una delle celebri frasi icastiche di Pietro Nenni, il leader socialista del dopoguerra ed uno dei padri fondatori dei nostri ordinamenti democratici. Nenni pronunciò (o scrisse) queste parole alla vigilia del referendum istituzionale (monarchia versus repubblica) del 2 giugno 1946. Allora, nessuno avrebbe pensato che settant’anni dopo il tono ultimativo di quell’espressione sarebbe stato copiato – niente meno – che dalla Confindustria, il 1° luglio scorso, a Milano in occasione della consueta presentazione degli “Scenari economici”. In sostanza, secondo l’autorevole Centro Studi della Confindustria (CSC) l’antica considerazione (minaccia?) di Nenni potrebbe essere aggiornata così: “O il SI nel referendum d’autunno o il caos”. E noi – parafrasando Marc’Antonio che commemora Cesare – potremmo aggiungere che “Bruto (il CSC, ndr) è un uomo d’onore”. Ma diamo la parola alla relazione, limitandoci per brevità, a richiamare gli effetti economici (ampiamente argomentati) di una eventuale vittoria del NO a cui si aggiungerebbe, a peggiorare la situazione, una fase di instabilità politica che potrebbe

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 luglio 2016, n. 24](#), rubrica *Politically (in)correct*.

portare ad elezioni anticipate, senza che le leggi elettorali applicabili (al Senato si voterebbe con il Consultellum) siano in grado di assicurare la governabilità.

“L’effetto complessivo della vittoria del “No” – sta scritto nella relazione – è stato quantificato per il triennio 2017-2019: il PIL cala dello 0,7% nel 2017 e dell’1,2% nel 2018, salendo dello 0,2% nel 2019. In totale si riduce dell’1,7%, mentre nello scenario di base sarebbe salito del 2,3%; quindi la differenza è di 4 punti percentuali. Gli investimenti scendono dell’1,6% nel 2017, del 7,0% nel 2018 e del 3,9% nel 2019, per un cumulo di -12,1%, contro un +5,6% altrimenti atteso (differenza del 16,8%). L’occupazione diminuisce complessivamente di 258mila unità, mentre altrimenti salirebbe di 319mila, con un gap di quasi 600mila unità. Il deficit pubblico sale al 4,0% del PIL già nel 2018 e il debito pubblico supera il 144% del PIL nel 2019, contro il 131,9% alternativo”. Ma le sciagure non finiscono qui, perché – prosegue il documento – il PIL pro-capite, una misura di benessere, calerebbe di 589 euro. Ciò porterebbe a un aumento di 430mila persone in condizione di povertà. In conclusione, con la vittoria del “No” sarebbe inevitabile – ecco la sentenza finale di condanna – una nuova recessione per l’economia italiana. Questa giungerebbe in una situazione già molto difficile, in cui una lenta risalita, dopo la profonda doppia recessione avvenuta tra il 2007 e il 2014, è iniziata da poco più di un anno e i livelli di reddito e occupazione sono ancora molto bassi rispetto alla situazione pre-crisi. Il Paese, già estremamente provato, dovrebbe fronteggiare una nuova grave emergenza economica, con inevitabili spinte verso soluzioni populistiche”.

Come si può vedere si tratta di poche frasi di un’ampia pubblicazione (per completezza, sarebbe corretto leggere anche le consi-

derazioni che stanno a monte di questi effetti). Inoltre, nelle slide che il direttore del Centro studi, Luca Paolazzi, ha usato per illustrare la relazione, l'argomento delle conseguenze del NO nel referendum è stato affrontato in appena 6-7 slide su di una settantina. Ma è successo, inevitabilmente, che l'attenzione dei media (e dell'opinione pubblica?) si concentrasse sugli aspetti di carattere politico. L'assist della Confindustria al Governo, infatti, è di notevole portata. Sul piano del metodo, innanzi tutto.

Occorre avere parecchi anni di età (come chi scrive) o essere un cultore di storia contemporanea per annoverare un'altra circostanza in cui un'importante associazione imprenditoriale abbia assunto una posizione squisitamente politica e di parte (al di là delle previsioni di carattere economico) come quella del 1° luglio scorso. Si deve andare indietro fino al 1956 quando fu siglato un "patto tripartito" – denominato "Confintesa" – tra Confindustria, Confagricoltura e Confcommercio, che impegnava (peraltro con scarso successo) le tre confederazioni padronali, nelle amministrazioni del '56 e nelle politiche del '58, a coordinare la propria azione «per determinare negli ambienti politici un più costruttivo orientamento degli indirizzi di politica economica e sociale». In altre parole, ad appoggiare i candidati del PLI, e quei democristiani avversi all'intervento dello Stato in economia (e per contrastare l'avvento del centro-sinistra, allora alle prime e vaghe comparse all'orizzonte della politica italiana). Certo, oggi nell'organizzazione di Viale dell'Astronomia hanno un peso consistente (predominante?) le aziende (in qualche modo) pubbliche. Il che fa pensare che – sotto sotto – ci sia lo zampino del Governo in questo tanto palese endorsement.

Al di là, tuttavia, delle spiacevoli considerazioni di carattere politico, viene spontaneo un ragionamento di natura economica. IL

CSC si avvale certamente di un modello econometrico tra i più affidabili e raffinati: ma non sembra convincente un'analisi tanto precisa e puntigliosa sulle conseguenze di una vittoria del NO. Ciò, per una ragione molto semplice: che non è corretto dare per scontato che la riforma Boschi produca più efficienza del sistema istituzionale e non una maggiore, ancorché diversa, confusione di ruoli e competenze.

Tanti costituzionalisti di prestigio criticano la riforma proprio sul piano tecnico-giuridico e non ha senso cambiare tanto per cambiare, con il rischio di andare peggio. E poi chi ha detto che la caduta del Governo Renzi aprirebbe una fase di turbativa sui mercati? Dipenderebbe dalla risposta delle istituzioni. Se si trovasse la forza e il coraggio di ripetere, in autunno, un'esperienza simile a quella a cui si ricorse verso la fine del 2011, la risposta degli osservatori internazionali sarebbe oltremodo positiva e confortata.

Lo scenario bresciano delle relazioni industriali*

di Ilaria Armaroli

“Appunti di viaggio” è il diario di un percorso di studi sulla evoluzione del sistema di relazioni industriali nella provincia di Brescia avviato da ADAPT nell’ambito di una collaborazione con FIM-CISL Brescia di cui si è dato atto nell’intervento “A Brescia un nuovo ponte tra ricerca e sindacato” che potete trovare qui.

* * * * *

Nelle valli intorno a Brescia, le mura geometriche degli impianti siderurgici e meccanici si alternano ai contorni morbidi delle montagne prealpine. Intervengono le statistiche a confermare ciò che il paesaggio lascia presagire: sul suolo bresciano c’è un’impresa ogni 8 abitanti e la percentuale di occupati nell’industria tocca il 34%, superando ancora oggi la media italiana (*). Il lavoro in fabbrica caratterizza la quotidianità di molte persone, impiegate in varie aziende che non di rado portano uno stesso nome. A Lumezzane e in Val Trompia si producono armi e posate, in Val Sabbia sono spesso le maniglie e i prodotti ter-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 luglio 2016, n. 24](#), rubrica *Appunti di viaggio/1*.

moidraulici l'output del processo produttivo, mentre nella Bassa si realizzano macchinari per l'agricoltura e presse per l'automotive. Moltissime a Brescia e dintorni sono le fonderie, acciaierie e i tubifici.

Gli stravolgimenti internazionali del settore manifatturiero non hanno risparmiato la provincia bresciana, che dagli anni Ottanta ha sperimentato lo smantellamento degli impianti, le chiusure degli stabilimenti e severe riduzioni di personale. Un processo, quello di deindustrializzazione, cui si sono aggiunte recentemente la crisi economica e finanziaria, l'aspra competizione internazionale e la sovrapproduzione di acciaio. L'impatto di questi fenomeni si misura oggi in numeri e percentuali: più 211 per cento la proporzione di disoccupati a Brescia dal 2008 al 2014; meno 30.000 le assunzioni a tempo indeterminato; meno 25.000 il numero di dipendenti nell'industria e meno 9,1 per cento le attività manifatturiere dal 2009 al 2015 (*). Il motto "laúra, laúra" non è più sufficiente a reggere il passo delle evoluzioni strutturali e per sopravvivere ai capricci del mercato, gli imprenditori bresciani hanno spesso scelto la via esterna delle delocalizzazioni o quella interna degli ammortizzatori sociali. Da 1.000.000 nel 2008 a 17.000.000 nel 2009: l'entità dell'aumento delle ore di cassa integrazione (*).

Queste cifre rendono inequivocabile la partita che le forze sociali sono chiamate a giocare sul territorio bresciano e per cui si auspicherebbe l'unità di azione sindacale a rappresentanza e tutela dell'interesse collettivo. Al contrario, la divaricazione tra i modelli sindacali dei metalmeccanici della Cisl e della Cigl costituisce l'essenza della cosiddetta "anomalia bresciana", laddove le intenzioni fimmine, incentrate sullo sviluppo della contrattazione aziendale, la flessibilità e la partecipazione dei lavoratori, non

trovano condivisione tra le fila della Fiom. A contrapporsi sono l'ottica dell'investimento e quella della conservazione: un approccio teso a formalizzare momenti di confronto tra lavoratori e impresa per discutere obiettivi di competitività cui corrisponderanno, sulla base del grado di conseguimento, elementi retributivi variabili, e una linea volta all'ottenimento di maggiorazioni fisse per tutti i lavoratori, a fronte però della loro estromissione dalla organizzazione del lavoro. Una posizione quest'ultima che non di rado trova complicità in una classe imprenditoriale ancora molto paternalista, indisponibile a condividere l'esercizio di quelle che tradizionalmente erano prerogative datoriali, anche a costo di subire carenze logistiche, comunicative e inefficienze produttive.

Nella pratica delle relazioni industriali, questa anomalia si traduce in regole specifiche che gli agenti sindacali si sono dati nella provincia bresciana, dove le caratteristiche del tessuto sociale e culturale non permettono l'attuazione di quanto pattuito dalle grandi confederazioni a livello nazionale. È così che nella maggior parte delle aziende, anziché assistere alla presentazione di una piattaforma unitaria da parte delle Rsu, vengono avanzate piattaforme distinte dalla Fim e dalla Fiom, sottoposte alla valutazione dei lavoratori, che con un "sì" o con un "no" manifestano il proprio giudizio sui documenti sindacali. Se le piattaforme ottengono una maggioranza di voti favorevoli, vengono entrambe proposte all'azienda. La sintesi delle posizioni espresse non è mai semplice e dopo una trattativa che dura mesi e a volte anni, conduce a un'ipotesi di accordo su cui i lavoratori sono chiamati a esprimersi. Solo in caso di esito positivo – eventualità non scontata – le disposizioni contrattuali acquisiscono effettività. Ci troviamo, quindi, all'interno di un modello di relazioni industriali diverso da quello delineato dal Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014, per cui basterebbe la firma della maggioran-

za delle Rsu a convalidare l'accordo. Non di rado, peraltro, la possibilità di rigetto dell'intesa da parte dei lavoratori induce gli operatori sindacali a consultare le maestranze in passaggi intermedi anche durante il negoziato, quando le resistenze datoriali costringono il sindacato a riconsiderare le proprie posizioni. Nelle intenzioni dei rappresentanti, tale misura cautelativa serve a contenere il rischio di vanificare gli sforzi negoziali a ipotesi siglata. Tutt'altro che banale è, infine, impedire che certi contenuti pattuiti spingano l'una o l'altra delle sigle più rappresentative a non sottoscrivere l'intesa e si giunga così ad accordi aziendali separati.

È in questo contesto regolatorio che si inseriscono l'esperienza bresciana e la peculiarità delle sue logiche di azione collettiva, che finiscono per esasperare il conflitto endosindacale, a sua volta suscettibile di contrarre il bacino di forza lavoro sindacalizzata e compromettere la legittimazione dei delegati nelle fabbriche, oltre a quella del sindacato al tavolo negoziale. La difesa dell'interesse collettivo appare quindi a Brescia ancor più complicata, in ragione della polarizzazione degli interessi divergenti dell'una o dell'altra organizzazione, e dei lavoratori che ad esse sono iscritti.

Non sappiamo, ad oggi, se l'urgenza di affrontare talune sfide globali (quali la disintermediazione e la crescente competitività internazionale) indurrà gli agenti sociali bresciani a rinnovarsi, uscendo dalle contrapposizioni per rinsaldare la dimensione collettiva a vantaggio dei lavoratori, della contrattazione e del potenziale produttivo del territorio. Solo il tempo ci dirà se un'evoluzione, che sembra oggi necessaria, avverrà preservando un certo grado di anomalia nelle relazioni industriali o piegando l'indole anarchica a favore di una maggiore effettività delle deci-

sioni interconfederali. La sensazione è, più che mai, quella di trovarsi a un bivio.

(*) I dati riportati mi sono stati forniti dalla Fim-Cisl di Brescia e sono il frutto di una ricerca condotta nel 2015 dal titolo “Analisi di scenario dell’economia bresciana”. Questa ricerca è stata commissionata dall’organizzazione sindacale a Raffaele Miniaci, Professore ordinario presso il Dipartimento di Economia e Management dell’Università degli Studi di Brescia.

Quale evoluzione per gli studi sulle relazioni industriali? Un report sull'11° congresso europeo dell'ILERA*

di Ilaria Armaroli, Davide Mosca e Paolo Tomassetti

Questo report riassume i contenuti principali di alcune delle ricerche presentate in occasione dell'undicesimo Congresso europeo dell'ILERA – International Labour and Employment Relations Association, tenutosi a Milano dall'8 al 10 settembre 2016.

Premesse teoriche

Momento preliminare a qualsiasi studio sulle relazioni industriali è la scelta dell'approccio da adottare nei confronti della materia. Di questo tema si è occupato uno dei seminari svoltisi in apertura del Congresso. Appurata l'assenza di un unico framework teorico condiviso (S. Gasparri), i docenti coinvolti (J. W. Budd e P. Ackers) hanno passato in rassegna le principali prospettive di osservazione oggi presenti. Oltre ai tre filoni ormai classici, il marxismo per il quale tra capitale e lavoro intercorre un conflitto di classe insanabile, la scuola unitarista (approccio di Human Resource Management – HRM) che sostiene un allineamento dei

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 settembre 2016, n. 31.](#)

loro interessi e la prospettiva pluralista che concepisce una diversità in origine conflittuale tra i vari soggetti che può essere composta tramite le istituzioni di relazioni industriali, di più recente teorizzazione è il cosiddetto neo-pluralismo. Quest'ultimo si propone di ampliare l'oggetto di indagine fino a comprendere tutte quelle relazioni umane, etniche e culturali che coinvolgono non soltanto capitale e lavoro ma le social institutions nel loro complesso (P. Ackers). Con l'approccio pluralista puro (scuola di Oxford come base teorica), il neo-pluralismo condivide il presupposto che all'origine del sistema di relazioni industriali vi sia un conflitto di interessi tra lavoratori organizzati nel sindacato e azienda; conflitto che tuttavia può essere regolato attraverso la contrattazione collettiva e le altre istituzioni di relazioni industriali. Il sistema di relazioni industriali comunque resta funzionale a rispondere alle esigenze dei lavoratori. Con l'approccio unilateralista puro, il neo-pluralismo condivide la funzionalizzazione delle relazioni di lavoro alle esigenze di produttività e competitività aziendali; si differenzia invece per il rifiuto dell'approccio paternalistico tipico dell'HRM: si contratta con e si coinvolge il sindacato dunque non solo in risposta a pressioni rivendicative, ma per trovare soluzioni integrative (win-win), sul presupposto però che questo processo non è un ostacolo alla crescita, bensì può esserne funzionale. Tra i filoni recenti anche l'Organizational Behavior – OB, che invece si concentra sulle dinamiche interpersonali all'interno di una specifica realtà organizzativa e come tale, è suscettibile di trascurare la dimensione collettiva (J. W. Budd). Non è un caso, si noti, che la diffusione di prospettive unitariste come l'HRM o l'OB sia avvenuta in concomitanza di un cambiamento epocale nella concezione del lavoro. Per buona parte del Novecento il modello dello scientific management aveva marginalizzato le capacità intellettuali del lavoratore a beneficio di una produzione di massa che necessitava esclusivamente di la-

voro manuale, mettendo al centro del rapporto tra le parti il conflitto dato dall'impossibilità di conciliare gli interessi tra capitale e lavoro, che si affrontavano in un gioco che era per forza a somma zero. Con l'affermazione del Toyotismo come metodo di organizzazione produttiva a partire dalle esperienze giapponesi, il valore reale del lavoro intellettuale, dell'autonomia e della conoscenza delle persone e della loro collaborazione ha iniziato ad essere riconosciuto anche come volano per la produttività. Emerge quindi come il lavoro "immateriale", negli ultimi anni ancor più diffuso a causa di importanti innovazioni tecnologiche (si pensi solo al paradigma, ancora quasi del tutto inesplorato, di Industry 4.0), realizza il prodotto ed il prodotto diventi entità sociale perché esito della relazione sempre più stretta tra produttori e consumatori. In una società che non si accontenta più del prodotto standard ma che si caratterizza per le continue esigenze di personalizzazione (G. Tsogas).

I sistemi di relazioni industriali si indeboliscono, crescono le disuguaglianze

Nella relazione di apertura del Congresso sono stati presi in rassegna i principali indicatori di relazioni industriali negli ultimi vent'anni dei Paesi dell'Unione europea (P. Marginson): dall'analisi emerge chiaramente un processo di diversificazione tra Paesi, con un punto di convergenza nella lenta ma continua erosione del modello sociale europeo, e la conseguente emersione di forme di dualismo nel mercato del lavoro, stante l'incapacità dei sistemi di relazioni industriali di garantire una copertura generalizzata dei loro effetti. Il deterioramento delle istituzioni di relazioni industriali ha prodotto, sul fronte dei salari, l'accentuarsi delle disuguaglianze tra Paesi, tra settori e nelle società: in estrema sintesi, le disuguaglianze salariali aumentano dove il sindacato è debole (M. Keune).

Cambiamenti economici e risposte dei sistemi di relazioni industriali

A più riprese è stato notato come una soluzione a questi problemi, per molti versi imputabili alle pressioni competitive derivanti dal processo di globalizzazione economica, potrebbe essere una contrattazione in grado di fissare regole valide oltre i confini nazionali (U. Rehfeldt). Diverse relazioni si sono focalizzate quindi sulla struttura e sui contenuti della contrattazione collettiva c.d. transnazionale, la cui frequenza contrattuale è stata variabile negli anni, con picchi tra il 2001 e il 2004, nonché negli anni 2007-2008 e 2012-2013 (I. da Costa). Tra gli istituti più ricorrenti, rileva da una indagine condotta su contratti transnazionali siglati dal 1990 ad oggi, ritroviamo la condivisione di strategie aziendali, nonché la disciplina dei rapporti tra le rappresentanze aziendali e dei lavoratori, mentre la materia meno toccata è la retribuzione (M. Bulla). Interessante anche il dibattito suscitato dalla relazione di J. Waddington sui comitati aziendali europei (CAE): è stato enfatizzato come, sebbene ad oggi queste istituzioni si presentino ancora come organismi di mera informazione e poca consultazione, sempre di più stiano assumendo un ruolo attivo e proattivo anche di carattere contrattuale; insomma: per essere ancora dei “teenager”, hanno avuto uno sviluppo considerevole dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

Pendleton ha invece indagato come, in un contesto di evidente finanziarizzazione dell'economia, la struttura della proprietà d'impresa possa influenzare le decisioni della direzione d'azienda e le relazioni industriali. L'autore ha evidenziato che, contrariamente alle aspettative, evidenze empiriche mostrano come le società quotate in borsa non siano necessariamente associate ad una cattiva gestione delle risorse umane e a un basso grado di dialogo

tra management e sindacato. Nuove sfide per il lavoro e le relazioni industriali provengono, invece, dalla contrazione, in alcuni mercati occidentali, delle imprese quotate in borsa e dalla crescita delle società a capitale privato.

Crisi, disoccupazione e ruolo del sindacato

Altri studi si focalizzano sul ruolo dei sindacati nell'industria, notando l'azione che gli stessi possono avere non tanto nell'incremento, quanto nella tenuta e nel mantenimento dei livelli occupazionali (G. Vernon). Come è avvenuto a Lansing, in Michigan, dove lo UAW (United Automobile Workers), il sindacato dell'auto americano, ha giocato un ruolo centrale nella campagna "Lansing works! Keep GM!". Avviata negli anni '90 dall'allora sindaco David C. Hollister, l'iniziativa pubblica ha visto coinvolti esponenti del mondo industriale, politico e sindacale nonché esperti dell'Università del Michigan. L'obiettivo era dimostrare alla General Motors, colpita da serie difficoltà economiche, il valore di Lansing e della sua forza lavoro, per indurla ad abbandonare l'intenzione di delocalizzare. In quegli anni, il sindacato seppe fare la sua parte, concludendo con la direzione aziendale un'intesa difficile che ha previsto l'introduzione di un meccanismo salariale a due livelli e la razionalizzazione delle figure professionali. L'intervento sindacale, all'interno di una vasta campagna che ha portato alla costruzione di un nuovo campus per la formazione tecnica e professionale, alla concessione di incentivi fiscali, al miglioramento delle infrastrutture locali e al massiccio coinvolgimento delle emittenti giornalistiche e radiofoniche, convinse la General Motors a non abbandonare il Michigan, salvando circa 70.000 posti di lavoro (D. C. Hollister). La storia della cittadina di Lansing sembra quindi mostrare una delle possibili direttrici per l'azione collettiva del futuro: un approccio

multi-stakeholder che unisce e coordina le diverse risorse e si avvale dei moderni mezzi di comunicazione per il perseguimento dei propri obiettivi.

Il decentramento contrattuale

Altri studiosi si sono concentrati sulla fisionomia della contrattazione collettiva soprattutto di ambito aziendale. Molti gli articoli di taglio comparativo sul fenomeno del decentramento contrattuale, con una particolare attenzione al tema delle deroghe e delle concessioni sindacali nella contrattazione aziendale: un trend che accomuna soprattutto i Paesi dell'area mediterranea che hanno maggiormente subito gli effetti della crisi economica (O. Papadopoulos, C. Niforou, N. Delahaie). Interessanti anche le analisi di ambito territoriale sulla contrattazione decentrata, soprattutto in relazione al contesto italiano. M. Castellani ha portato l'esperienza dell'Osservatorio di Brescia sulla contrattazione aziendale, analizzandone i contenuti e i trend. A. Signoretti ha invece analizzato sette piccole-medio imprese venete. Dall'analisi è scaturito un sistema contrattuale, di ambito locale, poco conflittuale e molto partecipativo, in cui non si registra il ricorso a deroghe. Ulteriormente, è emerso che le materie più trattate sono quelle afferenti l'organizzazione del lavoro e la retribuzione variabile, seppur, su quest'ultimo punto, e questo dovrebbe far pensare con riferimento al contesto domestico, è emerso che 4 premi su 7 non sono legati a reali incrementi di produttività e efficienza. Ulteriori ricerche si sono focalizzate sulle forme di retribuzione incentivante, talvolta analizzandone la struttura e fisionomia in relazione al settore merceologico di riferimento (S. Martinez), talvolta guardando al ruolo funzionale e regolativo che il sindacato può ricoprire nell'implementazione dei sistemi salariali legati alla valutazione delle competenze dei dipendenti (D.

Mosca, P. Tomassetti). Sempre in tema di contenuti contrattuali, è stato poi sostenuto come nel contesto italiano vi sia ancora una diffusa presenza nella contrattazione aziendale di elementi retributivi di tipo tradizionale e rudimentale, quali le erogazioni in cifra fissa e standardizzate per tutti i lavoratori: oltre a porsi in violazione delle regole sull'articolazione degli assetti contrattuali, questi elementi economici sono indicativi di un clima di relazioni industriali poco partecipativo e incline a favorire l'obiettivo di un maggiore allineamento tra salari e produttività (P. Tomassetti). Relazioni industriali partecipative e un clima di fiducia in azienda sono state, invece, associate a maggiori livelli di performance aziendale (B. Brandl). Quest'ultima è stata poi posta in relazione ai diversi sistemi di contrattazione collettiva. Più precisamente, la contrattazione collettiva aziendale è preferibile in termini di competitività rispetto alla mera contrattazione individuale, mentre i sistemi negoziali a più livelli sono alleati della performance aziendale solo in presenza di un effettivo coordinamento verticale (B. Brandl). Tuttavia, si è detto, non sono tanto le regole e istituzioni delle relazioni industriali ad influenzare i livelli di produttività quanto il loro effettivo funzionamento (B. Brandl).

Il conflitto

Sul conflitto nelle relazioni industriali si è, invece, concentrato H. Lesch, che ha voluto misurare l'escalation nella contrattazione collettiva considerando una varietà di elementi, dalla minaccia di astensione collettiva alla sospensione della trattativa fino al reale esercizio del diritto di sciopero. L'applicazione di questo nuovo modello alla contrattazione collettiva nelle imprese tedesche ha fatto emergere un grado di conflittualità maggiore rispetto alle indagini che avevano preso in considerazione la sola frequenza degli scioperi.

Conclusioni

Il convegno si è concluso con un doveroso sguardo al futuro del lavoro e delle relazioni industriali. Ribadite le sfide che le nuove tecnologie, i flussi migratori e la competizione internazionale impongono alla forza lavoro europea (E. Lynch e S. Hayter), S. Sciarra ha proposto il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, il passaggio da un approccio di soft ad uno di hard law e una più approfondita ricerca su come assicurare a tutti l'accesso al lavoro. Da M. Cerutti di Business Europe è, invece, arrivato l'invito, rivolto a tutti i ricercatori presenti in sala, a non focalizzarsi sullo studio esclusivo della componente lavoro nelle relazioni industriali, ma ad investigare le varie forme tramite le quali il rispetto dei diritti dei lavoratori e il dialogo sociale in azienda siano conciliabili con le esigenze di competitività.

Foodora, giovani e nuovi lavori. Quali sfide per il sindacato?*

di Francesco Seghezzi

Dopo ormai diversi anni in cui negli Usa e in molti paesi europei si discute delle conseguenze della cosiddetta on demand economy anche in Italia sembra essersi acceso in dibattito. Nei giorni scorsi infatti alcuni dei ragazzi che eseguono consegne in bicicletta per Foodora hanno organizzato una protesta contro la compagnia tedesca, figlia di quella Rocket Internet che tra gli altri possiede Zalando e il servizio di pulizie on demand Helpling.

La scomparsa del salario orario fisso e il passaggio ad una retribuzione a cottimo ha fatto insorgere le decine di giovani torinesi che si pagano gli studi o arrotondano le loro entrate sfrecciando in bicicletta. Da subito si è parlato dei danni della sharing economy, quando in realtà il fenomeno nulla ha a che fare con la condivisione di servizi o di beni, pensiamo ad esempio a Blabla-car o Airbnb.

Dall'azienda si è tentato di richiamare alla natura sociale di questo "lavoretto" ricordando che chi lo svolge lo fa principalmente per godere del piacere della bicicletta approfittandone per guada-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 ottobre 2016, n. 34.](#)

gnare qualche decina di euro, ma la topa è sembrata essere peggiore del buco ed è oggi difficile pensare che non siamo di fronte ad altro che un classico lavoro di facchinaggio mascherato con altri mezzi. Al di là delle problematiche giuridiche che insorgono in questa particolare situazione si giocano due dei nervi scoperti del sindacato di oggi, che molti vedono all'origine della sua crisi: la distanza dai giovani e dalla trasformazione in atto nel mercato del lavoro.

Non è un caso infatti che la protesta di questi ragazzi sia stata auto-organizzata, come spesso è accaduto recentemente negli Stati Uniti, e che la volontà sia stata quella di rappresentarsi da soli, senza il coinvolgimento di chi si pone come rappresentante dei lavoratori. Si tratta infatti di uno dei numerosi ambiti del lavoro di oggi, sempre più frammentato, discontinuo, difficilmente inquadrabile nelle categorie classiche e quindi lontano dal mondo al centro dell'azione sindacale. Se un tempo infatti le problematiche e i bisogni dei lavoratori, che emergevano all'interno del rapporto di lavoro venivano intercettati dal sindacato e diventavano battaglia fino a portare, come spesso è accaduto, a nuovi diritti, nuove norme e nuove tutele, sembra oggi che questa dinamica si sia indebolita.

Complice la tecnologia e le diverse esigenze delle nuove generazioni oggi i nuovi bisogni dei lavoratori, spesso di quelli che per la prima volta si affacciano sul mercato, non vengono compresi perché si tende a guardare da altre parti, dove si concentrano più iscritti. E se si pensa che il legislatore è anch'esso lento nel cogliere le trasformazioni è chiaro come spesso vi sia una condizione di confusione che lascia spazio a dinamiche che non sono positive non solo per i giovani ma per il mercato stesso. Infatti i grandi margini che queste imprese incassano utilizzando lavora-

tori senza tutele non possono che scontrarsi con il fatto di accrescere una generazione di giovani che faticherà sempre di più ad utilizzare i loro stessi servizi, generando un circolo vizioso antieconomico.

La soluzione non è certo nel negare il problema, nel pensare che si tratti unicamente di una deregolamentazione del mercato che potrebbe essere risolta con regole più strette o con il miope tentativo di far diventare tutti lavoratori subordinati classici ma in questa occasione il sindacato avrebbe diverse armi per combattere un fenomeno che non sembra affatto nuovo ma il ritorno di forme di lavoro del passato attraverso l'utilizzo dello strumento tecnologico. Soluzioni concrete per incontrare una generazione che oggi preferisce una catena su Facebook che una assemblea. Perdere anche questo treno, senza porsi come interlocutori veri, cambiando linguaggio, organizzazione, comunicazione, potrebbe essere davvero uno degli ultimi, troppi, treni persi da chi ancora vorrebbe rappresentare i lavoratori.

Prime riflessioni sugli effetti del parametro OEE sui premi di risultato e le relazioni industriali*

di Ilaria Armaroli

Fu il Protocollo del 1993 ad affidare alla contrattazione aziendale il compito di legare gli incrementi salariali al raggiungimento di obiettivi di competitività. Da allora, nelle aziende (ancora poche) interessate dalla contrattazione integrativa, gli agenti negoziali hanno definito e applicato diverse tipologie di premio di risultato. Osservando il fenomeno dal settore metalmeccanico bresciano, è possibile fotografare una certa disomogeneità nei contratti e nelle retribuzioni variabili. Indici di produttività, efficienza, qualità e redditività sono più volte enfatizzati nei documenti sottoscritti ma raramente associati ad una medesima modalità di calcolo. Caratteristica quest'ultima, che evidentemente rispecchia la diversità delle realtà produttive ed è funzionale a rispondere alle loro specifiche esigenze.

Eppure, qualcosa sta cambiando nell'universo in (potenziale) espansione della contrattazione decentrata bresciana e il settore

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 20 ottobre 2016, n. 11](#), rubrica *Appunti di viaggio*/3.

metalmecanico sembra convergere verso strumenti condivisi per la misurazione degli incrementi salariali. Il riferimento è all'OEE (Overall Equipment Effectiveness), conosciuto dall'ingegneria industriale e gestionale e un po' meno dalla pratica e teoria delle relazioni industriali.

Si tratta di una misura introdotta per la prima volta negli anni Sessanta dal giapponese Seiichi Nakajima per valutare la performance di singoli impianti di produzione. L'OEE è applicabile a qualsiasi tecnica di produzione "lean" ma nasce come colonna portante del TPM (Total Productive Maintenance): un sistema produttivo che si avvale di dati statistici e team autonomi specifici per il perseguimento di obiettivi quali l'eliminazione degli sprechi, la manutenzione preventiva e il miglioramento continuo. La metodologia del TPM è, per intenderci, quella che ispira il WCM (World Class Manufacturing), oggi impiegato da FCA nei suoi vari stabilimenti in Italia. L'OEE consta di tre sotto-indicatori: disponibilità, efficienza e qualità. Il primo è dato dal rapporto tra il tempo effettivo di produzione e il tempo teorico a disposizione; il secondo misura la produzione reale rispetto a quella prevista (dettata dal ciclo ideale); e il terzo confronta il numero di pezzi conformi rispetto al totale di quelli prodotti. A partire dagli anni Ottanta, l'OEE è diffuso in tutto il mondo occidentale e viene utilizzato anche in quelle realtà produttive italiane, caratterizzate da un grado medio-alto di automazione e che competono su un mercato dei prodotti sempre più intollerante alle perdite di qualità, flessibilità ed efficienza. Volendo azzardare un'equazione matematica, potremmo dire che l'OEE sta alle prestazioni di un impianto di produzione come il PIL sta alla competitività di uno Stato.

Non sembrano esserci dubbi, allora, sulla utilità di questo strumento, consacrato dall'ingegneria industriale per la misurazione delle performance nella moderna manifattura. Ma la comparsa del parametro OEE nei contratti collettivi aziendali della provincia bresciana (e non solo), come modalità di calcolo della retribuzione variabile, solleva questioni di inevitabile rilevanza sindacale, che impongono una riflessione circa gli effetti che l'applicazione di principi ingegneristici genera sulle logiche di azione collettiva.

In primo luogo, spettando alla contrattazione di secondo livello il compito di legare il salario al raggiungimento degli obiettivi di competitività, l'introduzione di indicatori non più artigianalmente costruiti potrebbe sgomberare il campo da eventuali dubbi circa l'effettiva capacità del contratto collettivo di misurare il miglioramento delle performance aziendali. Inoltre, l'applicazione di nuovi parametri, prelati alle relazioni industriali dalla ricerca in ambito ingegneristico, potrebbe offrire alle organizzazioni sindacali l'impulso necessario ad accrescere le loro competenze, per affiancare la direzione aziendale nella gestione congiunta dei moderni premi di risultato. D'altro canto, però, la complessità degli attuali sistemi di produzione si riflette in complessi strumenti di misurazione del loro rendimento, che se tradotti in premi di risultato, rischiano di non essere di facile lettura e comprensione per i lavoratori e i loro rappresentanti. Eventualità ricorrente nella provincia di Brescia, e potenziale ostacolo al successo di un sistema premiante nell'esercizio della sua (almeno) duplice funzione, incentivante oltre che redistributiva.

Infine, la portata innovativa dell'OEE sul piano della contrattazione integrativa sembra incontrare, nel contesto metalmeccanico bresciano, la resistenza di certe preoccupazioni tipiche del sindacato di fronte a un premio di risultato. Come valorizzare il lavoro

delle persone? Come far sì che l'incremento salariale rifletta l'impegno di coloro che ne beneficiano? E quindi come coinvolgere il lavoratore nel perseguimento degli obiettivi connessi all'erogazione salariale? Ad incidere sul rendimento dell'OEE sono infatti i guasti, i tempi di preparazione della macchina, gli scarti, le rilavorazioni, la ridotta velocità di esecuzione, ecc.: aspetti che sono in parte controllabili da manutentori e conduttori, ma su cui pesano in misura altrettanto considerevole le scelte organizzative e di investimento, tradizionalmente in capo alla direzione aziendale.

Simili questioni, che chiamano in causa il senso stesso del premio di risultato, emergono frequentemente nella realtà delle relazioni industriali, e il sindacato non può esimersi dal darne risposta ai lavoratori. La logica "premiale" della retribuzione variabile sembra, infatti, aver avvalorato la percezione di alcuni esperti e operatori del settore che per poter funzionare, i premi di risultato debbano riflettere tanto l'andamento delle realtà produttive quanto il concreto impegno delle persone. Un impegno che però, se connesso alla sola esecuzione della prestazione, spesso non basta a garantire il raggiungimento degli obiettivi di performance aziendali, e quindi la soddisfazione e la fiducia dei lavoratori nei confronti del sistema premiante. Ecco che allora, per sfruttare a pieno le potenzialità dei premi di risultato e l'impiego di indicatori ingegneristici quali l'OEE, si auspicherebbero una maggiore chiarezza e trasparenza sul calcolo delle performance, nonché una più netta corrispondenza tra "partecipazione al rischio" e "partecipazione alla produttività". Intendendo con questa espressione il coinvolgimento di lavoratori e rappresentanti nelle scelte gestionali riguardanti gli investimenti di natura tecnologica e organizzativa, i progetti di formazione e qualificazione professionale, ecc. La maggiore autonomia riconosciuta al lavoratore

all'interno dei processi decisionali aziendali potrebbe così permettere non soltanto di approcciarsi a quelle pratiche di organizzazione del lavoro che smarcate da antiche logiche gerarchiche sono spesso associate a maggiori livelli di produttività (le c.d. High Performance Work Practices), ma anche di realizzare uno scambio più equo tra salario flessibile e impegno delle persone. Ammettere l'importanza della partecipazione alle scelte d'impresa come corrispettivo della variabilizzazione degli aumenti salariali non significa di certo ignorarne le criticità (es. l'ostilità delle imprese verso forme di partecipazione dei lavoratori alle dinamiche produttive e organizzative, la difficoltà di modificare sistemi decisionali verticistici, la diffidenza delle maestranze verso pratiche che potrebbero comportare una intensificazione del loro lavoro, l'impreparazione della parte sindacale ad occuparsi delle questioni gestionali ed economiche aziendali, ecc.), ma provare ad andare fino in fondo a un cambiamento che deve traghettare le imprese nella modernità, tanto dei prodotti e dei processi produttivi quanto delle relazioni industriali.

C'erano una volta le relazioni industriali ... e adesso?*

di Ilaria Armaroli

“Once upon a time we had industrial relations ... What’s next?” è il titolo provocatorio di un seminario internazionale tenutosi lo scorso 10 ottobre presso La Statale di Milano. Nella Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali si sono riuniti nomi illustri nel campo delle relazioni industriali: Colin Crouch (Warwick University), Richard Hyman (London School of Economics), Wolfgang Streeck (Max-Planck-Institute Cologne) e Jelle Visser (University of Amsterdam). A fare gli onori di casa, i professori Ida Regalia e Marino Regini dell’Università degli Studi di Milano.

Parlare di futuro delle relazioni industriali non significa ignorarne le fondamenta. Regini dà, così, inizio al seminario ripercorrendo l’ascesa del sindacato e l’affermazione della contrattazione collettiva in un’epoca, quella del fordismo come modello di produzione, in cui i lavoratori condividevano medesime condizioni e per il sindacato era piuttosto facile individuare e rappresentare l’interesse collettivo. La contrattazione con la rappresentanza

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.](#)

sindacale divenne quindi un metodo utile anche alla direzione aziendale per comunicare con l'intera forza lavoro, omogenea nel suo essere prevalentemente maschile e scarsamente qualificata. Hyman parla più precisamente di un "compromesso storico", riferendosi all'equilibrio che le forze del capitale e del lavoro instaurarono nel dopo-guerra per assicurare il temperamento tra diverse esigenze, come quella di contrastare la povertà e la disoccupazione e quella di controllare la crescita salariale. Le controversie nei rapporti tra classi si risolsero così nell'istituzionalizzazione (e legittimazione) delle relazioni industriali, capaci di comporre il conflitto collettivo. Parafrasando Visser, il sindacato trovò la sua *raison d'être* nel generare valore per i singoli lavoratori e nel risolvere quelle questioni economiche di carattere generale (es. produttività, livelli salariali che assicurino potere d'acquisto ai lavoratori ma non inibiscano gli investimenti, ecc.) che il capitale da solo era incapace di affrontare, contribuendo così al benessere della società.

Le relazioni industriali si affermarono nella pratica, come modello di governance del lavoro, e nella teoria, come disciplina che si avvaleva del contributo di diverse materie, tra cui il diritto del lavoro, l'economia, la sociologia e la scienza politica, per interpretare la realtà. Gli attori collettivi venivano interpretati come i promotori di una fonte di regolazione ulteriore a quella legislativa, che interveniva nelle logiche di mercato per favorire forme di democrazia industriale e garantire l'ordine sociale (Streeck).

Ma l'età dell'oro delle relazioni industriali sembra essere ormai giunta al capolinea. Colpa del declino del Fordismo, che ha favorito il ritorno all'individualizzazione nei rapporti di lavoro (Regini) e di fenomeni come la competizione internazionale e la finanziarizzazione dell'economia, che hanno innescato la progressiva

erosione delle istituzioni di relazioni industriali: sindacato e contrattazione collettiva, in primis. Hyman prosegue nella sua relazione, identificando la mercificazione dell'istruzione terziaria, e quindi la crescita delle scuole di business e l'affermazione dello Human Resource Management, come le dimostrazioni più eloquenti di una c.d. illiberal practicality, (termine introdotto dal sociologo C. Wright Mills): la tendenza delle scienze sociali e della ricerca in questo ambito a servire alle richieste e alle problematiche delle imprese, allontanandosi progressivamente dal contesto accademico. Tornando a un ambito più prettamente negoziale, Visser approfondisce le cause del declino dei tassi di densità sindacale e di copertura della contrattazione collettiva. Cambiamenti strutturali quali la maggiore discontinuità nei rapporti di lavoro e la frammentazione dei processi produttivi hanno, infatti, sottratto al sindacato porzioni consistenti di potere negoziale, agevolando il ritorno a fenomeni di free-riding. Alla diminuzione della copertura contrattuale ha, invece, contribuito la maggiore eterogeneità delle imprese e il loro progressivo allontanamento da una contrattazione di tipo settoriale. Si tratta di fenomeni, precisa il professore olandese, che pur riscontrabili nella vasta area dell'Unione europea, possono variare considerevolmente in ragione delle diverse capacità delle organizzazioni sindacali nazionali e delle politiche messe in atto dai governi locali. Complessivamente, però, l'indebolimento del sindacato preoccupa gli studiosi di relazioni industriali giacché la forza delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori è stata spesso ritenuta una leva fondamentale per la riduzione delle disuguaglianze di reddito, l'impegno e la partecipazione civile delle persone, la crescita degli investimenti e della produttività.

In questo quadro di radicale trasformazione, sembra difficile formulare previsioni e offrire risposte plausibili alla domanda po-

sta a titolo del convegno. Eppure, spunti interessanti di riflessione sono emersi dagli interventi conclusivi degli esperti coinvolti. Visser si chiede se il sindacato sia ancora necessario (e voluto dalle istituzioni pubbliche) per risolvere questioni di carattere generale, come la produttività, la formazione continua, l'integrazione delle persone nel mercato del lavoro e la regolazione salariale. Streeck si rivela, invece, più ottimista e proattivo, suggerendo alle relazioni industriali di affrontare tematiche attuali, quali il declino dei tassi di crescita nel mondo occidentale e l'aumento delle disuguaglianze. Gli studiosi e operatori di relazioni industriali devono, infatti, stimolare un cambiamento profondo nel pensiero economico e ribadire l'importanza del benessere sociale rispetto alla mera produzione di ricchezza. "IR are not about money, they're about dignity". Il tema delle iniquità e degli squilibri nella forza lavoro è stato affrontato anche da Crouch, che ha ricordato una funzione importante del sindacato: la ricerca del miglior equilibrio tra il bisogno di massimizzare l'occupazione e quello di minimizzare le disuguaglianze. Del resto, "if unions are declining it's not because there's no work for them to do". E il pensiero, a pochi giorni dalla protesta dei fattorini di Foodora, va immediatamente ad una delle categorie più difficili da tutelare: i lavoratori della gig economy. Passando dalle questioni ai contesti di azione sindacale, Crouch e Regalia hanno promosso rispettivamente l'ambito internazionale, ancora scarsamente sviluppato, e quello territoriale. In particolare, la professoressa italiana ha illustrato la varietà di soluzioni che questo livello può offrire: dalla contrattazione sociale sulle politiche di welfare, alla sottoscrizione di veri e propri patti territoriali, fino alla costituzione di organismi multilaterali locali. Il potenziale della dimensione territoriale starebbe, infatti, nella capacità di creare partnership tra soggetti pubblici e privati e mettere in rete le risorse a disposizione per rispondere alla minore stabilità nei rapporti di lavoro, garantendo maggiori

tutele e opportunità nelle transizioni da un impiego a un altro, potenziando, tra le altre, le fasi di formazione e qualificazione professionale.

Gino Giugni, un Maestro, una guida, un amico*

di Giuliano Cazzola

Ho molto apprezzato il saggio di Franco Liso “Appunti per un profilo di Gino Giugni dagli anni ‘50 allo Statuto dei lavoratori”, pubblicato sull’ultimo numero di *Adapt*. Di Giugni il prof. Liso è stato un allievo, uno stretto collaboratore (fu persino sottosegretario al Lavoro quando Gino era ministro) ed un amico. Ha certamente più titoli ed argomenti di me per poter ricordare la memoria di un grande giuslavorista che è stato il fondatore del moderno diritto sindacale. Credo tuttavia doveroso, da parte mia, portare un contributo nel dibattito non solo per i rapporti che mi hanno legato per decenni a Giugni, ma per i sentimenti di gratitudine di cui gli sono debitore, dal momento che fu lui, da ministro, a promuovere, nel 1994, la mia nomina prima a componente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione, poi, a dirigente generale del Dicastero del Lavoro, comandato a presiedere il Collegio dei Sindaci del neonato Inpdap, l’ente di previdenza unificato dei dipendenti pubblici. Lì cominciò la mia carriera all’interno dei maggiori Istituti previdenziali che si concluse, nel

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40](#), rubrica *Politically (in)correct*.

2007, dopo aver svolto per cinque anni il ruolo di presidente del Collegio dei sindaci dell'Inps.

Ma non è di me che si deve parlare, bensì di uno dei più grandi giuslavoristi del secondo dopoguerra, che seppe unire all'elaborazione teorica, una grande capacità di iniziativa politica legando il suo nome ad alcuni dei più importanti provvedimenti legislativi (e non solo) del diritto del lavoro. Socialista riformista (in quanto tale vittima di un attentato delle BR), per diverse legislature fu senatore, presidente della Commissione Lavoro di Palazzo Madama, poi ministro della Repubblica del Governo Ciampi e promotore del Protocollo del 1993 che tanta influenza ha avuto nel campo delle relazioni industriali e soprattutto nella definizione di una politica salariale in senso antinflazionistico che ha consentito, insieme ad altri fattori, all'Italia di entrare fin dall'inizio nel club della moneta unica. In pratica, non c'è un solo evento importante nella politica del lavoro del secolo scorso che non abbia avuto Gino Giugni come ideatore e protagonista. Giugni viene ricordato come “il padre dello Statuto dei lavoratori” del 1970, anche se in quel tempo era soltanto capo dell'Ufficio legislativo prima del ministro Giacomo Brodolini, poi, dopo la sua morte, di Carlo Donat Cattin. In questo arco di tempo fu a fianco dell'esuberante ministro democristiano durante la vertenza per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici del 1969 (il mitico “autunno caldo”), in cui vennero gettate, in via contrattuale, le basi di quei diritti che trovarono pochi mesi dopo ampia sanzione legislativa nella legge n. 300.

Quella legge fondamentale è legata per sempre al nome di Giugni perché sue furono le intuizioni che diedero a quel provvedimento un carattere fortemente innovativo per la cultura giuridica – e non solo – di quei tempi, grazie ad un'impostazione che affidava

il riconoscimento dei diritti dei lavoratori ad un ruolo promozionale dell'azione del sindacato, introducendo nel tradizionale diritto positivo italiano modelli propri della common law e dell'esperienza americana che tanto aveva inciso sulla sua formazione, fin da quando, appena laureato, aveva avuto l'opportunità, insieme a Federico Mancini e a Giorgio Bernini, di una permanenza di studio negli Usa. Il viaggio sulla motonave Vulcania cementò per sempre la loro amicizia. Di Giugni vanno ricordati altri contributi importanti, come ad esempio, l'aver diretto la commissione tecnica che elaborò la riforma del tfr all'inizio degli anni '80, sventando lo svolgimento di un referendum abrogativo che avrebbe, con la sua approvazione, imposto un onere insostenibile alle imprese. Oppure l'ultimo impegno che assolse con la solita lucidità e l'infinita cultura giuridica, quando il primo Governo Prodi gli chiese di presiedere una commissione composta dai migliori giuristi italiani, tra cui Massimo D'Antona e Marco Biagi, che elaborò, all'inizio del 1997, una relazione sulla riforma della contrattazione collettiva colpevolmente ignorata dalle parti sociali, benché le proposte che vi erano contenute prefigurassero già il disegno tracciato (molti anni dopo) dai più recenti accordi interconfederali, fino a trovare il dovuto riconoscimento nel recentissimo rinnovo – finalmente unitario – del contratto dei metalmeccanici.

Ma il merito principale del Maestro è quello di aver fondato il moderno diritto sindacale, mediante un'operazione di carattere culturale che ebbe il senso di una vera e propria rivoluzione copernicana. Nel corso degli anni '50 il diritto sindacale era dominato da quelle che furono chiamate le "speranze deluse". La Costituzione aveva risolto le questioni cruciali della rappresentanza e della rappresentatività sindacale e dell'efficacia erga omnes dei contratti di lavoro nel testo dell'articolo 39 che però giaceva, per

tanti motivi, inattuato nonostante che ogni Ministro del lavoro cercasse di sbloccare la situazione di stallo con un proprio disegno di legge. Nel 1960 – la centralità di questa pubblicazione è stata ricordata anche da Franco Liso – Gino Giugni – a soli 33 anni – diede alle stampe il libro “Introduzione allo studio dell’autonomia collettiva” da cui scaturirono, grazie all’applicazione della teoria degli ordinamenti giuridici al diritto sindacale, una nuova visione e una diversa interpretazione della materia che doveva essere accettata e studiata per quello che la realtà e l’esperienza avevano espresso e non più nella sterile ricerca di un ‘dover essere’ dimenticato ed impraticabile.

Scrivendo Giugni a proposito dell’attività contrattuale parole destinate a cambiare la storia: “un’attività che si è svolta nel precario contesto della legge comune dei contratti, è risultata viziata da mille insufficienze, ma è nondimeno costitutiva di un valido patrimonio di esperienze di ‘diritto vivente’”. Di Giugni si potrebbe parlare a lungo senza mai esaurire l’argomento. Vale la pena, tuttavia, nei tempi che corrono, soffermarsi su di un ‘botta e risposta’ che il grande giurista ebbe con uno studente, durante una conversazione sui temi del lavoro. Al giovane che gli chiedeva: “Lei sta dunque affermando che i fondamenti etici della Costituzione rimarranno invariati?”, Giugni rispose: “La sua domanda contiene in sé un’efficace risposta: i fondamenti etici non verranno variati. Fin tanto che la Costituzione repubblicana del 1948 rimarrà in vigore, noi avremo la certezza che i suoi principi etici funzionano e, soprattutto, che hanno un rilevante grado di effettività. Nel momento in cui tali fondamenti muteranno – insieme alle corrispondenti istituzioni – ci troveremo di fronte a fenomeni ai quali sarò contento di non assistere: mi auguro per voi che non accadano episodi di crisi delle istituzioni tali da mettere in dubbio questi principi etici”. Sono considerazioni, queste, che ci

riportano in medias res, a pochi giorni da un referendum che deciderà dell'assetto della Costituzione repubblicana.

Non mi presterò a strumentalizzare le parole di Giugni attribuendo loro un significato che abbia un qualche riferimento con la sfida aperta. Mi limiterò soltanto a fare mio il monito, che Gino ci ha lasciato, a non sottovalutare mai il rapporto che intercorre tra i “principi etici” e le “corrispondenti istituzioni” nella Legge fondamentale del 1948. Chiudo con un ricordo personale, tra i tanti che potrei citare. Quando, come e perché ho conosciuto Gino Giugni. Era la primavera del 1967 (è passato ormai mezzo secolo!). Io facevo parte da un paio d'anni della segreteria della Fiom di Bologna e stavo lavorando alla tesi di laurea in diritto del Lavoro. Saputo che ero un sindacalista Umberto Romagnoli, allora assistente di Federico Mancini, mi aveva dato da svolgere un tema stimolante (“Metodi e forme di risoluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro”) raccomandandomi di raccogliere il più possibile dati ed esperienze di fatto. Per me non era facile dedicare molto tempo alla tesi e soprattutto trovare e consultare il materiale necessario (allora non c'era Internet). Soprattutto, non riuscivo a trovare l'idea-forza su cui costruire l'elaborato. Mi dedicai prioritariamente alla stesura di due capitoli: uno relativo all'esperienza dei Collegi dei probiviri; l'altro a quella ormai ventennale (il primo accordo vi era stato nel 1947) della contrattazione interconfederale sulla conciliazione e l'arbitrato nel caso di licenziamenti individuali nell'industria.

Mancava però il *trait d'union*. Lo trovai leggendo un piccolo libretto “L'evoluzione della contrattazione collettiva nell'industria siderurgica e mineraria”, nel quale Gino Giugni descriveva il processo che, a cavallo tra il 1992 e il 1993, aveva prodotto la svolta della contrattazione articolata. Quel testo mi rimandò alla fon-

damentale “Introduzione allo studio dell’autonomia contrattuale”. Fu per me come essere folgorato sulla via di Damasco. Mi apparve chiaro il filone conduttore della mia tesi: le controversie, in materia di lavoro, non erano altro se non il proseguimento del negoziato, attraverso la c.d. amministrazione del contratto. Questo divenne il quadro del mio lavoro. Poi gli amici della Cisl di Bologna mi aprirono il loro centro di documentazione dove trovai tutto il materiale che mi serviva (purtroppo non mi era stato possibile reperirlo in Cgil). Ne uscì uno dei lavori più importanti della mia vita, che contribuì ad arricchirmi anche sul piano professionale e che mi procurò ben 12 punti all’esame finale trasformando una carriera universitaria caratterizzata da aurea mediocritas in una laurea a pieni voti.

Ma torniamo a quando, dopo aver letto le sue opere, conobbi personalmente Giugni. L’occasione fu quella di un Convegno nazionale promosso presso l’Ateneo bolognese dai “Comitati d’azione per la giustizia” sul tema della conciliazione e l’arbitrato. Essendo Gino Giugni tra i relatori, mi iscrissi e partecipai all’iniziativa. Si pure con il garbo di una discussione tra cattedratici, Giugni si trovò in posizione di netta minoranza. Allora andavano per la maggiore i discepoli di Ugo Natoli, i c.d. costituzionalisti, asserragliati intorno all’attuazione dell’art.39 Cost. e alla giustizia togata e statutale e molto sospettosi nei confronti di quella privata. Era presente anche una delegazione della Cgil, guidata dal vice segretario Arvedo Forni, che pronunciò un discorso sostanzialmente allineato con le posizioni di Natoli. Chi scrive si fece coraggio e chiese di parlare. Mi diedero la parola poco prima delle conclusioni dei relatori quando i partecipanti erano tornati dal pranzo e stavano tutti nell’Aula Magna. Benché mi fossi qualificato come uno studente, appena iniziai a parlare sciorinai i miei incarichi sindacali e pronunciai un breve discorso – ben ar-

gomentato – a sostegno delle tesi di Giugni, sottolineando che la conciliazione e l'arbitrato non dovevano essere affrontati come una via secondaria per fare giustizia, ma come parte integrante dello stesso processo di contrattazione collettiva.

La cosa suscitò un po' di scalpore nella sala: che un giovane sindacalista della Cgil dichiarasse la sua adesione a quelle idee pericolose era comunque una notizia. Tanto che Giugni – che non era ancora arrivato – venne avvertito dell'episodio e si mise a cercarmi per chiedermi che cosa avevo detto. Poi, chiamato a concludere insieme agli altri relatori citò diverse volte il mio intervento qualificandomi, a bella posta, come segretario della Fiom. Il giorno dopo da Roma qualcuno chiese conto al mio segretario generale della mia linea di condotta. Che altro dire? Tanti anni dopo il destino volle che io divenissi relatore (per ben 4 letture delle 7 che furono necessarie alla sua approvazione) del c.d. Collegato lavoro (legge n.183/2010), che conteneva diverse procedure di conciliazione e di arbitrato nelle controversie di lavoro. Una disciplina innovativa rimasta sulla carta. Lo statualismo del diritto ha vinto ancora una volta.

Tra competitività e welfare: il ruolo delle relazioni industriali in Combipel*

di Rocco Dipinto

È stato firmato in data 25 novembre il contratto integrativo aziendale in Combipel, un'azienda nota per la produzione e commercio di capi di abbigliamento, specializzata nella pelletteria. Nata nel 1958 a Cocconato d'Asti, il successo nel mercato di riferimento ha condotto quest'impresa a varcare gli originali confini provinciali con un processo di espansione grazie al quale adesso ricopre tutto il territorio nazionale, con 174 punti vendita.

Un elemento chiave per la produzione di regole in grado di stimolare un processo negoziale orientato alla promozione della competitività sta sicuramente nella qualità delle relazioni industriali che fanno da sfondo al contesto produttivo. Non a caso la prima parte dell'accordo va proprio a disciplinare le relazioni sindacali, con l'obiettivo palesato di rafforzarle in linea con il percorso avviato col protocollo di relazioni industriali firmato il 26 febbraio del 2010, in un'ottica di conciliazione dei bisogni relativi alla competitività aziendale con quelli sociali e formativi dei dipendenti. Con questa chiave va letto il coordinamento concorda-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42.](#)

to tra il centro e la periferia aziendale, con la prima dimensione impegnata nell'elaborazione di strategie generali (organizzative, formative e commerciali) basate sullo studio del mercato del lavoro e su risultati economici, mentre con il livello decentrato chiamato a dialogare su temi come l'orario e riorganizzazione dei punti vendita per adattarsi in modo competitivo al mercato locale. Per consentire la piena agibilità sindacale anche nelle piccole realtà l'intesa prevede la possibilità di raggruppare punti vendita su base regionale per nominare le RSA/RSU, con l'impegno di trovare soluzioni congiunte dove questo non bastasse. Le RSA/RSU avranno di conseguenza agibilità nelle sedi del territorio di competenza.

L'impegno per il coordinamento della regolamentazione concertata si espande al tema della sicurezza sul luogo di lavoro. Per condividere linee comuni sulle strategie di prevenzione e informazione viene istituito in modo sperimentale un coordinamento nazionale comprendente gli RLS e gli RSPP. Inoltre la nomina delle RLS, che verranno costituite in modo coerente con la composizione territoriale delle RSA/RSU, verrà svolta dalle organizzazioni sindacali, anche dopo una consultazione assembleare nel contesto locale.

Per quanto riguarda la regolazione del mercato del lavoro, se il contratto a tempo indeterminato viene assunto come modello di riferimento, l'apprendistato è riconosciuto come canale privilegiato di inserimento aziendale per i giovani. In materia di tirocini formativi, rivolti a figure professionali per le quali servono percorsi di formazione specifici, l'intesa fissa l'obiettivo dell'inserimento reale, senza tuttavia specificare il significato di tale nozione. La stabilizzazione del personale viene ricercata inoltre attraverso la strategia della formazione continua, attraverso la

ricerca di finanziamenti mirati e di un modello organizzativo che faciliti la condivisione delle competenze e delle conoscenze tra tutti i dipendenti. I lavoratori a termine, entro sei mesi dalla fine del rapporto, avranno diritto di precedenza per assunzioni in mansioni nelle quali possano essere collocati, nell'ambito territoriale di riferimento. Infine le parti si impegnano a considerare l'aumento temporaneo o periodico dei lavoratori part time per motivi legati alla produttività, con un'attenzione particolare ai dipendenti che hanno subito una riduzione delle ore a causa di accordi di CIGS o mobilità siglati dal 2010.

Le parti hanno mostrato grande capacità di ricomposizione del conflitto sul tema della riorganizzazione dei tempi di lavoro, nel quale l'esigenza di adeguarsi alla sfida delle aperture nel weekend per competere nel mercato di riferimento è stata affrontata tenendo conto delle esigenze di conciliazione dei tempi vita-lavoro del personale. Anche qui l'organizzazione mensile dei turni viene gestita in modo condiviso, secondo i principi di volontarietà e di rotazione. Viene inoltre istituita una banca delle ore aziendale, alla quale i lavoratori possono iscriversi volontariamente: ogni mese verranno accreditate in questa banca delle "ore bonus" in base alla flessibilità dimostrata dal dipendente, come ad esempio lo svolgimento di attività lavorativa nelle aperture domenicali, gli straordinari e le ore di lavoro prestate nei giorni festivi. Le ore accreditate potranno essere sfruttate a blocchi di 4 o di 8, possono essere godute in aggiunta ai giorni di ferie e agli altri permessi retribuiti e possono essere sfruttate per prendersi cura di parenti fino al secondo grado di parentela. Viene ideata anche una banca ore etica, attraverso la quale i dipendenti potranno donare delle ore, tra quelle accantonate, utilizzabili da colleghi che ne abbiano esigenza per motivi ritenuti gravi.

Dunque la parte finale dell'accordo collettivo disciplina proprio quegli istituti di welfare che permettono di attuare questa strategia. Per quanto riguarda la maternità e la paternità vanno sottolineate la possibilità di chiedere un turno che consenta di inserire in un asilo nido i propri figli, la possibilità di passare ad un orario part time fino ai sei anni di vita di questi ultimi, la possibilità di ottenere 12 mesi aggiuntivi di aspettativa non retribuita al termine dell'astensione facoltativa e un giorno di congedo ulteriore per i padri. Il tutto viene riconosciuto anche in caso di figli adottivi. Vi è anche una particolare attenzione ai lavori di cura per figli con problemi di apprendimento a carico e anziani non autosufficienti, dimostrata con la previsione di permessi aggiuntivi. Per quanto riguarda i problemi di salute l'accordo prevede da un lato l'esclusione dal computo degli eventi della carenza malattia quelli più gravi, sia da un punto di vista quantitativo (ricoveri che superino i 9 giorni), sia da un punto di vista qualitativo, tramite l'elencazione delle categorie che danno diritto a questo speciale trattamento. Inoltre le parti vogliono andare incontro ai bisogni di chi è affetto da problemi oncologici/degenerativi, attraverso una maggiore disponibilità di ore a disposizione, un comparto di 180 giorni più 180 giorni ed aiuti economici.

Infine i contraenti si impegnano a supportare i lavoratori anche sui temi della tutela sociale e del reddito. Ad esempio vengono condivise regole sulla possibilità di congedo per gli individui soggetti di stalking e maltrattamenti familiari, che verranno gestiti in modo concertato tenendo in considerazione le esigenze di produttività aziendale. Per quanto riguarda il sostegno al reddito viene introdotta maggiore flessibilità sull'anticipo del TFR per motivi familiari e abitativi. Un'altra iniziativa riguarda la AMICA CARD, con la quale i dipendenti possono accedere con costo

minore a servizi sanitari/odontoiatrici e agli esercizi commerciali convenzionati.

Vi sono dunque molti spunti interessanti in questo accordo integrativo. La costruzione di un sistema di relazioni industriali coordinato e partecipativo permette sicuramente alle parti in gioco di sentirsi sicure dal punto di vista del mutuo riconoscimento e dunque impiegare le proprie energie per la ricerca di soluzioni win win. Inoltre la capacità di considerare l'ambito territoriale di riferimento è uno snodo centrale per vincere quelle resistenze sulla contrattazione decentrata, in quanto favoriscono la presenza delle rappresentanze nei luoghi più difficili da raggiungere. Infine la capacità di considerare il reddito complessivo della persona, che è concetto più ampio del salario, consente la ricerca di soluzioni creative nel processo negoziale grazie alla possibilità di conciliare la protezione e crescita dei diritti dei lavoratori con gli obiettivi di produttività e competitività delle imprese.

23.

**SALUTE, SICUREZZA
E SOSTENIBILITÀ**

Lavoro agile: il nodo della disciplina di salute e sicurezza*

di Lorenzo Maria Pelusi

Nel pieno del dibattito relativo al lavoro agile e all'opportunità di una sua regolazione normativa – questione che precede logicamente il confronto sui contenuti stessi del Disegno di legge sul lavoro agile (atto n. S. 2233) presentato al Senato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali – non si può tralasciare un aspetto chiave di questa nuova modalità lavorativa: la salute e la sicurezza sul lavoro. Va innanzitutto premesso che tale profilo rappresenta senza dubbio una delle principali ragioni che hanno reso necessario l'intervento del legislatore in materia, al fine di superare quelle gravose incertezze a causa delle quali il lavoro agile non è riuscito a prendere piede spontaneamente presso le realtà aziendali.

È appena il caso di precisare, in proposito, che il compito di dirimere le questioni prevenzionistiche ben avrebbe potuto assumerlo la contrattazione collettiva, anche decentrata, ma, stante l'intricato groviglio normativo che disciplina la materia a molteplici (e altissimi) livelli della gerarchia delle fonti, si sarebbe trattato di un'impresa assai rischiosa. Da questo punto di vista, quindi,

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 7 marzo 2016, n. 5.](#)

va accolto con favore lo slancio interventista del legislatore, che avrà come effetto almeno quello di risolvere il delicato problema della ripartizione in capo a datore e prestatore di lavoro di obblighi e diritti in materia di salute e sicurezza.

Come già accennato, si tratta non di una nuova tipologia contrattuale, ma di una nuova modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, la quale avviene anche al di fuori dei locali dell'azienda e con l'uso di tecnologie informatiche in remoto. A metterlo in chiaro è l'art. 13 del disegno di legge S. 2233, ovvero quello che segna l'inizio del Capo dedicato al lavoro agile. La flessibilità, peraltro, non riguarda solo il luogo di lavoro, bensì investe anche l'estensione e la collocazione temporale dell'orario, in quanto i soli limiti previsti sono quelli di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

Ci si potrebbe chiedere, pertanto, quale sia l'esigenza di operare una ridefinizione degli obblighi prevenzionistici, posto che non ci si trova dinanzi a un nuovo modello legale, bensì a una nuova forma di svolgimento della tipica prestazione di lavoro subordinato, già ampiamente presidiata dalla vigente normativa antinfortunistica. Ebbene l'esigenza di una rivoluzione nel modo di concepire l'assetto degli obblighi prevenzionistici è dettata proprio dalle nuove modalità "agili" di esecuzione della prestazione, che incidono significativamente sui tempi e i luoghi di esecuzione del lavoro.

Si deve in primo luogo notare che non è più sufficiente limitarsi ad apprestare una seconda sede di lavoro munita di tutte le misure e di tutti i presidi antinfortunistici richiesti dalla legislazione di riferimento. Ciò perché l'assenza di una postazione fissa durante

i periodi di lavoro svolti all'esterno dei locali aziendali è proprio una delle condizioni individuate dal legislatore per delimitare l'estensione definitoria del lavoro agile (cfr. art. 13, comma 2, lett. c), del disegno di legge S. 2233). Ne consegue che, di pari passo con la natura di questa nuova modalità lavorativa, dovranno essere agili anche le soluzioni adottate in campo prevenzionistico.

Quanto agli specifici mezzi necessari per l'esecuzione della prestazione in modalità di lavoro agile, il terzo comma del citato art. 13 prevede che sia il datore di lavoro a rispondere della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa. Ma è all'art. 18 del disegno di legge S. 2233 che viene enunciato, in conformità a quanto previsto per l'ordinaria modalità di lavoro, il principio generale secondo cui «il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e, a tal fine, consegna altresì al lavoratore, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro».

Una dispensa di Assolombarda pubblicata nel gennaio 2015, dal titolo "Indicazioni per la gestione degli aspetti di salute e sicurezza legati al "Lavoro Agile/SmartWorking"", si è prefissa l'obiettivo di contribuire all'individuazione dei rischi connessi al lavoro agile e delle misure concrete che le imprese sono chiamate ad adottare per arginare detti rischi.

Come opportunamente evidenziato in quella sede, tanto la valutazione dei rischi, con particolare riferimento a quelli specifici per i videoterminalisti e relativi alle attrezzature di lavoro, quanto la

formazione dei lavoratori sono aspetti di cruciale rilevanza ai fini della gestione della sicurezza sul lavoro.

Posto che la prestazione di lavoro agile è destinata ad essere svolta almeno in parte al di fuori della sede aziendale – quindi lontano dalla sfera di controllo del datore di lavoro (ma, non di meno, anche dalla sfera di intervento di altri lavoratori che potrebbero essere più esperti in campo di sicurezza o semplicemente più attenti del collega in questione) – l'onere di vigilanza incombente sul datore di lavoro si fa ben più insidioso rispetto ai lavoratori agili.

Al riguardo, pertanto, sarà fondamentale la collaborazione del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, del medico competente e, soprattutto, dello stesso lavoratore al fine di coadiuvare le figure apicali nella gestione del rischio.

Con riferimento al lavoratore, si deve osservare che viene posto a suo carico un obbligo di cooperazione, secondo quanto dispone l'art. 18, comma 2, del disegno di legge, analogamente a quanto previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 81/2008. La libertà di scelta del luogo in cui rendere la prestazione di lavoro agile, infatti, avrà necessariamente dei limiti dettati, da un lato dall'obbligo di diligenza incombente sul lavoratore, dall'altro lato derivanti dall'obbligo di tutelare la propria sicurezza. Ne consegue che, come segnalato tra le buone pratiche raccolte da Assolombarda, il dipendente dovrà scegliere un luogo esterno di lavoro che consenta il pieno esercizio della propria attività lavorativa in condizioni di riservatezza e sicurezza, anche dal punto di vista dell'integrità psicofisica secondo quanto appreso durante il corso di formazione (o anche solo di aggiornamento).

Emerge inoltre l'opportunità di elaborare un sistema di verifica che metta il datore di lavoro e il dirigente in condizioni di controllare il rispetto dei comportamenti richiesti in materia di sicurezza da parte dei lavoratori. A tal fine sarebbe opportuno individuare una funzione aziendale da adibire all'effettuazione di sopralluoghi, nel rispetto delle regole per l'accesso ai domicili privati.

Un rischio specifico che riguarda il lavoro agile è il rischio di isolamento del lavoratore, il quale potrebbe condurre a disturbi di natura psichica. Tale rischio deve essere puntualmente valutato in sede di risk assessment al fine di elaborare delle misure atte a prevenire la possibilità di lavorare in luoghi isolati (ovvero non facilmente raggiungibili, particolarmente disagiati o remoti).

Un altro rischio specifico che tuttavia non viene preso in considerazione né nel disegno di legge, né nella dispensa citata, è il c.d. rischio di burn-out, ovvero il rischio di esaurimento da stress lavorativo, patologia in grado di dare origine a serissimi disagi psicofisici. Tale rischio viene accentuato dalle modalità di lavoro agili in ragione dell'aumento del rischio di sovraccarico lavorativo, se sol si considera che la possibilità di essere raggiunti in qualunque momento e in qualunque luogo dalle informazioni rende ancor più esposti quei lavoratori la cui prestazione non è legata a una determinata sede di lavoro e a un preciso orario di lavoro il cui rispetto è sottoposto alla vigilanza diretta dei superiori.

Una soluzione al rischio di burn-out è offerta dal c.d. diritto alla disconnessione, la cui espressa previsione viene suggerita da un disegno di legge d'iniziativa parlamentare (atto n. S. 2229), alternativo a quello governativo. All'art. 3 di questo disegno di legge,

il diritto alla disconnessione viene definito quale diritto ad essere disconnessi, pur nel rispetto delle eventuali fasce di reperibilità, dalle strumentazioni tecnologiche e dalle piattaforme informatiche di lavoro, senza che questo possa comportare, di per sé, effetti sulla prosecuzione del rapporto di lavoro o sui trattamenti retributivi.

Il diritto alla disconnessione, peraltro, è al centro di un acceso dibattito in Francia (per il quale si veda C. Tourres, Lavoro agile e diritto di disconnessione: una proposta francese) ove viene addirittura immaginato come un diritto/dovere la cui osservanza deve essere garantita dalle imprese stesse, le quali sarebbero a tal fine tenute sia ad azioni di sensibilizzazione e di formazione, sia a disporre la chiusura dei server e la separazione tra gli indirizzi email e i numeri di telefono professionali e quelli personali, pur di tutelare il diritto del lavoratore a non rispondere alle sollecitazioni nelle fasce orarie in cui è prevista la disconnessione.

In conclusione, deve rilevarsi come anche su profili delicati e cruciali, per la diffusione dell'istituto, come quelli attinenti alla normativa di sicurezza e salute sul lavoro, sia destinata a riflettersi l'incertezza definitoria del testo governativo determinata da una parziale ed evidente sovrapposizione con la disciplina legale e contrattuale del telelavoro.

Sul punto, basti osservare (come già fatto da E. Dagnino, Lavoro agile: una questione definitoria) che, mentre nel c.d. disegno Mosca – leggasi: la precedente proposta normativa sul lavoro agile – era previsto che la quantità di orario lavorativo svolto al di fuori dell'azienda dovesse essere inferiore al 50%, nell'attuale formulazione del disegno di legge non è dato rinvenire alcuna limitazione temporale della prestazione resa in lavoro agile. In assenza di si-

mili restrizioni temporali, pertanto, la disciplina del lavoro agile si sovrappone a quella relativa al telelavoro (ovvero l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004 per il recepimento dell'Accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002), dal momento che quest'ultima si applica a tutte le forme di svolgimento del lavoro che si avvalgono delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un rapporto di lavoro in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa.

Tale requisito temporale della prestazione svolta al di fuori dei locali aziendali, allo stato attuale, non viene in alcun modo preso in considerazione dal legislatore, venendo così a crearsi un difetto di coordinamento tra normative diverse tanto grave da rischiare di minare l'obiettivo di rilanciare il ricorso delle imprese alla modalità di lavoro agile.

I rischi organizzativi*

di Mattia Colombo

1. Introduzione

Nel novero degli innumerevoli obblighi in capo al datore di lavoro per quanto concerne la gestione della salute e sicurezza sul lavoro, sono due in particolare quelli indelegabili, ovvero che sono di sua diretta responsabilità: La nomina del RSPP (Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione) e la valutazione dei rischi, ossia, ricorrendo alla definizione che il TU riporta all'articolo 2, comma 1 lettera "q" (la) valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza. A rafforzare questa definizione, che possiamo definire universalistica di "tutti i rischi", concorre anche il contenuto dell'articolo 28 sempre del d.lgs. 81/08, il quale recita: «La valutazione di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a) (dei rischi ndr.) [...], deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 maggio 2016, n. 15.](#)

esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato [...] e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza [...] nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro e i rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi nei cantieri temporanei o mobili[...].»

2. I rischi

Per il termine rischio, il d.lgs. 81/08 fornisce una definizione, a prima lettura di complessa interpretazione ma, analizzata nel dettaglio, profondamente innovativa nella sua visione; essa, ravvisabile all'articolo 2 comma 1 lettera "s" recita: probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione. Il rischio è pertanto definito con un'accezione probabilistica; esso è la probabilità che un certo evento (pericolo) possa verificarsi causando una situazione sfavorevole per il lavoratore (danno). Tale definizione è un'abile sintesi tra la quella fornita dagli Orientamenti CEE riguardo alla valutazione dei rischi di lavoro e da quella mutuata dalla Norma BS OHSAS 18001, ovvero: Combinazione della probabilità e della conseguenza del verificarsi di uno specifico evento pericoloso. In via definitiva il rischio è la probabilità, la possibilità che si possa verificare un danno in seguito alla "concretizzazione" di un pericolo.

Nella prassi, i rischi ravvisabili in azienda sono classificati in tre tipologie, rischi per la sicurezza, per la salute ed, infine, quelli organizzativi (o trasversali). I rischi per la sicurezza, definibili anche come "infortunistici", sono tutti quelli dai quali può derivare un infortunio sul lavoro; essi hanno la caratteristica di raggiungere il

potenziale di danno in un tempo limitato i cui effetti sono immediatamente visibili e “percepibili”, come gli infortuni appunto. I rischi per la salute, definibili anche come “professionali”, sono quelli che maggiormente incidono sull’aspetto fisico e biologico dei lavoratori ed esitano, in un periodo temporale prolungato, nelle cd. “Malattie Professionali”. I rischi organizzativi, infine, sono i rischi che dipendono dalle cosiddette “dinamiche aziendali”, cioè dall’insieme dei rapporti lavorativi, interpersonali e di organizzazione che si creano all’interno di un ambito lavorativo e, come effetto, causano un aumento della probabilità di accadimento delle altre due tipologie di rischio; tra i principali, troviamo le differenze di genere, di età, di provenienza, di tipologia contrattuale e lo stress lavoro correlato.

3. I rischi organizzativi

Quasi sicuramente per la loro natura “silente” i rischi organizzativi sono quelli meno considerati (e meno valutati) nelle organizzazioni; se infatti una lama od una punta senza protezione si vedono e richiamano l’attenzione dei lavoratori, se il rumore si “fa sentire” prepotentemente, se alcune patologie, come ad esempio i tumori professionali dovuti all’esposizione all’amianto grazie alla cronaca sono ormai (purtroppo) arcinoti, i rischi organizzativi vengono trascurati e considerati argomenti di lana caprina o tutt’al più relegati ad una trattazione accademica.

Se, come visto, i rischi organizzativi sono descrivibili come una probabilità, e la loro “funzione” si esercita nell’aumento del valore della probabilità di accadimento di quelli per la sicurezza e la salute, ne deriva che, in nuce, è più probabile che un lavoratore subisca danni se lavora in un ambiente stressante rispetto ad un altro che lavora in un ambiente “sereno”, e ancora, è più probabile che un lavoratore svolga la propria mansione esponendosi al

rischio perché non gli sono chiari i concetti veicolati in una lingua a lui poco conosciuta, rispetto ad un lavoratore che comprende correttamente le indicazioni e le può mettere in pratica; infine, è più probabile che un'azione di traino di un peso arrechi danni maggiori ad una lavoratrice donna rispetto ad un collega uomo o ad un lavoratore con più di cinquant'anni rispetto ad un ventenne.

4. I rischi organizzativi e il futuro della prevenzione

Da un'attenta analisi del percorso che il mondo del lavoro ha intrapreso in Italia, soprattutto nell'ultimo triennio, è innegabile che i rischi organizzativi saranno la vera frontiera del futuro, il campo sul quale si giocherà la partita della tenuta dei sistemi di prevenzione e protezione delle organizzazioni.

Un invecchiamento della popolazione lavorativa e più in generale della popolazione, l'inserimento nel sistema sociale di persone con diversa provenienza ed etnia, l'aumento dell'occupazione, o comunque della ricerca di lavoro della popolazione femminile, una maggiore (si spera) mobilità nel mondo del lavoro, assieme ad un progressivo aumento delle patologie cronicizzanti nella popolazione generale. Sono questi solo alcuni elementi che determineranno il fatto che i rischi organizzativi saranno nel futuro prossimo l'elemento dirimente per l'organizzazione di un sistema di prevenzione che sia davvero efficiente ed efficace. Non più tanto una tutela ed una prevenzione generale, quanto più azioni di prevenzione mirate e ritagliate "a misura" sulle caratteristiche antropologiche, potremmo dire, della forza lavoro impiegata. Una sempre minore possibilità di standardizzare le misure di prevenzione ed una maggiore esigenza di progettare sistemi di salute e sicurezza basati sulle specifiche "variabili" della popolazione aziendale.

Infortunio sul lavoro: il datore non è responsabile se il dipendente è formato in sicurezza*

di Amedeo Aramino

Con la pronuncia n. 8883 del 3 marzo 2016, la Suprema Corte di Cassazione coglie l'occasione per ripercorrere i più recenti orientamenti giurisprudenziali che interpretano la normativa del T.U. per la sicurezza sul lavoro conformemente al principio c.d. di “autoresponsabilità del lavoratore”, che impone ai lavoratori subordinati di attenersi alle specifiche disposizioni cautelari e, anzitutto, di agire con diligenza, prudenza e perizia: per tal via si cerca di potenziare, non soltanto il principio costituzionale secondo cui la responsabilità penale è personale, ma il ruolo di *extrema ratio* del diritto penale stesso.

Consultando il D.Lgs. 81/2008 e le novità introdotte dal D.Lgs. 106/2009 si comprende *ictu oculi* come questi abbiano recepito molteplici concetti già precisati dal D.Lgs. 626/1994, vale a dire tutte quelle norme recanti la prevenzione del rischio in azienda che implicano necessariamente la partecipazione del datore di lavoro e dei lavoratori nell'adozione degli adempimenti e delle mi-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 maggio 2016, n. 18.](#)

sure di prevenzione e protezione, volte a tutelare la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Figura cardine cui incombe l'obbligo di garantire e osservare determinati standard di sicurezza sul lavoro è il datore di lavoro. Questo organizza l'attività d'impresa per portare a termine il lavoro che dovranno svolgere i dipendenti, i quali devono attenersi a quanto richiesto ma, nel fare questo, il datore di lavoro ha l'obbligo di salvaguardarne l'integrità psicofisica, eliminando o, qualora non sia possibile, riducendo al minimo i rischi che possano procurare loro dei danni.

Al datore di lavoro sono equiparati i dirigenti ed i preposti che organizzano tutte le attività svolte dai lavoratori, per i quali il T. U. per la sicurezza sul lavoro stabilisce che, oltre ad adottare tutte le misure di sicurezza necessarie per la tutela dei dipendenti, devono anche informarli sui rischi specifici cui essi sono esposti, insegnare le norme fondamentali di prevenzione e addestrarli all'utilizzo corretto dei mezzi e degli strumenti di protezione. Il datore di lavoro, in virtù di queste sue responsabilità, deve anche adempiere all'obbligo di porre il lavoratore nella condizione d'utilizzare macchinari, utensili e strumentazioni che non presentino nessun rischio per la salute e l'integrità; questo si affianca a quello d'informare e formare i dipendenti circa i pericoli che possono derivare da un utilizzo non corretto dei macchinari e degli utensili.

Oltre al dovere d'informare, al datore di lavoro viene attribuito il compito di vigilare e verificare il rispetto delle norme antinfortunistiche da parte dei lavoratori. Il datore di lavoro, dunque, svolge un duplice ruolo: da un lato deve garantire una corretta informazione ed un esatto addestramento, dall'altro deve osservare at-

tentamente che quanto insegnato sia poi messo in pratica dai suoi lavoratori.

Quanto alla specifica vicenda portata all'attenzione della Suprema Corte, essa riguardava un elettricista esperto (anche in ambito di sicurezza sul lavoro, tanto da essere nominato responsabile della sicurezza dei lavoratori della sua azienda) chiamato a svolgere un lavoro per mezzo di un elevatore e una serie di strumenti di protezione di cui era stato correttamente dotato. Il lavoratore, «forse per fare più in fretta, o comunque incautamente», decideva di salire sul tetto per meglio posizionare dei fili: nel percorrere il tratto ricoperto da sottili lastre di eternit, però, precipitava rovinosamente per cedimento delle stesse, riportando diverse lesioni. Nel corso del dibattimento veniva peraltro accertato che, secondo quanto ricostruito da un teste esperto, il lavoratore avrebbe potuto svolgere l'incarico in piena sicurezza esclusivamente dall'elevatore, senza spostarsi da esso.

Dopo aver richiamato il consolidato orientamento secondo cui il comportamento negligente del lavoratore infortunato che abbia dato occasione all'evento non vale ad escludere la responsabilità del datore di lavoro, quando tale comportamento sia riconducibile all'insufficienza di cautele che, se adottate, sarebbero valse a neutralizzare il rischio derivante dal comportamento imprudente, i giudici di legittimità osservano come la vicenda in esame fosse proprio un caso «in cui tutte le cautele possibili da assumersi ex ante erano state assunte». Quest'ultime, inoltre, risultavano idonee ad evitare eventi di infortunio prevedibili e, in adesione a quanto puntualizzato nella sentenza Thyssenkrupp, correttamente assestate su un grado di "categorialità" accettabile. Ai fini del giudizio di prevedibilità, infatti, deve aversi riguardo alla potenziale idoneità della condotta a dar vita ad una situazione di danno

e non anche alla specifica rappresentazione ex ante (da parte del soggetto agente) dell'evento dannoso, quale si è verificato in tutta la sua gravità ed estensione: occorre, dunque, far riferimento alla classe di eventi in cui si colloca quello oggetto del processo, giacché un fatto descritto in tutti i suoi accidentali ragguagli diviene sempre, inevitabilmente, unico ed in quanto tale irripetibile ed imprevedibile.

Il comportamento della persona offesa, al contrario, non viene ritenuto in alcun modo prevedibile. Peculiare il passaggio in cui la Corte di cassazione, ricordando la pronuncia n. 41486 del 5 maggio 2015, sottolinea come il modello della normativa antinfortunistica abbia subito lente trasformazioni: questo, infatti, ha rinunciato alla propria natura “iperprotettiva”, incentrata sulla figura del datore di lavoro investito, in quanto garante, di un obbligo di vigilanza assoluta sui lavoratori, per assurgere a modello c.d. “collaborativo”, dove gli obblighi sono ripartiti tra più soggetti, compresi i lavoratori. Ciò, tuttavia, non ha escluso la rilevanza della responsabilità del datore di lavoro, posto che in giurisprudenza si è passati dal principio della «ontologica irrilevanza della condotta colposa del lavoratore» al concetto di «area di rischio», che il datore di lavoro è chiamato a valutare preventivamente: a tal proposito, oltre alla circostanza secondo cui l'imprenditore è tenuto a dichiarare nel documento di valutazione del rischio (DVR) l'area di rischio, sono stati individuati i criteri in base ai quali è possibile stabilire se la condotta del lavoratore rientri o meno nel processo produttivo o nelle mansioni di sua competenza.

Conseguentemente, la Suprema Corte ha sancito la nozione di comportamento “esorbitante”, differenziandola dal già delineato concetto di comportamento “abnorme”: «il primo riguarda quelle

condotte che fuoriescono dall'ambito delle mansioni, ordini, disposizioni impartiti dal datore di lavoro o di chi ne fa le veci, nell'ambito del contesto lavorativo; il secondo, si riferisce a quelle condotte poste in essere in maniera imprevedibile dal prestatore di lavoro al di fuori del contesto lavorativo, cioè, che nulla hanno a che vedere con l'attività svolta».

Prendendo le mosse dalla normativa e dalla giurisprudenza citata, la Cassazione ha ritenuto che, nel particolare caso in esame, se il dipendente avesse agito con diligenza e prudenza senza avventurarsi in una situazione pericolosa probabilmente non sarebbe accaduto nulla; quanto riportato, dunque, deve intendersi quale sorta di revisione a 360 gradi della responsabilità del datore, volta a dare maggior consistenza alla responsabilità dei lavoratori (precisamente, al “principio di autoresponsabilità del lavoratore”). Detto altrimenti, si abbandona il criterio esterno delle mansioni per vagliare il parametro della prevedibilità intesa come “dominabilità umana del fattore causale”.

Concludendo, il datore di lavoro non ha più un obbligo di vigilanza assoluta rispetto al lavoratore, come in passato, ma una volta forniti tutti i mezzi idonei alla prevenzione ed adempite tutte le obbligazioni proprie della sua posizione di garanzia, egli non risponderà dell'evento derivante da una condotta “imprevedibilmente colposa” del lavoratore.

Alternanza scuola-lavoro e sicurezza: le attuali criticità e il modello Piemonte*

di Alfonso Balsamo

L'alternanza scuola-lavoro è una metodologia didattica obbligatoria in tutte le scuole superiori italiane grazie alla Legge 107/2015. Salutata come una delle più importanti novità de “La Buona Scuola”, sia dal legislatore che da gran parte dell’opinione pubblica e accademica, l’obbligatorietà dell’alternanza è attualmente in fase di rodaggio con l’obiettivo di arrivare a regime, secondo le previsioni del MIUR, a circa 1,5 milioni di studenti. Una execution lunga e non priva di potenziali criticità: prima tra tutte, la questione sicurezza.

In attesa di una prima ricognizione da parte del Miur, che verosimilmente arriverà al termine di quest’anno scolastico, sono centinaia i progetti di alternanza scuola-lavoro che coinvolgono istituti, imprese, enti pubblici, associazioni. Ogni giorno è possibile trovare in rassegna stampa notizie sulle attività di cooperazione tra scuola ed “extra-scuola” nei territori: esse sono più forti dove più forte è il tessuto industriale. Non a caso le industrie (su tutte le manifatturiere) sono state finora, secondo i dati Indire, le or-

* Intervento pubblicato in [*Boll. ADAPT*, 20 giugno 2016, n. 22.](#)

ganizzazioni che più di altre hanno permesso ai giovani italiani di svolgere percorsi scolastici in alternanza scuola-lavoro (il 41,9% del totale nel 2014).

Proprio le imprese, così come mostra la Guida Pratica pubblicata da Confindustria, testimoniano che la sicurezza sia il primo vero ostacolo da superare per la diffusione capillare dell'alternanza in tutto il Paese. Secondo le norme vigenti (il D.lgs. n. 81/2008) lo studente beneficiario di iniziative di alternanza è equiparato al lavoratore nel momento in cui è "ospite" del soggetto ospitante. Questo ha delle conseguenze sia sul piano della formazione alla sicurezza che sul piano della tutela sul luogo di lavoro: il soggetto ospitante è infatti obbligato a garantire che gli studenti siano adeguatamente informati e formati sui rischi negli ambienti di lavoro e sulle misure e procedure di prevenzione e protezione. Vigè inoltre l'obbligo alla sorveglianza sanitaria, compresa la visita medica preventiva, oltre alla dotazione dei c.d. DPI (Dispositivi di Protezione Individuali).

Sul piano della formazione alla sicurezza la Legge 107 (art. 1 comma 38) e la Guida Operativa predisposta dal Miur permettono di fare dei distinguo tra formazione generica (di competenza delle scuole) e formazione specifica (di competenza dei soggetti ospitanti). Dunque i costi della formazione specifica alla sicurezza sono tutti a carico del soggetto ospitante. Il soggetto ospitante è quantomeno esonerato dai costi inerenti la copertura assicurativa INAIL e quelli relativi alla polizza per la responsabilità civile verso terzi sono a carico della scuola.

La stessa Guida del Miur ammette che il carico di oneri in materia di sicurezza sul soggetto ospitante è rilevante. Per tale ragione suggerisce l'attivazione di accordi territoriali con soggetti compe-

tenti a offrire formazione specifica sui rischi di lavoro (tra cui lo stesso INAIL), il ricorso a modalità formative e-learning, la compartecipazione della scuola agli oneri finanziari da stabilire in apposite convenzioni. Senza questi accorgimenti, infatti, è probabile una forte carenza di soggetti ospitanti, in particolare di imprese. Lo sottolineano i rilievi del CSPI (Consiglio Superiore Pubblica Istruzione) nel parere (favorevole) sullo schema di Regolamento della carta dei diritti e doveri dell'alternanza scuola-lavoro che attualmente è il tassello mancante per definire un quadro completo in tema sicurezza. Il CSPI propone di eliminare la previsione nello schema (che richiama il D.lgs. 81/2008) per cui sorveglianza sanitaria e visita medica siano integralmente a carico dell'ospitante.

Nel panorama nazionale sono diverse le best practice nate per aiutare soprattutto le aziende a contenere gli oneri sulla sicurezza. Ma attualmente è in Piemonte è possibile individuare indirizzi e strumenti efficaci ed "esportabili". La Direzione Sanità della Regione Piemonte ha infatti aggiornato il Documento di indirizzo per la sicurezza negli istituti scolastici (pubblicato nel 2012) che ha condiviso con il Gruppo regionale di lavoro "Promozione della sicurezza nelle scuole" che vede partecipare, oltre all'USR, anche l'INAIL. Il Documento di approfondimento chiarisce tutte le possibili aree di "conflitto di competenza" sia sulla formazione alla sicurezza che sulla sorveglianza sanitari: aree in cui il ruolo dell'azienda è configurato come sussidiario ed eventuale.

Sulla formazione obbligatoria il Documento del Piemonte prevede sostanzialmente due tipologie di studenti in alternanza. La prima: studenti che sono già esposti a rischi specifici dei laboratori scolastici che si sovrappongono a rischi propri del comparto lavorativo di indirizzo in cui si svolge il percorso di alternanza.

Ad esempio un istituto tecnico a indirizzo chimico che per moduli didattici in aziende chimiche: in questo caso lo studente può cominciare il suo percorso avendo già completato la formazione in materia di sicurezza: alla struttura ospitante resta il solo compito di integrare tale formazione con l'esposizione dei rischi specifici connessi alla specifica mansione richiesta allo studente. La seconda tipologia è quella di studenti già esposti a rischi specifici a scuola (ad esempio laboratori informatici) ma a cui non corrisponde un preciso inquadramento in uno specifico comparto lavorativo, come potrebbero essere percorsi di alternanza in uno studio legale per studenti di liceo classico: in questa fattispecie l'ospitante ha l'onere di accertare che i contenuti della formazione già effettuata siano sufficienti, ed eventualmente integrarli. In entrambi i casi, comunque, il ruolo del soggetto ospitante è sussidiario anche per la formazione specifica che peserebbe soprattutto sulla scuola e sui suoi formatori.

Sul tema della sorveglianza sanitaria gli indirizzi del Piemonte aiutano a contenere l'obbligo di visita medica a carico del soggetto ospitante. Richiamando l'interpello n. 1/2013 del Ministero del Lavoro si sostiene che, laddove la sorveglianza sanitaria sia già prevista per la scuola (nel DVR, Documento Valutazione Rischi), basterà che il medico competente, in accordo con il referente scolastico, valuti la corrispondenza dei rischi per cui la sorveglianza scolastica è attiva con quelli dell'azienda. La visita medica in azienda è obbligatoria solo qualora se ne ravvisino necessità connesse a rischi specifici (definiti caso per caso e valutati sia dall'azienda che dalla scuola).

Dal Piemonte arrivano dunque indirizzi che anche altre Regioni possono recepire. Senza limitarsi a fare i "notai" dell'esistente, è possibile già oggi ridurre gli oneri sulla sicurezza puntando sul

dialogo tra scuole e imprese. L'auspicio è che, da queste basi, arrivi presto un accordo tra MIUR, MISE, Ministero del Lavoro e Ministero della Sanità che dia una linea interpretativa omogenea sulla questione sicurezza. Un passaggio quanto mai necessario per garantire a tutti gli studenti italiani, ovunque si trovino, il diritto-dovere di imparare lavorando.

Infortunio in itinere in bicicletta: interviene la Cassazione*

di Maddalena Saccaggi

In tema di infortunio “in itinere”, la Corte di Cassazione sezione lavoro con sentenza n. 7313 del 13/4/2016, si è pronunciata consentendo la tutela per il lavoratore che si infortuna nel tragitto “luogo di lavoro-abitazione”, compiuto con la propria bicicletta.

Nella specie, la Suprema Corte ha cassato con rinvio la sentenza n. 821/2011 della Corte d’Appello di Firenze (in riforma della sentenza di primo grado del Tribunale di Livorno) che aveva ritenuto costituire aggravamento indebito del rischio – e quindi negato l’indennizzo – l’uso della bicicletta, per coprire una distanza pari a 750 metri, senza valutarne l’impiego in relazione agli usi locali, alle normali esigenze familiari del dipendente, alla presenza e modalità di organizzazione dei servizi pubblici, alla tipologia del percorso, alla conformazione dei luoghi ed alle condizioni climatiche, nonché alla tendenza, presente nell’ordinamento, rivolta all’incentivazione dell’uso della bicicletta.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 luglio 2016, n. 24.](#)

Per comprendere le ragioni e la portata di questa sentenza si deve ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale che l'ha preceduta.

In generale, l'infortunio in itinere è configurato come un'ipotesi tipica di rischio generico aggravato, cioè quel rischio affrontato per ragioni lavorative e senza bisogno di ulteriori elementi specifici, la mera coincidenza spazio-temporale del luogo di lavoro non basta per integrare quest'ipotesi. Se nella fattispecie concreta ricorrono tali estremi, l'infortunio è indennizzabile da parte dell'INAIL. Oggi, la più recente elaborazione giurisprudenziale sta abbandonando la nozione di rischio generico aggravato e sta andando verso la configurazione di un rischio lavorativo *tout court*, che estenda la tutela di tutti i rischi affrontati per una finalità lavorativa.

Nello specifico, la fattispecie dell'infortunio in itinere si inquadra nell'art. 12 del d.lgs. 38/2000, il quale riconosce l'indennizzabilità degli infortuni occorsi: durante il normale percorso di andata e ritorno da casa al lavoro, ovvero tra due diversi luoghi di lavoro se il lavoratore ha più rapporti di lavoro, oppure durante il percorso dal lavoro a quello per la consumazione dei pasti, in mancanza di una mensa aziendale.

L'elemento essenziale della situazione protetta – che doveva sussistere fino alla sentenza in esame – era la necessità dell'utilizzo del mezzo privato come la bicicletta.

L'infortunio in itinere veniva tutelato dall'INAIL solo quando l'uso del mezzo velocipede fosse stato necessitato dalla lunghezza del percorso e dall'assenza di adeguati mezzi pubblici di trasporto, eccezion fatta per l'evento che si fosse verificato su piste ciclabili e percorsi protetti, perché in quel caso non poteva trattarsi di dolo del lavoratore che sceglieva intenzionalmente la strada e il modo più pericoloso per andare o tornare dal lavoro. Il discrimine ai fini dell'indennizzabilità, quindi, consisteva nell'escludere la

tutela se la lesione fosse stata conseguenza della libera scelta del lavoratore che decidendo di usare il mezzo privato, decideva automaticamente di esporsi a un rischio maggiore (il c.d. rischio elettivo), rispetto a quello gravante sugli utenti dei mezzi pubblici; se invece l'evento lesivo fosse accaduto in una ciclabile, questa equazione non si poteva fare, in quanto percorso protetto ed interdetto al traffico dei veicoli a motore, allora la lesione era tutelata.

Questo discrimen resta fermo anche nel caso di utilizzo del servizio di bike sharing, ossia nel caso in cui il mezzo non sia privato ma sia messo a disposizione dei cittadini e dei lavoratori dalla Pubblica Amministrazione.

La nozione legislativa di infortunio in itinere, così definita, viene ulteriormente estesa dalla giurisprudenza degli anni 2000 (Cass. 6725/2013, Cass. 13376/2008, Cass. 17167/2006, Cass. 6929/2005, Cass. 17544/2004, Cass. 10750/2001, Cass. 7208/2001), chiarendo che la necessità di ricorrere all'uso del mezzo privato deve essere valutata non in senso assoluto, ma relativamente ai normali "standard" di comportamento della società civile e in coerenza con la meritevole aspirazione di ogni lavoratore di conciliazione vita-lavoro.

In questa direzione va la sentenza della Corte di Cassazione in commento, che, per la pronuncia dell'indennizzo dell'infortunio in itinere in bicicletta, tiene conto di altri standard di comportamento della società civile che stanno emergendo in connessione a valori di rango costituzionale come l'ambiente e la salute.

Nella medesima prospettiva interpretativa, anche se *ratione temporis* inapplicabile alla fattispecie concreta della causa, si è mosso il legislatore che con l'art. 5, commi 4 e 5, della l. 221/2015, recante "disposizioni in materia ambientale per promuovere misure

di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", sancisce che l'uso della bicicletta s'intende sempre necessitato per i positivi riflessi ambientali che ha.

In conclusione, la sentenza in esame tutela l'infortunio in itinere in bicicletta, secondo un canone di necessità relativa, ragionevolmente valutato in relazione al costume sociale, anche per assicurare un più intenso rapporto con la comunità familiare, e per tutelare l'esigenza di raggiungere in modo riposato e disteso i luoghi di lavoro in funzione di una maggiore gratificazione dell'attività che si svolge.

Il punto centrale della sentenza in commento non è tanto il cambiamento d'indirizzo da parte della giurisprudenza, quanto il fatto virtuoso che l'inversione di marcia risponde alle nuove esigenze di sostenibilità dell'ambiente e del rapporto vita-lavoro (Eurofound, Sustainable work over the life course: Concept paper, Publications Office of the European Union, 2015).

I riflessi delle norme introdotte dal Jobs Act in materia di contratti di lavoro flessibile sulla salute e sicurezza dei lavoratori *

di Elisa Carlini

Quali sono le ricadute dell'ultima revisione della disciplina dei contratti di lavoro flessibile apportata dal D.Lgs. n. 81/2015 sul tema della salute e sicurezza dei lavoratori?

Questo uno dei temi centrali del Workshop tenutosi martedì 11 ottobre 2016, organizzato nell'ambito delle attività del progetto "A Modena la Sicurezza sul lavoro, in pratica" presso la Camera di Commercio di Modena, con la partecipazione di professionisti, sindacalisti, esponenti della CNA ed esperti di diritto del lavoro. Nel corso della giornata sono state esposte diverse considerazioni in merito alle principali novità in tema di contratti di lavoro flessibile, sulle quali si intende qui concentrarsi.

"L'analisi del nuovo stato di sicurezza sul lavoro non può prescindere dal fatto che le Medie, Piccole, e Micro Imprese sono una realtà strategica portante dell'economia e dell'occupazione

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 ottobre 2016, n. 35.](#)

nazionale”. L’incontro si è aperto con le parole di Paolo Secchi, esponente di EURSAFE (European Inter disciplinary Applied Research Center for Safety), che ha constatato come l’Italia sia il primo paese in Europa per numero di “MPMI” – Medie, Piccole, e Micro Imprese – (3,8 milioni), le quali, peraltro, sono addirittura proliferate, negli ultimi trent’anni. La ragione di tale imponente crescita non è slegata dalla propensione delle Grandi Imprese ad una maggiore flessibilità produttiva, quale condizione necessaria per adeguarsi ad un mercato in continuo mutamento. La forte crisi economica del 2008 ha infatti incentivato il fenomeno di “destrutturazione” dei processi produttivi, che sono stati riorganizzati coinvolgendo le MPMI mediante tecniche economiche di esternalizzazione (outsourcing) e di internalizzazione (insourcing). La condizione di forte contingenza economica delle aziende e la necessità di ridurre i costi fissi sono quindi stati determinanti nell’indurre gli imprenditori ad applicare nuovi modelli di organizzazione del lavoro il cui approdo, spesso, si materializza nell’esternalizzazione di fette più o meno cospicue del ciclo produttivo. La forte specializzazione e la recente crisi congiunturale hanno contribuito così a determinare mutamenti nelle strutture e nelle dimensioni delle MPMI, che, ad oggi, ricoprono un ruolo strategico nella subfornitura in quanto dotate di una buona capacità di adattamento alle diverse realtà aziendali, con una costante attenzione all’innovazione dei processi. Del protagonismo sempre più forte che le MPMI stavano assumendo sul mercato italiano si era peraltro accorta anche l’Unione Europea quando, già nel 2003, parlava di “polverizzazione della grande industria” a fronte di una crescita esponenziale, non solo di piccole imprese, ma anche di artigiani, lavoratori autonomi e imprenditori individuali.

Quali sono però gli strumenti giuridici che consentono la flessibilizzazione del lavoro? Eufrazio Massi (direttore di “Dottrina per il lavoro”) ha risposto passando in rassegna le novità apportate dal D.Lgs. n. 81/2015, attuativo del Jobs Act, alle principali tipologie contrattuali flessibili, ed esaminando le ricadute della recente riforma sugli aspetti legati alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro (attualmente regolata dal D.Lgs. n. 81/2008 e successive modifiche e integrazioni). L’art. 13 del D.Lgs. n. 81/2015 descrive il contratto di lavoro intermittente come la forma contrattuale con cui il prestatore di lavoro si pone a disposizione di un datore che potrà usare la sua attività in modo discontinuo o intermittente secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi o, in via sussidiaria, con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In ogni caso la stipula di tale contratto è ammessa in presenza di requisiti soggettivi/anagrafici espressamente indicati dal legislatore (persone con età inferiore ai 24 anni – con utilizzazione della prestazione non oltre i 25 anni di età – e persone con età superiore ai 55 anni). Rilevante ai fini del confronto con il D.Lgs. n. 81/2008 è il successivo articolo del D.Lgs. n. 81/2015, che riproduce l’elenco dei divieti al ricorso al lavoro intermittente già previsti dall’abrogato art. 34 del D.Lgs. n. 276/2003. In particolare, il legislatore pone quale condicio sine qua non per ricorrere a questa tipologia contrattuale l’avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro. È bene ricordare che, nonostante paia emergere, da una prima lettura della norma, la possibilità del datore di lavoro di scegliere se eseguire o meno una valutazione dei rischi, così accedendo o rinunciando alla stipula di un contratto di lavoro intermittente, in realtà esiste un vero e proprio obbligo in tal senso a carico del datore di lavoro ex art. 28 D.Lgs. n. 81/2008, a prescindere dalla volontà di adottare particolari forme contrattuali per i lavoratori impiegati nella propria attività. Eufrazio Massi ha lamentato poi una scarsa atten-

zione posta dal legislatore riformatore rispetto ai temi prevenzionistici, sottolineando che ancorare il lavoro intermittente alla mera effettuazione della valutazione dei rischi non sempre, nei fatti, risulta essere sufficiente a tutelare il prestatore di lavoro. Data la brevità del periodo nel quale viene svolta la prestazione di lavoro intermittente, infatti, accade sovente che il datore non fornisca a tali lavoratori gli adeguati strumenti, non solo di carattere informativo, ma anche di tutela individuale, che devono avere caratteristiche di adeguatezza, ergonomia, comfort secondo quanto normativamente previsto in base alle mansioni che ogni lavoratore è chiamato a svolgere. Per questo, secondo Eufrazio Massi, il legislatore avrebbe dovuto legare il ricorso al lavoro intermittente alla piena rispondenza dei contenuti della valutazione dei rischi ai criteri previsti dal D.Lgs. n. 81/2008 (artt. 28 e 29). In tal modo, considerato anche il fattore trasversale dell'età (che costituisce una variabile fondamentale di incidenza nel valutare i rischi a cui il lavoratore è esposto), si favorirebbe l'elaborazione di una valutazione dei rischi molto più specifica e accurata, in grado di garantire l'attuazione di una adeguata formazione ai lavoratori over 55, così limitando l'aumento significativo delle problematiche che da tale età si determinano negli ambienti di lavoro.

L'avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi è presupposto essenziale anche per il contratto di lavoro a tempo determinato, in merito al quale le novità introdotte con il D.Lgs. n. 81/2015, sebbene non dirompenti rispetto alla disciplina precedente, vanno nel senso di rendere più fruibile l'istituto. È stata, infatti, eliminata la necessità di legare l'assunzione a termine ad una ragione oggettiva o soggettiva qualsiasi, sostituendo tale requisito sostanziale con requisiti esclusivamente temporali (la durata del contratto non può superare i 36 mesi, ma con possibilità,

all'interno del singolo contratto, di cinque proroghe) e quantitativi (il numero complessivo dei contratti a termine stipulati da ciascun datore di lavoro non può superare il limite del 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione). Considerato che nella maggior parte dei casi la durata di tali contratti è ben inferiore ai 36 mesi, vale la stessa osservazione fatta per il lavoro intermittente: la brevità del rapporto di lavoro aumenta l'esposizione alle condizioni di rischio per la salute e per la sicurezza sul lavoro, motivo per cui il legislatore avrebbe dovuto introdurre in modo inequivocabile l'obbligo di formazione specifica riferita ai c.d. "rischi aggiuntivi" connessi alla temporaneità del rapporto. Stando al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza il dovere di verificare la veridicità dei contenuti del documento di valutazione dei rischi, questi, a fronte di una valutazione non in linea con i criteri previsti, potrà segnalare al datore di lavoro le proprie note critiche ed, eventualmente, rifiutarsi di procedere alla firma del documento in fase di procedura di attestazione della data certa, mandando in questo modo un segnale chiaro di non accoglimento di quanto predisposto.

Importanti novità hanno poi interessato il contratto di somministrazione: dal combinato disposto degli artt. 55, comma 1, lett. e) e 35, comma 4, del D.Lgs. n. 81/2015 risulta abrogata la regola per cui tutti gli obblighi di prevenzione e protezione rispetto ai lavoratori somministrati gravano sull'utilizzatore (art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 81/2008). Cambia il riferimento normativo della disciplina in esame: non più il D.Lgs. n. 81/2008 ma il richiamo pieno e completo alle disposizioni del D.Lgs. n. 81/2015. Nella nuova articolazione vive il principio di piena equiparazione tra i lavoratori somministrati e i dipendenti dell'utilizzatore, già confermato dal D.Lgs. n. 81/2008. Uno dei principi di maggiore

pregnanza è quello che stabilisce che il somministratore deve informare i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive per poi formarli e addestrarli all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi vengono assunti, in conformità con le disposizioni dello stesso D.Lgs. n. 81/2008. Imposizione che viene stemperata dalla possibilità di trasferire tali obblighi in capo all'utilizzatore, il quale dovrà farsene carico non potendo attribuire ad alcuna mansione i lavoratori somministrati senza avervi provveduto. In tale prospettiva, un datore di lavoro (utilizzatore) che non si limiti alla mera redazione formale della valutazione dei rischi, ma che voglia rendere tale documento il più possibile attinente ai criteri previsti dalla legge, necessari a garantirne la completezza e l'idoneità di questo strumento ai fini della pianificazione degli interventi aziendali e dell'individuazione delle più efficienti misure di prevenzione, dovrà necessariamente collaborare con il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, al quale spetta l'analisi concreta dei rischi presenti nei luoghi di lavoro, consideranti anche i fattori trasversali (età, genere, stress lavoro-correlato, provenienza da altri paesi) che incidono sul prestatore di lavoro.

In merito al contratto di apprendistato, quale forma di lavoro a tempo indeterminato volta alla formazione e all'occupazione dei giovani caratterizzato da tre distinte tipologie contrattuali (cc.dd. apprendistato scolastico, apprendistato professionalizzante e apprendistato di alta formazione e ricerca), il D.Lgs. n. 81/2008, considerata la presenza di tali prestatori nei luoghi di lavoro, aveva già disposto che gli apprendisti fossero ricompresi nella categoria dei lavoratori ai sensi della definizione prevista dall'art. 1, comma 2, lett. a) dello stesso decreto. Trattandosi di un contratto a contenuto e finalità formative, è obbligatoria la redazione di un

piano formativo individuale nel quale descrivere i progetti di integrazione aziendale che consentono all'apprendista di imparare nuovi aspetti tecnici e pratici del suo lavoro in loco. Rientra in questi progetti obbligatori anche quello di formazione sulla sicurezza sul lavoro che si svilupperà in più corsi distribuiti nell'arco degli anni. Ovviamente, a seconda della tipologia di attività svolta, la formazione sulla sicurezza avrà una durata prestabilita ed una propria specificità. Essendo poi concessi da parte dello Stato sgravi contributivi per l'assunzione di apprendisti, Eufrazio Massi ha previsto, per il futuro, quella che lui stesso ha definito una "rinascita dell'apprendistato", mossa non tanto dalla volontà delle imprese di puntare sulla formazione, quanto dall'occasione che questo rappresenta in termini di abbattimento dei costi del lavoro.

Infine, l'esperto non ha tralasciato di analizzare il lavoro accessorio (attuato attraverso i c.d. buoni lavoro o voucher), che era stato introdotto nel 2003 dalla "Legge Biagi" per agevolare l'emersione di prestazioni di lavoro rese normalmente nell'economia sommersa. Gli artt. 70-73 del D.Lgs. n. 276/2003 sono stati ora abrogati e sostituiti integralmente dagli artt. 48-50 del D.Lgs. n. 81/2015. Ma nemmeno in questa occasione il legislatore non ne ha, infatti, definito la natura (subordinata o autonoma) del rapporto, limitandosi a regolarne il profilo retributivo e quelli assicurativo e previdenziale, oltre che introducendo anche specifici obblighi di comunicazione preventiva in un'ottica di contrasto al c.d. lavoro nero. Per quanto concerne gli aspetti relativi alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, il riferimento normativo è l'art. 3, comma 8, del D.Lgs. n. 81/2008, il quale estende le disposizioni in materia di tutela e prevenzione ai casi in cui il prestatore di lavoro accessorio svolga l'attività in favore di un committente imprenditore o professionista nel luogo di la-

voro nella disponibilità giuridica di quest'ultimo, escludendo i lavoratori che eseguono piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compreso l'insegnamento privato e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani e ai disabili. Anche in questo caso, essendo i "voucheristi" presenti sul luogo di lavoro nella disponibilità giuridica del committente imprenditore o professionista, essi vengono equiparati ai lavoratori "standard", potendo così godere della relativa tutela in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Così, i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza dovranno monitorare il rispetto dei diritti anche in loro favore, partendo dalla valutazione dei rischi riferita alle mansioni da questi svolte, per poi passare all'attuazione degli interventi di prevenzione previsti nei loro confronti, fino all'elaborazione di piani di miglioramento delle condizioni di lavoro. Se prima della riforma il D.Lgs. n. 81/2008 si applicava a tutte le ipotesi di lavoro accessorio, esclusi i lavoratori domestici a carattere straordinario, oggi i soggetti che operano in un contesto che non sia il luogo di lavoro nella disponibilità giuridica del professionista o dell'imprenditore vengono equiparati ai lavoratori autonomi ai sensi dell'art. 21, D.Lgs. n. 81/2008. Eufrazio Massi ha chiuso il proprio intervento con la seguente considerazione: a differenza del passato, l'art. 48, comma 6, D.Lgs. n. 81/2008 estende l'applicazione del lavoro accessorio a tutti i settori produttivi, escluso l'ambito della esecuzione degli appalti di opere o servizi, salvo specifiche ipotesi da individuarsi con Decreto del Ministero del Lavoro. Alla luce dell'ampia platea di professionisti e imprenditori che potranno usufruire di prestazioni individuate ad hoc per soddisfare esigenze temporanee di lavoro, si assisterà allora, con tutta probabilità, ad un progressivo disinteresse alla formazione del prestatore di lavoro, data l'assenza di una prospettiva di inserimento a lungo termine nel contesto lavorativo.

È stato conseguentemente naturale domandarsi se esiste allora una correlazione tra flessibilità del lavoro e numero degli infortuni sul lavoro: nel suo intervento, Stefania Battistelli del CRIS – Università di Modena e Reggio Emilia, ha constatato che la diffusione dei contratti di lavoro flessibili tende a generare nuove situazioni di rischio riconducibili principalmente alle modalità di instaurazione ed esecuzione del rapporto di lavoro. L’Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza sul lavoro evidenzia che i soggetti parte di un contratto di lavoro flessibile, e quindi destinati a svolgere una prestazione soltanto per un determinato periodo di tempo, sono spesso soggetti a frequenti variazioni di ambiente e condizioni di lavoro, con conseguente mutamento di mansioni e maggiori difficoltà ad adottare comportamenti standardizzati e virtuosi volti a minimizzare i pericoli correlati al lavoro. Questa è la condizione in cui operano, ad esempio, i lavoratori somministrati nella qualità di operai comuni adibiti a mansioni manuali ad alto rischio di infortunio nel settore edile, dei trasporti, manifatturiero e del commercio. Data la temporaneità del contratto, questi lavoratori rivestono spesso un ruolo marginale rispetto a quelli a tempo indeterminato e sono soggetti ad un minore coinvolgimento nelle attività sindacali. Essendo poco propensi a denunciare fattori di rischio/infortuni, soffrono anche di una maggiore preoccupazione per la propria incolumità psico-fisica durante l’attività lavorativa. I disagi non mancano anche per i lavoratori intermittenti e i “voucheristi”, che spesso non vengono adeguatamente informati sulla complessiva organizzazione del lavoro e sui rischi presenti in azienda. Inoltre, quando si verifica l’assenza di un contatto costante con il personale dell’azienda, ciò è causa di un forte senso di isolamento. In tali casi, negli Stati Uniti si parla di lavoratori “3D” (Difficult, Dangerous, Dirty), per esprimere il relativo disagio. In un’ottica strettamente individuale, la flessibilità rivela le sue conseguenze perlopiù negative

sui lavoratori, che si trovano a sperimentare una modificazione importante – e allo stesso tempo involontaria – nella percezione del luogo di lavoro (azienda, cantiere, ufficio ecc.) e del posto che ricoprono in esso. I cambiamenti organizzativi introducono quindi nei lavoratori un senso di insicurezza definito Job Insecurity, espressione che si riferisce a una generale preoccupazione circa l'esistenza futura del proprio lavoro, alla percezione di una potenziale minaccia alla continuità della propria attività professionale e alle aspettative personali di continuità in un setting lavorativo.

Quanto sopra descritto ha confermato l'opinione di Eufranio Massi secondo cui le misure adottate dal legislatore del Jobs Act sono state insufficienti rispetto alla realtà effettiva della Job Insecurity. In primis perché la considerazione dei problemi e della formazione dei prestatori che operano al di fuori del luogo di lavoro nella disponibilità giuridica del datore è del tutto marginale rispetto alla tutela che il D.Lgs. n. 81/2008 appresta per i lavoratori che si trovano a operare all'interno della azienda. Secondariamente, perché non è stato migliorato in modo significativo il livello di tutela precedentemente ritoccato dal D.Lgs. n. 106/2009, sul quale si sarebbe potuto agire imponendo maggiore corrispondenza tra i contenuti del documento di valutazione dei rischi e le disposizioni di legge, oltre che introducendo procedure più snelle e più efficaci con meno oneri formali per i datori di lavoro. È stato evidenziato che per creare luoghi di lavoro sicuri e salubri occorrerebbe infatti un maggiore sforzo riformatore, sorretto da un'adeguata consapevolezza dei problemi applicativi propri di una materia così complessa, senza dimenticare che, per poter funzionare, un sistema di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro richiede un impegno ai più alti livelli capace di coinvolgere i lavoratori, il cui ruolo è determinante per contribui-

re a una valutazione dei rischi ben informata e specifica. Questi sarebbero allora i presupposti per l'affermazione di una strategia nazionale di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro che funga da indirizzo e coordinamento delle iniziative promozionali in tema di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, con riferimento a tutte le tipologie di contratti di lavoro, senza distinzioni di sorta. Tale strategia sarebbe peraltro ampiamente auspicata dai rappresentanti sindacali, come evidenziato nel corso dell'iniziativa da Cinzia Frasccheri, responsabile nazionale salute e sicurezza sul lavoro C.I.S.L.

La morte del sindaco Laura Prati fu infortunio sul lavoro. La posizione del Tribunale di Busto Arsizio*

di Eleonora Paganini

Il Tribunale di Busto Arsizio, con sentenza n. 31/2016 dell'11/8/2016, ha preso posizione su un triste episodio, occorso tre anni fa, e che allora fu riportato da tutti i mezzi di informazione nazionale. Come molti ricorderanno, il 2 luglio 2013, Laura Prati, all'epoca sindaco di Cardano al Campo, mentre si trovava in Municipio, veniva colpita all'addome da alcuni colpi di arma da fuoco, esplosi da un vigile urbano dipendente del Comune, che ai tempi risultava sospeso dal servizio. Il sindaco Prati, pochi giorni dopo l'urgente ricovero conseguente all'evento delittuoso, decedeva in ospedale.

Gli eredi del sindaco avanzavano domanda all'Inail per il riconoscimento dell'infortunio sul lavoro e le relative conseguenze risarcitorie ed indennitarie. Le domande venivano tutte respinte, in quanto Inail affermava che l'interessata non rientrava tra i soggetti legittimati dal D.P.R. 1124/1965, c.d. Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 novembre 2016, n. 38.](#)

lavoro e le malattie professionali. Esauritosi negativamente l'iter amministrativo, gli eredi decidevano di ricorrere al Giudice del Lavoro.

La questione sottesa al caso di specie riguarda il diritto dei sindaci di essere tutelati dalla normativa antiinfortunistica, ai sensi del D.P.R. 1124/1965 e successive modifiche. Si tenga presente che i presupposti applicativi della predetta disciplina sono di carattere sia oggettivo, che soggettivo, e, secondo quanto statuito dal Tribunale di Busto Arsizio in qualità di Giudice del Lavoro, devono ritenersi entrambi sussistenti in questo caso specifico.

Per quanto riguarda i presupposti oggettivi, l'assicurazione obbligatoria Inail copre ogni incidente avvenuto per "causa violenta in occasione di lavoro" dal quale derivi la morte, l'inabilità permanente o l'inabilità assoluta temporanea per più di tre giorni. Secondo il Tribunale di Busto Arsizio, è pacifico che in questo caso si realizzi la c.d. "occasione di lavoro", concetto nel quale è possibile ricomprendere tutte le condizioni, incluse quelle ambientali e socio-economiche in cui l'attività lavorativa si svolge e nelle quali è insito un rischio di danno per il lavoratore (ex multis, Cass. n. 6/2015).

Per quanto riguarda, poi, i requisiti soggettivi, si pone qualche problema interpretativo in più.

In particolare, ai sensi dell'art. 4 n.1) del T.U. n.1124/1965, l'assicurazione Inail è prevista solo per coloro che, in modo permanente o avventizio, prestano alle dipendenze e sotto la direzione altrui opera manuale retribuita, qualunque sia la forma di retribuzione.

Ad una prima lettura della norma, si potrebbe ritenere che la figura del sindaco, che è al vertice dell'amministrazione e svolge

una funzione politica, senza alcun vincolo direttivo e senza percepire un salario, non rientri nell'alveo della tutela garantita dall'Inail.

Però, secondo il Giudice del Lavoro del Tribunale di Busto Arsizio, è necessario tenere in considerazione due argomentazioni.

La prima è che il sindaco, quanto meno in alcune occasioni di lavoro, deve essere considerato come un dirigente della Pubblica Amministrazione, poiché è chiamato a sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, esercitando un controllo diretto sull'operato dei dirigenti comunali, controllo che si traduce in un intervento in caso di inerzia, relativamente agli atti che la legge prevede come obbligatori (ex art. 50 del d.lgs. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, c.d. TUEL, in combinato disposto con l'art. 107, 5° comma, TUEL, nonché art. 107, 3° comma).

A tal proposito, si ricorda come anche coloro che svolgono funzioni dirigenziali o parasubordinate rientrano nella categoria di lavoratori tutelati dall'assicurazione Inail, in linea con quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità a partire dagli anni novanta (cfr. Cass. SS UU, 3476/1994). Inoltre, l'art. 190 del D.P.R. 1124/1965, estende il novero dei beneficiari anche ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Se, dunque, l'attività svolta dal sindaco è equiparabile a quella compiuta dal dirigente, e i dirigenti godono di tutela assicurativa da parte dell'Inail, ne consegue che anche il sindaco rientra tra i soggetti per i quali la tutela assicurativa sul lavoro è obbligatoria ai sensi del D.P.R. 1124/196. In ogni caso, è dirimente il principio, già espresso dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 332/1992, secondo cui: "a parità di esposizione al rischio deve corrispondere parità di tutela assicurativa, indipendentemente

dalla natura giuridica del rapporto di base al quale il lavoro è prestatato (cfr. Cass. n. 476/87)”.

In secondo luogo, il TUEL, all'art. 81, permette ai sindaci, che siano lavoratori dipendenti, la possibilità di essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato. L'amministrazione locale prevede a proprio carico il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti per i sindaci che siano collocati in aspettativa non retribuita (art. 86 TUEL). Tali previsioni devono essere lette in combinazione con l'art. 31, L.300/1970, che dispone il diritto del lavoratore dipendente, chiamato a svolgere una carica pubblica elettiva, a chiedere di essere collocato in aspettativa non retribuita (co. 1). La citata norma prevede altresì che il lavoratore in aspettativa mantenga il proprio diritto alle prestazioni previdenziali e assicurative a carico dei competenti enti preposti alla erogazione delle prestazioni medesime (co. 4). Nel caso specifico, il sindaco Laura Prati era una lavoratrice dipendente di una società privata, in aspettativa non retribuita. Pertanto, l'ente pubblico avrebbe versato per la stessa i premi assicurativi. Orbene, ne discende che, se il soggetto interessato non svolge la propria attività lavorativa, ma si limita a svolgere le funzioni di sindaco, i contributi assicurativi corrisposti dall'amministrazione non possono che avere lo scopo di garantire una tutela assicurativa per lo svolgimento delle mansioni politico amministrative. L'art. 81 TUEL chiarisce, del resto, che “il periodo di aspettativa è considerato come servizio effettivamente prestato”. Questo significa che lo svolgimento della carica politica del sindaco viene equiparata all'adempimento delle mansioni quale lavoratore subordinato (ancorché in aspettativa), il quale ultimo rientra senza alcun dubbio nel novero dei soggetti per i quali il D.P.R. 1124/1965 prevede l'assicurazione obbligatoria.

Alla luce delle predette argomentazioni, il Tribunale di Busto Arsizio ha dichiarato che il sinistro occorso al sindaco Laura Prati è da considerarsi come infortunio sul lavoro, con tutte le conseguenze che ne derivano in tema di indennizzo.

Si tratta, quindi, di una pronuncia innovativa in materia e che allarga il novero delle figure tutelate per legge. Già in passato, la giurisprudenza era intervenuta diverse volte per ampliare la portata dell'art. 4 del T.U. A titolo di esempio, si richiamano le sentenze che hanno esteso l'area di tutela ai cassieri (Corte Cost. 55/81), alle guardie venatorie (Corte Cost. 160/90), ai medici-dentisti radiologi (Corte Cost. 100/91), ai familiari del datore di lavoro (Corte Cost. 476/87), ai lavoratori e agli artigiani italiani all'estero (Corte Cost. 369/85; 880/88), ai lavoratori associati in partecipazione (Corte Cost. 332/92).

Nel caso specifico, l'iter giudiziario potrebbe essere ancora lungo; ad ogni modo, un primo passo nella direzione di un ampliamento di tutele assicurative contro gli infortuni sul lavoro è stato fatto, in coerenza – anche – con le esigenze concrete che emergono quotidianamente nell'ambito dell'attività lavorativa negli enti pubblici.

L'intervento di Stephen Bevan a #GTL2016: il futuro del lavoro: una questione di sostenibilità *

di Fabiola Silvaggi

*Considerazioni a margine del convegno internazionale ADAPT –
UNIBG ‘Il futuro del lavoro: una questione di sostenibilità’,
Bergamo 10-11 novembre 2016*

“The Future of Work and the Issue of Sustainability: Framing the Issue” è il titolo dell'intervento tenuto dal Prof. Stephen Bevan, Direttore di ricerca dell'Istituto per gli studi sull'occupazione (IES) e Professore Onorario presso l'Università di Lancaster, al convegno internazionale «Nel cuore della nuova “Grande Trasformazione” del lavoro: una questione di sostenibilità» organizzato il 10-11-12 novembre dalla Università di Bergamo e ADAPT.

Proprio la sostenibilità del lavoro è stato un concetto chiave sviluppato e approfondito nelle tre giornate di approfondimento sulle sfide che il cambiamento in atto nel mercato del lavoro sta promuovendo.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 novembre 2016, n. 40.](#)

Sebbene tale concetto sia ancora essenzialmente aperto e richieda specificazioni, il discorso del prof. Bevan si sofferma sulla relazione ageing – sostenibilità che l’Eurofound, agenzia tripartita dell’UE che si occupa della diffusione di conoscenze per contribuire all’elaborazione di politiche sociali e del lavoro, identifica quando parla di lavoro sostenibile (Cfr. Eurofound, Sustainable work over the life course: Concept paper, 2015, pp.2 e ss).

L’Agenzia, infatti, individua nel lavoro sostenibile la chiave risolutiva per rendere adattabile la permanenza nel mercato del lavoro di lavoratori in età avanzata, favorendone l’aumento dei tassi di occupazione.

Tale presunto trae la sua origine dai cambiamenti demografici europei che stanno rivoluzionando i concetti di lavoratore e di prestazione lavorativa: in UK 7,2 milioni di lavoratori sono di età compresa tra 50-64 anni, di cui il 42 per cento vive in condizioni di salute cronica o disabilità con la reale conseguenza di uscire dal mercato del lavoro prematuramente (Labour Force Survey, 2016).

Su questa condizione, diversi rapporti hanno cercato di trovare modelli efficaci per prolungare la vita lavorativa dei lavoratori in età avanzata e prevenirne il pensionamento anticipato.

Purtroppo, ad oggi, non si è arrivati a delineare soluzioni esaustive, ma piuttosto, una vasta gamma di raccomandazioni appropriate per affrontare tale complessità, quali: misure orientate alla salute, ad esempio supporto specialistico sanitario per i lavoratori senior sul posto di lavoro; programmi aziendali ad hoc per affrontare le possibili condizioni di salute di una forza-lavoro matura; e, la realizzazione di un clima organizzativo inclusivo ed orientato alla diversity (Cfr. Tyna Taskila, Victoria Shreeve, Mariarossella Laghini, Stephen Bevan, Living long, working well: Supporting

older workers with health conditions to remain active at work, The Work Foundation, 2015).

Oltre ad essere considerata sotto il profilo socio-demografico, la componente dell'ageing possiede delle implicazioni sulla tipologia dei lavoratori, soprattutto se autonomi.

Osservandole percentuali riportate dall'OECD, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (vedi Tabella 1), si evidenzia la presenza persistente dei lavoratori autonomi, anche in età avanzata, nel corso del tempo. Tale situazione deriva dalla scelta di essi di divenire autonomi dopo la cessazione del rapporto di lavoro precedente, a causa di problemi personali e/o di salute, rappresentando l'ultima chance per rimanere nel mercato del lavoro.

Questa decisione dipende, non solo da un'esigenza finanziaria, ma anche dal significato che il lavoro stesso ha per la persona: esso rappresenta qualcosa di più del semplice significato economico.

È un bisogno che migliora la qualità di vita, portando ad esercitare le proprie capacità, le proprie competenze, al fine di pervenire a qualcosa di meritevole, ma soprattutto, sociale.

Il lavoratore, in forza della sua appartenenza sociale e del reddito che gli procura il lavoro, può fare progetti, programmi per il futuro, che gli permettono di superare il peso delle conseguenze che una malattia cronica o un problema personale può provocare, poiché attraverso il lavoro può desiderare di migliorare le proprie competenze, approfondire e allargare la sua rete di supporto sociale e forse aspirare ad un cambiamento del lavoro stesso.

La sfida dei prossimi anni, pertanto, sarà quella di garantire a tutti i lavoratori autonomi, indipendentemente dalla nazione di appartenenza, condizioni lavorative idonee per prevenire il pensionamento anticipato in età avanzata.

Tabella 1. Panoramica europea della % di occupazione dei lavoratori autonomi dal 2003 al 2013

(Cfr. OECD, Labour Force Statistics: Summary tables, 2016)

2016-11-28_092627

Altra riflessione in merito, che influenza il quadro fin qui descritto, è quella concernente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche in età matura, che è aumentato considerevolmente, avvicinandosi a quella degli uomini.

Il Report della World Economic Forum (WEF) del 2014 evidenzia il gender gap nel mondo: ai primi posti, dopo la prima classificata Islanda, troviamo i paesi scandinavi, in cui la tutela dei diritti femminili e il welfare sono consolidati. Al sedicesimo posto troviamo la Francia, gli Stati Uniti al ventesimo posto, il Regno Unito al ventiseiesimo posto, infine, l'Italia sessantanovesimo posto.

Come evidenzia il Report, a livello globale la disparità di genere delle opportunità lavorative resta molto ampia: in 9 anni si è ridotta solo del 4%.

Oltre ad essere un problema di giustizia sociale, quindi, esso è uno degli ostacoli maggiori alla crescita economica di ogni Paese. Il dibattito sull'occupazione femminile, sull'ageing e sui lavoratori autonomi, rappresentano solo alcune delle sfide del 21 secolo che, per la loro risoluzione, necessitano di interventi sui meccanismi di esclusione e marginalizzazione che il mercato del lavoro pone nei confronti di queste categorie, ostacolando il pieno sviluppo dei talenti, delle potenzialità e abilità.

In conclusione, pur fornendo un quadro sintetico dei temi menzionati, le evidenze descritte ci consentono di rilevare quali siano i temi e problemi del futuro del lavoro che meritano un'adeguata

attenzione attraverso un approccio multi ed interdisciplinare, di un mercato del lavoro efficiente e inclusivo e della conseguente evoluzione del concetto di lavoro sostenibile.

Come sottolinea il Prof. Bevan, il cambiamento demografico che incide sui nuovi modi di lavorare e produrre deve portare gli attori sociali e istituzionali a garantire il “good work”, pensato e ideato non solo in riferimento alle condizioni di lavoro e ai rapporti di lavoro, ma anche in relazione a tutti quei fattori concernenti la qualità del lavoro, ovvero flessibilità, autonomia, giustizia, sviluppo di competenze e di carriera, inclusione della diversity, ecc. in una logica di valorizzazione e fidelizzazione delle risorse umane (Cfr. L. Parker, S. Bevan, Good work and our times, The Work Foundation, 2011).

Demografia e trend del mercato del lavoro: verso un lavoro più sostenibile*

di Federica Romano

*Considerazioni a margine del convegno internazionale ADAPT –
UNIBG ‘Il futuro del lavoro: una questione di sostenibilità’,
Bergamo 10-11 novembre 2016*

Nel corso del convegno internazionale sul «Futuro del lavoro:una questione di sostenibilità», organizzato l'11 e 12 novembre 2016 dall'Università di Bergamo e ADAPT, si è svolto il workshop «Demographic Changes and Labour Market Trends: Towards Sustainable Work», il quale ha offerto un'occasione di confronto sui temi della demografia, in relazione alle dinamiche del mercato del lavoro. La componente demografica, infatti, non soltanto costituisce un importante motore di cambiamento di tali dinamiche, ma può anche rappresentare una chiave di lettura privilegiata per interpretare e analizzare la “nuova” grande trasformazione del lavoro in atto.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41.](#)

Il workshop ha consentito di approfondire alcuni dei principali focus tematici legati al rapporto tra demografia e lavoro: prolungamento delle vite lavorative, invecchiamento della popolazione aziendale, evoluzione dei concetti di luogo e tempo di lavoro, fenomeni migratori e gestione della diversità al lavoro.

Un primo aspetto che è stato approfondito è quello riguardante il crescente invecchiamento della popolazione e il conseguente prolungamento delle vite lavorative a seguito delle riforme pensionistiche. Il tema è stato affrontato da Tatiana Wrocławska, ricercatrice presso la Facoltà di Legge e Amministrazione dell'Università di Łódź, la quale ha posto l'accento sulla necessità di accompagnare alle riforme degli schemi pensionistici, previsioni legali che consentano di adeguare le condizioni di lavoro ai bisogni dei lavoratori più anziani.

La ricercatrice, partendo dal presupposto che il prolungamento delle vite lavorative sia possibile soltanto dando ai lavoratori più anziani la possibilità di usufruire di accordi di lavoro flessibile, ha posto il seguente interrogativo: è giusto prevedere un trattamento speciale per i lavoratori anziani nell'ambito di tali accordi?

Propendendo per una risposta positiva, la Wrocławska ha prospettato quali potrebbero essere le alternative più adeguate: prevedere disposizioni di legge che comportino soluzioni specifiche in base all'età dei dipendenti; prevedere delle eccezioni alle disposizioni di legge, tenendo conto dell'età dei lavoratori; differenziare il trattamento previsto per i lavoratori anziani in base al tipo di attività lavorativa; consentire ai datori di lavoro e ai lavoratori più anziani di concordare la forma di lavoro flessibile più idonea.

Tuttavia, tutte le soluzioni elencate solleverebbero, nell'opinione della ricercatrice, ulteriori interrogativi, oltre al fatto di comportare un'inevitabile moltiplicazione delle discipline legali. In particolare, si solleverebbero dubbi sulle modalità di regolazione di tale disciplina speciale. Essa dovrebbe essere applicata su richiesta del soggetto interessato, su richiesta dei rappresentanti dei lavoratori, oppure dovrebbe essere prevista dal contratto individuale o collettivo?

Per rispondere a tale quesito la ricercatrice ha sostenuto la necessità di uno studio più approfondito che tenga a mente la realtà e le circostanze specifiche dei singoli Paesi. Ad ogni modo, la Wroclawska ha incoraggiato l'introduzione di previsioni legali che aiutino il prolungamento delle vite lavorative, attraverso la creazione di benefit misurabili per entrambe le parti della relazione contrattuale.

Altro tema trattato nel corso del workshop è quello legato all'evoluzione del concetto di work-life balance, a seguito della crescente difficoltà nel delineare confini esatti tra lavoro e vita privata. Come osservato da Sondes Turki, dottoranda presso la Scuola di Relazioni Industriali dell'Università di Montreal, i nuovi modelli di produzione e organizzazione del lavoro sono caratterizzati da un'interazione sempre maggiore tra la sfera lavorativa e quella personale ed, essendo divenuto possibile lavorare ovunque e senza limiti di orario, sono stati sollevati importanti dubbi su come tale interazione debba essere definita e concettualizzata. La ricercatrice ha, infatti, sottolineato come il tema stia divenendo sempre più rilevante poiché con i modelli di produzione post-industriale, si sta sviluppando una differente idea di work-life balance ed una nuova relazione tra le diverse temporalità.

L'interazione tra lavoro e vita privata è stata sintetizzata dalla dottoranda canadese attraverso le seguenti caratteristiche: la flessibilità dei confini spaziali e temporali e la permeabilità tra le due dimensioni. In relazione a quest'ultimo aspetto, Turki ha precisato come la permeabilità possa a sua volta essere di tre tipologie: spaziale, nel momento in cui il lavoratore è fisicamente collocato in un luogo e psicologicamente impegnato in un altro; temporale, laddove si svolga il proprio lavoro durante le ore extralavorative e viceversa; psicologica, quando una soddisfazione nella sfera lavorativa ha un impatto anche su quella privata e viceversa.

Alla luce di confini sempre più sbiaditi tra le diverse dimensioni, ci si domanda, pertanto, come i momenti di interazione tra lavoro e vita privata debbano essere gestiti e regolati. In tale contesto, secondo la dottoranda, sarà soprattutto compito dei policy makers riuscire ad adattare la cornice legale ed istituzionale al rapporto vita-lavoro che cambia, andando ad agire su due diverse dimensioni: le politiche di regolazione dell'orario di lavoro, attraverso modelli di individualizzati di regolazione dei tempi di lavoro che aiutino a raggiungere un proprio equilibrio; e politiche che puntino ad evitare il conflitto tra impegni lavorativi e familiari, tra cui servizi agevolati di child-care, regimi speciali per congedi familiari, di maternità o di paternità.

Infine, è stato trattato un ulteriore aspetto circa la relazione tra demografia e lavoro, ossia quello riguardante i fenomeni migratori e l'identità culturale. Il tema, di particolare interesse, considerata la composizione sempre più eterogenea della forza lavoro, è stato affrontato da Christiane Liliane Kammogne, dottoranda presso la Scuola di Relazioni Industriali dell'Università di Montreal, la quale ha presentato lo studio condotto con il Professore Alain Mar-

chand, circa la possibile correlazione tra l'identità culturale e l'insorgenza di problemi di salute mentale nel luogo di lavoro. Più precisamente, la ricerca ha avuto lo scopo di comprendere in che misura l'etnia e lo status di immigrazione (Paese di nascita, anno di immigrazione ecc.) possano contribuire allo sviluppo di situazioni di stress psicologico e depressione correlate al lavoro.

Come evidenziato dalla ricerca, la letteratura ha ampiamente documentato quali fattori possono essere associati alla nascita e allo sviluppo di problemi di salute mentale nel luogo di lavoro (carichi di lavoro eccessivi, scarse prospettive di carriera, bassa sicurezza sul lavoro, orari irregolari ecc.). Tuttavia, pochi studi hanno indagato la rilevanza della componente etnica e culturale.

Uno studio del genere, nell'opinione della dottoranda, ha una valenza sia teorica che pratica. Da un punto di vista teorico, la ricerca si propone di determinare se i lavoratori siano esposti ad un carico di stress diverso a seconda della propria identità culturale; oppure se, al contrario, le situazioni di stress siano collegate in generale alle condizioni e alla qualità del lavoro e non a fattori etnici. In termini pratici, invece, lo studio consentirà di ottimizzare gli sforzi di prevenzione dei problemi di salute mentale nei luoghi di lavoro, per meglio definire gli interventi rispondenti a situazioni specifiche di bisogno.

Al momento lo studio, come osservato dalla stessa Kammogne, si basa su risultati parziali, ottenuti analizzando i dati un'analisi condotta dall'agenzia Statistic Canada, attraverso un sondaggio sulle condizioni di salute mentale della popolazione canadese. Dall'analisi emerge, infatti, che le minoranze etniche, gli immigrati, o i discendenti di immigrati, sembrano, in generale, avere una maggiore propensione allo sviluppo di sintomi depressivi e di

stress psicologico rispetto ai lavoratori impiegati nella propria madrepatria.

La dottoranda, pur sostenendo l'estrema rilevanza delle ragioni scientifiche e letterarie che muovono la domanda di ricerca, ha specificato che in questa fase non vi è ancora alcuna ipotesi specifica circa il rapporto tra fattori di stress lavoro correlato, background culturale e problemi di salute mentale e che lo studio richiede ancora risultati empirici convincenti.

Sebbene i vari interventi siano stati caratterizzati da approcci metodologici e tematici differenti, è stato possibile trarre utili spunti per una riflessione collettiva sulla forza trainante della demografia ai fini delle dinamiche evolutive del mercato del lavoro, e sulla necessità di adattare la cornice legale e istituzionale al lavoro che cambia. Riprendendo il tema principale del convegno internazionale, il futuro del lavoro deve essere considerato soprattutto “una questione di sostenibilità”. Ciò si traduce, in relazione al fattore demografico, nell'adeguamento dell'organizzazione del lavoro alle esigenze di una forza lavoro sempre più eterogenea e che richiede risposte individualizzate tanto nel breve quanto nel lungo periodo.

La qualità del lavoro in Europa: i risultati della sesta indagine Eurofound*

di Federica Romano

Il raggiungimento degli obiettivi delle attuali politiche del lavoro, tra cui l'aumento dei livelli occupazionali, il prolungamento delle vite lavorative, lo sviluppo di produttività e innovazione, e l'adeguamento alla sfida della digitalizzazione, dipende non soltanto dalle dinamiche esterne del mercato del lavoro ma anche e soprattutto dalla creazione di modelli organizzativi che garantiscano una rinnovata centralità della persona e del suo lavoro.

È partendo da tale presupposto che l'**Eurofound, Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro**, si ripropone di fornire periodicamente (ogni 5 anni) una panoramica generale sulle condizioni di lavoro in Europa, allo scopo sia di fotografare l'eterogenea forza lavoro europea suddivisa per Paese, settore, genere e fascia d'età, sia di valutare gli aspetti che concorrono a determinare la complessa definizione di qualità del lavoro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 dicembre 2016, n. 43](#).

[La sesta indagine europea sulle condizioni di lavoro](#) (EWCS), pubblicata il 17 novembre 2016, è stata svolta nel 2015 in 35 Paesi (i 28 Stati Membri dell'Unione Europea, gli Stati candidati all'adesione – Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia- più Norvegia e Svizzera), attraverso interviste a dipendenti e lavoratori autonomi su questioni chiave correlate al lavoro e al posto di lavoro.

Situazione occupazionale in Europa

Nell'introdurre l'indagine, il report Eurofound ha fornito una breve panoramica sui cambiamenti intervenuti nella struttura occupazionale in Europa.

Tra il 2005 e il 2015, il tasso occupazionale delle persone con età compresa tra i 15 e i 64 anni è salito dal 63% al 66%. In larga parte, tale incremento è dovuto ad una maggiore partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, anche se il tasso di occupazione femminile è ancora inferiore di 11 punti percentuali rispetto a quello maschile.

Inoltre, la forza lavoro è divenuta progressivamente più anziana. La percentuale di lavoratori over 50 è decisamente aumentata: è stato registrato, infatti, un incremento dal 24% al 31% in 10 anni. Al contempo, vi è stato un continuo declino nella percentuale di giovani lavoratori (under 35): dal 35% nel 2005 al 30% nel 2015. Per la prima volta in molti anni, la percentuale di lavoratori over 50 è divenuta superiore (seppur in modo marginale) rispetto a quella dei lavoratori under 35.

In relazione, invece, alle tipologie contrattuali più diffuse in Europa, si osserva come i lavoratori autonomi rappresentino il

15% della forza lavoro, i lavoratori a tempo determinato il 12%. Il restante 73% è, invece, composto da lavoratori con contratto a tempo indeterminato o con un altro tipo di contratto (o nessuno). Complessivamente, fatta eccezione per una leggera riduzione nella proporzione di lavoratori autonomi, il quadro non ha subito variazioni significative rispetto al 2000.

In aggiunta, il report Eurofound segnala che, analizzando la diffusione delle varie forme contrattuali in relazione alle caratteristiche individuali (tra cui sesso, età, livello d'istruzione), emergono diversi profili di segmentazione. In particolare, la percentuale di giovani con contratto a tempo determinato (20%) o con altro o nessun tipo di contratto (13%) è doppia rispetto agli altri gruppi d'età. Si riscontra anche una differenza di genere, con il lavoro autonomo a quasi esclusivo appannaggio degli uomini e con una percentuale maggiore di contratti a tempo indeterminato, a termine o altre forme contrattuali (o nessuna) tra le donne. Ma emergono differenze anche in base al livello di istruzione: i contratti a tempo indeterminato sono predominanti tra i lavoratori con livello di istruzione terziaria (72%) o secondaria (67%), mentre solamente 4 lavoratori su 10 (39%) con livello di istruzione primaria sono impiegati a tempo indeterminato.

Le molteplici dimensioni della qualità del lavoro in Europa

Partendo da tale quadro generale sull'evoluzione della struttura occupazionale in Europa, l'indagine Eurofound si è focalizzata sulle condizioni di lavoro e, in particolare, sugli aspetti che concorrono a formare il concetto quanto mai vasto di qualità del lavoro. Nello specifico, sono stati presi in considerazione i seguenti fattori: ambiente fisico, intensità del la-

voro, qualità dell'orario lavorativo, ambiente sociale, competenze e sviluppo, prospettive, guadagni. Tali indici riflettono la natura multidimensionale della qualità del lavoro e il fatto che ciascuna dimensione abbia una propria influenza (positiva o negativa che sia) sulla salute e sul benessere dei lavoratori.

L'indice riguardante l'ambiente fisico valuta i rischi fisici a cui le persone vanno incontro nel luogo di lavoro. **L'analisi mostra che, nel corso degli ultimi 10 anni, in Europa vi è stato un lento ma costante miglioramento in relazione ai rischi connessi all'ambiente di lavoro.** Come prevedibile, i lavoratori nel settore delle costruzioni sono i più esposti ai rischi fisici, mentre i lavoratori impiegati nel settore dei servizi finanziari e in quello dell'educazione sono i meno esposti. I rischi connessi all'ergonomia e alla postura (in particolare, movimenti ripetitivi di mani e braccia) sono i più diffusi in Europa. Il 62% dei lavoratori ha riportato di soffrire di tali disturbi.

L'intensità del lavoro risulta una caratteristica prevalente: il 37% dei lavoratori europei ha riportato di avere scadenze stringenti al lavoro mentre il 34% ha affermato di lavorare a ritmi elevati all'incirca i tre quarti del tempo. Un lavoratore su 10 ha riportato di non avere mai o raramente tempo sufficiente per svolgere il proprio lavoro.

In relazione alla qualità dell'orario lavorativo, la regolarità del numero di ore di lavoro giornaliere e settimanali e l'inizio e la fine della giornata lavorativa a orari fissi rappresentano la norma per gran parte dei lavoratori (75%). Orari di lavoro atipici (tra cui il sabato e la domenica, giornate di lavoro lunghe oltre le 10 ore, lavoro a turni e notturno), sono una caratteristica della vita lavorativa per una percentuale significativa di

lavoratori. Più della metà dei lavoratori ha affermato di lavorare almeno un sabato al mese (52 %), mentre un terzo (32 %) di lavorare 10 ore o più al giorno almeno una volta al mese. Dai risultati dell'indagine emerge anche che per la maggior parte dei lavoratori gli orari sono decisi dai datori di lavoro senza possibilità di effettuare modifiche (56 %), mentre solo un lavoratore su 10 può scegliere tra diversi orari stabiliti dall'azienda.

Con riferimento all'ambiente sociale, dall'indagine è emerso che per il 72% dei lavoratori, i propri colleghi forniscono aiuto e supporto sempre o quasi, mentre soltanto per il 10% ciò non si verifica. **La principale forma di discriminazione al lavoro riportata dall'indagine è quella per età (3%).** La discriminazione di genere è prevalente più tra le donne (3%) che tra gli uomini (1%), mentre la discriminazione connessa a fattori etnici e di nazionalità è stata riportata nel 2% dei casi. Infine, l'1% dei lavoratori ha affermato di aver subito discriminazioni in base alla religione, alla disabilità o all'orientamento sessuale. Sebbene si tratti di percentuali minime, il report evidenzia come l'aspetto discriminatorio costituisca comunque una grave offesa che può avere conseguenze non soltanto a livello personale ma anche collettivo.

In tema di competenze e sviluppo, l'analisi dà evidenza di maggiori possibilità di accesso alla formazione nel corso del tempo: la percentuale di lavoratori che hanno seguito corsi di formazione pagati dal datore di lavoro è aumentata dal 26% al 40% nel periodo 2005-2015. **Tuttavia, l'indagine Eurofound rileva differenze significative nell'accesso alla formazione.** In particolare, si segnala che i lavoratori che ne necessiterebbero maggiormente, hanno minori possibilità di accesso alla formazione: tra questi vi sono i lavoratori a bassa specializzazione e con bassi livelli di istruzione, e quelli con contratti a tempo de-

terminato o contratti part-time. Inoltre, l'analisi mostra, per i gruppi con minori possibilità di accesso alla formazione, anche una minore durata della stessa.

Dall'analisi emerge, inoltre, come il 38% dei lavoratori ritenga che il proprio lavoro offra buone prospettive per un avanzamento di carriera. All'opposto, il 39% dei lavoratori pensa di non avere soddisfacenti prospettive a livello lavorativo (tale percentuale è costituita in larga parte da lavoratori over 50). Il 68% dei lavoratori, inoltre, non ritiene che il proprio posto di lavoro sia a rischio nei successivi sei mesi ed oltre un terzo dei lavoratori pensa di poter trovare un altro lavoro ad un simile salario.

Infine, per quel che concerne i guadagni, il quadro appare fortemente disomogeneo, con la maggior parte dei lavoratori concentrati nella parte bassa della scala reddituale. La quasi totalità dei lavoratori nell'Unione Europea (98%) riceve uno stipendio fisso di base in cambio del proprio lavoro. Le variabili aggiuntive più comuni sono date dagli straordinari (37%), da vantaggi di altra natura (19%) o dal lavoro domenicale (18%). L'indagine Eurofound specifica anche come tali variabili, a partire dal Duemila, abbiano assunto crescente importanza.

Circoscrivere un tema vasto e sfaccettato come quello della qualità del lavoro entro esaustivi parametri di misurazione è senza dubbio un compito complesso, soprattutto considerando la forte soggettività cui esso va incontro.

Ciononostante, monitorare le tendenze riguardanti la qualità del lavoro in Europa consente di individuare i progressi compiuti e le questioni ancora critiche ai fini dell'implementazione di politiche del lavoro europee, na-

zionali e territoriali orientate al lavoratore e al suo benessere in un'ottica di maggiore produttività.

24.

SHARING/ON DEMAND ECONOMY

Proposta di legge sulla *sharing economy*: il grande assente è il “lavoratore”*

di Emanuele Dagnino

La proposta di legge Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione rappresenta il primo tentativo di intervento legislativo in Italia finalizzato alla regolamentazione organica del fenomeno sharing economy.

Pur parlando genericamente di economia della condivisione, il disegno di legge va ad interessarsi principalmente di quella parte for profit della sharing economy, che la letteratura internazionale preferisce chiamare on-demand economy (o anche gig economy, quando si parla di erogazione di servizi). Ciò risulta chiaro nel testo del disegno di legge fin dall'articolo 1, che pone come finalità «la promozione dell'economia della condivisione» e statuisce che a questo fine la legge «reca misure relative alla gestione e all'utilizzo delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e di servizi che operano su mercati a due versanti e fornisce strumenti atti a garantire la trasparenza, l'equità fiscale, la leale concorrenza e la tutela dei consumatori». Ed è evidente come il rife-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 marzo 2016, n. 8.](#)

rimento della disciplina dettata dalla proposta di legge sia quello di un fenomeno a mercato, occupandosi, tra l'altro, dei compiti dell'Autorità Garante della Concorrenza e dei profili fiscali, parlando di «reddito da attività di economia della condivisione non professionale».

A livello definitorio (art. 2, comma 1, lettera a)), il progetto di legge si esprime in termini assai generici. L'economia della condivisione è definita come «l'economia generata dall'allocazione ottimizzata e condivisa delle risorse di spazio, tempo, beni e servizi tramite piattaforme digitali». In questa stessa sede, si specifica che le piattaforme sono abilitatori del contatto tra utenti e che è a questi ultimi che appartengono i beni che portano valore alla piattaforma.

Ancor più interessante, però, è la statuizione per cui «[t]ra gestori e utenti non sussiste alcun rapporto di lavoro subordinato», completata dall'esclusione dal campo di applicazione di quelle «piattaforme che operano intermediazione in favore di operatori professionali iscritti al registro delle imprese».

Il riferimento al lavoro non stupisce: se infatti una condivisione di beni che produca reddito sembra potersi definire tecnicamente una locazione, una erogazione di servizi da parte di un "utente operatore" – così vengono definiti i soggetti che coprono il lato dell'offerta di questi mercati – rappresenta una prestazione di lavoro. Da questo punto di vista, la proposta di legge, merita quindi una lettura giuslavoristica.

In questa chiave si può affermare come il grande assente dalla proposta sia proprio il lavoratore. È la relazione illustrativa che lo riconosce, laddove rinvia ad una riflessione più profonda e specifica «il complesso tema riguardante lo status giuridico e la tutela del lavoratore che opera attraverso le piattaforme di sharing economy». Come si è avuto modo di approfondire in altra sede (si veda Lavoro e lavoratori nella sharing/on-demand economy, La

Grande Trasformazione – Il Sole 24 Ore, 22 giugno 2015), la posizione del lavoratore all'interno della on-demand economy, presenta alcuni peculiari caratteri che ne comportano una condizione di debolezza e si possono sintetizzare intorno a tre poli in particolare: sicurezza economica e salute del lavoratore, reputazione e formazione. A questi tre poli, se ne deve aggiungere un altro, che rappresenta al contempo una debolezza e una causa delle altre condizioni di debolezza del lavoratore, ovvero la difficoltà a formare una voce collettiva.

Queste condizioni sono il portato di dinamiche che si ricollegano da un lato alle modalità di funzionamento della piattaforma e dall'altro alla cornice legale di riferimento: i lavoratori della on-demand economy sono classificati come lavoratori autonomi, non accedendo così alle tutele del diritto del lavoro. Non è un caso, allora, che in alcuni paesi (soprattutto negli USA) si stiano moltiplicando azioni volte alla riclassificazione del proprio rapporto di lavoro, in modo da ottenere le tutele della disciplina lavoristica. D'altronde il rapporto con la piattaforma si inserisce in una area grigia in cui le tradizionali categorie del diritto del lavoro si muovono con grande incertezza, presentando al contempo dei tratti di flessibilità e autonomia propri dei rapporti di lavoro autonomo e aspetti di dipendenza più simili ad un rapporto di lavoro subordinato.

Pur non interessandosi degli aspetti di disciplina del rapporto tra piattaforme e utenti operatori da un punto di vista lavoristico, al fine di promuovere la diffusione della economia della condivisione il progetto di legge, con l'inciso sopra citato – oltre a escludere gli operatori professionali iscritti al registro delle imprese – statuisce che tra utenti e piattaforma non sussiste alcun rapporto di lavoro subordinato. Con questa previsione, gli estensori sembrano voler eliminare ogni dubbio circa la possibilità di riclassificazione del rapporto di lavoro, che viene visto come un ostacolo

alla diffusione di questa forma di economia, dando riconoscimento alla classificazione operata dalle piattaforme. Nel farlo, però, il progetto di legge preclude l'unica strada attualmente azionabile dai lavoratori al fine di ottenere delle tutele. Rinviando in sede di relazione illustrativa a necessari approfondimenti per la normativa lavoristica, gli estensori si limitano ad approntare, per contro, una disciplina di carattere generale relativa all'utente operatore (a prescindere dal fatto che condivida beni o servizi) che seppur affronti alcune tematiche di sicuro interesse per il miglioramento della condizione dei lavoratori¹, non è comunque in grado di garantir loro una adeguata tutela.

Senza entrare nel merito delle singole tutele e degli specifici aspetti di disciplina, e senza approfondire i potenziali problemi rispetto al principio di indisponibilità del tipo contrattuale di una tale operazione di esclusione dalla disciplina del lavoro subordinato, a destare preoccupazioni è il metodo attuato, ovvero quello di procedere con una parte della disciplina del fenomeno (quella che consente l'apertura ad un mercato in espansione), disinteressandosi di altri pressanti profili di interesse dello stesso (gli aspetti lavoristici individuati).

Nella relazione illustrativa si richiamano le parole del Comitato europeo delle regioni, che ha avuto modo di sottolineare, all'interno di un parere approvato nella sessione plenaria degli scorsi 3 e 4 dicembre, che l'economia della condivisione «può generare nuovi posti di lavoro di qualità». Questa prospettiva trova spazio nel progetto di legge all'art. 1 dedicato alle finalità, laddove si prevede che la promozione della diffusione di questo modello economico è volta a favorire, tra le altre cose, «nuove opportunità di crescita, occupazione e imprenditorialità basate su un modello di sviluppo economico, ambientale e sociale sostenibile».

Se davvero l'obiettivo è quello di aiutare a costruire un modello economico sostenibile anche dal punto di vista dei lavoratori, la regolazione del fenomeno sharing economy non può prescindere da una prospettiva integrata sul tema, che sia in grado di interessarsi dei suoi aspetti a 360 gradi, e, in particolare, da una attenta riflessione sugli aspetti di regolazione del lavoro. Altrimenti ci si ritroverà di fronte, come in questo caso, a previsioni relative alla tassazione dei redditi conseguiti dai lavoratori della on-demand economy, senza interessarsi degli aspetti previdenziali di tali prestazioni, dei possibili comportamenti discriminatori di cui possano essere vittima i lavoratori, degli aspetti relativi alla loro salute o, per fare un ultimo esempio, della possibile race to the bottom quanto ai corrispettivi.

La classificazione giuridica del lavoro ai tempi della *on-demand economy*: una lezione americana *

di Emanuele Dagnino

Mentre legislatori e sindacati, in tutto il mondo, nonostante alcuni primi tentativi, ancora faticano a capire come intervenire sulla tematica del lavoro on-demand (quello fornito attraverso applicazioni e piattaforme informatiche come Uber, Taskrabbit e Co.) e mentre ancora il dibattito pubblico europeo sembra interessarsi più ai temi della concorrenza piuttosto che alle dinamiche lavoristiche (si pensi alla proposta di legge italiana denominata Sharing Economy Act), alcune importanti novità per i lavoratori della on-demand economy discendono da fonti atipiche. Si tratta dei settlements, ovvero degli accordi con i quali le parti decidono di concludere la controversia senza arrivare a sentenza.

Come è noto contro le piattaforme della on-demand economy sono sorte numerose controversie dirette ad ottenere la riclassificazione come lavoro subordinato del rapporto tra i lavoratori e la piattaforma. Anche se alcune aziende che forniscono servizi on-demand hanno preferito adottare un modello che prevede

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 aprile 2016, n. 14.](#)

l'assunzione come dipendenti dei propri lavoratori (si pensi, tra gli altri casi, a Managed by Q), molte aziende – e tra queste ci sono sicuramente quelle con il maggior numero di lavoratori – fondano il proprio business sulla classificazione dei lavoratori come autonomi.

Tale classificazione è stata presto oggetto di controversie e rappresenta sicuramente uno dei profili centrali nella discussione lavoristica del fenomeno in tutte le diverse sedi in cui essa sta avvenendo (politica, giudiziale, accademica). Le caratteristiche del modello di business utilizzato da queste piattaforme sono tali che i criteri ed i test utilizzati per stabilire la corretta classificazione dei lavoratori risultano inadeguati, non potendo fornire una risposta univoca e chiara al quesito. Alcune caratteristiche spingono, infatti, verso l'autonomia (es. libertà di scegliere se, quando e dove lavorare), mentre altre (es. sistemi di controllo della prestazione basati su feedback e rating) porterebbero ad una riconduzione al lavoro subordinato. Definire in un senso piuttosto che nell'altro tale questione ha conseguenze fondamentali, dal momento che la maggior parte delle tutele sono riconosciute ai lavoratori qualora assunti come lavoratori subordinati.

È importante, di conseguenza, inquadrare il ruolo di questi accordi all'interno del discorso giuslavoristico (per lo più statunitense, essendo qui più sviluppato) sull'economia on-demand. Negli ultimi mesi due delle maggiori piattaforme, ovvero Lyft e Uber (tra loro in competizione nel mercato del ridesharing), sono giunte a concludere degli accordi per risolvere la controversia coi ricorrenti rispetto alla corretta classificazione dei lavoratori, prima che essa potesse essere decisa da un giudice. A questo proposito si potrebbe parlare di “strategia del settlement” (per precisione va detto che una dinamica simile aveva già interessato

un'altra piattaforma del settore on-demand online in passato: Crowdfunder).

Innanzitutto occorre sottolineare che le procedure per l'approvazione del concordato tra le parti sono ancora in corso in entrambi i casi: per quanto riguarda Lyft una prima ipotesi di accordo è stata ritenuta inadeguata dal giudice (principalmente per motivi di quantificazione del risarcimento).

Ma quali sono le caratteristiche e gli effetti di questi accordi?

A livello contenutistico si possono distinguere una parte di tipo strettamente economico e con effetti interni alle parti in causa (liquidazione di un risarcimento nei confronti dei ricorrenti) e una parte che incide sul modello di business e con effetti che si ripercuotono su tutti gli utenti della piattaforma, al di là della partecipazione o meno alla controversia.

La parte di maggiore interesse è sicuramente la seconda. Da questo punto di vista si possono leggere i contenuti di maggior effetto a livello di modello economico. Da un lato, non essendo risolta la questione relativa allo status dei lavoratori, permane l'agibilità del modello economico proposto dalle piattaforme, anche se essa potrebbe essere intaccata da nuove controversie che potrebbero sorgere in materia. Dall'altro, si prevedono delle modifiche alle modalità di funzionamento delle piattaforme nell'ottica di un miglioramento delle condizioni dei lavoratori (un nodo fondamentale, trattato da entrambi gli accordi, è quello relativo a modalità e criteri di esclusione o sospensione degli utenti-lavoratori dalle attività della piattaforma; altri punti di interesse riguardano la risoluzione di eventuali controversie tra piattaforma e lavoratori).

Al di là dei giudizi relativi a chi risulti vittorioso a fronte degli accordi (cosa ben difficile da stabilire – salvo quanto espresso da Judge Chhabria nel rigettare l'ipotesi proposta nel caso Lyft – dal momento che l'alea della definizione della controversia gravava su entrambe le parti), alcune considerazioni sono opportune.

In primo luogo, se è pur vero che l'azienda mantiene l'utilizzabilità del modello di business, questa è sicuramente una conquista provvisoria, dal momento che una nuova controversia potrebbe risollevare la questione e concludersi con una riclassificazione dei lavoratori.

In secondo luogo, occorre chiedersi se le modifiche attuate dalla piattaforma, oltre che comportare un miglioramento delle condizioni dei lavoratori, possano potenzialmente avere effetti sulla classificazione degli stessi. È un quesito fondamentale, perché evidenzia come si tratti di modelli organizzativi in continua evoluzione e quindi passibili di diversa collocazione a seconda dello stato di evoluzione cui si riferisca la conclusione della controversia. Non solo, quindi, le diverse piattaforme utilizzano versioni del modello di business diverse con implicazioni importanti rispetto alla configurabilità di un rapporto di lavoro subordinato tra piattaforma e lavoratore, ma le singole piattaforme si trasformano (anche in ragione delle controversie), con esiti di ulteriore incertezza rispetto alla valutazione del modello.

La “strategia del settlement”, allora, potrebbe a livello di effetti ritenersi come una prassi dilatoria che consenta alle piattaforme di continuare ad operare con il proprio modello e al contempo procedere con azioni di lobbying, ma anche con aggiustamenti

parziali, al fine di ritagliarsi una vantaggiosa operatività al di fuori delle normative giuslavoristiche tradizionali.

Questo porta a maggior ragione a ritenere, che, se si vuole dare risposta alle esigenze dei lavoratori della on-demand economy, la via della riclassificazione giudiziale non è quella adatta e che è, quindi, richiesto uno sforzo al legislatore per rispondere a queste dinamiche, con una disciplina che sappia regolare un fenomeno in evoluzione, conformandolo ai migliori interessi della società, ma senza soffocarlo.

Per questo motivo si può ritenere che un'azione legislativa che abbia queste finalità debba muoversi in un orizzonte di senso più ampio di quello della on-demand economy per come oggi individuata, collegandola ad altri fenomeni che caratterizzano il mercato del lavoro di oggi (tra questi, sicuramente la crescita dei cosiddetti alternative work arrangements) in modo tale da approntare risposte che siano utili al mercato del lavoro in generale e sappiano sopravvivere alle repentine trasformazioni che lo interessano.

A livello di dettaglio, ovvero di risposta a specifiche peculiarità del modello economico, essa dovrà caratterizzarsi per flessibilità, considerato che aggiustamenti e modifiche potrebbero essere richiesti repentinamente. Allora fondamentale potrà essere l'apporto delle parti sociali e, di conseguenza, necessario un intervento volto ad attivarle in questo senso, rimuovendo gli ostacoli legali che impediscono il loro operare.

Sharing economy e lavoro: cosa dice l'Europa?*

di Emanuele Dagnino

Con la Comunicazione COM(2016)356 – A European agenda for the collaborative economy – la Commissione Europea prende posizione sull'ampiamente dibattuto tema della sharing economy, enucleando linee guida e orientamenti di tipo legale e di policy diretti alle autorità pubbliche, agli operatori del mercato e ai cittadini interessati.

Prima ancora di analizzare i diversi profili trattati, con particolare riferimento a quelli con ripercussioni lavoristiche, occorre sottolineare come la Commissione abbia optato per l'adozione di uno strumento di soft law, nell'intervenire su questa tematica oggetto di discussioni molto accese. Come sottolineato all'interno della Comunicazione si tratta, quindi, di uno strumento non vincolante per gli Stati Membri. Ciononostante è sicuramente un intervento di estremo interesse che oltre ad offrire un'analisi sulle modalità applicative delle normative europee rilevanti suggerisce alcuni possibili indirizzi per le attività di regolamentazione interna.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 giugno 2016, n. 20](#). Pubblicato anche in [Nòva, 4 giugno 2016](#).

In primo luogo da sottolineare l'uso dell'espressione *collaborative economy*. Data la confusione definitoria che ancora permea la tematica, è utile chiarire la *working definition* utilizzata all'interno della comunicazione: «con l'espressione *economia collaborativa* si fa riferimento a quei modelli di business in cui le attività sono agevolate dall'uso di piattaforme collaborative che producono un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni e servizi spesso forniti da privati». Tre sono gli attori coinvolti: coloro che forniscono beni e servizi (*provider*), che possono operare in via occasionale o professionale; coloro che ricevono i beni e servizi (*user*); l'intermediario che rende possibile il contatto tramite una piattaforma online. Le transazioni possono avere o meno fine di lucro.

In via introduttiva, si riconosce che l'economia collaborativa può rappresentare un importante fattore per la crescita economica e la creazione di impiego, nonché per le possibilità di scelta dei consumatori e per un uso sostenibile delle risorse nella direzione di una economia circolare. Allo stesso tempo si sottolinea che il quadro legale attuale è incerto e limita il suo sviluppo e che potrebbe essere sfruttato per evitare l'applicazione di discipline dirette alla salvaguardia del benessere pubblico. La comunicazione, di conseguenza, nell'affrontare i diversi profili, cerca di mantenere una posizione di equilibrio tra un approccio abilitante verso le opportunità e le promesse del fenomeno e uno volto alla tutela della posizione dei diversi soggetti interessati (operatori del mercato, consumatori e lavoratori).

Gli aspetti chiave individuati sono quelli relativi ai requisiti di accesso al mercato, ai regimi di responsabilità, alla protezione dei consumatori, allo status dei lavoratori che operano sulle piattaforme e al trattamento fiscale. Numerosi sono i profili di interes-

se rispetto alla posizione dei lavoratori dentro e fuori dalla piattaforma: di particolare rilievo quelli connessi ai requisiti di accesso al mercato e allo status giuridico dei lavoratori.

Rispetto alla tematica dei requisiti di accesso, la questione riguarda l'applicabilità degli stessi tanto alla piattaforma quanto a coloro che grazie alla stessa forniscono servizi.

Quanto ai secondi, la comunicazione ricorda che ai sensi della disciplina europea requisiti di accesso, licenze ed autorizzazioni possono essere imposte a fornitori di servizi soltanto laddove essi siano non discriminatori, finalizzati al perseguimento di un obiettivo di interesse pubblico e proporzionati rispetto a tale fine. Nella loro opera di monitoraggio rispetto al permanere della ragionevolezza dei vincoli posti, le autorità nazionali dovranno, secondo la Commissione, considerare le specifiche caratteristiche del nuovo modello economico e il principio secondo cui «divieti assoluti e restrizioni quantitative di un'attività costituiscono normalmente misure di extrema ratio». Uno strumento utile per valutare l'applicabilità dei vincoli relativi all'accesso al mercato è quello di distinguere attività occasionali e professionali: a fronte delle diverse discipline applicate negli Stati membri, si sottolinea la ragionevolezza dell'imposizione di soglie quantitative (riferibili tanto ai guadagni, quanto a limiti temporali).

Quanto alle piattaforme, si afferma che la sottoposizione delle stesse ai limiti e alle autorizzazioni di accesso al mercato dipende dalla natura dell'attività prestata: laddove la piattaforma offra un servizio di tipo informatico, le limitazioni sono escluse, se non in via eccezionale. Diversamente in alcuni casi, si può ritenere che la piattaforma non si limiti ad offrire un servizio di intermediazione, ma che essa stessa fornisca il tipo di servizio intermediato: in

questo caso potrà essere tenuta a rispettare le condizioni di accesso.

Per determinare quando ci si trovi in questa seconda ipotesi, si deve fare riferimento al livello di controllo ed influenza che la piattaforma ha sul fornitore del servizio, con particolare attenzione alla fissazione del prezzo della transazione, alla determinazione di condizioni chiave rispetto al rapporto tra fornitore e consumatore (modalità della prestazione e sua obbligatorietà per esempio) e alla proprietà delle risorse fondamentali per la fornitura del servizio. Altri criteri che possono essere presi in considerazione all'interno di questa analisi necessariamente casistica riguardano l'assunzione dei rischi e dei costi relativi all'attività e la presenza di un rapporto di lavoro tra piattaforma e lavoratore.

Risulta interessante collegare questo ragionamento ad un punto qualificante della Comunicazione rispetto al lavoro nella sharing economy, ovvero quello relativo alla classificazione dei lavoratori. Analizzando i criteri proposti dalla Commissione per valutare la presenza di un rapporto di lavoro subordinato nell'ambito dell'economia collaborativa ai sensi della disciplina europea, si può riscontrare come il ragionamento sui criteri per determinare il livello di controllo sul fornitore sia sostanzialmente omogeneo rispetto a quello relativo ai criteri che vengono riconosciuti anche dalla Commissione, come quelli chiave per la valutazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente a livello europeo. La subordinazione, secondo la Comunicazione si riscontra, laddove il fornitore del servizio opera «sotto la direzione della piattaforma collaborativa, determinando quest'ultima la scelta dell'attività, la remunerazione e le condizioni di lavoro».

In questo senso si può leggere una continuità con le diverse cause intentate contro le aziende della sharing economy, tanto sui profili lavoristici che su quelli della concorrenza: la soluzione ruota intorno alla valutazione del servizio offerto dalla piattaforma. Il caso più famoso è quello di Uber: si tratta di un mero servizio informatico di intermediazione oppure l'azienda fornisce un servizio di trasporto? La Comunicazione nel fornire questa chiave di lettura esplicita una via per pervenire alla soluzione – particolarmente interessante l'indicazione relativa alla retribuzione – e allo stesso tempo evidenzia quel genetico legame che esiste tra le discipline della concorrenza e quelle lavoristiche.

La Commissione aggiunge altri due criteri per valutare la presenza di un rapporto di lavoro: la natura del lavoro, che deve essere non meramente marginale o accessoria (requisito di carattere quantitativo, non di per sé decisivo) e la presenza di una remunerazione (profilo che configura la rilevanza giuridica del lavoro prestato, determinando la riconduzione a rapporti di lavoro o di mera cortesia).

La Comunicazione, invece, pur riconoscendo l'impatto del fenomeno "sharing economy" sulle discipline lavoristiche, non si esprime nel merito delle soluzioni per affrontare le nuove sfide da questo sollevate. Da un lato ricorda come la macrotematica della trasformazione del lavoro e dei suoi effetti sulla normativa sia al momento affrontata nell'ambito della consultazione pubblica relativa all'European Pillar of Social Rights. Dall'altro richiama la necessità che gli Stati membri verifichino l'adeguatezza delle proprie discipline per rispondere alle differenti necessità di lavoratori subordinati ed autonomi impegnati nell'economia collaborativa e alla innovativa natura dei modelli di business utilizzati dalle piattaforme, nonché a fornire delle indicazioni rispetto

all'applicabilità delle normative lavoristiche in essere al lavoro nella sharing economy. È questo il nodo fondamentale affinché la collaborative economy possa avere quello sviluppo responsabile auspicato dalla stessa Commissione.

Proprio quello relativo al trattamento del lavoro, d'altronde, è il profilo di debolezza che si aveva avuto modo di sottolineare rispetto alla proposta di legge italiana sulla sharing economy (cd. Sharing Economy Act).

Le linee guida si offrono, dunque, come strumento importante per il legislatore italiano per fare un check della propria attività in questo ambito.

Se sotto alcuni aspetti, esse offrono maggiore solidità e indirizzi di interesse per quanto già in discussione (anche al di là della proposta: si pensi alle discipline di settore come nell'ambito dei trasporti), le esigenze sottolineate dalla Comunicazione in tema di lavoro richiamano il legislatore ad una attenzione specifica al profilo della disciplina giuslavoristica del lavoro nella economia della collaborazione..

Note a margine della sentenza Uber UK*

di Emanuele Dagnino

Dopo che l'Italia si è confrontata con la vicenda Foodora (ne ho scritto qui), che ha aperto più che mai il dibattito sul tema del lavoro nella on-demand o gig economy, la notizia del momento nel settore arriva dall'estero e precisamente dal Regno Unito, dove una sentenza del Tribunale del Lavoro ha riconosciuto agli autisti di Uber la classificazione di workers (e non quella carente di protezioni di lavoratori autonomi), classificazione che gli permette di godere di alcune importanti tutele (tra cui quelle relative al salario minimo e ai tempi di lavoro), ma non di tutta la disciplina lavoristica riservata agli employee (i nostri lavoratori subordinati). A scanso di equivoci va segnalato che si tratta di una sentenza non definitiva e che verrà impugnata dalla società.

Gli spunti di riflessione provenienti dalla lettura delle quaranta pagine di sentenza sono davvero molteplici.

Queste brevi note, piuttosto che sulle motivazioni che hanno portato alla riclassificazione dei driver come workers – che pur di grande interesse si pongono in tendenziale continuità con argomentazioni che già sono state proposte con riferimento alla pri-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36.](#)

ma casistica e alla riflessione che ne è scaturita in tantissimi ordinamenti – vogliono concentrarsi su due passaggi della sentenza che potrebbero ad una prima analisi sfuggire.

Il primo passaggio che si vuole commentare è al § 97, dove la sentenza si premura di specificare che «nessuno dei nostri ragionamenti deve essere inteso nel senso di porre indubbio che i convenuti avrebbero([1]) potuto ideare un modello di business che non comportasse l'impiego ([2]) dei drivers. Abbiamo solamente concluso che il modello prescelto non fosse tale da raggiungere tale scopo» ([3]).

Al di là delle vicende giudiziali della presente causa, è la sentenza stessa ad ammettere chiaramente che possano esistere (ed in effetti esistono) dei modelli di business all'interno dei quali i lavoratori della gig economy non siano da considerarsi workers e, quindi, possano essere considerati lavoratori autonomi. Questo è da sottolineare per evitare l'assunto per cui la riclassificazione dei lavoratori della on-demand economy come “dipendenti” possa essere la soluzione ai problemi riscontrati dai lavoratori che vi operano e che ben sono stati sottolineati dalle abbondanti analisi sul caso Foodora. Sebbene in alcuni casi i rapporti di lavoro tra piattaforma e lavoratori possano e debbano essere ricondotti al lavoro “dipendente”, questo non significa che la riflessione sulla necessità di ripensare le tutele dei lavoratori possa fermarsi, dal momento che molti lavoratori in questo ambito soffrirebbero simili problematiche, ma senza godere di protezioni, laddove il concreto atteggiarsi del modello di business e dei rapporti possa dirsi conforme a rapporti di lavoro autonomo.

Il secondo aspetto che si vuole qui sottolineare si riconnette ad alcune riflessioni che come Scuola di Dottorato abbiamo affron-

tato nell'ambito di un recente seminario tenuto dal prof. Vincenzo Bavaro (qui un resoconto ragionato degli spunti offerti dal seminario, curato da Roberto Arcidiacono) rispetto al valore del tempo nei rapporti di lavoro, e ad alcune recenti analisi rispetto alla nozione di disponibilità al lavoro (si vedano i contenuti del Vol. 32, n. 3 dell'International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations).

Definito lo status dei lavoratori, la sentenza si interessa, infatti, del fattore tempo nell'ambito del "lavoro su piattaforma", dimostrando le difficoltà delle tradizionali normative e delle relative nozioni nel rispondere alla sua nuova realtà.

Dapprima si interrogano sul quando debba considerarsi che l'autista stia lavorando: mentre la parte resistente sostiene che si possa considerare lavorativo solo il tempo in cui l'autista sta operando un trasporto di un passeggero, la pronuncia si muove diversamente.

Secondo la decisione si deve ritenere che il driver stia lavorando per Uber quando l'applicazione sia attiva, si trovi nel territorio dove è previsto che possa utilizzare la App e sia pronto e disponibile ad accettare il trasporto proposto (§100): si sottolinea che per il servizio di Uber la disponibilità di un certo numero di driver in un determinato tempo è necessaria e di conseguenza, come «l'essere disponibile sia una parte essenziale del servizio che l'autista rende a Uber». È una considerazione che ci sembra conforme a quanto recentemente ricordatoci dal prof. Bavaro per cui l'orario di lavoro effettivo perde di rilievo e mostra la sua natura convenzionale, risultando più opportuna l'adozione di un concetto di tempo collegato all'utilità che esso fornisce alla organizzazione produttiva, utilità che sempre più spesso deriva dalla di-

sponibilità del lavoratore (conformemente, tra gli altri, Genin, 2016, in IJCLLIR).

Il ragionamento sui tempi del lavoro nella on-demand economy, merita secondo chi scrive, ulteriori approfondimenti, risultando assai complessa la sua soluzione e molteplici i punti di tensione. E ciò sembra essere riconosciuto dalla sentenza che, dopo aver sostenuto di ritenere lavorativo anche il tempo in cui un autista ritorni da un trasporto che l'ha portato fuori area, all'interno dell'area in cui presta il servizio (§101), aggiunge che laddove la loro prima considerazione dovesse essere ritenuta errata, si debba considerare lavorativo per lo meno il tempo dall'accettazione della corsa (non dall'inizio del trasporto del passeggero) al momento del suo termine.

La sentenza torna ancora sul punto successivamente (§ 120 e ss.) concentrandosi sul tempo di lavoro con riferimento al WTR (Working Time Regulations), rigettando la posizione di parte attrice che lo vorrebbe esteso dal momento in cui l'autista lascia la propria abitazione fino a quando vi fa ritorno, sulla scorta di una recente sentenza della Corte Europea di Giustizia, che il Tribunale non ritiene rilevante nel caso di specie (si tratta di C-266/14, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.) v Tyco Integrated Security Sl et al., 10 settembre 2015).

Infine, il tema del tempo di lavoro viene sollevato in un'altra dimensione, quella relativa alle modalità di applicazione del salario minimo, dove ancora si palesano le difficoltà della normativa e delle tradizionali categorie. La questione è se le ore di lavoro prestate per Uber, debbano essere considerate ai sensi della normativa “salaried hours work”, “time work”, “output work” o “un-

measured work”. In sintesi si tratta, rispettivamente, di lavoro remunerato: sulla base di un forfait orario annuale; su base oraria; in base alla misura del prodotto dell’attività (numero di pezzi, numero di compiti; riconducibile al nostro cottimo); in modo diverso dai precedenti. Procedendo per esclusione il Tribunale afferma che gli autisti prestino unmeasured work, non ritenendo applicabili le altre forme di remunerazione, ma astenendosi dal definire come tale modalità debba essere applicata.

Concludendo, ci sembra di poter dire che i due aspetti posti in rilievo abbiano un profilo importante di continuità: nonostante siano gli organi giudiziari in prima linea ad affrontare la trasformazione del lavoro e i nuovi problemi regolatori, essi non sembrano avere, neanche in un ordinamento di common law, gli strumenti più adatti al fine di rispondere alle nuove sfide della gig economy e del mondo del lavoro in generale. La posizione attendista del legislatore e, almeno tendenzialmente, dei sindacati, per quanto comprensibile, data la difficoltà di regolare fenomeni nuovi e in continua evoluzione, fa in modo che questa parte della economia si muova all’interno di confini indefiniti ed in spazi regolatori ambigui e per molti tratti inadatti. Si tratta di una stasi che colpisce non soltanto i lavoratori, ma anche il funzionamento ottimale dell’economia e ci si deve augurare che possa terminare al più presto, grazie anche al contributo sempre più corposo della riflessione dottrinale giuslavoristica.

Il sistema *platform labor* tra discriminazioni e sfruttamento della forza-lavoro*

di Giusy Tomasello

*Considerazioni a margine del convegno internazionale ADAPT –
UNIBG ‘Il futuro del lavoro: una questione di sostenibilità’,
Bergamo 10-11 novembre 2016*

Mentre le vicende legate a Foodora e Uber continuano a riecheggiare nelle cronache giornalistiche (cfr., al riguardo, E. Dagnino, Nuovi e vecchi paradigmi nella vicenda Foodora, in Bollettino Adapt n. 34/2016 e Note a margine della sentenza Uber UK, in Bollettino Adapt n. 36/2016), il dibattito che ruota attorno alla nuova sharing/gig/on-demand economy si arricchisce di ulteriori sfaccettature e contenuti, oggetto di analisi da parte di esperti di oltre 70 Paesi, intervenuti al convegno internazionale “Nel cuore della nuova Grande Trasformazione”, organizzato il 10, 11 e 12 novembre dall’Università di Bergamo e ADAPT.

In realtà, però, non tutto ciò che interessa il sistema economico on-demand ha esattamente il sapore della novità, come dimostra-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41](#).

to da Niels van Doorn (University of Amsterdam) proprio in occasione delle giornate di confronto interdisciplinare in chiave comparata sul tema “Futuro del lavoro: una questione di sostenibilità”.

Ed infatti, lo studio del funzionamento delle piattaforme digitali nelle quali vengono coinvolte prestazioni lavorative offre, a sua volta, lo spunto per approfondire problematiche tristemente note nel panorama lavoristico, quali le discriminazioni e lo sfruttamento perpetrati sulla base del genere e della razza.

Value, visibility, violence: sono questi i tre concetti chiave che, secondo van Doorn, si intrecciano e concorrono a delineare il sistema del lavoro su piattaforma, che accompagna l'avvento della on-demand economy.

Più precisamente, le piattaforme informatiche che offrono un servizio di mediazione tra domanda e offerta di lavoro (platforms labor) integrerebbero, con particolare riferimento ai c.d. low-wage service workers, una nuova ed ulteriore modalità di sfruttamento fondato sul genere e sulla razza. Si tratterebbe, quindi, di una nuova versione di pratiche culturalmente radicate, ricostruite da van Doorn con particolare riferimento al contesto socio-economico statunitense, ma che, a ben vedere, si attagliano, *mutatis mutandis*, anche alla storia di altri Paesi occidentali.

Secondo il ricercatore olandese, infatti, la discriminazione e lo sfruttamento che oggi hanno luogo nell'ambito delle piattaforme on-line sono riconducibili alla storia del lavoro domestico ed alla concezione che di esso è stata tradizionalmente assunta nel panorama statunitense. Lì, infatti, vigeva una netta differenziazione tra le attività che occupavano le donne bianche, dedite ai loro doveri di mogli e madri ed impegnate in attività ricreative e nella beneficenza, e quelle cui, viceversa, erano confinate le donne di colore

(spesso immigrate clandestine), destinate a faccende ben più faticose e servili.

L'evoluzione di questo stato di cose, protrattosi concettualmente invariato fino ai nostri giorni, avrebbe poi trovato terreno fertile in tempi relativamente recenti, per effetto della sfavorevole congiuntura economica, che ha creato le condizioni idonee per la segmentazione del mercato del lavoro, nel segno della flessibilità e della precarietà, e per lo sviluppo dell'on-demand business model.

Delineato un siffatto quadro, van Doorn evidenzia, quindi, come la forza-lavoro impiegata per il tramite delle suddette piattaforme sia destituita di valore e ridotta ad un mero servizio. Né potrebbe essere altrimenti, visto il modo in cui, nell'economia on-demand, si dispiega la relazione tra valore e visibilità dell'individuo: pregiudizi radicati, infatti, inducono a non prestare la dovuta attenzione alla controparte del rapporto, che inevitabilmente finisce per identificarsi in un semplice mezzo per il soddisfacimento di un proprio interesse. Del resto, come si può conoscere o riconoscere il valore di qualcosa che non si può o non si vuole vedere? Come può essere promossa l'uguaglianza se il lavoro, in particolare femminile e delle persone di colore, viene considerato intrinsecamente poco o per nulla qualificato, umile e degradante?

Non a caso, allora, secondo quanto rilevato dal ricercatore olandese, le piattaforme rappresentano luoghi virtuali all'interno dei quali vengono poste in essere una serie di strategie, atte a preservare tanto gli intermediari on-line, quanto i beneficiari dei servizi offerti sulle stesse (users), a discapito di coloro che intendono fornire una prestazione lavorativa (providers).

In particolare, l'immunità di cui godono gli intermediari viene assicurata sulla base dei meccanismi propri dell'attività di interme-

diazione: i gestori delle piattaforme, infatti, non sono datori di lavoro, ma forniscono un servizio “as is”, limitandosi a consentire l’incontro tra domanda e offerta nell’ambito di una infrastruttura digitale, senza alcuna responsabilità circa la qualità del servizio offerto.

Tale circostanza si ripercuote sulla condizione dei providers, che, qualificati come lavoratori autonomi, vengono esclusi dalle tutele riservate al lavoro dipendente, ivi comprese quelle previste con riferimento all’attività di intermediazione.

Peraltro, connesso al profilo della “immunità”, vi è anche quello delle modalità di controllo dei lavoratori. Ed infatti, la valutazione della performance dei fornitori viene affidata a sistemi di rating, fondati su feedback, che, da un lato, allocano i rischi connessi all’attività lavorativa sui providers, dall’altro, alimentano la frustrazione di questi ultimi in vista del miglior soddisfacimento della domanda (un livello di rating basso, infatti, potrebbe comportare perfino l’arbitraria cancellazione dell’account del lavoratore da parte degli operatori della piattaforma).

Quanto, invece, alla “immunità” di cui godono gli utilizzatori, essa trova fonte, in particolare, nell’asimmetria informativa (relativa, talora, perfino agli elementi più rilevanti del rapporto di lavoro) che connota, nel sistema platform labor, il rapporto cliente-fornitore, e che si traduce a svantaggio di quest’ultimo.

Alla luce dello scenario appena descritto, dunque, è possibile comprendere ancor meglio la superfluità e la fungibilità che contraddistinguerebbero i lavoratori coinvolti nelle dinamiche delle piattaforme informatiche. Non sfugge, infatti, come i service providers siano figure facilmente intercambiabili e rimpiazzabili, in maniera non dissimile da una merce. E non potrebbe essere altrimenti se, come affermato, la forza-lavoro che interagisce nelle

infrastrutture digitali viene intesa e trattata alla stregua di un servizio di scarso valore.

Ad ogni modo, non va taciuto, che, secondo una visione opposta rispetto a quella illustrata finora, le piattaforme on-line non costituirebbero necessariamente veicolo di discriminazioni, rilevandosi, piuttosto, come il buon funzionamento dei sistemi reputazionali (vale a dire, sistemi di rating fondati su valutazioni veritiere) possa contribuire al superamento dei pregiudizi correlati al genere ed alla razza.

Ciò non toglie che le suindicate tecniche, volte a ricavare il massimo profitto dalla minima sicurezza e stabilità del lavoro, confliggano con la creazione di un mercato equo ed inclusivo.

Pertanto, dal momento che il “futuro del lavoro” è anche e soprattutto una “questione di sostenibilità”, è nell’ottica della creazione di piattaforme sostenibili che devono convergere gli sforzi di tutti gli attori coinvolti nel sistema.

A tale scopo, quindi, si segnalano non soltanto le ormai note mobilitazioni volte all’ottenimento di maggiori tutele per i providers, ma anche autoregolamentazioni (paradigmatico il caso del Good Work Code, promosso dalla NDWA) con cui i low-wage service workers mostrano di voler far sentire la propria voce, nell’intento di delineare un differente future of work.

Ma non solo. In vista di una on-demand economy sostenibile, vengono in rilievo le potenzialità dell’etnografia, che, a tale scopo, non dovrebbe limitarsi a studiare la realtà dei service workers, dovendo piuttosto assumere un ruolo propulsivo nella valorizzazione delle conoscenze e delle abilità delle comunità di tali lavoratori.

Sotto tale profilo, quindi, l’etnografia costituirebbe un’ulteriore disciplina (al pari della geografia del lavoro, ad esempio) in grado

di spiegare i cambiamenti legati alla trasformazione già in atto, nel segno di una multidisciplinarietà capace di guidare la transizione verso un mercato sostenibile.

Per vero, in ultima istanza, sarebbe auspicabile la diffusione di un modello di platform cooperativism, sganciato dalle logiche capitalistiche che fino a questo momento hanno dominato il lavoro su piattaforma e decisamente più in linea con gli obiettivi egualitari cui dovrebbe tendere il nuovo sistema economico.

Tuttavia, se sostituire l'attuale assetto con una forma di governance cooperativa suona un po' utopistico, è comunque innegabile come, nell'ottica della sostenibilità, risulti imprescindibile l'adozione di modelli più equi e democratici. Ma perché ciò avvenga, è necessario, innanzitutto, un poderoso cambio di paradigma, che parta dall'abbandono di una mentalità segregazionista e dalla valorizzazione dell'individuo e delle sue potenzialità.

25.

SMART WORKING

Il lavoro è agile. La legge meno*

di Emmanuele Massagli

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il Collegato Lavoro dedicato al lavoro autonomo e al lavoro agile. Dopo la legge delega e gli otto decreti delegati del Jobs Act, incentrati ancora sul lavoro “standard”, riformato perché possa tornare “forma comune” dei rapporti di lavoro, il Governo guarda ora al lavoro autonomo dimenticato nelle ultime due leggi di Stabilità e nella riforma del lavoro e alle più moderne forme di esecuzione della prestazione lavorativa permesse in particolare dal progresso tecnologico (il c.d. smartworking, nell’articolato normativo diventato “lavoro agile”).

Le novità in materia di tutela dei lavoratori autonomi non sono inaspettate: il Governo è intervenuto su nodi rilevanti e da tempo noti, con soluzioni di ampliamento delle tutele della “partita IVA” piuttosto tradizionali nella tecnica: difesa del lavoratore autonomo nelle transazioni commerciali (divieto alle clausole vessatorie), deducibilità delle spese per la formazione, accesso ai servizi di orientamento e riqualificazione, partecipazione agli appalti pubblici, indennità di maternità e congedi parentali, tutele per la malattia e l’infortunio. Si tratta di interventi che certamente raf-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° febbraio 2016, n. 3.](#)

forzano la “sicurezza” del lavoratore autonomo sul mercato, cucendogli addosso delle forme di protezione tipiche del lavoratore dipendente, con l'intento di superare alcune delle difformità di tutela che permangono tra i lavoratori “standard” e gli indipendenti.

Con ritardo il Governo si è accorto che nonostante la legislazione avversa del Jobs Act la crescita delle partite IVA non è un fenomeno ostacolabile per decreto, perché sempre di più è questa la sola forma di lavoro flessibile che si concilia con le modalità di svolgimento dei nuovi lavori, in particolare quelli del quaternario e dei servizi tecnologici e informatici. In altri termini, questi collaboratori non sono vittime di un meccanismo di sfruttamento e precarizzazione, ma sempre più spesso indipendenti per scelta. A disagio, di conseguenza, se regolati da una normativa che concepisce la partita IVA come un abuso o un fenomeno residuale del mercato del lavoro. Il Governo ha voluto correggere questo “sguardo” distorto del diritto del lavoro (non riuscendo però a stravolgerlo), accogliendo buona parte delle proposte che negli anni sono state formulate da addetti ai lavori e dalle stesse associazioni di rappresentanza del settore (o sedicenti tali).

Il capitolo più originale del Collegato Lavoro approvato ieri non è però quello dedicato al lavoro autonomo, ma quello sul lavoro agile, definito “modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato allo scopo di incrementarne la produttività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”. Nei nove articoli dedicati a questo tema, il Governo vorrebbe regolare quello che in passato era identificato “lavoro da remoto” o “telelavoro”, definizioni che risultano evidentemente superate (e che non hanno mai avuto reale diffusione).

Già ora sono decine di migliaia i lavoratori agili che operano a risultato, svolgono le attività dei quali sono incaricati a distanza e in movimento grazie ai dispositivi tecnologici che permettono la connessione perpetua, non hanno orario di lavoro e postazione fissa. Tutto questo avviene in palese (ma volontario) contrasto con le norme di legge e le disposizioni dei contratti collettivi. Le novità normative dedicate allo smartworking vogliono risolvere questa ipocrisia sostanziale e contemporaneamente incoraggiare la diffusione di questo istituto.

Nel farlo, però, appaiono incapaci di comprendere la reale portata della trasformazione in atto: una prestazione di lavoro senza orari, sedi fisiche, con “mezzi di produzione” (smartphone, tablet, pc...) variabili e “leggeri”, a risultato e senza controllo del processo etc... comporta un ripensamento di tutti gli assi tradizionali del nostro diritto del lavoro.

L'impressione è che un intervento così concepito non basterà a “contenere” l'impatto sul mondo del lavoro dell'Internet delle cose, della on demand economy, dell'Industry 4.0. Non è certo sufficiente una sorta di nuova tipologia contrattuale che regola il lavoro a progetto in forma subordinata (questa, in sintesi, la soluzione tecnica scelta dal Governo) per preparare il diritto del lavoro italiano all'impatto con la quarta rivoluzione industriale.

Bene provare a fare questo primo passo, certamente. Ma il “cambio di verso” avverrà solo quando ci abitueremo a non cristallizzare il diritto del lavoro attorno alla sempre più instabile definizione di autonomia e subordinazione. Quando accetteremo che tutti i lavori, indipendentemente dalla natura dipendente o indipendente, dal settore economico, dal reddito, siano sempre di più “agili”, ovvero mutevoli, differenziati, ciclici e per questo bi-

sognosi di tutele adattabili e diverse, slegate dalla “gabbia” della tipologia contrattuale e dell’ansia definitoria della legge.

Una regolazione agile per il lavoro che cambia*

di Michele Tiraboschi

Il cambiamento del lavoro inizia oggi a essere finalmente compreso nella sua profondità e radicalità: Industry 4.0, la stampante 3D, la robotica e l'intelligenza artificiale, i big data, la biotecnologia, la nanotecnologia e la genetica, stanno portando anche il nostro Paese nel cuore di quella che è stata definita la Quarta Rivoluzione Industriale.

Non parliamo di scenari avveniristici. È il World Economic Forum a ricordarci che i principali cambiamenti sottesi a questa nuova “Grande Trasformazione” del lavoro avverranno da qui ai prossimi cinque anni. E che il prezzo che potremmo pagare, in assenza di una precisa strategia, rischia di essere molto alto: disoccupazione tecnologica di massa, obsolescenza di professionalità e competenze, aggravamento del già marcato disallineamento tra domanda e offerta di lavoro con una definitiva marginalizzazione dell'Italia nello scenario economico globale. Fattori demografici (invecchiamento, malattie croniche, bassi tassi di occupazione e alti tassi di inattività e lavoro nero) uniti a storiche ineffi-

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 3 febbraio 2016, n. 3](#), e in [Boll. speciale ADAPT, 7 marzo 2016, n. 5](#).

cienze strutturali e di sistema che colpiscono tanto il sistema creditizio quanto il welfare, la scuola, l'innovazione e la ricerca rendono l'Italia in posizioni di particolare debolezza in uno scenario di mercato dinamismo e "agilità" che pure dovrebbe essere propizio alle dimensioni delle nostre imprese e al DNA dei nostri lavoratori e imprenditori.

Più volte annunciata, anche nelle versioni catastrofiste della "fine del lavoro", questa imminente rivoluzione non è mai stata da noi presa sul serio soprattutto in relazione alla sempre evidente convergenza, ancora oggi negata da molti attori del sistema italiano di relazioni industriali, dei nuovi paradigmi dello sviluppo economico e di quelli dello sviluppo sociale nella piena valorizzazione della persona. La più recente evoluzione del quadro regolatorio del lavoro ne è un esempio emblematico perché ancora oggi tutto incentrato, pur dopo cinque riforme negli ultimi cinque anni, attorno al modello del lavoro subordinato standard proprio di quel Novecento industriale scandito da logiche verticistiche di comando e controllo assai lontane dai nuovi modelli d'impresa e di lavoro.

I tumultuosi cambiamenti in atto, che incidono su imprese e lavoro, non sono solo di tipo economico, ambientale e geopolitico. Stili di vita, preferenze, esigenze personali e professionali, in particolare dei cosiddetti millennials, sono in rapida evoluzione. Non più un posto di lavoro per tutta la vita, ma neanche un unico luogo di lavoro durante lo stesso rapporto di lavoro, e neppure un orario fisso. Non poche persone preferiscono oggi lavorare per obiettivi, fasi e cicli ed essere conseguentemente valutate sulla produttività e sul risultato raggiunto piuttosto che in base a parametri come l'ora di lavoro e la presenza fisica nei locali aziendali. La mobilità e il cambiamento di occupazione non so-

no più visti in negativo ma anzi come un passaggio spesso obbligato per acquisire nuove e maggiori competenze. Le tecnologie di nuova generazione non sono altro, in questa dimensione, che uno strumento che può andare incontro a questi profondi mutamenti sociali e culturali che potrebbero aprire a nuove opportunità professionali e occupazionali. Ci troviamo, quindi, in uno scenario nel quale il lavoro è già agile, prima ancora che una legge lo riconosca. Per contro, una legge promozionale e di sostegno potrebbe massimizzare le opportunità e contenere i rischi che sono inevitabilmente connessi a ogni fase di trasformazione epocale come quella che stiamo vivendo.

Ce lo diceva bene Marco Biagi, già quindici anni fa, con parole che assumono oggi, nella dimensione della Quarta Rivoluzione Industriale e del c.d. “Internet delle Cose”, un valore profetico e premonitore più di quanto avessimo a suo tempo inteso e poi parzialmente realizzato, in un contesto ideologico e culturale di invincibile conservazione che ci pare oggi definitivamente demolito dalla “Grande Crisi”, con la legge del 2003 a lui dedicata.

“Il mercato e l’organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con crescente velocità” – ci diceva Marco Biagi nel saggio presentato al comitato scientifico di Confindustria che portò poi al Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001 – “non altrettanto avviene per la regolazione dei rapporti di lavoro”. Per poi aggiungere: “il sistema regolativo dei rapporti di lavoro ancor oggi utilizzato in Italia e, seppur con diversi adattamenti, in Europa, non è più in grado di cogliere – e governare – la trasformazione in atto. La stessa terminologia adottata nella legislazione lavoristica (es. «posto di lavoro») appare del tutto obsoleta. Assai più che semplice titolare di un «rapporto di lavoro», il prestatore di oggi e, soprattutto, di domani, diventa un collaboratore che opera

all'interno di un «ciclo». Si tratti di un progetto, di una missione, di un incarico, di una fase dell'attività produttiva o della sua vita, sempre più il percorso lavorativo è segnato da cicli in cui si alternano fasi di lavoro dipendente ed autonomo, in ipotesi intervallati da forme intermedie e/o da periodi di formazione e riqualificazione professionale”.

Come abbiamo cercato di dimostrare in un recente contributo, anche il Jobs Act, nel superare le vecchie rigidità del Novecento industriale, compie un meritorio passo in avanti, ancora tutto da verificare invero sul piano delle politiche attive e di ricollocazione, senza tuttavia portare il nostro Paese nella modernità del lavoro del futuro che, per definizione, è agile e cioè a risultato, per progetti, fasi, cicli.

Può essere che il superamento del lavoro a progetto, ma non delle vecchie collaborazioni coordinate e continuative, abbia colto e interpretato alcune patologie e disfunzioni pratiche nella implementazione della legge Biagi, ma certamente lascia un vuoto normativo rispetto a una dimensione del lavoro sempre meno scandita da orari, luoghi di lavoro e relativi controlli e, per contro, sempre più caratterizzata da una dimensione collaborativa volta a valorizzare, a livello individuale e aziendale o comunque di prossimità e rete, competenze, professionalità, obiettivi, progetti e con essi la produttività e qualità del fattore lavoro e la sua corretta remunerazione in termini di valore creato e condiviso.

Resta insomma quanto mai attuale il monito di Marco Biagi: “il quadro giuridico-istituzionale ed i rapporti costruiti dalle parti sociali, quindi il diritto del lavoro e le relazioni industriali, devono cogliere queste trasformazioni in divenire, agevolandone il governo”. E con esse la sua precisa indicazione di metodo: “si tratta

di uscire dalla logica di un confronto di breve respiro: le parti sociali devono trovare le convergenze per coltivare una nuova progettualità nella gestione delle risorse umane e dei rapporti collettivi di lavoro, modernizzando il sistema delle regole che dovrà diventare sempre più concordato e meno indotto dall'attore pubblico”.

Il Governo si presta ora ad affrontare il tema del lavoro agile in Parlamento. Obiettivo di una nuova legge non dovrebbe tuttavia essere quello di introdurre nell'ordinamento giuridico una nuova tipologia contrattuale dagli incerti confini applicativi, in quanto connessa alla utilizzazione nei contesti produttivi e di lavoro di tecnologie di nuova generazione in continua e rapida evoluzione; e tanto meno quello di introdurre correttivi alle regole, molte delle quali peraltro di matrice comunitaria, che, come nel caso del telelavoro, hanno sino a oggi limitato la diffusione di forme flessibili di lavoro da remoto anche in chiave di (sola) conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle donne. Lo stesso tema della conciliazione resta centrale ma, a ben vedere, riguarda oggi tutte le persone, in tutte le fasi della vita, e si estende ai temi del benessere, della salute, della previdenza e dell'apprendimento continuo sollecitando la costruzione di un nuovo Welfare della persona che risponda alla domanda, sempre più centrale, di garantire la sostenibilità a tutte le persone e in tutte le dimensioni.

L'obiettivo di un progetto di legge con lo sguardo rivolto al futuro dovrebbe essere al tempo assai più ambizioso e limitato e cioè fornire alle parti del contratto di lavoro e agli attori del sistema di relazioni industriali, in chiave di prossimità e sussidiarietà, una adeguata cornice legale entro cui ricondurre una nuova idea di lavoro e impresa che via via emerge con la diffusione della fabbrica digitale, della economia della condivisione e di quei “sistemi intel-

ligenti” tra di loro connessi per il tramite di reti di impresa, piattaforme open access di cooperazione, distretti industriali e della conoscenza popolati da ricercatori, analisti, progettisti, startupper, freelance, creativi, programmatori e sviluppatori che si muovono in una dimensione agile e in continua evoluzione. Una dimensione che, come tale, non può essere cristallizzata in logiche definitorie astratte e immobili nel tempo.

Nella grande trasformazione del lavoro sempre meno rilevano compiti e mansioni meramente esecutivi del Novecento industriale e sempre meno trovano applicazione quei meccanici processi imitativi o riproduttivi che hanno caratterizzato i metodi di produzione e organizzazione del lavoro di stampo fordista e taylorista. Anche la più recente evoluzione della riflessione pedagogica, sociologica e manageriale segnala una tendenziale evoluzione delle aziende da organizzazioni economiche finalizzate, anche per espressa definizione codicistica, alla mera produzione o allo scambio di beni e servizi, a vere e proprie learning organization, in cui sono sempre più diffuse figure professionali ibride, a metà tra la ricerca e la gestione del cambiamento nei processi produttivi e organizzativi, che integrano lavoro, apprendimento, ricerca e progettazione generando un elevato valore aggiunto in termini di innovazione nei processi produttivi e/o dei modi di erogare servizi.

Per questo resta valido il suggerimento di Marco Biagi verso una dimensione sussidiaria e concordata del nuovo assetto regolatorio del lavoro che, per funzionare, deve essere sempre meno indotto dall’attore pubblico, là dove un testo di legge sarebbe per contro apprezzabile solo nella misura in cui, quale “norma cornice” di tipo permissivo e non definitorio, consentisse alle parti di sottoscrivere appositi accordi di lavoro per adattare caso per caso

le regole standard del relativo rapporto e con esse orari e luoghi del lavoro in modo da contemperare le variabili e multiformi esigenze della produzione e con preferenze personali o stili di vita sempre più differenziati e mutevoli e come tali gestibili solo a livello individuale o di prossimità.

Telework in Italy: the legal framework and the reality*

di Michele Tiraboschi

WHERE TO START?

REGULATORY FRAMEWORK

- 1998 / 2000 → Act no. 191/1998 followed by the Presidential Decree no. 70/1999 and the National agreement concluded in 2000 by ARAN and CGIL-CISL-UIL → First attempt to regulate telework in the public sector → Unsuccessful. No implementation at the workplace level ...
- 2002 → European framework agreement on telework → New starting point of the debate on “if” and “how” to regulate telework in Italy → Full awareness of the advantages for both employers (productivity, flexibility, employee loyalty ...) and employees (better work / life balance, reduced commuting-related stress ...).
- 2004 → National cross-industry agreement transposing the EU framework agreement into Italian legislation, followed by several sectoral and plant-level agreements → Soft law measures ... no hard law initiatives (at least in the private sector).

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 3 febbraio 2016, n. 3.](#)

TELEWORK: THE REGULATORY FRAMEWORK (I)

PRIVATE VERSUS PUBLIC SECTOR: DIFFERENT REGULATORY STRATEGIES ...

☞ PRIVATE SECTOR: TELEWORK IS NOT REGULATED BY SPECIFIC LEGISLATION (ONLY GUIDELINES FROM CROSS-INDUSTRY AND SECTORAL COLLECTIVE BARGAINING)

☞ PUBLIC SECTOR: TELEWORK IS REGULATED BY LAW NO. 191/1998 (IMPLEMENTED BY PRESIDENTIAL DECREE NO. 70/1999)

... HOWEVER THE RESULTS ARE (MORE OR LESS) THE SAME

☞ NO CONCRETE DEVELOPMENT RELATED TO TELEWORK IN THE ITALIAN LABOUR MARKET

TELEWORK: THE REGULATORY FRAMEWORK (II)

☞ A PROCESS OF MERE AND FORMAL TRANSPOSITION OF THE EU FRAMEWORK AGREEMENT THROUGH COLLECTIVE BARGAINING

• Looking at the 2004 Interconfederal Agreement, one might note that the social partners have implemented the guidelines and the provisions of the 2002 European Framework agreement to the letter, especially the definition of telework and the other aspects concerning safeguards.

- The same holds for collective bargaining at the sectoral level, which obsequiously follows the indications contained in the Interconfederal Agreement by adding standard clauses which only rarely have been implemented by Italian companies.
- The situation is slightly different at the company level, either because of the existence of collective agreements or negotiations carried out individually between the employer and the employees. Yet these are exceptions that only rarely attract the attention of the experts in the field and public opinion. (There is no obligation to lodge a copy of collective agreements and the terms of individual bargaining becomes of public domain only if litigation arises between the parties).

AGAIN: WHERE TO START?

☞ THE REALITY OF TELEWORK IN ITALY

- In considering the disheartening situation provided by the legal framework, it might be useful to take a step backwards and reflect upon the reasons for the poor implementation of telework in Italy by providing a comparison with other countries.
- In reality, no official national statistics exist which provide a breakdown of the total number of teleworkers in the private sector. Also, no analysis has been carried out at the national level and in the private sector that examines teleworkers according with the type of contract, occupation, skills, age, and gender.
- The only available data on telework concern the annual survey on the use of information and communication technologies (ICT) in companies with more than 10 employees, carried out by the National Institute of Statistics (ISTAT). In this case, teleworking refers to employees who spend some time – for example, half a day or a number of weekly working days – outside the main office, working at external facilities or at home and using a

computer and related equipment through which they can interact with the employer's premises.

TELEWORK HAS FAILED TO TAKE OFF

☞ DISPIRITING, UNRELIABLE AND OLD STATISTICS

- No official statistics are available on telework that consider the labour market. Data only concern the type of employment contract (either a permanent or a flexible one) but not the organizational modalities for which technologies and telework can be used.
- Unofficial sources report that less than 2% of workers make use of telework.
- The only detailed analysis – the Italian survey for the Dublin Foundation – dates back to 2006 and stated that the spread of telework was higher in the following sectors: posts and telecommunications (24.63% of all companies in the sector developed one or more forms of telework), chemical (14.39% of the companies in the chemical sector used some forms of telework), as well as wholesale and retail trade (8.39% of all companies implemented one or more forms of telework).

☞ DISPIRITING, UNRELIABLE AND OLD STATISTICS

- In terms of business size, telework was more widespread in large companies: in 2006, 31.18% of companies with 250 or more employees developed one or more forms of telework, while only 2.9% of enterprises with 10 to 49 employees made use of telework. This trend is confirmed in all the sectors mentioned. With regard to geographical position, in 2006, the companies using telework were more concentrated in the North-West (5.43% of all companies) and North-East (4.38% of all companies) of It-

aly; only 2.27% of the firms located in the South of Italy made use of telework.

- The situation is different in the public sector. Statistics from the State General Accounting Office (Ragioneria generale dello Stato) showed that, in 2005, the number of teleworkers rose to 470 – that is 0.1% of all employees in the sector.

Of the 470 teleworkers employed in Public Administration, 314 were women, while the majority (365 workers) worked for local authorities.

WHY DID TELEWORK FAIL TO TAKE OFF?

☞ SOCIO – CULTURAL FACTORS

Some social and cultural factors contributed to the little implementation of telework in Italy:

- Low employment rates for young people and females – who are more likely to enter telework – which stand at 15% and 46%, respectively;
- The idea, which is still rooted among employers, that telework should be the preserve of the most disadvantaged groups (young people, women, disabled persons) as a tool to reconcile work and family life;
- The spread of undeclared work which, despite the lack of official statistics, suggests that telework is entered into sneakily to escape relevant costs and legal obligations;
- The recourse to quasi-salaried employment (e.g. project work) allowing employers to circumvent the safeguards in place for salaried employment and those concerning telework laid down in the legal definition of the European Framework Agreement and Italian legislation. An example of this is call centre workers when engaged in telemarketing.

☞ POLITICAL AND TRADE UNION ISSUES

- The transposition of the 2002 European Framework Agreement into Italian law took place during the heated debate involving policy-makers and trade unions and concerning the enforcement of the Biagi Law, which did not deal with telework.
- To ensure compliance with EU requirements, the social partners asked the Government not to be involved in this issue in order to conclude an agreement to transpose the Directive, which was signed in 2004. As seen, the agreement did not deal with the most critical aspects of telework, such as monitoring and employer's liability.
- The Government did not step in and limited itself to acknowledge the agreement between the social partners without making any effort to support the implementation of telework, as the focus at the time was only on the enforcement of the Biagi Law.
- The debate on flexible forms of work that characterized the Biagi law paralysed company-level collective bargaining, somehow playing down the issue of contractual flexibility within which telework was erroneously included.

☞ ECONOMIC, PRODUCTIVE, ORGANIZATIONAL AND MANAGEMENT ISSUES

- Higher direct and indirect costs of telework, in contractual and management terms, and increased duties and responsibilities for the employer (who either does not understand or does not acknowledge the advantages of telework in terms of productivity).
- Outdated Enabling Technology (e.g. platforms) and facilities.
- Management Patterns based on hierarchy and the employee's physical presence at the workplace.
- Lack of legal rules to guide employers.

- An adversarial and non-participative system of industrial relations also at the company level (with the exception of such firms as Epson, Alcatel-Lucent and IBM, which have already changed their offices, converting them to a meeting place for workers).
- Economic crisis, high unemployment, widespread use of measures to suspend the employment relationship (e.g. redundancy funds) that still do not enable to review organizational models and do business.

☞ LEGAL HURDLES

Besides cultural, socio-economic and organizational factors, some legal hurdles exist hinting that legislation is outdated, a fact that acts as a hindrance to the development of telework in Italy.

Specifically:

- Some critical issues in terms of health and safety regulation of telework which extend and complicate the employer's responsibilities. A willingness thus emerges to circumvent it;
- Some critical issues concerning legislation on the use of technologies, which still draws on Article 4 of Law 300 of 20 May 1970 (The Workers' Statute) when different technological tools were in place;
- Some critical issues related to collective bargaining, as that carried out at the national level is still given priority over the company one (See Decree Law 138/2011 that attracted much criticism as it allows collective agreements concluded at the company level to derogate to those concluded at the national level, being the latter regarded as a statutory provision);
- The rigidity of the legal and contractual systems concerning employment grading and assignment of tasks, which are hardly compatible with telework;

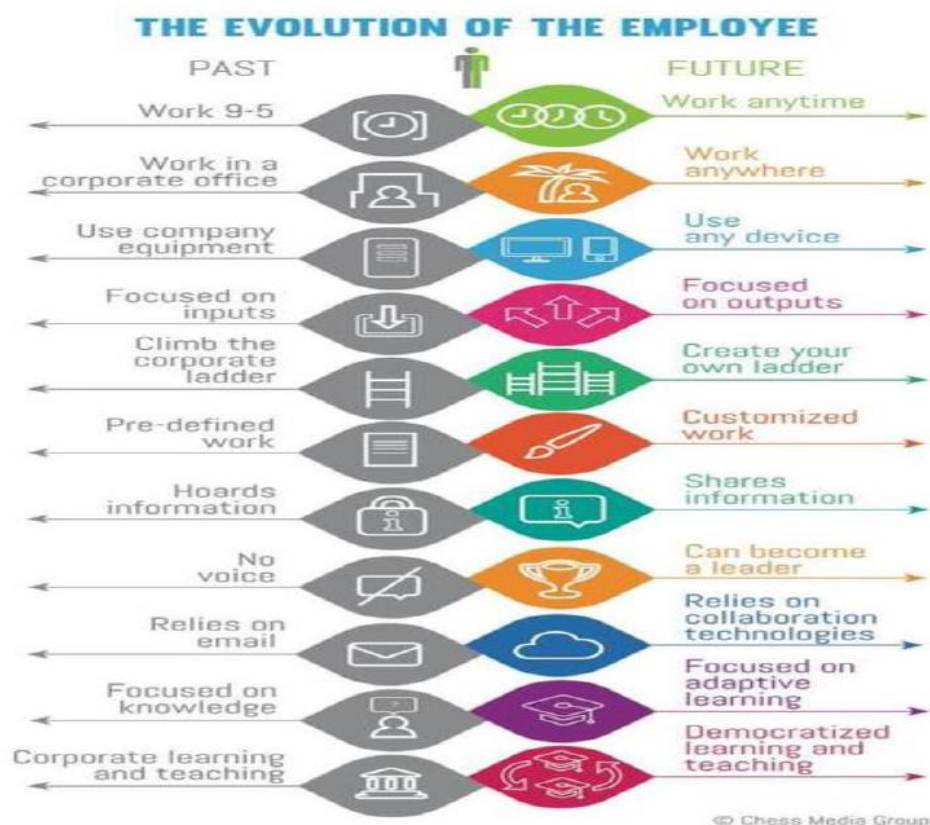
- The idea that telework is a mere contractual arrangement and not an innovative form to organize work and manage staff according to the development of technologies of new generation.

INDUSTRY 4.0: TELEWORK OR THE END OF IT?

☞ INDUSTRY 4.0: A CONCEPT STILL POORLY KNOWN IN ITALY / EUROPE BUT HAS BEEN THE SUBJECT OF A DETAILED ANALYSIS IN THE USA

- In relation to the effects on work, new technologies will allow to work remotely, with physical spaces which will be no longer necessary, since everything will be monitored via webcam.
- For this reason, one might say that all the work performed in the industry 4.0 era can be seen as “telework”, since it will be managed through new communication and digital technology. So if all the work is carried out through telework, the form of telework as it was understood in the last decade no longer exists, as it is not representative of a stand-alone activity.
- People can stay at home and do whatever they want with the iPad and the Cloud.
- Generally, people would also work more in offices than in shop floors.
- Work will be more performance-based, moving away from the mere execution of tasks and assignments. This is because workers will have the technical expertise to run things (unlike the past where technical knowledge was in the employer’s hands).

NO LONGER TELEWORK BUT MOBILE WORK



THE CONTRIBUTION OF LABOUR LAW

☞ Removing the legal hurdles and the related technical details and rethinking the very idea of work, as well as the legal classification that still today is dominated by the notion of legal subordination.

☞ The key issue is that the current regulation of labour law fails to acknowledge that a great transformation of work is currently in place due to demographic, technological, climatic and environmental factors.

Primo commento al “lavoro agile”: finalità e ipotesi regolatorie *

di Maddalena Saccaggi

La disciplina del lavoro agile sarà introdotta nel nostro ordinamento dal Collegato Lavoro della Legge di Stabilità 2016. La bozza preliminare del disegno di legge, che regolamenta Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi di lavoro subordinato a tempo indeterminato, dedica il Titolo II al c.d. lavoro agile; il titolo è composto da 9 articoli che ne definiscono la disciplina. Il lavoro agile viene introdotto come strumento e non come tipologia contrattuale, con lo scopo di renderlo utilizzabile da tutti i lavoratori con mansioni eseguibili in tale modalità; si pensi ad esempio ai nuovi processi economico-sociali del fenomeno Industry 4.0.

All’art. 1 comma 1, rubricato oggetto e finalità, viene definita la duplice finalità della promozione delle forme flessibili del lavoro agile: incrementare la produttività del lavoro e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Per comprendere queste rationes legis basta far riferimento alla parte preliminare del ddl

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 3 febbraio 2016, n. 3.](#)

Mosca presentata il 29 gennaio 2014, a cui la bozza del Collegato Lavoro è debitrice non solo in termini progettuali ma anche per interi frammenti dell'articolato normativo. Da una parte l'incremento della produttività del lavoro è ricercato in quanto numerose ricerche dimostrano come chi lavora fuori dall'azienda è mediamente più produttivo dei dipendenti che sono in ufficio, si assenta di meno e si fidelizza di più all'azienda, cosicché sono maggiori gli investimenti sulla sua formazione professionale e minori invece le possibilità di dimissioni. Dall'altra parte l'agevolata conciliazione dei tempi di vita e di lavoro vuole essere un incentivo sia dal punto di vista materiale, per lo svolgimento della prestazione lavorativa nel modo migliore possibile; sia dal punto di vista culturale, per un cambiamento nella concezione del lavoro, cioè il passaggio dal lavoro "a timbratura di cartellino" al lavoro per obiettivi, dove al lavoratore viene lasciata ampia libertà di auto-organizzarsi a patto che porti a termine gli obiettivi stabiliti nelle scadenze previste.

L'orizzonte generale entro cui si muove il legislatore è ispirato alla flessibilità all'interno del rapporto di lavoro. Lo stesso Preambolo della bozza legislativa esplicita che le misure del lavoro agile sono volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La flessibilità si potrebbe concretizzare ad esempio eseguendo la prestazione lavorativa alcuni pomeriggi a settimana, tre ore al giorno, tutte le mattine, a seconda dell'accordo tra datore di lavoro e lavoratore. In questa prospettiva di flessibilità, il bene giuridico tutelato sembra essere la persona, la mobilità del lavoratore avviene per conciliare il lavoro alla vita in generale, in definitiva l'organizzazione del lavoro si adegua alla persona e non viceversa. Il lavoro agile pone al centro la persona, promuovendo un bi-

lanciamento di interessi tra produttività e conciliazione vita-lavoro.

L'art. 1 comma 2 definisce lo strumento del lavoro agile, che consiste in una prestazione di lavoro che si svolge secondo tre modalità, in rapporto di necessità.

In primo luogo, si ricorre al lavoro agile per l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta solo in parte all'interno dei locali aziendali e con i soli vincoli di orario massimo derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva. Questa ipotesi era prevista anche all'art. 1 del ddl Mosca, ma a differenza dello smart working, il lavoro agile non prevede nessun limite percentuale del lavoro condotto al di fuori dei locali aziendali. In questo senso sembra che il legislatore non si preoccupi più della quantità di lavoro svolto al di fuori dell'azienda, perciò il vero discrimine della fattispecie descritta sembra non sia quantitativo, ma qualitativo, riferito cioè esclusivamente alle modalità dell'esecuzione della prestazione.

In secondo luogo, per applicare lo strumento del lavoro agile ci deve essere la possibilità di utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività produttiva. Il lavoratore può utilizzare sia strumenti tecnologici propri oppure assegnatigli dal datore di lavoro, in tal caso quest'ultimo sarà il responsabile della loro sicurezza e buon funzionamento.

In terzo luogo, si usa il lavoro agile in assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti al di fuori dei locali aziendali.

In ultimo, viene escluso espressamente dal campo d'applicazione il telelavoro, che è stato finora l'unica forma per il lavoro a distanza. Il telelavoro non è più adeguato per far fronte al nuovo contesto socio-economico, perché non tiene conto dell'evoluzione degli strumenti tecnologici; inoltre la sua disciplina eccessivamente rigida e costosa non ne ha mai facilitato l'utilizzo. Per questi limiti di regolazione, il legislatore ha voluto espressamente escludere le norme e i contratti collettivi relativi al telelavoro.

La fonte del lavoro agile è un accordo scritto tra datore di lavoro e lavoratore in cui le tre ipotesi regolatorie costituiscono i requisiti essenziali, infatti nell'accordo devono essere definite le modalità della prestazione lavorativa, con riferimento: al luogo esterno rispetto all'azienda, agli strumenti utilizzati dal lavoratore, agli orari di riposo di quest'ultimo. L'accordo tra le parti può essere a tempo indeterminato o determinato e si distingue, ma allo stesso tempo accompagna, il vero e proprio sottostante contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

A garanzia della effettività del nuovo impianto, lo schema di articolato normativo prevede che spettino incentivi fiscali e contributivi sulle quote di retribuzione dei lavoratori che svolgono l'attività in modalità di lavoro agile.

Che si chiami telelavoro, smart working o lavoro agile, cambia il modo di lavorare e bisogna intercettare gli effetti di questa rivoluzione; ciò viene totalmente ignorato dalla bozza del Collegato Lavoro che non sembra volersi occupare di un ripensamento generale del rapporto uomo-lavoro, che resta in essa nel solco del paradigma della subordinazione. Il rischio è che la normativa del

Lavoro agile nasce già vecchia, ancora prima di iniziare ad essere applicata.

Lavoro agile: una questione definitoria*

di Emanuele Dagnino

Il mese scorso è stata diffusa la bozza del disegno di legge, Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato a tempo indeterminato, collegato alla legge di stabilità. Il titolo II di tale disegno di legge è dedicato alla disciplina del c.d. lavoro agile (per un primo commento si veda M. Saccaggi, Primo commento al "lavoro agile": finalità e ipotesi regolatorie). In attesa di verificare la sorte di questo progetto di legge, si ritiene opportuno un approfondimento su un aspetto tecnico dello stesso.

In tutti gli ambiti, il primo nodo da sciogliere per poter affrontare una tematica è quello della sua definizione: nel contesto giuridico la definizione ha un valore ancor più pregnante, determinando l'applicabilità della disciplina alle fattispecie concrete che si presentano nella realtà fattuale.

In linea con tale suggestione, risulta allora necessario interrogarsi sulla definizione di lavoro agile contenuta nel progetto governativo e su quali siano le conseguenze della stessa dal punto di vista

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 3 febbraio 2016, n. 3.](#)

della applicazione della normativa ivi contenuta. La definizione, contenuta all'art. 1, comma 2, è articolata attraverso 3 lettere che configurano le modalità con cui «la prestazione di lavoro subordinato» deve svolgersi per essere definita lavoro agile. Si tratta di: «a) esecuzione della prestazione lavorativa svolta solo in parte all'interno dei locali aziendali e con i soli vincoli di orario massimo derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva; b) possibilità di utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa; c) assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti al di fuori dei locali aziendali».

Di particolare interesse, e particolarmente problematica, sembra essere la previsione di cui alla lettera a), con riferimento all'aspetto temporale/orario della prestazione. La prestazione, che si deve verificare solo in parte all'interno dei locali aziendali, non deve prevedere vincoli predeterminati di orario, risultando applicati soltanto i limiti massimi derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

In primo luogo, si deve sottolineare come tale previsione non sia contenuta nel c.d. ddl Mosca presentato in Parlamento e di cui tale progetto rappresenta sostanzialmente una evoluzione: in quella sede, infatti, era previsto il solo parametro temporale riguardante la percentuale di orario svolto fuori azienda (inferiore al 50%), comunque derogabile. La limitazione rappresentava un tentativo di coordinamento tra la definizione di telelavoro e quella di smartworking (Il ddl Mosca utilizza il termine smartworking al posto di quello di lavoro agile: a livello terminologico sussiste piena coincidenza delle due espressioni), dal momento che la prima, prevista dall'accordo interconfederale del 2004, si concentra sul principio regola/eccezione nella determinazione dell'applicabilità della disciplina collettiva. Tale tentativo di coor-

dinamento viene meno, cosicché si configura come prestazione di lavoro agile anche quella svolta prevalentemente al di fuori dell'azienda, che prima sarebbe rientrata all'interno della categoria del telelavoro in alternanza.

Rispetto alla definizione temporale del lavoro agile, occorre segnalare che il riferimento ai soli vincoli di durata massima non ha contenuto derogatorio rispetto alla applicabilità della normativa in tema di orario di lavoro (si veda il d.lgs. n. 66/2003), la cui matrice europea (recentemente oggetto di consultazione pubblica ai fini di un suo aggiornamento), pone d'altro canto vincoli di rilievo rispetto agli interventi legislativi in questo ambito.

Tale riferimento ha, dunque, una natura definitoria, cui sembra conseguire che non potrà considerarsi lavoro agile quello svolto in un inquadramento temporale prefissato: la lettera della norma sembra, inoltre, imporre che vincoli ulteriori rispetto all'orario massimo non possano essere posti neppure nello svolgimento della prestazione in sede.

La lettura di alcuni accordi in tema di lavoro flessibile (agile o smartworking, che dir si voglia) denota la problematicità di un tale quadro di riferimento, qualora dovesse essere confermato e così interpretato. Nella maggior parte degli stessi, il lavoro agile si configura come una prestazione svolta in parte da remoto, ma in correlazione temporale con la prestazione dell'ufficio, mantenendosi quindi la collocazione della prestazione negli orari vigenti.

Accordi di questo tenore risulterebbero al di fuori dell'ambito di applicabilità della disciplina del lavoro agile, ma non sarebbero neanche riconducibili alla disciplina contrattuale e legale del telelavoro dal momento che, come si specifica in numerosi accordi,

rimane sempre prevalente l'attività lavorativa in azienda. Verrebbero, di conseguenza a crearsi, tre diverse categorie nell'ambito dei rapporti lavorativi che si svolgano in parte in azienda e in parte fuori: laddove il lavoro non sia svolto secondo le modalità temporali dettate, esso potrà ricadere nell'ambito del tradizionale telelavoro in alternanza, laddove la prestazione sia regolarmente svolta al di fuori della sede aziendale oppure configurarsi come una ulteriore forma di lavoro flessibile ove, invece, la prestazione non sia prevalentemente offerta da remoto.

Se tale previsione potrebbe da un lato incentivare uno sviluppo del lavoro agile nel senso di una maggiore destrutturazione temporale del lavoro – modificando l'approccio alla tematica di sindacati e imprese, anche ove procedano ad implementare progetti di lavoro agile in via unilaterale – dall'altro lato sembra, però, configurarsi come un possibile freno alla sua diffusione, dal momento che numerose prestazioni lavorative devono ancora necessariamente svolgersi in collocazioni temporali predeterminate e sostanzialmente fisse e che una definizione così strutturata contrasta con il carattere sperimentale dei programmi di lavoro agile e con la sua rilevanza organizzativa, che presuppongono la piena adesione e la piena fiducia delle parti e uno spettro di soluzioni tale da rispondere a necessità ed esigenze diverse.

Rispetto a quest'ultimo profilo, anche ove il tipo di attività si presti, ancora molti sono gli ostacoli ad una piena liberalizzazione dei tempi di lavoro: si tratta per lo più di ostacoli culturali, legati ad una concezione presenzialista del lavoro e al rischio che tra le conseguenze della destrutturazione temporale della prestazione vi sia l'overworking. È pur vero che alcuni strumenti si offrono, alle parti prima ancora (e forse anche meglio) che al legislatore, per affrontare questi ostacoli: da un lato possono essere inserite clau-

sole relative alla produttività per essere confermati nel programma; dall'altro si può fare riferimento al diritto/dovere di disconnessione e ad una calibrazione del carico di lavoro periodica e condivisa. Ciononostante, la definizione comporterebbe comunque una forzatura poco coerente con le diverse e variegate dinamiche produttive e organizzative e una sostanziale riduzione delle possibilità di successo della nuova disciplina.

Si conviene, anticipando possibili critiche a questa visione, che l'interpretazione offerta non rappresenta quella cui il legislatore mirava, ma si ricorda che, come chiaramente statuito all'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».

Per evitare gli inconvenienti di una tale lettura si ritiene, in definitiva, preferibile una diversa formulazione che lasci maggiore spazio alla determinazione delle parti rispetto ai profili descritti.

Il progetto di legge e il grande cambiamento. Più che lavoro agile persone libere*

di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi

L'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge sul lavoro agile, meglio conosciuto come smartworking (al quale ieri il Comune di Milano dedicava una giornata di riflessione), ha riaperto il dibattito su come cambia il lavoro grazie alle tecnologie. Da tempo studi e report internazionali, oltre alla esperienza che tutti viviamo quotidianamente sul lavoro, ci mostrano una grande trasformazione in atto, della quale facciamo fatica a leggere e interpretare esiti e direzioni ma che non possiamo più ignorare. Tutto nasce dalle possibilità offerte dalle piattaforme informatiche e dalla digitalizzazione del lavoro. Oggi molti lavori, specialmente nell'economia dei servizi, possono essere svolti in un qualunque luogo che abbia un computer e per alcuni basta anche solo uno smartphone o un tablet. A ciò si accompagnano nuovi modelli di business che vanno sempre più nella direzione di una personalizzazione dei prodotti, che comporta cicli produttivi sempre diversi, scardinando le basi dell'orario di lavoro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 febbraio 2016, n. 6](#), e in *Avvenire*, 19 febbraio 2016.

ro fisso e immutabile. Parlare di lavoro agile significa quindi iniziare ad ammettere che le vecchie logiche novecentesche dell'orario e del posto di lavoro fisso oggi non sono più così rappresentative della realtà. Ma è importante capire che ci possono essere due approcci al tema, uno più rivoluzionario e uno più cauto e limitato. La modalità più cauta è quella di chi vuole concedere qualche spazio di libertà e flessibilità in più su luogo e orario di lavoro, mantenendo comunque dominante la logica della subordinazione. In pratica si tratta di lasciare il lavoratore più libero di scegliere da dove lavorare, concedendogli alcuni momenti durante l'anno nei quali può svolgere la prestazione da casa o in altri luoghi liberi o (spesso) concordati. Questo è sicuramente un primo passo, che riconosce come la tecnologia oggi cambi profondamente l'organizzazione del lavoro e possa aiutare i lavoratori a conciliare le esigenze di vita con quelle del lavoro, ma non basta. Si rischia infatti di restare ancorati ad una visione meramente esecutiva del lavoro dove l'apporto della persona è marginale e la dimensione del controllo è dominante per quanto allentata o a distanza. È però possibile un secondo approccio al tema, dall'effetto più dirompente, che va oltre al concetto di smartworking come telelavoro e pratica di conciliazione vitalavoro. Parliamo di un nuovo paradigma del lavoro, che superi le logiche ormai strette del lavoro subordinato e che abbia al centro la persona del lavoratore e quello che può dare all'impresa. Non contano quindi i luoghi e gli orari, se la tecnologia permette di farne a meno, ma contano i risultati, l'interazione e le competenze. L'agilità non è quindi quella del lavoro, ma quella della persona del lavoratore. Se invertiamo l'ordine di questi fattori avremo solo nuove regole e non un nuovo lavoro. Questo non significa liberalizzare ogni tipo di regolazione del lavoro, confondendo l'agilità e la libertà del lavoratore con un modello individualistico. Al contrario, una vera evoluzione del lavoro subordinato passa

dalla costruzione di una dimensione comunitaria dell'impresa, nella quale il buon andamento della stessa è obiettivo comune di imprenditore e lavoratore. Solo così si potrà passare dalla logica gerarchica del controllo alla logica comunitaria e partecipativa basata su libertà e responsabilità reciproche. Bisogna augurarsi che il legislatore italiano sia lungimirante e provi, d'accordo con le parti sociali, a intraprendere questa seconda strada, più complessa e insidiosa ma anche più nobile, innovativa e di stimolo per le nuove generazioni che sentono oggi il peso di vincoli dai quali nella vita quotidiana sono già ampiamente liberi.

Lavoro agile, tre progetti a confronto*

di Emanuele Dagnino

| | DDL MOSCA | DDL GOVERNATIVO | DDL SACCONI |
|-----------------------------|--|---|---|
| AMBITO APPLICATIVO | Tutti i lavoratori subordinati che svolgano mansioni compatibili | Tutti i lavoratori subordinati che svolgano mansioni compatibili | Lavoratori subordinati e autonomi con reddito superiore ai 30 mila euro lordi all'anno |
| DEFINIZIONE DI LAVORO AGILE | Prestazione svolta in parte (max 50%) al di fuori dei locali aziendali, con eventuale utilizzo di strumenti informatici e assenza dell'obbligo | Prestazione svolta in parte al di fuori dei locali aziendali e con i soli vincoli di orario giornalieri e settimanali stabiliti da legge e contrattazione, con possibile utilizzo di strumenti tecnologici e assenza di una postazione fissa per il lavoro fuori azienda di utilizzare una postazione fissa per il lavoro fuori azienda | Forme di lavoro rese in funzione di obiettivi e progetti o a risultato e senza vincoli di luoghi e orari, da lavoratori: <ul style="list-style-type: none">• inseriti in modelli di lavoro agile come definiti da contrattazione• il cui contratto sia stato certificato• inseriti in distretti industriali e della conoscenza, cluster, poli tecnologici, incubatori certificati di imprese, start up innovative, reti |

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 7 marzo 2016, n. 5.](#)

| | | | |
|----------------------------|--|--|---|
| | | | <p>di imprese o imprese qualificate</p> <ul style="list-style-type: none"> • impegnati in lavori di ricerca, progettazione e sviluppo nel settore privato |
| RATIO | Conciliazione vita/lavoro e produttività | Conciliazione vita/lavoro e produttività | Disciplina di forme di lavoro che si diffondono in ragione della trasformazione del lavoro |
| OBIETTIVI DELLA DISCIPLINA | Spazio di agibilità per modalità di prestazione di lavoro subordinato che consentano una parziale flessibilizzazione del lavoro subordinato tramite disciplina di favore (incentivi economici e normativi) | Spazio di agibilità per modalità di prestazione di lavoro subordinato che consentano una parziale flessibilizzazione del lavoro subordinato tramite disciplina di favore (incentivi economici e normativi) | Cornice normativa per rapporti di lavoro orientati a obiettivi e risultati e svolti senza vincoli di spazio e orario |
| POSIZIONE SISTEMATICA | Definizione di un ambito applicativo del lavoro agile fuori da telelavoro; max 50 % orario fuori sede | Definizione di un ambito applicativo del lavoro agile fuori da telelavoro; nessun limite max di orario fuori sede; applicabilità anche a PA | Definizione di un regime speciale per i rapporti di lavoro rientranti sotto la definizione di lavoro agile, fatta salva l'applicazione della disciplina in materia di assunzione, sospensione ed estinzione dei rapporti di lavoro, nonché la disciplina relativa alle sanzioni disciplinari, ai divieti di discriminazione e ai profili previdenziali e assicurativi |
| ACCORDO | <ul style="list-style-type: none"> • volontario • a tempo determinato | <ul style="list-style-type: none"> • volontario • a tempo determinato | <ul style="list-style-type: none"> • accordo scritto recepisce disciplina della |

| | | | |
|----------------------------------|---|---|--|
| | <p>o indeterminato</p> <ul style="list-style-type: none"> • scritto: individua modalità esecuzione “esterna” e recesso | <p>o indeterminato</p> <ul style="list-style-type: none"> • scritto: individua modalità esecuzione “esterna”, dei controlli ed ulteriori comportamenti disciplinarmente rilevanti | <p>contrattazione di prossimità applicabile, individua profili fondamentali di disciplina del rapporto tra cui obiettivi e criteri di valutazione degli stessi ed eventuali fasce di reperibilità o presenza</p> <ul style="list-style-type: none"> • a tempo determinato o indeterminato • recesso dall’accordo comporta scioglimento del vincolo contrattuale, salva diversa previsione |
| <p>TRATTAMENTO NORMATIVO</p> | <ul style="list-style-type: none"> • parità di trattamento • protezione dati, riservatezza e obbligo di custodia • disciplina controlli alternativa a vecchio art. 4 Stat. Lav. • disciplina meno onerosa per salute e sicurezza: informativa; fornitura strumenti che rispettino standard di qualità; monitoraggio condizioni di lavoro con incontro annuale • possibile integrazione in via collettiva delle previsioni per agevolare diffusione | <ul style="list-style-type: none"> • parità di trattamento • soli limiti di orario massimo giornaliero e settimanale fissato da legge e contrattazione • disciplina di riservatezza e custodia dei dati • disciplina meno onerosa per salute e sicurezza: generico obbligo di tutele e informativa con cadenza almeno annuale • disciplina relativa a copertura assicurativa • possibile integrazione in via collettiva delle previsioni per agevolare diffusione | <ul style="list-style-type: none"> • rinvio ad autonomia collettiva (prossimità) e individuale per disciplina • salute e sicurezza assicurate da datori e committenti con approvazione medico e obbligo di periodiche visite di controllo (ogni 4 mesi) • divieto di controlli a distanza e di indagini sulle opinioni dei lavoratori • tutela della riservatezza • diritto alla disconnessione • disciplina relativa a copertura assicurativa |

| | | | |
|--------------------------------|---|---|---|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • diritto all'apprendimento continuo e certificazione delle competenze |
| INCENTIVI | <ul style="list-style-type: none"> • estensione incentivi per aumento produttività | <ul style="list-style-type: none"> • estensione incentivi per aumento produttività | <ul style="list-style-type: none"> • estensione incentivi per aumento produttività |
| ULTERIORI PROFILI NORMATIVI | | | <ul style="list-style-type: none"> • disciplina specifica relativa al lavoro di ricerca nell'ambito del lavoro agile: definizione di ricercatore e di attività di ricerca, progettazione e sviluppo; istituzione di una anagrafe dei ricercatori nel settore privato; assegno di ricollocazione; disciplina assunzione di ricercatori di Paesi extra-europei; disciplina modalità di raccordo ricerca pubblica e privata; definizione di dottorato industriale • finanziamento di un piano nazionale per l'alfabetizzazione digitale degli adulti |

Le parole del lavoro: un glossario internazionale/22 – Agile o smart?*

di Pietro Manzella e Francesco Nespoli

Tra le questioni rilanciate dalla presentazione del disegno di legge del Governo sul lavoro agile c'è anche quella terminologica: l'espressione "lavoro agile" può essere considerata una traduzione efficace dell'inglese "smart working"?

A ben vedere, la discussione va ben oltre l'aspetto meramente linguistico, in quanto riguarda la valutazione dell'idea di lavoro futuro implicata dai termini, prima ancora che dalle norme.

Di recente anche l'Accademia della Crusca è intervenuta sul tema, pronunciandosi in favore dell'espressione italiana e dichiarandola "un perfetto equivalente" dell'anglicismo alternativo. Andando oltre il loro utilizzo spesso contiguo, assimilare "lavoro agile" e "smart working" è però un'operazione tutt'altro che semplice perché smart working non è una locuzione che abbia una soddisfacente traduzione letterale, quale ad esempio "lavoro intelligente". "Smart working" è una metonimia secondo la quale

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 7 marzo 2016, n. 5.](#)

uno strumento dell'attività lavorativa, lo smartphone, viene assunto come rappresentante saliente dell'intera modalità d'esercizio della professione. Lavorare smart, come è smart un telefono mobile di ultima generazione, significa essere versatili, essere efficienti, essere aggiornati, essere creativi, oltre che essere sempre connessi.

Nel caso di “lavoro agile” ci troviamo invece di fronte a una metafora che richiama una prestazione ginnica, esercitata con elasticità e rapidità. La locuzione italiana sembra infatti essere una traduzione letterale dell'inglese “agile working”, che definisce una modalità lavorativa dove la priorità viene data al risultato della prestazione del lavoratore (performance) piuttosto che alla presenza fisica di questi sul posto di lavoro (presenteeism).

Le due locuzioni evocano quindi scenari differenti nella mente dei parlanti. Soprattutto quando all'elogio del lavoro agile/smart venga abbinato, come spesso accade, l'obiettivo della work-life balance, cioè della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Un obiettivo che sarebbe però pienamente raggiunto solo attraverso una piena e reale autonomia della persona nell'organizzazione del suo lavoro, laddove invece il “lavoro agile” si riferisce a una forma parzialmente indipendente di lavoro subordinato.

Quando diciamo lavoro “agile” intendiamo automaticamente una prestazione che si esprime nel tempo e nello spazio. Abbinata alla conciliazione questa metafora evoca il frame di una gincana, una condizione dove lavorare è evitare ostacoli, giacché “conciare” presuppone l'esistenza di due entità distinguibili.

Lo scenario evocato di per sé da “smart working” è invece indipendente da una bipartizione e dalla presenza di ostacoli. Lo smart working non è in netta contrapposizione a tempi e luoghi

fissi, ma trova il suo contrario innanzitutto nella prestazione lavorativa condotta con modalità tecnologicamente arretrate, disconnessa dal resto del mondo, non versatile, inefficiente, non al passo coi tempi, non creativa.

Certo, “lavoro agile” rispetto al precedente “lavoro flessibile” (flexible working) esprime qualità ulteriori, attive, dove la semplice flessibilità implica invece una condizione passiva. Così come rispetto all’antenato “tele lavoro”, “smart working” descrive di più di una prestazione a distanza. In entrambi i casi quindi i termini attribuiscono ulteriori significati alla attività lavorativa, trasferendo il focus dalle condizioni di lavoro alla persona.

Nonostante ciò, “smart working” e “lavoro agile” non paiono comunque essere “perfetti equivalenti”. Il loro utilizzo si presta a sottolineare aspetti diversi di un modello di lavoro del futuro. Nel caso di “lavoro agile” si sottolinea un’indipendenza attiva, ma parziale, legata ai tempi di vita e di lavoro, nel caso di “smart working” si esprime invece un lavoro più caratterizzato dalle competenze della persona.

Una scelta dell’uno o dell’altro termine può quindi dare luogo a riflessioni relativamente alla modalità lavorativa che emerge dalla legge e dai contratti. Quale indipendenza nella gestione di tempi, spazi, e modalità di esecuzione è implicata nella relazione di lavoro descritta dalle norme? Si tratta di una dimensione che va oltre la conciliazione dei tempi? Quali competenze sono coinvolte? Favorisce l’esercizio di modalità più qualificanti di una semplice esecuzione a distanza?

Al cuore del lavoro agile: certificazione delle competenze e alfabetizzazione digitale degli adulti*

di Lilli Casano

Nel dibattito sul lavoro agile, come spesso accade, una posizione marginale è riservata alla riflessione sul ruolo della formazione e delle competenze. Eppure se una cosa è certa – al di là delle visioni in campo e delle diverse opinioni sui migliori strumenti di regolazione per le forme di lavoro che ricadono sotto questa etichetta – è che le trasformazioni in atto hanno una dimensione unificante nell'esistenza di nuovi strumenti e processi che superano i confini dei luoghi di lavoro per abbracciare la vita delle persone. Dominare tali asset dovrebbe essere il primo obiettivo dei lavoratori e delle imprese che si affacciano a questo scenario.

Non si tratta, a ben vedere, di padroneggiare esclusivamente strumenti e tecnologie, ma soprattutto informazioni e conoscenza, e qui la riflessione sul lavoro agile come modalità di organizzazione di tempi, spazi, modelli operativi e gestionali incrocia inevitabilmente quella sui lavori e sui lavoratori della conoscenza,

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 7 marzo 2016, n. 5](#), e in [Boll. speciale ADAPT, 23 marzo 2016, n. 6](#).

categoria sempre più importante sul piano sociologico e che accomuna i lavoratori per cui la qualità della prestazione è sempre più determinata dalla capacità di comprendere e risolvere problemi, proporre idee e innovare, costruire relazioni.

Lavoratori a cui è richiesto di sviluppare nuove abilità e competenze, che non sono ancora formate nei sistemi di istruzione e formazione e, se appaiono connaturate agli schemi cognitivi dei cosiddetti “nativi digitali”, pongono una grossa sfida ai lavoratori di oggi. Come garantire l’accesso dei lavoratori ad opportunità di apprendimento coerenti con i cambiamenti organizzativi in atto? Come formare le nuove competenze? Come riconoscerle? La personalizzazione dei metodi, dei tempi, dei luoghi e un ripensamento degli obiettivi e degli strumenti per un diritto alla formazione sostanziale appaiono cruciali.

La dimensione delle competenze indispensabili per accompagnare l’evoluzione del lavoro agile – assente nello schema di disegno di legge presentato dal Governo, appena accennata nel precedente disegno di legge Mosca che all’art. 3 includeva tra i diritti del lavoratore lo sviluppo delle opportunità di carriera e la formazione – viene valorizzata agli artt. 5 e 7 del Disegno di legge N. 2229 comunicato alla Presidenza il 3 febbraio 2016 “Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale”.

L’art. 5 (Diritto all’apprendimento continuo e certificazione delle competenze) al comma 1 prevede che ai lavoratori coinvolti in forme di lavoro agile sia riconosciuto un diritto all’apprendimento continuo, in modalità formali, non formali o informali, regolato dall’accordo tra le parti o dal contratto collettivo applicabile. Tale diritto in ogni caso dà luogo, ogni dodici

mesi, a carico del datore di lavoro o del committente, a una certificazione competenze sviluppate dai lavoratori ai sensi della legislazione vigente. L'obiettivo è, da un lato, promuovere e riconoscere opportunità di crescita personalizzate, per adattarsi alle diverse situazioni di lavoro e di apprendimento; dall'altro, quello scongiurare eventuali ostacoli che potrebbero insorgere per questi lavoratori, legati ad una appartenenza fluida all'organizzazione di riferimento, che potrebbe scoraggiare gli investimenti in formazione e il riconoscimento delle competenze, come dimostrato dalla tradizionale discriminazione dei lavoratori atipici nell'accesso alle opportunità formative e dalla ritrosia delle imprese a certificarne le competenze. La previsione, ogni 12 mesi, di momenti di confronto, verifica e riconoscimento delle competenze maturate – oltre a costituire uno strumento di tutela nella prospettiva della mobilità interna o esterna del lavoratore – costituisce una opportunità di allineamento periodico degli obiettivi individuali e aziendali che argina il rischio di frammentazione potenzialmente insito in tali forme organizzative.

Il comma 2 prevede che, in attesa della messa a regime del sistema di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 (si rimanda ai diversi contributi pubblicati sul tema dal nostro gruppo di ricerca e raccolti alla voce *Certificazione delle competenze dell'Indice AZ* su www.adapt.it), la certificazione delle competenze sia resa su base volontaria da una delle commissioni di cui all'articolo 76, comma 1, lettera a) e c) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, a condizione che operino in convenzione con uno o più fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni. Si valorizza dunque il ruolo delle commissioni di certificazione collegando non solo idealmente ma anche sul piano operativo il riconoscimento e la valorizzazione del-

le competenze dei lavoratori al superamento delle asimmetrie informative connesse ai rapporti di lavoro e alla promozione di una flessibilità regolata e sostenibile (vedi F. Pasquini, G. Bubola, Autonomia, subordinazione, parasubordinazione: guida pratica alla costruzione di un contratto di lavoro e alla sua certificazione, in Bollettino Certificazione n. 2/2013). Altrettanto valorizzato ne risulta il ruolo dei fondi interprofessionali per la formazione continua, in questi giorni al centro di un importante dibattito che riguarda la natura stessa dei fondi e le loro funzioni, dibattito il cui esito non potrà eludere il dato di fatto dell'urgenza di una rinnovata centralità di tali attori e di un loro ri-allineamento alle sfide in atto.

Da sempre ritenuto marginale nelle logiche di intervento dei fondi, l'impegno sul versante della certificazione delle competenze sembra un obiettivo imprescindibile a fronte di una sempre più pressante richiesta di aumentare l'efficacia e la portata degli interventi di formazione continua, non da ultimo garantendo la trasferibilità delle competenze maturate dai lavoratori.

Proprio in tale direzione il comma 3 dell'articolo in commento prevede che per il finanziamento dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze dei lavoratori agili, a carico del datore di lavoro o del committente, siano mobilitabili le risorse disponibili a titolo di conto aziendale ovvero stanziare dai fondi mediante appositi avvisi. Ai servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze è inoltre riconosciuto il più alto valore, assimilandoli agli interventi di formazione generale ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento (CE) n. 800/2008 (REGOLAMENTO (CE) N. 800/2008 DELLA COMMISSIONE del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato) i quali godono di particolare favore in

relazione alla intensità dell'aiuto concedibile alle imprese che investono in formazione.

L'articolo 7 (Misure promozionali e incentivanti e piano nazionale per l'alfabetizzazione digitale degli adulti) prevede che per il biennio 2016 – 2017 sia destinata una somma di 100 milioni di euro al fine di promuovere un piano nazionale per l'alfabetizzazione digitale degli adulti disciplinato con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le risorse, secondo quanto previsto dall'art. 7, opererebbero in termini di cofinanziamento al 35 per cento con riferimento a piani formativi promossi dal sistema dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni.

Con tale previsione il disegno di legge Sacconi colma il vuoto al momento esistente relativo agli investimenti in formazione degli adulti e al coinvolgimento delle imprese nello sforzo di attuazione dell'Agenda digitale, dando nuova linfa progettuale e propulsiva ai fondi bilaterali messi al margine dalle più recenti riforme (vedi Casano, "Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze", in (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act, Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffré, Milano, 2016) ora chiamati a gestire, in una virtuosa logica di cofinanziamento, le somme dello 0,30 destinate ma non utilizzate per la formazione continua in assenza di una precisa iniziativa da parte della singola azienda.

A fronte di numerose iniziative in corso nel nostro Paese e riassumibili sotto l'etichetta di Agenda digitale, volte a innovare in particolare infrastrutture, servizi, pubblica amministrazione e a creare "ecosistemi digitali" (dalla scuola, alla sanità, alla giustizia, all'agricoltura, al turismo), i livelli di analfabetismo digitale nel nostro Paese restano allarmanti e non emerge un piano strutturato di interventi per promuovere l'innovazione nelle imprese (fatta eccezione per il sostegno a start-up e PMI innovative). Le imprese italiane hanno tradizionalmente espresso una bassa domanda di competenze digitali: a fronte di un cambiamento dei modelli organizzativi incentrato sull'utilizzo di nuove tecnologie anche il profilo delle competenze su cui le imprese investono deve cambiare, per consentire ai lavoratori di sottrarsi a un rischio di analfabetismo che supera di gran lunga quello connesso alle competenze "informatiche". Si rivelano necessari, cioè, interventi di più ampio respiro, volti a promuovere l'utilizzo delle tecnologie di informazione e comunicazione (TIC) per il lavoro, per comunicare e per partecipare attivamente alla società, o, citando la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente, (2006/962/CE) "per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet". Seguendo ancora il testo della Raccomandazione "le persone dovrebbero anche essere capaci di usare le TSI a sostegno del pensiero critico, della creatività e dell'innovazione"; nella stessa direzione di sostegno a uno sviluppo integrale della persona, si rileva poi come l'uso delle TSI comporti "un'attitudine critica e riflessiva nei confronti delle informazioni disponibili e un uso responsabile dei mezzi di comunicazione interattivi" e si sottolinea la correlazione tra competenze digitali e "interesse a impegnarsi in comunità e reti a fini culturali, sociali e/o professionali".

L'investimento in alfabetizzazione digitale si pone dunque come un tassello importante a fronte di modelli di organizzazione del lavoro orientati al risultato, svincolati dalla logica della “presenza fisica” sul luogo di lavoro, incentrati sull'utilizzo di piattaforme e strumenti tecnologici. La padronanza di tali strumenti rappresenta del resto una condizione imprescindibile per la tutela del lavoratore non solo in relazione ai profili di salute e sicurezza, ma anche a quelli legati allo sviluppo della professionalità.

Il lavoro agile nella PA: mission impossible?*

di Federico Troilo e di Marco Menegotto

L'articolo 13, comma 4 del disegno di legge di iniziativa governativa recante Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato (oggi A.S. 2233) estende l'applicazione del "lavoro agile", quale modalità flessibile di esecuzione della prestazione lavorativa allo scopo di «incrementarne la produttività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» (art. 13 co.1), anche alle pubbliche amministrazioni.

Con tale ddl il Governo ha dunque inteso assicurare pure alla PA una certa spinta verso questo nuovo modello di organizzazione della forza lavoro, in qualche misura già veicolato dall'art. 14 della legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione (la c.d. Riforma Madia). Per la verità la legge delega fa ancora riferimento all'ormai superato concetto di "telelavoro", richiedendo che le singole amministrazioni fissino obiettivi annuali per la sua attuazione, nonché per la «sperimentazione di nuove modalità spaziotemporali di svolgimento della prestazione lavorativa» assicuran-

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 7 marzo 2016, n. 5.](#)

done la fruizione, nell'arco di un triennio, almeno al 10 per cento dei dipendenti tra quelli che lo hanno richiesto. Ed è proprio in questo inciso che – forse senza neppure una chiara consapevolezza – si può intravedere il collegamento con concetto di “lavoro agile” e la relativa nuova proposta governativa.

A ben vedere, però, di lavoro a distanza, nella Pubblica Amministrazione, se ne parla per la verità già dalla fine degli anni '90. Grazie all'Accordo quadro sul Telelavoro siglato nel 2000 in attuazione del DPR 8 marzo 1999, n. 70, in alcuni casi (documentati in un rapporto del Dipartimento della Funzione Pubblica del 2004) le Amministrazioni sono state in grado di sfruttare appieno tale modalità di lavoro “da remoto”, perseguendo obiettivi di incremento di produttività e migliore organizzazione del lavoro. È il caso dell'Agenzia del Territorio, che grazie allo schema Office to Office è riuscita a far fronte alle carenze di organico di alcuni uffici sommate al pesante carico di lavoro, affidando lo “smaltimento” del notevole arretrato accumulato negli anni a colleghi che vi lavoravano a distanza, presso altre sedi.

In casi simili non si può certo parlare di smart working in senso stretto, ma quello che risalta è comunque il tentativo di combinare le esigenze organizzative dell'Amministrazione con i vantaggi portati dalle tecnologie (ieri connessioni lente con PC, oggi smartphone e tablet). Tuttavia una vera #svoltabuona per il comparto pubblico non può darsi senza prendere fino fondo sul serio il tema del “lavoro intelligente”. Se questo cambio di prospettiva non dovesse concretizzarsi in precise direttive di riorganizzazione profonda del lavoro pubblico, il rischio è quello di trovarci di fronte ad una operazione di mero aggiornamento in ottica conciliativa delle norme sul vecchio telelavoro, senza alcun

beneficio in termini di risparmio di spesa, efficienza e flessibilità per i lavoratori stessi.

L'obiettivo che invece ci si dovrebbe dare è quello di aprire seriamente anche alle Amministrazioni Pubbliche la pratica dello smart working (per la questione terminologica si veda E. Dagnino, *Lavoro agile: una questione definitoria*). Cioè ad una organizzazione in grado di lavorare non più secondo il classico schema verticistico strutturato in direttive (“calate dall’alto”) e mere esecuzioni, ma secondo progetti definiti e condivisi, con il coinvolgimento di team di professionisti con specifiche competenze di settore.

Ciò significa, almeno per le attività di c.d. back office o comunque per le realtà più ampie ed adattabili, lavorare fruttando al massimo le tecnologie 2.0: non più per obiettivi annuali, facilmente raggiungibili, ma secondo l’attuazione del progetto, che produca un risultato certo, positivo e innovativo, che è pure strumento oggettivo di rilevazione delle performance (reali) in grado di sostituire l’attuale meccanismo rivelatosi “ingessato” perché “universalistico” e poco aderente alle diverse realtà.

Solo cogliendo questa (vera) sfida si potrà infatti avere una Pubblica Amministrazione in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini, garantendo servizi efficienti, e permettendo allo stesso tempo che i lavoratori “smart” possano mettere a disposizione della struttura le loro competenze anche senza stringenti vincoli spazio-temporali, ma assicurando un preciso risultato.

Si dovrà dunque aprire la via al superamento della impostazione classica del lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, ancora ingessato su rigidi vincoli gerarchici di weberiana me-

moria che non permettono una reale valutazione delle performance del singolo e neppure il pieno raggiungimento di obiettivi condivisi. E neppure una piena valorizzazione del patrimonio di competenze dei dipendenti.

È evidente che prima che una questione tecnico-organizzativa, questa possibile inversione di rotta rappresenta una sfida di carattere culturale resa possibile dalle nuove tecnologie.

Lavoro agile e diritto di disconnessione: una proposta francese *

di Clara Tourres

Il DDL S. 2229, “Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale”, presentato il 3 febbraio 2016, contribuisce ad alimentare l’ormai acceso dibattito sul lavoro agile. Il lavoro agile è qui definito come una modalità di esecuzione della prestazione lavorativa svolta «in funzione di progetti e obiettivi o a risultato», e resa senza vincoli di orario o di luogo. Tale normativa si rivolge ai lavoratori subordinati assunti a tempo determinato e indeterminato, ma anche ai lavoratori autonomi – limitandosi a coloro che hanno un contratto superiore ad un anno e che percepiscono una remunerazione lorda superiore a 30 000€ l’anno, al fine di non «interferire con l’area della parasubordinazione e del lavoro precario su cui è recentemente intervenuto il Jobs Act»[1]. Scopo di tale disciplina è quello di portare l’Italia «nella modernità del lavoro del futuro».

Nell’approntare uno specifico regime normativo per queste forme di lavoro, il disegno di legge introduce un diritto di nuova generazione: il diritto alla disconnessione. Tale diritto prende atto

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 marzo 2016, n. 8](#), e in [Boll. speciale ADAPT, 7 marzo 2016, n. 5](#).

delle trasformazioni che stanno interessando il lavoro: un lavoro che richiede sempre meno lo svolgimento da un luogo fisso e, con un orario determinato e in cui il lavoratore gode di autonomia nell'ambito di progetti e in vista di obiettivi predeterminati; un lavoro che richiede delle nuove tutele e una disciplina che sappia stare al passo col cambiamento.

A questo fine, funzionale a garantire la salute e il benessere del lavoratore, il diritto alla disconnessione si configura, nel disegno di legge, come il diritto di non utilizzare le apparecchiature che servono allo svolgimento agile della prestazione lavorativa senza che ciò possano derivare effetti sulla prosecuzione del rapporto di lavoro. Tale previsione ha una portata trasversale, toccando grandi temi come l'orario di lavoro, la salute e sicurezza, la conciliazione dei tempi vita lavoro.

Allargando la visuale in una prospettiva internazionale, si può notare come questo intervento si ponga in continuità con una riflessione che in alcuni contesti ha già avuto modo di svilupparsi: è il caso della Francia dove, dopo anni di dibattito, il diritto alla disconnessione è stato introdotto nella proposta di legge del 18 febbraio 2016 intitolata “Les nouvelles protections pour les entreprises et les salariés”[2]

L'introduzione della disposizione citata giunge al termine di un graduale processo di introduzione nelle logiche del mondo del lavoro francese del diritto alla disconnessione. Tale processo ha trovato una prima attuazione il 1° aprile 2014 con l'accordo collettivo di categoria Syntec che ha previsto il diritto (anzi, il dovere) alla disconnessione per 900 000 lavoratori del digitale, in maggior parte assunti con un contratto di *forfaits jours*[1]. Secondo la procedura di estensione degli accordi collettivi, tale ac-

cordo è stato esteso dalla Direzione Generale del lavoro al personale del settore non coperto da quell'accordo.

Il 15 settembre 2015, il Rapporto "Transformation numérique et vie de travail" curato da B. Mettling[2], ha sintetizzato il dibattito avuto in Francia in questi anni, proponendo definizioni e soluzioni concrete.

Al diritto alla disconnessione, il Rapporto affianca un dovere alla disconnessione: in questo modo si richiede un comportamento personale, cioè il dovere di ciascun lavoratore di disconnettersi, in aggiunta all'onere previsto per le imprese alla implementazione di buone pratiche in materia al fine di accompagnare la grande trasformazione del lavoro.

Inoltre, Mettling sostiene, con il supporto di altri professionisti, che l'uso delle apparecchiature può anche essere fattore di inefficienza e di danno alla produttività. Quello che pensavamo essere un mezzo più veloce di comunicazione (ad esempio, la mail) può invece rivelarsi fonte di distrazione, di incomprensione, di ansia, compromettendo l'efficacia del lavoro[3].

Per questi motivi, la raccomandazione n°19 dello rapporto stesso, preconizza il coinvolgimento dell'impresa attraverso diverse proposte: azioni di sensibilizzazione e di formazione, chiusura dei server, diritto a non rispondere alle sollecitazioni, separazioni di indirizzi mail e dei numeri di telefono professionale e personale, spazi di discussione per quanto riguarda l'utilizzo delle apparecchiature.

Il progetto di legge introduce il diritto alla disconnessione nella negoziazione annuale obbligatoria per le imprese. Qualora un accordo non sia raggiunto, decide unilateralmente il datore di lavoro. Per le imprese con più di trecento dipendenti è prevista la predisposizione di una charte con indicazione delle modalità del

diritto alla disconnessione a seguito della consultazione delle parti sociali.

In assenza di accordo, è, quindi, lasciata alla discrezionalità del datore di lavoro, la previsione delle modalità di attuazione di tale diritto, limitando, in concreto, la possibilità di incentivare il dialogo e di avviare formazione e discussione sul tema. Per di più non sono chiare le conseguenze della mancata predisposizione da parte del datore di lavoro del diritto alla disconnessione, non esistendo previsioni relative ad uno standard applicabile di default.

Inoltre, va sottolineato che, mentre il rapporto Mettling suggerisce di avviare una riflessione complessiva sul carico di lavoro, il progetto di legge non si sofferma in merito. Invece di proporre una vera innovazione in materia, si è limitato ad assicurare il “rispetto dei tempi di riposo e dei feriali” lasciando tutt’ora le imprese alle loro difficoltà.

In effetti, quando viene meno il riferimento all’orario, come suggerito anche dal disegno di legge 2226 in Italia, che vuole portare il «Paese nella modernità del lavoro del futuro che, per definizione, è agile e cioè a risultato, per progetti, fasi, cicli», appare opportuno considerare le raccomandazioni del rapporto Mettling sul carico del lavoro e il diritto alla disconnessione, al fine di garantire «una adeguata e moderna tutela legale e contrattuale». Peraltro, in questa forma, il diritto alla disconnessione trascende il dibattito attuale sul lavoro subordinato e il lavoro autonomo perché riguarda tutti i lavoratori che svolgono la loro prestazione in modalità agile, per i quali il riferimento all’orario viene meno, sostituito dalla autonomia nella gestione dei tempi in vista della realizzazione di progetti e risultati.

All’articolo 3, comma 7[1] del disegno di legge 2229 è espressamente riconosciuto al lavoratore il diritto alla disconnessione, nel

rispetto degli obiettivi concordati e delle relative modalità di esecuzione del lavoro autorizzate dal medico del lavoro.

In effetti la tutela della salute è centrale nel disegno di legge che prevede un importante ruolo per il medico del lavoro: al comma 3 dell'articolo 3 si statuisce che il lavoratore è tenuto a effettuare ogni quattro mesi delle visite periodiche di prevenzione presso il medico del lavoro, al quale è demandata l'autorizzazione delle misure approntate da datori e committenti per la tutela dell'integrità fisica e psichica.

Quanto alla disconnessione, la normativa prevede poi delle eventuali fasce di reperibilità. Esse sono delle fasce, concordate dal datore di lavoro e dal lavoratore, in cui il lavoratore deve essere reperibile, cioè raggiungibile e disponibile. Al di fuori di queste fasce, il lavoratore ha diritto a non usare le apparecchiature, senza che questo possa avere delle conseguenze sulla prosecuzione del rapporto di lavoro o sui trattamenti retributivi. In altri termini, un lavoratore che non è reperibile quando esercita il suo diritto alla disconnessione non può essere considerato come inadempiente e, per tali ragioni, non può essere sanzionato.

Inoltre, il comma 2 dell'articolo 2 prevede che l'accordo individuale sulla modalità di lavoro agile debba indicare, a pena di nullità, queste eventuali fasce di reperibilità. Esse non sono obbligatorie ma, in concreto, risultano molto utili alla delimitazione del diritto alla disconnessione.

Per non frustrare gli obiettivi del disegno di legge però, la contrattazione collettiva e le imprese dovranno fare propria una idea di lavoro che prescinde dal controllo e prevedere una reperibilità del lavoratore che non sia costante, ma rispettosa di un lavoro organizzato secondo obiettivi e risultati e non orari di lavoro. Ciò, per esempio, non sembra essere avvenuto nelle prime spe-

rimentazioni di lavoro agile italiane, che si ispirano, per lo più, a finalità di conciliazione vita lavoro.

L'avvio di un vero proprio diritto alla disconnessione appare quindi non soltanto necessario, ma indispensabile per garantire al lavoratore di oggi e di domani una tutela utile.

Al di là, di queste considerazioni, le imprese devono essere consapevoli che l'uso del digitale presuppone un cambiamento qualitativo dei rapporti all'interno delle imprese, con il quale devono cominciare al più presto a fare i conti. In questo senso, il diritto alla disconnessione non deve essere concepito come un freno all'attività aziendale, ma come un'opportunità per ripensare i processi, avviando dialoghi, formazione e sperimentazioni.

Inoltre, il confronto tra le proposte francese e italiane permette di vedere come al tema della disconnessione possano essere ricondotti diversi ragionamenti e diverse soluzioni anche in funzione del diverso ambito applicativo.

La direzione tracciata dal disegno di legge 2229 sembra essere quella giusta, ma per il suo pieno successo dovrà trovare il supporto delle aziende e dei sindacati.

Telelavoro nel settore privato: la controversa natura giuridica della vigente disciplina*

di Federico D'Addio

Si discute molto, in questo periodo, di lavoro agile o smart working, rimarcandone la diversità concettuale (e normativa) rispetto al telelavoro.

A questo proposito può essere un utile esercizio quello di esaminare la natura e l'efficacia giuridica della vigente disciplina nazionale del telelavoro nel settore privato.

Disciplina, questa, che – va subito detto – è del tutto sui generis dal momento che:

1. a) trae origine da un Accordo quadro europeo del 2002, accordo che può essere considerato quale fonte di soft law del diritto dell'Unione Europea ma non anche quale fonte in senso stretto ex 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 aprile 2016, n. 13.](#)

1. b) ha natura (prevalentemente) contrattuale, atteso che in Italia l'Accordo quadro è stato attuato, con lievi aggiustamenti, dall'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004, concluso dalle principali organizzazioni datoriali e sindacali “cross-industry”, a sua volta implementato, con integrazioni e/o adattamenti, a livello settoriale da diversi CCNL, i quali spesso rinviano alla contrattazione aziendale per la disciplina di specifici aspetti;

1. c) non mancano disposizioni di legge che, seppur non in modo sistematico ma limitatamente a specifici aspetti, fanno esplicito riferimento al telelavoro (vd., ad es., in materia di sicurezza l'art. 3, comma 10 d.lgs. n. 81/2008 e in materia di orario di lavoro l'art. 17, comma 5 d.lgs. n. 66/2003).

* * *

Come è noto, il telelavoro – che non è un nuovo tipo contrattuale ma una forma di organizzazione e/o una particolare modalità di svolgimento di un rapporto di lavoro – ha trovato una disciplina specifica (seppur “di principio”) nell'Accordo quadro europeo stipulato in data 16 luglio 2002 da ETUC, UNI-CE/UEAPME e CEEP, ossia le c.d. parti sociali europee.

La peculiarità di tale accordo collettivo – che lo contraddistingue da altri accordi europei altrettanto noti in materia di congedi parentali (1995 e 2009), part-time (1997) e lavoro a tempo determinato (1999) – risiede nel fatto che esso non è stato attuato mediante direttiva UE, come sarebbe stato, in linea di principio, possibile ai sensi del previgente art. 139, par. 2 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE), attuale art. 155, par. 2 TFUE, ma è stato rimesso – per espressa volontà delle parti firmatarie – all'implementazione “autonoma”, ossia è stato recepito

in Italia, come in molti altri Stati membri, dalle stesse organizzazioni sindacali e datoriali nazionali (la facoltà di “adattamento” e/o di “completamento”, a qualsiasi livello, dell’Accordo quadro europeo sul telelavoro del 2002 è stata espressamente riconosciuta quale “diritto” in capo alle parti sociali nazionali dalle stesse parti firmatarie dell’Accordo in questione (cfr. art. 1, ult. par.)).

Al fine di inquadrare correttamente la questione relativa alla natura e all’efficacia degli accordi europei non “recepiti” in una direttiva UE (questione, questa, alquanto dibattuta in dottrina ed ancora aperta, stante la mancanza – a quanto risulta – di decisioni giurisprudenziali sul punto), pare utile chiarire quali esiti negoziali le parti sociali possano perseguire a livello europeo.

Gli accordi collettivi europei possono essere suddivisi in:

1. a) accordi “statutory”, attuati dalle stesse Istituzioni europee, laddove ricorrano i presupposti di cui all’attuale 155, par. 2 TFUE, mediante una fonte tipica dell’ordinamento UE (nella prassi, direttiva);
1. b) accordi “autonomi”, ossia quelli implementati dalle parti sociali nazionali o finanche dal legislatore nazionale “secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri” (art. 155, par. 2 TFUE);
1. c) “volontari”, e cioè quelli conclusi all’esito di negoziazioni spontaneamente avviate dalle parti sociali europee (e che poi potrebbero essere, in linea di principio, attuati da una direttiva, laddove ne ricorrano i presupposti e la volontà politica degli attori coinvolti, ovvero “autonomamente” dalle parti sociali o dal legislatore nazionale, vd. le precedenti lett. a) e b).

I c.d. *collective agreements self-initiated* sono, infatti, quegli accordi raggiunti a seguito di un’iniziativa intrapresa volontariamente dalle parti sociali europee, ossia senza che vi sia stato un espresso invito della Commissione a negoziare nell’ambito delle consultazioni di cui all’art. 154 TFUE.

Al riguardo, occorre far presente che, ai sensi del richiamato art. 154 TFUE, le consultazioni delle parti sociali a livello europeo, obbligatorie ogniqualvolta le Istituzioni UE intendano presentare proposte nel settore della “politica sociale” (art. 153 TFUE), si articolano in due fasi: in un primo momento, le parti sociali sono consultate «sul possibile orientamento» da imprimere ad un’eventuale azione dell’Unione Europea in materia sociale; in un secondo tempo, nel caso in cui la Commissione abbia ritenuto opportuno intraprendere un’iniziativa legislativa, le parti sociali sono sentite «sul contenuto» della proposta elaborata.

È importante evidenziare che, nel caso in cui le parti sociali europee intendano avviare le negoziazioni, vi sarà – secondo l’interpretazione del Trattato resa dalla stessa Commissione – una sospensione temporanea (9 mesi salvo proroga) del potere di iniziativa legislativa istituzionale.

Ciò a conferma della rilevanza e della priorità riconosciuta, a livello europeo, alla fonte negoziale anche a scapito di quella eteronoma (si parla, in tal senso, di dialogo sociale europeo come forma di governance “autonoma” o “negoziata” a seconda che le parti sociali pervengano ad un esito negoziale oppure si limitino a coadiuvare le Istituzioni nella iniziativa legislativa intrapresa).

Tornando all’Accordo quadro europeo sul telelavoro, esso si può, pertanto, definire “volontario” solo nel senso che non è sta-

to attuato mediante direttiva UE, ma non anche nel senso di “self-initiated”, atteso che esso è stato raggiunto, come espressamente affermato nella premessa dello stesso Accordo quadro europeo del 2002, “a seguito dell’invito rivolto alle parti sociali dalla Commissione delle Comunità europee – nell’ambito della seconda fase della consultazione relativa alla modernizzazione ed al miglioramento dei rapporti di lavoro – ad avviare negoziati in tema di telelavoro” (c.d. contrattazione “indotta”).

Circostanza, questa, che può sembrare “di contorno” ma in realtà ha una sua rilevanza dal momento che manifesta uno specifico interesse delle Istituzioni europee a pervenire, in materia di telelavoro, ad una disciplina “di principio” comune in tutti gli Stati membri volta anche a raggiungere gli obiettivi indicati dalla stessa Commissione.

Peraltro, in una Comunicazione del 2004 (COM (2004) 557) la Commissione ha rivendicato, con riguardo agli accordi autonomi “indotti”, un “ruolo specifico” che consiste, in sintesi, in un controllo istituzionale sull’attuazione di tali esiti negoziali al fine di “valutare la misura in cui esso abbia contribuito al raggiungimento degli obiettivi comunitari” ed eventualmente, in caso di esito negativo, di considerare la possibilità di introdurre una proposta di atto legislativo, fermo restando, comunque, il potere di esercitare “in qualsiasi momento” il suo diritto di iniziativa (anche per l’Accordo europeo sul telelavoro del 2002 la Commissione ha svolto un simile ruolo elaborando, nel 2008, un Report in cui l’attuazione dell’accordo negli Stati membri è stata definita un “successo”, cfr. COM (2008) 412, p. 55).

Detto ciò, la questione relativa al regime giuridico degli accordi autonomi europei, in quanto strettamente connessa alla dimen-

sione multilivello degli attuali ordinamenti giuridici, andrebbe affrontata distinguendo il piano nazionale da quello europeo.

Sebbene non manchi in letteratura chi ha sostenuto la tesi della irrilevanza degli *autonomous collective agreements* (cfr. A. Lo Faro, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria: la contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 163-187), secondo la dottrina maggioritaria, invece, tali accordi avrebbero, a livello europeo, rilevanza ed efficacia giuridica (di *soft law*) (cfr., fra gli altri, B. Caruso, A. Alaimo, *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 87/2011, p. 36 e ss. Questa tesi poggia su un'interpretazione sistematica delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, segnatamente art. 6 TUE (riconoscimento dello stesso valore giuridico dei Trattati alla Carta di Nizza) e 152 TFUE (carattere "autonomo" del dialogo sociale europeo)).

A livello nazionale, invece, gli accordi autonomi sarebbero privi di efficacia "esterna", intesa quale fonte produttiva di effetti nei confronti di soggetti terzi rispetto alle parti negoziali, ma avrebbero, ove previsto nei rispettivi Statuti, una efficacia "interna", intesa quale vincolo, *endosindacale* appunto, a cui devono attenersi le organizzazioni sindacali e datoriali associate alle parti sociali europee firmatarie dell'accordo.

Pertanto, l'accordo autonomo europeo, una volta attuato a livello nazionale, avrebbe la stessa efficacia giuridica dell'atto di trasposizione utilizzato (in Italia, contratto o accordo collettivo di "diritto comune" laddove l'accordo venga attuato dalle parti sociali nazionali).

Secondo una diversa opinione, tali accordi avrebbero addirittura efficacia diretta negli ordinamenti nazionali senza bisogno di ulteriori passaggi attuativi (una sorta di accordi self-executing) (per un approfondimento della tesi dell'efficacia diretta si rinvia a O. Deinert, *Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy*, in *Industrial Law Journal*, vol. 32, n. 4, 2003, p. 317 e ss.).

* * *

In conclusione, si potrebbe tentare di affermare che la “forza” giuridica della disciplina del telelavoro nel settore privato sia da considerarsi, con riferimento all'ordinamento italiano, alla stregua di una normativa (prevalentemente) di derivazione collettiva – con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di efficacia soggettiva ed oggettiva (trattandosi, quello del 2004, di un accordo interconfederale di “diritto comune” (come espressamente affermato dalle stesse parti sociali firmatarie nel documento *Telelavoro. Recepimento in Italia dell'Accordo-quadro europeo del 16 luglio 2002*. Rapporto nazionale congiunto UNICE (Confindustria), UEAPME (Confapi, CNA, Confartigianato, Confesercenti), CEEP (Confservizi), CES (Cgil, Cisl, Uil)) a sua volta implementato, a livello settoriale, dai CCNL e, talvolta, anche da intese aziendali) – attuativa di un accordo collettivo europeo “autonomo”.

Accordo europeo che potrebbe avere – se si accoglie la tesi, allo stato, maggioritaria in dottrina – natura di soft law, intesa quale fonte di produzione di regole di condotta che, pur non essendo giustiziabili né sanzionabili (in quanto prive di forza legale cogente), possono comunque produrre effetti legali (indiretti) e, comunque, effetti pratici (come è accaduto in molti Stati membri,

tra cui l'Italia, dove il telelavoro ha trovato una sua specifica disciplina).

Discorso diverso va fatto, invece, per tutte quelle disposizioni di carattere legale che, seppur non in modo sistematico ma limitatamente a particolari aspetti, fanno riferimento e, pertanto, attuano, con lo strumento che assicura maggiormente la certezza giuridica (la legge), l'Accordo quadro europeo sul telelavoro.

A titolo esemplificativo, si prenda l'art. 3, comma 10 del d.lgs. n. 81/2008 (c.d. Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) che, rinviando alla nozione di telelavoro di cui all'Accordo quadro europeo del 2002 (e non – si badi – all'Accordo interconfederale italiano del 2004), di fatto accoglie quella definizione all'interno di una disposizione di legge conferendole valore legale cogente (quantomeno ai fini dell'individuazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza in concreto applicabili).

Pertanto, e nei limiti sopra indicati, si potrebbe sostenere che l'Accordo europeo sul telelavoro del 2002 è stato attuato dallo stesso legislatore italiano del 2008 limitatamente alla disciplina relativa alla salute e sicurezza sul lavoro (segnatamente il punto 8 dell'Accordo quadro europeo).

Occorre, infine, evidenziare che la “forza” riconosciuta all'Accordo quadro europeo del 2002 potrebbe anche incidere – nel caso in cui l'Accordo venga ricondotto nell'ambito delle fonti (seppur atipiche) del diritto UE aventi carattere vincolante ed inderogabile (secondo una certa dottrina, il fatto che non vi sia una specifica disposizione che imponga ai legislatori nazionali di attuare gli accordi europei “autonomi” non escluderebbe affatto

l'obbligo in capo agli Stati membri di evitare di intraprendere iniziative legislative aventi un impatto negativo sull'attuazione degli stessi accordi autonomi, in tal senso cfr. B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge University Press, 2nd ed., p. 155) – sulla legittimità di un'eventuale iniziativa legislativa volta ad escludere le specifiche tutele apprestate in materia di telelavoro mediante il ricorso ad accattivanti neologismi che, però, si riferiscono (di fatto) alla stessa modalità di lavoro già oggetto di disciplina della fonte collettiva europea.

**Sclerosi multipla e disabilità:
il lavoro agile come misura di
“accomodamento ragionevole”?
Intervista a Paolo Bandiera***

(Direttore Affari Generali AISM)

di Silvia Fernández Martínez

In ADAPT studiamo da tempo il filone di ricerca sul rapporto tra lavoro e malattie croniche, con l’obiettivo di trovare soluzioni che servano a conciliare i bisogni di cura dei malati cronici con lo svolgimento di una prestazione lavorativa, riducendo al minimo l’onere per l’imprese (Cfr. M. Tiraboschi, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, a cura di M. Tiraboschi, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 36/2015). Tuttavia, gli ultimi sviluppi normativi in materia di licenziamento non prestano sufficiente attenzione alle specifiche esigenze di questi lavoratori, disincentivando la loro permanenza nel mercato del lavoro (Cfr. Fernández Martínez, S., *Jobs Act e malattia: verso un diritto per il mercato del lavoro?*, Bollettino ADAPT, 26 ottobre 2015). Esi-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 maggio 2016, n. 15.](#)

stono invero altre proposte legislative che intendono rafforzare le tutele a favore dei lavoratori che soffrono di malattie croniche, facilitando di conseguenza la conservazione del posto di lavoro (Cfr. Fernández Martínez, S., Una proposta per modificare la disciplina del periodo di comporta e garantire la conservazione del posto di lavoro dei malati cronici, Bollettino ADAPT, 14 dicembre 2015). Per tale ragione, risulta essenziale un confronto con le associazioni di tutela e rappresentanza dei malati cronici e dei disabili che conoscono nel dettaglio i bisogni e le attenzioni che richiedono quanti soffrono di malattie croniche. Per questo motivo, nel corso del nostro lavoro di studio, ricerca e progettazione abbiamo incontrato l'avvocato Paolo Bandiera che è Direttore di Affari Generali di AISM (Associazione Italiana Sclerosi Multipla).

Nella sua opinione, le persone con sclerosi multipla o con altre malattie croniche, devono essere considerate disabili o rappresentano una categoria a sé indipendente dai disabili?

La sclerosi multipla è una malattia che con il progredire dei sintomi può comportare disabilità, intesa come il risultato dell'interazione tra persone con limitazioni e barriere attitudinali ed ambientali, che ne impediscono la piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri. È questo infatti il concetto di disabilità – un concetto in evoluzione – da tenere presente, come viene affermato dalla Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, recepita dalla legge dello Stato n. 18/2009: si tratta di una condizione che, prima di tutto, si sostanzia in una relazione, cioè, in un rapporto tra una persona con menomazioni o limitazioni e l'ambiente. Una persona che soffre limitazioni o menomazioni funzionali può quindi essere considerata una persona che non presenta condizioni di disabilità se il contesto di vita, di lavoro, di relazioni sociali risulta acco-

gliente e in grado di non porre o comunque rimuovere barriere e ostacoli alla partecipazione.

Pertanto se è certamente vero, dal punto di vista clinico, che la sclerosi multipla è una patologia, in quanto cronica, ingravescente, degenerativa che, con l'avanzare degli anni e delle fasi della malattia comporta disabilità, misurata attraverso scale specifiche tra cui la più diffusa è l'EDSS di ampio impiego anche ai fini degli accertamenti medico-legali (che misura appunto il grado di compromissione dei vari sistemi funzionali), è altrettanto vero sotto un profilo bio-psico-sociale che anche in presenza di valori di EDSS significativi la persona che viva e operi in un contesto favorevole può mantenere una condizione e uno stile di vita inclusivo.

Per questo motivo, per la necessaria attenzione da prestarsi al contesto in relazione con le caratteristiche della persona, che l'approccio di AISM in tema di occupazione è fortemente centrato sul tema delle misure di flessibilità, sull'accomodamento ragionevole, sull'adattamento o meglio sul ripensamento dell'ambiente e delle forme e articolazione del lavoro: perché la disabilità così come la sua assenza dipendono, fortemente, dal contesto culturale, dalla accoglienza, dal livello di riconoscimento dei diritti, dall'esistenza o meno di norme e soluzioni intelligenti che superino le barriere fisiche, organizzative, anche quelle intangibili, che ostacolano percorsi di inclusione e partecipazione. Pertanto, in conclusione, si può dire che la diagnosi di sclerosi multipla non comporti automaticamente una condizione di disabilità ai fini lavorativi, sia perché persone con SM, in particolare giovani e con forme meno severe di malattia mantengono ottime capacità e autonomie, sia perché anche con l'avanzare ed il progredire dei sintomi è assolutamente possibile che la persona con SM

venga messa nelle condizioni di poter esprimere le proprie abilità e non ne venga intaccato il “funzionamento” sotto il profilo della produttività.

Secondo lei, le persone con sclerosi multipla devono aver accesso a tutte le tutele previste dall’ordinamento giuridico in materia di disabilità o solo ad alcune?

In primo luogo, rispetto alla tutela antidiscriminatoria, questa si deve garantire a tutte le persone con sclerosi multipla perché vengano prima di tutto riconosciute cittadini titolari di diritti, oltre la malattia. Purtroppo dobbiamo constatare che ancora oggi la sclerosi multipla, per una mancanza di conoscenza e d’informazione presso la popolazione generale, i colleghi, i datori di lavoro, viene spesso impropriamente associata ad una perdita automatica delle capacità produttive. La tutela antidiscriminatoria è quindi fondamentale per poter garantire il rispetto dei diritti umani a tutte le persone con SM, anche quali lavoratori, oltre lo stigma della malattia.

In secondo luogo, rispetto ai percorsi previsti dalla legge 68, le persone con sclerosi multipla come le altre persone con disabilità hanno accesso laddove venga loro riconosciuta la soglia di invalidità stabilita dalla legge. D’altronde, ci sono molte persone con sclerosi multipla che lavorano senza essere state inserite nei percorsi di inserimento mirato. Ancora, ci sono persone con sclerosi multipla dedite a lavori autonomi, all’esercizio di libere professioni, che richiederebbero tutele maggiori perché ad oggi il nucleo di garanzie apprestato dall’ordinamento in generale per tali forme di lavoro è oggettivamente minimale.

Parlando di tutele dovrebbe poi essere garantito un sistema di valutazione della disabilità – ad oggi essenzialmente centrato su un modello medico-legale – che vada oltre la dimensione dell’incapacità lavorativa generica. Nel caso della SM ad esempio l’handicap grave molto spesso non viene riconosciuto se non in presenza di alte percentuali di invalidità, con una penalizzante ed impropria tendenza della commissioni medico legali ad assimilare il concetto di svantaggio sociale alle menomazioni, situazione da cui deriva frequentemente l’impossibilità di fruizione dei permessi previsti dalla Legge 104 pur in presenza di una condizione di effettivo handicap grave. Per questo motivo AISM, con FISH e gli altri partecipanti dello specifico gruppo di lavoro all’interno dell’Osservatorio attivato dal Governo per l’attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, sta contribuendo all’elaborazione di un nuovo sistema di valutazione della disabilità, che non tenga solo conto del dato sanitario ma valorizzi un approccio bio-psico-sociale a partire dall’impostazione ICF e sta portando avanti da anni un proficuo lavoro di confronto e impegno comune con INPS per il miglioramento del processo valutativo.

Secondo lei, quali sono gli accomodamenti del posto di lavoro di cui hanno bisogno le persone con sclerosi multipla per mantenere la propria attività lavorativa?

Una grande parte delle persone con sclerosi multipla, specie nella prima fase di malattia, possiede buoni livelli di autonomia e può non avere particolari limitazioni funzionali. In questo caso bisogna primariamente sostenere il mantenimento del lavoro consentendo alla persona di potere conciliare gli impegni professionali con i tempi e le esigenze di cura. A volte, in effetti, il vero problema è l’incapacità del sistema di conciliare la prevenzione, la

riabilitazione, le cure, la somministrazione dei farmaci, con il mantenimento dell'attività lavorativa, quando basterebbe introdurre ed applicare, anche attraverso una buona contrattazione nazionale e decentrata, soluzioni di flessibilità organizzativa, permessi, prolungamenti dei periodi di comporta per persone con SM che possano andare incontro a episodi acuti o comunque a periodi di aggravamento, anche considerando che la SM è una malattia imprevedibile, con un andamento spesso discontinuo, caratterizzata prevalentemente da una forma ad andamento recidivante e remittente. Per questo il nostro ufficio studi analizza sistematicamente i principali CCNL e formula proposte di clausole attente alle esigenze delle persone con disabilità e gravi patologie come la SM, avendo da tempo avviato tavoli strutturali di confronto con i principali Sindacati e con le rappresentante dei Datori di Lavoro su questi temi, anche pubblicando e mettendo a disposizione guide e supporti per facilitare la gestione della condizione di SM in azienda secondo un approccio collaborativo (cfr. www.aism.it).

Nel nostro caso infatti il 48% delle persone con SM in età lavorativa ha accesso ad un'occupazione ma quando la disabilità (intesa come parametro clinico) è superiore a 7 EDSS il dato si riduce al 17%: le persone con SM lamentano che i principali fattori sfavorevoli sono, al di là dell'andamento della malattia e della rilevanza di alcuni sintomi come la fatica, prima di tutto un ambiente ostile, l'atteggiamento dei colleghi e del capo, il mancato adattamento della postazione e dei ritmi e carichi di lavoro. Il 32% delle persone con SM poi riduce in media di 12 ore a settimana le ore di lavoro e in particolare le donne con SM hanno difficoltà nel mantenere il lavoro a partire dai 35 anni (-10% rispetto a maschi con SM), quando proprio le donne sono le più colpite dalla malattia. Va quindi promosso un approccio da parte dei datori di la-

voro di tipo collaborativo, che valorizzi le capacità delle persone con SM di mantenere il lavoro pur con il progredire della malattia, e assuma la diversità e in essa la disabilità in genere non solo come un elemento costitutivo della realtà umana ma, in chiave squisitamente aziendale, come un autentico fattore strategico di successo e di sviluppo. Un'organizzazione in grado di comprendere ed adattarsi ai bisogni dei propri lavoratori, è un'organizzazione che porta con sé un DNA che le consente di affrontare le sempre crescenti sfide del cambiamento e dell'innovazione. Altro tema su cui lavoriamo fortemente è quello relativo alla valutazione di idoneità alla mansione: partendo dalla constatazione che il 44% dei medici del lavoro dichiara di aver incontrato difficoltà nella formulazione del giudizio di idoneità di persone con SM, abbiamo congiuntamente con SIMLII – la società dei Medici del Lavoro e Igiene Industriale – predisposto degli orientamenti per i medici del lavoro in materia di idoneità e SM e ne promuoviamo la diffusione e l'utilizzo.

Nella sua opinione, le forme di lavoro flessibile, come il lavoro agile, rappresentano un'opportunità per evitare l'uscita prematura dei lavoratori con sclerosi multipla del mercato del lavoro?

Noi, di AISM, le consideriamo una grandissima opportunità. In primo luogo perché nel nostro ordinamento esiste un'accezione astratta di accomodamento ragionevole. In materia, come noto, vige un obbligo normativo in base al decreto Giovannini per i datori di lavoro pubblici (anche se per questi ad invarianza di costi) e privati ma, in realtà, ancorché si stia cercando di promuoverne la pratica (esistono delle sperimentazioni virtuose di disability management) ed a livello di Osservatorio Convenzione ONU Diritti persone con Disabilità si sta affrontando il tema, molto è

rimasto sulla carta ed a livello di petizione di principio. Ciò si deve in primis alla mancata adozione di linee guide applicative, la cui elaborazione richiede l'apporto di una pluralità di soggetti e competenze, tra cui le stesse associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità. AISM riconosce in questo senso nello smart working una forma per antonomasia di accomodamento ragionevole, perché non si tratta soltanto dell'adattamento della postazione lavorativa come ambiente fisico, di ergonomia, di dispositivi e ausili, ma ancor più di riconciliare il ciclo vita-cura-lavoro. Ad esempio, per chi non ha possibilità di acquistare un mezzo di trasporto attrezzato e ha una disabilità motoria tale da impedirgli di utilizzare i mezzi di trasporto pubblico – spesso non attrezzati – diventa complicato spostarsi da e per il lavoro. Per favorire la conciliazione dovremmo quindi riuscire a valorizzare e a promuovere formule secondo cui le persone, pur mantenendo un adeguato livello di appartenenza organizzativa e di partecipazione ai processi inclusivi che l'ambiente di lavoro porta con sé, possano godere di ampia libertà nello scegliere il luogo e l'orario di lavoro. È quindi molto importante promuovere lo smart working come forma di accomodamento ragionevole, anche prevedendo che si possano utilizzare gli incentivi contenuti nella normativa per l'occupazione delle persone con disabilità.

Lo smart working è una soluzione avanzata in assoluto, per tutti i lavoratori e per la sostenibilità del sistema, ma può avere una straordinaria ricaduta, un forte valore aggiunto, per le persone con disabilità e nel nostro caso, delle persone con sclerosi multipla consentendo di rispondere con elasticità a quell'imprevedibilità che caratterizza la malattia. Lo smart working è quindi uno strumento potenzialmente potente per mantenere l'occupazione, sfruttare al massimo la capacità produttiva, evitare oneri e provvidenza passive a carico dello Stato. Sappia-

mo infatti che per la SM che un terzo del costo sociale di malattia è legato alla perdita di produttività.

Con riferimento al DDL Lavoro Autonomo ed in particolare alla sezione dedicata al lavoro agile, dobbiamo quindi fare in modo che venga riconosciuta questa valenza dell'istituto, sempre su base volontaria, per le persone con disabilità – e per questo stiamo sostenendo audizioni e incontri istituzionali – cosicché in fase applicativa se ne possa promuovere un effettivo impiego per ciò che ci interessa.

A lezione di futuro: smart working e la trasformazione del lavoro *

di Paolo Cagol

Un confronto tra giovani ed esperti sulle grandi trasformazioni del lavoro, studenti ingaggiati in una competizione per tesi contrapposte sul tema del “lavoro agile” assieme alle esperienze di grandi imprese, da IKEA a BOSCH passando per Whirlpool e Randstad.

Una piacevole occasione di riflessione e confronto quella organizzata sabato presso l’Università degli Studi di Bergamo da Michele Tiraboschi della Scuola ADAPT per la presentazione del libro: *Allenarsi per il futuro* del prof. Pietro Paganini. Un dibattito attuale, non semplice da inquadrare, su cui esprimo alcune considerazioni.

Lo smart-work o “lavoro agile”, recentemente portato all’attenzione dalle provocatorie dichiarazioni del Ministro Poletti: “l’orario di lavoro è parametro vecchio” non è materia di futurologi, ma in molte aziende è già prassi operativa sancita da ac-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17.](#)

cordi negoziali: da General Motors a Vodafone, passando per Nestlè, Almagia, ABB, Barilla, Micron e molte altre meno note.

Ciò non deve però far dimenticare che, in attesa dell'avvento diffuso della quarta rivoluzione industriale, molte smart-factory robotizzate e digitalizzate di domani, oggi assomigliano ancora alle fabbriche fordiste degli anni '70.

Per questo oggi il tema dell'organizzazione del lavoro per molti è il problema di conciliare l'asilo del figlio quando i nonni sono lontani o non ci sono, la mamma deve essere al lavoro puntuale alle 8:00 e il papà "smonta" alle 6.00 dopo il turno in fabbrica della notte; o quando il sabato o la domenica la famiglia (che durante la settimana si incontra per pochi minuti al giorno) torna a dividersi perché globalizzazione e just-in-time "propongono" la saturazione degli impianti durante i picchi produttivi in alternativa alla delocalizzazione.

Bene quindi non innamorarsi della teoria in sé e a non affrontare il tema in modo astratto e generico.

Serve contestualizzare, il "lavoro agile" di un centro ricerche di Google o nell'ufficio di una web-agency non potrà mai essere lo stesso "lavoro agile" di un'azienda manifatturiera dove il target si chiama flessibilità produttiva e saturazione di impianti, il processo produttivo è gioco forza cadenzato da ritmi e tempi collettivi e il tema della conciliazione vita-lavoro assume problematicità (e quindi soluzioni) sostanzialmente diverse. Se non è ben chiara questa premessa si rischia di discutere di soluzioni senza essere consapevoli dei problemi cui quelle soluzioni si dovranno applicare.

Esercizio quindi prematuro? Assolutamente no, il processo ormai è avviato, industry 4.0 non è una teoria ma in molti paesi già una politica industriale (Germania e Cina in primis), molti lavori avvengono già al di fuori di schemi organizzativi tradizionali. Nei prossimi anni l'automazione di molte professionalità amplierà il campo di tale trasformazione creando nuove professionalità e sopprimendone altre, modificando i paradigmi del lavoro cui siamo abituati (e in alcuni casi affezionati...). Un processo che non riguarderà solo gli aspetti tecnologici, ma che coinvolgerà le persone, le loro competenze, il loro lavoro ed il modo in cui questo si concilia con la loro vita privata. Un processo che si può tentare di prevedere e governare o che si rischia di subire in assenza di una visione strategica.

Su un punto occorre però chiarezza: la riflessione sul concetto di ora-lavoro, se non accompagnata da una contemporanea attribuzione di autonomia organizzativa e responsabilizzazione del lavoratore, rischia di diventare l'ennesima occasione di scontro ideologico sui temi del lavoro. Troppo spesso quando parliamo di innovazione organizzativa le maggiori resistenze si trovano sul versante imprenditoriale, tanto bramoso di quella flessibilità produttiva imposta dalla globalizzazione quanto geloso dei modelli verticistici e autoritari delle vecchie imprese padronali.

Responsabilità delegata verso il basso, condivisione delle scelte organizzative e cogestione della loro implementazione, coinvolgimento dei dipendenti nel processo di miglioramento continuo e nella redistribuzione della ricchezza che ne deriva, autonomia dei team di lavoro nella gestione degli strumenti di conciliazione vita-lavoro: non devono soltanto essere obiettivi e contropartite per le concessioni di maggiore flessibilità produttiva, ma devono entrare a far parte della cultura collettiva di lavoratori e imprese quali fattori strategici di sviluppo e di competitività.

Se il dibattito si svolgerà nel solco di un'innovazione normativa e contrattuale consapevole, competente, calata negli specifici contesti settoriali e aziendali, nel rispetto dei necessari pesi e contrappesi che governano ogni sano processo negoziale, allora, e solo allora, potrà creare opportunità condivise e portare benefici per tutti in un gioco che non sia a somma zero dove ciò che vince il più forte è ciò che perde il più debole.

Si può andare verso l'ignoto nell'incertezza, difendendosi dal cambiamento che prima si è atteso, poi temuto e infine subito, oppure lo si può fare mossi dall'aspettativa.

Questo succede quando quel cambiamento lo si è prima immaginato, raccontato e accompagnato.

Rifiuto della richiesta di lavoro agile da parte del lavoratore disabile: quali conseguenze per il datore?*

di Antonio Carlo Scacco

La nuova modalità organizzativa del lavoro agile, come delineata nell'articolo 13 del disegno di legge AS 2233, attualmente all'esame delle aule parlamentari, è incentrata sulla volontarietà dell'accordo, dovendosi ritenere pacificamente che nessun obbligo sussiste di accettare la proposta in capo al lavoratore o al datore. Egualmente nessuna conseguenza dovrebbe derivare al lavoratore nel caso in cui questi rifiutasse di accettare una proposta di lavoro agile (anche se manca nel testo normativo una disposizione analoga a quella contenuta nell'articolo 8 co. 1 del decreto legislativo 81/2015 circa il rifiuto del lavoratore di trasformare il proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale).

Ma cosa succede se la proposta di lavoro agile scaturisce dalla iniziativa del lavoratore affetto da disabilità, che voglia, in tal modo, conciliare al meglio i suoi tempi di vita (anche di cura) e di

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 maggio 2016, n. 17](#), e in [Boll. speciale ADAPT, 18 maggio 2016, n. 7](#).

lavoro? Può il datore di lavoro rifiutarsi legittimamente di accoglierla in nome della volontarietà dell'accordo e, in caso contrario, quali conseguenze potrebbero derivarne?

Una possibile soluzione al quesito dovrebbe partire dalla considerazione della funzione del lavoro agile inteso come modalità organizzativa del lavoro che persegue, tra i diversi fini, quello della conciliazione dei tempi di vita e lavoro del lavoratore (lo ribadisce il primo comma del citato articolo 13).

In quanto tale il lavoro agile si pone come forma elettiva di “accomodamento ragionevole”, da intendere, secondo la definizione contenuta in L. Weddington e A. Lawson, *Disability and non discrimination law in the European Union. An analysis of disability discrimination law within and beyond the employment field*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G.2, 2009, un adattamento alla situazione concreta delle normali procedure, dei processi o delle infrastrutture idoneo a consentire al disabile di accedere, partecipare o progredire all'impiego o nella carriera. L'ingresso dell'accomodamento ragionevole nel nostro ordinamento è avvenuto, dopo la condanna della Corte di giustizia Ue, in sede di conversione del decreto legge 76/2013 nella legge 99/2013. È interessante osservare la tecnica legislativa seguita, consistente nell'inserire la norma all'interno del decreto legislativo n. 216/2003, recante «Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro», sotto forma dell'aggiunta del nuovo articolo 3-bis. L'articolo 4 del medesimo decreto stabilisce che i giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti di cui all'articolo 2 sono regolati dall'articolo 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (tale decreto ha riordinato i procedimenti in materia di discriminazione, qualunque sia la loro natura ed il loro oggetto, con

l'introduzione di un unico rito in sostituzione dei numerosi regolati dalle diverse disposizioni normative). A sua volta l'articolo 2 definisce:

- la nozione di discriminazione diretta che si verifica quando, per religione, per convinzioni personali, per handicap, per età o per orientamento sessuale, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga;
- la nozione di discriminazione indiretta, ovvero quella che si verifica quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di handicap, le persone di una particolare età o di un orientamento sessuale in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

Ora pare ragionevole ritenere che il rifiuto, da parte del datore di lavoro, di acconsentire a porre in essere un accomodamento ragionevole per assecondare le esigenze lavorative del disabile, ivi inclusa la nuova modalità organizzativa del lavoro agile, ove tale accomodamento sia, appunto, realmente “ragionevole” e non determini un onere sproporzionato ed eccessivo, configuri un comportamento discriminatorio. La stessa Convenzione Onu, richiamata espressamente dal novello articolo 3-bis del d.lgs. n. 216/2003, all'articolo 2, nel definire la nozione di “discriminazione fondata sulla disabilità”, fa riferimento a «qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. Essa include ogni forma di discriminazione, compre-

so il rifiuto di un accomodamento ragionevole». Nel 2010, l'Unione europea ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (decisione 2010/48/Ce del Consiglio, 26 novembre 2009).

E poiché gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri, tali accordi costituiscono parte essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione, talché la prevalenza degli accordi internazionali conclusi dall'Unione sulle norme di diritto derivato impone di interpretare queste ultime in maniera per quanto possibile conforme a detti accordi (cfr., tra le tante, Corte di giustizia 11 aprile 2013, HK Danmark). A ciò si aggiunga che il citato comma 3-bis fa espreso riferimento alla nozione di accomodamento ragionevole come definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dalla legge 3 marzo 2009, n. 18.

Conseguentemente qualsiasi rifiuto ingiustificato di accomodamento, ivi inclusa la richiesta di lavorare in modalità agile da parte del lavoratore disabile, potrà in ipotesi incorrere nella peculiare tutela apprestata dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 150 (rito sommario di cognizione) caratterizzata da:

- maggiori poteri istruttori;
- vantaggi per il ricorrente in tema di oneri probatori;
- proponibilità senza l'ausilio del difensore;
- possibilità di legittimazione attiva, previa delega, delle parti sociali.

Ulteriore conseguenza deriva dalla applicabilità, se il datore di lavoro è una impresa, della tutela cui espressamente rimanda il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 4 d.lgs. n. 216/2003, prevista dall'articolo 44, comma 11, del decreto legislativo n.

286/1998. Tale ultima norma prevede a carico delle imprese cui siano stati accordati benefici ai sensi delle leggi vigenti dello Stato o delle Regioni, ovvero che abbiano stipulato contratti di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o di forniture, la revoca dei predetti benefici e, nei casi più gravi, l'esclusione del responsabile per due anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni finanziarie o creditizie, ovvero da qualsiasi appalto, ove siano stati accertati atti o comportamenti discriminatori.

In conclusione, se il lavoro prestato in modalità agile si pone come l'accomodamento ragionevole per eccellenza a favore dei lavoratori con disabilità, segue che un rifiuto ingiustificato o irragionevole del datore di lavoro di concedere tale modalità organizzativa al disabile che la richiede, può realizzare la fattispecie del comportamento discriminatorio, con le conseguenze sopra esaminate.

The Future is Agile*

di Guido Dalponte, Dario Pandolfo, Giulia Rosolen

Cambia il mondo del lavoro, cambiano le esigenze delle imprese, cambia il modo di fare placement. Nascono nuovi mestieri, nuovi modi di lavorare e di fare impresa. Si tratta della grande trasformazione del lavoro (industry 4.0., sharing economy e gig economy).

Non sono scenari avveniristici. Il World Economic Forum ricorda che i principali cambiamenti si verificheranno da qui ai prossimi cinque anni e che il prezzo che potremmo pagare, in assenza di una precisa strategia, rischia di essere molto alto: disoccupazione tecnologica di massa, obsolescenza di professionalità e competenze, aggravamento del già marcato disallineamento tra domanda e offerta di lavoro con una definitiva marginalizzazione dell'Italia nello scenario economico globale.

Il futuro è già arrivato. Come si stanno attrezzando le imprese, le istituzioni e gli attori del mercato del lavoro? Qual è stato l'impatto di questi cambiamenti sul modo di fare placement e di fare università? Come influiscono questi cambiamenti nella gestione delle risorse umane e nelle transizioni occupazionali?

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 giugno 2016, n. 20.](#)

Ne abbiamo discusso lo scorso il 17 maggio all'Università Cattolica di Milano con tanti autorevoli esponenti del mondo delle imprese, delle istituzioni, delle associazioni e con i molti giovani presenti. Quella è stata per noi anche l'occasione per presentare il nostro nuovo progetto, IRoad, nato proprio per cercare di dare una risposta concreta a questi interrogativi.

IRoad è un progetto originale, difficilmente descrivibile nella sua interezza in poche parole. Ci piace definirlo come un'infrastruttura agile, una piattaforma innovativa, un hub, capace di promuovere e facilitare le sinergie e le contaminazioni tra imprese, ricerca e alta formazione con l'obiettivo di valorizzare l'apporto che giovanissimi ricercatori, progettisti e creativi possono fornire all'interno delle imprese del settore privato in termini di innovazione e cambiamento.

La società della conoscenza, l'economia della creatività, il mondo del lavoro del futuro non avrà bisogno di lavoratori ammaestrati a svolgere acriticamente il loro compito o colmi di nozioni che non riescono a tradurre in azione ma di collaboratori (ancor prima che dipendenti) capaci di innovare, competere, gestire l'incertezza. In questo contesto si aprono nuovi spazi per le figure di ricercatori, progettisti e innovatori, capaci di operare in contesti aziendali.

In questo contesto in continua evoluzione, dove la creatività gioca un ruolo strategico, la tecnologia rappresenta una forza propulsiva della trasformazione, con cui il mondo dell'educational e quello dell'impresa non possono che confrontarsi secondo logiche necessariamente paritarie e collaborative, sperimentando strumenti nuovi e rafforzando quelli esistenti che hanno dimostrato

di funzionare, come l'apprendistato di alta formazione e di ricerca.

Un mercato del lavoro nuovo, richiede allora di ridisegnare le regole dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro per farle dialogare in modo diverso e di ripensare ai modelli organizzativi e alla gestione delle risorse umane per riprogettarli in chiave completamente diversa. È chiaro che tutto questo richiede un momento di forte discontinuità rispetto a quanto in essere, nella consapevolezza che proprio il tema dell'agilità ad essere strategico per la costruzione del futuro dove a sorreggere il sistema non ci saranno più infrastrutture "pesanti" ma reti del sapere agili capaci di guidare l'economia globale a partire dalle competenze delle persone.

La stessa funzione delle risorse umane delle imprese in queste economie del futuro dovrà evolvere da un ruolo spesso assimilato a servizio amministrativo a uno di funzione strategica con responsabilità di regia nel processo di valorizzazione del capitale umano, presidiando la progettazione e collaborando con le istituzioni formative alla costruzione delle figure professionali di domani.

L'Italia investe meno degli altri Paesi Europei in ricerca e sviluppo ed è uno dei Paesi sviluppati con il minor numero di ricercatori al mondo. E così soprattutto perché in Italia la parola ricerca rimane associata alla vecchia idea di missione pubblica e di lavoro accademico. Ma sono numerose le imprese italiane che fanno ricerca ad altissimi livelli affiancate da reti e distretti di innovazione che nulla hanno da invidiare ai migliori centri di ricerca internazionale e che spesso collaborano anche se di piccole dimensioni anche in assenza di un sistema, grazie solo alla pazienza e

all'ostinazione di chi ancora crede che il nostro Paese possa cambiare.

La prima urgenza a cui rispondere è quella di dare visibilità e riconoscimento al ruolo e alla figura professionale del ricercatore.

Perché la ricerca prima che con le strutture e le “infrastrutture” la si fa con i ricercatori, sono loro i promotori del cambiamento e da loro occorre partire per abbattere quei muri, che impediscono al nostro paese di essere competitivo e tornare a crescere, mettendo a disposizione del sistema gli strumenti giuridici e contrattuali per rispondere alle sfide dell'innovazione.

Con IRoad, guardiamo al futuro, un futuro agile e inedito dove l'esperienza formativa e professionale non ha come orizzonte l'occupabilità a breve termine ma guarda alle persone alle loro capacità di cambiamento, di fare domani quello che oggi non riusciamo nemmeno a immaginare e non solo a prevedere.

IRoad ricerca, seleziona e forma giovani ad elevato potenziale, preparandoli non solo a leggere e interpretare le grandi trasformazioni in atto, ma a guidarle.

Riconoscendo nella formazione la principale leva di placement, IRoad incide sui processi educativi e formativi con un gioco di anticipo rispetto ai fabbisogni del mondo delle imprese, in particolare attraverso l'apprendistato di alta formazione e di ricerca.

Creiamo le alleanze per il futuro, mettendo in rete chi ancora pensa che il domani sia di chi si chiede “perché no”.

L'impatto delle nuove tecnologie in agricoltura: tra droni e Smart rurality c'è il lavoro di mezzo*

di Francesco Piacentini

Basta sfogliare un paio di riviste specializzate o farsi un giro su YouTube per imbattersi sul ruolo delle nuove tecnologie nella moderna agricoltura. Due esempi su tutti: la cd. vendemmiatrice (raccoglitore meccanico d'uva che, passando direttamente sopra il filare, rende inutile qualsiasi apporto di manodopera fisica, se non quella di chi la guida); e, soprattutto, i "SAPR", Sistemi aerei a pilotaggio remoto, meglio conosciuti con il nome di droni. Attorno ai quali, a dire il vero, si cominciano a registrare elevati consensi tra gli imprenditori, nella convinzione che la cd. "agricoltura di precisione" rappresenti la più avanzata frontiera agricola e il grimaldello della crescita del settore in campo internazionale, in chiave anti-conservativa e di riduzione dei costi d'impresa.

È passato un anno, infatti, da quando la FAA statunitense (Amministrazione federale per l'Aviazione) ha rilasciato il primo permesso per uso agricolo di veicoli aerei senza pilota umano, e la volontà delle associazioni imprenditoriali di porre la politica di

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 giugno 2016, n. 21.](#)

fronte alla necessità di una regolamentazione delle nuove tecnologie agricole si registra sia a livello europeo[1] che nazionale[2]. E non potrebbe essere diversamente se – relazione dell’associazione degli agricoltori europei (Copa-Cogeca) alla mano – «i SAPR possono contribuire a una maggiore efficienza nell’uso delle risorse, maggiore produttività, redditività e sostenibilità» aziendale, potendo, un solo drone, captare informazioni «invisibili all’occhio umano» relative a quali campi debbano essere irrigati, contare i capi di bestiame al pascolo e rilevare «i dati di crescita delle piante e di umidità del suolo».

In un simile contesto, se alla lettura degli sviluppi tecnologici si prova ad offrire la lente delle relazioni sindacali, dalla semplice constatazione di una evoluzione tecnica-produttiva in atto, si passa all’esame degli effetti che tali innovazioni imprimono sulla gestione dei costi d’impresa, sul lavoro, sull’occupazione e sulla rappresentanza associativa. Perché a osservare i progressi ottenuti in pochi anni, nulla esclude che macchine ora considerate appannaggio di poche colture e di pochi imprenditori all’avanguardia possano un domani (non troppo lontano) venire raffinate, magari a fronte di nuovi investimenti privati e di serie politiche pubbliche di incentivo. Se così fosse, le ricadute sul sistema della rappresentanza associativa non tarderebbero a presentarsi. Sia sul versante sindacale, posto che quell’impiego potrebbe condurre ad un abbattimento del peso della manodopera impiegata, traducendosi in erosione del tasso di occupazione agricola, scomparsa di alcune professionalità e nella riconversione di altre. Sia sul versante datoriale, vista la difficoltà per le imprese medio-piccole di sopportare il costo di accesso alle nuove tecnologie, da cui il pericolo di perdere una parte consistente della rappresentanza aziendale, ove non si riuscisse a garantire accessibilità tecnologica diffusa. Scenari riferibili, in particolare, ad alcu-

ne attività agricole dove l'impiego dei robot è ormai un fatto[3] e a quelle nelle quali l'utilizzo dei droni rientra in un piano generale di sviluppo della farm sempre più nella direzione smart (è la cd. Smart rurality), grazie al quale servizi GPS, sensori e BIG DATA si combinano al fine dell'ottimizzazione della resa delle colture, per fornire un patrimonio ICT che garantisca informazioni su tutti gli aspetti della coltivazione ed allinei la produzione alle esigenze dei mercati.

La nuova agricoltura di precisione, a ben vedere, sembrerebbe mettere di fronte al dilemma di cosa sarà il lavoro in agricoltura da qui ai prossimi decenni, e in quale direzione il sindacato dei lavoratori saprà condurre le forme della loro rappresentanza: se numerosi profili professionali, specializzati (ad es. l'analista) e non (ad es. il raccoglitore) saranno soppiantati da SAPR o macchinari tecnologicamente avanzati, quali strumenti di risposta potrà immaginare il sindacato al fine di scongiurare che il legittimo sviluppo in senso smart dell'impresa si trasformi in trauma socio-economico? Se da qui ai prossimi anni pare probabile il superamento di alcune professionalità tipicamente manuali o tradizionali, d'altro canto l'evoluzione tecnologica potrebbe favorire dinamiche occupazionali di tipo propulsivo: dal punto di vista imprenditoriale, con un benefico "effetto sostituzione" tra imprenditori tradizionali (di età molto avanzata) ed imprenditori "di nuovo conio"; ma anche da quello professionale, con la nascita di nuovi lavori specializzati, figli di competenze plasmate sull'agricoltura di precisione e forieri di nuove funzioni aziendali da inserire nella creazione di valore dell'impresa.

In un settore in cui il lavoro e l'impresa, in molti casi, rappresentano tutt'al più forme di sostegno al reddito, e in un panorama istituzionale in cui organizzazioni datoriali di rappresentanza

premono in direzione del sostegno istituzionale all'innovazione tecnologica, i sindacati hanno spianata la strada per avviare una riflessione di ampio respiro sul lavoro nell'agricoltura del futuro, riquilificando l'azione strategica di rappresentanza in rapporto al nuovo corso tecnologico, da accompagnare su più fronti: dall'orientamento imprenditoriale verso i nuovi processi, alla formazione professionale dei lavoratori; dal coordinamento delle imprese con il sistema didattico ed universitario, all'attività di lobbying finalizzata all'incentivo tecnologico; dalla preferenza accordata all'imprenditoria "in rete", alla riscrittura del sistema classificatorio contrattuale collettivo in funzione delle nuove esigenze della produzione e dell'occupazione legate all'innovazione.

Le trasformazioni tecnologiche, è noto, portano con sé il peso delle grandi trasformazioni sociali. Ai sindacati la scelta: spettatori "della" trasformazione o protagonisti "nella" trasformazione.

“Lavoro Agile”: le criticità presenti nei ddl 2229 e 2233 e i rischi della contrattazione al buio*

di Domenico Iodice

La materia dei c.d. “lavoro agile” richiama oggi non solo l’interesse della contrattazione collettiva, ma anche la laboriosa attenzione da parte del legislatore: i disegni di legge che ne introducono una possibile disciplina giuridica sono addirittura due (attualmente concentrati, *rectius* “collegati”), nessuno dei quali peraltro ha finora concluso il suo iter. Il primo ddl, in ordine cronologico (“Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale”, Atto del Senato n. 2229), intende disciplinare il lavoro in “modalità agile” mantenendo ben distinte le due fattispecie del lavoro autonomo e subordinato, che ne costituiscono il presupposto di riferimento.

Il secondo ddl, collegato alla manovra di finanza pubblica (dal titolo “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”, Atto del Senato n. 2233), è entrato solo successivamente nell’iter di legge, ma introducendo

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 giugno 2016, n. 21.](#)

evidenti discontinuità (anche concettuali) rispetto al testo precedente, al punto da non poterne essere considerato una implementazione. Eppure la Commissione Lavoro del Senato (presidente Sacconi) ne ha effettuato il collegamento tecnico (*ratione materiae*) col precedente, che è da intendersi definitivamente confluito nel secondo.

Il nuovo ddl 2233 presenta dunque contenuti parzialmente diversi ma soprattutto una diversa fonte ispiratrice, e dunque criticità diverse e anche più insidiose di quelle contenute nel “vecchio” ddl 2229.

Forte è la tentazione, da parte di chi scrive, di sospendere il lavoro di analisi di un disegno di legge caratterizzato da siffatta variabilità; eppure la preoccupazione per le sorti future del lavoro subordinato suggeriscono l'utilità di questo studio, allo scopo di indirizzare le cautele preventive, da esercitare mediante le previste audizioni parlamentari.

La prima delle insidie contenute nel nuovo testo consiste nella volontà di unificare, in un solo articolo di legge, quella parte del lavoro subordinato che per modalità operative può essere definito “agile”, con il lavoro autonomo (che per sua natura è già agile ed autonomamente organizzato). Tale opzione politica ci sembra espressione non già di una semplice technicalità semplificatoria, quanto piuttosto di una strategia politica complessiva, volta a superare il concetto di lavoro subordinato. In che modo? Non già definendone ex novo la nozione, ma circoscrivendone lo spazio applicativo, ovvero introducendo una “zona grigia”, un'area di confine e di eccezione, la cui disciplina sia condivisa con il lavoro autonomo e ne sia, pertanto, irresistibilmente attratta. Insomma, si incrina indirettamente la nozione di lavoro subordinato, ope-

rando “a valle” una dissezione di attività, caratterizzate dall’adozione di modalità della prestazione non convenzionali e proclivi al mondo del lavoro autonomo. Tali insidie erano meno evidenti nel testo del ddl 2229, che in effetti teneva distinte le fattispecie di lavoro autonomo e subordinato anche nella rubricazione dell’articolato.

Comparando i due testi di ddl, la principale cautela che ci sembra opportuno suggerire al lavoro di emendamento parlamentare è pertanto quella di stralciare dalla disciplina del lavoro agile ogni richiamo al lavoro autonomo: richiamo che, nella migliore delle ipotesi, produce soltanto una inutile confusione (e, nella peggiore, una dannosa, ancorchè non dichiarata, assimilazione).

Un breve enunciato programmatico della relazione accompagnatoria al ddl 2233 presentato alla Presidenza lo scorso 3 febbraio consente di individuare immediatamente la ragione delle nostre preoccupazioni (di matrice sindacale): “Non più un posto di lavoro per tutta la vita, ma neanche un unico luogo di lavoro durante lo stesso rapporto di lavoro, e neppure un orario fisso. Non poche persone preferiscono oggi lavorare per obiettivi, fasi e cicli ed essere conseguentemente valutate sulla produttività e sul risultato raggiunto piuttosto che in base a parametri come l’ora di lavoro e la presenza fisica nei locali aziendali”.

Può essere utile, a questo punto, analizzare cosa cambia (in positivo e in negativo) nel passaggio dal ddl 2229 al ddl 2233.

In positivo.

– Tra le (colpevoli) omissioni contenute nel ddl 2229 che vengono positivamente “recuperate” nell’iter parlamentare dal ddl 2233, segnaliamo l’intervenuta introduzione del c.d. diritto alla

disconnessione (art. 3) (a tale proposito c'è da dire che se si supera il concetto di retribuzione "ratione temporis", e dunque quello di orario di lavoro, risulta difficile rendere esigibile il diritto alla disconnessione, ovvero stabilire quando il "rispetto degli obiettivi concordati e delle relative modalità di esecuzione del lavoro" renda concretamente possibile "staccare la spina") e del diritto alla specifica formazione del lavoratore ("diritto all'apprendimento continuo e alla certificazione delle competenze": art. 5) (si tratta della parte del ddl più innovativa e condivisibile: non prevista nella precedente formulazione del ddl 2229, essa recepisce alcune specifiche richieste sindacali, in particolare provenienti dalla CISL. "Longlife learning" e "certificazione delle competenze acquisite sono infatti considerati strumenti comunitari di flexicurity: essi garantiscono, appunto mediante l'apprendimento permanente nel corso della vita lavorativa e la riconoscibilità "ad extra" delle competenze professionali acquisite ed esercitate dal lavoratore, una portabilità di saperi e in definitiva una spendibilità dei profili professionali in caso di mobilità occupazionale. Da questo punto di vista, l'art. 5 è l'unica norma del ddl che incontra l'apprezzamento incondizionato di chi scrive, in quanto correttamente inserito nel solco delle principali direttrici comunitarie (contenute nella Direttiva 2005/36/CE, in materia di certificazione delle competenze, e nella Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente)).

– Inoltre, risulterebbe positivo, se confermato, l'intento (espresso all'art. 1 comma 1, sub a e b) di superare la totale autosufficienza della determinazione datoriale di procedere all'attivazione del lavoro agile o mediante contrattazione collettiva o mediante accordo individuale (senza alcuna mediazione). In particolare, rispetto

alla precedente formulazione del ddl 2229, l'attivazione di contratti individuali di lavoro agile, in assenza di accordo collettivo, dovrebbe poter avvenire solo qualora "il contratto di lavoro sia stato certificato su base volontaria da una delle commissioni di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276". Certo, l'obiettivo sindacale che ci prefiggiamo è di ricondurre tout court ogni contratto di lavoro agile ai termini dell'accordo collettivo; ma è indubbio che, rispetto alla precedente formulazione, l'intervento dichiaratamente necessario della commissione di certificazione rappresenta già un punto di avanzamento del ddl 2233.

In negativo.

-In senso opposto a quanto appena commentato in positivo, segnaliamo, stigmatizzandola, la possibilità di un'interpretazione restrittiva del disposto del citato art. 1. comma 1, sub b. In particolare, leggendo la predetta norma in combinato disposto col comma 2 (che prevede una regolamentazione "esclusiva" per limitate, specifiche materie, e dunque una disciplina parzialmente derogatoria rispetto a quella generale), si potrebbe ipotizzare che la certificazione del contratto individuale di lavoro agile sia necessaria solo se debbano essere introdotte fattispecie regolatorie di portata derogatoria.

In tal senso, confermerebbe tale chiave ermeneutica anche il disposto dell'art. 3, che sancisce che "l'accordo individuale tra le parti, certificato" sarebbe necessario solo "con specifico riferimento alle modalità di misurazione della prestazione, ai trattamenti retributivi e normativi, ai periodi di sospensione della prestazione o reperibilità e all'impatto sulla persona in termini di obiettivi, forme di apprendimento, cambiamenti cognitivi e fisi-

ci”. Insomma, per disciplinare tutti gli altri aspetti regolatori basterebbe un accordo individuale semplice.

– La c.d. “modalità agile” rischia di destrutturare ulteriormente il lavoro subordinato, essendo stato vulnerato il principio di necessità del ricorso alla contrattazione collettiva.

Il ricorso alla “validazione” collettiva del lavoro agile è infatti solo una delle due opzioni alternative che il datore di lavoro ha per attivare e regolare tale tipologia di rapporti di lavoro. In alternativa, lo ricordiamo, il datore di lavoro può ricorrere direttamente ai contratti individuali.

-Continua a difettare, come nel precedente ddl, ogni definizione giuridica di lavoro agile, così come manca un criterio risolutore dell’impatto della nuova legge sugli accordi collettivi antecedentemente firmati.

Come è risolvibile tale potenziale conflitto, mancando nel ddl un criterio esplicito di legge? Mediante ricorso all’ermeneutica giurisprudenziale: rinviando cioè al criterio di gerarchia delle fonti? o della prevalenza della disciplina di volta in volta riconosciuta speciale? o della prevalenza degli accordi, se a termine, fino a loro naturale scadenza?

-Soprattutto, è significativo l’omesso richiamo (non tanto al lavoro subordinato quanto) alle caratteristiche della prestazione lavorativa dedotta nel contratto individuale di lavoro agile: essa è, nelle intenzioni del legislatore del ddl 2233, tendenzialmente connotata come prestazione per obiettivi, per cui appare messa in discussione la natura della prestazione lavorativa di lavoro subordinato come obbligazione di mezzi.

C'è insomma il rischio che la prestazione lavorativa possa essere valutata tendenzialmente, se non esclusivamente, per i risultati. E le conseguenze di tale chiave di lettura comporterebbero il superamento implicito della nozione generale ex art. 2094 c.c.

– Nel nuovo ddl 2233 viene introdotta (al comma 2 dell'art. 1) una categoria normativa ancora più destabilizzante: la c.d. disciplina esclusiva, per tutta la durata della modalità agile (operata o dagli accordi individuali o da quelli collettivi).

Se si eccettuano le aree di disciplina del rapporto più “sensibili”, che restano soggette alle regole collettive generali (quelle in materia di: assunzione, sospensione ed estinzione dei rapporti di lavoro, sanzioni disciplinari, nonché in materia previdenziale e assicurativa), per tutto il resto si introduce il principio che la regolazione del contratto di lavoro agile sia normalmente e profondamente diversa da quella comune e generale. Tra i temi di disciplina esclusiva ci sarebbe persino la definizione di criteri oggettivi di valutazione della prestazione e dei relativi risultati.

-Per inciso, la stessa materia della retribuzione non rientrerebbe, a rigore, nei dichiarati “presidi comuni”. Secondo il ddl 2233, infatti, la materia della retribuzione, che non rientra nel campo di garanzia di tutela del trattamento prevista dai contratti collettivi, può essere oggetto di diversa (e peggiorativa) disciplina nell'ambito del rapporto individuale di lavoro.

Perché ciò accada, occorre che tale pattuizione individuale (peggiorativa) avvenga nelle sedi di certificazione previste dalla legge.

È questo l'aspetto più dirimente e francamente inaccettabile di questa discutibile previsione normativa, che peraltro estende tale modalità derogatoria anche "alle modalità di misurazione della prestazione, ai trattamenti normativi, ai periodi di sospensione della prestazione o reperibilità e all'impatto sulla persona in termini di obiettivi, forme di apprendimento, cambiamenti cognitivi e fisici".

– È notevole come, nel passaggio dal ddl 2229 al ddl 2223, cambi in senso peggiorativo anche la disciplina del recesso individuale: nel nuovo testo introdotto dal comma 3 dell'art. 2, infatti, non è più presente la previsione secondo cui "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".

Tale disciplina non è dichiarata come necessaria, e dunque potrebbe, per absurdum, configurarsi un lavoro agile strutturato come modalità non accessoria, ma esclusiva e peculiare di lavoro subordinato: per l'effetto che il recesso del lavoratore dalla modalità di lavoro agile sia da intendersi come recesso dal contratto di lavoro subordinato tout court.

– La formula utilizzata sia nel primo sia nel secondo ddl compie un richiamo generico e confuso alla normativa vigente in materia di sicurezza; ed anzi, formalmente, sembra riassumere e limitare ogni adempimento di legge posto a carico del datore di lavoro al mero obbligo di consegna annuale dell'informativa scritta. Tale lettura formalistica avrebbe un impatto devastante e sembra incompatibile con lo spirito del D. Lgs. 81/2008.

Va rammentato, peraltro, che la disciplina derogatoria (in pejus) di tale materia è sottratta al potere della contrattazione collettiva, ma anche a quello della contrattazione individuale (e a fortiori a quello normativo unilaterale del datore di lavoro).

– La attuale formulazione del ddl 2233 conferma inoltre un grave elemento di incertezza normativa, consistente nel riconoscimento, in capo all’Inail, di un potere di verifica ulteriore ed esterno (esercitabile peraltro a posteriori rispetto alla stipula e all’attuazione dell’accordo di lavoro agile) circa la meritevolezza di tutela dell’accordo medesimo.

In base all’art. 4, infatti, il lavoratore ha diritto alla tutela infortunistica solo “quando la scelta del luogo della prestazione è dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza”.

Ovviamente tale implicazione introdurrebbe un inedito, bizzarro e ingiustificato potere ostativo al riconoscimento delle prestazioni economiche previste in caso di infortunio. Tale potere apparirebbe persino iniquo, in quanto consentirebbe una verifica a posteriori da parte dell’Inail non già sui soli presupposti di fatto (com’è normale che sia), ma anche su quelli di diritto.

– Discutibile è anche la previsione, al comma 6 dell’art. 3 del citato ddl, di una zona di esclusione di protezione dei dati personali del lavoratore: “non sono oggetto di protezione i dati inerenti allo svolgimento della prestazione lavorativa e al suo corrispettivo”.

È infatti difficile poter dimostrare quali dei dati personali siano strutturalmente estranei alla prestazione lavorativa, dal momento che gli stessi risultano il più delle volte intrinsecamente implicati nella stessa.

Gli aspetti più pervasivi di costrittività organizzativa, attualmente impattati in senso garantistico dal D. Lgs. 81/2008 e dallo stesso Decreto Semplificazione (in tema di controlli a distanza, per i quali valgono integralmente le norme sulla Privacy), ritornano dunque prepotentemente e senza argini nella formulazione del comma 6.

In conclusione, ci sembra che entrambe le formulazioni testuali (ddl 2229 e 2233) sottostimino o addirittura ignorino le questioni interpretative e applicative che inevitabilmente si pongono e si porranno, con riferimento alla prerogativa regolatoria (unilaterale) datoriale e al ruolo della contrattazione collettiva. Inoltre ci sembra che tali testi trascurino anche l'esigenza di riequilibrio giuridico a favore della parte debole del sinallagma (esigenza espressa dal principio del "favor praestatoris").

Lasciare in capo all'imprenditore la scelta di regolare il rapporto di lavoro agile direttamente mediante contratto individuale (sebbene con la validazione della sede conciliativa) oppure, eventualmente, previa definizione di norme di contratto collettivo, ci sembra opzione legislativa azzardata.

Sotto tale profilo è grave l'introduzione dell'opzione, che sembra voler mettere in discussione il significato di mediazione tra interessi contrapposti che la sede negoziale collettiva ha interpretato negli ultimi anni. Sta rapidamente tramontando, insomma, l'era della sussidiarietà delle parti collettive rispetto alla formazione del

diritto del lavoro; rischia di perdere linfa quella “autarchia normativa”, praticamente esercitata negli ultimi anni dalle parti sociali nel silenzio del legislatore.

Si ritorna dunque al passato: la legge alza la voce, compie d'imperio la scelta del modello regolatorio, e lo fa in chiave marcatamente liberistica.

Il lavoratore smart si infortuna nel tragitto: basta la finalità lavorativa per essere tutelato *

di Maddalena Saccaggi

Il lavoro agile è una nuova modalità di svolgimento della prestazione lavorativa senza dubbio vantaggiosa, sia per l'aumento di produttività, sia per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro. Ma se tempo e spazio cambiano, vanno ripensate e rese intelligenti anche le discipline contingenti al rapporto di lavoro, una su tutte la disciplina della sicurezza sul lavoro. Cosa succede se il lavoratore smart si infortuna durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro al proprio domicilio, ove svolge parte della prestazione lavorativa in modalità agile? L'itinerario non è più casa- lavoro, ma lavoro- lavoro, come ripensare la regolazione?

Per capire i termini specifici della questione non si può prescindere dall'inquadramento legale che definisce l'infortunio sul lavoro come un evento traumatico, avvenuto per una causa violenta in occasione di lavoro, dal quale deriva una lesione che rende necessaria l'astensione dal lavoro per più di tre giorni. Si parla di occasione di lavoro per intendere che deve esistere un rapporto

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 luglio 2016, n. 26.](#)

causa-effetto, di qualunque natura, tra l'evento lesivo e lo svolgimento dell'attività lavorativa, tanto che la legge comprende all'interno della categoria dell'infortunio sul lavoro, anche quello che si verifichi nel tragitto tra l'abitazione del lavoratore e il luogo di lavoro, il c.d. infortunio in itinere.

Sul fronte delle garanzie di tutela, il ddl sul Lavoro Agile, all'art. 19 prevede che il lavoratore ha diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro, dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali. Inoltre, il lavoratore smart ha diritto all'indennizzo per gli infortuni sul lavoro occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dei locali aziendali, quando la scelta del luogo della prestazione è dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza.

In linea generale è tutto chiaro; ma niente è risolto sul piano operativo. Se è vero che il Lavoro Agile è una nuova modalità lavorativa, ne consegue che – di pari passo – anche le soluzioni adottate in campo prevenzionistico dovranno essere agili e non solo astrattamente. (Pelusi L., Lavoro Agile: il nodo della disciplina di salute e sicurezza, bollettino Adapt, 4 marzo 2016)

Che le singole giornate lavorative siano integralmente lavorate o in azienda o presso il domicilio del lavoratore, ovvero nell'ipotesi in cui le singole giornate vengano lavorate in parte in azienda e in parte a casa, cambia poco. In entrambe le ipotesi la specialità sta nel fatto che l'infortunio in itinere, che avviene astrattamente nel tragitto tra casa e lavoro, per il lavoratore che esegue la sua pre-

stazione in modalità di Lavoro Agile avviene nel tragitto tra lavoro-lavoro. Dunque, come tutelare il lavoratore smart nel suo tragitto?

Come ad ogni bivio, due sembrano essere le strade percorribili. In primo luogo, la fattispecie così descritta rientra a pieno diritto nell'ambito applicativo dell'art. 12 del d. lgs. 38/2000, che riconosce l'indennizzabilità degli infortuni occorsi non solo durante il normale percorso di andata e ritorno da casa al lavoro, ma anche tra due diversi luoghi di lavoro.

In secondo luogo, si può seguire la più recente giurisprudenza che, per l'infortunio in itinere, sta abbandonando la nozione di rischio generico aggravato (quel rischio affrontato per ragioni lavorative e senza bisogno di ulteriori elementi specificanti) e sta andando verso la configurazione di un rischio lavorativo *tout court*, che estenda la tutela di tutti i rischi affrontati per una finalità lavorativa. Nell'ipotesi di infortunio che avvenga durante il percorso che collega un luogo di lavoro a un altro luogo di lavoro (che è sì casa, ma anche luogo di lavoro), il lavoratore smart viene tutelato per il danno subito per finalità lavorativa, di cui il criterio probatorio è molto meno oneroso che quello per provare l'esistenza dell'occasione di lavoro.

Sembra preferibile, dunque, la seconda opzione interpretativa. Se il lavoro agile diventerà davvero smart, l'istituto dell'infortunio in itinere – così come lo intendiamo oggi – andrà a scomparire, perché verrà meno la divisione casa-lavoro e nel tragitto lavoro-lavoro, in caso di infortunio, al lavoratore per essere tutelato basterà provare il rischio lavorativo *tout court*, sganciato da ogni tipo di vincolo spaziale. La tutela infortunistica così garantita, po-

trà essere definita sostanzialmente agile e solo allora il lavoratore smart sarà degno di questo nome.

Smart working, forma di conciliazione vita-lavoro o aumento della produttività? Analisi di 15 integrativi*

di Francesco Seghezzi

Il lavoro agile arriverà in aula a settembre. Dopo mesi in cui il ddl presentato dal governo ha affrontato il vaglio della Commissione Lavoro del Senato, c'è una prima risposta alla domanda su che fine avesse fatto. Una domanda che sembra aver preoccupato più gli osservatori e i giuristi che il mondo delle imprese. Non passa mese infatti senza la stipula di nuovi accordi collettivi nazionali o aziendali che si occupano esplicitamente di regolare la pratica dello smart working.

Non solo i settori in cui è più diffuso, come quello bancario, assicurativo o il mondo delle telecomunicazioni o dell'informatica, ma anche nel recente accordo tra i metalmeccanici di CISL e UIL e le piccole e medie imprese rappresentate da CONFIMI il lavoro agile è presente con una pagina sulle linee guida per la sua attuazione. Negli ultimi mesi infatti la nuova stagione di rinnovo dei contratti nazionali ha visto sia nel caso di Federculture che dell'industria alimentare la presenza dello smart working, che

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 agosto 2016, n. 27.](#)

quindi entra a pieno titolo nelle relazioni industriali a livello nazionale.

Dal punto di vista aziendale invece sono almeno 15 gli accordi integrativi sul lavoro agile, individuati dall'Osservatorio ADAPT sullo Smart working, che le parti sociali hanno sottoscritto senza ancora la presenza di una normativa ad hoc, a riprova che l'autonomia collettiva ad oggi ha gli strumenti per poter muoversi autonomamente. Un numero di certo non vasto, ma che può dare alcune indicazioni importanti.

Prima tra tutte il fatto che una legge è sì necessaria, ma per spingere e incentivare le parti a firmare accordi su questa nuova modalità di eseguire la prestazione lavorativa. In questo modo si può pensare di connettere l'utilizzo del lavoro agile non unicamente ad obiettivi di conciliazione vita e lavoro ma a esigenze (sempre più urgenti) di aumentare i livelli di produttività.

Se infatti lo smart working rientra tra gli strumenti che le parti individuano per incrementare questo indicatore è giusto ed efficace che il tema venga regolamentato in sede di contrattazione collettiva. E su questo aspetto possiamo notare positivamente come sia l'accordo per le PMI metalmeccaniche che Federculture indicano il lavoro agile come strumento per raggiungere obiettivi di maggiore produttività, da realizzarsi ed attuarsi a livello aziendale.

Bisognerà ora vedere come si regoleranno le imprese, pensiamo ad esempio all'accordo dei meccanici che indica nella sede aziendale il luogo nel quale definire modalità e condizioni "anche con previsioni specifiche collegate al raggiungimento di un determinato obiettivo o al conseguimento di un risultato". I contratti in-

tegrativi si dividono tra chi individua lo smart working unicamente come forma di conciliazione e chi, almeno nelle premesse ideali, cita esplicitamente l'obiettivo dell'aumento della produttività. L'interesse della contrattazione nazionale potrebbe quindi dare indicazioni chiare su quale debba essere il vero scopo dello strumento e indirizzare la natura e il contenuto degli accordi aziendali.

Il secondo dato è che il lavoro agile va costruito intorno alle esigenze produttive aziendali, e per questo i vantaggi di un accordo tra le parti sono evidenti. Tra gli accordi esistenti infatti alcuni consentono lo smart working per un determinato numero di giornate lavorative mensili (6 giorni per Wind, 8 giorni per Intesa San Paolo), settimanali (1 a settimane per A2A, 2 per Zurich) o per ore (32 ore al mese per Barilla). Oltre a questo è fondamentale individuare quali tipologie di lavoratori possono eseguire la prestazione con queste nuove modalità e quali siano i requisiti tecnici. Ad esempio BNP, General Motors Powertrain e Snam fanno esplicito riferimento alle strumentazioni necessarie, BNP inoltre consente il lavoro agile ad operai, impiegati e dirigenti mentre Banca Etica limita la sperimentazione unicamente ai quadri.

In ultimo dobbiamo evidenziare la tendenza a confondere tra lavoro agile e telelavoro, che è regolato da una specifica normativa europea. Si tratta di definire a livello normativo le peculiarità di un modello che vorrebbe distinguersi dal vecchio telelavoro, ma che a livello normativo si pone ancora in una posizione di dubbio.

Dall'analisi del panorama italiano si può quindi vedere come in attesa qualcosa si stia già muovendo. I numeri sono al momento

molto ridotti e si sente l'esigenza di una normativa che aiuti a ridurre l'incertezza sul tema e ad incentivare le imprese a intraprendere sperimentazioni innovative.

L'innovazione auspicabile non si gioca tanto sul fronte della conciliazione quanto su una vera nuova modalità di intendere la prestazione lavorativa, meno rinchiusa nelle gabbie strette dell'orario di lavoro ma aperta a forme di valutazione e retribuzione basate sugli obiettivi e sui risultati e quindi utile ad aumentare la produttività. La legge può quindi essere utile, ma per una vera efficacia è necessario che le parti stesse, sia i lavoratori che le imprese, inizino a sviluppare schemi organizzativi che, sostenuti da un quadro regolativo certo, abbiano al centro l'autonomia e la responsabilità dei propri collaboratori, a partire dalle loro competenze e professionalità.

Diritto alla disconnessione: un diritto di nuova generazione?*

di Emanuele Dagnino e Idapaola Moscaritolo

Il progresso tecnologico e organizzativo incide sulle modalità di lavoro, ponendo nuove sfide alla normativa ad esso dedicata, che richiedono risposte innovative. Una delle questioni maggiormente discusse è costituita dal progressivo assottigliarsi della distinzione tra tempi di vita e tempi di lavoro che solleva numerose problematiche rispetto alla vita dei lavoratori (sul tema molteplici spunti sono offerti in *What does telework mean in the 21st century? Face to face with Jon Messenger*). Ad essa di recente si è tentato di dare risposta prefigurando un diritto di nuova generazione, il cd. diritto alla disconnessione.

Benché al centro dell'attenzione pubblica soltanto da pochi anni, in conseguenza del riconoscimento di tale diritto dapprima in alcune sperimentazioni in via unilaterale o contrattuale (es. Accordo Cinov e Syntech, in Francia) e oggi nella normativa (Loi Travail; per un commento alla quale si rinvia a *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, ADAPT E-Book Series), la riflessione giuslavoristica sul

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 settembre 2016, n. 30.](#)

tema risulta precedente, attestandosi i primi contributi al volgere del nuovo millennio. Già nel 2002 Jean-Emmanuele Ray parlò dell'importanza del diritto alla disconnessione, alla stregua di diritto alla vita privata del XXI secolo (J. Ray, *Naissance et avis de décès du droit à la déconnexion: le droit à la vie privée du XXI siècle*, *Droit Social*, n. 11/2002, 939 ss.).

Recentemente, anche il legislatore italiano si è interessato del diritto alla disconnessione, nell'ambito delle proposte legislative in tema di lavoro agile (o smart working). Dapprima all'interno del ddl 2229 (Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale) e ora nel testo licenziato dalla Commissione Lavoro del Senato del ddl 2233 (Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato) il legislatore si sta muovendo verso il riconoscimento di tale diritto con riferimento a questa peculiare modalità di lavoro.

Un'analisi dei contenuti della proposta italiana e della disciplina introdotta nell'ordinamento d'oltralpe consente di meglio valutare la natura di tali interventi, i suoi possibili sviluppi, nonché la potenziale efficacia della misura nel perseguire l'obiettivo.

In particolare è sulla necessità e l'efficacia della misura che è necessario interrogare le fonti: alcuni commenti, infatti, hanno già espresso posizioni di dubbio rispetto all'utilità della disposizione. A questo proposito l'analisi di Rotondi (F. Rotondi, *Diritto alla disconnessione: perché vietare ciò che è già vietato?*) rileva come già la normativa sugli orari di lavoro (per l'Italia, d. lgs. n. 66/2003) renda «non giuridicamente esigibile» una prestazione richiesta fuori orario e non prevista dalle regole contrattuali. Ag-

giunge, quindi, che la sfida si pone in primo luogo sul piano culturale e formativo, dovendosi prevedere percorsi per fornire ai lavoratori le competenze per gestire una vita interconnessa e dovendo, semmai, procedersi ad un ripensamento di alcune strutture classiche del diritto del lavoro.

Se l'ultima riflessione ci trova concordi, è sulla prima che occorre concentrare la riflessione. Come sottolinea il cd. rapport Mettling sulla trasformazione tecnologica del lavoro (studio commissionato dal Ministero del lavoro francese in vista della sua opera di riforma) la costruzione della competenza di disconnettersi riguarda tanto l'individuo quanto l'azione aziendale.

In particolare, proprio laddove la prestazione risulti maggiormente fluida e flessibile e preveda una maggiore autonomia da parte del dipendente rispetto ai propri orari di lavoro, il diritto alla disconnessione si potrà configurare come strumento utile per il passaggio ad una nuova concezione del lavoro che tenga in considerazione le necessità di riposo e di "staccare" dei lavoratori. È proprio il caso del lavoro agile, in Italia, e del forfait jour francese.

In entrambi i casi sono le modalità di organizzazione del lavoro e dei processi produttivi, oltre all'opera di sensibilizzazione e formazione, a poter rendere effettivo il diritto alla disconnessione. Esso, infatti, non si pone – né nella proposta italiana né nella legge francese – come un mero divieto: all'art. 16 del progetto italiano si parla di «misure tecniche e organizzative volte ad assicurare la disconnessione», mentre nella legge francese si parla di modalità di attuazione del pieno esercizio del diritto di disconnessione (art. 55, Loi Travail).

Il diritto alla disconnessione si configura, quindi, come un impegno nella ricerca di soluzioni ottimali perché la disconnessione sia garantita. Non è un caso che la predisposizione delle concrete risposte alla necessità di disconnessione, siano lasciate, nel rispetto del principio di sussidiarietà alle parti più vicine all'organizzazione del lavoro. Nel caso italiano si prevede che debba essere inserito nell'accordo individuale di lavoro agile. In quello francese si pone un obbligo, a determinate condizioni, di inserire il diritto alla disconnessione tra gli argomenti di contrattazione o, in assenza di accordi, di stabilire una charte; per il *forfait jour* è in ogni caso obbligatorio esplicitare negli accordi aziendali che lo consentono o eventualmente negli accordi individuali le modalità di esercizio di tale diritto.

La scelta di prevedere un diritto le cui modalità di attuazione sono lasciate aperte dalla legge e devolute alla volontà delle parti rappresenta un punto di forza: è la contrattazione che più risulta capace di rispondere alle trasformazioni del lavoro ancora in atto e alle diverse esigenze che si riscontrano in settori o in aziende differenti. D'altronde è già stato osservato come la risposta alla reperibilità costante, sia una delle sfide che si pone alle relazioni industriali di fronte al nuovo mondo del lavoro digitale (M. Maschke, *Digitalisation: challenges for company codetermination*).

Sebbene non espressamente previsto nel progetto di legge italiano, è auspicabile, pertanto, che le soluzioni relative alle modalità di regolazione del diritto alla disconnessione, e in senso più ampio dei confini tra vita privata e professionale siano gestite a livello di contrattazione, soprattutto decentrata. In questo modo sarebbe possibile incentivare realmente un'organizzazione del lavoro, che sappia al contempo incrementare la produttività, favorire il benessere del lavoratore tramite una tutela ad hoc e guardare al-

la trasformazione delle modalità produttive. Allo stesso tempo è opportuno che le diverse regolamentazioni adottate possano diffondersi, così da potersi fissare in buone prassi e da approfondire la riflessione sulla tematica.

La cultura dell'always on rappresenta un rischio intrinseco delle nuove modalità di lavoro: ma come ebbe modo di sottolineare Ray già nel 2002 è «nell'interesse stesso dell'azienda ...rispettare il diritto alla disconnessione tecnica, antefatto indispensabile ad una disconnessione intellettuale» dal lavoro.

Il diritto alla disconnessione può configurarsi, quindi, quale utile tassello nella costruzione di un sistema di diritti di nuova generazione e di welfare moderno, capace di bilanciare e aumentare le tutele dei lavoratori rispetto alle sfide presenti e future del mondo del lavoro.

Lavoro agile: due disegni di legge a confronto *

di Federico D'Addio

| | Testo d'iniziativa del Governo | Testo proposto dalla Commissione |
|-------------|---|---|
| Definizione | <p>Modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato</p> <p>In particolare, prestazione di lavoro subordinato con le seguenti modalità:</p> <p>a) esecuzione della prestazione lavorativa in parte all'esterno dell'azienda ed entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva;</p> <p>b) possibile utilizzo di strumenti tecnologici;</p> <p>c) assenza di una postazione fissa per i periodi di lavoro svolti al di fuori dell'azienda</p> | <p>Elimina dalla definizione l'aggettivo "flessibile". La modalità di esecuzione del rapporto di lavoro agile è stabilita:</p> <ul style="list-style-type: none">- mediante accordo tra le parti- anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro |

* Intervento pubblicato in *Boll. ADAPT*, 3 ottobre 2016, n. 32.

| | | |
|------------------------------------|---|--|
| Scopo | Incremento della produttività e agevolazione conciliazione vita/lavoro | Identico |
| Forma | Forma scritta ad substantiam (a pena di nullità dell'accordo) | Forma scritta ai fini della regolarità amministrativa e prova |
| Contenuto | L'accordo disciplina l'esecuzione della prestazione svolta a distanza, anche con riguardo al potere direttivo, agli strumenti di lavoro e i tempi di riposo | L'accordo deve individuare altresì le misure tecniche e organizzative necessarie ad assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro (c.d. diritto alla disconnessione) |
| Durata e Recesso | A termine o a tempo indeterminato. Recesso ad nutum sempre possibile in presenza di un giustificato motivo. Recesso libero (non richiesto alcun presupposto/causale) previo preavviso di almeno 30 gg soltanto in caso di accordo di lavoro agile a tempo indeterminato | Per i lavoratori disabili, il recesso del datore di lavoro deve avere un preavviso di almeno 90 gg. |
| Trattamento | Diritto a trattamento economico e normativo non inferiore nel complesso a quello dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente in azienda | Può essere riconosciuto il diritto all'apprendimento permanente e alla periodica certificazione delle competenze |
| Potere di controllo e disciplinare | L'accordo disciplina anche l'esercizio del potere di controllo del datore di lavoro sulle prestazioni rese a distanza nel rispetto dell'art. 4 St. lav. L'accordo individua altresì le condotte rilevanti ai fini dell'applicazione delle sanzioni disciplinari | Identico |
| Protezione dei dati, custodia | Per il datore di lavoro: obbligo di adottare misure atte a garantire la protezione dei dati trattati dal lavoratore | Soppresso |

| | | |
|---------------|---|---|
| e sicurezza | Per il lavoratore: obbligo di custodia degli strumenti tecnologici e di riservatezza | |
| Sicurezza | <p>Per il datore: obbligo di garantire la salute e sicurezza del lavoratore</p> <p>A tal fine, consegna altresì al lavoratore, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta con individuazione dei rischi generali e specifici.</p> <p>Per il lavoratore: obbligo di cooperazione all'attuazione delle misure di prevenzione</p> | <p>Eliminato l'“altresì”</p> <p>L'informativa dovrà essere consegnata anche al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza</p> |
| Assicurazione | <p>Diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali</p> <p>Anche diritto alla tutela contro gli infortuni in itinere occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per la prestazione di lavoro agile, nel rispetto dell'art. 2, comma 3 d.p.r. 1164/1965, quando la scelta del luogo sia stata dettata da esigenze connesse alla prestazione o dalla necessità di conciliazione vita/lavoro e risponda a criteri di ragionevolezza.</p> <p>L'accordo e le sue eventuali modifiche sono oggetto</p> | Identico |

| | | |
|---------------------------|--|-----------|
| | delle comunicazioni di cui all'art. 9bis l. n. 608/1996 | |
| Contrattazione collettiva | I contratti collettivi ex art. 51 d.lgs. n. 81/2015 possono introdurre ulteriori previsioni finalizzate ad agevolare i lavoratori e le imprese che intendano ricorrere al lavoro agile | Soppresso |

Smart Working: non conta “dove” lavori, ma “come” lavori *

di Idapaola Moscaritolo

Considerazioni a margine del convegno internazionale ADAPT – UNIBG “Il futuro del lavoro: una questione di sostenibilità”, Bergamo 10-11 novembre 2016

Lo scorso 3 novembre, il ddl n. 2233 sul lavoro autonomo, volto a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, è stato approvato dal Senato. Focus particolare sulla promozione e sull’effettiva applicazione dello smart working, comunemente conosciuto anche come “lavoro agile”, di fatto già pienamente operativo in molte realtà aziendali italiane (sull’utilizzo della terminologia “smart” o “agile” v. P. MANZELLA, F. NESPOLI, *Le parole del lavoro: un glossario internazionale/22 – Agile o smart?*).

In concreto, lo smart working può assumere due diverse concezioni a seconda che lo si inquadri esclusivamente nel testo legislativo, ossia, andando ancora più oltre, lo si intenda come una

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 dicembre 2016, n. 41.](#)

forma di organizzazione nata dalle moderne esigenze del mondo produttivo delle aziende. Nel primo caso, lo smart working, di derivazione prettamente giuridica, trova la sua ragion d'essere negli artt. 15 e ss. del ddl n. 2233, quale politica di conciliazione vita lavoro resa oggi più agevole grazie alla flessibilità spazio-temporale della prestazione lavorativa e quindi inquadrata nella fattispecie tipica del "lavoro da remoto". Nel secondo caso, seppur il legame con gli aspetti di flessibilità spazio-temporale sia indiscutibile, l'idea si lega ad una vera e propria filosofia manageriale, che trova il suo nascere direttamente in nuovi modelli di gestione implementati nelle aziende.

Si conviene, infatti, come nella pratica le aziende sono di gran lunga più avanti rispetto ai "tempi morti" della legge; invero buona parte delle imprese italiane, grazie anche alla compartecipazione della contrattazione collettiva, hanno attivato innumerevoli accordi di smart working (cfr. E. Dagnino, P. Tomasetti, C. Tourres, Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi). Aspetto, altresì emerso, nel workshop sullo smart working, tenutosi durante la pre-conferenza dedicata alla Grande Trasformazione del Lavoro (#GTL2016), presso l'Università di Bergamo, il 10 novembre scorso.

In tal direzione, Stefano Bottino, Responsabile dell'Ufficio consulenza del lavoro ABI, che ha messo in evidenza come nel settore bancario, l'evoluzione tecnologica ha soppiantato gradualmente la comunicazione face-to-face finora utilizzata come modalità preferita per rapportarsi con la clientela, prediligendo l'attivazione di accordi in smart working per la gran parte del personale dipendente, compatibilmente con le mansioni svolte. Tuttavia emergono non poche criticità interpretative, poiché molte aziende, intendono effettivo lo smart working anche nel caso in

cui la prestazione lavorativa sia resa in un luogo diverso dalla sede aziendale riconducibile alla c.d. hub aziendale. Per contro, leggendo attentamente il testo normativo, si nota come il disposto, affermando che la prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno, pare non ricomprendere, l'hub aziendale come luogo "esterno" di esecuzione della prestazione lavorativa. Ragion per cui, probabilmente, si cadrebbe al di fuori della fattispecie dello smart working. Si attendono conferme legislative e prassi concrete sul punto, nonostante molti accordi, anche in fase di sperimentazione, siano favorevoli nel ricomprendere l'hub aziendale come luogo "esterno" per eseguire la prestazione in smart working.

Ulteriore sintomo di queste trasformazioni "smart", è rappresentato dal sentimento di totale disorientamento e incertezza in capo al lavoratore, che a causa del caos normativo e organizzativo sulla disciplina, teme la possibilità di un allontanamento ingiustificato dall'azienda tramite forme di smart working. Esempi evidenziati anche da Patrizia Ordasso, Responsabile delle Relazioni Industriali in Intesa San Paolo, in cui il "lavoro flessibile" (così identificato negli accordi sindacali), è già decollato da qualche tempo.

Tutto ciò mette in chiaro una sentita e nuova esigenza: se si vuol evitare di schiantarsi contro l'iceberg del progresso tecnologico e di tutte le sue implicazioni negative, necessario è coglierne gli aspetti positivi, cambiando atteggiamento e modo di pensare. Come? Sentendosi parte di un'unica e grande job community, in cui i datori di lavoro e i lavoratori, hanno piena consapevolezza che la concezione del rapporto di lavoro subordinato è mutata profondamente, ponendosi ben aldilà di un modello di organizzazione dell'impresa di tipo fordista (v. M. Del Conte, La regolazione del lavoro dopo il Jobs Act -Parte I Premesse e prospettive

del Jobs Act, in DRI, n. 4/2015). Solo quando questa consapevolezza si sarà effettivamente raggiunta, allora si potranno comprendere i reali scopi dello smart working e dell'impatto della tecnologia sul mondo del lavoro. D'altronde come affermato da Daniele Eleodori, Direttore delle Risorse Umane in Fondazione Telethon, siamo dinanzi alla diffusione di una cultura inversa rispetto al passato: non si lavora più a ore; l'orario non è più visto come una tecnica posta dalla legge per l'esclusiva misurazione del lavoro (cfr. V. Bavaro, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato*, Bari, 2008), bensì si lavora per obiettivi, in conformità a un patto di fiducia instaurato tra datore di lavoro e collaboratore.

Questa è la grande sfida posta dal "futuro del lavoro" agli attori pubblici, privati e sindacali. Lecito chiedersi, tuttavia, se tale sfida sarà realmente colta nei tempi e nei modi adeguati. Certo è, che le nuove sperimentazioni in modalità smart working hanno dimostrato come non conta il "dove" lavori (seppur nel rispetto della normativa di salute e sicurezza e degli standard minimi inderogabili fissati dalla legge), bensì il "come" lavori.

Malgrado ciò, molti dubbi permangono aperti e irrisolti dal ddl n. 2233 in via di definizione. Si pensi ad esempio al mancato, espresso richiamo nel testo legislativo della normativa sulla salute e sicurezza (d.lgs. n. 81/2008) e complementariamente, di quella sull'orario di lavoro (d.lgs. n. 66/2003).

In questo scenario, auspicabile è procedere ad un lento, ma continuo processo di armonizzazione verso una nuova progettualità nella gestione dei rapporti di lavoro subordinato in cui il ruolo delle relazioni industriali si trasforma da mero antagonista a parte fortemente collaborativa.

26.

**WELFARE
E CAMBIAMENTI CLIMATICI**

Legge di Stabilità e reti di imprese: un “ponte” tra welfare e PMI*

di Daniele Grandi e Agnese Moriconi

Le recentissime novità risultanti dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. Legge di Stabilità 2016), rilanciano l'importante tema del welfare aziendale nel mondo delle imprese.

Tuttavia, nella sostanza, la realtà delle piccole e medie imprese – che rappresentano la quasi totalità del tessuto produttivo italiano – pare non essere stata tenuta in sufficiente considerazione.

È vero che, eccezion fatta per alcune esperienze di PMI particolarmente “virtuose” ed in grado di assurgere a best practice quanto all'implementazione di percorsi di welfare aziendale (es. Elettromeccanica Tironi S.r.l., 7Pixel S.r.l.), la maggioranza delle piccole e medie imprese hanno un approccio a quest'ultimo prettamente informale, destrutturato e, talvolta, inconsapevole.

Ed infatti, semplificando al massimo, per la strutturazione di un (buon) progetto di welfare aziendale sono innanzitutto necessari tempo e risorse economiche. Il primo è quello da dedicare allo sviluppo del piano di welfare aziendale e che, in concreto, si tra-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 febbraio 2016, n. 5.](#)

duce nel lavoro di un consulente o, preferibilmente, di un dipendente full-time o part-time che conosca bene la società, nonché nell'impegno che lo stesso imprenditore deve direttamente dedicarvi. Ciò – unitamente ad una difficile e/o parziale comprensione delle potenzialità dello strumento e alle difficoltà di quantificazione di quello che viene definito come “ritorno” in termini di business, tra cui la percezione del guadagno in produttività – si traduce spesso in un primo forte disincentivo all'implementazione di pratiche di welfare aziendale.

Superata, eventualmente, la diffidenza iniziale ed allocate anche le risorse umane – e quindi anch'esse economiche – necessarie per lo sviluppo del progetto – spesso anche molto articolato e complesso da gestire, data la necessità di individuare le reali esigenze del personale da soddisfare – anche il tema delle risorse in senso stretto finanziarie da dedicare all'erogazione dei servizi di welfare aziendale risulta un argomento critico per molte PMI.

Tuttavia, occorre preliminarmente rilevare come non tutto quanto è riconducibile al welfare aziendale sia caratterizzato da costi elevati o comunque non facilmente sostenibili anche dalle più piccole realtà produttive.

Infatti, va anzitutto tenuto in considerazione che non esistono, a priori, servizi “migliori” rispetto ad altri tra quelli erogabili attraverso il welfare aziendale, né esistono modelli predefiniti e rigidi sul “come” questi debbano essere erogati. Considerato che tale sistema si basa sulla volontà di trovare risposta alle più diverse esigenze (ancora insoddisfatte) attinenti per lo più alla sfera personale dei lavoratori e tenuto conto che, all'interno di ciascun settore e territorio interessato, sarà necessario individuare la tipologia dei servizi erogabili in grado di rispondere alle suddette specifiche esigenze, il welfare aziendale si presenta, in tal senso, co-

me uno strumento adattabile alle diverse realtà aziendali e territoriali.

In secondo luogo, posto che un progetto di welfare aziendale realmente valido è solo quello capace di intercettare i reali bisogni dei lavoratori per poi darne efficace soddisfazione, indipendentemente da valutazioni qualitative riferibili ai singoli servizi in sé considerati, è necessario considerare che da una parte esistono misure di welfare aziendale dal costo ridotto o comunque contenibile – come accade nel caso delle convenzioni da stipularsi con diversi centri e strutture (ad es. palestre, centri sportivi, asili etc.) – e dall'altra possono essere esperite soluzioni che non comportano per l'azienda alcun ulteriore esborso – ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità di convertire un premio già esistente in azienda in benefit a contenuto sociale (c.d. “premio sociale”, si veda D. Grandi, *Il welfare aziendale nella medio e grande impresa: esperienze di successo*, in E. Massagli, *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 31/2014, pag. 90 e ss).

Infine, è opportuno sottolineare come il welfare aziendale non si sostanzi esclusivamente nell'erogazione di meri “benefit”, ma possa tradursi in soluzioni che attengono a temi quali l'organizzazione dell'ambiente di lavoro, il wellness organizzativo e la conciliazione vita-lavoro.

Proprio rispetto all'esigenza di riduzione di tempi e costi, l'istituto delle reti di imprese – forma organizzativa mediante la quale più imprese, pur restando giuridicamente distinte, si coordinano e cooperano tra di loro con grande flessibilità per accrescere la propria capacità innovativa e competitività sul mercato riuscendo, al contempo, ad ottenere un buon contenimento dei costi (per alcune definizioni e valutazioni sulle reti di impresa si

vedano I. Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, Milano, 2014; Carinci M.T., (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e Diritto del Lavoro*, Milano, 2015) – potrebbe comportare interessanti vantaggi applicativi anche nello sviluppo di piani di welfare aziendale.

Per il profilo che qui ci interessa, una delle caratteristiche peculiari delle reti di imprese (che negli ultimi anni hanno ricevuto un crescente interesse, dimostrato dall'aumento dei contratti di rete da 1.770 dell'ottobre 2014 a 2.475 a novembre 2015, fonte Info-Camere) consiste nella possibilità per le imprese c.d. retiste di sviluppare congiuntamente – grazie anche alla predisposizione di un programma operativo all'interno del contratto di rete ex art. 3, comma 4 ter L. n.33/2009 – attività, progetti, servizi interni o verso terzi (clienti, fornitori etc.).

Tramite l'organizzazione a rete, infatti, le diverse società potrebbero condividere anche i costi connessi al welfare aziendale, ottimizzando peraltro i tempi e le risorse umane: anche organizzativamente la rete consente, ad esempio, la “messa a fattor comune” di strutture operative e/o funzioni aziendali – es. funzione amministrativa, funzione acquisti, etc. – o la creazione di appositi organismi, formati da membri scelti da ciascuna impresa aderente alla rete, chiamati alla realizzazione di determinati progetti o attività.

Peraltro, l'organizzazione reticolare favorirebbe una più agevole aggregazione ed analisi dei bisogni dei dipendenti delle diverse imprese coinvolte, appartenenti talvolta – come nel caso delle reti c.d. orizzontali – a diverse realtà produttive, favorendo così l'individuazione di un “paniere” di beni e/o servizi il più rispondente possibile alle esigenze di tutti i dipendenti delle imprese retiste.

Peraltro, l'aggregazione in rete potrebbe consentire anche alle PMI non sindacalizzate l'accesso al c.d. "premio sociale" la cui attuazione, ai sensi del comma 187 della Legge di Stabilità 2016, è subordinata alla stipulazione di accordi collettivi aziendali o territoriali, come individuati ai sensi dell'art. 51 del d.lgs n. 81/2015. Lo sviluppo di un piano di relazioni industriali a livello di rete, nella forma della contrattazione decentrata ex art. 8, L. n. 148/2011, interaziendale o, con maggiore possibilità di successo, di quella territoriale (cfr. I. Alvino, cit., pag. 298 e ss; L. Di Salvatore, Reti di imprese e prospettive della contrattazione decentrata), potrebbe rappresentare l'occasione anche per le imprese di piccole dimensioni, in cui spesso non si riscontra una presenza sindacale "strutturata", per accedere ai servizi di welfare – tra i quali proprio il "premio sociale" risulterebbe di grande interesse – che normalmente sono loro preclusi.

Le novità contenute nella Legge di Stabilità, insieme alle prospettive applicative fornite dalle reti di imprese (come dimostrato dalla recentissima esperienza di welfare di rete di Welstep e dalla più consolidata rete Giunca (<http://www.giunca.net/giunca/>), potrebbero costituire un nuovo "ponte" utile a colmare il divario ancora esistente tra imprese – PMI in particolare – e welfare aziendale e forniscono interessanti spunti per l'analisi di ulteriori prospettive e per lo sviluppo di approfondimenti sul campo.

Esenzione fasce di reperibilità per patologie gravi*

di Elisabetta Iannelli, Fabiola Silvaggi

Secondo i dati del Rapporto AIRTUM “I numeri del cancro in Italia 2015”, le persone colpite da una patologia oncologica sono in graduale aumento: 2 milioni e 600 mila nel 2010, 3 milioni nel 2015.

Poiché 700 mila di esse sono in età lavorativa, è necessario comprendere la necessità di un ampio e moderno impianto di diritti e tutele che aiuti questo esercito di persone a riprendere le proprie attività sociali e lavorative. Il sistema italiano di previdenza ed assistenza è ancora lontano dall’idea di un welfare to work e trascura l’idea di considerare adeguatamente nuove politiche di conciliazione e di pari opportunità, che tengano conto dei cambiamenti non solo tecnologici ma anche demografici e organizzativi, che incidono sulle nozioni giuridiche di “presenza al lavoro”, “prestazione lavorativa”, “esatto adempimento contrattuale in relazione a condizioni di malattia cronica (Cfr. M. Tiraboschi, Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche, in *Occupabilità, lavoro e*

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° marzo 2016, n. 7.](#)

tutele delle persone con malattie croniche, a cura di M. Tiraboschi, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 36/2015).

Urge intervenire in maniera risolutiva al fine di colmare non solo le lacune generali del sistema, ma anche il divario esistente fra lavoratori dipendenti, pubblici e privati, da una parte e lavoratori autonomi dall'altra, riguardo alle tutele per i casi di fragilità.

Stando ai dati del Quarto Rapporto sulla condizione assistenziale dei malati oncologici pubblicato in collaborazione tra la Federazione Italiana delle Associazioni di Volontariato in Oncologia (FAVO), il Censis, l'Associazione italiana degli oncologi medici (AIOM), l'Associazione italiana di radioterapia oncologica (AIRO), la Società Italiana di Ematologia (SIE), l'Istituto Nazionale dei Tumori di Milano (INT), il Coordinamento Generale Medico-Legale dell'INPS e la Direzione generale del Sistema informativo del Ministero della Salute, il 78% dei malati oncologici subisce un cambiamento nel lavoro in seguito alla diagnosi di cancro: il 36,8 % ha dovuto fare assenze, il 20,5% ha lasciato il lavoro e il 10,2% si è dimesso o ha cessato l'attività (in caso di lavoratore autonomo), l'8% ha richiesto il passaggio dal tempo pieno al tempo parziale ed il 2,3% è stato licenziato.

Nella convinzione che questo scenario debba migliorare, FAVO e AIMaC (Associazione Italiana Malati di Cancro, parenti e amici) hanno svolto diversi interventi tesi a tutelare i diritti nel rispetto della dignità della persona malata e della sua famiglia.

Una delle conquiste riguarda l'abrogazione delle fasce di reperibilità per i malati cronici: Già nel 2009, la FAVO ottenne dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, la circolare 1/2009 e il successivo DM 206/2009 contenenti chiarimenti sulle fasce di reperibilità in caso di malattia per i malati oncologici e indicazioni incentivanti l'utilizzo degli strumenti di flessibilità del-

le prestazioni di lavoro (part-time e telelavoro), al fine di favorire il recupero ed il reinserimento dei lavoratori colpiti da malattie, soprattutto se gravi, e di ridurre al minimo la emarginazione dal ciclo produttivo durante il periodo di cura della patologia. In particolare, era stato chiarito che i lavoratori pubblici affetti da malattie gravi che richiedono terapie salvavita o affetti da stati patologici connessi all'invalidità riconosciuta, sono esonerati dall'obbligo di reperibilità per la visita fiscale. Tali provvedimenti, però, risolvevano solo in parte i problemi causati da una sorta di "detenzione domiciliare" ingiustificata e dannosa, poiché riguardavano solo i dipendenti pubblici, creando una nuova ingiustificata disparità di trattamento fra diversi tipi di lavoro: autonomo, subordinato pubblico, subordinato privato.

Dopo sette anni, finalmente, il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero della Salute (Integrazioni e modificazioni al decreto 15 luglio 1986, concernente le visite mediche di controllo dei lavoratori da parte dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (DM 11-1-2016 in GU Serie Generale n.16 del 21-1-2016) ha eliminato la discriminazione tra dipendenti pubblici e privati affetti da patologie gravi nella previsione dei casi di esclusione dalla reperibilità.

La nuova disposizione disciplina l'esenzione dalle fasce di reperibilità per i lavoratori privati affetti da malattie gravi che richiedono terapie salvavita o affetti da stati patologici connessi all'invalidità riconosciuta (con invalidità civile superiore al 67%).

Rimane però il problema dei lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS che continuano a dover rispettare le fasce di reperibilità in caso di visite fiscali per l'accertamento della loro malattia.

L'esigenza di certificazione della malattia potrebbe essere soddisfatta, anche per i lavoratori autonomi affetti da patologie gravi,

con le certificazioni mediche che il lavoratore produce nel momento in cui giustifica, l'impossibilità temporanea della prestazione lavorativa o con l'accertamento dell'invalidità.

L'abrogazione delle fasce di reperibilità dei dipendenti privati affetti da patologie gravi ha risolto solo parzialmente, l'evidente, quanto ingiustificata, differenza di trattamento tra lavoratori pubblici e privati, poiché non tiene conto della recente evoluzione del mercato del lavoro in cui si è registrata una diffusa diversificazione di rapporti di lavoro atipici e una sempre maggiore diffusione del lavoro autonomo. Ragioni di equità imporrebbero di estendere a queste posizioni le tutele e protezioni previste per i lavoratori dipendenti pubblici e privati.

Lavoro autonomo: quali tutele in caso di malattia cronica?*

di Silvia Fernández Martínez, Elisabetta Iannelli

Il Titolo I del disegno di legge governativo, Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato a tempo indeterminato (ci vorrebbe una virgola dopo "luoghi") contiene, agli articoli 10 e 11, tutele per i lavoratori autonomi nel caso di riduzione della capacità lavorativa. In concreto, l'articolo 10 contiene tutele per i casi di gravidanza, malattia e infortunio, mentre l'articolo 11 si riferisce alla tutela specifica relativa alle malattie oncologiche.

L'art. 10 del disegno di legge prevede che «la gravidanza, la malattia e l'infortunio dei lavoratori autonomi che prestano la loro attività in via continuativa per il committente non comportano l'estinzione del rapporto di lavoro, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto al corrispettivo, per un periodo non superiore a centocinquanta giorni per anno solare». Durante il periodo in cui il lavoratore non ha diritto al corrispettivo, può avere diritto ad un'indennità di malattia, la cui durata e importo economico

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 marzo 2016, n. 10.](#)

dipendono dai contributi previdenziali effettivamente pagati nel periodo precedente all'insorgere della circostanza.

Il disegno di legge prevede anche tutele specifiche in caso di malattie gravi che impediscano lo svolgimento dell'attività lavorativa per oltre sessanta giorni. In questo caso «il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi è sospeso per l'intera durata della malattia o dell'infortunio fino ad un massimo di due anni, decorsi i quali il lavoratore è tenuto a versare i contributi ed i premi maturati durante il periodo di sospensione in un numero di rate mensili pari a tre volte i mesi di sospensione».

L'articolo 11 si riferisce agli iscritti alla gestione separata che incorrano in malattia oncologica ed equipara ai periodi di degenza ospedaliera i periodi di malattia c.d. domiciliare, qualora si tratti di «periodi di malattia certificata come conseguente a trattamenti terapeutici di malattie oncologiche». Con questa disposizione si eliminano, nel caso di malattie oncologiche, le disparità esistenti tra i periodi di malattia con degenza ospedaliera e quelli domiciliari. Queste differenze potrebbero essere notevoli, visto che il numero massimo di giorni di degenza ospedaliera nell'anno solare è di 180 mentre negli altri casi è pari a 1/6 della durata complessiva del contratto. In questo modo, i lavoratori autonomi con una malattia oncologica possono sospendere l'attività lavorativa per un periodo complessivo di 180 giorni, indipendentemente dal fatto che siano di degenza ospedaliera.

Queste previsioni accolgono alcune delle misure contenute nell'art. 5 della proposta di legge, Disposizioni per la tutela e la promozione del lavoro autonomo, presentata il 14 ottobre 2015 alla Camera dei deputati e nella Petizione Diritti e tutele per i la-

voratori che si ammalano. Tuttavia permangono dei profili problematici cui il disegno di legge governativo non dà risposta.

Il primo riguarda l'ambito di applicazione: il comma 1 dell'art. 12 si riferisce ai lavoratori autonomi «che prestano la loro attività in via continuativa per il committente». Pertanto, questo disegno di legge lascia fuori dell'ambito applicativo delle tutele i liberi professionisti che non abbiano un rapporto continuativo con un cliente. Un disegno di legge sul lavoro autonomo che tenesse conto dei grandi mutamenti in atto nel mercato del lavoro e della sempre maggiore proliferazione di rapporti di lavoro autonomo e non continuativo (Cfr. M. Tiraboschi, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, a cura di M. Tiraboschi, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 36/2015, p. 20) dovrebbe includere nel proprio ambito di applicazione anche i liberi professionisti che non operino in regime di monocommittenza. In caso contrario, le attuali discriminazioni tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati si riprodurrebbero tra diverse tipologie di lavoratori autonomi.

Un'altra questione che non è del tutto chiara è la sospensione nel versamento dei contributi previdenziali: il versamento successivo dei contributi, una volta superato il periodo massimo di due anni di sospensione, non dovrebbe implicare il pagamento di alcun tipo di oneri aggiuntivi di mora che verrebbero a gravare ingiustamente sul lavoratore autonomo malato. Il problema si pone, in particolar modo, per i lavoratori affetti da patologie croniche o ingravescenti i cui effetti invalidanti si protraggono o si ripresentano anche nel lungo periodo. In questi casi, il lavoratore autonomo, trascorsi i due anni di tutela prevista dal disegno di legge

in esame, potrebbe trovarsi nell'impossibilità di riprendere il lavoro o di essere produttivo come prima dell'insorgere della patologia e, pertanto, potrebbe non essere in grado di soddisfare gli oneri relativi ai contributi previdenziali dovuti che, inoltre, si verrebbero a sommare a quelli maturati successivamente.

Sarebbe poi auspicabile la previsione di altre forme di sostegno per i lavoratori autonomi gravemente malati, sempre relative agli oneri contributivi, prevedendo, ad esempio, misure eccezionali, un tantum, di esonero totale o parziale dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti, per almeno una annualità nel periodo contributivo che segue la diagnosi e cura delle patologie oncologiche e delle altre gravi patologie croniche o ingravescenti. Si potrebbe prendere a modello una buona pratica messa in atto dal 2015 dalla Cassa Forense, che prevede l'esonero dal pagamento della contribuzione minima soggettiva ed integrativa per una annualità nel corso dell'intera vita professionale, ai sensi dell'art. 101 del Regolamento di attuazione della legge 247/2012. La Cassa Forense concede detto esonero contributivo, tra gli altri, agli avvocati affetti da malattia che ne ha ridotto grandemente la possibilità di lavoro ed agli avvocati che svolgono assistenza continuativa di congiunti/coniuge affetti da malattia che ne determini totale non autosufficienza. L'esonero dal versamento dei contributi minimi soggettivo ed integrativo dovuti è concesso per una sola volta e limitatamente ad un anno solare e con riconoscimento dell'intero periodo di contribuzione ai fini previdenziali.

Per quanto riguarda l'equiparazione tra giorni di degenza ospedaliera e il resto dei giorni di malattia, sebbene questa previsione normativa possa considerarsi favorevolmente, va rilevato che per le patologie gravi, come ad esempio quelle oncologiche cui si riferisce specificatamente ed esclusivamente la norma, 180 giorni

di malattia o di degenza ospedaliera non sono sufficienti ad assicurare il diritto alla cura poiché, come è noto, soprattutto nelle fasi acute di malattia i trattamenti terapeutici salvavita si protraggono per tempi lunghi e causano rilevanti effetti collaterali che impediscono in tutto o in parte le normali attività anche lavorative. Per una piena ed effettiva riabilitazione della persona gravemente malata, sono necessari strumenti di inclusione sociale e lavorativa che tengano conto dei tempi di recupero necessari nei casi di malattie croniche o ingratescenti.

L'articolo 11 prevede l'equiparazione della cura domiciliare al ricovero solo per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS. Si evidenzia, dunque, ancora una volta il problema relativo all'ambito di applicazione di queste tutele, di cui non potranno godere i lavoratori autonomi ed liberi professionisti non iscritti alla gestione separata INPS.

Si rileva, infine, che il disegno di legge in esame prevede l'equiparazione tra giorni di degenza ospedaliera e le altre giornate di assenza per malattia solo nei casi di malattie oncologiche mentre tale tutela dovrebbe essere estesa a tutti i lavoratori affetti da patologie croniche o ingratescenti, come già evidenziato in altre occasioni (cfr. S. Fernández Martínez, F. Silvaggi, *Jobs Act e part-time: l'estensione di un diritto per i malati cronici*, Bollettino ADAPT, 2 marzo 2015).

Insights into cancer and work in the UK

Face to face with Diana Kloss*

di Silvia Fernández Martínez

Can employees with cancer be considered as people with disabilities in the UK?

In Great Britain laws imposing duties on employers not to discriminate against persons with a disability are found in the Equality Act 2010. Northern Ireland has similar legislation in the Disability Discrimination Act 1995, as amended. Under both these statutes cancer is automatically a disability from diagnosis. The other “automatic” disabilities are multiple sclerosis and infection with HIV.

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 maggio 2016, n. 7.](#)

Professor Diana Kloss MBE is a barrister and former employment tribunal judge. She is an honorary senior lecturer at Manchester University and an honorary professor at London South Bank University. She is the author of a number of articles and texts, including Occupational Health Law (5th edition).

Diana has been a member of a number of government committees, including the Industrial Injuries Advisory Council and is currently the Chair of the UK Council for Work and Health. She is a leading authority on occupational health law and has been elected an honorary fellow of the Faculty of Occupational Medicine of the Royal College of Physicians. She was awarded the MBE by the Queen for services to occupational health.

What are the implications of considering cancer as a disability in the UK?

Because anyone with cancer has a disability employers are not permitted to discriminate against them by refusing to employ them or dismissing them or otherwise treating them unfavourably compared with non-disabled employees just because of the cancer. Also employers have a duty to make reasonable adjustments to the workplace and to working practices to assist disabled people to be at work if they are at a disadvantage compared to those without a disability. Examples might be making the workplace more easily accessible, providing special chairs or equipment or computer software, allowing the employee to work part-time, allowing the employee to work from home, modifying the duties of the job, modifying working hours, and providing support or supervision at work. The duty is to do that which is reasonable which is basically a matter of cost and practicability. The employer can discriminate against a disabled person if their disability renders them unfit to do the job, but only if he has first explored whether a reasonable adjustment would assist.

What kinds of protection against discrimination and against dismissal do employees with cancer have?

The Equality Act provides that where an employer unlawfully discriminates against a person with a disability, either by not hiring them, or denying them promotion or other benefits in employment, or dismissing them, or failing to provide reasonable adjustments, they may make a claim to an employment tribunal (labour court), a civil court with power to award money damages to compensate the disabled person. There is no upper limit to the amount of damages that can be awarded and damages can be

given for injury to feelings as well as lost wages or other benefits. The tribunal does not have power to order an employer to hire a disabled person or to make adjustments: all that it can do is to give money compensation. Employers do not have to employ a quota of disabled persons.

How can we measure if reasonable adjustments are “reasonable” or not?

What is reasonable is fact -sensitive. It depends on how much the suggested adjustment would cost and also on the size and financial resources of the employer. Public funding is available from the Access to Work scheme to assist employers with the cost. It also depends on whether the adjustment is practical. If it would cause too much disruption to the business, or place too much of a burden on other employees, the employer may reasonably reject it. For example, if an employee asks to begin work later in the morning but the employer’s main demand is in the early morning that is a reason for refusing the adjustment to working hours. If an employee asks to work from home but much of his work is with confidential documents that are not allowed to leave the office that is a reason for refusing his request. The ultimate decision as to whether an adjustment is reasonable is for the employment tribunal, but case law is instructive.

Can employees with cancer automatically have access to disability benefits? Or does being considered as disable have implications only in the field of reasonable accommodations?

Entitlement to social security benefits is governed by completely different laws. These benefits are paid by the State, the Depart-

ment for Work and Pensions, not the employer. Cancer patients are not automatically entitled to social security payments but will have their needs assessed. Medical treatment for cancer is free on the National Health Service and cancer patients can apply for exemption for five years from prescription charges for drugs prescribed for them. Where an employee is absent from work due to ill-health certified by a doctor they are entitled to up to 28 weeks' statutory sick pay from their employer (this is a fixed amount which is in most cases not as much as full pay). Employers may, but do not have to, make up sick pay to the full salary according to the contract of employment.

In your opinion, is considering cancer automatically as a disability the best way to offer protection to employees with cancer? Or it is possible to find alternative ways to protect employees with cancer without considering them as disabled?

I think that making cancer automatically a disability is of advantage to employees because it obviates argument about whether they are covered by the Equality Act. Employees are in most cases free not to disclose their medical condition to the employer but if they do not do so the employer cannot be held liable for disability discrimination. If an employee decides to make disclosure they can be reassured that the employer has a duty to make reasonable adjustments to the workplace and working practices and must not dismiss them just because they have cancer.

What are the implications of the recent rulings of the European Court of Justice for the protection of an employee with cancer in the UK?

All Member States of the European Union have a duty to implement European Union directives and decisions of the Court of Justice of the European Union in Luxembourg. The Framework directive 2000 (EC Council directive 2000/78/EC) makes disability discrimination unlawful and provides that employers should make reasonable accommodation for disabled employees. The European court has in recent cases adopted a biopsychosocial definition of disability taken from the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ie “a limitation which results from physical mental or psychological impairments which, in interaction with various barriers, may hinder the full and effective participation of the person concerned in professional life on an equal basis with other workers, and the limitation is a long term one” (Ring v Dansk almennyttigt Boligselskab (2013) C-335/11). This moves away from a strictly medical model and implies that disability is not just a matter of functional ability but also of societal prejudice. If an employer is prejudiced against an employee, not because of his current state of health but because of fear of recurrence of cancer, that employee is protected by the Equality Act’s automatic attribution of disability. It is arguable that where a Member State has not taken account of the European court’s definition of disability its law is defective and must be changed, as was necessary with the law of Denmark after the Ring case.

UK law has changed in several respects as a result of European court decisions, for example we now look at whether the employee’s disability impairs his work activities as well as his activities outside work, since the definition speaks of a hindrance to the disabled person’s professional life.

L'inclusione lavorativa e gli “accomodamenti ragionevoli”: prime riflessioni*

di Silvia Bruzzone

Premessa: cronicità e disabilità

Il dibattito sulle patologie croniche si sta facendo sempre più approfondito, sia a livello internazionale che nazionale (Cfr. M. Tiraboschi, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, a cura di M. Tiraboschi, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 36/2015 con ampi riferimenti alla bibliografia e agli studi più recenti sul tema; S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro: una rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, ADAPT University Press, 2014).

Sono condivisibili le riflessioni circa l'inadeguatezza dell'attuale sistema di Welfare, a fronte dell'innalzamento dell'aspettativa di vita delle persone, che determinerà sicuramente un progressivo aumento della domanda di servizi sanitari e delle prestazioni so-

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 maggio 2016, n. 7.](#)

ciali. Altrettanto immaginabile è l'ulteriore irrigidimento dei parametri di accesso ai trattamenti pensionistici e assistenziali che impongono, ed imporranno sempre più in futuro, alle persone di prolungare il periodo della loro attività lavorativa.

Il tema della salute è di rilevanza essenziale per tutti gli esseri umani, senza distinzione di età. Sono, infatti, numerosissime le patologie croniche congenite (presenti alla nascita) e quelle che compaiono durante i primi decenni di vita. Esse determinano non pochi problemi, in termini di affermazione dei diritti, già nella fase di inclusione scolastica, nella formazione, nella riqualificazione professionale e – non ultimo – nell'inserimento nel mercato del lavoro e nello svolgimento dell'attività lavorativa.

Almeno da un paio di decenni le Istituzioni comunitarie sottolineano la necessità di affrontare la questione dell'accesso ai diritti sociali attraverso una strategia integrata in grado di offrire una garanzia di riduzione reale delle forme di discriminazione e di disuguaglianza sociale: più misure associate che si completino e si rafforzino vicendevolmente nei settori dell'occupazione, dell'educazione, della sanità, della previdenza sociale, ma anche della mobilità, della comunicazione ecc. Il tutto per rimettere al centro delle politiche la persona, come “essere umano” e come “risorsa”.

Il rispetto dei diritti umani e l'accesso ai diritti economici e sociali sono i due presupposti indispensabili per lo sviluppo, la coesione sociale, la non discriminazione, le pari opportunità. Sono essenziali per garantire stabilità sociale, economica e politica.

Un mercato del lavoro inclusivo, in particolare, è ovviamente una preconditione di inclusione sociale, perché l'occupazione è fonte

di reddito e canale di partecipazione attiva alla vita sociale ed economica per tutte le persone.

In taluni principi espressi dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con Legge 18/2009, sono indicati spunti importanti a favore degli aspetti della conciliazione tra lavoro e cura.

Nella Convenzione è indicato chiaramente il concetto di disabilità, considerato non un tratto caratterizzante della persona, ma piuttosto una complessa interazione di condizioni, molte delle quali sono create dall'ambiente sociale: vengono definite “persone con disabilità” tutte coloro che “hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri” (art. 1, comma 2).

Se si agisce anche sull'ambiente sociale, avvalendosi degli “accomodamenti ragionevoli”, molte più persone potranno inserirsi nel mercato del lavoro e conservare la propria occupazione.

Ricerca di una definizione o necessità di “passare ai fatti”

La citata Convenzione ONU considera quale accomodamento ragionevole “le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali” (art.2). Un richiamo agli accomodamenti ragionevoli è previsto anche nell'art. 27, lett. I) per cui gli Stati Parti devono

garantire e favorire l'esercizio del diritto al lavoro per tutti, prendendo appropriate iniziative – comprese le misure legislative – “in particolare al fine di garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro”.

Già nell'art. 5 della Direttiva 2000/78/Ce, (recante un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) è stabilito che “Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previsti accomodamenti ragionevoli. Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire alle persone con disabilità di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore delle persone con disabilità”.

Il tenore dell'articolo è decisamente generico e, a tratti, “ambiguo”. Un suggerimento importante per cercare di chiarire meglio il significato e la portata degli “accomodamenti ragionevoli” si è tratto dai “considerando n. 20 e n. 21” del preambolo della direttiva secondo cui “è opportuno prevedere misure appropriate, ossia misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell'handicap, ad esempio sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di formazione o di inquadramento”; “per determinare se le misure in questione danno luogo a oneri finanziari sproporzionati, è necessario tener conto in particolare dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle di-

mentazioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione o dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni”.

Il recepimento dell'art. 5 della Direttiva da parte degli Stati membri non è stato uniforme, in tutti i casi è alquanto astratto. Non a caso vi sono già alcune sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea: in particolare la sentenza della Corte (seconda Sezione) dell'11 aprile 2013, C-335/11 e C-337/11, con cui i giudici si sono pronunciati su un dubbio interpretativo derivante dalla normativa danese relativo all'estensione della nozione, non solo ai profili di accessibilità fisica dei luoghi di lavoro ma, più in generale, di compatibilità dell'ambiente di lavoro con le funzionalità della persona.

I giudici lussemburghesi hanno chiarito che:

1) La nozione di «handicap» di cui alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio deve essere interpretata nel senso che essa include una condizione patologica causata da una malattia diagnosticata come curabile o incurabile, qualora tale malattia comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche, che, in interazione con barriere di diversa natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori, e tale limitazione sia di lunga durata. La natura delle misure che il datore di lavoro deve adottare non è determinante al fine di ritenere che lo stato di salute di una persona sia riconducibile a tale nozione.

2) L'articolo 5 della direttiva 2000/78 deve essere interpretato nel senso che la riduzione dell'orario di lavoro può costituire uno dei provvedimenti di adattamento di cui a tale articolo. Spetta al giudice nazionale valutare se, nelle circostanze dei procedimenti principali, la riduzione dell'orario di lavoro quale provvedimento

di adattamento rappresenti un onere sproporzionato per il datore di lavoro.

Nel nostro paese, solo dopo la condanna da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (cfr. causa C-312/11, Commissione contro Repubblica Italiana), è stato introdotto l'art. 3, comma 3 bis, del d.lgs. n. 216 del 2003 [con il d.l. n. 76/2013 (conv. l. n. 98/2013)] il quale dispone che: "Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accommodations ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori. I datori di lavoro pubblici devono provvedere all'attuazione del presente comma senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente".

Nel procedimento giudiziario che ha visto condannata l'Italia è stata respinta la tesi prospettata dalla difesa italiana (ved. punto 55 della motivazione della sentenza) secondo cui l'applicazione dell'art. 5 della direttiva non può basarsi su un'unica modalità, fondata sugli obblighi imposti ai datori di lavoro, ma deve avvenire anche mediante la predisposizione di un sistema pubblico e privato atto ad affiancare il datore e la persone con disabilità (un sistema di promozione dell'inclusione che sarebbe già in parte previsto dalla Legge 68/99, dalla legge 104/1992, dal T. U. 81/2008 e dalla normativa su cooperative e imprese sociali). Per la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, invece, per trasporre correttamente e completamente l'art. 5, letto alla luce dei considerando 20 e 21 (richiamati al punto 60 della motivazione), non è sufficiente disporre misure pubbliche di incentivo e sostegno, ma

è compito degli Stati membri imporre a tutti i datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze concrete, a favore di tutte le persone con disabilità, che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro e che consentano ad essi di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione. Oltre alla normativa contro le discriminazioni, sono stati inseriti numerosi riferimenti agli accomodamenti ragionevoli nella legge sul collocamento mirato: le Regioni, attraverso il Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità, dovranno finanziare le spese di adeguamento delle postazioni di lavoro di coloro che presentano una riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% compreso; la rimozione delle barriere architettoniche; l'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo; l'apprestamento di tecnologie di telelavoro.

Non è questa l'occasione per esaminare le modifiche apportate alla Legge 68/99. Un'osservazione per tutte è però necessaria perché non si può giudicare positivamente l'inserimento del "limite della riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%": esso rappresenta un elemento di discriminazione di non poco conto che costituisce un retaggio culturale e normativo lontano dall'ICF (ovvero dalla Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute). Non averne ancora imposto l'utilizzo generalizzato (ricordiamo che è un linguaggio unificato e standard di riferimento per la descrizione della salute e degli stati ad essa correlati) e voler restare ancorati a percentuali che poco rappresentano la funzionalità e le capacità delle persone, fa comprendere come vi sia ancora molto da fare su questo versante.

Tutta la normativa citata richiede sicuramente provvedimenti interpretativi ed esplicativi circa il significato da attribuire ai termini

“reasonable accomodation”, al fine di poter adottare soluzioni realmente utili per le persone e non limitarsi a fornire dei meri risarcimenti del danno non patrimoniale in caso di discriminazione. Si tratta di passaggi essenziali considerato che nel nostro ordinamento gli obblighi datoriali sono sempre stati ricondotti – fino ad oggi – alla categoria civilistica della “cooperazione all’adempimento”, in virtù dei principi di buona fede e correttezza, richiedendo al datore di lavoro solo modificazioni della postazione o dei mutamenti di mansioni, senza far riferimento alcuno all’organizzazione aziendale.

Stante l’onere della prova in capo al datore di lavoro sarà essenziale formare organismi competenti e procedure sul modello di altri paese come gli Stati Uniti e il Regno Unito dove non vi sono solo previsioni di legge (The Americans with Disabilities Act 1990 e il UK Equality Act 2010), ma sono stati creati specifici enti volti ad attuare concretamente tali disposizioni [ad esempio negli Stati Uniti l’U.S. Equal Employment Opportunity Commission-ADA (EEOC) e il Job Accommodation Network (JAN); nel Regno Unito The Equality and Human Rights Commission (EHRC)].

Restano da sciogliere taluni nodi applicativi evidenziati anche nel rapporto 2016 dell’European network of legal experts in gender equality and non-discrimination della Commissione Europea (“Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts. A legal analysis of EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway”, in Boll. ADAPT, 11 aprile 2016, n. 12).

Primo aspetto di non poco conto da chiarire è quello del momento in cui sorge l'obbligo in capo al datore di lavoro di conoscere la necessità di adottare un accomodamento ragionevole.

In alcuni Stati membri (Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Irlanda, Norvegia, Portogallo, Svezia e Regno Unito) il dovere di fornire soluzioni ragionevoli sembra sorgere quando il datore di lavoro sa o dovrebbe sapere dell'esistenza della "disabilità". Quindi, quando la disabilità è evidente, il datore di lavoro è immediatamente soggetto all'obbligo, ma è poco chiaro comprendere i casi in cui "avrebbe dovuto sapere" vista l'esistenza della normativa sulla privacy e quella sulle visite mediche e/o di idoneità.

In Estonia l'obbligo sorge solo quando perviene al datore di lavoro un certificato medico. In Bulgaria e Lussemburgo, il dovere sorge quando il datore di lavoro è informato dai servizi sanitari o delle autorità pubbliche circa la situazione di salute e la necessità di adottare delle soluzioni ragionevoli.

In altri paesi come Cipro, Paesi Bassi, Polonia e Spagna è richiesta la comunicazione da parte del soggetto interessato.

In Italia nulla è disposto in merito. Il Decreto Legislativo n. 81/2008 (recante Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro il T.U. 81 del 2008) ha delineato un sistema in cui l'azione del datore di lavoro non deve risolversi in interventi episodici e frammentari, ma in un sistema di gestione permanente ed organico diretto all'individuazione, riduzione e controllo costante dei fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il ruolo del medico competente nell'ambito dell'individuazione di accomodamenti ragionevoli, in collaborazione con altri professionisti (quali ad esempio architetti, ingegneri informatici e biomedici), è ancora tutto da definire ed approfondire.

Quanto ad eventuali limiti circa l'obbligo di adozione degli accomodamenti ragionevoli il nostro Paese si distingue dagli altri per aver inserito una disposizione di tutto vantaggio per la Pubblica Amministrazione (che peraltro potrà vederci nuovamente condannati dalle Istituzioni comunitarie) considerato che qualsiasi iniziativa non dovrà prevedere nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'unico spiraglio – per il momento – è previsto nell'articolo 17 (1) lett. z) della legge delega 124/2015 (sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione) il quale stabilisce che, “al fine di garantire l'effettiva integrazione nel mondo del lavoro delle persone con disabilità” le pubbliche amministrazioni con più di 200 dipendenti nominano, senza oneri nuovi o maggiori sulla finanza pubblica e delle risorse umane, entro i limiti finanziari e materiali previsti nella legislazione corrente, un responsabile dei processi di integrazione”.

Conclusioni

Nella pratica, sempre riferendoci alle esperienze ormai consolidate di altri Paesi, gli accomodamenti ragionevoli rappresentano molto spesso delle soluzioni di “buon senso”, tutt'altro che dispendiose: l'apposizione di strisce luminose nelle vetrate e/o di strisce antiscivolo nei gradini di marmo; l'utilizzo di hardware e/o software specifici; l'applicazione degli aspetti ergonomici della postazione, degli strumenti, degli aspetti psico-sociali (cfr. http://www.leas.unina.it/download/Manuale_Raccomandazioni_Ergo.pdf).

Nel caso statunitense, il Job Accommodation Network fornisce tutta una serie di informazioni e feed-back che si possono trovare

facendo la ricerca per patologia (peraltro descritte in modo molto chiaro, per non esperti) o rispetto all'arto/organo di cui è compromessa la funzionalità. Si tratta di una banca dati formata in ottica multidisciplinare che è in continuo aggiornamento e che meriterebbe di essere presa ad esempio dall'Italia dove alle persone – nell'inserimento nel mercato del lavoro e nel mantenimento dell'occupazione – interessano tempestività e concretezza.

**Persone con malattie croniche
nel mondo del lavoro in Europa
e modello biopsicosociale
della disabilità.
Il progetto PATHWAYS***

di Matilde Leonardi, Chiara Scaratti

Transizione epidemiologica e malattie croniche

Nell'ultimo secolo sono aumentate le patologie croniche, fenomeno noto come transizione epidemiologica, e si assiste ad un progressivo invecchiamento della popolazione dovuto all'innalzamento della aspettativa di vita in molti Paesi. Durante l'invecchiamento si ha anche una concentrazione di patologie croniche che prende il nome di compressione della morbidità. Questo cambiamento epidemiologico globale, con un aumento delle malattie croniche non trasmissibili, costringe a focalizzare l'attenzione sulle conseguenze delle malattie, anziché fossilizzarsi solo sulla diagnosi, sul trattamento e sulla terapia. La diagnosi da sola infatti non può predire quali siano i bisogni reali delle persone o il loro effettivo livello di funzionamento. Secondo i più re-

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 maggio 2016, n. 7.](#)

centi dati del Global Burden on Disease Study (GBD), le malattie non trasmissibili rappresentano la principale causa di malattia e disabilità al mondo (circa il 78%), in particolare nei Paesi più sviluppati, quali quelli europei, dove tale percentuale è pari ad 87%.

Malattie croniche e disabilità alla luce del modello biopsicosociale

Il rischio attuale della medicina, sempre più incentrata sul risultato come intervento risolutivo, è quello di perdere di vista la totalità del paziente inteso come persona e concentrarsi solamente sulla malattia. Talvolta, quando essa risulta cronica e inguaribile, la medicina tende erroneamente a considerare esaurito il proprio compito. Fermarsi alla diagnosi e non considerare il funzionamento di una persona fa perdere di vista tutto quello che è invece possibile fare per curare, “prendersi cura” anche se non si può guarire.

Nel maggio 2001 l’OMS ha pubblicato la Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Salute e della Disabilità (ICF), riconosciuta da 191 Paesi come il nuovo strumento per descrivere la salute e la disabilità delle popolazioni. La Classificazione ICF permette, attraverso la definizione di un linguaggio comune, di far dialogare diverse professionalità e di descrivere olisticamente la persona nella sua complessità. Tale quadro descrittivo rappresenta, unito alla diagnosi, il primo step per la definizione di una possibile presa in carico e di una successiva definizione degli interventi possibili per sostenere un soggetto in difficoltà a causa di una condizione di salute.

Le caratteristiche della classificazione, i costrutti teorici che ne stanno alla base ed i suoi molteplici risvolti applicativi costituiscono le ragioni per cui l’ICF è in grado di racchiudere ed organizzare in un unico strumento ed in maniera completa le infor-

mazioni relative alla condizione di salute e di funzionamento globale di ciascun individuo. Il modello teorico della Classificazione ICF soddisfa innanzitutto la necessità di considerare la globalità delle dimensioni coinvolte nello sviluppo, proprio perché categorizza in maniera sistematica e completa una serie vastissima di informazioni che si possono raccogliere per descrivere le condizioni di salute di ciascun individuo. L'ICF considera e classifica le funzioni e le strutture corporee, le attività ed il grado di partecipazione dell'individuo nei contesti di vita quotidiana e, per la prima volta, introduce la descrizione dei fattori contestuali, relativi all'ambiente fisico e sociale con cui l'individuo entra in contatto. Pur non classificandole per la loro estrema soggettività, l'ICF suggerisce e sottolinea inoltre la possibile influenza che le caratteristiche personali possono avere nella determinazione di una data condizione di salute. In questo senso l'ICF non deve essere assolutamente considerato una classificazione delle persone, ma delle caratteristiche della salute all'interno del contesto delle situazioni di vita individuali e degli impatti ambientali. Secondariamente, l'ICF fornisce una descrizione assolutamente specifica delle caratteristiche di salute e funzionamento dell'individuo, secondo le sue peculiari caratteristiche personali e contestuali. La raccolta di informazioni che si può ottenere tramite le checklist ICF, è paragonabile ad una istantanea che coglie gli aspetti propri della condizione di salute attuale dell'individuo, mettendo in relazione non le caratteristiche generiche di una data patologia, bensì gli esiti e l'impatto che quella determinata condizione di salute può avere su ciascun individuo in relazione anche agli aspetti ambientali che caratterizzano la sua vita. Nella Classificazione ICF infatti i fattori ambientali vengono considerati per la prima volta come elementi determinanti nella condizione di salute di un individuo.

La disabilità nell'ICF si svincola dall'identificazione con una diagnosi e diventa un concetto relazionale e multidimensionale caratterizzandosi, in sintesi, con il risultato negativo delle interazioni fra menomazioni delle strutture e funzioni del corpo (caratteristiche di salute), limitazioni delle attività, restrizioni della partecipazione e fattori contestuali (personali o ambientali), che possono fungere da barriere, limitando il funzionamento della persona e creando disabilità, oppure da facilitatori.

Nel modello biopsicosociale alla base dell'ICF, è l'intera persona con i suoi problemi e con le sue capacità, la tutela della qualità di vita e il suo benessere che vengono presi in considerazione, individuando gli ostacoli da rimuovere e gli interventi da realizzare in suo favore affinché possa vivere un'esistenza attiva e serena. L'ICF è uno strumento che permette di riflettere sulla condizione della persona e proprio in questo consiste la rivoluzione concettuale introdotta. Ragionando e utilizzando la terminologia innovativa dell'ICF è possibile concludere che la disabilità diventa un problema che tutte le persone possono incontrare poiché tutti, in qualsiasi momento della vita, possono sperimentare una condizione di salute che in un contesto ambientale sfavorevole può diventare disabilità. Ciò rappresenta un richiamo costante alla fragilità della nostra condizione umana, della nostra struttura corporea e psichica, poiché tutti possiamo, appunto, considerarci "persone con disabilità" dopo una malattia o un incidente traumatico in rapporto a un ambiente di vita sfavorevole. L'ICF perciò riconosce la disabilità come un'esperienza umana universale, dando una definizione innovativa e rivoluzionaria.

Disabilità come risultato di interazione persona-ambiente

Si evidenzia in questo modo l'importanza di un approccio integrato alla disabilità che, per la prima volta, tiene conto anche dei

fattori ambientali, poiché li classifica in maniera sistematica. Cambia quella che è l'idea di persona: essa non è definita dalle qualità che possiede o non possiede, bensì dal suo essere persona in quanto tale, in tutte le fasi della sua vita. Il merito dell'ICF ai fini pratici degli interventi multidisciplinari, sta nel far emergere l'importanza di considerare i fattori ambientali e personali in un'ottica biopsicosociale, e di fare in modo che gli interventi stessi tengano conto di tutti i fattori in gioco. L'ICF definisce infatti il funzionamento non come concetto negativo riferito alle "abilità residue", ma va ad indicare gli aspetti positivi dell'interazione tra l'individuo, nella sua attuale condizione di salute, ed i fattori contestuali in cui è inserito, che possono essere ambientali o personali. Il concetto di disabilità rappresenta invece, secondo l'ICF, gli aspetti negativi dell'interazione tra l'individuo ed il suo ambiente. L'approccio biopsicosociale alla disabilità fornisce una visione completa delle dimensioni della salute a livello biologico, personale, sociale, ed è il risultato dell'integrazione tra il modello medico e il modello sociale della disabilità.

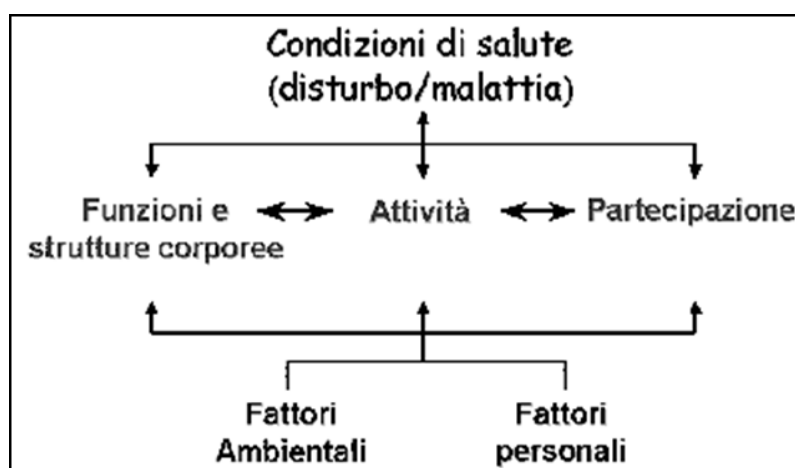


Figura 1: il modello biopsicosociale di salute e disabilità e le interazioni tra le componenti dell'ICF. Fonte: Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS, 2002).

Partecipazione e diritti delle persone con disabilità

Il significato “politico” dell’ICF consiste nel fornire una guida e un modo di lavorare che presentino come un obiettivo per ogni persona la sua «partecipazione». Il riferimento alla «partecipazione» in ICF è inteso quale obiettivo per tutte le persone, e non solo per le “persone con disabilità”.

Il tema della definizione di chi sono le persone con disabilità non si esaurisce infatti nella contrapposizione tra modello medico e modello sociale e non può essere risolto semplicemente attraverso il riferimento al modello biopsicosociale di ICF: occorre, infatti, anche avere la consapevolezza critica del fatto che la persona umana non si definisce unicamente per le qualità che possiede, bensì in forza del suo essere in quanto tale, in tutte le fasi della sua vita. Tale questione è fondamentale dal momento che nel panorama attuale, per problemi politici, economici, sociali e concettuali, molti Paesi non soltanto non riconoscono appieno i diritti fondamentali e civili delle persone con disabilità, ma spesso non ne riconoscono nemmeno la qualità di persone. La difficoltà ad accordarsi su chi siano le persone con disabilità è emersa chiaramente durante il percorso che ha portato alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006. In effetti è facile comprendere perché le questioni relative alla definizione di disabilità siano e restino molto complesse anche nell’ambito della riflessione sui diritti umani e dell’ONU. Quando si cerca di comprendere la disabilità si finisce infatti per riflettere su temi diversi: come definire la disabilità, chi è la persona con disabilità, a quale popolazione concretamente si sta pensando e, in fondo, quale immagine della persona umana implicitamente si è assunta come riferimento.

Le persone con disabilità sono quelle con malattie croniche?

La distinzione tra “normale” e “non normale” è spesso la radice delle difficoltà legate ai problemi concettuali qui esposti. In tal senso è utile porsi delle domande sull’uomo e riflettere sul tipo medio d’uomo che è stato a lungo considerato, e per alcuni aspetti lo è ancora, l’unico rappresentante a pieno titolo della razza umana: esempio di quell’utenza “reale” cui si fa riferimento nella progettazione a qualsiasi livello, dall’urbanistica al design, dalla legislazione alla ricerca scientifica. Ora, è certamente difficile definire le caratteristiche dell’uomo “normale”, soprattutto quando è evidente che non si può fare riferimento alle consuetudini o ai costumi di una specifica cultura per elaborare un criterio di valutazione comunemente accettabile. Ciò che si può dire con certezza, però, alla luce dell’ICF, è che la distinzione tra “normali” e “disabili” è priva di significato e assolutamente errata, dal momento che è normale che una persona possa trovarsi, nell’arco della sua vita, nella condizione di disabilità – essendo questa data dalla relazione tra una condizione di salute e le diverse barriere ambientali. Superata, quindi, l’idea che sia possibile definire realmente l’“uomo normale”, si rende necessario chiarire un altro equivoco su cui l’ICF getta luce, vale a dire sull’equazione: $\text{disabile} = \text{malato}$. Il concetto stesso di “persona disabile” come equivalente di persona malata infatti non è corretto: vi sono persone con disabilità che hanno una determinata condizione di salute non a seguito di una patologia progressiva o cronica, ma per cause accidentali (incidenti sul lavoro, incidenti d’auto ecc.). D’altro canto, all’opposto, a volte si tende a non considerare la persona malata come persona con disabilità per il

pregiudizio che grava sul concetto di disabilità, considerato, in vari contesti, secondo un'accezione puramente negativa. In questo modo una persona cardiopatica, asmatica, depressa od obesa, ad esempio, difficilmente viene considerata "una persona con disabilità", anche se, di fatto, presenta evidenti difficoltà di funzionamento. Occorre dunque fare riferimento ad un'immagine della persona umana che sia coerente sino in fondo con il modello biopsicosociale: da questo punto di vista, soltanto una concezione che comprenda sia le fasi esistenziali della crescita, sia quelle del declino, metterà nelle condizioni di riflettere in modo adeguato su ciò che la società dovrebbe prevedere per garantire la giustizia per tutti gli uomini. È proprio quanto avviene nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità che è anche la base su cui l'Italia ha definito il suo Piano Nazionale di Azione adottato dal Parlamento nel dicembre 2013. Il paradigma fornito dai nuovi approcci proposti da ICF riguardo alla questione della disabilità dovrà allora essere letto in primo luogo come questione antropologica. Questo non per la volontà di una negazione delle differenze, sulla base dell'assurda affermazione secondo cui "siamo tutti disabili" ma, come più volte sottolineato, perché la disabilità è una forma della dipendenza tra gli uomini e come tale non può, e non deve, mai diventare motivo di discriminazione e di limitazione del duplice riconoscimento della dignità e della cittadinanza di ogni persona.

Quale integrazione/reintegrazione nel mondo del lavoro per chi ha una malattia cronica: il progetto europeo PATHWAYS

È in questo scenario complesso che coinvolge tutti i Paesi sviluppati, ma che inizia ad interessare anche quelli in via di sviluppo, che si sta svolgendo il Progetto Europeo PATHWAYS

(www.path-ways.eu) che in 3 anni si propone di fornire delle linee guida all'Unione Europea rispetto a come reintegrare o integrare nel mondo del lavoro il sempre crescente numero di persone con malattie croniche, o malattie non trasmissibili. Il lavoro rappresenta un tema cruciale in quanto, a fronte della permanenza sempre più prolungata nel mondo del lavoro di persone che sviluppano malattie croniche, sembra avere sistemi non preparati a quanto epidemiologicamente oramai è un fatto acclarato.

Ad un anno dall'inizio del progetto i 12 partner europei, coordinati dalla Fondazione IRCCS Istituto Neurologico Besta di Milano, hanno eseguito una mappatura delle strategie presenti nei vari Paesi europei coinvolti nel progetto in tema di lavoro per le persone affette da malattie croniche, in termini di politiche, sistemi e servizi esistenti (Figura 2).

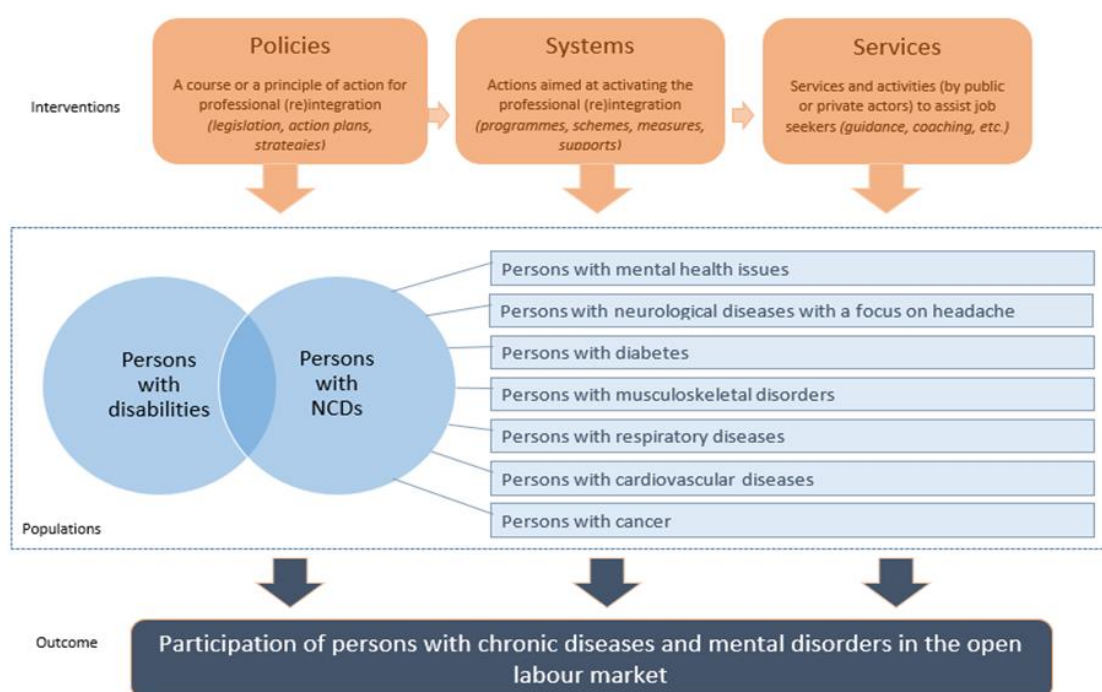


Figura 2: (da “Report on the comparison of the available strategies for professional Integration and Reintegration of persons with chronic diseases and mental health issues”, PATHWAYS Project Consortium).

Sono state selezionate sette categorie di malattie croniche in base al loro peso epidemiologico letto in base agli anni persi per disabilità (years lost due to disability) (utilizzando le stime dell'OMS 2012): problemi di salute mentale, malattie neurologiche, disordini metabolici, disturbi muscoloscheletrici, malattie respiratorie, malattie cardiovascolari e cancro.

I paesi considerati nello studio sono: Austria, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Italia, Norvegia, Polonia, Slovenia, Spagna e Regno Unito e secondo uno schema consolidato in letteratura rappresentano i vari modelli di welfare europeo.

La mappatura nei suddetti Paesi delle politiche, dei sistemi e dei servizi che facilitano l'inclusione delle persone con malattie non trasmissibili ha rivelato che, nella maggior parte dei casi, le persone con malattie croniche sono considerate come parte del gruppo di persone con disabilità, comprese le persone con ridotte capacità lavorative a causa di malattie. In molti casi le persone con malattie croniche possono ricevere sussidi e supporti relativi al lavoro solo quando la loro condizione è riconosciuta/certificata come una disabilità (raggiungimento di un certo grado di invalidità/inabilità) o ha un impatto negativo sulla loro capacità di lavoro, a seconda delle normative nazionali e regionali.

In termini di politiche, tutti i paesi hanno quadri legislativi contro la discriminazione e mirati a fornire un supporto alle persone con disabilità. D'altra parte, le leggi rivolte specificatamente alle persone con malattie croniche sono più limitate. Queste ultime rientrano infatti in strategie più ampie rivolte alle persone con disabilità, gruppi sociali vulnerabili, fragilità, anziani, ecc. Inoltre, l'esistenza di cornici legislative a tutela del lavoro delle persone con patologie croniche non coincide necessariamente con un cambiamento di atteggiamento verso il loro impiego nella società.

In termini di sistemi, i Paesi differiscono tra loro in base al tipo di enfasi messa sui supporti, sugli incentivi o sugli obblighi al fine di facilitare l'integrazione delle persone con disabilità e ridotta capacità di lavoro.

In termini infine di servizi, quelli specificatamente rivolti alle persone con varie categorie di malattie croniche sono limitati, fatta eccezione per i problemi di salute mentale per i quali esistono strategie più mirate.

A partire dal lavoro di mappatura effettuato, i successivi step del progetto Pathways prevedono una valutazione dell'efficacia delle strategie identificate e una successiva analisi dei bisogni lavorativi delle persone affette da malattie croniche in Europa, che forniranno le basi per lo sviluppo di raccomandazioni e linee guida per facilitare l'inserimento e la permanenza al lavoro delle persone con malattie non trasmissibili.

Equiparazione malattie croniche e disabilità: una via per riconoscere maggiori tutele ai malati cronici?*

di Silvia Fernández Martínez

Una delle questioni principali rispetto alla tematica delle malattie croniche è la difficoltà di stabilire un concetto chiaro di malattia cronica a livello giuridico. Detta criticità deriva della mancanza di una regolazione ad hoc nell'ordinamento giuridico italiano, situazione che dà luogo a una grande incertezza giuridica quando si tratta di determinare quali sono i diritti specifici dei lavoratori affetti da malattie croniche. Tentativi di regolazione di questo fenomeno sono stati realizzati, di recente con l'art. 8 comma 3 decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 che ha esteso il diritto al part-time ai lavoratori affetti da “gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti”, diritto già introdotto dall'art. 46 del Decreto legislativo n. 276/2003 di attuazione della c. d. legge Biagi, per i soli lavoratori affetti da patologie oncologiche. Anche se, in questo caso, il legislatore italiano si sta riferendo alle malattie croniche, manca una

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 maggio 2016, n. 7.](#)

vera definizione tecnica di questo concetto. Pertanto, non si può dire che esista in Italia un concetto chiaro di malattia cronica a livello giuridico che consenta di offrire una tutela integrale ai lavoratori che soffrono di queste malattie.

Di fronte a questa situazione, il principale rischio è quello di confondere le malattie croniche con altri concetti con i quali può avere caratteristiche in comune e che siano destinatari di una regolamentazione ad hoc nell'ordinamento giuridico italiano e comunitario: in particolare, la disabilità. La possibilità di far rientrare le malattie croniche nel concetto di disabilità è un tema al centro del dibattito ormai da qualche tempo a livello europeo in conseguenza di alcune sentenze della Corte di giustizia europea (si veda C. giust 11 aprile 2013, causa C-335/11 e C-337/11, HK Danmark e C. giust 18 dicembre 2014, causa C-354/13, Fag of Arbejde). In queste sentenze, l'alto Tribunale utilizza una definizione ampia di disabilità ispirandosi nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed stabilisce che, nel caso in cui la malattia del lavoratore comporti una limitazione di lunga durata che possa ostacolare la sua piena ed effettiva partecipazione nella vita professionale, rientra nella nozione di disabilità ai sensi della Direttiva 2000/78, in materia di parità di trattamento. L'utilizzo di una definizione o un'altra di disabilità non ha effetti soltanto nell'ambito teorico e concettuale poiché dalla riconduzione alla nozione dipende tra l'altro l'accesso dei malati cronici alla protezione antidiscriminatoria.

La nuova definizione di disabilità utilizzata dalla Corte di giustizia avrà un impatto particolarmente importante nei Paesi dove non esiste una definizione così ampia di disabilità. Nel caso dell'Italia, non esiste un concetto unitario di disabilità, ma esistono definizioni diverse nelle diverse norme che regolamentano la questio-

ne. Il Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216 di attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro non contiene, allo stesso modo della Direttiva, non contiene una definizione espressa di disabilità. Tuttavia, la legge 1 marzo 2006, n. 67. Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni si riferisce alle persone con disabilità di cui all'articolo 3 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104. Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, per tanto, la protezione antidiscriminatoria si garantisce alle persone che rientrano in questo concetto di disabilità che è più ampio di quello utilizzato nella Legge 12 marzo 1999, n. 68. Norme per il diritto al lavoro dei disabili, per la quale disabili sono soltanto le persone a cui viene riconosciuto una determinata percentuale di disabilità. Nessuna delle definizioni di disabilità dell'ordinamento giuridico è conforme con la definizione utilizzata dalla Corte di giustizia perché anche la definizione della legge 104 richiede l'accertamento dell'esistenza di limitazioni. Per questo motivo, si pone il problema della necessità di interpretare la definizione di disabilità a effetti di tutela antidiscriminatoria d'accordo con quanto stabilito dalla Corte di giustizia.

Le ultime sentenze della Corte di giustizia assimilano la malattia di lunga durata alla disabilità unicamente nell'ambito della parità di trattamento e non discriminazione posto che in dette sentenze, la Corte sta interpretando il concetto di disabilità ai sensi della Direttiva 2000/78. L'equiparazione che realizza la Corte di giustizia ha, pertanto, effetti limitati a questo ambito e per questo motivo, sussisterebbero concetti di disabilità diversi all'interno di un unico ordinamento giuridico: uno a effetti di tutela antidiscriminatoria, un altro nell'ambito previdenziale e un altro ancora nell'accesso al lavoro. Questa situazione potrebbe creare confu-

sioni e differenziazioni all'interno della categoria ampia dei soggetti considerati disabili, che lo potrebbero essere alla luce di una normativa ma non di un'altra.

In particolare, nel caso dei malati cronici, anche se questi potrebbero essere considerati disabili secondo la definizione della Corte di giustizia ed avere accesso alle tutele in materia antidiscriminatoria previste nel Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216, così come integrato dal Decreto-legge 28 giugno 2013, non avranno accesso alle tutele previste nella Legge 12 marzo 1999, n. 68, tra le quali, il collocamento mirato.

Sebbene, la possibilità di far rientrare le malattie croniche nel concetto di disabilità per via interpretativa sembra essere l'opzione più adeguata a legislazione vigente per poter offrire protezione antidiscriminatoria ai malati cronici, questo porta a confusioni dal punto di vista terminologico. Anche se questa equiparazione consente ai malati cronici di accedere agli accomodamenti ragionevoli e, pertanto, dà loro più possibilità di conservare il proprio posto di lavoro, per evitare l'esistenza di concetti di disabilità diversi, una soluzione potrebbe essere quella di includere la malattia cronica come motivo di discriminazione vietato nella Direttiva 2000/78 e nella normativa a livello nazionale. In questo modo, i malati cronici potrebbero avere accesso alla tutela in materia antidiscriminatoria come una categoria a sé, e non attraverso l'equiparazione alla disabilità.

Rapporto tra malattie croniche e mercato del lavoro – A tu per tu con Elisabetta Iannelli*

di Fabiola Silvaggi

Sostenibilità dei sistemi sanitari

Quali criticità odierne riscontra sui sistemi sanitari e sulla loro sostenibilità nel tempo?

La sostenibilità dei sistemi sanitari è messa a dura prova da una molteplicità di fattori, di cui i decisori politici devono tenere conto perché continui ad essere garantito il diritto alla salute universalmente riconosciuto come diritto fondamentale dell'essere umano. All'aumento del numero dei nuovi casi di malattie gravi ed invalidanti, come ad esempio le patologie oncologiche, corrisponde, grazie ai progressi scientifici, anche un progressivo, costante miglioramento delle chance di cura e guarigione e, quindi, del complessivo numero di malati cronici o guariti che, spesso, necessitano di trattamenti terapeutici prolungati e ripetuti nel tempo. A questo si aggiunge l'elevato costo delle terapie più moderne, efficaci ed innovative.

* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 maggio 2016, n. 7.](#)

Nel 2010 erano 2.587.347 gli italiani vivi dopo una diagnosi di tumore, il 4,4% della popolazione. I pazienti guariti, con un'attesa di vita paragonabile a quella delle persone non colpite da tumore, erano 704.648, pari al 27% di tutti i pazienti (20% uomini e 33% donne) e all'1,2% degli italiani. Nel 2015 sono circa 3 milioni (3.036.741) le persone vive dopo una diagnosi oncologica (4,9% degli italiani) con un incremento, rispetto al 2010, del 17%.

Tra le criticità più evidenti del servizio sanitario vi sono gli scarsi investimenti in prevenzione, per ridurre il carico di malattia, e in riabilitazione, per restituire alla vita “normale” gli ex malati e i malati cronici. In particolare, la riabilitazione, che dovrebbe seguire la fase acuta della malattia e delle terapie per completare la restitutio ad integrum, è spesso totalmente assente nei programmi terapeutici poiché non se ne apprezza la valenza reale considerandola un costo piuttosto che un vero e proprio investimento. Investimento sociale oltre che sanitario sulla persona, poiché salva-guarda un patrimonio di esperienze umane, professionali, culturali e di potenzialità produttive che, altrimenti, andrebbe definitivamente perdute.

Una persona non riabilitata necessita, infatti, di interventi assistenziali multiprofessionali, di supporti socio-economici, spesso non lavora più, e tutto ciò comporta costi diretti ed indiretti aggiuntivi per la società che, peraltro, spesso declina le proprie responsabilità scaricandole sul contesto familiare. Una riabilitazione anche psicologica consente di reinserire, là ove possibile, più precocemente le persone nel sistema lavorativo, nella famiglia e nella società civile.

È necessario che, in ogni Regione, vengano definiti e attuati percorsi riabilitativi anche all'interno delle reti oncologiche (come ad es. nella Regione Piemonte), al fine di garantire in tempi adeguati interventi che realizzino il massimo recupero funzionale, psicolo-

gico e sociale, soprattutto per le persone potenzialmente guarite dal tumore. Inoltre, è indispensabile promuovere, nell'ambito della ricerca, lo sviluppo di indicatori di outcome riferiti alla misurazione del livello di efficacia conseguito dagli interventi socio-assistenziali, lavorativi e previdenziali (assistenza integrata) messi in atto in assonanza con le indicazioni prospettiche del Libro Bianco del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali in merito alla buona vita nella società attiva (ben-essere e ben vivere). La riabilitazione oncologica deve essere riconosciuta nella sua specificità e rientrare nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) garantiti a tutti i cittadini. Oggi non è così. E la mancanza di supporto socio-economico carica di oneri le famiglie, costrette a provvedere a proprie spese alle forme di assistenza non previste dal Servizio sanitario nazionale.

Lavorare durante e dopo la malattia

Secondo la sua visione, dove si riscontrano le maggiori difficoltà nel reinserimento/inserimento/convivenza con la malattia al lavoro all'interno delle aziende, di questo gruppo di persone affette da malattie croniche?

Le maggiori difficoltà si riscontrano nei rapporti con il datore di lavoro e con i colleghi spesso condizionati da pregiudizi, ignoranza, stigma che ancora avvolgono di timori e paure chi si deve confrontare con malattie gravi e croniche. Le mutate abilità psicofisiche temporanee o permanenti, l'eventuale necessità di un mutamento di mansioni, le nuove esigenze di conciliazione dei tempi di cura con i tempi di lavoro, il follow-up, la riabilitazione, le ripetute assenze per motivi sanitari, la necessità di un percorso di reinserimento lavorativo, richiedono conoscenza del problema

e delle possibili soluzioni utili per gestire la crisi causata dalla malattia e che si ripercuote anche sulla gestione del lavoro.

Come è noto in letteratura e giurisprudenza, il lavoratore che si ammala di cancro, o che deve assistere un familiare malato oncologico, rischia di subire comportamenti discriminatori, demansionamenti o, nei casi più gravi, addirittura il licenziamento. Perché ciò non accada è necessario un cambiamento culturale nell'approccio alla malattia cronica sul posto di lavoro ed è fondamentale che i lavoratori ed i datori di lavoro siano informati sulle norme a tutela dei lavoratori malati di cancro, perché queste tutele siano effettive e non rimangano solo sulla carta.

Molto spesso, anche per mancanza di conoscenza delle tutele di riferimento, i responsabili delle risorse umane gestiscono determinati casi di malattia ricorrendo al buon senso ed alla solidarietà umana, ma non è accettabile che la persona malata e in condizioni di fragilità debba affidarsi semplicemente alla sensibilità umana quando la propria condizione è tutelata e garantita da norme di ogni ordine e grado. Il dipendente malato non è il solo a trovarsi in difficoltà a causa della malattia, anche il datore di lavoro, soprattutto nelle piccole aziende, può essere aiutato a superare gli ostacoli connessi e conseguenti alla sofferenza dell'organico che dovrà essere riorganizzato per assorbire la diminuzione, ancorché temporanea, di produttività del lavoratore malato.

L'informazione è la prima medicina per affrontare e superare gli ostacoli patologici che deviano il corso della vita. Nel 2003, l'Associazione Italiana Malati di Cancro (AIMaC) ha pubblicato per la prima volta in Italia il libretto su "I diritti del malato di cancro", presentato dal Sole 24ore Sanità come l'abc dei diritti dei malati.

Con la pubblicazione di AIMaC, per la prima volta nel nostro Paese si è posta l'attenzione agli aspetti socio-economici della

malattia oncologica, colmando il gap informativo esistente anche in ambito lavoristico.

Fin dalla sua prima edizione, la prima di oltre dieci, questo libretto è diventato un punto di riferimento, non solo per i malati, ma anche per tutti coloro che se ne prendono cura a vario titolo. Nel tempo, il contenuto è stato arricchito, integrato e aggiornato ogni anno, grazie alla collaborazione con istituzioni pubbliche e private (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, INPS, Consiglieria nazionale di Parità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sindacati dei lavoratori).

Secondo la sua esperienza, cosa significa per i malati cronici ritornare al lavoro?

Per i malati di cancro ritornare al lavoro significa ritornare a vivere.

Il lavoro non ha solo un significato economico per il malato ma, anche, sociale ed identitario, perché permette di distogliere il pensiero principale rivolto alle preoccupazioni ed alle sofferenze causate dalla malattia, consente di riconquistare il proprio ruolo e la propria dignità nei contesti sociali e familiari e di continuare a progettare la vita durante e dopo la malattia. Solo apparentemente sorprendenti, i risultati del sondaggio AIMaC-Piepoli confermano che il 97% dei malati vuole continuare a lavorare durante o dopo le terapie antitumorali, a dimostrazione che il lavoro ha un valore fortemente terapeutico, oltre ad essere un diritto e una necessità.

La perdita del lavoro, per il ruolo che questo rappresenta nella vita di ogni essere umano, può e deve essere evitata in tutti i casi in cui la malattia ed i trattamenti terapeutici non inficiano in modo totale ed irreversibile la capacità lavorativa.

Un'indagine condotta nel 2012 dal Censis, in collaborazione con la Federazione Italiana delle Associazioni di Volontariato in Oncologia (FAVO) e le associazioni federate (che hanno contribuito alla raccolta dei questionari per il sondaggio), ha rilevato che la diagnosi di tumore è un vero e proprio life changing event che muta in modo sostanziale il rapporto con il lavoro, penalizzando i pazienti (e in alcuni casi non infrequenti anche i loro familiari) con impatti che vanno dalla perdita del lavoro, alla riduzione del reddito, a una caduta della capacità di performance. La perdita del posto di lavoro per un malato di cancro è certamente un evento drammatico e traumatico che peggiora la qualità della vita e aggrava la condizione psicologica e, forse, peggiora la prognosi. L'allontanamento dal lavoro di un malato oncologico comporta perdita di professionalità, esperienza e produttività che nuoce alla persona. Solo un quinto di malati di tumore dichiara di non aver subito effetti nel proprio lavoro a causa della malattia, ma questa percentuale deve essere assolutamente aumentata con forme di supporto e tutela più efficaci rispetto a quelle attualmente in essere.

Quali interventi state mettendo in campo per l'inclusione sociale dei malati cronici?

Nel corso del tempo, FAVO e AIMAC hanno svolto diversi interventi tesi a valorizzare i diritti e la dignità della persona malata e della sua famiglia, il rispetto delle diversità, la solidarietà, l'impegno e la coesione sociale.

Per tali finalità, FAVO e AIMaC negli anni hanno raggiunto importanti risultati a favore dei malati oncologici, mediante l'attività di lobbying grazie alla quale sono stati varati una serie di provvedimenti normativi di forte portata innovativa, tra cui la legge n. 80 del 2006, che ha abbattuto i lunghi e inaccettabili tempi di at-

tesa necessari all'ottenimento dell'accertamento dell'invalità civile e dell'handicap, riducendoli a soli 15 giorni.

Altra rilevante conquista normativa è stata l'introduzione, nel decreto di attuazione della "Legge Biagi" di riforma del mercato del lavoro, di previsioni specifiche sul part-time per i lavoratori dipendenti, sia pubblici che privati, malati di tumore e per i lavoratori che assistono familiari malati. La rilevanza del modello Italia riguardo all'innovativa disciplina del part-time per i lavoratori colpiti dal cancro è stata riconosciuta anche a livello europeo, ed anche dal Parlamento europeo è stata ribadita l'importanza della tutela del lavoro per i malati oncologici. Grazie all'azione di lobbying delle associazioni di volontariato oncologico, prima fra tutte la European Cancer Patient Coalition (ECPC), il Parlamento europeo il 10 aprile 2008 ha adottato la "Risoluzione sulla lotta al cancro in una Unione europea allargata", fondata su di una visione bio-psico-sociale del problema cancro e delle sue auspicabili soluzioni. Con questa risoluzione, il Parlamento UE ha esortato l'intervento della Commissione nell'adozione di misure normative e di iniziative tese a realizzare azioni concrete, per la protezione sul luogo di lavoro, dei pazienti affetti da tumore e delle persone affette da malattie croniche, al fine di consentire ai pazienti di continuare a lavorare durante la terapia e di favorire il loro reinserimento lavorativo.

Nel 2009 la FAVO ha ottenuto dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione una circolare con la quale sono stati forniti chiarimenti in ordine alle fasce di reperibilità in caso di malattia per i malati oncologici e le modalità flessibili di prestazioni di lavoro, al fine di favorire il recupero e il reinserimento dei lavoratori colpiti da malattie, specie se gravi, e di ridurre al minimo la necessità di rimanere fuori dal ciclo produttivo durante il periodo di cura della patologia.

Altre numerose iniziative si sono realizzate grazie all'input del volontariato oncologico, come ad esempio alcune importanti collaborazioni con aziende nazionali e multinazionali per l'informazione dei dipendenti e la formazione dei responsabili delle risorse umane sul tema del ritorno al lavoro per i malati di cancro. Il materiale informativo prodotto nel 2012 dal tavolo di lavoro diretto dall'Ufficio della Consigliera di Parità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al quale hanno fattivamente partecipato FAVO e AIMaC e le principali sigle sindacali (CGIL, CISL, UIL, UGL e CONFSAL), ha segnato un importante punto di svolta: la brochure *Patologie oncologiche e invalidanti*. La campagna di comunicazione "Il cancro si combatte anche sul posto di lavoro. Difendi la tua normalità", voluta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e che viene riproposta di anno in anno, in occasione della Giornata Nazionale del Malato Oncologico, come anche la diffusione di spot televisivi e radiofonici, realizzati da Mediafriends per la FAVO, dimostrano come sia i canali istituzionali pubblici che quelli privati possono contribuire in maniera determinante a far comprendere alla collettività l'importanza del lavoro per il ritorno alla normalità dopo una grave malattia.

Conciliazione vita-salute-lavoro

Quale contributo possono dare le aziende sulle politiche di conciliazione?

Un fenomeno molto importante di questi anni è dato dalle nuove tecnologie che permettono di lavorare non più in luoghi di lavoro in senso classico, ma in qualsiasi luogo che permetta al lavoratore di svolgere la sua attività.

Questo fa sì che il concetto di presenza in azienda non sia più un elemento essenziale ma una semplice modalità di espletamento della prestazione di lavoro, mentre assume rilievo prevalente il contributo del lavoratore al raggiungimento dell'obiettivo.

Per il malato di cancro, il telelavoro o lavoro a distanza può essere un'ottima soluzione ed un grande aiuto, perché consente di ridurre gli spostamenti casa-lavoro, permette una gestione flessibile dei tempi di lavoro e, pertanto, riduce o elimina del tutto l'allontanamento della persona dall'attività lavorativa.

Purtroppo, non tutte le aziende hanno colto l'occasione e le potenzialità di questo nuovo assetto organizzativo e rendono più difficoltoso per il malato conciliare i tempi delle cure con il lavoro. Un contributo che le aziende possono dare è proprio quello di rimodernarsi a forme di lavoro al passo con i tempi e meno rigide.

Programmi aziendali di prevenzione e promozione alla salute

Secondo Lei, in che modo è cambiato il concetto di prevenzione e promozione alla salute all'interno delle aziende?

Nelle politiche di Social Responsibility aziendali sono inclusi importanti programmi di prevenzione primaria (incentivi a corretti stili di vita, alimentazione, movimento, divieto di fumo) e secondaria (screening per la diagnosi precoce) mentre non sono contemplati interventi di prevenzione terziaria per chi ha già avuto una malattia grave e cronica ed è a rischio di recidiva o progressione e, comunque, ha necessità di interventi riabilitativi a 360 gradi per essere utilmente reinserito nel contesto socio-lavorativo. A tal proposito, sarebbe fortemente auspicabile

l'inserimento di un disability manager, soprattutto nelle aziende di grandi dimensioni, per far emergere i bisogni del lavoratore malato e individuare le relative soluzioni. Penso che ci sia ancora molto lavoro da fare per completare il significato di welfare della persona in ambito lavorativo, affinché diventi realmente inclusivo di tutti gli aspetti del concetto di promozione della salute intesa come ben-essere della persona che può dirsi realizzato solo a seguito di un cambiamento culturale della nozione di servizi aziendali alla persona per tutti i dipendenti, malati e non.

Relazioni industriali

Nel sistema di contrattazione collettiva, cosa manca affinché si possa gestire al meglio un rapporto di lavoro di un dipendente malato cronico?

Per gestire al meglio un rapporto di lavoro dovrebbero essere incluse in tutti i CCNL le tutele di maggior favore che sono attualmente previste solo in alcuni. Forse la soluzione ideale sarebbe una normativa ad hoc che racchiudesse le esigenze specifiche di tutti i malati cronici, dipendenti, autonomi e liberi professionisti. In mancanza di una norma di rango legislativo, è oltremodo importante che la contrattazione collettiva richiami esplicitamente ed in maniera organica le tutele previste per i malati cronici contenute in svariati testi normativi un modo che tutte le parti del rapporto di lavoro siano consapevoli dei propri diritti e dei propri doveri.

In alcuni casi, norme specifiche, introdotte nel sistema su istanza di associazioni di malati di una patologia, nel tempo sono state estese anche ad altre malattie croniche. È il caso della disciplina per il part-time, strumento di flessibilità, nato nel 2003 per i ma-

lati oncologici dipendenti del settore privato, che è stata estesa in un secondo momento (2007) anche ai lavoratori del pubblico impiego e in misura affievolita anche per i lavoratori, pubblici e privati, familiari di malati oncologici (per consentire loro di portare avanti il delicato e prezioso compito di assistenza) e che nel 2015 è stata estesa anche ad altre tipologie croniche, come strumento di inclusione sociale e lavorativa. Questa tutela è certamente un buon inizio per quel cambiamento culturale che consenta ai malati cronici di mantenere un ruolo attivo all'interno della società. Come già ho accennato prima, il part-time è stato introdotto nella "Legge Biagi" di riforma del mercato del lavoro: l'art. 46 del d.lgs. n. 276/2003 ha modificato la disciplina sul part-time, introducendo per la prima volta nel nostro Paese il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale per i lavoratori malati di cancro. La norma riconosce ai malati che lavorano il diritto di passare dal tempo pieno al tempo parziale per potersi curare con maggiore agio, e garantisce loro il pieno diritto di tornare, successivamente al normale orario di lavoro. Ai familiari lavoratori, invece, è riconosciuto il semplice diritto di precedenza rispetto ad altri colleghi, nella riduzione dell'orario di lavoro. La disciplina del part-time per i lavoratori malati oncologici e per i loro familiari è rilevante non solo perché, per la prima volta, il legislatore ha ritenuto di tutelare specificatamente il diritto costituzionale alla salute e al lavoro, ma anche per la forte valenza innovativa di inclusione sociale e lavorativa di questa normativa che fa registrare un'inversione di tendenza rispetto ai preesistenti interventi di natura meramente assistenziale (che troppo spesso si sono tradotti in forme di esclusione o di allontanamento dal lavoro).

Premi di risultato e welfare aziendale. Intervista a Emmanuele Massagli*

La settimana scorsa l’Agenzia delle entrate, d’intesa con il Ministero del lavoro, ha illustrato in una nuova circolare l’agevolazione per i premi di produttività, varata con la legge di Stabilità 2016, per i lavoratori dipendenti del settore privato con redditi entro la soglia di 50mila euro. Abbiamo chiesto a Emmanuele Massagli, Presidente di Adapt, l’Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro di Marco Biagi, di commentarla brevemente rispondendo alle nostre domande.

Quali sono le novità più rilevanti della circolare della Agenzia delle Entrate 28/E dello scorso 15 giugno?

Premesso che una circolare non dovrebbe mai contenere “novità”, non essendo norma, bensì spiegare i contenuti delle leggi/decreti approvati e ugualmente premesso che sappiamo che non è sempre così e la storia del diritto del lavoro e del diritto tributario è piena di atti amministrativi che si comportano da atti normativi, i passaggi più significativi del documento della Agenzia non attengono tanto alla “ordinaria” detassazione del salario

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 giugno 2016, n. 23](#), e sul sito [Amici di Marco Biagi](#).

monetario di produttività, bensì al welfare aziendale, sia quello c.d. “di produttività” che quello “ordinamentale”.

Nello specifico cosa ha chiarito l’Agenzia?

La circolare chiarisce che il premio di produttività è sottomesso ai limiti soggettivi (lavoratori con reddito da lavoro nell’anno precedente inferiore a 50.000 euro) e di soglia (2.000 euro che diventano 2.500 se nella azienda sono attive modalità di partecipazione dei lavoratori) anche quando erogato in beni e servizi di welfare. Questi, seppure limitati agli stessi importi del premio liquido, detassato al 10%, sono più vantaggiosi per l’impresa e per il lavoratore perché, non trattandosi di reddito da lavoro, non sono contribuiti e non maturano TFR (lato azienda) e sono completamente detassati (lato lavoratore).

Ancor più rilevante è però un secondo chiarimento offerto dalla Agenzia delle Entrate che, sposando una lettura della Legge di Stabilità sostenuta in primis da ADAPT, ha certificato che quando il piano di welfare non è volontario, quindi è esito di contrattazione, accordo o regolamento, l’azienda può dedurre totalmente le spese, senza vincolarsi al limite del 5 per mille di quanto speso per il personale dipendente che va invece rispettato se il piano è offerto volontariamente. In altri termini, si è passati in pochi mesi da una situazione di divieto esplicito alla contrattabilità del welfare aziendale a un sostegno economicamente molto rilevante alla contrattazione di secondo livello dei piani di welfare.

Tutti contenti, quindi?

Questo è per definizione impossibile. Il cambiamento è molto rilevante in termini culturali, oltre che organizzativi e di bilancio: se

prima il welfare non poteva avere alcuna finalità economica esplicita, ora questa non solo è permessa (si pensi al premio di produttività pagato in beni e servizi), ma addirittura incoraggiata con un doppio vantaggio fiscale. Si tratta di una rivoluzione che sta facendo storcere non poco il naso ai “puristi” del welfare di natura sociale e agli osservatori più attenti al bilancio dello Stato (il chiarimento sul 5 per mille, infatti, un qualche costo allo Stato credo lo porti). Indipendentemente dalle valutazioni, si tratta di novità che hanno bisogno di essere monitorate nei prossimi mesi.

Ora che la norma pare comunque essere migliorata, cosa occorre perché il welfare si diffonda davvero nel nostro Paese?

Intelligenza. Se il welfare aziendale sarà usato solo per operare risparmi di bilancio e sostituire acriticamente premi e incrementi prima monetari con servizi, ancor più se non profilati sul bisogno del lavoratore, vincerà la diffidenza verso questo strumento, che sarebbe letto come una “fregatura”. Se invece il welfare aziendale diventa parte di una strategia complessiva di gestione, sviluppo, motivazione, riconoscimento delle persone, viene profilato sui bisogni reali dei dipendenti e allo stesso tempo si trasforma in un nuovo “arnese” della “cassetta degli attrezzi” dei sindacalisti, allora è possibile che conosca una stagione di continua moltiplicazione, riuscendo anche a generare indotto economico e non solo risparmi per imprese e lavoratori.

**Disabilità oncologica. Accomodamenti
ragionevoli e flessibilità per il lavoratore
malato di cancro: la giusta via
per la reale inclusione lavorativa.
Intervista a Elisabetta Iannelli***

di Silvia Fernández Martínez

*In ADAPT studiamo da tempo il filone di ricerca sul rapporto tra lavoro e malattie croniche, con l'obbiettivo di trovare soluzioni che servano a conciliare i bisogni di cura dei malati cronici con lo svolgimento di una prestazione lavorativa, riducendo al minimo l'onere per l'impresa (Cfr. M. Tiraboschi, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, a cura di M. Tiraboschi, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 36/2015). Tuttavia, gli ultimi sviluppi normativi in materia di licenziamento non prestano sufficiente attenzione alle specifiche esigenze di questi lavoratori, disincentivando la loro permanenza nel mercato del lavoro (Cfr. Fernández Martínez, S., *Jobs Act e malattia: verso un diritto per il mercato del lavoro?*, Bollettino ADAPT, 26 ottobre 2015). Esistono invero altre proposte legislative che intendono rafforzare le tutele a favore dei lavoratori che soffrono di malattie croniche, facilitando di conseguenza*

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 luglio 2016, n. 26.](#)

la conservazione del posto di lavoro (Cfr. Fernández Martínez, S., Una proposta per modificare la disciplina del periodo di comporta e garantire la conservazione del posto di lavoro dei malati cronici, Bollettino ADAPT, 14 dicembre 2015). Per tale ragione, risulta essenziale un confronto con le associazioni di tutela e rappresentanza dei malati cronici e dei disabili che conoscono nel dettaglio i bisogni e le attenzioni che richiedono quanti soffrono di malattie croniche. Per questo motivo, nel corso del nostro lavoro di studio, ricerca e progettazione abbiamo incontrato anche in altre occasioni (Cfr. Silvaggi, F., Rapporto tra malattie croniche e mercato del lavoro – A tu per tu con Elisabetta Iannelli, Bollettino ADAPT, 19 agosto 2015), l'avvocato Elisabetta Iannelli che è Vicepresidente di AIMaC (Associazione Italiana Malati di Cancro, parenti e amici) e Segretario Generale di FAVO (Federazione italiana delle Associazioni di Volontariato in Oncologia). In questo caso, approfondiamo il tema degli accomodamenti ragionevoli, argomento centrale e di grande attualità per la reale inclusione lavorativa dei malati cronici.

Nella sua opinione, le persone con cancro o con altre malattie croniche, devono essere considerate disabili o rappresentano una categoria a sé indipendente dai disabili?

Il cancro come altre malattie croniche può essere causa di disabilità temporanee o permanenti più o meno gravi, ma caratterizzate da una condizione instabile, evolutiva in senso positivo o, in alcuni casi, ma ancora troppo spesso, negativo.

Potremmo definire le “disabilità oncologiche” come quegli stati di diminuita capacità psico-fisica che creano ostacoli al normale svolgimento delle attività quotidiane a causa degli esiti della patologia tumorale sui diversi organi e apparati o anche in senso si-

stemico, o a causa degli effetti collaterali delle terapie antineoplastiche i quali possono presentarsi a breve, medio e lungo termine.

Ritengo sia difficile arrivare ad una classificazione univoca delle “disabilità oncologiche” poiché tanti e diversi sono i tipi di tumore e le relative conseguenze invalidanti su chi ne è affetto. Basti pensare alla disabilità derivante da un intervento di laringectomia piuttosto che da un’amputazione di un arto o un intervento di stomia o ancora alle necessità di un malato di cancro al quale sia stato rimosso lo stomaco.

Al malato e all’ex malato oncologico può essere riconosciuta una condizione di disabilità, più o meno grave o temporanea, nelle diverse accezioni giuridiche riconosciute dal nostro ordinamento: invalidità, inabilità, handicap, disabilità ai fini del collocamento obbligatorio, ma queste diverse definizioni sono spesso subite con sofferenza dalle persone malate di cancro che rifiutano l’etichetta della disabilità percepita come un marchio fonte di possibili discriminazioni. Chi si ammala di cancro molto spesso è un “disabile invisibile” per timore dello stigma che affligge questa malattia e ciò è vero tanto più sul posto di lavoro. Vi è poi da dire che le diverse tutele normative previste dal vigente ordinamento per le persone con disabilità, non sono state pensate e scritte per le persone con malattie ad andamento eventualmente evolutivo come il cancro e questo fa sì che le relative tutele giuridiche non rispondano agli effettivi bisogni mutevoli nel tempo di queste persone.

Secondo lei, le persone con cancro devono aver accesso a tutte le tutele previste dall’ordinamento giuridico in materia di disabilità o solo ad alcune?

Non v'è dubbio che quando e nella misura in cui la patologia tumorale o i trattamenti terapeutici antitumorali sono causa di disabilità, debbano essere riconosciute ed applicate tutte le tutele giuridiche che garantiscono i diritti sociali e lavorativi dei malati.

Quale è la sua opinione circa il panorama esistente nel Regno Unito, dove i malati oncologici vengono considerati automaticamente come disabili a effetti di tutela antidiscriminatoria?

In Gran Bretagna, dal 2010, vige una legge (Equality Act) che impone ai datori di lavoro di non discriminare le persone disabili e tra queste anche i malati di cancro. Invero anche l'Italia vanta una normativa a tutela della parità di trattamento sul lavoro che è precedente a quella anglosassone: il decreto legislativo n. 216/2003, recante «Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro», integrata dalla legge 99/2013 (di conversione del decreto legge 76/2013) che, tra i diversi emendamenti al testo originale, ha introdotto per la prima volta il concetto di “accomodamento ragionevole”.

Il decreto legislativo n. 216/2003, però, riguarda tutte le persone disabili e, quindi, anche i malati oncologici che vengano riconosciuti tali a seguito del procedimento di accertamento medico legale da parte dell'INPS. Ma superato questo passaggio, che negli anni si è cercato di semplificare e rendere più rapido possibile, la tutela antidiscriminatoria è, anche per la normativa italiana, di natura risarcitoria in termini economici. Certamente, dal punto di vista dello snellimento delle procedure burocratiche, sarebbe preferibile un automatismo nel riconoscimento della disabilità (nelle diverse accezioni di invalidità e di handicap) conseguente alla

diagnosi di malattia oncologica e questo non solo per semplificare l'accesso alla tutela antidiscriminatoria in ambito lavorativo ma, prima ancora di questo, per l'accesso ai diversi benefici giuridici ed economici riconosciuti dal nostro ordinamento ai malati oncologici. Il passaggio, però, è complesso e richiede un'attenta e approfondita riflessione anche perché non esiste "il cancro" ma tanti "tipi di cancro" che si diversificano per gravità, effetti invalidanti temporanei o permanenti, possibilità di cura, guarigione o aggravamento nel medio e lungo periodo. Ed infine, non si può sottovalutare la ricaduta psicologica di un automatismo cancro=disabilità per la persona malata che spesso non si sente "disabile" né vuole sentirsi considerata tale.

Secondo lei, quali sono gli accomodamenti del posto di lavoro di cui hanno bisogno le persone con cancro per mantenere la propria attività lavorativa?

I ragionevoli accomodamenti necessari ed auspicabili per i lavoratori malati di cancro possono essere molto diversi da quelli ormai entrati nella pratica comune per gli altri tipi di disabilità, dopo anni di non facili battaglie. Non si tratta, spesso, solamente di rimuovere barriere architettoniche o di dotare la postazione di lavoro di strumenti informatici in grado di supplire ad un deficit visivo o uditivo. Il lavoratore malato di cancro potrebbe aver bisogno di modulare i tempi di lavoro per conciliarli con quelli delle cure e delle visite mediche o diagnostiche, oppure anche per consentire tempi di recupero delle ridotte capacità psicofisiche, quantomeno durante le fasi acute di malattia, quando i trattamenti terapeutici sono più pesanti. Ma anche nelle fasi successive di cronicizzazione o di assenza di malattia, il lavoratore potrebbe soffrire di disturbi cognitivi che richiedono tempi di lavoro meno intensi o una maggiore flessibilità oraria o di luogo di svolgimen-

to della prestazione lavorativa. In questi casi strumenti come il part-time, l'orario flessibile o il telelavoro possono essere considerati ragionevoli accomodamenti che soddisfano le esigenze del lavoratore come quelle del datore di lavoro.

Le diverse tipologie tumorali e le loro conseguenze disabilitanti su chi ne è affetto richiedono risposte personalizzate anche in ambito lavorativo. Basti pensare alle diverse necessità derivanti da un intervento di laringectomia, nel qual caso il malato oncologico deve superare l'ostacolo derivante dal deficit vocale, rispetto a quelle di un lavoratore al quale sia stato rimosso lo stomaco e che quindi deve continuare a lavorare compatibilmente con l'esigenza di fare pasti ripetuti e ravvicinati; oppure alle esigenze di un lavoratore stomizzato al quale deve essere garantita una postazione di lavoro non distante da idonei servizi igienici, o al lavoratore che a causa di un intervento chirurgico soffre di linfedema agli arti superiori o inferiori, con conseguente limitazione all'uso delle braccia per lavori particolarmente pesanti o che non possa stare in piedi per troppo tempo. Gli ostacoli che si vengono a creare a causa del tumore del lavoratore dipendente, da difficoltà individuale rischiano di diventare crisi aziendale, ma possono essere superati con il dialogo e la comprensione nel reciproco rispetto. È questa la via da percorrere per una reale inclusione sociale e lavorativa di chi lotta per vincere la vita dopo il cancro. Per favorire questa evoluzione culturale AIMaC ha stilato un decalogo, contenuto nella brochure *Lavoratori malati di tumore: 10 consigli al datore di lavoro*.

I datori di lavoro possono impegnarsi per capire come gestire le diverse disabilità oncologiche sul luogo di lavoro, individuando le mansioni più idonee ed eventualmente adattandone le modalità di svolgimento alle specificità del singolo lavoratore, recuperando in tal modo professionalità che altrimenti potrebbero andare per-

dute. Alla medicina di precisione o medicina personalizzata devono corrispondere “accomodamenti personalizzati” sul posto di lavoro.

Nella sua opinione, le forme di lavoro flessibile, come il lavoro agile, rappresentano un’opportunità per evitare l’uscita prematura dei lavoratori con cancro del mercato del lavoro?

Il lavoratore che si ammala di cancro desidera continuare a lavorare, non solo per necessità economiche ma proprio per affermare di essere ancora vivo, per non perdere la propria identità e far rispettare la propria dignità di persona. Ed è questo il vero valore del lavoro!

Certamente il lavoro agile e le diverse forme di flessibilità sul lavoro sono strumenti utili a rispondere ai bisogni dei lavoratori che si ammalano di cancro ed anche per evitare pensionamenti prematuri per inabilità che, a volte, sono conseguenza di una incapacità, legata all’ignoranza di come gestire il problema cancro sul posto di lavoro in termini di inclusione socio-lavorative. Una fuoriuscita non necessaria né veramente voluta dal mondo produttivo genera costi altissimi umani ed economici per il singolo e per la collettività che sarebbe molto meglio evitare. L’inclusione ed il reinserimento lavorativo devono essere intesi non come costi ma come un vero e proprio investimento anche perché la persona che si è dovuta confrontare con una malattia grave come il cancro e lo ha superato ha certamente una marcia in più nel saper affrontare e gestire grandi e piccole problematiche nella vita quotidiana e, quindi, anche in ambito lavorativo, costituisce una risorsa e non un peso per la società.

Buone pratiche nel welfare contrattuale del CCNL Turismo: il caso Riva del Sole*

di Angelo Giuseppe Candido

L'assistenza sanitaria integrativa è stata introdotta nel settore turismo con il CCNL 19 luglio 2003 che, all'articolo 156, disponeva l'istituzione, con criteri di rappresentanza paritetica, di un fondo di assistenza sanitaria integrativa rispondente ai requisiti previsti all'articolo 12, comma 4, lettera f), della legge 30 aprile 1969, n. 153 e successive modifiche ed integrazioni.

Ritenendo strategico ampliare la gamma degli istituti di welfare contrattuale e condividendo l'obiettivo di garantire a tutti i lavoratori dipendenti prestazioni assistenziali integrative del servizio sanitario nazionale, le parti contraenti il CCNL Turismo hanno così istituito il Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i dipendenti da aziende del settore turismo (FAST) al quale devono essere iscritti i lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato, inclusi gli apprendisti, per i quali trovano applicazione le disposizioni di cui ai titoli X (aziende alberghiere) e XI (complessi turistico – ricettivi all'aria aperta) del CCNL Turismo.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 agosto 2016, n. 27.](#)

Le principali prestazioni erogate dal Fondo sono costituite da protocolli di prevenzione, visite specialistiche, prestazioni di diagnostica e terapia, prestazioni in caso di gravidanza, prevenzione odontoiatrica e implantologia, rimborso dei ticket sanitari per visite specialistiche e accertamenti diagnostici, ricovero per intervento chirurgico.

Considerato l'elevato ricorso al contratto a tempo determinato che caratterizza il settore in ragione della sua stagionalità e della accentuata volatilità della domanda turistica, il CCNL Turismo consente l'iscrizione al Fondo di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo determinato di durata iniziale superiore a tre mesi, a condizione che il lavoratore ne faccia richiesta all'azienda per iscritto all'atto dell'assunzione, assumendo a proprio carico l'intero onere relativo ai periodi dell'anno non lavorati ed autorizzando la trattenuta del relativo importo dalle competenze di fine rapporto.

Su questo punto specifico è intervenuto il contratto integrativo aziendale sottoscritto il 28 giugno 2016 dalla Riva del Sole S.p.A. di Castiglione della Pescaia (Grosseto), aderente a Federalberghi, e dalle organizzazioni sindacali Filcams CGIL e Fisascat CISL.

Ampliando il campo di applicazione originariamente previsto dal CCNL Turismo, l'intesa prevede che l'onere relativo all'assistenza sanitaria integrativa per i periodi non lavorati dai dipendenti a tempo determinato con contratto di durata iniziale superiore a tre mesi sia assunto dal datore di lavoro.

La disposizione ha interessato oltre cento dipendenti con contratto a tempo determinato, ai quali viene riconosciuta

l'assistenza sanitaria anche oltre la scadenza del rapporto di lavoro.

Il contratto aziendale della Riva del Sole è il primo caso in Italia, per aziende del comparto turistico, in cui istituti di welfare contrattuale vengono utilizzati in chiave di employee retention con riferimento a una particolare categoria di lavoratori, quali i dipendenti con contratto di lavoro stagionale.

Nelle dichiarazioni di Carlo Castelli, Direttore generale della Riva del Sole S.p.A., il contratto siglato con le organizzazioni sindacali fa parte di una strategia di sviluppo aziendale armonizzato con le caratteristiche e le esigenze del territorio e della comunità.

In coerenza con questo traguardo l'azienda ha fissato obiettivi di produttività ed efficienza organizzativa, al cui raggiungimento è funzionale una maggiore e omogenea valorizzazione dei dipendenti.

Oltre alle previsioni che riguardano l'assistenza sanitaria, l'intesa, di durata triennale, disciplina il premio di risultato, che prevede un'erogazione massima di 2.046 euro al IV livello di inquadramento, la sicurezza sui luoghi di lavoro e la flessibilità dell'orario.

Disastri naturali, la prevenzione oltre la fatalità*

di Francesco Nespoli e Francesco Seghezzi

In queste ore di dolore e di vicinanza alle popolazioni colpite dal sisma del centro Italia, molte sono già state le riflessioni di quanti hanno commentando l'accaduto parlando di “prevedibilità”. Non certo quella scientifica, dal punto di vista sismologico, ma quella che deriva da un assunto semplice e che sembra essere diventato però di dominio comune solo di recente: è il comportamento dell'uomo a determinare gli effetti più o meno drammatici delle calamità naturali sulle popolazioni. A giudicare quindi dagli autorevoli commenti in circolazione sembra che sia ormai un'acquisizione quanto scrivevamo già nel 2014 osservando la letteratura internazionale sul tema: la parola “fatalità” è sempre meno adeguata ad inquadrare i disastri naturali. La parola d'ordine diventa piuttosto “prevenzione”, della quale spesso si denuncia l'insussistenza o la mancata attuazione.

Quello del prevenire resta senza alcun dubbio il principio che deve guidare scelte politiche ed economiche. Tuttavia, a poche ore dal terremoto e con il numero complessivo delle vittime che

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 agosto 2016, n. 27.](#)

ancora cresce di ora in ora, pare difficile valutare quale tipo di interventi preventivi si potessero attuare sul costruito andato distrutto, soprattutto considerando che borghi storici tra i più colpiti come quelli di Accumuli e Amatrice sono composti per il 60% da immobili edificati prima del 1920.

Senza alcun dubbio, invece, un piano sul quale la prevenzione e la gestione delle calamità naturali possono sempre essere esercitate è quello delle relazioni industriali. A seguito infatti delle scosse di terremoto che avevano colpito l'Emilia-Romagna, ADAPT ha avviato nel 2012 un progetto internazionale di ricerca sulle conseguenze per l'occupazione e per le dinamiche del mercato del lavoro dei disastri naturali. Una linea di ricerca che prosegue oggi e che affronta quella che possiamo considerare una delle molteplici sfaccettature della grande trasformazione del lavoro in atto.

Come ADAPT ha sottolineato con il suo studio sul caso italiano, molti sono gli aspetti che gli attori del mondo del lavoro possono e devono tenere in considerazione, soprattutto nei territori a rischio. Problemi urgenti come i cambiamenti climatici, i disastri ambientali e i disagi sociali che ne derivano sono connessi con la continua crescita della popolazione, la diminuzione delle risorse, le crisi cicliche del mercato del lavoro. La ricerca di soluzioni adeguate riguarda quindi i sistemi di welfare, la valutazione dell'impatto demografico, la sicurezza sul lavoro, la formazione, per citare solo alcuni degli ambiti di intervento. Se poi nell'auspicare una ricostruzione tempestiva il confronto col passato recente ha condotto alcuni esperti a rammentare il bisogno di rispetto dell'identità del territorio, lo stesso ragionamento è valido per quanto riguarda i sistemi produttivi locali e i sottostanti mercati del lavoro. Le relazioni industriali costituiscono una dimensione della vita collettiva e produttiva che si estende dalla

prevenzione alla gestione emergenziale delle calamità, sino alla fase della ricostruzione.

Una prima pubblicazione proveniente da questa linea di ricerca era già stata presentata a Sendai City nel novembre 2013 nel corso del seminario congiunto su *The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disaster* organizzato da ADAPT e dal Japan Institute for Labour Policy and Training del Ministero del lavoro giapponese (M. Tiraboschi, N. D'Erario, D. Del Duca, M. Giovannone, S. Santagata, A. Valenti, *Managing and Preventing Natural and Environmental Disasters: The Role of Industrial Relations. Some Reflections on the Italian case*, Working Paper ADAPT, n. 148/2014, e la relativa traduzione in italiano sempre nei Working Paper ADAPT dal titolo *Il ruolo delle relazioni industriali nella gestione delle calamità naturali e dei disastri ambientali. Riflessioni sul caso italiano*). Due principali filoni di ricerca su cui si è incentrata l'analisi dei nostri ricercatori sono quello del ruolo della demografia negli andamenti della economia e del mercato del lavoro dopo un disastro (F. Sperotti, *Can Demography be a Key Lever for Recovery after Natural Disasters?* e *Demography and the Labor Market: Two factors for preventing and reducing the effects of natural disasters*) e quello relativo al ruolo dei sistemi di welfare e di relazioni industriali nella gestione ma anche nella prevenzione dei rischi (M. Tiraboschi, *Managing And Preventing Natural and Environmental Disasters: The Role of Industrial Relations. Some Reflections from the Italian Case*). Tali ricerche erano già state presentate a Portland al convegno *Sustaining Sustainability in the Face of Increasing Risk* della Industry American Association e al convegno di Mexico City del 9-10 ottobre 2014 organizzato da ADAPT in collaborazione con l'Universidad Nacional Autónoma de México e la Middlesex University Business School.

Con questo progetto di ricerca continua lo sforzo di ADAPT di fornire, nel solco tracciato dal suo fondatore, elementi di innovazione nella ricerca sui temi delicati del lavoro aprendo il mondo accademico e universitario a un maggiore sforzo progettuale e interdisciplinare. Problemi urgenti come i cambiamenti climatici, i disastri ambientali e i disagi sociali che ne derivano sono connessi con la continua crescita della popolazione, la diminuzione delle risorse, le crisi cicliche del mercato del lavoro. Tutto questo rende impossibile un approccio scientifico ridotto ad una sola disciplina accademica e anche il diritto del lavoro e le relazioni industriali devono saper fornire il loro contributo ad altre discipline e alla soluzione di problemi concreti ben oltre l'ideologia novecentesca del lavoro. La grande trasformazione in atto ci spinge a superare schemi e metodi antiquati e lontani dalla realtà e andare oltre ai confini nei quali spesso i campi del sapere si chiudono in modo del tutto autoreferenziale. Spesso l'accademia tende a restringere questi confini, ma noi pensiamo che la chiave per rispondere alle grandi questioni di oggi è l'incontro tra diverse discipline, con lo sguardo rivolto a ciò che è necessario per risolvere i problemi, transcendendo i confini degli approcci e delle discipline convenzionali.

Siamo coscienti che il nostro studio non può certo lenire ferite nel corpo e nell'anima. Vicini alle vittime e alle loro famiglie, abbiamo però comunque voluto offrire il nostro contributo, sperando in un processo di ricostruzione quanto più rapido e in una forte unità intorno al dramma che stiamo tutti vivendo in queste giornate.

Fincantieri: welfare e partecipazione all'insegna del nuovo contratto aziendale*

di Roberto Arcidiacono

Lo scorso 24 giugno 2016 è stata sottoscritta dalle organizzazioni sindacali FIM, FIOM, UILM, FAILMS e UGL e dalla Fincantieri, società multinazionale del settore navalmeccanico attiva nella progettazione e costruzione di mezzi navali a elevata complessità e valore aggiunto (dalle navi mercantili a quelle militari, dall'offshore ai mega yacht), nonché leader mondiale nel business crocieristico, un'ipotesi di accordo per il nuovo contratto aziendale, approvato con apposita votazione sia dalle RSU di tutti i siti sociali che dalla maggioranza degli oltre 7000 dipendenti in Italia. Il contratto ha decorrenza dal 1 luglio 2016 al 31 dicembre 2019 e pone fine ad un periodo di vacanza contrattuale prolungatosi per 15 mesi.

Si tratta di un accordo di svolta per le relazioni industriali dell'azienda metalmeccanica, i cui contenuti potrebbero costituire un modello di riferimento per il “rinnovamento” del contratto collettivo nazionale di lavoro.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 settembre 2016, n. 29.](#)

Al centro dell'intesa si colloca la ristrutturazione del premio di risultato, che risponde a pieno ai criteri di variabilità e provvede a distribuire riconoscimenti economici solo laddove sia possibile riscontrare oggettivamente una produzione di ricchezza, sulla base di indicatori di efficienza, redditività, qualità e commessa, nonché di parametri o fattori modulari di puntualità e completezza. Un sistema premiante correlato ai risultati aziendali che trova opportuno contrappeso nella predisposizione, nell'ambito delle relazioni industriali, di un "nuovo modello partecipativo", che valorizza il ruolo di monitoraggio, di consultazione nonché i relativi diritti di voce del sindacato. Un altro pilastro dell'accordo, affianco al sistema incentivante variabile e al modello partecipativo appena descritto, il deciso rafforzamento del welfare aziendale (vedi figura 1), esteso a tutti i lavoratori e ai loro familiari, anche attraverso la conversione di quote del premio di risultato, in linea con le ultime innovazioni legislative in materia.

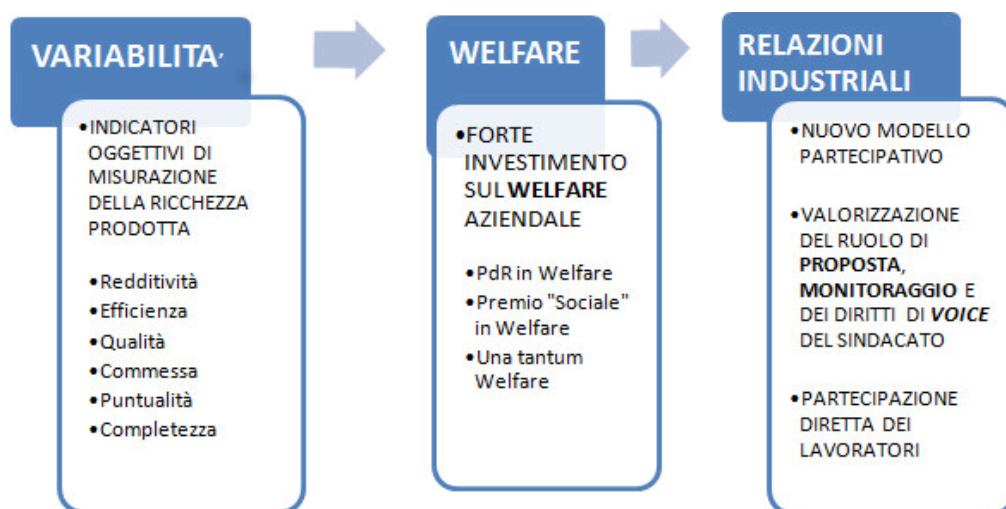


Figura 1 – I tre “pilastri” del nuovo contratto aziendale della Fincantieri S.p.A.

Il Premio di risultato

Andando nel dettaglio, il Premio variabile di risultato, che ha quale primario obiettivo l'efficientamento della prestazione, il rispetto dei costi contrattuali e il miglioramento degli standard di qualità e puntualità, è articolato in due distinti blocchi: da una parte (vedi figura 2), il c.d. Premio di Efficienza (riparametrato sul livello di inquadramento), misurato a livello di singola area di officina (per i diretti di produzione) o ente di progettazione (per i diretti di ingegneria). In particolare, in riferimento all'area di produzione, ad ogni officina viene assegnato, come obiettivo produttivo, un monte ore interne, da valere per l'intero anno e ripartito in due semestri. Il recupero di efficienza da traguardare viene articolato su un massimo di venti punti cui far riferimento per la determinazione della corrispondente ricaduta economica, in modo tale che al punto finale corrisponda il monte ore semestrale attribuito per le attività di ciascuna area di officina. Per l'area di progettazione (vedi figura 3), invece, la ricaduta economica corrispondente al punto di efficienza realizzato da ciascun ente di progettazione, sarà a sua volta vincolata a due parametri legati alla puntualità (media dello scostamento rispetto alle previste date di emissione dei documenti) e alla completezza (rapporto tra il numero di documenti rilasciati completi ed il numero totale di documenti previsti nel semestre considerato).

Dall'altra parte, la seconda "gamba" del Premio di risultato è costituita dal c.d. Premio di Partecipazione (non riparametrato sul livello di inquadramento), misurato a livello di unità produttiva o ente di progettazione, il cui conseguimento è subordinato al raggiungimento di un target minimo di redditività aziendale ("Ebitda Margin"), che costituisce anche fattore correttivo del valore complessivo del Premio, in una forbice compresa fra l'80% e il

120% del Premio di Partecipazione. Il premio di Partecipazione è articolato su un sistema di misurazione dei risultati basato su due parametri: un indicatore di qualità (che pesa per il 50% della ricaduta economica riconosciuta per il premio di partecipazione) e un indicatore di commessa (che pesa anch'esso al 50%).

Il primo, che nasce in un contesto in cui le società armatrici attive nel mercato internazionale richiedono un incremento costante degli standard qualitativi, è espressamente legato all'esito del Protocol Delivery inerente gli aspetti qualitativi e viene riconosciuto soltanto laddove siano soddisfatti almeno due dei tre "K.P.I." (Key Performance Indicators) individuati dalle Parti, fra i quali verranno sicuramente presi in considerazione quelli relativi a "punch list/remarks/defects da lavorare in garanzia" e "Penali/trattenute economiche alla consegna imputati a fatti di qualità". Il terzo K.P.I. sarà scelto nell'ambito di un'apposita lista, a seguito di uno specifico incontro di approfondimento fra la Direzione di stabilimento e le RSU.

L'indicatore di commessa, invece, nasce dall'esigenza di garantire il rispetto delle previsioni delle ore a vita intera delle singole commesse: lo stesso verrà calcolato, tenendo conto di un programma produttivo che prevede consegne annuali nella prevalenza dei siti sociali, prendendo a riferimento le commesse in consegna nell'anno considerato. L'indicatore si considera conseguito qualora venga rispettata la previsione delle ore a vita intera oppure nel caso in cui lo scostamento rispetto a tale previsione non superi un determinato valore percentuale, diversificato a seconda della tipologia di nave.

PREMIO DI RISULTATO – Diretti di produzione (5^a categoria)

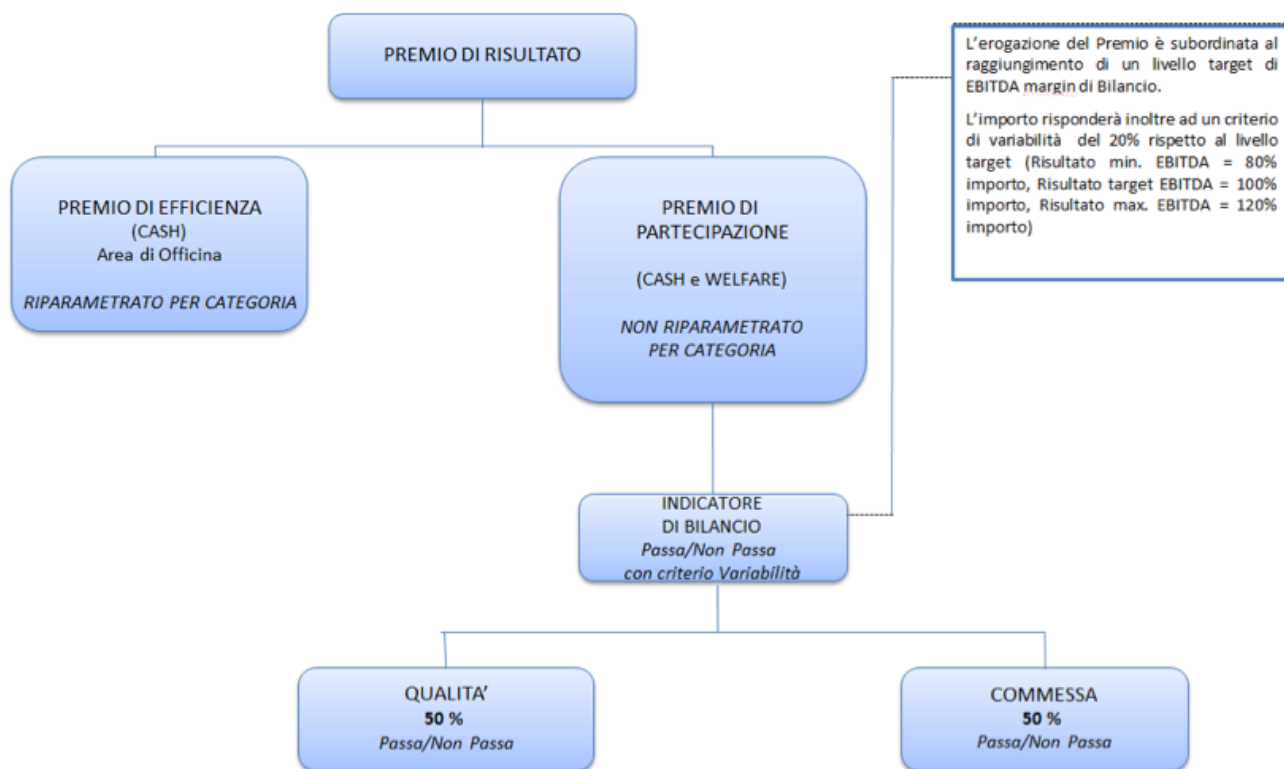


Figura 2 – La struttura del PDR – Area di Produzione

Anche in questo caso, i criteri cambiano per l'area di progettazione (vedi figura 3), dove il conseguimento della ricaduta economica ricollegata all'indicatore di qualità è subordinato al rispetto di un parametro di puntualità – secondo un criterio passa/non passa – e ad un fattore modulare di completezza (vedi figura 3). Il parametro di puntualità è calcolato per commessa come media dello scostamento rispetto alle previste date di emissione dei documenti e nel calcolo della media saranno considerate solo le quote degli scostamenti espressi in giorni di calendario di ritardo, senza considerare la compensazione con eventuali anticipi (la soglia massima di accesso all'indicatore è diversificata a seconda delle tipologia di nave). Il fattore modulare di completezza è mi-

surato, sempre per singola commessa, prendendo a riferimento il rapporto tra il numero di documenti rilasciati completi ed il numero di documenti rilasciati totali previsti nell'anno. Anche in questo caso, la disciplina del premio di risultato è correlata ad un sistema informativo continuo con le rappresentanze sindacali, dal momento che si prevede che all'inizio dell'anno la Direzione degli Enti di progettazione, nell'ambito di un incontro di approfondimento con le RSU, fornisca un'informativa relativa alle commesse e ai documenti oggetto di misurazione nell'anno di riferimento.

PREMIO DI RISULTATO – Diretti di ingegneria (5^a categoria)

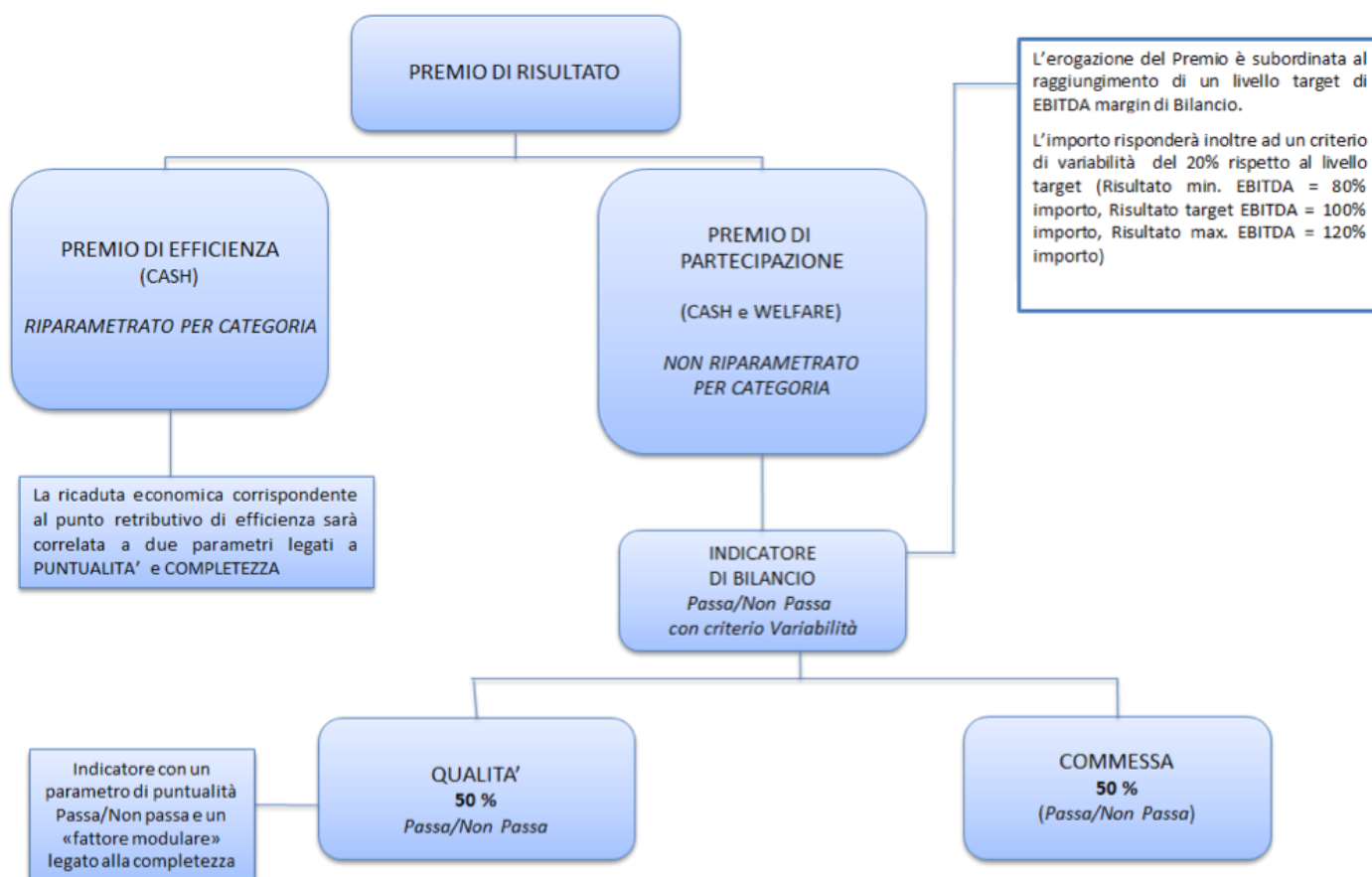


Figura 3 – Struttura del PDR – Area Progettazione

Piano Obiettivi Gestionali

Il sistema retributivo incentivante delineato dal nuovo contratto aziendale della Fincantieri prevede, altresì, un sistema premiante alternativo, denominato “Piano Obiettivi Gestionali” (P.O.G.), per il personale impiegatizio con specifiche professionalità – ad esclusione di quello con qualifica di quadro. Tale premio sostitutivo del Premio di risultato, è correlato a quattro obiettivi legati alla performance individuale, che pesano ciascuno in misura eguale (25%) e che vengono comunicati a ciascuna risorsa mediante un’apposita scheda di incentivazione individuale. Uno dei quattro obiettivi è legato all’indicatore di commessa, un altro, invece, è correlato all’indicatore di qualità. L’erogazione della ricaduta economica corrispondente agli obiettivi correlati all’indicatore di commessa e all’indicatore di qualità avverrà unicamente nel caso in cui sia soddisfatto il vincolo di bilancio, esattamente come avviene nel Premio di partecipazione per le altre figure professionali. Nell’ambito dell’impronta partecipativa delineata dal nuovo contratto aziendale, l’Azienda si impegna a comunicare, ogni anno, a livello di sito, il numero di lavoratori destinatari del P.O.G., gli obiettivi assegnati a ciascuna risorsa, nonché i dati statistici e numerici relativi al conseguimento del premio stesso. Si tratta, dunque, di un sistema premiante in grado di contribuire effettivamente alla valorizzazione delle specifiche professionalità, in un’azienda che ha sempre fatto del proprio know-how, qui inteso come complesso delle specifiche conoscenze ed esperienze tecniche, un significativo punto di forza.

Strumenti di welfare aziendale

Per quanto concerne quello che poc'anzi è stato definito quale uno dei pilastri dell'impianto costruito dal contratto aziendale in discussione, vale a dire l'introduzione di un robusto piano di Welfare, la Società e le organizzazioni sindacali hanno concordato l'istituzione di un c.d. "Premio Sociale", il cui importo è riparametrato sul livello di inquadramento. Tale credito è riconosciuto unicamente in beni e servizi di welfare, con quest'ultimo che viene elevato a strumento per una moderna gestione delle risorse e per un loro pieno coinvolgimento. Sono noti, infatti, gli effetti di "fidelizzazione" e aumento della produttività a fronte di un efficiente apparato di welfare aziendale, considerate anche le difficoltà del welfare statale di rispondere alla vastità dei bisogni sociali emergenti nella società moderna. L'individuazione dei singoli beni e servizi riconosciuti ai dipendenti, nonché la definizione delle modalità e tempistiche di utilizzazione, viene demandata ad un apposito gruppo di lavoro bilaterale a composizione paritetica, nel quale i sindacati potranno dar voce alle necessità riscontrate nella popolazione aziendale.

Al Premio Sociale di cui sopra, inoltre, sarà possibile aggiungere, su scelta del dipendente, anche la quota del Premio di Partecipazione o del P.O.G. che si intendesse convertire in welfare, secondo percentuali predefinite e individuate dalle Parti nell'accordo, che rispondono così a pieno alle facoltà riconosciute dalla legge di stabilità n. 208 del 2015 per una totale esenzione fiscale e contributiva delle quote di premio variabile devolute a welfare. La destinazione a welfare di almeno una determinata percentuale del premio di Partecipazione o del P.O.G. assicura al lavoratore un incremento dell'importo del premio di partecipazione/P.O.G. destinato a welfare.

La scelta operata dalla Fincantieri merita considerazione per la portata “sociale” del sistema delineato, evidente anche dal meccanismo che stabilisce l’accreditamento, nella posizione individuale presso il fondo pensione complementare del lavoratore, dell’ammontare residuo del credito welfare che quest’ultimo non abbia utilizzato nell’anno di riferimento (una prassi già molto diffusa nel settore del credito). Si favorisce, in tal modo, pur in maniera indiretta ed eventuale, l’implementazione del sistema pensionistico integrativo, che costituisce il futuro di un moderno sistema previdenziale, non più in grado di essere efficacemente sostenuto da efficienti politiche di welfare statale. Ulteriormente, con una scelta originale e con pochi precedenti, anche una parte dell’una tantum di vacanza contrattuale è riconosciuta in servizi welfare.

In tale contesto, peraltro, la Società si impegna a rafforzare – a far data dal 1.1.2017 – il contributo a proprio carico per l’Assistenza Sanitaria Integrativa (A.S.I.) di un importo pari a €/anno 100 per dipendente. Un apposito gruppo di lavoro sceglierà le modalità attraverso le quali rafforzare il sistema di A.S.I., ad esempio diversificando ulteriormente le prestazioni offerte in relazione alle diverse aree di intervento oppure estendendo la copertura delle prestazioni del fondo anche ai famigliari a carico, riducendo l’onere aggiuntivo a carico del lavoratore. Anche in tal caso diviene importante il ruolo del sindacato in sede di gruppo di lavoro, al fine di portare all’attenzione le esigenze e le richieste della popolazione aziendale per la definizione degli interventi ritenuti opportuni.

Relazioni industriali – Un nuovo modello partecipativo

Come anticipato, il terzo pilastro su cui si fonda l'impianto dell'accordo di secondo livello, è costituito dal nuovo sistema di relazioni industriali che, orientato ad una maggiore compartecipazione, si pone quale primario obiettivo l'affermazione di opportuni livelli di coinvolgimento, consapevolezza e corresponsabilizzazione delle rappresentanze sindacali e dei lavoratori sugli obiettivi produttivi nonché sulle problematiche di comune interesse.

In particolare, gli organismi di relazioni industriali disciplinati dettagliatamente sono, nell'ordine, il Comitato Consultivo, il Coordinamento sindacale nazionale, l'Esecutivo del Coordinamento sindacale nazionale e l'Organismo Tecnico Paritetico Bilaterale (O.T.P.B.). A tutto ciò si aggiunga l'impegno assunto dalle Parti, in linea con il processo di incessante internazionalizzazione conosciuto negli ultimi anni dall'Azienda, alla costituzione di un apposito gruppo di lavoro avente il compito di attivare la procedura finalizzata alla costituzione del Comitato Aziendale Europeo (C.A.E.), in linea con la disciplina legislativa di cui al d.lgs. n. 113 del 2012. La Società, infatti, si avvale del supporto degli stabilimenti presenti – grazie alla controllata Vard Group AS – oltre che in Norvegia (in realtà Paese extra UE), anche in Romania, con i cantieri di Braila e Tulcea. La costituzione del C.A.E. offre nuovo impulso al processo di internazionalizzazione e di integrazione fra i dipendenti della Società, assicurando in prospettiva un'adeguata informativa fra i lavoratori e le organizzazioni sindacali presenti nei Paesi interessati, ancor più importante in un contesto in cui una competizione estesa su scala globale non può certo prescindere dalla considerazione di variabili giuridiche, economiche e sociali che vanno ben oltre il perimetro nazionale.

Per rendere l'idea delle dinamiche partecipative delineate dall'accordo, basti qui evidenziare il ruolo riservato agli organi sopra citati: il Comitato consultivo, costituito da 12 componenti equamente distribuiti fra la parte sindacale e aziendale, si riunisce una volta all'anno per l'informazione e consultazione concernente alcuni delicati aspetti, fra i quali si distinguono lo scenario di mercato e il posizionamento competitivo, le alleanze e partnership strategiche e le strategie commerciali. Il Comitato sarà altresì convocato nei casi di modifiche dell'assetto societario e proprietario, di rilevanti modifiche organizzative e di progetti di ristrutturazione e riorganizzazione per una valutazione preliminare dei possibili riflessi sul piano occupazionale. Il Coordinamento sindacale nazionale, soggetto destinatario degli obblighi informativi di cui agli artt. 3 e 8, Sez. I, del CCNL per l'industria metalmeccanica attualmente vigente, è composto dai coordinatori nazionali di FIM, FIOM e UILM e, per ogni sito, da un componente della RSU di FIM, FIOM e UILM. L'esecutivo del Coordinamento sindacale nazionale, costituito oltre che dai coordinatori nazionali di FIM, FIOM e UILM e da 12 rappresentanti delle RSU (4 per ogni organizzazione), è individuato quale soggetto negoziale per la contrattazione nazionale di II livello.

L'organo che, più di ogni altro, esprime l'indirizzo partecipativo che le Parti hanno voluto conferire al sistema di relazioni industriali è l'Organismo Tecnico Paritetico Bilaterale (O.T.P.B.), costituito allo scopo dichiarato di migliorare la qualità del lavoro e accrescere la motivazione e partecipazione del personale, coinvolgendolo in modo attivo nei processi di innovazione. L'O.T.P.B. è costituito da 3 rappresentanti aziendali e 3 RSU indicati da FIM, FIOM, UILM territoriali ma, al fine di approfondire al meglio le tematiche oggetto della riunione e di consentire

un intervento diretto ed incisivo tale da consentire un miglioramento delle prestazioni produttive e della qualità del lavoro e del prodotto, l'incontro può essere allargato anche a 3 lavoratori. Istituito in ogni unità sociale, l'O.T.P.B. si riunisce con riunioni mensili, semestrali e annuali, e assicura, fra le altre cose, un costante monitoraggio dell'andamento degli indicatori del premio di risultato e l'eventuale individuazione di soluzioni correttive, fino ad arrivare ad un'analisi annuale specifica dedicata agli aspetti della formazione e dello sviluppo professionale. A quest'ultimo riguardo, si procederà ad un esame delle conseguenze dei cambiamenti tecnologici sulle professionalità, conseguenti a trasformazioni che comportino dei cambiamenti nei contenuti delle mansioni degli addetti, riqualificazioni o riconversioni professionali.

Il costante flusso informativo è tutelato dalla clausola di riservatezza, che comporta il divieto alla diffusione di informazioni societarie che siano classificate da parte della Società come “confidenziali”, nonché dal rispetto del segreto industriale.

Procedura di gestione delle problematiche operative

Il capitolo delle relazioni industriali prevede, altresì, una peculiare procedura di “gestione delle problematiche operative”, costituita al fine di dare ordine al governo di tutte le questioni che possono sorgere in unità produttive complesse come quelle dei cantieri navali. La procedura favorisce una risoluzione tempestiva di tali problematiche secondo una modalità progressiva di confronto, che inizia con un esame fra il capo officina e i lavoratori interessati da esaurirsi entro il giorno del verificarsi dell'evento; prosegue, esaurito il primo passaggio, con un esame fra capo centro, capo officina, lavoratori interessati e componenti della RSU, da esaurirsi sempre entro il giorno del verificarsi dell'evento; infine,

solo in ultima istanza, prevede il coinvolgimento della funzione del personale con il capo centro e i componenti della RSU e FIM, FIOM e UILM territoriali, da esaurirsi entro il giorno successivo al verificarsi dell'evento. Si limita, in tal modo, il disordine che sarebbe altrimenti determinato dall'investimento immediato della direzione del personale di questioni che hanno una natura prettamente operativa e che dovrebbero trovare preliminare risoluzione al livello produttivo.

Procedura di raffreddamento

Quanto, invece, alla procedura di raffreddamento, predisposta al fine di garantire il normale funzionamento delle attività, le parti si impegnano, per tutta la sua durata, a non ricorrere ad azioni unilaterali di qualsiasi natura su materie oggetto del confronto e inerenti motivi di conflitto collettivo che possono insorgere a livello di unità sociale. La durata si estende fino a 9 giorni lavorativi e si articola su due passaggi successivi di confronto: il primo a livello di unità sociale tra la Direzione aziendale di sito e le RSU (congiuntamente alle segreterie territoriali) e il secondo, eventuale, a livello nazionale tra le RSU e le segreterie territoriali, assistite dalle segreterie nazionali di FIM, FIOM e UILM.

Ulteriori forme di partecipazione

Infine, in chiusura del nuovo modello partecipativo, le Parti hanno costituito un gruppo di lavoro paritetico destinato a rafforzare ulteriormente il modello di compartecipazione dei dipendenti per la valorizzazione degli obiettivi economici, occupazionali ed industriali dell'Azienda, nell'ottica di definire ulteriori forme di coinvolgimento dei dipendenti rispetto a quelle già individuate nell'accordo stesso.

Moduli di orario e sistemi di flessibilità

In un contesto in cui l’Azienda già si serve, nella maggior parte delle unità sociali, di una serie di accordi di sito in materia di flessibilità oraria, le Parti hanno concordato, per il personale in regime di turno con orario distribuito su cinque giorni alla settimana, la possibilità per la Società – previo esame congiunto con la RSU da esaurirsi entro 10 giorni dalla data dell’incontro indicata nella convocazione – di collocare la pausa mensa al termine dell’orario di lavoro (7,5 x 5). In tal caso, il lavoratore potrà, al termine del turno lavorativo, fruire del servizio mensa o uscire dallo stabilimento ricevendo – su richiesta – un sacchetto sostitutivo del pasto o un ticket.

Mercato, sistema produttivo e investimenti

Descritti i tre pilastri su cui si fonda il nuovo contratto aziendale, è sin d’ora utile chiarire come l’accordo sia un testo che offre un quadro completo della realtà industriale di riferimento, andando ad illustrare nel dettaglio l’assetto aziendale del Gruppo Fincantieri, articolato nelle tre divisioni Shipbuilding/altri prodotti e servizi (navi da crociera, navi militari, traghetti, mega yacht, servizi di riparazione e trasformazione); divisione Offshore; divisione Sistemi, Componenti e Servizi. Nel testo trova spazio anche la descrizione della situazione di mercato per area di business, che vede una crescita senza precedenti del settore crocieristico e che ha registrato invece un rallentamento nel settore offshore dovuto alla crisi del prezzo del petrolio (in ogni caso, si prevede un nuovo impulso della domanda di prodotti di tale segmento a partire dal 2018); anche la previsione degli investimenti per il 2016 e 2017 rientra nell’apposito allegato “Mercato, sistema produttivo e in-

vestimenti”, che riporta persino le strategie commerciali e di internazionalizzazione.

Riassetto retributivo e appalti

Altri due aspetti oggetto di regolazione ineriscono il riassetto retributivo e la regolazione degli appalti. Quanto al primo tema, è stato portato a compimento un processo di razionalizzazione e semplificazione delle voci retributive, molte delle quali derivanti da accordi pregressi di vecchia data, risalenti addirittura a periodi anteriori alla fusione in Fincantieri delle preesistenti Società (avvenuta nella metà degli anni '80) oppure connessi a specificità di sito; queste voci sono state dimezzate passando da circa quaranta ad una ventina, attraverso interventi di accorpamento mirati anche nell'ottica di una maggiore uniformità aziendale.

In riferimento agli appalti, una materia molto delicata e tradizionalmente oggetto di profonde discussioni con le OO.SS., si riscontra un impegno da parte di Fincantieri verso la riduzione del ricorso a tale strumento, in particolare attraverso una stretta, nell'ambito degli appalti «chiavi in mano», dei subappalti a più alto valore aggiunto, nonché con un progressivo superamento dei subappalti per attività generiche. L'Azienda, inoltre, procederà allo sviluppo di accordi quadro con primarie Agenzie del Lavoro, al fine di mettere a disposizione degli appaltatori ulteriori strumenti alternativi al subappalto. Un'iniziativa, dunque, che consentirà di creare un bacino di risorse qualificate a disposizione delle aziende dell'indotto e che si inserisce nel quadro del progetto di consolidamento del rapporto con i fornitori, per il quale l'Azienda valuterà positivamente la continuità della presenza degli stessi lavoratori con conseguente riduzione del turnover. Si proseguirà, altresì, nella sperimentazione dei contratti di rete,

qualificati come strumenti in grado di favorire l'aggregazione delle aziende locali, di favorirne lo sviluppo e aumentarne la competitività.

Nell'ambito di un progressivo rafforzamento delle procedure di controllo delle ditte operanti presso i siti produttivi aziendali, le Parti hanno poi condiviso, in aggiunta alla previsione di ulteriori passaggi di verifica, l'opportunità di addivenire alla sottoscrizione di un protocollo di legalità a livello nazionale, da sottoscrivere con il Ministero degli Interni, allo scopo di poter disporre di uno strumento di monitoraggio continuativo su tutta la filiera di imprese operanti presso i cantieri. L'istituzione, infine, di specifici incontri tra Azienda e OO.SS. da tenersi, a cadenza trimestrale, a livello di unità operativa per il monitoraggio dell'andamento degli appalti e del puntuale adempimento degli obblighi retributivi e contributivi secondo quanto disposto dal CCNL di categoria applicabile alla ditta in appalto (pena l'esclusione dall'albo dei fornitori), si inserisce anch'essa nella logica di definizione del "nuovo modello partecipativo", che, per un certo verso, costituisce il filo conduttore dell'intero impianto contrattuale.

Sicurezza e ambiente

Prosegue, inoltre, l'investimento della società in materia di sicurezza e ambiente, anche nel convincimento che la tutela e la salvaguardia dei lavoratori non possano essere attuate solo mediante obblighi di legge, bensì con la promozione di un forte cambiamento nella cultura aziendale e con una visione che consideri la sicurezza fattore strategico e di sviluppo. Un'affermazione non solo di principio, specie se si considera che i dati statistici rilevano una diminuzione del numero di infortuni totali – tra il 2010 e il 2015 – che arriva fino al 63,5% (con una riduzione contestuale

delle ore di assenza dovute ad infortuni del 56,3%). In questo quadro si inserisce la conferma del progetto “Verso Infortuni Zero”, che ha come fondamentale obiettivo la completa eliminazione degli infortuni sul lavoro in Fincantieri; l'avvio di programmi e processi di certificazione per tutti i siti; la realizzazione di un'apposita cartella informatica R.L.S. per la consultazione in tempo reale del Documento di valutazione dei Rischi e del DUVRI; la costituzione di un'apposita Commissione paritetica nazionale al fine di individuare gli strumenti tesi a prevenire l'uso di alcol e sostanze stupefacenti/psicotrope; l'introduzione di un apposito sistema informatico che consente di gestire, in tempo reale, la scadenza di utilizzo dei dispositivi di protezione individuale (D.P.I.) e la manutenzione degli stessi; la previsione di specifici momenti formativi per gli R.L.S. e per i dipendenti, compresi quelli delle ditte in appalto; la costituzione di un'apposita Commissione tecnica nazionale per la Sicurezza e l'Ambiente.

Conclusioni

L'intesa raggiunta, nella sua vastità e complessità, testimonia il buon esito di una prolungata fase di trattativa, talvolta aspra e conflittuale, svoltasi, tra l'altro, in un periodo di vacanza contrattuale conseguente alla disdetta del precedente accordo di secondo livello che, a sua volta, era stato prorogato per oltre due anni. Proprio la circostanza della complessità della trattativa esalta ancor di più il livello dei contenuti oggetto dell'accordo, espressione della volontà di condividere obiettivi sfidanti e concretamente misurabili, in grado di incentivare un effettivo recupero di efficienza e produttività, nel quadro di un sistema partecipativo che vede il sindacato parte attiva – oltre che di garanzia – e i lavoratori al centro di un sistema di welfare e di pieno coinvolgimento. Ogni erogazione economica è infatti correlata a recuperi di effi-

cienza, redditività, qualità e produttività, e l'innovativo modello partecipativo delineato dalle Parti trova espressione anche nel sistema di misurazione e monitoraggio di tali obiettivi ed indicatori.

Politiche della disabilità: a breve il II programma di azione biennale*

di Silvia Bruzzone

1. Il Rapporto alternativo (Shadow Report) predisposto dal Forum Italiano della Disabilità

Tra pochi giorni, il 16 e 17 settembre, si terrà a Firenze la V conferenza nazionale per le politiche della disabilità.

In tale occasione verrà discussa la proposta, diffusa nel luglio scorso, del II Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità in attuazione della legislazione nazionale e internazionale ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 3 marzo 2009, n. 18 (che ha ratificato la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità).

A Gennaio era stato reso pubblico il primo rapporto alternativo – predisposto dal Forum Italiano sulla Disabilità (di seguito FID) che è stato inviato al Comitato delle Nazioni Unite sulla Convenzione stessa: esso contiene numerose osservazioni, anche aggiuntive, rispetto a quelle indicate nel Rapporto Governativo italiano

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 settembre 2016, n. 29.](#)

del 2013 (approvato con DPR 4 ottobre 2013) sulla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

Con questo cd. Shadow Report il FID sollecita le Istituzioni affinché “pongano al centro della propria agenda politica e di programmazione anche i diritti delle persone con disabilità, mettendo a sistema i vari interventi per le politiche sociali, supportati da congrue azioni e risorse”.

Nella lista delle priorità vi è l’obiettivo di garantire la partecipazione attiva e strutturata di tutte le persone con disabilità attraverso le Associazioni, oltre alla richiesta di adottare azioni di “accrescimento della consapevolezza” nelle Istituzioni e nella società civile sulle tematiche di interesse “per la disabilità”. Non si tratta di evidenze di poco conto stante il perdurare di una situazione di crisi di rappresentanza e di rappresentatività presenti in alcune Associazioni e in alcuni dei territori italiani, più che in altri, e comunque con differenze geografiche rilevanti (anche a livello di singoli Comuni e Aziende sanitarie). Le ragioni sono molteplici, non esplicitabili in tale contributo né in tale sede, ma che sono purtroppo dovute anche alla frammentazione delle istanze cui si assiste (spesso per singola patologia, per singolo argomento, per singolo ambito territoriale quando in realtà sarebbero di rilevanza nazionale).

La FID richiede, altresì, l’inserimento della definizione di “accomodamento ragionevole” nella Legislazione nazionale e regionale, oltre a quanto già fatto – sebbene in modo non esaustivo né totalmente soddisfacente – nell’ambito dell’inserimento e del mantenimento dell’occupazione, con l’introduzione del comma 3 bis, all’art. 3, del D. Lgs. 216/2003 emanato in “Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro” (cfr. S. BRUZZONE,

“L’inclusione lavorativa e gli ‘accomodamenti ragionevoli’: prime riflessioni”, in Bollettino Adapt speciale del 18 maggio 2016, n. 7).

La prescrizione del principio di adozione di specifici accomodamenti anche negli altri settori della vita è essenziale, tanto quanto il riconoscimento del rifiuto ad un accomodamento ragionevole da considerarsi come forma di discriminazione. Basta considerare il settore della mobilità dove l’adozione di programmi che prevedono il rilascio di voucher per l’utilizzo dei taxi, ad esempio, consente ad una persona con disabilità di percorrere senza problema il tragitto casa- posto di lavoro.

Sul tema del lavoro, il rapporto della FID, ricorda come a tutt’oggi il tasso di disoccupazione rimanga estremamente alto, accentuato dalla crisi generale in atto dal 2008. Si tratta di dati amministrativi incompleti, pubblicati in occasione dell’emanazione della Relazione biennale sullo stato di attuazione della legge 68/99. L’ultima disponibile – la Settima – è stata pubblicata nel 2014 e si riferisce agli anni 2012-2013: una tempistica (e, aggiungo, dei contenuti) ben diversi da quelli utilizzati (e raccolti) dall’ISTAT. Sicuramente inutili per fare analisi approfondite, osservazioni costruttive né, soprattutto, proposte e programmazione politica-economica efficiente ed efficace.

Sui temi “lavoro e occupazione” (ex art. 27 della Convenzione ONU sopra citata) il Report ricorda che nel Primo Programma di Azione biennale sono state indicate le seguenti azioni:

- la necessità di rivedere le modalità di acquisizione dei dati e delle statistiche, oltre alla loro informatizzazione in modo da elaborare in tempo reale le informazioni a livello nazionale, regionale e locale;

- la verifica dello stato di attuazione dell'art. 9 del Decreto-Legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito in 14 settembre 2011 n. 148, relativo alle compensazioni da parte di aziende che hanno più sedi;
- l'urgenza di procedere alla ridefinizione dei criteri di distribuzione dei fondi previsti dalla Legge n. 68/99 per renderli maggiormente efficaci;
- l'importanza di definire le linee guida di funzionamento dei servizi del collocamento mirato come, parimenti, l'istituzione di un centro nazionale di informazione, consulenza e sostegno (in cui raccogliere le buone pratiche di inclusione), e la realizzazione di una banca dati degli ausili;
- l'utilità di inserire l'INAIL nella rete del collocamento mirato territoriale.

Non ultima vi è la previsione, all'interno delle aziende di grandi dimensioni, di una unità tecnica (in esperienze estere è il cd. "disability manager") che, in stretto raccordo con le rappresentanze sindacali aziendali, dovrebbe occuparsi, con progetti personalizzati, dei singoli lavoratori con disabilità, affrontando e risolvendo i problemi legati alle condizioni di lavoro (cfr. per approfondimenti M. Moncai e L. Zanfrini (a cura di), *Creare valore con la diversità*, in *Sociologia del lavoro*, Franco Angeli ed., 2014).

2. Taluni provvedimenti emanati dell'ultimo biennio

In relazione a tali azioni si sono avuti nell'ultimo biennio una serie di provvedimenti legislativi tra cui l'incremento del fondo previsto dall'art. 13, comma 4, della Legge 12 marzo 1999, n. 68, per 20 milioni di euro a partire dall'anno 2015 (cfr. art. 1, comma 160, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni

per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” – Legge di stabilità 2015).

Alcune novità sono state introdotte anche dal D. lgs. 14 settembre, 2015 n. 151 (per una disamina cfr. E. Massi, Collocamento dei lavoratori disabili: le novità del D. L.vo n. 151/2015), che all’art. 1, con una norma programmatica, prevede:

- l’emanazione di linee guida in materia di collocamento mirato (art. 1), in particolare, promuovendo l’istituzione di un responsabile per l’inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, prevedendo contributi a valere sul Fondo regionale per l’occupazione dei disabili (ex art. 14 Legge 68/1999);
- l’istituzione di una “Banca dati del Collocamento mirato” che dovrà raccogliere le informazioni relative ai datori di lavoro e ai lavoratori, comprese quelle relative agli accomodamenti ragionevoli (art. 9 Legge 68/1999);
- la revisione della disciplina degli incentivi alle assunzioni: le risorse del Fondo finanziano la corresponsione da parte dell’INPS degli incentivi ai datori di lavoro che assumono lavoratori con disabilità, mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili e le sperimentazioni di inclusione lavorativa delle persone con disabilità da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 13 Legge 68/1999).

3. Il II Programma di azione biennale

Tra le proposte, vecchie e nuove, indicate nel II Programma di azione biennale vi sono indicazioni di rilievo.

Talune di quelle inserite nella linea di intervento 5 “lavoro e occupazione” sono dovute all’ancora mancata applicazione, tanto dell’ICF (cfr. M. Leonardi, C. Scaratti, Persone con malattie croniche nel mondo del lavoro in Europa e modello biopsicosociale

della disabilità. Il progetto PATHWAYS, in Bollettino Adapt speciale 18 maggio 2016, n. 7), quanto delle indicazioni riportate in altre linee di intervento del Programma stesso. Si pensi, ad esempio, alla Linea di intervento 1 del Programma riguardante la modifica delle “procedure di riconoscimento/certificazione della condizione di disabilità e l’introduzione di una valutazione multi-dimensionale finalizzata a sostenere il sistema di accesso e la progettazione personalizzata”: per l’azione specifica (di cui alla lett. A) relativa agli infortuni sul lavoro verificatisi e alle malattie professionali (denunciate a partire dal 25/7/2000), viene indicata la necessità di rideterminare la soglia di invalidità stabilita dalle norme vigenti per l’accesso al collocamento mirato, convertendo i gradi di riduzione o perdita dell’attitudine al lavoro (di cui alle tabelle allegate al TU 1124/1965) nel corrispondente grado di menomazione dell’integrità psicofisica (di cui alla tabella approvata con DM 12 luglio 2000).

Altre priorità espresse nella linea di intervento 5, Azione 1, attengono alla Legge 68/99:

- b) aggiornare e razionalizzare la disciplina delle sospensioni (ex art. 3 co.5 della Legge 68/99) in relazione ai nuovi ammortizzatori sociali;
- c) aggiornare e razionalizzare la disciplina delle sospensioni (di cui all’art. 5 della Legge 68/99);
- d) rendere adeguati i futuri finanziamenti del Fondo nazionale in base all’esito del monitoraggio (che è previsto dall’art. 13, comma 10, della L 68/99);
- e) rendere automatico ed integrale il ricorso a forme di finanziamento pubblico per interventi e tecnologia assistiva ad alto contenuto tecnologico, anche con riferimento all’abbattimento delle barriere architettoniche, con il supporto delle Regioni e delle Istituzioni competenti (in relazione a ciò è necessario semplificare le

procedure e rendere disponibili le risorse senza oneri e complessità burocratiche);

f) prevedere che tutti gli interventi legislativi e normativi finalizzati all'inserimento e all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità siano in linea con l'impianto strutturale e funzionale della Legge 68/99 e della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità;

g) definire misure di sostegno e un sistema di incentivi per la contrattazione di primo e secondo livello in materia di flessibilità e conciliazione dei tempi di vita-cura-lavoro per le persone con disabilità o malattie gravi e croniche progressive, o lavoratori caregiver di persone con gravi disabilità;

h) estendere il diritto al part-time a tutti i lavoratori con handicap in condizione di gravità già previsto per i lavoratori affetti da patologie oncologiche nonché da gravi patologie cronicodegenerative ingravescenti, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita [riferimento non chiaro, a chi scrive, stante l'emanazione dell'art. 8 del D. Lgs. 81/2015, Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (GU n.144 del 24-6-2015 – Suppl. Ordinario n. 34)” su cui amplius S. Bruzzone e F.Romano, *Patologie oncologiche, patologie cronicodegenerative e diritto al part-time*, in *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Michele Tiraboschi (a cura di), Giuffrè, 2016, pp.- 613 e ss];

i) agevolare il ricorso allo “smart-working” (lavoro agile) per le persone con disabilità “garantendo che venga applicato in modo volontario ed in forma parziale rispetto all'orario di lavoro ed assicurando una piena inclusione nel contesto organizzativo” [per approfondimenti sullo “smart working” cfr. Ancora sul lavoro agile, a cura di E. Dagnino e M. Tiraboschi, *Bollettino Adapt*

speciale, 7 marzo 2016, n. 5; #Lavoroagile: misura di conciliazione o il lavoro ai tempi dell'Internet of Things?. A cura di E. Dagnino e M. Tiraboschi, Bollettino Adapt speciale 3 febbraio 2016, n. 3]

j) potenziare e semplificare lo strumento della convenzione al fine di favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità;

k) comprendere fra i redditi esenti da imposizione Irpef le retribuzioni o i compensi, comunque denominati, corrisposti per i tirocini ex articolo 11, comma 2, della Legge 12 marzo 1999, n. 68 (ovvero tirocini con finalità formative o di orientamento).

Sempre sulla legge 68/99 e su aspetti correlati, nell'azione 2, viene inserita una sorta di "To do list":

a) monitorare e promuovere piena attuazione delle Linee Guida per il collocamento mirato da emanare ex d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151;

b) migliorare ed armonizzare il funzionamento dei servizi per il collocamento mirato, che devono essere garantiti come livelli essenziali di servizio su tutto il territorio nazionale;

c) assicurare adeguate competenze e rafforzare con azioni di formazione mirata la professionalità degli operatori dei Centri per l'impiego in materia di occupazione e disabilità;

d) garantire competenze e professionalità specifiche, nell'ambito del collocamento mirato, nelle strutture competenti, a partire dalla costituenda Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro;

e) monitorare l'utilizzo dei Fondi Regionali, in collaborazione con le Regioni, alla luce delle modifiche legislative intercorse;

f) analizzare l'attuazione delle nuove normative in materia di collocamento mirato nella Pubblica Amministrazione e valutare il processo di adempimento previsto dalla Legge 68/99;

- g) predisporre un archivio anagrafico nazionale delle persone che hanno ricevuto una certificazione dalle Commissioni pubbliche preposte all'accertamento degli stati invalidanti o della disabilità, su cui l'ISTAT e l'INPS hanno avviato uno studio di fattibilità;
- h) includere la disabilità tra le variabili da considerare nelle indagini periodiche sulle forze lavoro realizzate dall'ISTAT, rivolte alla generalità della popolazione;
- i) garantire l'interoperabilità delle diverse banche dati, che già esistono e che eventualmente esisteranno, in tema di disabilità adulta collegata all'ambito lavorativo, al fine di disporre di dati attendibili e periodici;
- j) prevedere modalità di accesso alle informazioni della "Banca dati del collocamento mirato"; realizzare periodicamente l'analisi dei dati disponibili con l'intento di valutare a cadenza almeno annuale barriere ed elementi facilitanti, anche alla luce della riforma del sistema delle politiche attive;
- k) declinare specifiche attività di monitoraggio e valutazione delle politiche, dei programmi, dei servizi e degli interventi rivolti alle persone con disabilità, secondo un'ottica di "mainstreaming" (ossia all'interno dei sistemi ordinari di monitoraggio e valutazione, validi per tutto il mercato del lavoro);
- l) introdurre una specifica priorità di intervento per sostenere il lavoro autonomo e l'autoimprenditorialità anche oltre i già previsti riferimenti alla cooperazione sociale;
- m) prevedere azioni di monitoraggio e interventi, in sede di riprogrammazione, sui fondi strutturali per le politiche attive Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR), Programma Operativo Nazionale (PON) "Sistemi di politiche attive per l'occupazione", Fondo rotativo nazionale per la promozione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, ecc.) anche a favore dell'occupazione delle persone con disabilità; monitorare periodicamente le programmazioni regionali in favore dell'occupazione

delle persone con disabilità in modo da coordinarle con gli obiettivi nazionali sullo stesso tema;

n) individuare, in sede di verifica e riprogrammazione del PON “Sistemi di politiche attive per l’occupazione” (FESR), iniziative specifiche e trasversali per incrementare l’occupazione e ridurre il tasso di inattività delle donne con disabilità, e per l’aumento dell’autoimpiego e dell’imprenditorialità femminile;

o) costruire una rete integrata di soggetti e servizi a supporto del sistema pubblico di collocamento mirato, anche attivando convergenze e integrazioni operative con le Agenzie per il Lavoro” profit e non profit”, con l’obiettivo di aumentare la potenzialità dei supporti alla promozione dell’occupazione e al suo sostegno;

p) promuovere l’occupazione delle persone con disabilità con alto titolo di studio all’interno di contesti lavorativi pubblici e privati, attraverso incentivi, campagne di sensibilizzazione;

q) definire, attraverso un tavolo tecnico interministeriale, il concetto di terapie salvavita agli effetti dell’accertamento medico per il riconoscimento del diritto al “part time” per i lavoratori affetti da patologie oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti “per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita” (vedi art. 8 comma 3 del D. Lgs. 81/2015), nonché agli effetti di un orientamento per l’applicazione della contrattazione collettiva sul tema;

r) individuare la commissione competente, fra quelle già esistenti, per accertare le condizioni che danno diritto all’accesso ai benefici di cui all’art. 8 comma 3 e comma 4 del D. lgs. 81/2015 (con eventuale modifica normativa del comma 4, ove necessaria) e chiarire la relativa procedura operativa.

Per ultima, l’azione 3 concernente “Interventi di natura tecnica e organizzativa per il miglioramento dell’attività di collocamento

mirato”, che prevede l’introduzione di strumenti, organismi e metodi capaci di migliorare il processo di inclusione lavorativa:

- a) potenziare gli strumenti per favorire il “matching” fra imprese e lavoratori con disabilità;)
- b) promuovere l’attuazione e monitorare l’andamento dei progetti sperimentali elaborati dal Gruppo 5 dell’OND che prevedono l’istituzione, su base volontaria, nelle imprese del settore privato, di organismi (Osservatorio aziendale e “disability manager”) che abbiano l’obiettivo di promuovere l’inclusione dei lavoratori con disabilità nei luoghi di lavoro, a partire dal momento delicato dell’inserimento, valorizzando, per tutto il percorso lavorativo, la loro autonomia e professionalità e conciliando le specifiche esigenze di vita, cura e lavoro;
- c) ripensare la valutazione delle persone con disabilità e la raccolta delle informazioni sulle loro competenze, capacità e “performance” legandola alle opportunità di acquisizione di nuove capacità professionali, anche attraverso stage, percorsi di formazione e aggiornamento, supportati da appropriati sostegni.

Per chi non ha sufficiente dimestichezza con le singole tematiche e non conosce le realtà nazionale e locali può sembrare un programma molto impegnativo. In effetti lo è perché molto c’è da fare.

Le persone con disabilità oggi iscritte nelle liste ex legge 68/99 sono uomini e donne, italiani e stranieri (comunitari ed extracomunitari), con età lavorative più elevate rispetto a quanto non lo fossero prima del 2008 (molti sono individui che hanno perso la precedente occupazione), con non elevati livelli di istruzione e una grande necessità di formazione e riqualificazione.

Il presente contributo non può avere altra conclusione che quella a cui si è giunti nel recente Rapporto della Fondazione della Sus-

sidiarietà (“Sussidiarietà e... politiche industriali”, Rapporto sulla sussidiarietà 2015/2016, AA.VV., Fondazione per la Sussidiarietà ed., 2016): “che è importante l’alternanza tra scuola e lavoro per fare emergere quelle soft skills che saranno decisive nella vita (non solo sul lavoro); che la politica attiva non è materia esclusiva per centri per l’impiego e software di ricerca e selezione (tecniche), ma esperienza di uomini che si incontrano e si accompagnano; che è impossibile contrastare gli elevati tassi di disoccupazione del nostro Paese senza ripartire da una visione integralmente umana dell’economia e della impresa; che non ha senso riporre tutte le speranze di ripresa nella politica e nelle leggi” (così E. Massagli, Le potenzialità economiche del “fattore persona”, Bollettino Adapt, 29 agosto 2016, n. 27).

Welfare e sostenibilità nel rinnovo dell'integrativo Baxi*

di Irene Costenaro

Il 14 settembre 2016, l'azienda Baxi S.p.a., Confindustria Vicenza, FIM-CISL, FIOM-CGIL, UILM-UIL e l'esecutivo della RSU si sono incontrati per ratificare i contenuti del nuovo contratto collettivo aziendale, su cui le Parti avevano raggiunto un'ipotesi di accordo in data 3 agosto 2016, dopo 5 mesi di negoziato.

Per espressa dichiarazione delle Parti, la necessità di procedere alla ratifica di un nuovo accordo nasce, oltre che dalla necessità di procedere al rinnovo del precedente contratto integrativo, scaduto in data 31 dicembre 2015, anche e soprattutto in virtù dell'esigenza di “rivedere completamente l'impianto [dell'accordo]”, in relazione ad una serie di istituti, tra i quali premi di risultato e benefit erogati ai dipendenti.

In relazione quest'ultimo punto, l'integrativo aziendale del 2016 non solo mantiene vivi istituti precedentemente previsti e diretti ad assicurare la cd. “conciliazione vita-lavoro” dei dipendenti, ma introduce altresì una sezione specifica denominata “Welfare

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 ottobre 2016, n. 32.](#)

aziendale” recante innovative previsioni volte ad un sostegno più incisivo del reddito dei lavoratori, in un’ottica di attenzione specifica al benessere dei dipendenti non solo dal punto di vista organizzativo ma altresì economico.

Dopo aver dichiaratamente condiviso i principi elaborati nel 2011 dal Ministero del lavoro e Parti Sociali in tema di conciliazione vita-lavoro, le parti firmatarie, nella sezione “Famiglia”, elencano una serie di istituti mediante i quali favorire una conduzione flessibile della prestazione lavorativa, sia in termini di orari che di luoghi di lavoro.

Preoccupandosi, in primis, della salute dei lavoratori, in particolar modo di quelli costretti a seguire “terapie salvavita”, si stabilisce di innalzare a dodici le ore annue di permesso retribuito per l’effettuazione di esami, visite mediche e/o controlli per il personale a tempo indeterminato affetto da patologie oncologiche.

Sempre in tema dei permessi, ma avendo questa volta a mente l’intera popolazione aziendale, i contraenti hanno ritenuto altresì opportuno evidenziare l’iter da seguire in sede di richiesta degli stessi, sottolineando che i permessi annui retribuiti a disposizione dei singoli lavoratori devono essere richiesti dagli interessati almeno 10 giorni prima dell’assenza programmata e potranno essere goduti “nel rispetto di un tasso di assenza contemporanea a tale titolo non superiore al 5 per cento dei lavoratori normalmente addetti al turno”.

Per quanto riguarda la conduzione flessibile dell’orario di lavoro, invece, l’Azienda si dichiara disposta a confermare quanto previsto in tema di part time nel precedente Accordo del 28/05/2004, in relazione ai requisiti ed alle modalità delle richieste. La parte

datoriale si dimostra inoltre favorevole a valutare ulteriori richieste di riduzione dell'orario, seppur stabilendo il limite, entro cui circoscrivere la forza lavoro ad orario ridotto, del 5% degli occupati a tempo indeterminato.

Nel prosieguo del nuovo contratto si richiamano, confermandone la vigenza, le disposizioni contenute nei precedenti accordi aziendali per quanto riguarda la cd "Linea ad orario differenziato" e la cd "Linea a sei ore", anch'esse "(...) istituite per andare incontro alle esigenze di conciliazione dei tempi del lavoro con i tempi della famiglia, di aumento graduale dell'età anagrafica, delle persona con disabilità e con ridotte attitudini lavorative". L'azienda, inoltre, si dichiara disposta a valutare la possibilità di applicare il cd "orario differenziato", con modulazione 8.00-11.30/12.00-16.30, non più solo alle "linee di montaggio" ma anche a postazioni singole di lavoro, seppur valutando preliminarmente la possibilità di tale concessione in relazione alle disponibilità di struttura e materiali.

Nella sezione "Lavoro agile (smartworking) – Telelavoro" le Parti firmatarie affrontano il tema della richiesta, ad oggi sempre più insistente, di una conduzione maggiormente flessibile della prestazione lavorativa anche in relazione ai luoghi ove la stessa viene svolta. Si pongono pertanto le basi per futuri progetti sperimentali, da attivarsi su richiesta dei singoli dipendenti, volti ad implementare modalità di esecuzione della prestazione in telelavoro, anche in un'ottica di "maggior responsabilizzazione, autonomia ed orientamento ai risultati delle persone coinvolte". A tal fine, le Parti concordano di incontrarsi periodicamente per monitorare "questo percorso di sperimentazione" e per "valutare eventuali interventi da effettuare in funzione di novità legislative e/o organizzative". Inoltre, le Parti, forse perché conscie delle difficoltà

interpretative ad oggi insite nel Disegno di Legge sul cd “smart-working”, si danno appuntamento, “a tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale della normativa [che lo disciplina]”, per costituire un Gruppo di Lavoro Paritetico che avrà il compito di analizzare e discutere dell’utilizzo di questo strumento in azienda, “in via sperimentale e per categorie definite del personale”.

A presentarsi, per certi versi, fortemente innovativa è la successiva sezione, denominata “Welfare aziendale”: a detta delle stesse Parti firmatarie, infatti, se istituti di sostegno alla famiglia hanno sempre costituito parte integrante degli accordi di secondo livello dell’azienda, ad essere parzialmente mutate sono, ad oggi, le esigenze stesse dei lavoratori. A causa delle difficoltà derivanti dall’evoluzione economico-sociale degli ultimi anni, questi ultimi si trovano sempre più di frequente in stato di bisogno, non solo dal punto di vista della conciliazione vita-lavoro, ma altresì per quanto attiene il raggiungimento di un reddito sufficiente a rispondere alle diverse esigenze della vita personale e familiare.

Per questo motivo, in piena conformità con quanto stabilito dall’art. 51, comma 2, lett. f), f-bis) e f-ter) TUIR – così come recentemente riformato dalla cd Legge di stabilità 2016 – è stato previsto di identificare un paniere di benefit (quali servizi di educazione ed istruzione, previdenza complementare ed assistenza ai familiari) che ciascun lavoratore potrà decidere di utilizzare, in quote diverse, in base a considerazioni meramente personali.

Sempre in linea con quanto stabilito dalla L.n. 208/2015, art. 1 comma 184, si richiama altresì la possibilità, posta in capo ai dipendenti, di decidere di convertire emolumenti ricevuti a titolo di “premi di risultato” in servizi di welfare, seppur nel rispetto dei limiti legislativamente stabiliti in materia.

Infine, l'accordo integrativo tratta del cd "buono spesa" stabilendo, a partire dal 2016, l'erogazione da parte aziendale di 250 Euro da spendere in generi alimentari o fruire mediante "buoni carburante". Detta erogazione, per concorde volontà delle Parti, viene tuttavia condizionata alla presenza di un redditività minima di bilancio dell'anno ("EBITDA>0"). In ossequio alla normativa di legge in materia, inoltre, viene ribadito il divieto di convertire in denaro il valore che l'azienda assegna ai dipendenti sotto forma di beni e servizi di welfare aziendale: di conseguenza "nel caso di eventuali valori residui in capo al dipendente, che quest'ultimo non sia riuscito ad utilizzare nel periodo consentito, così come nel caso in cui il dipendente non abbia validamente effettuato la scelta di quali beni/servizi richiedere all'azienda sulla base del valore complessivo assegnatogli", lo stesso perderà irrimediabilmente i valori inutilizzati.

Per concludere, le Parti sottolineano la circostanza per cui alcuni soggetti potranno risultare esclusi dal regime di favore – fiscale e contributivo – previsto per i fringe benefit "in virtù di specifiche restrizioni legali, fiscali o derivanti da contrattazioni collettive, individuali o da regolamenti aziendali": esemplificativamente, se un dipendente dovesse già godere dell'auto aziendale a titolo di fringe, verrà escluso dall'erogazione dei "buoni carburante" al fine di non fargli oltrepassare la soglia di esenzione di 258, 23 Euro prevista dal comma terzo dell'art. 51 TUIR.

Il welfare rivoluziona gli accordi di produttività*

di Emmanuele Massagli

Il Ministero del lavoro ha recentemente comunicato di avere ricevuto telematicamente 15.078 accordi di produttività stipulati nel corso del 2015 (11.003) e dei primi mesi del 2016 (4.075; la norma prevede il deposito dei contratti entro 30 giorni dalla sottoscrizione). Questi accordi permettono di applicare l'agevolata imposta sostitutiva del 10% ai premi di risultato entro il limite di 2.000 euro lordi (2.500 euro per le aziende che coinvolgono pariteticamente i dipendenti nell'organizzazione del lavoro) in favore di lavoratori con redditi da lavoro dipendente non superiori a 50.000 euro.

È indubbio che poco più di 4.000 contratti firmati nel 2016 sia un numero insoddisfacente, che meriterebbe di essere studiato dal Governo prima di azzardare un costoso innalzamento delle soglie detassate e dei redditi che ne possono beneficiare, come è allo studio dei tecnici del Ministero dello Sviluppo Economico. Molto più incoraggiante è invece il conteggio dei contratti che prevedono una qualche misura di welfare, 2.626, ovvero il 17%

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33](#), e in [Boll. speciale ADAPT, 20 ottobre 2016, n. 11](#).

del totale, ma, soprattutto, il 65% di quelli sottoscritti nel 2016. La statistica non è arbitraria: la riforma del welfare aziendale è vigente dal primo gennaio di quest'anno; è perciò ragionevole ipotizzare che la maggior parte di questi accordi sia stato negoziato nei primi mesi dell'anno. In altre parole, il welfare aziendale pare riscuotere successo, forse ancor più che il tradizionale premio monetario.

In effetti, se correttamente costruito, un piano di welfare è una soluzione vantaggiosa tanto per il dipendente (che riceve una serie di servizi di valore decisamente più elevato di quello che sarebbe stato il premio liquido, tassati zero) quanto per l'impresa (che sugli stessi servizi non paga istituti contrattuali e contributi). La chiave di volta è da ricercarsi nella ragione di fondo che convince l'impresa a percorrere questa strada: se è una banale tecnica di riduzione dei costi, la politica di welfare è destinata a fallire; al contrario, se diventa una moderna leva di gestione del personale, motivazione e riconoscimento delle persone (e, quindi, incremento della produttività), allora può sviluppare tutti i suoi effetti, benefici tanto alla singola impresa quanto all'intera economia.

L'ultima parola spetta ora al Governo, che deve decidere se continuare a scommettere su questo "moltiplicatore" di competitività o se sacrificarlo per tornare al caro, vecchio, ma anche inefficace, premio di produttività in busta paga.

Gruppo Menarini: premio di partecipazione, ferie solidali e welfare nel nuovo integrativo*

di Giovanni Pigliararmi

Il Gruppo Menarini è il primo gruppo farmaceutico italiano nel mondo che si occupa di produzione, distribuzione, ricerca e informazione scientifica sui farmaci. Attualmente, l'azienda conta 14 stabilimenti produttivi in diversi paesi, di cui 5 solo in Italia. L'innovazione, attraverso la ricerca e lo sviluppo di nuovi farmaci, e la crescita sono gli obiettivi che hanno portato al rinnovo dell'Accordo integrativo siglato in data 15 settembre 2016 tra i rappresentanti delle società del Gruppo e le organizzazioni sindacali Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil, rappresentate dai segretari regionali, territoriali, nonché dai rappresentanti sindacali unitari operanti nelle diverse realtà aziendali.

Il rinnovo dell'integrativo tratta diverse tematiche, tra cui salute e sicurezza, formazione, ferie, premio di partecipazione e welfare. Prima di analizzare le novità introdotte, è opportuno sottolineare che anche la struttura delle relazioni industriali nel Gruppo è stata oggetto di modifiche. Le Parti, infatti, al fine di promuovere

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 ottobre 2016, n. 33.](#)

una più efficace e proficua gestione delle relazioni industriali, hanno costituito il Coordinamento Nazionale, un organismo volto a raccogliere le informazioni concernenti gli obiettivi economici aziendali e la negoziazione di secondo livello. Il Coordinamento, composto dai rappresentanti delle segreterie nazionali e territoriali delle organizzazioni sindacali nonché dai rappresentanti sindacali unitari, avrà altresì lo scopo, attraverso degli incontri periodici con la direzione aziendale, di monitorare l'andamento dei parametri in base ai quali verrà erogato il premio di partecipazione per il prossimo biennio.

L'intesa istituisce, inoltre, un osservatorio aziendale composto da nove membri scelti tra i rappresentanti sindacali unitari, che avrà il compito di monitorare l'andamento del mercato farmaceutico e le politiche del Governo in ambito sanitario. Data l'attuale espansione del Gruppo anche all'estero, è stata ipotizzata la costituzione di un Comitato Aziendale Europeo (istituito dalla direttiva europea 94/45/CE per l'informazione e la consultazione transnazionale dei lavoratori dipendenti dei gruppi delle imprese operanti a livello comunitario). Le relazioni industriali "di sito" si dovranno occupare principalmente di problematiche locali, e cioè di flessibilità, orario di lavoro, turni ed organizzazione del lavoro, fatta eccezione per le ferie.

L'Accordo integrativo, infatti, prevede che per tutti i lavoratori sarà possibile fruire delle ferie "in modalità solidale". Il D.lgs. n. 151/2015, in attuazione della legge delega n. 183/2014 (c.d. Job Act), ha introdotto una disposizione (art. 24) che consente ai lavoratori dipendenti dallo stesso datore di lavoro che svolgono mansioni di pari livello e categoria, la cessione dei riposi e delle ferie ai colleghi. Si tratta di un meccanismo di solidarietà tra dipendenti della stessa azienda che ha la finalità di aiutare un lavo-

ratore ad assistere un figlio minore che, per le particolari condizioni di salute, necessita di cure costanti.

La misura, le condizioni e le modalità per l'effettiva possibilità di disporre la cessione sono affidate ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. È opportuno ricordare che la cessione di ferie e riposi è consentita ma con esclusione del periodo annuale di ferie retribuite, non inferiore a quattro settimane, e dei giorni minimi di riposo stabiliti dal D.lgs. n. 66/2003. Di conseguenza, la cessione con riferimento alle ferie potrà avere ad oggetto soltanto i giorni disponibili, ovvero quelli previsti dal CCNL in aggiunta al periodo minimo legale di ferie di quattro settimane.

Per quanto concerne l'ambito della salute e della sicurezza, l'Accordo ha istituito una giornata annuale dove tutti i responsabili della sicurezza del Gruppo (rispettivamente RLSSA per i lavoratori e RSPP per il datore di lavoro) si riuniranno per confrontarsi su questa tematica.

Anche la formazione è stata ritenuta strategica dalle Parti, in quanto strumento utile a mantenere alta la competitività dell'azienda. L'Accordo prevede così l'attuazione di progetti formativi, finanziati dai fondi interprofessionali. Entro il 2017, la direzione aziendale e le segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali si incontreranno per definire un piano formativo e le modalità di finanziamento dei progetti.

In materia retributiva, le Parti hanno stabilito che il premio di partecipazione sarà calcolato esclusivamente su due parametri: la redditività e la produttività. L'indice di redditività sarà costituito dal rapporto ottenuto tra reddito operativo lordo (costituito dalla

differenza tra i ricavi e costi sostenuti dall'impresa nello svolgimento delle attività ordinarie) e il fatturato aggregato (cioè la somma dei fatturati delle società appartenenti al Gruppo Menarini ed operanti in Italia). Diversa invece è la modalità di calcolo della produttività in quanto l'Accordo prevede che il relativo indice sarà individuato e concordato in ogni azienda componente del Gruppo, sito produttivo o divisione autonoma tenendo conto delle esigenze locali.

L'assiduità individuale sul posto di lavoro, valutato dalle Parti come "uno dei fattori principali per il conseguimento del risultato economico dell'Azienda", costituisce un parametro utile all'aumento o meno dell'importo del premio maturato da ogni singolo lavoratore. L'Accordo prevede infatti che l'importo del premio potrà crescere o decrescere in base alla frequenza dei periodi di malattia e della durata della stessa (escluso i ricoveri ospedalieri e i giorni dedicati a particolari tipi di terapie). Il premio non sarà corrisposto ai lavoratori e/o lavoratrici che si trovino a) in aspettativa; b) in maternità (per il periodo di astensione facoltativa); c) in Cassa Integrazione Guadagni ordinaria e straordinaria; d) in periodi di solidarietà superiori a due settimane.

L'importo del premio di produttività, che comprende anche il c.d. premio presenze, è pari a euro 1.200 per tutta la durata dell'Accordo, senza essere assoggettato a rivalutazione. Tale somma sarà erogata nel mese di luglio successivo all'anno di riferimento e solo il personale assunto con rapporto di lavoro subordinato potrà accedere a tale emolumento. Il premio spetta anche al personale dell'Azienda che ha avuto accesso al trattamento pensionistico: in questo caso, l'importo sarà parametrato ai mesi effettivi in cui è stata resa la prestazione di lavoro. Il criterio

dell'effettività vale anche per: a) i rapporti di lavoro avviatisi nel corso dell'anno di riferimento; b) per i lavoratori part-time, considerando le ore di lavoro effettive.

Sulla scorta degli incentivi fiscali previsti dalla Legge di Stabilità per l'anno 2016, è stata infine prevista la possibilità per i lavoratori che percepiscano un reddito non superiore a euro 50.000 lordi annui, di convertire una parte del premio di partecipazione in strumenti di welfare tra cui, servizi di istruzione, servizi di assistenza ai familiari o anziani non autosufficienti, buoni spesa e buoni carburante. Inoltre, per l'anno 2017, il Gruppo erogherà a tutti i lavoratori dipendenti unflexible benefit, un bonus non monetizzabile di 310 euro per le categorie A e B e di 180 euro per tutte le altre categorie, da poter spendere nell'ambito dei medesimi servizi. Il bonus (denominato nell'Accordo "quota di welfare aziendale") spetterà nella misura del 100% a tutti i lavoratori subordinati che abbiano maturato più di sei mesi effettivi di servizio alla data del 1° gennaio 2017; mentre spetterà nella misura del 50% a quei lavoratori che alla medesima data abbiano maturato tra i tre e i sei mesi di servizio.

Conciliazione e welfare nel nuovo integrativo Philip Morris*

di Irene Costenaro

A valle di una serie di “rilevanti investimenti”, nonché in un’ottica di evoluzione complessiva della produzione ed incremento atteso dell’occupazione, Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna S.p.a., con il supporto di Unindustria Bologna, e le RSU, assistite da Filctem-Cgil e Femca-Cisl, in data 21 settembre 2016 hanno concordato il rinnovo del contratto integrativo aziendale.

Nello specifico il contratto in commento -che, per le materie ivi trattate, sostituirà i precedenti accordi applicati in azienda -è destinato agli stabilimenti di Zola Predosa e di Valsamoggia-Crespellano, aree prevalentemente interessate dagli interventi organizzativi sopra richiamati.

Le Parti contraenti peraltro, già in Premessa, manifestano chiara consapevolezza circa la necessità di affiancare ai programmi d’iniziativa aziendale ulteriori misure, volte tra le altre cose ad aumentare il grado di partecipazione dei lavoratori, la loro for-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 ottobre 2016, n. 34.](#)

mazione continua nonché il raggiungimento di una maggior conciliazione vita-lavoro.

L'attenzione riservata dall'azienda al conseguimento del miglior working-life balance possibile per i propri dipendenti è, in realtà, chiara fin dal principio: infatti, nell'analizzare le turnistiche predisposte negozialmente al fine di seguire al meglio i processi della produzione, si rinviene, in apertura, la previsione per cui è posta in capo al responsabile di dipartimento (in accordo, comunque, con la direzione aziendale) la facoltà di scegliere quale, tra gli orari previsti, andrà attuato all'interno della propria area “[tenendo conto] delle esigenze espresse dai dipendenti”.

Appare inoltre apprezzabile la disposizione “Tutele particolari”, che manifesta una non trascurabile sensibilità aziendale nei confronti delle esigenze di quei dipendenti che, adibiti a turnistiche notturne, presentino “particolari difficoltà personali e familiari”: invero, al punto 5.5. viene concordata “la non obbligatorietà di tale regime di orario per uno dei genitori con figli a carico di età pari od inferiore ad anni sei”; la Parte datoriale, peraltro, si dichiara inoltre disposta a valutare “con riguardo” casi di acclamate problematiche e di particolari condizioni evidenziate dai dipendenti, anche nei casi di lavoratori adibiti al cd “ciclo continuo”.

Il tema della flessibilità nello svolgimento della prestazione lavorativa viene altresì trattato (ed approfondito) nella sezione denominata “Welfare aziendale”, ove vengono riunite tutte le disposizioni attinenti i beni e servizi offerti ai dipendenti al fine di “facilitarne” la vita lavorativa e familiare: nella sezione “Part time”, l'Azienda si dichiara infatti apertamente disposta, “nel caso di esigenze familiari e di salute, nonché per i periodi di inserimento scolastico dei figli” a valutare – nel rispetto delle proprie esigenze

di carattere tecnico, produttivo ed organizzativo – “(...) richieste di trasformazione temporanea o permanente del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (in tutte le sue forme)”; inoltre, in caso di “gravi e comprovate esigenze personali”, l’Azienda si rende altresì disponibile a “valutare possibili soluzioni individuali, anche mediante cambi di mansione o reparto”.

Altro moto d’apertura della Parte datoriale nei confronti delle esigenze personali dei lavoratori si rinviene nella sezione dedicata allo “Smart working”, sebbene la possibilità di applicare operativamente tale modalità flessibile della prestazione lavorativa venga condizionata alle direttive di futura emanazione da parte dal Gruppo Philip Morris, nonché subordinata, ab origine, ad una valutazione di compatibilità dello strumento con “l’organizzazione generale del lavoro”.

Permessi specifici, invece, per la precisione nella misura di quattro in un anno, andranno concessi ai “genitori con figli fino a 14 anni d’età”, in caso di “(...) malattia del figlio certificata da un medico del servizio sanitario nazionale”.

Proseguendo nella disamina della sezione dedicata al Welfare, è inoltre possibile rinvenire disposizioni che, più specificamente, attuano il recepimento delle novità introdotte dalla cd. Legge di Stabilità 2016: in ossequio a quanto stabilito dal (riformato) art. 51, comma 2, lett. f-bis) del TUIR, infatti, viene previsto un contributo mensile ai “genitori con figli frequentanti asili nido e scuole materne dell’infanzia”, pari al 50% della retta e “comunque non superiore ad Euro 150,00 mensili”. Viene inoltre opportunamente specificato che tale rimborso, in ossequio al dettato normativo, verrà comunque subordinato alla presentazione di “idonea documentazione”.

Pur senza apporre la medesima precisazione, che si presume comunque tacitamente riproposta, il nuovo contratto integrativo prevede anche l'erogazione di 60 Euro mensili ai genitori di figli che intendano partecipare a "campi estivi". Si chiarisce espressamente, peraltro, che nel caso di "genitori entrambi dipendenti dell'azienda" la corresponsione degli importi esaminati – sia nel caso dei rimborsi per le scuole d'infanzia che per la frequenza di campi estivi – potrà essere richiesta soltanto da uno di essi.

Più generica, ma comunque rilevante, è la sezione "Convenzioni", ove si manifesta l'intenzione della ditta a stipulare, per il futuro, accordi con esercizi commerciali utili all'acquisto agevolato di beni e servizi da parte dei dipendenti.

Pregevole senz'altro anche l'attenzione rivolta alla salute dei dipendenti, ravvisabile al punto "Lavanderia divise": invero, al fine di accertarsi che eventuali residui di materiali potenzialmente nocivi per la salute dei lavoratori vengano adeguamenti eliminati, l'azienda si preoccupa di gestire in prima persona i "lavaggi necessari" degli indumenti, procedendo alla loro sanificazione e vietando altresì ai lavoratori di eseguire in autonomia l'attività in questione.

Andando oltre, largamente disciplinata nell'accordo è la previsione della concessione, da parte della ditta, di un totale di 13 borse di studio a favore dei figli dei dipendenti, di importo variabile, a seconda del livello d'istruzione raggiunto dal discente e del reddito complessivo della famiglia. Va detto, tuttavia, che tale erogazione non costituisce in realtà una novità per l'operato aziendale, dal momento che, nell'articolato disciplinante le "Borse di studio", viene recepito quanto pattuito nei precedenti accordi del

2012 e 2013, quanto a criteri seguiti per la corresponsione degli emolumenti.

Ciò che, probabilmente, appare di maggior interesse in merito al punto in commento sono due previsioni ulteriori: da un lato, infatti, risulta apprezzabile l'attenzione dedicata dalle Parti contraenti al territorio locale in cui s'insediano le sedi produttive dell'azienda, manifestata nella previsione per cui “nell'eventualità in cui non tutti i fondi destinati alle borse di studio vengano erogati, l'azienda valuterà l'opportunità di versare la rimanente quota non utilizzata a strutture scolastiche del territorio (...) per l'acquisto di materiale didattico”; dall'altro, appare lodevole l'attenzione dedicata ai cd “soggetti deboli”, palesata nel punto ove viene previsto di riservare tre borse di studio ai figli dei dipendenti affetti da disabilità.

A dire il vero, i contraenti manifestano una particolare sensibilità nei confronti anche di altre categorie generalmente poco considerate negli integrativi aziendali: ci si riferisce alla sezione “Diritti individuali”, la quale si presenta in un certo senso “innovativa” nel prevedere l'estensione dei diritti legislativamente e contrattualmente previsti – “anche con riguardo a welfare (...), congedi parentali, congedo matrimoniale e tutela della genitorialità” – anche ai “conviventi ex lege”.

Ampliamento, evoluzione (e mutazione) del welfare aziendale nella Legge di Stabilità 2017*

di Emmanuele Massagli

Un intero articolo della prossima Legge di Stabilità sarà dedicato a “Premio di produttività e welfare aziendale”.

Per quanto concerne il primo argomento, è da tempo conosciuto il piano del Ministro Calenda, al quale è da ascrivere la paternità dell’innalzamento del premio detassato a 3.000 euro (4.000 nelle imprese ove è attiva una qualche forma di partecipazione) per redditi fino a 80.000 euro (era 50.000 la soglia dello scorso anno). Se da una parte è evidente l’ampliamento della norma rispetto ai limiti attuali, dall’altra non è esente da critiche una misura costosa che viene incontro alle esigenze delle sole grandi imprese, le uniche che erogano premi collettivi di questa entità, e che carica sulla collettività (bilancio pubblico) la detassazione dei premi rivolti a fasce di popolazioni piuttosto ricche nel mercato del lavoro italiano, in buona parte quadri e dirigenti.

Più interessante è la seconda metà della rubrica del titolo, che sancisce l’ingresso nella normativa italiana della espressione “wel-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36.](#)

fare aziendale”. Terminologia sempre più utilizzata, non solo tra gli addetti ai lavori, sebbene legislativamente non identificata. In questa categoria si può ricomprendere un più o meno ordinato miscuglio di disposizioni fiscali (articolo 51 commi 2 e 3 del TUIR innanzitutto), lavoristiche (regolazione dei premi di risultato) e prassi contrattuali (capitoli dedicati al welfare dei contratti collettivi, accordi di secondo livello). Il Legislatore non pare comunque interessarsi alla definizione, bensì, entrando in medias res, tratta sotto questo cappello terminologico la possibilità di superare i limiti di contribuzione alle forme pensionistiche complementari e di assistenza sanitaria, nonché il valore delle azioni distribuite ai dipendenti, quando lo sfioramento derivi dalla destinazione a questi istituti del premio di produttività decisa dal lavoratore.

Sempre nell’ambito del welfare aziendale rientra l’ulteriore modifica dell’articolo 51, comma 2 del TUIR operata mediante l’inserimento nell’elenco di prestazioni detassabili dei premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza o il rischio di malattie gravi, erogate dalle imprese ai propri dipendenti. Sarebbero infine ricompresi nell’esclusione dal reddito di lavoro anche i sussidi occasionali concessi dal datore di lavoro in ragione di rilevanti esigenze personali e familiari del singolo lavoratore.

Le novità presentate, se confermate, segneranno un ulteriore passo del nostro ordinamento verso l’affermazione del welfare come materia centrale della contrattazione nazionale (in questo senso è da leggersi anche la proposta di rinnovo presentata da Federmeccanica a fine settembre) e decentrata, territoriale e aziendale. Lo stesso welfare si afferma, inoltre, come leva da azionare per incentivare la produttività ed incrementare, quindi, la competitività delle imprese.

Il “welfare aziendale” non è più, quindi, l’insieme dei “benefici di utilità sociale” gratuitamente concessi dall’imprenditore illuminato ai propri dipendenti, ma un fattore economico, l’oggetto di uno scambio che può portare vantaggio tanto all’impresa quanto ai lavoratori. Questo processo di “economicizzazione” del welfare, che procede disordinatamente, ma ad alta velocità, apre un nuovo filone di ricerca degli studi sul rapporto di lavoro, che necessita di aggiornate (e nuove) categorie scientifiche e disciplinari perché il fenomeno sia compreso, senza banalizzazioni, dogmatismi o demonizzazioni.

Il wellness at work: verso una nuova visione di sostenibilità al lavoro*

di Fabiola Silvaggi

Con l'avvento del prossimo convegno internazionale “Futuro del lavoro: una questione di sostenibilità – Un confronto interdisciplinare e in chiave comparata tra studiosi, operatori e pratici”, organizzato dalla Scuola di dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro, promosso da ADAPT (Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e sulle Relazioni Industriali) e dall'Università di Bergamo, questo focus tematico si propone l'obiettivo di analizzare uno degli argomenti che caratterizzeranno tale evento: il wellness at work come strumento di sostenibilità al lavoro.

In modo particolare, esso vuol essere una riflessione sintetica sui cambiamenti demografici attuali e, conseguentemente, sulle condizioni salutari della forza lavoro, con lo scopo di individuare quali aspetti siano più adeguati a gestire la presenza o il ritorno in attività.

Ai fini di tale proposito, si cercherà, dapprima, di contestualizzare l'argomento attraverso una sintetica analisi delle principali evidenze europee e nazionali, passando, successivamente, a inqua-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 31 ottobre 2016, n. 36.](#)

drare il *wellness at work* nella sua connotazione sociale e organizzativa nelle politiche di promozione e prevenzione alla salute.

Posizione del problema. La questione che ci poniamo ad approfondire non può non considerare, innanzitutto, la diminuzione del numero di persone che entreranno a far parte della forza lavoro nei prossimi 10 anni: nell'Unione Europea, per esempio, si osserva che la fascia d'età compresa tra 55 e 64 anni aumenterà di circa il 16,2% (9,9 milioni) tra il 2010 e il 2030, mentre tutte le altre fasce d'età diminuiranno dal 5,4% (40-54 anni) al 14,9% (25-39 anni) (Cfr. Valeria Rey, Giancarlo Sozi, Maria Castriotta, *Lavorare negli anni della maturità*, Inail, 2013).

Questa proiezione sta già determinando – e sarà ancor di più evidente nei prossimi anni – due principali cause interdipendenti: la prima relativa all'innalzamento dell'età di pensionamento rispetto al progressivo prolungamento della speranza di vita e la seconda relativa alla probabilità di incorrere in patologie croniche durante l'età lavorativa.

Evidenti diverranno, pertanto, le conseguenze politiche, economiche, sociali e lavorative di tale fenomeno, soprattutto per i Paesi Industrializzati come l'Italia, in cui il suddetto cambiamento risulta essere più accentuato: si stima, infatti, che quasi un italiano su due (46,9%) ha indicato di essere affetto da almeno una patologia cronica (Cfr. Istat, *Le dimensioni della salute in Italia*, 2015, p. 58).

Si inizia così a considerare la presenza di un cospicuo numero di persone con capacità di lavoro parziale che verrà valutata dagli attuali sistemi di welfare, e conseguentemente dalle imprese, non più in grado di lavorare, anche là dove non sarebbe necessario (Cfr. OECD, *Sickness, Disability and Work Keeping On Track*

In *The Economic Downturn*, OECD Background Paper, Paris, 2009, p. 10).

Siffatto presupposto deriva dall'adozione, da parte dei sistemi di protezione sociale odierni, di trattamenti di invalidità civile o assegni di cura e assistenza che, regolarmente sono rimessi al giudizio medico, e che conducono a una uscita anticipata dal mercato del lavoro (Cfr. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giapichelli 2013, cap. XI)

Si registra, in realtà, in parecchi Stati membri, un numero più elevato fra coloro che ricevono assegni di invalidità o lasciano permanentemente il lavoro per motivi di salute rispetto al numero di coloro che non sono occupati per altri motivi (Cfr. Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Impiego e disabilità: strategie per il ritorno al lavoro*, Foglio informativo, 2009, pp.1-2).

Nonostante queste evidenze inducono crescenti preoccupazioni a livello europeo e nazionale, la realizzazione di strategie efficaci che potrebbero essere messe in campo per continuare ad occupare persone affette da malattie croniche o disabilità si dimostra ancora di scarsa validità (Cfr. S. Autieri, F. Silvaggi, *Buone prassi in materia di reinserimento delle persone con disabilità: schede di sintesi*, in *Bollettino ADAPT*, 6 Ottobre 2014.).

A livello nazionale, il sistema civilistico della sospensione della prestazione di lavoro si è dimostrato negli anni non pienamente adeguato alla gestione di malattie complesse come quelle croniche, inducendo il malato cronico all'abbandono prematuro dell'attività lavorativa, anche laddove sussistono particolari esigenze di adeguamento dei vincoli contrattuali di lavoro (Cfr. Osservatorio sulla condizione assistenziale dei malati oncologici, *4 Rapporto sulla condizione assistenziale dei malati oncologici*, FAVO, 2012, p. 48-50).

Tra i tanti, la questione relativa alla conciliazione tra i tempi di lavoro con le cure mediche che ha intravisto, in prima istanza, una risoluzione, se pur contenuta, nella Legge 10 dicembre 2014, n. 183, comma 4, art.6.

Un decisivo passo in avanti è rappresentato dal nuovo modello di lavoro, c.d. lavoro agile, in cui il concetto di presenza in azienda non diviene elemento essenziale, ma piuttosto il contributo del lavoratore al raggiungimento dell'obiettivo.

Tuttavia, va comunque precisato, gli effetti nocivi (burn-out e disturbi di natura psichica) che questo nuovo modello potrebbe provocare, a causa della possibilità di essere raggiunti in qualunque momento e in qualunque luogo, risolvibile potenzialmente attraverso il diritto alla disconnessione.

Non tutte le aziende però hanno colto le potenzialità di questo nuovo assetto organizzativo rendono più problematica l'attuazione di una nuova visione del lavoro in un ambito complesso come quello della salute.

Il wellness at work nelle politiche di promozione e prevenzione alla salute. In letteratura, il concetto di wellness at work è stato negli anni oggetto di mutevoli definizioni per le diverse variabili multidimensionali che sono in grado di determinarlo e/o influenzarlo, sia a livello individuale che organizzativo.

A livello nazionale, solo da pochi anni, si è arrivati a riconoscere una definizione, apparentemente univoca del termine: «un insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la dinamica della convivenza nei contesti di lavoro, promuovendo, mantenendo e migliorando la qualità della vita e il grado di benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative» (Cfr. F. Avallone, A. Paplomatas, Salute organizzativa, Psicologia del benessere nei contesti lavorativi, Raffaello Cortina Editore, 2005, p. 11).

La qualità complessiva della vita lavorativa, infatti, è condizionata da una serie di aspetti che non si riducono a garantire la sicurezza e la salubrità degli ambienti lavorativi, ma contribuiscono a far sì che la persona che lavora si senta rispettata nei suoi diritti di uomo e di lavoratore.

Si tratta in altri termini di tenere in considerazione la grande trasformazione in atto sui modi di lavorare e produrre che incidono sul concetto di lavoratore e sulle sue capacità lavorative in un contesto di crescente invecchiamento della forza-lavoro (Cfr. M. Tiraboschi, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, ADAPT Labour Studies, e-Book series, n. 36/2015, p. 38).

In un'ottica di miglioramento delle condizioni di salute dei lavoratori, questo concetto si materializza attraverso attività di *wellness* legate alla conciliazione dei tempi di cura con gli orari di lavoro (*work/health/life-balance*), alla riduzione della discriminazione da parte dei colleghi nei confronti di un collega malato, al reinserimento graduale dopo o durante le cure mediche e al superamento del fenomeno del *presentismo*.

I benefici che tali iniziative possono offrire sono di grande rilevanza: da parte datoriale, esse possono presentare, nel medio-lungo periodo, buone opportunità in termini di ritorno di immagine, di fidelizzazione dei dipendenti, di maggior produttività, di diminuzione dell'assenteismo e delle richieste di congedi e permessi e degli effetti nocivi ridotti del *presentismo*; da parte dei lavoratori, esse possono ridurre le spese sanitarie e incidere sulla minor probabilità di incorrere in rischi psicosociali, ad esempio in *stress lavoro-correlato* e in patologie ad esso correlate.

Tuttavia, numerose sono, ad oggi, le difficoltà di implementazione delle stesse che riguardano le condizioni di fattibilità e operatività delle misure. Tra i tanti, la crisi economica e finanziaria de-

gli ultimi anni che ha intaccato i bilanci aziendali e le dimensioni ridotte delle aziende che costituiscono, per la maggior parte, il tessuto imprenditoriale italiano, in cui l'adozione di tali iniziative si presenta di particolare complessità.

Da quanto descritto sull'argomento, emerge chiaramente come l'evoluzione dei cambiamenti demografici della popolazione sta incidendo sul mercato del lavoro.

Proprio per tale motivo, a mio avviso, il ruolo ricoperto dal luogo di lavoro diviene essenziale, non solo come spazio architettonico destinato alla produzione e/o ai servizi, ma, soprattutto, come setting educativo e formativo sia per la trasmissione di comportamenti salutari nei confronti dei dipendenti sia per la gestione e il mantenimento di una forza lavoro, apparentemente meno produttiva, come quella in condizioni di salute cronica.

Questo può accadere laddove sia presente una consapevolezza matura che riconosca nella forza lavoro in salute e pienamente motivata il primo investimento da compiere, ma, anche, attraverso la presenza di un sistema di relazioni industriali capace di passare dall'etica del profitto all'etica del sociale, e, nel caso della salute, all'identificazione della stessa come bene capitale, al fine di mettere in campo politiche di welfare che pongano al centro la persona e i suoi bisogni, migliorando l'esperienza della malattia e il rapporto con la propria realtà professionale.

PMI e welfare: quali regole per il regolamento?*

di Daniele Grandi e Agnese Moriconi

A seguito delle modifiche normative effettuate dal Legislatore con la Legge di Stabilità 2016 (l. 208/2015) e con il Decreto Interministeriale 25 marzo 2016 – relativo alla tassazione agevolata dei premi di produttività e delle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili di impresa – il 2016 è l'anno del welfare aziendale.

A tal proposito, un primo riscontro è stato fornito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che il 15 settembre scorso ha comunicato, con riferimento allo stesso mese, che delle 15.078 dichiarazioni di conformità redatte secondo l'articolo 5 del DM 25 marzo 2016 – di cui 11.003 riferite a contratti sottoscritti nel 2015 – 2.626 prevedono misure di welfare aziendale.

La possibilità di convertire premi di produttività in benefit, l'estensione del beneficio fiscale anche al welfare aziendale contrattato e il ricorso ai voucher per l'erogazione dei servizi, sono i tre elementi che hanno destato l'interesse delle aziende e che hanno contribuito ad aggiornare un tema caratterizzato da una

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 novembre 2016, n. 37.](#)

normativa risalente nel tempo, nonostante i veloci sviluppi socio-economici e la rilevanza (anche mediatica) assunta dal tema tra gli addetti ai lavori.

Tuttavia, a fronte di una rapida implementazione generale del welfare soprattutto nelle grandi imprese, per la sua diffusione all'interno delle PMI permangono alcune importanti complessità. Il loro percorso di avvicinamento al tema del welfare aziendale per come “normativamente” previsto è irto di insidie.

Le difficoltà sono numerose: dalla diffidenza verso uno strumento che porta ad allocare risorse ulteriori alla voce “costi del personale”, alla necessità di adottare in azienda una visione strategica nella gestione delle risorse umane; dalla riluttanza delle PMI ad addentrarsi nei meandri di una complessa normativa fiscale alla resistenza rispetto alla necessità di dialogo con il sindacato soprattutto quando – come spesso accade nelle PMI – il sindacato in azienda non c'è.

Per tutte queste ragioni nelle aziende di piccole e medie dimensioni sono raramente rinvenibili pratiche e iniziative dai contenuti e dalle finalità analoghe a quelle del welfare aziendale, così per come inteso dalla letteratura; si tratta perlopiù di atti informali e destrutturati.

Nonostante il percorso per il radicamento del welfare aziendale anche tra le PMI sia ancora molto lungo, con la scorsa Legge di Stabilità è stato introdotto uno strumento che, a ben vedere, possiede il potenziale per agevolarne la diffusione anche in questo segmento di imprese.

Ci si riferisce alla possibilità di introdurre un piano di welfare attraverso la predisposizione di un regolamento aziendale, soluzio-

ne che dovrebbe anche garantire il mantenimento della piena deducibilità delle spese.

La definizione dello strumento e il suo funzionamento si desumono dalla lettura combinata dell'art. 51, c. 2, lett. f e dell'art. 100, c. 1, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR). Infatti, da un lato, l'art. 51, c. 2, lett. f, così come riformato dalla Legge di Stabilità 2016, statuisce che non concorrono a formare reddito di lavoro dipendente «l'utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti dal datore di lavoro volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti e ai familiari indicati nell'art. 12 per le finalità di cui al comma 1 dell'art. 100 [educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto]», estendendo, dunque, il beneficio fiscale conseguente (detassazione per il lavoratore e decontribuzione per il datore di lavoro) alle misure per le predette finalità anche nel caso in cui queste non vengano implementate come mera erogazione volontaria da parte del datore di lavoro (come accadeva in precedenza).

Dall'altro, l'art. 100, c. 1 del TUIR, continua a statuire che «le spese relative ad opere o servizi utilizzabili dalla generalità dei dipendenti o categorie di dipendenti volontariamente sostenute per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto, sono deducibili per un ammontare complessivo non superiore al 5 per mille dell'ammontare delle spese per prestazioni di lavoro dipendente».

Quello delineato dal Legislatore è, quindi, un quadro che presenta due trattamenti fiscali differenziati in termini di deducibilità: uno relativo alle spese volontariamente sostenute e limitato al 5

per mille dell'ammontare delle spese per prestazioni di lavoro dipendente; un altro per le spese sostenute in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, per le quali vige la piena deducibilità.

Ne deriverebbe la possibilità per le imprese di strutturare un sistema di welfare aziendale attraverso un proprio regolamento interno con due evidenti vantaggi. Primariamente, ciò consentirebbe di gestire il welfare con più agilità e in maniera più aderente rispetto alle esigenze e le risorse aziendali, senza dover necessariamente affrontare un dialogo con il sindacato, peraltro talvolta assente e comunque spesso non sufficientemente preparato ad affrontare tale tematica e più “a suo agio” nella contrattazione di voci retributive e/o assetti organizzativi.

Sotto un secondo punto di vista, le imprese potrebbero più agilmente ricorrere ad uno strumento semplice come il regolamento aziendale, a fronte di una ben più complessa contrattazione collettiva aziendale, senza dover rinunciare al contempo alla piena deducibilità delle spese e alla decontribuzione dei valori erogati come retribuzione.

Tuttavia, sul punto è intervenuta l'Agenzia delle Entrate, la quale, con la Circolare del 15 giugno 2016, ha sottolineato che «la erogazione dei benefit in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento che configuri l'adempimento di un obbligo negoziale determina la deducibilità integrale dei relativi costi da parte del datore».

La presente precisazione appare tutt'altro che esente da dubbi interpretativi, poiché pare condurre, ai fini della piena deducibilità

delle spese, ad una nozione di regolamento aziendale quale adempimento di un obbligo negoziale.

Il regolamento aziendale è generalmente definito come un insieme di disposizioni predisposte unilateralmente dal datore di lavoro – in attuazione dei diritti e dei poteri derivanti dal combinato disposto degli artt. 2086 e 2104 c.c. – che afferiscono all'organizzazione tecnica del lavoro. Rispetto all'effettiva natura giuridica del regolamento aziendale, non è possibile individuare un orientamento univoco neanche da parte della giurisprudenza.

Tuttavia, alcune interpretazioni hanno ritenuto il regolamento aziendale assimilabile ad una disposizione contrattuale collettiva – benché frutto di volontà unilaterale del datore di lavoro – in quanto finalizzato ad assicurare uniformità di trattamento a tutti i lavoratori interessati ed in quanto appartenente alla categoria delle c.d. “fonti sociali”, al pari dei contratti collettivi (Cass. S. U. 20/11/2007, n. 26107; Cass. 20/05/2004, n. 9626; Cass. 10/11/2000, n. 14606; Cass. 06/04/1989, n. 1659, in Not. giur. lav., 1989, 380; Cass. 24/06/1983, n. 4333, in Giur. it., 1984, I, 1, 1148).

Alla luce di quanto appena descritto, appare quantomeno ambigua la configurazione – suggerita dall'Agenzia delle Entrate nella sua circolare – di un regolamento che rappresenti “l'adempimento di un obbligo negoziale”. Infatti, sebbene quanto ad efficacia ed effetti non siano mancate le interpretazioni volte a identificare il regolamento aziendale con un contratto collettivo, è indubbio che esso rimanga espressione della libera volontà unilaterale del datore di lavoro, e non consegua ad alcun tipo di “coercizione” negoziale.

Pertanto, la precisazione effettuata dall’Agenzia dell’Entrate pare creare una strada interpretativa in qualche modo parallela a quella che deriva dalla lettura del solo dettato normativo.

Infatti, se si tiene in considerazione quanto riportato dall’Agenzia delle Entrate, si può arrivare ad una duplice lettura del sistema sulla deducibilità delle spese di cui all’art. 100 TUIR, basata sulla “natura” del regolamento aziendale: se esso è atto “volontario” del datore di lavoro, allora la deducibilità sarà realizzabile nei limiti del 5 per mille delle spese per prestazioni di lavoro dipendente; se, invece, il regolamento è esecuzione di un obbligo negoziale, allora le spese sostenute dal datore di lavoro saranno integralmente deducibili.

Volendo, invece, “limitarci” ad interpretare il combinato disposto degli artt. 51 e 100 del TUIR – senza riferimento alla circolare sopra citata – può ritenersi o che il legislatore abbia “dimenticato” che il regolamento aziendale sia un atto unilaterale e volontario del datore di lavoro e l’abbia quindi colpevolmente ricompreso tra le altre fonti tipicamente “contrattate”, oppure che abbia inteso distinguere tra atti di disposizione “informali” e/o “destrutturati” – quali quelli volontari – e altre forme di regolamentazione scritta da parte dell’impresa nel proprio sistema interno di welfare aziendale.

Altra interpretazione potrebbe essere la distinzione operata dal Legislatore tra misure volontarie/non vincolate e misure obbligatorie, ovvero rese tali dall’obbligo giuridico che scaturisce dal contratto, accordo o regolamento aziendale, prescindendo quindi da qualunque interpretazione circa la natura unilaterale o contrattata del atto.

Non è quindi possibile, ad oggi, avere totale sicurezza rispetto alla possibilità di implementare un sistema di welfare aziendale at-

traverso un regolamento che determini, così, il diritto alla totale deducibilità delle spese per i servizi erogati a favore dei dipendenti. Quanto agli ulteriori interrogativi derivanti dalla lettura della circolare dell'Agenzia delle Entrate, è possibile tenere presente che le circolari amministrative, non costituendo fonti del diritto, non risultano vincolanti nei confronti dei contribuenti e, pertanto, la precisazione sopracitata – che già di per sé non è sufficientemente chiara da fugare dubbi interpretativi – non potrebbe superare quanto eventualmente desumibile dal dettato normativo.

Nello specifico, un'interpretazione dell'art. 100 coerente con la distinzione contenuta nell'art. 51, c. 2, lett. f) – tra atti volontari, da una parte, e accordi, contratti aziendali e regolamenti, dall'altra – condurrebbe a ritenere sostenibile la possibilità di dedurre integralmente le spese di un sistema di welfare disciplinato unilateralmente dal datore di lavoro nel regolamento aziendale.

Dunque, se, da un lato, il regolamento aziendale sembra uno strumento fatto su misura per le piccole e medie imprese, capace di coniugare flessibilità e benefici fiscali, dall'altro bisognerà vedere se una incertezza normativa di questo tipo scoraggerà o meno le imprese facenti parte di questa platea ad implementare attraverso tale percorso i propri piani di welfare aziendale.

Welfare aziendale: vantaggi fiscali anche per i collaboratori amministratori?*

di Luca Vozella

Il welfare aziendale sta ricoprendo sempre maggior importanza e diventando una materia di interesse crescente per le PMI che, relativamente a questa materia, si trovano a dover affrontare problematiche diverse rispetto a quelle con cui si confrontano le imprese di grandi dimensioni.

Una di queste tematiche è la costruzione dei piani di welfare aziendale per gli amministratori delle società.

Il quadro normativo del welfare aziendale risulta oggi molto più chiaro e preciso del passato. La Legge di Stabilità 2016 ha introdotto numerose novità e ha delineato in maniera precisa le prestazioni, i beni e i servizi che possono rientrare nella disciplina del welfare aziendale, le modalità di erogazione e i criteri di accesso ai benefici fiscali previsti. Le novità relative al welfare aziendale non permettono di risolvere i dubbi relativi i soggetti che possono godere dei benefici fiscali e per questo motivo è ancora oggi incerto se tra questi soggetti possano rientrare anche gli amministratori delle società.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 novembre 2016, n. 38.](#)

La prima indicazione che ci viene fornita dalla normativa riguardo i soggetti beneficiari è relativa al fatto che la disciplina del welfare aziendale è contenuta nell'art. 51, comma 2 del TUIR, all'interno del quale vengono elencate tutti i beni, le prestazioni, le opere e i servizi che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente. A partire da questa prima indicazione, se da una parte è possibile dedurre che il macro-ambito di intervento è quello dei lavoratori dipendenti, dall'altra si opera una prima formale esclusione di tutte le altre categorie di "lavoratori non dipendenti" che comunque prestano la propria attività lavorativa all'interno dell'organizzazione.

Una seconda indicazione, sempre proveniente dal TUIR, può essere rintracciata nell'espressione "erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti" che viene ripresa nei commi f), f-bis), f-ter) dell'articolo 51. L'inserimento di questa condizione costituisce un requisito fondamentale per permettere alle aziende di poter accedere ai benefici fiscali. In questo contesto, non risulta interessante discutere sulle possibili categorizzazioni che possono essere effettuate dall'azienda, ma è più rilevante notare come il legislatore preferisca utilizzare unicamente il termine "dipendente". L'articolo 51 sembra quindi far riferimento unicamente ai lavoratori dipendenti, senza dare alcun tipo di informazione riguardo la possibilità o meno di prevedere un piano di welfare anche per gli amministratori.

Benché non sia preclusa la possibilità di essere dipendenti, gli amministratori sono sovente legati alla società presso la quale svolgono il proprio incarico tramite un contratto di collaborazione coordinata e continuativa in ragione della temporaneità dell'incarico. Come chiarito dall'articolo 2 del D.Lgs. 81/2015, in

questo caso contratto di collaborazione non è soggetto ad automatica presunzione di subordinazione.

L'articolo 34 della Legge 21 novembre 2000, n. 342, si occupa del trattamento fiscale applicabile ai fini dell'IRPEF ai redditi derivanti dai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Il comma 1, lettera b) di questo articolo inserisce, infatti, nell'articolo 50 (ex articolo 47) del TUIR la lettera c-bis), qualificando fiscalmente i redditi derivanti da tali rapporti quali "redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente". Sempre all'interno del TUIR, nell'articolo 48-bis si afferma che: "ai fini della determinazione dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente si applicano le disposizioni dell'articolo 48 (ora articolo 51)".

È quindi possibile utilizzare la medesima disciplina utilizzata per il reddito di lavoro dipendente anche per le collaborazioni coordinate e continuative. Questa possibilità viene confermata dall'Agenzia delle Entrate che, nella Circolare n. 67/E del 6 luglio 2001, afferma: "l'inclusione dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nell'ambito dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente comporta che, ai fini della determinazione del reddito, si rendano applicabili, per il richiamo operato dall'articolo 48-bis del TUIR, le disposizioni previste dall'articolo 48 (ora articolo 51) del medesimo testo unico in tema di reddito di lavoro dipendente [...] Il comma 2 dell'articolo 48 (ora articolo 51) del TUIR, inoltre, contiene una elencazione tassativa di somme e valori che, se pur corrisposti in relazione al rapporto di lavoro intrattenuto, non concorrono alla formazione del reddito imponibile".

L'Agenzia delle Entrate, per la determinazione dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, effettua quindi un rimando integrale all'articolo 51 del TUIR, non solo per gli elementi che costituiscono il reddito, ma anche per quelli che ne sono esclusi,

aprendo quindi la possibilità, anche per gli amministratori, di godere dei benefici fiscali legati al welfare aziendale.

Questa possibilità sembra, inoltre, trovare conferma nella Circolare n. 28/E del 15 giugno 2016 che ha come obiettivo la chiarificazione della disciplina dei premi di risultato e welfare aziendale come previsti dall'articolo 1 commi 182-190 Legge di Stabilità 2016. All'interno della circolare, nella sezione relativa alla tassazione agevolata dei premi di risultato e delle somme derivanti dalla partecipazione agli utili, si afferma che "il tenore letterale della norma esclude che l'agevolazione sia applicabile ad altre categorie di soggetti, quali, ad esempio, i soggetti titolari di redditi assimilati al lavoro dipendente di cui all'articolo 50, comma 1, lettera c-bis, del TUIR". Per quanto riguarda il welfare aziendale, invece, non viene posta alcuna limitazione a nessuna categoria di soggetti. Il motivo dell'esclusione delle "altre categorie" di lavoratori è illustrata nella circolare n. 49/E del 2008, par. 1.1 dove si afferma che: "poiché la disposizione fa espresso riferimento ai "titolari di reddito di lavoro dipendente" l'agevolazione è riservata esclusivamente a questi, con esclusione dei titolari di redditi di lavoro assimilato a quello di lavoro dipendente come, ad esempio, i collaboratori coordinati e continuativi, anche nella modalità a progetto". L'elemento che porta all'esclusione dei collaboratori coordinati e continuativi è l'espressione "titolari di reddito di lavoro dipendente". Questa espressione è presente nella disciplina dei premi di risultato ed è utilizzata per indicare i limiti entro i quali è possibile accedere alla tassazione agevolata. Nella disciplina del welfare aziendale non si fa mai riferimento ai "titolari di reddito di lavoro dipendente". Per quanto concerne il welfare aziendale, sia nella normativa, sia nella Circolare dell'Agenzia delle Entrate, si fa rimando alla "formazione del reddito di lavoro dipendente" per la quale bisogna far riferimento alle disposizioni

previste dall'articolo 51, compreso il comma 2 e, quindi, comprese le agevolazioni previste per il welfare aziendale.

La scelta dell'Agenzia delle Entrate di porre all'interno della medesima circolare una limitazione esplicita per i redditi assimilati al lavoro dipendente esclusivamente per i premi di risultato, e non per il welfare aziendale, fornisce un'ulteriore prova a favore dell'estensione delle agevolazioni legate al welfare aziendale anche per gli amministratori.

Infine, un altro elemento che può dare valore alla tesi fin qui sostenuta può essere ricavato da quanto affermato dall'INPS. Nel Messaggio n. 33899 del 22 ottobre 2004, avente per oggetto il trattamento fiscale dei compensi in natura (*fringe benefits*) erogati ai titolari di pensione, viene operato un chiarimento sui beni e servizi che possono concorrere a formare il reddito da lavoro dipendente o assimilato. Tra questi beni e servizi vengono esplicitamente menzionate le opere, i servizi e le somme di cui all'art. 51, comma 2, lett. f), f-bis) del TUIR affermando che queste non concorrono a formare il reddito (non vi è nessun riferimento alla lettera f-ter) poiché tale messaggio è precedente alla sua introduzione). Quanto affermato dall'INPS va nella medesima direzione delle considerazioni fin qui svolte per le collaborazioni coordinate e continuative. Il fatto che le pensioni, a pari dei compensi derivanti da collaborazioni coordinate e continuative, siano assimilate ai redditi di lavoro dipendente, fornisce un'ulteriore garanzia a conferma della tesi sostenuta.

La possibilità di concedere anche agli amministratori i benefici fiscali del welfare aziendale sembra quindi fondata, ma non è certo dimostrata. Sono infatti altrettanto solide le argomentazioni di chi oppone alle interpretazioni amministrative, di natura soprattutto tributaria, la lettera della norma, che riferendosi ai “dipen-

denti” richiama una categoria lavoristicamente identificata. Spetta ora anche al Ministero del lavoro, e non solo alla Agenzia delle Entrate, esprimersi in merito alla rilevante e diffusa problematica del welfare per gli amministratori di società operanti mediante contratto di collaborazione.

I trend demografici e il nuovo diritto del lavoro*

di Giuliano Cazzola

Ho partecipato al seminario “La fine del diritto pesante del lavoro nella quarta rivoluzione industriale”, dove sono stati presentati e discussi due recenti disegni di legge presentati da Maurizio Sacconi in collaborazione con il brain trust di Adapt. Anche se gli argomenti del dibattito hanno fatto riferimento all’ottimismo della volontà, sono emersi parecchi spunti di grande interesse. Ho molto apprezzato, tra tanti altri significativi aspetti, l’incipit dell’intervento di Michele Tiraboschi, il quale ha introdotto, nella ricerca di un nuovo diritto del lavoro, la componente demografica. Negli ultimi decenni, da variabile in qualche modo dipendente da altri grandi aggregati economici e sociali, la demografia è divenuta il tapis roulant su cui camminano non solo le prospettive di una comunità organizzata, ma anche le grandi emergenze contemporanee. Gli stessi fenomeni delle migrazioni, che stanno sconvolgendo gli scenari politici e sociali dell’emisfero settentrionale e dei paesi sviluppati, hanno al proprio interno una cruciale componente di carattere demografico che è esplosa a seguito del venire a contatto, nell’ambito della globalizzazione, di popolazio-

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 novembre 2016, n. 39](#), rubrica *Politically (in)correct*.

ni in larga prevalenza composte da giovani (e poveri) con popolazioni di anziani (e benestanti).

In Italia, i temi della demografia (l'incremento dell'attesa di vita, i mutamenti della struttura della popolazione e quant'altro) sono stati affrontati – quando è stato possibile – nell'impegno a disegnare gli scenari futuri dei grandi sistemi di welfare (previdenziale e sanitario). Da un po' di tempo questo delicato aspetto sembra finito nel dimenticatoio vista l'ostinazione profusa nel demolire la riforma del 2011, prestando ascolto a tutte le richieste di ritorno al passato. Il che, sicuramente, è dipeso non solo dall'opportunismo dei governi, dei partiti e delle organizzazioni economico-sociali (datoriali e sindacali), ma anche da un'incapacità delle politiche di chiudere il cerchio riformatore ricomprendendovi, in una differente prospettiva, gli interessi e le situazioni messe in crisi proprio dalle misure di riforma.

L'esperienza di un quarto di secolo di riordini pensionistici è lì a dimostrare che il necessario prolungamento della vita lavorativa (rivolto a compensare lo straordinario incremento dell'attesa di vita) non è in grado di reggere la sfida con i processi reali, se non vengono in soccorso nuove politiche del lavoro, siano esse attive o riguardanti l'organizzazione del lavoro e le stesse politiche retributive. Se non si realizza un salto di qualità in questa direzione l'accesso alla pensione finisce per essere un ammortizzatore sociale di cui approfittano – da sempre – anche quelli che non ne hanno bisogno (è il Giano bifronte del pensionamento di anzianità, che ha minato la stabilità del sistema ed ha rialzato la testa nonostante che la “grida” del suo superamento nell'ambito della riforma Fornero).

Eppure, si tratta di politiche miopi, di breve periodo, alla lunga suicide. Una più lunga permanenza sul mercato del lavoro, mediante uno spostamento in avanti dei requisiti pensionistici, non è solo un passaggio essenziale per garantire un maggiore equilibrio dei conti pubblici, ma un'esigenza del mercato del lavoro stesso, per assicurare una continuità ed una adeguatezza dell'offerta nei confronti della domanda. Nel dibattito degenerato degli ultimi anni, qualche esperto si è ridotto a fare gli stessi ragionamenti – lo diciamo con rispetto per il salumiere non per l'esperto – del salumiere sotto casa (“Ma se gli anziani non vanno in pensione come possono trovare lavoro i giovani? È colpa della legge Fornero se i giovani sono disoccupati”), voltando, così, le spalle a decenni di letteratura in materia previdenziale che ha sempre negato l'esistenza di un rapporto diretto tra pensionamento e nuove assunzioni. Tanto che i neofiti del cambio generazionale (io esco, tu entri) hanno persino stimato che per ogni cinque posti di persone rimaste al lavoro a causa dello spostamento in avanti dei requisiti per la quiescenza, un giovane non ha potuto essere assunto. Ammesso e non concesso che queste stime abbiano un qualche fondamento, che cosa succederebbe se si leggessero al contrario? E cioè che per cinque anziani che escono le aziende riescono a trovare un solo giovane in grado di sostituirli? C'è dunque la necessità di lavorare più a lungo.

Ma perché tale scelta non sia una chimera o divenga, da anziani, una condanna alla disoccupazione, occorre cambiare il paradigma non solo delle politiche attive (chi perde il lavoro deve poterne trovare un altro e non soltanto protestare per accedere prima alla pensione, magari imponendo un'ennesima salvaguardia per gli esodati); ma devono svolgere un ruolo diverso e decisivo la trasformazione dell'organizzazione del lavoro, l'aggiornamento e l'implementazione delle competenze, soprattutto in un contesto

dominato da tecnologie in costante evoluzione che intervengono sui processi produttivi e dei servizi. Tutto ciò chiama in causa la contrattazione collettiva, soprattutto di prossimità.

Ad essa è affidata la conquista di “una nuova frontiera” (usiamo la visione di un grande presidente Usa, all’indomani dell’elezione di Donald Trump). Le politiche retributive stesse devono accompagnare queste sfide. Non ha più alcun senso una dinamica del salario legata all’anzianità a prescindere dai contenuti e dalla qualificazione ricorrente della prestazione di lavoro. Quando ero un giovane sindacalista, alla fine dei favolosi anni ‘60, avevamo inventato lo slogan di “un nuovo modo di fare l’automobile” che era poi una ribellione nei confronti del taylorismo e del mostro della catena di montaggio. Le nuove tecnologie hanno reso possibile tale obiettivo, adattando maggiormente gli assetti organizzativi e produttivi alle esigenze delle persone. E non è successo nulla. La vita prosegue, le auto continuano ad essere fabbricate, l’automazione e l’informatica alleggeriscono e qualificano il lavoro umano..

Non di solo welfare (aziendale)*

di Giuliano Cazzola

Tra i miei ricordi di dirigente sindacale alcuni si sono rifatti vivi da un po' di tempo a questa parte fino a divenire ossessivi dopo l'accordo di rinnovo dei metalmeccanici dello scorso 26 novembre. Nella primavera del lontano 1987 ero segretario generale dei chimici della Cgil (l'acronimo del sindacato – Filcea – era tanto dolce ed aggraziato che un funzionario lo adottò come nome per la figlia). In quel ruolo, dopo una tribolatissima trattativa, stipulai con Montedison un accordo istitutivo del primo fondo pensione di nuova generazione, il Fiprem, che poi fece da battistrada al Fonchim. L'iniziativa mi provocò qualche problema con la segreteria della Cgil e più in generale nell'ambito dell'apparato per essere venuto meno al sacro principio del welfare di mano pubblica. Poi in materia di previdenza complementare, nel giro di qualche anno, si trovò un equilibrio (pochi mesi dopo la firma del Fiprem entrai persino in segreteria confederale come responsabile delle politiche sociali) tanto che nel 1993 l'ultimo atto del Governo Amato fu quello di varare il decreto legislativo n.124 che regolava compiutamente il settore.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 dicembre 2016, n. 42](#), rubrica *Politically (in)correct*.

Non fu mai perdonato, invece, il mio irriducibile rifiuto a genuflettermi ai piedi della legge n.833/1978 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (Enrico Berlinguer ne aveva parlato come di “un pozzo di socialismo”). Fino al punto di dare il mio appoggio all’articolo 9 della prima versione del dlgs n.502/1992 che prevedeva la possibilità di sperimentare, nell’ambito del sistema sanitario, forme associate di utenti, confluenti in una mutua o in qualsivoglia analoga esperienza collettiva. A questo nuovo soggetto, organizzato e consorziato, sarebbe stata stornata una parte delle risorse (o anche l’intera quota, qualora si intendesse attuare un’operazione a più vasto raggio) che il Fondo sanitario nazionale riserva ad ogni cittadino a titolo di quota capitaria, quale quantificazione economica del diritto di fruire dell’assistenza sanitaria. Resto dell’opinione che quella proposta del Governo Amato (alla cui definizione avevo contribuito e che mi diede modo di scrivere nel 1997 il saggio “La sanità liberata” per il Mulino) fosse non solo in sintonia con le innovazioni che in quel periodo interessavano i grandi sistemi pubblici europei, ma rappresentasse un valido terreno di sperimentazione e di integrazione tra pubblico e privato.

Purtroppo fu tale il vespaio sollevato che pochi mesi dopo il Governo Ciampi varò un decreto correttivo che seppellì per sempre la proposta di “un mercato possibile” nella tutela della salute. Nel frattempo anch’io avevo tolto il disturbo dalla Cgil, dopo che una mozione sottoscritta da 25 importanti dirigenti mi aveva richiamato all’ordine. Quella volta, da gran signore, mi salvò Bruno Trentin. Ma capii che la campana non avrebbe mai più suonato. Ma questa è tutta un’altra storia: io non ho nulla di cui lamentarmi della Cgil.

Trovo però singolare l'attuale dilagare del welfare aziendale, soprattutto per quanto riguarda la tutela sanitaria, in mancanza di una regolamentazione almeno equipollente a quella prevista per i fondi pensione. A mia memoria il solo ministro della Salute che ci ha provato inutilmente – e non benissimo per me – è stata Rosi Bindi nel 1999. Poi il silenzio, mentre il settore si andava espandendo. Perché si può essere contenti di questa svolta che ha assunto la contrattazione collettiva, ma qualche ragionamento di carattere sistemico andrebbe svolto. Il ricorso al welfare aziendale – soprattutto nel caso cruciale della sanità – non affronta e quindi non risolve un problema di fondo: si tratti dei datori di lavoro, si tratti dei lavoratori e delle loro famiglie ma ci sono milioni di persone che pagano ben due volte i medesimi servizi (con le tasse e di tasca propria). Sappiamo che oltre il 60% delle grandi imprese italiane assicura ai propri dipendenti un'assistenza sanitaria privata. Un altro aspetto meritevole di attenzione riguarda, ancor prima del rinnovo dei metalmeccanici, la presenza (66,8%) di fondi di previdenza sanitaria integrativa nei contratti nazionali di categoria. Prima del 2001 si trattava di una presenza praticamente dimezzata (35,4%), mentre una forte accelerazione si è avuta tra il 2006 e il 2012.

Come per gli altri interventi di welfare privato, anche in questo campo, le aziende sono più disposte a concedere prestazioni sociali – che godono di incentivi e di vantaggi fiscali – piuttosto che aumenti retributivi. Lo stesso gradimento vale anche per i lavoratori dal momento che la presenza di benefit e di servizi di welfare aziendale è maggiore nelle imprese con un alto tasso di sindacalizzazione (oltre il 40%). Certo, le prestazioni sociali a livello aziendale finiscono per favorire gli insiders e gli assunti a tempo indeterminato. Tuttavia, non avrebbe senso – sosteniamo noi – imporre un'eguaglianza ragguagliata ai disservizi del modello

pubblico (La Mutua Fiat, una struttura molto efficiente, venne smontata a furor di popolo dopo l'autunno caldo in nome dell'eguaglianza). È altrettanto vero, però, che non si potrà mai costruire un sistema alternativo basato sulla frammentazione degli interventi, che adesso rappresentano una risposta ancora parziale ad un profondo disagio sociale determinato dal peso del fisco e dalle inefficienze del sistema universalistico pubblico.

Ma si pone davvero l'esigenza di una nuova *actio finium regundorum* tra il ruolo pubblico e quello privato nella sanità. In Italia non è solo in crescita, rispetto al Pil, la spesa sanitaria pubblica (con scenari futuri preoccupanti); lo è anche quella privata (oltre il 2% del Pil, 30 miliardi circa) sostenuta largamente out of pocket dalle famiglie e dalle aziende. Una spesa molto spesso indirizzata – come è ribadito nel Libro Verde “Lavoro e welfare della persona” presentato da Adapt – ad acquistare beni e servizi già garantiti dal sistema pubblico. Si profila dunque la necessità di una razionalizzazione, stabilendo quale ambito di intervento e per quali soggetti vadano assicurate le prestazioni garantite dal SSN, lasciando il resto all'iniziativa privata collettiva ed individuale. In sostanza, si tratterebbe di organizzare, nell'interesse della tutela della salute, dell'efficienza dei servizi e del risparmio dei costi sostenuti, il welfare di mano pubblica e quello assicurato tramite strumenti privatistici.

Notizie sugli autori

| | |
|------------------------------|---|
| Alessandro Alcaro | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Giuditta Alessandrini | Professore ordinario di Pedagogia sociale e del lavoro, Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze della formazione |
| Amedeo Aramino | Dottore in giurisprudenza |
| Roberto Arcidiacono | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Ilaria Armaroli | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Paolo Ballanti | Human Resources & Payroll, Partner Società Cooperativa, Centro servizi Confcooperative Ravenna |
| Alfonso Balsamo | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Alessia Battaglia | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |

| | |
|--------------------------------|---|
| Rachele Berlese | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Valentina Besutti | Dottoressa in Giurisprudenza |
| Manuela Boccione | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Francesca Brudaglio | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Silvia Bruzzone | ADAPT Professional Fellow |
| Umberto Buratti | ADAPT Senior Research Fellow |
| Paolo Cagol | Segretario FIM-CISL Trentino |
| Guido Canavesi | Docente di Diritto del lavoro. Università degli Studi di Macerata |
| Angelo Giuseppe Candido | Capo servizio sindacale, Federalberghi |
| Federica Capponi | ADAPT Junior Research Fellow |
| Elisa Carlini | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Simone Caroli | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Giovanna Carosielli | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Anna Rita Caruso | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Lilli Viviana Casano | ADAPT Senior Research Fellow |
| Maila Cascia | Responsabile Area Lavoro, Confartigianato Ancona e Pesaro-Urbino |
| Giuliano Cazzola | Membro del Comitato scientifico ADAPT. Docente di Diritto del lavoro UniECampus |

| | |
|----------------------------------|--|
| Angelo Luigi C. Ciribini | Università degli Studi di Brescia, Dipartimento di Ingegneria civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica |
| Mattia Colombo | ADAPT Professional Fellow |
| Irene Costenaro | Master di II livello in Esperto in Relazioni Industriali e di Lavoro, Università Roma Tre – ADAPT |
| Federico D’Addio | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Arianna D’Ascenzo | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Emanuele Dagnino | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Guido Dalponte | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Agostino Di Maio | Direttore ASSOLAVORO |
| Rocco Dipinto | ADAPT Junior Research Fellow |
| Maria Dolores Ferrara | Ricercatrice di diritto del lavoro, Università degli Studi di Trieste |
| Silvia Fernández Martínez | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Giuseppe Lucio Gaeta | Assistant Professor of Public Economics, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale” |
| Francesco Giubileo | Dottore di ricerca presso l’Università Bicocca di Milano |
| Daniele Grandi | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |

| | |
|----------------------------------|---|
| Tommaso Grossi | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Elisabetta Iannelli | Segretario Generale FAVO |
| Giorgia Imperatori | ADAPT Junior Research Fellow |
| Domenico Iodice | Ufficio Studi e Ricerca First Cisl |
| Diana Larenza | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Matilde Leonardi | Dirigente Medico – Fondazione IRCCS Istituto Neurologico “C. Besta” di Milano |
| Giuseppe Lubrano Lavadera | Ricercatore in Economia politica, Università degli Studi di Salerno |
| Davide Lucini Paioni | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Gaetano Machi | Studente di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano |
| Tonia Maffei | Esperto dell’organizzazione del lavoro |
| Chiara Mancini | Apprendista di ricerca, ADAPT Junior Research Fellow |
| Pietro Manzella | ADAPT Senior Research Fellow |
| Emmanuele Massagli | Presidente di ADAPT |
| Marco Menegotto | ADAPT Junior Research Fellow |
| Candido Mogavero | ADAPT Professional Fellow e consulente del lavoro |
| Agnese Moriconi | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Davide Mosca | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |

| | |
|-----------------------------|---|
| Idapaola Moscaritolo | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Andrea Negri | ADAPT Junior Research Fellow |
| Francesco Nespoli | ADAPT Senior Research Fellow. ADAPT communication analyst |
| Roberta Nunin | Professore associato di diritto del lavoro, Università degli Studi di Trieste |
| Luigi Oliveri | Dirigente Coordinatore Area Servizi alla persona e alla Comunità Provincia di Verona |
| Antonio Orazi | ADAPT Professional Fellow |
| Eleonora Paganini | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Dario Pandolfo | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Flavia Pasquini | Commissione di certificazione DEAL-UNIMORE |
| Francesco Pastore | Professore associato di Economia politica, Seconda Università degli Studi di Napoli, e IZA Research Fellow |
| Lorenzo Maria Pelusi | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Lorenzo Patacchia | ADAPT Junior Research Fellow |
| Luisa Perich | Ufficio ILO e Placement, Università degli Studi di Trieste |
| Giovanni Pigliararmi | Dottore in Giurisprudenza. Praticante Avvocato Giuslavorista presso il Foro di Roma |
| Francesco Piacentini | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |

| | |
|-----------------------------|---|
| Giovanni Portosi | Ufficio ILO e Placement, Università degli Studi di Trieste |
| Elena Prodi | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Pierluigi Rausei | ADAPT Professional Fellow e docente di diritto sanzionatorio del lavoro |
| Pietro Rizzi | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Margherita Roiatti | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Federica Romano | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Giulia Rosolen | ADAPT Senior Research Fellow |
| Maddalena Saccaggi | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Maurizio Sacconi | Presidente della Commissione Lavoro del Senato |
| Serena Santagata | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Antonio Carlo Scacco | ADAPT Professional Fellow |
| Gabriele Scappaticci | Dottore in Giurisprudenza |
| Chiara Scaratti | Fondazione IRCCS Istituto Neurologico “C. Besta” di Milano |
| Francesco Seghezzi | Direttore ADAPT University Press. ADAPT Senior Research Fellow |
| Fabiola Silvaggi | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |

| | |
|--------------------------------|--|
| Gina Rosamari Simoncini | Dottore di ricerca in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT |
| Mauro Soldera | Direttore Legale, Adecco Italia Holding P.S. S.p.A. |
| Silvia Spattini | Direttore ADAPT |
| Michele Tiraboschi | Coordinatore scientifico ADAPT. Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia |
| Tomaso Tiraboschi | ADAPT Senior Research Fellow |
| Michele Tritta | Ufficio ILO e Placement, Università degli Studi di Trieste |
| Antonio Tola | Consulente del lavoro |
| Alessandra Tolentino | ADAPT Junior Research Fellow |
| Giusy Tomasello | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Paolo Tomassetti | ADAPT Senior Research Fellow |
| Clara Tourres | ADAPT Junior Research Fellow |
| Federico Troilo | ADAPT Junior Research Fellow |
| Fulvio Uggeri | Head of Global R&D, Global Business Unit Imaging di Bracco Imaging S.p.A. |
| Gabriella Viale | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Luca Vozella | Dottorando di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |
| Rosita Zucaro | Dottoranda di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA |

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

SOCI ADAPT

| | | |
|------------------------------------|--|---------------------------------------|
| ABI | Confindustria Bergamo | FISASCAT-CISL |
| ANCC-Coop | Confindustria Verona | Fondirigenti |
| ANCL Milano | Confindustria Vicenza | Gi Group |
| Angem | Confprofessioni | Gruppo Manutencoop |
| Aninsei | Consiglio regionale Veneto ANCL - Associaz. nazionale cons. lavoro | Ifoa |
| Anmil | | IKEA Italia Retail |
| Assoimprenditori Alto Adige | Coopfond-Legacoop nazionale | INAIL |
| Assolavoro | Cremonini | Isfol |
| Banca Popolare dell'Emilia Romagna | Day Ristoservice | LVH-APA |
| Bracco Imaging | Ebinter | MCL |
| Brembo | Edenred Italia | Quanta |
| Campagnolo | Enel | Randstad Italia |
| CIA | Eni | Scuola Centrale Formazione |
| CISL | Esselunga | SNFIA |
| CISL FP | Farindustria | Sodexo Motivation |
| CNA | Federalberghi | Solutions Italia Srl |
| Coldiretti | Federdistribuzione | Synergie Italia Agenzia per il lavoro |
| Confagricoltura | FederlegnoArredo | Telecom Italia |
| Confartigianato | Federmeccanica | Tempor |
| Confcommercio | Fidef | UIL |
| Confcooperative | FILCA-CISL | Umana |
| Confesercenti | Fim cisl | Union Labor |
| Confimi Industria | Fincantieri | World Employment Confederation |
| Confindustria | FIPE | |

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

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



ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS