Bollettinoadapt.it

ANNUARIO DEL LAVORO 2012

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 4

www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

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

DIREZIONE

Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)
Roberta Caragnano
Lilli Casano
Maria Giovannone
Pietro Manzella (*revisore linguistico*)
Emmanuele Massagli
Flavia Pasquini
Pierluigi Rausei
Silvia Spattini
Davide Venturi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Gabriele Gamberini
Andrea Gatti Casati
Francesca Fazio
Laura Magni (*coordinatore di redazione*)
Maddalena Magni
Martina Ori
Giada Salta
Francesca Sperotti

@ 2012 ADAPT University Press – Pubblicazione on line della Collana ADAPT

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

Bollettinoadapt.it

ANNUARIO DEL LAVORO 2012

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

INDICE

1.
RELAZIONI INDUSTRIALI E CONTRATTAZIONE DI PRODUTTIVITÀ

Giorgio Usai, L'accordo sulla produttività: un insieme di buone intenzioni 3

Lucia Valente, I negoziatori d'azienda non sono pronti a trattare la produttività 8

Pierluigi Rausei, Alla ricerca della produttività perduta fra le pieghe di un sistema di relazioni di lavoro senza bussola 10

Paolo Tomassetti, Produttività: passi in avanti e occasioni perse 17

Nicola Porelli, L'accordo sulla produttività: schema di sintesi 24

Roberto Poetto, Approcci valutativi prestazionali: attori, intensità e discontinuità 31

Michele Tiraboschi, Paolo Tomassetti, Quella flessibilità che è già nata (dal basso) 39

Andrea Stoccoro, Detassazione e decontribuzione sui salari di produttività per il 2012 42

Francesca Fazio, Michele Tiraboschi, Una occasione mancata per la crescita. Brevi considerazioni a proposito della misura di detassazione del salario di produttività 45

Roberta Caragnano, ILVA, il fallimento del sistema di relazioni industriali 49

Immacolata Di Stani, ILVA: una carta vincente, si spera, per il futuro 51

Michele Tiraboschi, Sconfitta per tutti (compresa la Fiom) 55

Mariella Magnani, Dopo Mirafiori, cosa? 57

Francesca Fazio, Costo del lavoro e produttività: cosa ci dice il confronto con gli altri paesi OCSE 60

Francesca Fazio, Una settimana di ferie per la crescita 66

Umberto Buratti, Il caso del Wisconsin: una lezione anche per le relazioni sindacali italiane? 69

Francesca Sperotti, America 2050: maggiore lavoro, minori salari 72

Antonio Vallebona, L'efficacia derogatoria dei contratti aziendali o territoriali: si sgretola l'idolo dell'uniformità oppressiva 76

Marco Crippa, Contro chi è "contro" l'art. 8 89

@ 2012 ADAPT University Press

Michele Tiraboschi, Difesa accorata e ragionata della riforma liberista del lavoro..... 92

2.
GIOVANI E LAVORO

Michele Tiraboschi, Contratto unico e abrogazione dell'art. 18 creano maggiori opportunità di lavoro per i giovani? 97

Giorgio Guerrini, Non sprechiamo la carta dell'Apprendistato 102

Giuseppe Bertagna, Perché i nostri "laureati" sono a spasso?..... 105

Francesca Fazio, L'idea più coraggiosa? Rimpiazzare le Università..... 108

Francesca Fazio, Occhio alla spesa, ovvero come spendere (male) le poche risorse pubbliche per sostenere l'occupazione giovanile..... 110

Francesca Fazio, Will you still need me, When I'm sixty-four? – A proposito della artificiosa contrapposizione tra giovani e anziani nel mondo del lavoro..... 113

Francesca Fazio, Disoccupazione giovanile e politiche per gli under 25 116

Giancarlo Neri e Yasaman Parpinchee, Generazione Y, altro che "bamboccioni" 119

Serena Facello, Tirocini formativi e di orientamento tra livelli regolatori e qualità della regolazione..... 122

Serena Facello, Lavoratori (sottopagati) o (veri) stagisti? Questo è il dilemma..... 125

Michele Tiraboschi, Se questo è uno stage..... 128

Emmanuele Massagli, Il problema dell'occupazione giovanile non è l'articolo 18 131

Angela D'Elia e Angelo Santamaria, Riforma delle professioni legali inutile se non si incide anche sui canali di accesso..... 135

Angela D'Elia e Gaia Gioli, Le scuole di legge americane, un esempio da seguire?..... 137

Luca Apollonio, Eppur continuano ad iscriversi 142

Angelo Santamaria, Dalle facoltà di giurisprudenza al mercato del lavoro..... 145

Gaia Gioli, Il problema delle professioni legali: la formazione 151

Lavinia Serrani, Giovani con titolo ma senza esperienza? In Spagna c'è per loro la práctica no laboral en empresa 153

Michele Tiraboschi, Chi ha paura del contratto unico?..... 157

3.
LA RIFORMA DEL LAVORO

Mariella Magnani, La riforma del mercato del lavoro 163

Michele Tiraboschi, I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno) 172

Francesca Fazio e Emmanuele Massagli, "L'articolo 18 vale 200 punti di spread"? In Spagna appena 6 181

Emmanuele Massagli, Più Stato e meno mercato 184

Francesca Fazio, Disoccupazione: è record degli ultimi 30 anni 187

Pierluigi Rausei, La riforma del lavoro in una prospettiva di diritto sanzionatorio 191

Giancarlo Neri, Arbitro o giocatore? 203

Paolo Stern, Riforma Lavoro: si doveva fare di più e meglio 206

Silvio Moretti e Andrea Stoccoro, Chi paga la riforma del lavoro? 210

Gabriele Gamberini, Flavia Pasquini, Il futuro dei call centre dopo la riforma Monti – Fornero tra delocalizzazioni e fuga nel sommerso 213

Emmanuele Massagli, La cultura non rientra nei progetti della riforma 218

Giulia Tolve, Verso la realizzazione di un mercato dinamico e inclusivo: l'abrogazione del contratto di inserimento potrebbe non essere la direzione giusta 223

Nicola Porelli, Il cubo di Rubik della Riforma del mercato del lavoro: le nuove "facce" dei licenziamenti illegittimi 229

Giorgio Potì, Lavoro: una riforma di incertezze 234

Giuseppe Ippolito, La riforma che non aiuta il Sud 239

Gabriele Gamberini, Davide Venturi, Appalto: tu chiamale, se vuoi, semplificazioni 242

Emmanuele Massagli e Michele Tiraboschi, Riforma del lavoro: un passo in avanti e due indietro 248

Giuliano Cazzola, Scusaci Marco per questa riforma 251

Paolo Tomassetti, Riforma del lavoro: una sconfitta della concertazione o delle relazioni industriali? 254

Paolo Nicola Barbieri, Francesca Fazio, Dibattito su mercati duali e contratto unico. Una analisi teorica 257

Emmanuele Massagli, Guardando (con timore) alla Spagna 263

Lavinia Serrani, Spagna: al via la riforma del mercato del lavoro 266

@ 2012 ADAPT University Press

4.
IL NUOVO APPRENDISTATO

Giuseppe Bertagna, Quando le leggi non bastano. Ripartiamo dalla impresa formativa..... 271

Francesca Brudaglio, L'apprendistato: un'opportunità sconosciuta 274

Enrica Carminati e Michele Tiraboschi, Il paradosso della clausola legale di stabilizzazione degli apprendisti..... 277

Michele Tiraboschi, Apprendistato e interpretazioni di buon senso. Brevi considerazioni a proposito di percentuali di stabilizzazione per l'assunzione di apprendisti 281

Giulia Rosolen, L'Apprendistato in somministrazione: dall'Accordo del 5 aprile ad Europa 2020..... 283

Giulia Rosolen, L'apprendistato in somministrazione: quello che le norme (per ora) non dicono..... 302

Michele Tiraboschi, Apprendistato in somministrazione: un accordo che non convince, un progetto di riforma lacunoso..... 312

Silvia Degl'Innocenti, Apprendistato e somministrazione di lavoro..... 318

Michele Tiraboschi, Al via l'apprendistato europeo..... 321

Enrica Carminati, L'attuazione della riforma dell'apprendistato nella contrattazione collettiva 324

Giuseppe Bertagna, La scommessa formazione e apprendistato: risparmiare, innovando ... 327

5.
LAVORO AUTONOMO E ASSOCIAZIONE IN PARTECIPAZIONE

Andrea Asnaghi, La riforma del lavoro e le prestazioni autonome: scarsa ricognizione, mera riduzione..... 333

Gabriele Bubola, I nuovi incentivi alla stabilizzazione dopo la riforma Fornero. Una carota dopo il bastone? 348

Andrea Asnaghi, Matteo Mazzon, Associazione in partecipazione: stabilizzazione con contratto di prossimità in Golden Lady 351

Michele Tiraboschi, L'associazione in partecipazione tra le rigidità della "riforma Fornero" e le dubbie deroghe ex articolo 8, decreto legge n. 138/2011 365

6.
LE TUTELE SUL MERCATO DEL LAVORO: AMMORTIZZATORI SOCIALI, FORMAZIONE, SERVIZI AL LAVORO

Silvia Spattini, Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali 373

Pier Antonio Varesi, Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: stato dell'arte e prospettive 387

Luigi Oliveri, Privatizzare il collocamento? Più i rischi dei vantaggi..... 392

Rossana Lonero, Province e riforma dei servizi per l'impiego: la ricetta dell'UPI..... 400

Licya Vari, Mercato del lavoro: se ai problemi non risolti se ne sommano di nuovi..... 404

Valentina Sorci, La diffusione dei servizi alla persona nella trasformazione del welfare..... 407

Lilli Casano, Fine di una tutela "eccezionale"? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato 410

Silvia Degl'Innocenti, Primo accordo integrativo per i lavoratori in somministrazione..... 414

Michele Tiraboschi, Somministrazione di apprendisti con limiti 417

Silvia Spattini, Le novità sulla somministrazione di lavoro 419

Franco Liso, Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali..... 423

Silvia Spattini, Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: stato dell'arte e prospettive 428

Silvia Spattini, Reddito minimo garantito e prestazioni sociali alternative in Europa 432

Silvia Spattini, Pro e contro del reddito minimo. Oltre la teoria 435

7.
BILATERALITÀ E BILATERALISMO

Franco Liso, Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri..... 441

Marco Lai, I Fondi bilaterali di solidarietà 451

Antonio Carlo Scacco, Parere di conformità: obbligatorio o no? 457

Andrea Asnaghi e Claudio Boller, Educare la bilateralità per educare alla Bilateralità..... 466

Michele Tiraboschi, Ancora sul parere di conformità..... 471

Michele Tiraboschi, Il parere di conformità degli enti bilaterali: un tassello imprescindibile per la costruzione di un sistema di apprendistato..... 475

Francesco Rivolta, La bilateralità nel terziario: un modello di responsabilità condivise per una nuova stagione di crescita 478

Mario Sassi, La bilateralità nel terziario: un modello di responsabilità condivise per una

@ 2012 ADAPT University Press

nuova stagione di crescita 484

8.
ITC E LAVORO

Andrea Gatti Casati e Giada Salta, L'impatto dei social network sul mondo del lavoro: problemi e prospettive..... 495

Andrea Gatti Casati, Open Access. Un modo per aprirsi al futuro..... 501

Sara Autieri, COMUNICAZIONE 2.0: Un nuovo modo "di fare sindacato"..... 504

Andrea Gatti Casati, SindacatoNetworkers.it - Un sindacato 2.0 per un milione di posti di lavoro..... 508

9.
PARI OPPORTUNITÀ E POLITICHE DI CONCILIAZIONE

Nicola Porelli, Tipologie contrattuali e sostegno alla genitorialità: dubbi operativi..... 515

Concepita Chionna, Valentina Sorci, La conciliazione dei tempi è in forma cooperativa ... 526

Maria Cristina Pantanelli, Non bastano i buoni propositi..... 529

Roberta Caragnano, Quando la conciliazione è contrattazione e welfare aziendale..... 532

Immacolata Di Stani, Flessibilità, uno strumento di conciliazione per i lavoratori e un'opportunità di crescita per le aziende: il caso Eni S.p.A..... 534

Elena Stefanoni, Il Progetto Nido Scuola Eni 539

Daniele Alborghetti, Fare impresa in carcere è (ancora) possibile..... 541

Giacomo Bianchi, Lavorare per "evadere"..... 546

10.
2012: ANNO INTERNAZIONALE DELLA COOPERAZIONE

Michele Tiraboschi, Il lavoro in cooperativa in tempo di crisi: la persistente modernità dell'elaborazione di Marco Biagi..... 551

Emmanuele Massagli, La funzione economica della cooperazione..... 556

Giuseppe Guerini, Il valore sociale del modello cooperativo 559

Carlo Marignani, Il lavoro in cooperativa 563

Valentina Sorci, La peculiarità del settore cooperativo..... 566

11.
LAVORO PUBBLICO

Francesco Verbaro, La PA tra riforme e razionalizzazioni 571

Roberta Bruno, Relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012: prime osservazioni..... 576

Giuseppe Bertagna, Concorsi amari: la scuola è tutta un quiz..... 581

Pasquale Andreozzi, Il maxi-concorso della scuola tra dubbia meritocrazia e precariato... 585

Umberto Buratti e Cristina Galbiati, Apprendistato nella PA: tempo scaduto? 590

Renzo Remotti, Il telelavoro: nuova modalita' di lavoro flessibile, spending review e buon andamento della pubblica amministrazione..... 593

Cisl Funzione Pubblica, Cisl Scuola, Lavoro pubblico, sbagliato agitare lo spettro dei licenziamenti 598

Germana Caruso e Marika Di Biase, Licenziamento per "ragioni economiche": come cade (silenziosamente) il mito del "posto fisso" nella P.a. 600

Francesco Verbaro, Licenziamenti nel settore pubblico e la riforma dell'art. 18 Cronaca di una specialità 603

Roberta Bruno, Le novità sulla spending review: il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 614

Umberto Buratti e Cristina Galbiati, Quella contrattazione che nasce dal basso...anche nel pubblico impiego 619

12.
SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Nicola D'Erario, Maria Giovannone, Valutazioni economiche dei costi e dei benefici per la prevenzione sul lavoro..... 625

Maria Giovannone, Calamità naturali e sicurezza dei lavoratori: un binomio che "fa tremare"..... 631

Emmanuele Massagli, Ripartire dalle persone, non dalle polemiche 634

Maria Giovannone, Individuazione di modelli di stima dei costi di malattie professionali ad elevata frazione eziologica e di valutazione costi/benefici della prevenzione della salute e sicurezza in azienda 637

@ 2012 ADAPT University Press

Franco Bettoni, Eternit: dal valore della sentenza all'eccellenza dei momenti dell'apparato istruttorio 641

Francesco Morello, I risultati della Commissione d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro 644

Marco Viola, La responsabilità penale dei "vertici" e delle società per gli infortuni sul lavoro dopo la sentenza Thyssen 647

Claudio Cortesi, Il management del rischio in azienda 652

Claudio Cortesi, Violenza al lavoro: nomi e dati per comprendere il fenomeno 656

Claudio Cortesi, E io pago! I costi della violenza per lavoratore, impresa e società 660

Luisa Marotti e Maria Carla Petroni, La Promozione della Salute in Eni 663

13.
ATTIVITÀ ISPETTIVE E DI VIGILANZA E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI

Nicola D'Erario, L'attivita' di vigilanza sul lavoro: esiti e programmazione 669

Giuseppe Luongo, Alla ricerca di un diritto del lavoro inclusivo. La regolarizzazione dei lavoratori immigrati 673

Luciano Sbraga, A proposito di lavoro nero. Quello che i controlli non dicono 679

Flavia Pasquini, Davide Venturi (IANUS 5/2011), La certificazione dei contratti come modello di autoregolazione e strumento di controllo dell'attività d'impresa ai sensi dell'art. 41, comma 3 della Costituzione 693

14.
IL NUOVO WELFARE

Paolo Falco, Emanuele Ferragina, Il Paese delle Disuguaglianze 717

Michele Squeglia e Luisa Tadini, L'improbabile raccordo tra la riforma delle pensioni e la riforma del lavoro 720

Francesca Sperotti, Invecchiamento demografico: le proposte dell'Age of Aging 728

Giuseppe Pellacani, Gli "esodati", la riforma delle pensioni e la "presupposizione" 732

Francesco Morello, Il fabbisogno del personale nella P.A. e la nuova disciplina sulle pensioni 736

Luisa Tadini, Il "contributivo" anche per la pensione "totalizzata" delle casse privatizzate 742

Michele Squeglia, Previdenza complementare, conflitti di interesse e tutela degli aderenti:

a quando l'evoluzione dello scenario esistente? 748

Michele Squeglia, Nei modelli di gestione finanziaria la risposta al rilancio della previdenza complementare 755

Luisa Tadini, Contratto unico, apprendistato e tutele previdenziali 765

Michele Tiraboschi, La certificazione dei contratti presso le sedi universitarie: business o opportunità di finanziamento della ricerca? La parola ai numeri 772

@ 2012 ADAPT University Press

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

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

1. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (eds.), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (eds.), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012
3. Michele Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2012
4. **Annuario del lavoro 2012 – Bollettinoadapt.it**, 2012

1.
RELAZIONI INDUSTRIALI E CONTRATTAZIONE DI PRODUTTIVITÀ

L'accordo sulla produttività: un insieme di buone intenzioni

di Giorgio Usai

L'attenta lettura dei 7 punti dell'accordo sulla produttività concluso, ma non ancora firmato, fra le parti sociali, lascia un po' di delusione considerando l'importanza dei soggetti coinvolti ed il tema loro affidato dal Governo: come utilizzare le relazioni contrattuali per favorire l'aumento della produttività delle imprese e, di conseguenza, la competitività del nostro paese. Un tema certo non nuovo e che, nei fatti, è sempre stato l'obiettivo della contrattazione collettiva. Ma ancora una volta il risultato non è all'altezza delle aspettative. E, dispiace dirlo, le ragioni sono più o meno sempre le stesse che con pervicace coerenza vedono il più grande sindacato italiano, la Cgil, tendenzialmente contraria ad affrontare la materia. Ecco che allora, come in un gigantesco ma pericoloso Gioco dell'Oca, si torna sempre alla casella di partenza dove il rischio maggiore è di rimanere fermi per chissà quanti giri ancora. Il problema è che questo non è un gioco bensì la realtà concreta, quella ben descritta dalle stesse parti sociali quando nelle "considerazioni introduttive" analizzano l'economia italiana che, a partire dalla prima metà degli anni 90, presenta i "più bassi livelli di sviluppo, sia in termini effettivi che potenziali, denunciando la natura strutturale e di lungo periodo della stagnazione della domanda aggregata". Ma allora, se – come si afferma nel documento – il tema della produttività "diviene centrale", perché nascondersi dietro tutti gli altri fattori che incidono sulla produttività del paese – la logistica, i trasporti, l'energia, la burocrazia e via enumerando in una cantilena dove si passa sempre ad altri la

@ 2012 ADAPT University Press

responsabilità dell'intervento, senza prendere impegni reali – cioè, verificabili - su quegli aspetti della produttività che sono di pertinenza delle parti sociali? Lasciamo ai convegni l'elencazione dei fattori della produttività totale e di quello che si dovrebbe fare (ma, pur avendone piena consapevolezza da anni, nulla di significativo è stato fatto altrimenti non saremmo ancora qui ad elencarli) e guardiamo cosa si può fare, attraverso l'esercizio dell'autonomia collettiva e, quindi, per mezzo delle responsabilità proprie di chi rappresenta imprese e lavoratori, per migliorare la produttività del fattore lavoro. In fin dei conti era questo che aveva chiesto il Governo quando aveva invitato le parti sociali a raggiungere un accordo sulla produttività.

E già questo suonava strano e non perché il Governo non avrebbe dovuto intervenire sulla materia ma perché, di contro, l'intervento del Governo è sembrato essere di natura sussidiaria a fronte di una singolare assenza delle parti sociali che avrebbero dovuto loro per prime sedersi autonomamente intorno ad un tavolo per vedere il da farsi in una situazione di cui descrivere la gravità sembra essere un esercizio inutile (chiederlo ai giovani che cercano lavoro o ai cinquantenni che lo perdono definitivamente!). Ed allora ecco che – in un rapido e non svogliatamente trascinato confronto fra le parti – a fronte dell'assunzione di precisi impegni sul versante della prestazione lavorativa, avrebbero potuto essere legittimamente richiesti altrettanti precisi impegni da parte delle imprese. Ed invece no, ancora una volta il massimo che si raggiunge – e senza la condivisione di tutti, fino a questo momento – è un documento di "linee programmatiche".

Per loro natura gli accordi interconfederali sono di tipo procedurale e quindi fissano i criteri guida per i livelli successivi, di regola, per i contratti nazionali di settore. Ma qui sembra di essere ad un gradino leggermente inferiore: qui le parti "auspicano", "ritengono utile", talvolta solo "opportuno", esprimono "l'intenzione" o hanno "l'intendimento di convenire" e, naturalmente, hanno la "volontà di individuare". Quindi "linee programmatiche" o per meglio dire, buone intenzione, quelle di cui, appunto, sono lastricate le vie per l'inferno! Veti incrociati, resistenze ideologiche, occhi rivolti al passato – ad un passato che non può tornare a causa degli stravolgimenti che, piaccia o non piaccia, hanno colpito l'economia italiana, quella europea e se non bastasse, quella mondiale –

hanno costretto i negoziatori dell'autunno 2012 a cercare di rendere conciliabile ciò che non poteva esserlo in quanto figlio di una storia che negli ultimi dieci anni ha visto accordi negoziati con tutti ma non firmati da tutti o accordi firmati da tutti solo a condizione che si facesse abiura dei precedenti (operazione impossibile per definizione). Ecco che – senza tacerlo nel testo – le parti oggi propongono un buon riassunto, un remix nel linguaggio dei giovani, degli accordi interconfederali del 1993, del 2009 (non firmato dalla Cgil e che – a titolo sperimentale fino all'aprile 2013, sostituisce quello del 1993 proprio sulle regole della contrattazione collettiva di primo e secondo livello) e del 2011 (il 28 giugno, firmato da tutti e che – di fatto – ha completato il 2009). Le parti oggi ripetono quale dovrebbe essere il ruolo del contratto nazionale e cosa invece è affidato alla contrattazione di secondo livello, aziendale o territoriale a seconda dei settori e dei diversi comparti merceologici. Ma il punto è proprio questo: tutte le volte che si cerca di ridefinire i due livelli di contrattazione, la Cgil non riesce a superare la propria, sia pur legittima, storica impostazione che vede nel contratto nazionale lo strumento prevalente, se non unico, di tutela di tutti i lavoratori. E quindi tutti i tentativi per "alleggerire" il livello nazionale e incentivare la contrattazione di secondo livello vedono innalzare muri che ancora oggi sembrerebbero invalicabili. E poco conta che, con parossistica insistenza, le parti nel documento ripetano che la retribuzione aziendale di produttività deve essere (e sarà perché già lo è, ma deve diventare una misura certa, strutturale e più pesante in termini quantitativi) più ricca per i lavoratori perché detassata e decontribuita! Anche gli elementi di possibile novità subiscono dei contenimenti per "non turbare" nessuno: l'ipotesi di destinare una quota degli aumenti del contratto nazionale alla contrattazione aziendale di produttività (sempre per far avere ai lavoratori "soldi più pesanti"), estendendo così a tutti una sperimentazione in atto in qualche importante settore, viene subito bilanciata dalla garanzia - che ha l'effetto di annullare la bontà della innovazione - che comunque quelle cifre spettano a chi non fa contrattazione (non è questa la soluzione per diffondere maggiormente la contrattazione di secondo livello. Queste ed altre forme di garanzia, non stimolano le imprese a sperimentare la contrattazione ma le impigriscono nella comoda posizione di chi si limita ad applicare solo "il dovuto da contratto"). La stessa logica del "tentativo bloccato di innovare" la troviamo nelle

@ 2012 ADAPT University Press

indicazioni per la determinazione dei futuri aumenti contrattuali a livello nazionale.

Dopo venti anni si riscrivono, parafrasandole, le regole contenute nella "carta costituzionale" delle relazioni industriali, l'accordo 23 luglio 1993. Ma il fatto è che oggi mancano i riferimenti di contesto cui quella formulazione si riferiva nel '93 e si rischia, per di più, di rendere incerta l'applicazione della novità, complessivamente intesa, dell'IPCA adottata nel 2009. È questo uno dei due nodi "esistenziali" che avviluppano da tempo tutti i confronti con la Cgil: come si garantisce l'incremento salariale a livello nazionale ad ogni rinnovo? adottando forme automatiche, indicizzazioni oppure il libero negoziato dove i parametri che dovrebbero guidare le decisioni delle parti contrattuali, che oggi riprendono quelli del '93, cedono regolarmente il passo ai meri rapporti di forza (la storia dei rinnovi contrattuali dal 1995 in poi lo insegna). Domandiamoci invece se non era questo il momento per introdurre qualche principio utile per passare da Ccnl che fissano "aumenti minimi" a Ccnl che definiscono "livelli minimi" di garanzia? Ce la faremo da soli o dovrà "chiedercelo" l'Europa? E la sensazione è che ce lo abbia già chiesto ma abbiamo anche fatto finta di non sentire. L'altro nodo è costituito dal grado di libertà che si intende riconoscere ai soggetti della contrattazione di secondo livello. E così che in una sorta di "dire e non dire" che traspare dalla acribia con la quale vengono scelti i sostantivi e gli aggettivi, la contrattazione di secondo livello dovrebbe essere legittimata sia a fare accordi "in deroga" al Ccnl che accordi su tutte le materie che possono incidere positivamente sulla crescita della produttività. Un plauso sincero per questa parte perché, anche se il tutto già derivava dalla mera applicazione degli accordi interconfederali del 2009 e del 2011, adesso è messo "tutto di seguito" nello stesso accordo. Molto bene, solo una obiezione: e se la Cgil non firma? Ecco che rientriamo in quel gigantesco Gioco dell'Oca di cui sopra! Ma qui sorge anche l'altra osservazione riferita alla contrattazione collettiva per la produttività: tutto l'apprezzabile e condivisibile impegno "ad affrontare l'affidamento alla contrattazione collettiva della piena autonomia negoziale" per intervenire sui temi (detti in parole semplici) del mutamento di mansioni, dei controlli a distanza e della flessibilità degli orari di lavoro, chiedendo al Governo interventi legislativi "anche sulla base di avvisi comuni", non trova già per caso un principio di

realizzazione immediata in una legge dello Stato dell'agosto dello scorso anno? Ma forse non è possibile scrivere in un accordo – che comunque la Cgil non sembra abbia intenzione di firmare – che si può dare applicazione all'art. 8 della legge n. 148 del 2011, quella, al di fuori dei numeri, chiamata "legge Sacconi" che, da un lato, ha risolto alcuni problemi connessi agli accordi della Fiat e, dall'altro, ha indotto le parti ad un addendum in calce all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011? Su questi aspetti è difficile far capire all'Europa il senso dei nostri accordi in materia di produttività e di "nuove" relazioni industriali. Che poi nell'accordo di oggi si parli di partecipazione dei lavoratori nell'impresa (ancora con il blocco ideologico che non consente di dire "all'" l'impresa) valorizzando i momenti di informazione e consultazione (introdotti nei Ccnl appena trentacinque anni fa) ritenendo utile avviare un confronto sul quadro di riferimento normativo per favorire l'incentivazione dell'azionariato volontario, va benissimo, salvo chiedersi se non si sia già fuori tempo massimo visto quel che si sta discutendo in Parlamento. Così come va benissimo il doveroso omaggio reso alla scuola, alla formazione, alla bilateralità, al welfare contrattuale, alle politiche attive, all'outplacement ed anche alla necessità di affermare la "natura privatistica" dei fondi interprofessionali per la formazione continua visto che negli ultimi dieci anni, i veti incrociati posti da alcuni dei soggetti dell'odierno accordo, l'hanno sempre bloccata. La domanda, alla fine, è: sono questi gli accordi di cui ha bisogno il paese per far aumentare la produttività e far crescere la competitività del sistema economico? Credo di no, ma sarò ben felice di essere smentito dai risultati che invece ne conseguiranno nella pratica applicazione dei contratti nazionali e di secondo livello.

@ 2012 ADAPT University Press

I negoziatori d'azienda non sono pronti a trattare la produttività

di Lucia Valente

Con l'accordo per la crescita della produttività e della competitività in discussione in questi giorni, sindacati e imprenditori chiedono al governo piena autonomia su materie oggi regolate in maniera prevalente o esclusiva dalla legge. Fra le tre materie indicate nel paragrafo 7 dell'accordo è menzionata la ridefinizione dei sistemi di orari e della loro distribuzione "anche con modelli flessibili". In realtà la contrattazione collettiva gode già, e da molti anni, di una amplissima autonomia in materia di orario di lavoro. Questa osservazione induce a una riflessione di carattere più generale

Gli sviluppi normativi dell'ultimo decennio hanno affidato alla contrattazione aziendale la possibilità di definire intese modificative aventi efficacia generale per tutti i lavoratori interessati, purché sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario e da soggetti rappresentativi, su una serie di materie tra le quali anche, ma non soltanto, l'orario di lavoro. L'articolo 8 della legge n. 148/2011 attribuisce ai cosiddetti "accordi di prossimità" un ampio potere di deroga in tutte le materie che riguardano l'organizzazione del lavoro in azienda, che i sindacati hanno quasi del tutto ignorato. Ma già otto anni prima il decreto legislativo n. 66/2003 aveva recepito nel nostro ordinamento la direttiva comunitaria in materia di orario di lavoro, rendendo ampiamente

* Docente di Diritto del lavoro presso l'Università La Sapienza di Roma.

@ 2012 ADAPT University Press

derogabili i limiti posti dalla legge da parte del contratto collettivo aziendale o territoriale. Per il settore privato, in assenza di specifiche disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali, il decreto n. 66 consente alla contrattazione collettiva di secondo livello di derogare alla disciplina in materia di riposo giornaliero, pause, lavoro notturno, durata massima settimanale senza necessità di ulteriori "demandi". Del resto sarebbe bizzarro pensare di gestire a livello centrale l'orario di lavoro delle imprese o i contratti di lavoro a orario ridotto, modulato, o flessibile, senza tener conto delle specificità e delle esigenze di ciascuna unità produttiva o distretto industriale.

Così stando le cose, come si spiega che il nuovo accordo sulla promozione della produttività chieda per la contrattazione aziendale uno spazio di cui essa già dispone e che però è stato utilizzato fin qui soltanto in minima parte? Forse la risposta va cercata nel fatto che i negoziatori al livello aziendale non hanno ancora la professionalità e la cultura necessarie per esercitare fino in fondo i poteri negoziali di cui dispongono. Lo conferma anche questo primo anno di applicazione dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, che ha esso pure fortemente allargato gli spazi della contrattazione collettiva; ma che tuttavia ha visto i negoziatori nei luoghi di lavoro contrattare ancora prevalentemente alla vecchia maniera, innovando con estrema timidezza, cercando sempre la "copertura" dal centro. Non è fuori luogo pensare che questa intera partita negoziale nasca anche con la volontà sotto traccia di archiviare proprio l'art. 8 e l'efficacia degli "accordi di prossimità" se non addirittura di ricentralizzare la gestione degli orari di lavoro e dei contratti a orario ridotto, modulato o flessibile.

La verità è che la nuova stagione della contrattazione collettiva cui tende questo accordo sulla produttività, aperta all'innovazione, non richiede tanto una nuova normativa, quanto piuttosto una nuova capacità dei sindacalisti di base, se necessario guidati da una "cabina di regia" istituita a livello nazionale, di valutare i piani industriali che battono nuove strade, e – se, in relazione alle circostanze, la valutazione è positiva – di assumersi la responsabilità di condurre i lavoratori a un accordo con gli imprenditori che li propongono.

@ 2012 ADAPT University Press

Accordo 21 novembre 2012

Alla ricerca della produttività perduta fra le pieghe di un sistema di relazioni di lavoro senza bussola

di Pierluigi Rausei

La limitatezza sostanziale dell'intesa raggiunta il 21 novembre 2012 sul delicatissimo e fondamentale tema della crescita della produttività e della competitività nel nostro Paese porta con sé le criticità e l'immaturità del sistema di relazioni industriali e di lavoro delle quali è tristemente figlia.
Per consolidare la severità di questa osservazione preliminare basti considerare soltanto che le parti sociali in Italia non sono state in grado neppure di condividere la basilare consapevolezza che la contrattazione collettiva rappresenta*"uno strumento utile per perseguire la crescita della produttività e della competitività in Italia"* in quanto capace di *"perseguire e raggiungere obiettivi di miglioramento della produttività contemperando le ragioni delle imprese e delle persone che vi lavorano"*.
Lo strappo (l'ennesimo invero) di CGIL (fra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori nei principali settori economici) questa volta, se possibile, pesa ancora più che nel passato.
In effetti, pure a fronte della mancata sottoscrizione da parte di CGIL dell'Accordo Quadro del 22 gennaio 2009 sulla "Riforma degli assetti contrattuali" che ha contrassegnato, dopo oltre dieci anni dalla conclusione dei lavori della "Commissione Giugni" di verifica del

* ADAPT Professional Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

Protocollo del 23 luglio 1993 (il rapporto finale fu pubblicato il 23 dicembre 1997), il punto di arrivo, ma al contempo di partenza, per una importante intesa globale (sia pure di carattere sperimentale) in merito alle regole e alle procedure di negoziazione e gestione della contrattazione collettiva, la stessa organizzazione sindacale ha poi partecipato alla composizione e alla sottoscrizione della parte più rilevante dei rinnovi contrattuali che si sono registrati in conseguenza di quell'Accordo. Mentre, su tutt'altro fronte, gli accordi separati (le intese sottoscritte da CISL e UIL e altre organizzazioni sindacali con le parti datoriali) hanno dato luogo ad una ingombrante vicenda giudiziaria, dagli esiti a tratti imbarazzanti nel settore metalmeccanico.

D'altra parte, il 28 giugno 2011 veniva raggiunta la storica sottoscrizione unitaria dell'Accordo interconfederale fra CONFINDUSTRIA e CGIL, CISL, UIL e UGL, fondata su alcuni elementi essenziali: individuazione di strumenti condivisi di misurazione della rappresentanza individuati nella valutazione ponderata del numero degli iscritti al sindacato certificati dall'Inps in base al numero degli eletti nelle Rsu; gli accordi aziendali sono validi *erga omnes* se stipulati con approvazione della maggioranza dei componenti delle Rsu; nelle imprese in cui operano le Rsa i contratti aziendali devono essere approvati con maggioranza semplice dei votanti in sede di referendum; i contratti collettivi aziendali possono prevedere intese modificative del Ccnl in materia di prestazione lavorativa, orario e organizzazione del lavoro.

Già al punto 7 dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, si afferma già esplicitamente che i contratti collettivi aziendali possono attivare strumenti di articolazione contrattuale mirati ad assicurare la capacità di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi: i contratti collettivi aziendali possono definire, anche in via sperimentale e temporanea, specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro nei limiti e con le procedure previste dagli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro; peraltro, anche in mancanza di previsioni specifiche in materia da parte del Ccnl applicato nell'azienda, i contratti collettivi aziendali conclusi con le rappresentanze sindacali aziendali, d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie dell'Accordo interconfederale stesso, al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa, possono definire intese modificative con efficacia generale con riferimento agli

@ 2012 ADAPT University Press

istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro.
Su tale quadro insisteva, poco più di un anno fa, l'art. 8 del decreto legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011 (il cui impianto è stato recentemente ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Corte cost. con sentenza n. 221 del 4 ottobre 2012), inserito specificamente nel Titolo III dedicato alle "Misure a sostegno dell'occupazione", con l'obiettivo di consentire al sistema imprenditoriale di realizzare intese capaci di acquisire efficacia generale e, nel contempo, modulare i criteri relativi alla organizzazione e alle dinamiche di gestione e amministrazione del personale secondo la realtà aziendale concretamente considerata, mediante appositi contratti collettivi di prossimità. Mentre già con il d.lgs. n. 66/2003 il Legislatore aveva offerto direttamente alla contrattazione collettiva, anche aziendale, la piena titolarità a disciplinare i temi principali della organizzazione e della gestione dei tempi di lavoro e di riposo in azienda.
Da questo scenario di storia sindacale (e legislativa) recente sembrava potersi legittimamente attendere un atteggiamento maturo, sereno e serio da parte di tutte le rappresentanze sindacali (dei lavoratori ma anche datoriali), oltreché dallo stesso Governo (in special modo nella non felice stagione tecnocratica ormai prossima al tramonto), proprio nella drammatica situazione in cui versa l'economia italiana (peraltro chiaramente evidenziata nelle stesse "*considerazioni introduttive*" di cui al paragrafo n. 1 dell'intesa).
Eppure così non è stato.
L'incapacità di ascolto e, reciprocamente, di dialogo, l'arroccamento (sempre reciproco) su posizioni non di rado anacronistiche, la coincidenza con una campagna referendaria volta proprio all'abolizione del citato art. 8 del decreto legge n. 138/2011, l'approssimarsi feroce della campagna elettorale per le elezioni politiche, gli effetti terribilmente disastrosi delle norme introdotte appena quattro mesi prima dalla legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro (che ha prodotto un innalzamento dei livelli di inoccupazione e disoccupazione mai raggiunto in precedenza quale conseguenza diretta e immediata di misure pensate per traguardare risultati di segno diametralmente opposto), hanno portato la CGIL, come si accennava, a negare la sottoscrizione della nuova intesa.

Con tale indubitabile (ed esiziale) fragilità si deve guardare a un Accordo che si limita a dettare soltanto delle "*linee programmatiche*" tutte in attesa di recepimento da parte di atti e provvedimenti normativi e negoziali successivi, anche al fine di orientare l'impiego di quei 2,1 miliardi di euro messi a disposizione dal Governo, per il triennio 2013-2015, nella legge di stabilità.

In questa prospettiva le Parti "*chiedono al Governo e al Parlamento*" di:

- stabilizzare in modo certo e predefinito la detassazione del salario di produttività (con imposta del 10%, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali) sui redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui;
- garantire una effettiva decontribuzione del salario di produttività (sgravio contributivo fino al 5% della retribuzione contrattuale di secondo livello);
- attuare una riforma strutturale del sistema fiscale che lo renda più equo, riducendo la quota del prelievo sul lavoro e sulle imprese.

Appena più concreta (ma sempre in prospettiva di rimando ad altra sede) il paragrafo n. 2 sulle "*relazioni industriali e contrattazione collettiva*" dove le Parti – nel confermare "*l'obiettivo comune di sviluppare un sistema di relazioni industriali che crei condizioni di competitività e produttività tali da rafforzare il sistema produttivo, l'occupazione e le retribuzioni*" – si impegnano a consolidare "*un modello contrattuale nel quale il contratto collettivo nazionale di lavoro abbia la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori, ovunque impiegati nel territorio nazionale*", mentre alla contrattazione collettiva di secondo livello (della quale si dimentica volutamente, quasi a volerla sottacere, la definizione legislativa vigente di "*contrattazione collettiva di prossimità*") si affida il compito di "*aumentare la produttività attraverso un migliore impiego dei fattori di produzione e dell'organizzazione del lavoro, correlando a tale aspetto la crescita delle retribuzioni dei lavoratori*".

In questa prospettiva si delinea l'obbligo ("*deve*") per il contratto collettivo nazionale di lavoro, nell'intento dichiarato di "*tutelare il potere d'acquisto delle retribuzioni*", di "*rendere la dinamica degli effetti economici, definita entro i limiti fissati dai principi vigenti, coerente con le tendenze generali dell'economia, del mercato del lavoro, del raffronto competitivo internazionale e gli andamenti specifici del settore*". Ne consegue che accanto (ed oltre) al parametro dell'IPCA (indice dei prezzi

al consumo armonizzato) gli elementi retributivi previsti dal CCNL dovranno tener conto, fra l'altro, del tasso di disoccupazione del settore, della produttività specifica del settore, nonché dell'andamento della bilancia commerciale e del PIL.
Sul paragrafo n. 3 dedicato alla "*Rappresentanza*" le Parti si limitano a fissare al 31 dicembre 2012 il termine entro il quale dare finalmente attuazione all'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 (come se non fossero già trascorsi inutilmente oltre 16 mesi, nel pieno disastro politico, economico e finanziario).
Il successivo paragrafo n. 4 porta all'attenzione il tema fondamentale della "*partecipazione dei lavoratori nell'impresa*" al quale si è rivolto l'art. 4, commi 62-63, della legge n. 92/2012. Nella riforma del lavoro, infatti, si affida una apposita delega al Governo (da esercitare entro il 18 aprile 2013) in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché per la definizione di misure e strumenti per la democrazia economica, con metodi di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale. Non presente nel testo originario del disegno di legge governativo, la disposizione è stata introdotta dalla Commissione Lavoro del Senato, nello spirito di favorire in maniera decisa le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa attraverso contratti collettivi aziendali, inseguendo, almeno in teoria, il modello tedesco di *governance* aziendale della "cogestione" (in quel sistema di relazioni industriali fortemente partecipativo e di sicura diffusione, anche perché reso obbligatorio per legge e attentamente disciplinato).
Tornando all'Accordo del 21 novembre 2012, sul punto le Parti chiedono al Governo di "*esercitare la delega in materia subordinatamente ad un approfondito confronto con le Parti sociali*". In questa prospettiva si riconosce che "*la cultura della partecipazione è favorita, altresì, da un modello di relazioni industriali moderno, attento agli obiettivi generali dell'economia, orientato alla competitività delle imprese allo sviluppo coeso dei territori e al miglioramento delle condizioni e della qualità del lavoro*", nonché "*dal ruolo che possono svolgere gli enti bilaterali di matrice contrattuale per la diffusione di modelli partecipativi*".
Nel paragrafo n. 5 il debole Accordo sulla produttività evidenzia il ruolo del binomio "*formazione e occupabilità delle persone*" segnalando l'esigenza di un rilancio della istruzione tecnico-professionale che va arricchita "*di contenuti nuovi*" e valorizzando la "*capacità formativa dell'impresa e del lavoro*". Peraltro il richiamo ad un "*miglior*

coordinamento tra il sistema della formazione pubblica e privata" punta sull'impegno richiesto al Governo di agevolare l'attività formativa nel contesto del ricorso a strumenti di sostegno al reddito, ma anche sul ruolo dei fondi interprofessionali per la formazione continua (dei quali si chiede "*la chiara affermazione per legge della loro natura privatistica*"). D'altronde nel limitarsi ad auspicare "una verifica e una riorganizzazione del sistema della formazione professionale" l'Accordo dimentica qualsiasi connessione con le dinamiche dell'apprendistato di cui al d.lgs. n. 167/2011 e con le politiche relative all'apprendimento permanente di cui all'art. 4, comma 51, della legge n. 92/2012.

Il paragrafo n. 6 si occupa di "*mercato del lavoro e misure di solidarietà intergenerazionale*" da un lato invocando una verifica completa e seria "*sugli effetti della applicazione della recente riforma sull'occupazione*" nella chiara percezione dei già acclamati fallimenti della legge n. 92/2012. Inoltre le Parti (mostrando scarsa aderenza al dato progettuale e normativo attuato dal Governo finora con le riforme della previdenza e del lavoro) chiedono di:

- avviare un "*sistema più efficace di politiche attive del lavoro*", anche attraverso intese sperimentali a livello territoriale per individuare strumenti utili ad attenuare le ricadute occupazionali, favorire la ricollocazione delle persone disoccupate e tutelare la "*capacità produttiva dei territori*";
- istituire un "*osservatorio permanente sul sistema produttivo*" per condividere politiche di sviluppo "*della struttura produttiva e dei livelli occupazionali*";
- garantire "*una adeguata e certa copertura contributiva*" per sostenere iniziative di "solidarietà intergenerazionale" per "*conciliare le esigenze delle imprese e quelle dei lavoratori più anziani*", agevolando "*la transizione dal lavoro alla pensione*" per questi e "*nuova occupazione*" per quelle.

Da ultimo, nel paragrafo n. 7 ("*Contrattazione collettiva per la produttività*") l'Accordo mostra di voler concretamente esaltare il ruolo della contrattazione collettiva di prossimità, senza richiamare esplicitamente le previsioni contenute nell'art. 8 del decreto legge n. 138/2011, ma rifacendosi ad esse per sancire la necessità per la contrattazione collettiva di esercitarsi, "*con piena autonomia*", sulla disciplina di "*materie oggi regolate in maniera prevalente o esclusiva dalla legge*", derogando a questa in ottica di incrementi di produttività.

@ 2012 ADAPT University Press

Dopodiché, tuttavia, come fingendo che la norma sulla contrattazione di prossimità non esistesse ancora nell'ordinamento giuridico, le Parti chiedono al Governo e al Parlamento iniziative legislative che consentano a pieno titolo di affidare alla contrattazione collettiva una piena autonomia negoziale rispetto a temi come il demansionamento, l'integrazione delle competenze, la ridefinizione dei sistemi di orario, l'organizzazione dei tempi di lavoro con modelli flessibili, la compatibilità del ricorso a nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori (nel rispetto dell'art. 4 della legge n. 300/1970).

In definitiva non un "Accordo", ma un "accordicchio", privo di reali prospettive immediate, pavido nell'utilizzo degli strumenti normativi già in vigore, formalmente direzionato verso un'attenzione speciale per la produttività e la crescita, ma sostanzialmente traguardato al chiaro scopo di non disperdere le risorse finanziarie impegnate dal Governo.

L'auspicio ora rimane, per il bene di chi dà e fa lavoro in Italia, quello di un coraggioso e urgente impegno da parte di tutti i sottoscrittori, ritrovando la bussola e recuperando anche il fondamentale consenso di CGIL, per dare corpo e senso alle tante promesse "in bianco" dipanate verbosamente nei vari paragrafi dell'intesa, per consegnare, finalmente e prima che sia troppo tardi, al nostro Paese un sistema di relazioni di lavoro de-ideologizzato ed orientato esclusivamente alla tutela del lavoro, mediante una *policy* normativa che sa coniugare i diritti di chi lavora e di chi cerca lavoro con l'efficienza, la competitività e la produttività delle imprese.

Produttività: passi in avanti e occasioni perse

di Paolo Tomassetti

Verrà il tempo per una riforma organica delle relazioni industriali. Ora c'è la crisi, bisogna fare in fretta, e un accordo separato, l'ennesimo, è meglio di niente. Forse. Resta il fatto che l'intesa sulla produttività raggiunta dalle maggiori forze produttive del Paese, ad eccezione della CGIL, si stratifica su di un quadro regolatorio, prevalentemente di matrice autonoma, dove è difficile tracciare i confini tra storia e attualità. Qual è la carta costituzionale del nostro sistema di relazioni industriali? Quali principi governano la contrattazione collettiva nei diversi settori? Chi sono gli interlocutori? La risposta a queste domande non è un mero esercizio di stile esegetico. È la chiave per trasformare in realtà la retorica sull'importanza della produttività e della competitività. Perché fin quando a queste domande non sarà data risposta, è comprensibile che imprese come Fiat prediligano l'ordine al caos, scegliendo di produrre altrove o slittando a un regime di individualismo di mercato, dove chi fa da sé fa per tre. A prescindere dal costo del lavoro.

Le linee guida sulla produttività hanno il pregio di inserire dosi di flessibilità nel meccanismo di determinazione del salario a livello nazionale, proporzionando gli incrementi retributivi all'andamento della produttività. Ma confondono, anziché semplificare, le coordinate entro cui dovranno realizzarsi gli accordi di livello aziendale o territoriale, che sono il presupposto affinché il nuovo sistema produca gli effetti sperati.

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Le scelte sull'articolazione degli assetti contrattuali non sembrano coerenti con gli obiettivi macroeconomici dell'accordo, né con l'obiettivo di garantire certezza ed esigibilità della contrattazione collettiva. Su quest'ultimo aspetto, peraltro, le parti sembrano aver peccato nuovamente di un eccesso di cautela, forse nel tentativo di giungere ad una firma unitaria dell'intesa.

1. Tutela del reddito da parte del Ccnl

1.1 Aumenti retributivi

L'innovazione di maggior rilievo dell'accordo riguarda il sistema di determinazione dei trattamenti minimi retributivi a livello nazionale. Nella determinazione degli incrementi salariali il Ccnl dovrà tenere conto non solo dell'andamento dell'inflazione, misurato attraverso l'indice dei prezzi al consumo armonizzato a livello europeo (IPCA), ma anche delle tendenze generali dell'economia, del mercato del lavoro, del raffronto competitivo internazionale e degli andamenti specifici del settore. La nuova funzione del salario base (W) dovrebbe assumere la seguente fisionomia:

W (f) IPCA; PIL; Ps; Us; NX

- Tendenze generali dell'economia: es. PIL
- Mercato del lavoro: es. tasso di disoccupazione del settore di riferimento (Us)
- Raffronto competitivo internazionale: es. saldo della bilancia commerciale (NX = EXP – IMP)
- Andamenti specifici del settore: es. produttività del settore (Ps)

Tale innovazione contribuirà senza dubbio ad aumentare la capacità competitiva delle imprese nella misura in cui gli incrementi retributivi definiti dal Ccnl sono già proporzionati all'andamento della produttività del settore di riferimento, concorrendo quindi a calmierare il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP). A patto però che le imprese destinino una quota significativa dei maggiori risparmi derivanti dal recupero di margini di competitività a investimenti nella qualità (più che

quantità) del capitale umano e nelle innovazioni tecnologiche e organizzative.

1.2 Risorse per il secondo livello

I Ccnl possono prevedere che una quota degli aumenti economici derivanti dai rinnovi contrattuali sia destinata alla pattuizione di elementi retributivi da collegarsi ad incrementi di produttività e redditività definiti dalla contrattazione di secondo livello. Oltre a favorire una maggiore aderenza tra salari e produttività, già peraltro garantita dal superamento del tasso d'inflazione quale unico parametro per la determinazione degli incrementi retributivi, tale disposizione contribuirà a risolvere parte dei problemi applicativi dell'Art. 8 e delle clausole di opting-out regolate dai Ccnl. Tali misure di flessibilità prevedono, infatti, un meccanismo volto al rilancio della produttività e della competitività in tempo di crisi che però, paradossalmente, per essere innescato ha bisogno di costi insostenibili da parte di imprese la cui sopravvivenza, ad esempio, dipende da quante gare di appalto riescono ad aggiudicarsi ogni mese. Costi che, quando il nuovo sistema entrerà a regime, potranno (parzialmente) essere coperti con risorse derivanti dal Ccnl.

1.3 Automatismi

L'accordo sulla produttività sarebbe potuto intervenire anche su una serie di automatismi che caratterizzano la parte economica dei Ccnl. Ad esempio, le organizzazioni firmatarie avrebbero potuto prevedere il collegamento degli scatti di anzianità e altri automatismi previsti dal Ccnl ad un indicatore che disincentivi l'assenteismo secondo modalità premianti o penalizzanti.

Es. 1: Lo scatto di anzianità non sarà corrisposto se nel triennio di riferimento il lavoratore è stato assente per più di X giorni. Sono esclusi dal computo i giorni di assenza per (es. malattia e infortunio occorso sul luogo di lavoro).

Es. 2: Lo scatto di anzianità sarà maggiorato dell'X% se nel triennio di riferimento il lavoratore è stato assente per meno di X giorni. Sono esclusi

@ 2012 ADAPT University Press

dal computo i giorni di assenza per (es. malattia e infortunio occorso sul luogo di lavoro).

2. Articolazione degli assetti contrattuali

L'accordo contribuisce a confondere non poco funzioni e procedure della contrattazione collettiva. Non è più chiaro quale sia il campo di agibilità "fisiologico" della contrattazione decentrata e quale quello "emergenziale". In materia di orario di lavoro, ad esempio, già l'art. 17 del d.lgs. 66/2003 prevede un sistema di delega implicita sulla flessibilità oraria che abilità la contrattazione di secondo livello a coltivare le aperture della legge in assenza di una regolamentazione del Ccnl. Così come già l'art. 8, L. 148/2011 abilita la contrattazione di prossimità ad intervenire sulle mansioni, anche in deroga al 2103 c.c. Quale è il valore aggiunto delle linee guida sulla produttività?
Dal tenore dell'intesa sembrerebbe che la contrattazione anticrisi e di produttività possa operare solo nell'ambito delle deleghe del Ccnl. Se così fosse, l'accordo riporterebbe il sistema contrattuale indietro di 20 anni, con evidenti danni alla produttività delle aziende e dell'intera economia. Peraltro, una simile rigidità incoraggerebbe l'uscita delle imprese dal sistema di contrattazione articolata, in favore di una contrattazione aziendale di primo livello (modello Fiat), con conseguente emorragia associativa delle organizzazioni datoriali.
Un assetto della contrattazione collettiva flessibile e, al contempo, coordinato verso performance macroeconomiche positive, dovrebbe ispirarsi ai seguenti principi:

- Conferma del principio della delega e del *ne bis in idem* quali regole generali di coordinamento tra i diversi livelli contrattuali, prevedendo altresì una alternatività tra contrattazione aziendale e territoriale.
- Conferma delle clausole di opting-out, secondo lo schema del paragrafo 16 dell'accordo quadro del 22 gennaio 2009 e dell'art. 8 modificato nei termini di seguito proposti:
    - Le clausole di opting-out sono intese a fornire una disciplina dell'articolazione della contrattazione collettiva alternativa ed eccezionale rispetto alle regole di coordinamento (principio della delega e principio del *ne bis*

in idem) definite dagli accordi interconfederali vigenti. Per questo possono essere attivate solo in determinate circostanze e devono essere finalizzate alla maggiore competitività, all'attrazione di nuovi investimenti e alla tutela dell'occupazione nei periodi di crisi.

- Le clausole di opting-out devono prevedere anche la possibilità di sganciamento salariale, ovvero intese modificative dei minimi tabellari a fronte di piani di investimento e salvaguardia dell'occupazione.
- La validità delle intese modificative deve essere subordinata alla approvazione di una commissione paritetica nazionale composta dalle organizzazioni datoriali e sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale (anche in sede di enti bilaterali).
- L'efficacia temporale delle intese modificative deve essere limitata alla durata del Ccnl di riferimento.

Esempio di articolato normativo sul sistema di contrattazione collettiva:

Art. X
Rapporti tra fonti contrattuali di diverso livello

1. La contrattazione aziendale o territoriale si esercita sulle materie e sugli istituti delegati in tutto o in parte dal Ccnl o dalla legge.

2. Le materie e gli istituti già regolati dal Ccnl di riferimento non possono essere rinegoziati a livello aziendale o territoriale.

3. In deroga ai principi di cui al comma 1 e 2, le parti possono realizzare a livello territoriale o aziendale specifiche intese modificative del Ccnl di riferimento finalizzate alla maggiore competitività, all'attrazione di nuovi investimenti e alla tutela dell'occupazione nei periodi di crisi. La validità delle intese modificative è subordinata alla approvazione di una commissione paritetica nazionale composta dalle organizzazioni datoriali e sindacali firmatarie del relativo Ccnl. Le intese modificative sono a termine, e comunque cessano di produrre effetti dal momento della scadenza del Ccnl di riferimento, con esclusione del decorso del periodo di ultrattività dello stesso.

@ 2012 ADAPT University Press

3. Decontribuzione e detassazione del salario di produttività

L'accordo non chiarisce, in definitiva, quali somme siano soggette all'imposta sostitutiva del 10%. A fronte dell'esperienza negativa del fenomeno degli accordi fotocopia sulla detassazione sottoscritti a livello territoriale, le parti avrebbero potuto disegnare un sistema per rendere detassabili soltanto le retribuzioni derivanti dall'"effettiva implementazione" di misure aziendali finalizzate all'aumento della produttività, della competitività, della qualità del lavoro e della tutela dell'occupazione. Con la "effettiva implementazione" da certificare nell'ambito di una commissione paritetica nazionale composta dalle organizzazioni firmatarie del Ccnl (anche in sede di enti bilaterali), sulla base di indicatori definiti a livello di settore.

4. Esigibilità della contrattazione collettiva

Le parti hanno scelto di confermare e rendere effettivo il sistema di misurazione della rappresentatività (nel testo è utilizzato in modo improprio il termine "rappresentanza") ai fini della contrattazione collettiva di rilevanza nazionale previsto dall'accordo del 28 giugno 2011, anche attraverso l'armonizzazione delle regole sulle rappresentanze unitarie definite dagli accordi interconfederali del 1993. L'intervento sul sistema di rappresentanza è quindi funzionale all'attuazione della procedura per la misurazione della rappresentatività, ma anche all'effettività ed esigibilità dei contratti aziendali. Con i molteplici rinvii all'accordo del 28 giugno sembra quindi intenzione delle parti dare attuazione, attraverso specifiche intese, anche al meccanismo di estensione *erga omnes* dell'efficacia soggettiva dei contratti aziendali approvati secondo le procedure previste dallo stesso accordo interconfederale. A tal fine sarebbe però necessario il sostegno del legislatore che, per coerenza con l'accordo interconfederale del 21 settembre 2011, non dovrebbe essere rinvenibile nell'art. 8. Sarebbe poi coerente con l'estensione dell'efficacia del contratto aziendale la modifica della regola sull'efficacia obbligatoria delle clausole di tregua sindacale contenuta nell'accordo del 28 giugno 2011, in favore di un sistema che inibisca anche ai singoli lavoratori – iscritti o meno al sindacato – il ricorso all'azione collettiva e le rivendicazioni sulle materie

e sugli istituti coperti dal contratto collettivo finché lo stesso non sia giunto a naturale scadenza. Questa modifica potrebbe essere recepita nell'intervento normativo di sostegno all'estensione *erga omnes* del contratto aziendale, attraverso un esercizio della delega dell'art. 40 della Costituzione che preveda, finalmente, l'obbligo di tregua sindacale implicito con la firma del contratto collettivo. Considerata l'ostilità politico-sindacale a una misura di questo tipo, un intervento più soft del legislatore potrebbe prevedere un'alternatività tra il ricorso al giudice e l'azione collettiva nelle ipotesi di controversie di rilevanza collettiva.

@ 2012 ADAPT University Press

L'accordo sulla produttività: schema di sintesi

di Nicola Porelli

In data 16 novembre 2012 è stata firmata un'intesa a livello interconfederale recante le "linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia", c.d. accordo sulla produttività.
L'accordo è stato firmato dalle principali Associazioni Datoriali e dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale ad esclusione della C.G.I.L.
Si riporta una sintesi schematica del contenuto dello stesso accordo dove vengono messi in evidenza i passaggi più importanti a parere di chi scrive.

Premessa	Le Parti firmatarie dell'accordo considerano la **contrattazione collettiva** uno strumento utile: - per perseguire la **crescita della produttività e della competitività** in Italia; - per definire modalità e strumenti per perseguire e raggiungere **obiettivi di miglioramento della produttività** contemperando le ragioni delle imprese e delle persone che vi lavorano; - da **valorizzare per migliorare la produttività**. Le Parti dell'accordo: - si attendono **l'intervento diretto di Governo e**

* ADAPT Professional Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

	Parlamento, volto a incentivare questi processi; - considerano essenziale che la scelta a favore della valorizzazione degli accordi collettivi per il miglioramento della produttività, venga sostenuta e promossa da **adeguate e strutturali misure di incentivazione fiscale e contributiva;** - con riferimento alla **normativa fiscale** chiedono al Governo e al Parlamento di rendere stabili e certe le misure previste dalle disposizioni di legge per applicare, sui redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui, la detassazione del salario di produttività attraverso la determinazione di un' imposta, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali, al 10%; - con riferimento alla **normativa previdenziale**, chiedono la decontribuzione del salario di produttività dando compiuta applicazione ai contenuti della legge numero 247 del 2007 che prevede lo sgravio contributivo per incentivare la contrattazione collettiva di secondo livello fino al limite del 5% della retribuzione contrattuale percepita.
1. Considerazioni introduttive	Dalla prima metà degli anni 90 l'economia italiana ha presentato, nel confronto internazionale, più **bassi livelli di sviluppo**, sia in termini effettivi che potenziali, denunciando la natura strutturale e di lungo periodo della stagnazione della domanda aggregata. La crisi economica ha accentuato il fenomeno e il Paese sta pagando per i **nodi strutturali che frenano l'economia italiana** è molto alto, sia in termini di perdita di lavoro che di benessere, e si traduce **in minori retribuzioni reali, minori consumi, più bassa redditività delle imprese**, carenti risorse per la solidarietà, l'istruzione e la ricerca, più elevata pressione fiscale. Diviene **centrale il tema della produttività**. su cui incidono, oltre al lavoro, molte altre voci (energia, logistica, trasporti, ….burocrazia, sicurezza, legalità, istruzione). **Bassa crescita della produttività = aumento del costo del lavoro per unità di prodotto.** Sono necessarie linee guida per attuare una **riforma strutturale del sistema fiscale** **che lo renda più equo** e, quindi, in grado di ridurre la quota

	del prelievo che oggi grava sul lavoro e sulle imprese in maniera del tutto sproporzionata e tale da disincentivare investimenti e occupazione. Le Parti sociali sono consapevoli degli effetti che la contrattazione collettiva, in particolare al secondo livello, può esercitare sulla crescita della produttività e a tale riguardo convengono sulla **necessità di condividere con il Governo i criteri di applicazione degli sgravi fiscali e contributivi definiti in materia di salario di produttività.**
2. Relazioni industriali e contrattazione collettiva	Le Parti firmatarie del presente documento: - confermano **l'obiettivo comune di sviluppare un sistema di relazioni industriali che crei condizioni di competitività e produttività** tali da rafforzare il sistema produttivo, l'occupazione e le retribuzioni; - auspicano un modello contrattuale nel quale il c**ontratto collettivo nazionale di lavoro abbia la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi** comuni per tutti i lavoratori, ovunque impiegati nel territorio nazionale, **e la contrattazione di secondo livello**, facilitata da idonee e strutturali politiche fiscali di vantaggio, **operi per aumentare la produttività** attraverso un migliore impiego dei fattori di produzione e dell'organizzazione del lavoro, correlando a tale aspetto la crescita delle retribuzioni dei lavoratori. Per favorire questo processo è necessario, altresì, incrementare e rendere strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le **misure fiscali e contributive volte ad incentivare la contrattazione di secondo livello che collega parte della retribuzione al raggiungimento di obiettivi di produttività**, **di qualità, di redditività, di efficacia, di innovazione, di valorizzazione del lavoro, di efficienza organizzativa** e altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività del settore produttivo. I CCNL devono tenere conto delle specificità dei diversi settori e **affidare alla contrattazione di secondo livello** il compito di definire condizioni di **gestione flessibile degli orari di lavoro.**

	Le parti firmatarie ritengono, pertanto, che per favorire la crescita della produttività, delle retribuzioni ad essa correlate e dell'occupazione sia necessario uniformare i rispettivi sistemi di contrattazione ai seguenti principi: - **il contratto collettivo nazionale di lavoro**, avendo la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori rientranti nel settore di applicazione del contratto, deve perseguire la **semplificazione normativa, il miglioramento organizzativo e gestionale**, prevedere una chiara **delega al secondo livello di contrattazione delle materie e delle modalità che possono incidere positivamente sulla crescita della produttività**, quali gli **istituti contrattuali che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro**; - il contratto collettivo nazionale di lavoro avendo l'obiettivo mirato di **tutelare il potere d'acquisto delle retribuzioni**, deve rendere la dinamica degli effetti economici; - i contratti collettivi nazionali di lavoro possono **definire che una quota degli aumenti economici derivanti dai rinnovi contrattuali sia da collegarsi ad incrementi di produttività e redditività** definiti dalla contrattazione di secondo livello (con beneficio della detassazione e decontribuzione); - la **contrattazione di secondo livello deve disciplinare**, valorizzando i demandi specifici della legge o della contrattazione collettiva interconfederale e nazionale, **gli istituti che hanno come obiettivo quello di favorire la crescita della produttività** aziendale.
3. Rappresentanza	Le regole sulla rappresentanza: - **entro il 31 dicembre 2012**, la materia sarà disciplinata con un accordo e un regolamento integrativo per la **misurazione della rappresentanza a livello nazionale** (secondo Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011); - **entro il 31 dicembre 2012**, saranno definite, per i settori interessati, le modifiche da introdurre alla **disciplina delle rappresentanze sindacali unitarie** (Accordo Interconfederale

@ 2012 ADAPT University Press

	20 dicembre 1993), per armonizzarle con le finalità fissate il 28 giugno 2011; - le intese dovranno, altresì, prevedere disposizioni efficaci per garantire **l'effettività e l'esigibilità delle intese** sottoscritte, il rispetto delle clausole di tregua sindacale, di prevenzione e risoluzione delle controversie collettive, le regole per prevenire i conflitti, non escludendo meccanismi sanzionatori in capo alle organizzazioni inadempienti.
4. La partecipazione dei lavoratori nell'impresa	Secondo le Parti (tenuto conto che la legge 28 giugno 2012, n.92), il Governo deve approfondire con le stesse in riferimento alle materia di **informazione e consultazione dei lavoratori, di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale.** La cultura della collaborazione fra imprese e lavoratori è favorita, anche, dal ruolo che possono svolgere gli **enti bilaterali** di matrice contrattuale per la diffusione di modelli partecipativi. Le Parti ritengono, altresì, utile **monitorare** e rendere più omogenee le forme di welfare contrattuale fin qui realizzate. Le Parti ritengono, infine, utile avviare un **confronto sull'azionariato** volontario dei dipendenti, anche in forme collettive.
5. Formazione e occupabilità delle persone	Per il miglioramento della produttività occorre un **sistema scolastico e formativo che punti concretamente all'occupabilità delle persone** rilanciando l'istruzione tecnico-professionale, esaltando maggiormente le competenze e le capacità di apprendimento delle persone, valorizzando la capacità formativa dell'impresa e del lavoro. Le Parti : - ritengono necessario realizzare un **miglior coordinamento tra il sistema della formazione pubblica e privata;** - considerano che dal sistema della formazione possa, infatti, derivare un contributo anche nelle attività volte alla **ricollocazione delle persone**;

	- chiedono al Governo di adottare misure dirette ad **agevolare l'attività formativa, anche nell'ambito di procedure di sospensione collettiva** (cassa integrazione guadagni o di mobilità, in applicazione di accordi collettivi aziendali o territoriali volti a favorire, attraverso tutte le sinergie possibili, la ricollocazione delle persone). Ruolo fondamentale deve essere essere svolto anche dai **fondi interprofessionali** per la formazione continua; - auspicano la chiara affermazione per legge della natura privatistica dei Fondi Interprofessionali; - ritengono auspicabile una verifica e una **riorganizzazione del sistema della formazione professionale.**
6. Mercato del lavoro e misure di solidarietà intergenerazionale	E' **intenzione** delle Parti: - chiedere al Governo un confronto sui temi del mercato del lavoro con particolare riferimento alla **verifica sugli effetti della applicazione della recente riforma sull'occupazione**; - convenire iniziative di tipo sperimentale sul territorio coinvolgendo gli enti locali, i soggetti pubblici e privati operanti nell'ambito delle attività tipiche del mercato del lavoro per avviare un s**istema più efficace di politiche attive del lavoro**; - definire "**linee guida operative**" per affrontare con il Governo, di concerto con gli enti pubblici del territorio, i **processi di ristrutturazione e le situazioni di crisi**, individuando procedure e strumenti per attenuarne le ricadute occupazionali e favorire la ricollocazione delle persone e la tutela della capacità produttiva dei territori. È **volontà** delle Parti firmatarie: - proporre al Governo l'**istituzione di un osservatorio permanente sul sistema produttivo**; - individuare **soluzioni utili a conciliare le esigenze delle imprese e quelle dei lavoratori più anziani**, favorendo percorsi che agevolino la transizione dal lavoro alla pensione, creando nello stesso tempo nuova occupazione anche in una logica di "**solidarietà intergenerazionale**". In questa prospettiva **le Parti chiedono la definizione di una cornice normativa** che agevoli queste soluzioni, definendo misure per garantire una adeguata e certa copertura contributiva.

@ 2012 ADAPT University Press

7. Contrattazione collettiva per la produttività	Le parti ritengono necessario che la contrattazione collettiva fra le organizzazioni comparativamente più rappresentative, nei singoli settori, su base nazionale, si eserciti, con piena autonomia. Pertanto, in sede di contrattazione collettiva le questioni ritenute più urgenti quali in via esemplificativa: - l'affidamento alla contrattazione collettiva di una piena autonomia negoziale rispetto alle **tematiche relative all'equivalenza delle mansioni, alla integrazione delle competenze**, presupposto necessario per consentire l'introduzione di modelli organizzativi più adatti a cogliere e promuovere l'innovazione tecnologica e la professionalità necessarie alla crescita della produttività e della competitività aziendale; - **la ridefinizione dei sistemi di orari e della loro distribuzione** anche con modelli flessibili, in rapporto agli investimenti, all'innovazione tecnologica e alla fluttuazione dei mercati finalizzati al pieno utilizzo delle strutture produttive idoneo a raggiungere gli obiettivi di produttività convenuti; - l'affidamento alla contrattazione collettiva delle modalità attraverso cui rendere **compatibile l'impiego di nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali** dei lavoratori, per facilitare l'attivazione di strumenti informatici ordinari, indispensabili per lo svolgimento delle attività lavorative.
Parti sociali firmatarie	ABI, ANIA, Confindustria, Alleanza Cooperative, Rete imprese Italia, CISL, UIL, UGL.

Approcci valutativi prestazionali: attori, intensità e discontinuità

di Roberto Poetto

Correvano gli anni ottanta, un ampio decennio nel corso del quale primarie aziende italiane, in armonia con un trend modale internazionale, hanno generato uno straordinario patrimonio di metodologie e strumenti volti alla valutazione della prestazione lavorativa, individuale quanto collettiva, sia di natura esecutiva che manageriale.

Il contesto era favorevole ad un investimento di tale portata e sul campo operavano manager illuminati e predisposti a coraggiosi cambiamenti, i cui sforzi teorici e culturali ancora oggi ispirano l'attività dei loro contemporanei.

Le dimensioni quanti-qualitative dell'impresa, dell'organizzazione del lavoro e della competitività risiedevano su strutture conosciute, rafforzatesi nei decenni pregressi e generative di solidi rapporti di scambio nelle dialettiche del lavoro, su frontiere conosciute e riconosciute dagli attori interni ed esterni dello scacchiere regolativo della governance d'impresa.

* Direttore Risorse Umane Fata spa - a *Finmeccanica company*.

@ 2012 ADAPT University Press

Le irripetibili condizioni di stabilità dei mercati, delle regole predittive dell'impresa e dunque della crescita pianificata, hanno favorito investimenti metodologici di durata, improntati alla misurazione ed alla traguardabilità di obiettivi a tempo determinato, la cui dimensione temporale ben si sposava con il ciclo dell'esercizio fiscale, favorendo armonici intrecci nelle metriche valutative tra macro obiettivi di andamento economico ed obiettivi funzionali di efficienza organizzativa e di miglioramento dei processi e dei prodotti.

Innegabile che le economie di scala e di contesto abbiano ben assecondato la propensione all'investimento in intelligenza metodologica gestionale, non di meno si deve riconoscere ad un'elite manageriale intraprendente il merito di una straordinaria propulsività progettuale che, al di là del valore strumentale, ha consentito la fertilizzazione di una cultura improntata alla misurabilità della prestazione.
In tal senso, si deve constatare il superamento del mero apprezzamento del concreto risultato di lavoro, o meglio l'addizionalità a questo della valorizzazione del metodo, del traguardo misurabile, della sua sostenibilità e compatibilità con l'intero sistema azienda; in una parola un risultato atteso solidale, impegnabile per aggregazione, dalle previsioni di andamento aziendale generale.
Potremmo anche azzardare nel riferire che tale innovativa cultura del risultato atteso introduceva larvatamente taluni elementi primordiali di budgeting nell'esecuzione consapevole di ogni ruolo e mansione.

Non v'è chi non associ a quel periodo la gestazione e l'implementazione di sistemi valutativi che vanno dal più noto MBO per la dirigenza, alla valutazione delle prestazioni per capi e specialisti, alla valutazione dei risultati di lavoro per le figure impiegatizie e per gli operai professionali, raggiungendo, con approcci più elementari, anche la valutazione prestazionale degli operai generici.

Non può sfuggire come accanto allo sforzo tecnicamente metodologico sia stato indispensabile sostenere massicci investimenti formativi sulla schiera dei valutatori ma anche dei valutati, ottenendo impressionanti effetti collaterali sulla riconoscibilità ideologica del merito e del vantaggio economico di una prestazione migliore, per il fatto di essere misurabile e dunque impegnabile; nemmeno può sfuggire la positiva

ricaduta sulla riconoscibilità della potestà valutativa del Capo o del Leader, in solido con quella dell'impresa.

Non ha memoria, chi scrive, di disagi o inquietudini del sindacato di fronte a tali prerogative dell'impresa, tanto più nei confronti di un intimo sistema di scambio relazionale tra impresa, Capi e Specialisti, terreno riconosciuto come inviolabile da qualsiasi forza estranea alla potestà tecnico-organizzativa dell'impresa.
I Capi e gli Specialisti si riconoscevano in questo sistema di relazione, nel quale e dal quale si generavano condivisi valori di status che corroboravano un sistema di interazione solidale.

La dorsale mansionale dell'organizzazione del lavoro era verticalizzata, strutturata per target professionali sulla base del diverso rapporto di vicinanza organizzativa con il vertice dell'impresa, e ciascun target riconosceva i confini che lo discriminavano dal basso e dall'alto.
Naturalmente, i target operaistici reagivano alle sollecitazioni antagonistiche che giungevano loro dall'impresa come dal sindacato, mitigando o esaltando effetti di cooptazione.

I dirigenti erano percepiti come un target elitario, ma riconosciuto in quanto considerato valore strutturale dell'azienda; probabilmente riconosciuto anche in conseguenza dell'origine dei dirigenti, i quali assurgevano a tale rango per lo più risalendo i gradini esperienziali dell'organizzazione del lavoro; considerato valore anche per esigenze di reciproca rapportabilità in un sistema organico etero-referenziale.

Accanto agli investimenti centrali sulla valutazione della prestazione, si ascrivono a quel periodo equivalenti sforzi sul versante della valutazione del potenziale.
Il contesto organizzativo di allora, strutturato ed intellegibile, più meccanicistico che sistemico, aveva orientato la progettualità del potenziale sul crinale della valutazione delle capacità eccedenti del prestatore in relazione a quelle pretese dall'adeguata copertura della mansione tipo, dal che si intuisce quanto articolata ed omologata fosse la cultura del mansionario e quanta attività organizzativa propedeutica e manutentiva venisse spesa dalle aziende su tale dimensione organizzativa.

@ 2012 ADAPT University Press

Come per la valutazione prestazionale anche per tale applicazione metodologica i target professionali destinatari erano pressoché l'intero scibile della dorsale mansionale, dagli esercenti i ruoli dirigenziali, scendendo al livello dei Capi e degli Specialisti, per passare dagli impiegati e raggiungere, con approcci progressivamente semplificati, le maestranze.

Anche su tale fronte non si rammentano imbarazzi o disagi manifestati dalle forze esogene dell'impresa, sindacato in primis.
Apparivano dunque robuste, ed effettivamente lo erano, le frontiere entro cui o al di fuori delle quali affermare primati d'intervento, generare dialettiche, promuovere rivendicazioni di istanza e territorialità negli scambi endogeni ed esogeni del sistema azienda.

L'azione combinata dei due approcci valutativi, della prestazione e del potenziale, favoriva una formidabile sinergia di azione culturale, pervasiva, incentrata sui valori del merito, dell'equità interna, delle pari opportunità e del prestigio della carriera e delle qualifiche, che le gestioni d'impresa hanno poi variegatamente implementato.

Nulla o poco più si sarebbe potuto realizzare, fatte neutre le straordinarie economie di scala e di contesto che la stagione degli anni ottanta offriva, in assenza di una elite manageriale intellettualmente predisposta, allevata in cantieri ad alta densità esperienziale e concentrata su obiettivi concreti di efficienza ed efficacia, che le primarie aziende italiane possedevano e vantavano.
Particolare evidenza storica si deve attribuire ai laboratori di sviluppo organizzativo di avanguardia, principale retaggio delle aziende manifatturiere di prodotto, dalla cui letteratura consolidata altri comparti aziendali attingevano per masterizzare le proprie evoluzioni gestionali ed organizzative.

Per agevolare la comprensione dell'importanza di tali strutture di competenza basti considerare che le più attrezzate funzioni Risorse Umane, come oggi si chiamiamo, erano omologate come Direzione Personale e Organizzazione, e la delega affidatagli sul sistema organizzativo macro e micro del lavoro era effettiva e sostanziale.

Si immagini, chi non avesse vissuto tale periodo, che i nuclei professionali di organizzazione del lavoro, concepiti negli anni sessanta e settanta per padroneggiare le metriche lavoristiche del ciclo o del cottimo e fronteggiare le istanze sindacali, furono negli anni ottanta abbondantemente asserviti agli obiettivi di sviluppo organizzativo.

Prodotti metodologici orientati alla lean-production, al coinvolgimento mansionale delle maestranze, alla sterilizzazione degli sprechi di processo, alla qualità totale d'importazione Toyotista, alla implementazione polifunzionale delle mansioni Tayloristiche, alla diffusione della Gestione a Vista attraverso le metodologie dei CdQ, dei Cedac, PMQ, TPM, sono una piccola aliquota dei tanti laboratori e cantieri che trainavano verso la consapevole misurabilità della prestazione.

Il ruolo del Capo, a tutti i livelli, evolveva e si emancipava tecnicamente e culturalmente; nella sua attrezzeria entravano evoluti strumenti gestionali; da coordinatore di capacità pratiche progrediva a ruolo di implementatore di competenze proattive e coordinative di metodo, superando l'autoritarismo gerarchico e permeandosi di abilità e tecniche di leaderaggio.
Meno agevole parrebbe la percezione di quanto strategico sia stato questo investimento sulla cultura progressista del lavoro in quanto valore funzionale all'impresa, ma anche in quanto valore portatore di istanze individuali di merito ed opportunità di accesso al miglioramento economico-sociale nel mercato del lavoro interno, sostanziale quanto simbolico.

Sotto un'altra angolazione, ma in piena simmetria di analisi, gli anni ottanta furono anche la stagione del profondo ripensamento dell'istituto principe collettivo dell'incentivazione, il Premio di Produzione, che tanta energia dialettica aveva assorbito nei lustri precedenti e che non poteva rimanere estraneo al vento di rinnovamento che iniziava a soffiare.

Rammentiamo la natura rigida di tale istituto che ne ha segnato il destino. Improntato alla mera valorizzazione della produttività di processo, si diceva tecnicamente prestazionale, scaturiva dalla sua discussione

@ 2012 ADAPT University Press

sindacale un out-put deterministico che si trasformava in un beneficio ripartito tra impresa e lavoratori in termini di accumulazione economica in quota parte e di incremento progressivo di Permessi Riduzione Oraria per altra parte, unica componente quest'ultima a salvaguardia dell'utilizzo flessibile della prestazione in relazione alle esigenze di saturazione produttiva.

Si arriverà al 1994 per archiviare il PdiP congelandone gli importi nella stragrande maggioranza dei casi, benché la previsione contrattuale del C.c.n.l vigente contemplasse, per il passaggio al Premio di Risultato, ipotesi di armonizzazione e sostenibilità.

Contemporaneamente, il sistema d'incentivazione del cottimo, o meglio della prestazione a rendimento, registrava cadute d'interesse e si avviava verso un'irreversibile desuetudine.

Le potenti novità della nuova struttura del Premio di Risultato - non prevedibilità, ancoraggio a indicatori di produttività come di redditività e qualità, ma soprattutto variabilità - promettevano un salto qualitativo importante nella relazione tra la variabilità retributiva della prestazione e l'effettivo andamento misurabile dell'impresa salvaguardando, soprattutto, la sostenibilità economica del beneficio.

Ma, ancor più rilevante era la convinzione, sincera od appalesata, dell'attitudine sindacale che il PdiR dimostrava nel far partecipi dell'andamento aziendale i lavoratori e le loro rappresentanze, proponendosi dunque quale strumento emancipativo per promuovere consapevoli e sostenibili trattative per la sua impostazione e rinnovazione.

Alla lunga onda innovativa ed empatica degli anni ottanta, qui minimamente indagata nella dimensione degli strumenti valutativi prestazionali, gestionali e collettivi, ha fatto seguito una lunga stagione di bonaccia organizzativa e forse anche di entropia, che si è nutrita più del dovuto di un capitale esplicito ed implicito di conoscenza e cultura stratificato negli anni precedenti.

I meccanismi poi di trasferibilità della conoscenza sono stati nei trent'anni che si sono interposti ai giorni nostri significativamente esauriti anche per effetto del fisiologico turn over generazionale.

Non che non vi sia stata progressione organizzativa, ma è certo che gli scenari di mercato e di impresa succedutisi hanno dissolto le logiche della pianificazione regolare dei decenni precedenti, hanno globalizzato i parametri della competitività, in una parola hanno destabilizzato le conosciute correlazioni tra struttura, governance e risultati conseguibili dall'impresa. Rientrano in questo non breve ciclo storico i condizionamenti imposti dal passaggio da mercati nazionali protetti a mercati internazionali aperti, come vi rientrano le opportunità offerte dalle epocali innovazioni nelle tecnologie dell'informazione e della logistica, dagli approcci volti alla destrutturazione e delocalizzazione dei processi finanche di funzioni che in passato si ritenevano irrimediabilmente concentrate nei luoghi fisici del potere decisionale.
Contemporaneamente, si è assistito ad un mutamento impensabile nella dimensione sociologica del lavoro, tanto per valori quanto per approcci comportamentali apportati dal cambiamento dei costumi globali.

Il decennio che si è appena affacciato sembra pretendere una urgente e profonda riflessione critica sui criteri e i metodi che hanno caratterizzato la gestione organizzativa delle Risorse Umane nel lungo ciclo che si è interposto tra gli anni ottanta e i giorni nostri; l'induzione a tale riflessione sembra però tradire, consapevolmente od inconsciamente, un'attenzione a quell'intelligenza gestionale di base mostrata negli anni ottanta, ed incoraggia forse uno sforzo di rivalutazione e rinnovamento alla luce di cambiamenti profondi accaduti o in divenire che in molti casi sono stati più subiti che anticipati.

Le strutture H.R. che operano con mandato forte nelle aziende di oggi certamente dispongono di professionalità e capacità necessarie a rilanciare nuove sfide nel campo delle Risorse Umane in un contesto globale d'impresa che pretende competitività come non mai. Saranno premiate l'innovazione sostenibile, il coraggio nella discontinuità e la fedeltà, mai desueta, ai fondamentali dell'igiene organizzativa e gestionale del lavoro. In questa scommessa da vincersi, le Funzioni HR

@ 2012 ADAPT University Press

delle aziende leader devono tornare ad esercitare il ruolo di guida e traino che a loro spetta nell'interesse dell'intera comunità professionale.

Quella flessibilità che è già nata (dal basso)

di Michele Tiraboschi e Paolo Tomassetti

Le riforme del lavoro non nascono solo per legge e decreto. Molto è stato fatto, in questi ultimi anni, dalla contrattazione collettiva, specie aziendale. Anche in tempi di crisi si sono registrate soluzioni innovative nella prassi del nostro sistema di relazioni industriali, che vanno ben oltre la difesa ad oltranza dello status quo e dei posti di lavoro esistenti. Esiste oggi un patrimonio contrattuale, poco conosciuto ma di indubbia ricchezza, che può certo rappresentare un punto di riferimento per l'attuale dibattito sulla riforma del nostro mercato del lavoro. Accanto alla introduzione di regimi di orario ridotto – CIG e contratti di solidarietà – le risposte delle aziende al generale appiattimento degli indici di crescita passano attraverso la contrattazione della flessibilità oraria. Il perdurare degli effetti della recessione e le difficoltà di disegnare programmi produttivi a lungo termine hanno indotto le aziende, soprattutto della meccanica, a sperimentare strategie di efficientamento degli impianti. In particolare laddove questi ultimi risultino caratterizzati dalla sequenzialità delle operazioni che si svolgono per la realizzazione dei prodotti finali. La crisi economica ha così sancito la complementarietà tra tecniche di ingegneria gestionale e relazioni industriali, perché la introduzione di modelli organizzativi innovativi può avvenire solo con accordi sindacali. Ovvero attraverso il pieno esercizio delle deleghe

* Michele Tiraboschi è Direttore del Centro Studi Marco Biagi. Paolo Tomassetti è Dottorando della Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

legali in favore della contrattazione collettiva, talvolta abilitata a derogare anche alle norme di legge. E non solo in Fiat. Gran parte delle aziende dell'indotto, ad esempio, si sono adeguate ai modelli produttivi del proprio partner commerciale. Sono diffusi nell'automotive gli accordi integrativi che prevedono l'utilizzo delle linee di produzione per 24 ore giornaliere e per 6 giorni la settimana, comprensivi del sabato, con uno schema di turnazione articolato in 18 turni settimanali e riposi compensativi a scorrimento. L'anomalia del caso Fiat tale non più sarebbe vista nel dibattito pubblico se solo si avesse la pazienza di raccogliere e monitorare la contrattazione integrativa di altri comparti del manifatturiero. Dove non di rado aziende e sindacati si sono spinti nella negoziazione di una articolazione dell'orario di lavoro in 20 turni settimanali, prevedendo l'avvicendamento di 5 squadre di lavoratori su 3 giorni consecutivi di lavoro – comprensivi della domenica – e due di riposo. Tale organizzazione dei tempi di lavoro comporta una riduzione dell'orario pari a 8 ore medie settimanali, con conseguente prestazione media effettiva pari a 32 ore settimanali procapite a fronte di 40 retribuite. In altre parole, a differenza di quanto alcune analisi approssimative inducano a pensare, la riduzione dell'orario di lavoro conseguente alla concessione di riposi compensativi per i turnisti non comporta mai, almeno nella contrattazione censita dal gruppo di ricerca di Adapt (www.adapt.it), la riduzione della retribuzione: la stessa continua ad essere corrisposta considerando un orario di 40 ore settimanali. Non solo. Per le attività lavorative svolte nelle giornate di sabato e di domenica, alcune intese riconoscono maggiorazioni fino al 125% della paga base nei turni più disagiati, quali quelli che vanno dalle 22 di sera alle 6 del mattino. Maggiorazioni che, peraltro, sono soggette al regime agevolato di tassazione e contribuzione introdotto nelle precedenti legislature e confermato dai recenti provvedimenti per lo sviluppo e la crescita approvati dal governo Monti. I dati di fatto complicano non poco il quadro di quanti si cimentano nel tentativo di risolvere il rompicapo riguardante la questione del se una deroga sia migliorativa o peggiorativa della condizione di un lavoratore. La lettura degli accordi integrativi aziendali è invece certamente utile a riscoprire il valore dell'articolo 8 della manovra finanziaria di ferragosto che affida – caso per caso – alla contrattazione aziendale la modernizzazione della legislazione del lavoro Italiana: il valore aggiunto del provvedimento sta proprio nel carattere integrativo dei compromessi che genera, perché la

concessione dei lavoratori in termini di flessibilità, collegata ad obiettivi di sviluppo o contenimento della crisi, deve necessariamente essere compensata con una qualche forma di contropartita. Se diversamente la misura di flessibilità è introdotta per decreto, la logica dello scambio viene meno. E con essa, in larga parte, anche la funzione del sindacato e delle relazioni industriali.

@ 2012 ADAPT University Press

Detassazione e decontribuzione sui salari di produttività per il 2012

di Andrea Stoccoro

L'art. 26 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, ha prorogato, anche per il 2012, il regime agevolativo, sia ai fini fiscali che contributivi, previsto per gli incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico od agli utili della impresa, o ad ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale, in attuazione di accordi o contratti collettivi aziendali o territoriali, sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. La medesima norma demandava, inoltre, al Governo, sentite le parti sociali, l'emanazione, entro il 31 dicembre 2011, di un decreto con il quale definire la determinazione del sostegno fiscale e contributivo.

Detassazione	Con la l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), all' articolo 33, comma 12, viene previsto che, in attuazione del citato art. 26 del d.l. n. 98/2011, per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2012, è prorogata l'applicazione dell'imposta sostitutiva del 10% sugli incrementi di produttività del lavoro, prevista dall'art. 2, comma 1, lett. *c*, del d.l. n. 93/2008. I fondi stanziati per la copertura della predetta

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

	agevolazione sono pari a 835 milioni per l'anno 2012 e a 263 milioni per l'anno 2013. Il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2012 ha fissato i nuovi parametri per la detassazione della produttività del lavoro, per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2012, riducendo la soglia del massimale di importo da 6 a 2,5 mila euro annui, e quella reddituale applicabile da 40 a 30 mila euro di reddito lordo annuo.
Decontribuzione	Sempre la legge di stabilità 2012 al comma 14 ha confermato anche per il 2012 lo sgravio dei contributi dovuti dal lavoratore e dal datore di lavoro previsto dall'articolo 26 del dl n. 98/2011, con i criteri e le modalità di cui all'articolo 1, commi 67 e 68, della l.n. 247/2008, nei limiti delle risorse stanziate a tal fine dallo stesso art. 1, comma 68. In sostanza stabilisce che restano invariati sia la procedura che lo stanziamento. Lo sgravio dei contributi sui premi di produttività erogati in base alla contrattazione di secondo livello, dovuti dal datore di lavoro e dal lavoratore è dunque concesso anche per il 2012, entro il limite di spesa di 650 milioni di euro. In sintesi: - le imprese avranno una riduzione del 25% sui contributi previdenziali a loro carico sull'erogazione ammessa allo sgravio; - i lavoratori avranno uno sgravio contributivo pari ai contributi previdenziali a loro carico calcolato sul premio di risultato ammesso al beneficio. Per la concessione del beneficio, i predetti premi dovranno essere previsti dai contratti collettivi di secondo livello, sia aziendali sia territoriali ed essere incerti nella corresponsione o nell'ammontare. Infine la legge di stabilità 2012 stabilisce all'art. 22, comma 6, che allo sgravio concorrono anche le somme incentivanti previste dai contratti di prossimità. Le agevolazioni fiscali e contributive potranno essere applicate anche alle somme incentivanti la produttività, l'efficienza e la competitività derivanti dalla contrattazione aziendale e territoriale cosiddetta di prossimità ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 148 del 2011, ossia quella concordata a livello aziendale o territoriale dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti. La misura della decontribuzione per il 2012 è, però ineffettiva perché manca un nuovo decreto attuativo che definisca per

	l'anno 2012 la misura della quota di retribuzione, costruita dalle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali e territoriali, sulla quale è concesso lo sgravio.

Una occasione mancata per la crescita. Brevi considerazioni a proposito della misura di detassazione del salario di produttività

di Francesca Fazio e Michele Tiraboschi

Anche per il 2012 le imprese e i lavoratori italiani potranno contare sulla detassazione del salario di produttività. È questa una delle poche misure per la crescita contenute nelle recenti manovre di stabilità. Una misura divenuta oggi ancora più preziosa in un contesto di persistente recessione e di drastica riduzione della spesa pubblica. Eppure, un bilancio della esperienza degli ultimi anni dimostra inequivocabilmente come questa leva sia stata sin qui male utilizzata e non abbia consentito di raggiungere l'obiettivo prefissato. Introdotta a inizio di Legislatura, con il decreto legge n. 93/2008, la detassazione copriva, originariamente, qualunque somma erogata al lavoratore (anche in modo unilaterale dal datore di lavoro) in funzione di fattori di produttività, competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa. Successivamente la misura di detassazione, confermata di anno in anno sempre in via meramente sperimentale, è stata limitata alle sole somme erogate dal datore di lavoro in virtù di intese collettive, aziendali o territoriali, di produttività. Come richiesto dalle parti firmatarie dell'intesa del 22 gennaio 2009, la canalizzazione sindacale della retribuzione di produttività intendeva sostenere la svolta verso un sistema di assetti contrattuali maggiormente

* Francesca Fazio è ADAPT Research Fellow. Michele Tiraboschi è Direttore Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

orientato al territorio e all'azienda. Per questo la misura non copre le somme erogate in funzione delle voce previste dal contratto collettivo nazionale. In questi anni è invero mancato un monitoraggio sistematico, pure previsto ai sensi del decreto legge n. 93/2008 (art. 5, comma 2), degli effetti dalla misura di detassazione. È tuttavia sufficiente scorrere i principali accordi di detassazione sottoscritti nell'anno che volge ora al termine per rendersi conto di come il provvedimento, pur contribuendo positivamente a ridurre il peso del cuneo fiscale sulle buste paga dei lavoratori, non abbia sostenuto veri e propri incrementi di produttività concordati a livello territoriale o aziendale. La gran parte degli accordi che è stato possibile reperire (vedili in www.adapt.it, indice A-Z, voce Detassazione), sono fotocopie l'uno dell'altro. Il che, a fronte di realtà produttive, geografiche e settoriali così diverse, fa presagire che detti accordi pattuiscano incrementi di produttività solo sulla carta. Dalle province del Nord a quelle del Mezzogiorno, dalla azienda quotata in borsa che produce profumi, alle telecomunicazioni, fino alla ONLUS fondata sullo spirito evangelico, gli accordi ripropongono, come causale per l'ottenimento dello sconto fiscale, sempre le stesse "innovazioni" di produttività: il lavoro straordinario o supplementare, le clausole elastiche e flessibili, il lavoro notturno, il premio di risultato, il lavoro a turno, il lavoro part-time, le ferie non godute, l'indennità di pronta disponibilità, l'indennità di coordinamento. Voci che, salvo qualche rara ma importante eccezione, sono già state contrattate a livello di contratto collettivo nazionale, a cui l'intesa si limita a dare formale copertura ai fini della applicazione di una misura altrimenti preclusa come chiarito in varie note congiunte di Ministero del Lavoro e Agenzia delle Entrate. Guardando poi gli accordi territoriali, l'immaginazione delle parti sociali si fa ancora più scarsa, poiché la quasi totalità di questi si limita a ribadire le voci del contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento, con formule vaghe del tipo "con il presente accordo le disposizioni del CCNL … sono recepite dalla presente intesa" ovvero "con il presente accordo valido per il territorio di…: le disposizioni di tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle parti in epigrafe e applicati dalle imprese e datori di lavoro ricompresi nella sfera di applicazione degli stessi … sono recepite dalla presente intesa" o ancora "con decorrenza dal primo gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2011 sono recepite dalla presente intesa […] le disposizioni di tutti i CCNL sottoscritti da associazioni nazionali aderenti a …..". Il più delle volte gli accordi

territoriali si limitano a riportare la magica locuzione "a titolo esemplificativo" seguita dagli istituti sopra elencati, e, in caso sia sfuggito qualcosa, anche "ogni altra voce retributiva finalizzata ad incrementare la produttività aziendale, la qualità, la competitività, la redditività, l'innovazione e l'efficienza organizzativa". A cercare bene qualche specificità si trova, come la detassazione per "l'erogazione a favore dei quadri per riunioni fuori orario di lavoro" o quella "a favore dei quadri come compenso a fronte di un impegno temporale particolarmente significativo", ma, di nuovo, con qualche dubbio sulla portata di queste soluzioni in termini di produttività e sull'esistenza di un disegno strategico di maggiore efficienza nell'organizzazione del lavoro. Venendo al settore delle professioni (una attività finalizzata alla produzione di conoscenza, per sua natura diversa da quella industriale) poco cambia. Anche qui, gli accordi territoriali riportano gli stessi istituti meritevoli di detassazione: il trattamento economico del lavoro supplementare, le somme riconducibili a clausole elastiche e flessibili, straordinario, notturno, festivo e domenicale. Cambia solo il nome del destinatario del beneficio economico, con "studio" che si aggiunge ad "azienda". Gli accordi analizzati premiano insomma una "maggiore" produttività che, nella quasi totalità dei casi, non esiste o che, comunque, è già stata contrattata e remunerata a livello nazionale nell'ambito dei periodici rinnovi contrattuali e retributivi. Certamente grazie a questi accordi è stato possibile introdurre una prima e significativa riduzione del cuneo fiscale. Ciò non avviene, tuttavia, senza costi per le casse dello Stato e senza conseguenze per il Paese sul fronte della crescita. Le risorse destinate a incentivare la produttività del lavoro non si sono cioè tradotte in maggiori e duraturi benefici per lavoratori e imprese. Se a fronte della riduzione del costo del lavoro le imprese non reinvestono, lasciando invecchiare gli impianti per pagarsi i dividendi (cfr. la dettagliata analisi di R. Gallo, *Rinuncia alla crescita del sistema produttivo italiano, Economia e Politica Industriale,* vol. 38 (2), 2011), e se le poche risorse pubbliche che abbiamo a disposizione non vengono usate per dare, al di là delle affermazioni di rito, una reale scossa a una produttività ferma da oltre quindici anni, è il tessuto produttivo intero che deperisce. Certo, qualcuno potrebbe giustamente obiettare che le parti sociali, che pure hanno voluto canalizzare a livello sindacale la misura, sono state poi, di fatto, spiazzate dalla misura e non si sono trovate tecnicamente preparate, nei territori e nelle aziende, per fare nulla di diverso. Se così

@ 2012 ADAPT University Press

stanno le cose la sfida si potrà e dovrà allora tutta giocare con l'inizio del prossimo anno. Le intese territoriali e aziendali dello scorso anno potranno infatti costituire una buona piattaforma di partenza, che prima non c'era o era riservata a poche imprese, per un vero avvio della contrattazione collettiva di prossimità. Come disposto dalla legge n. 183/2011 la misura di detassazione potrà del resto sostenere, per il prossimo anno, quegli accordi di produttività ex articolo 8, legge n. 148/2011, e cioè in deroga agli standard contrattuali e legali per le materie cardini della produttività (orari, mansioni, nuove tecnologie, esternalizzazioni, assunzioni e licenziamenti). Forse, ora che si prospetta da parte del Governo Monti una drastica abrogazione ex lege dell'articolo 18 e di molte altre tutele del diritto del lavoro, le parti sociali potranno apprezzare una misura, quella dell'articolo 8, che, senza alcuna espropriazione delle prerogative sindacali, metteva nelle loro mani il destino delle aziende e delle tutele del lavoro.

ILVA
Il fallimento del sistema di relazioni industriali

di Roberta Caragnano

Diritto al lavoro e diritto alla salute nella tutela dell'ambiente. È questo il grande enigma della vicenda ILVA: non è l'inizio e neppure la fine, ma qualcosa che sta nel mezzo e vive in un territorio che tanto ha avuto e altrettanto ha dato, e anche perso sulla qualità della vita divenendo l'ultima in Italia.
Diritti costituzionalmente garantiti a fronte di un altro diritto, anch'esso costituzionale, della libertà di iniziativa privata, che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.
Su tutto, nella partita a scacchi, l'intervento della magistratura e poi quello dello Stato. La prima, che è giunta ad una sentenza "forte" per contemperare il legittimo interesse all'occupazione e alla salute, e lo Stato che con il decreto legge n. 207/2012 rende inefficace il provvedimento di sequestro – consentendo di disporre pienamente dello stabilimento compresa l'area a caldo sotto sequestro dal 26 luglio per le emissioni inquinanti – e garantisce la continuità dell'attività produttiva nei siti industriali ritenuti strategici per l'interesse nazionale. A monte l'obbligatorietà del rispetto dell'Aia (Autorizzazione integrata ambientale), delle direttive europee e delle prescrizioni delle parti coinvolte. L'ILVA così potrà commercializzare i prodotti per tutto il

* ADAPT Senior Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

periodo di validità dell'Aia, avente durata triennale, mentre il controllo e la garanzia saranno in capo ad un Garante incaricato di vigilare sulla attuazione del decreto.
L'obiettivo è salvaguardare l'occupazione, la produzione, la salute e sicurezza sui luoghi lavoro ma anche quella "esterna" agli stessi e, quindi, dei cittadini di Taranto, per un ammodernamento ecocompatibile delle strutture esistenti e dell'area circostante. Ciò non è semplice né di rapida soluzione ma la strada è stata imboccata dopo tanti botta e risposta.
La riflessione è proprio qui: perché arrivare sino a tanto.
Se da un lato ogni attività economica, in quanto fonte di benessere e occupazione, deve essere competitiva e sostenibile dal punto di vista finanziario, economico, ambientale e sociale, dall'altro è vero che tutto non è, né deve essere, sempre in capo ad un soggetto. È il dilemma del prigioniero dove ogni scelta e decisione non è la soluzione al problema; la visione deve essere complessiva e "partecipata" e non è solo una *sciagura* locale. Questa volta, infatti, l'ILVA di Taranto si porta dietro anche l'occupazione di altri territori unendo con un filo rosso il sud al nord dell'Italia. In gioco ci sono i diritti insieme alla questione sociale di una città, di una regione, di un Mezzogiorno e di un sistema Paese, che arranca dal punto di vista della ricrescita, guarda alla produttività con entusiasmo, e allo stesso tempo eccesso di cautela, e continua a *perdere occasioni*.
Tutti sono chiamati in causa, dalle industrie, ai sindacati alla politica, senza che nessuno si tiri indietro e ammettendolo in maniera consapevole, «perché la ragione e il torto non si dividono mai con un taglio così netto, che ogni parte abbia soltanto dell'una o dell'altro».
Il nodo è sempre lì, nel rapporto tra comportamenti dell'impresa, ambiente sociale circostante e relazioni di lavoro quali istituzioni regolative dell'azione economica poste all'incrocio tra economia e società, tra sistemi produttivi e sistemi di regolazione sociale, tra esigenze competitive e pressioni per la salvaguardia delle insicurezze generate dal mercato.
Il risultato è l'ennesimo fallimento delle relazioni industriali che avrebbero potuto e dovuto evitare di giungere ad un punto di non ritorno.

ILVA: una carta vincente, si spera, per il futuro

di Immacolata Di Stani

La notizia che la Procura di Taranto, con provvedimento del 26 novembre 2012, ha disposto il sequestro preventivo della produzione dell'ILVA degli ultimi quattro mesi, nonché di tutto quanto verrà prodotto in futuro, ha sollevato gli animi degli ambientalisti, ma esarcebato quelli di operai, politici, e sindacati.

Il colpo inferto questa volta all'ILVA dalla magistratura non è di poco conto. Il provvedimento, firmato Patrizia Todisco, dispone che il materiale sequestrato, si tratta di acciaio, coils, grossi cilindri di materiale finito, costituisce profitto di reato- non commercializzabile- poiché realizzato contro la legge, o meglio, contro un'ordinanza della Procura di Taranto del 26 luglio 2012, con cui il Gip di Taranto, Patrizia Todisco, espressamente, poneva sotto sequestro preventivo tutta l'area a caldo dello stabilimento ILVA: Area Parchi, Area Cokeria, Area agglomerati, Area Altiforni, Area Acciaieria, Area Grf.

Difatti, l'azienda, dal 27 luglio 2012 ha continuato a produrre disattendendo le prescrizioni contenute nell'ordinanza.

La risposta dell'azienda è stata immediata: «il sequestro comporterà in modo immediato e ineluttabile l'impossibilità di commercializzare i prodotti e, per conseguenza, la cessazione di ogni attività nonchè la chiusura dello stabilimento di Taranto e di tutti gli stabilimenti del gruppo che dipendono, per la propria attività, dalle forniture dello stabilimento di

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Taranto». Dunque, un rischio di chiusura a cascata di tutti gli stabilimenti del gruppo, con conseguenze negative sulla produzione nazionale, nonché sul versante occupazionale, con la perdita del posto di lavoro per circa 13.000 lavoratori.
A questo punto, una domanda sorge spontanea: il sequestro preventivo, con tutti i suoi risvolti sociali ed occupazionali, costituisce davvero la soluzione migliore per affrontare il problema, per arginare quel disastro ambientale che il colosso siderurgico ha determinato nel corso degli anni?
Per la magistratura la risposta è affermativa.
In un'ordinanza del 10 agosto 2012, il Gip Patrizia Todisco, ribadisce ancora una volta, così come già decretato nel dispositivo della sentenza del riesame del Tribunale di Taranto, pubblicato il 7 agosto 2012, che «questo strumento del sequestro è e non può essere funzionale alle esigenze preventivo- cautelari dalla legge (art. 321 del c.p.: quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenza di esso, ovvero agevolare la commissione di altri reati […]).«Il tribunale, dunque, riconosce la sussistenza dei presupposti legittimanti il sequestro preventivo (fumus boni iuris e periculum in mora) e, in particolare, della grave e attualissima situazione di emergenze ambientale e sanitaria in cui versa il territorio di Taranto, imputabile ad emissioni inquinanti, convogliate, diffuse e fuggitive, dello stabilimento ILVA S.p.A. e, segnatamente, di quegli impianti ed aree del siderurgico sottoposti a vincolo cautelare. Lo stesso Tribunale del riesame, senza prevedere alcuna facoltà d'uso degli impianti ai fini produttivi, ha ribadito la necessità di garantire la sicurezza degli impianti e di
adottare tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo». Da tanto si evince che la fermata degli impianti è l'unica strada percorribile, l'unica necessaria per poter apportare tutte le migliorie al caso.
Ed è proprio di fronte all'ordine di *stop* degli impianti che si sono elevati all'unisono le voci contrarie dei lavoratori dello stabilimento, della politica nonché dei sindacati, i quali chiedono un intervento del Governo che dica a chiare lettere se intende salvaguardare o meno un patrimonio industriale ed occupazionale essenziale per il nostro Paese.

Ancora una volta viene riproposto l'eterno dilemma tra la tutela del diritto alla salute o la continuazione della produzione? Perché è di questo che si sta parlando.
Ebbene, la magistratura ha stabilito che la Salute della comunità tarantina e degli stessi lavoratori sia anteposta ad ogni cosa, anche prima della garanzia di un posto di lavoro: «la situazione dell'ILVA impone l'immediata adozione, a doverosa tutela di beni di rango costituzionale che non ammettono contemperamenti, compromessi o compressioni di sorta quali la salute e la vita umana, del sequestro preventivo […]. Non può più essere consentita una politica imprenditoriale che punta alla massimizzazione del risparmio sulle spese per le performances ambientali del siderurgico i cui esiti per la comunità tarantina e i lavoratori del siderurgico, in termini di disasastro penalmente rilevante, sono davvero sotto gli occhi di tutti soprattutto dopo i vari, qualificati e solidissimi contributi tecnico scientifici ed investigativi degli atti del procedimento». Questi sono alcuni estratti della motivazione dell'ordinanza con cui il Gip Patrizia Todisco motivò la prima ordinanza di sequestro preventivo degli impianti dell'aria a caldo.
In questa sede si conviene che la sentenza di un magistrato vada rispettata nei suoi contenuti, nelle sue deduzioni e anche nelle sue conclusioni, anche se i lavoratori non vogliono questo. Essi chiedono di poter lavorare, ma, al tempo stesso di poter lavorare in un ambiente sicuro in cui il diritto alla salute venga garantito.
Allo stato dei fatti, però, le due esigenze non possono essere soddisfatte, poiché, come sostiene il Ministro dell'ambiente Clini, e la stessa azienda in una nota del 6 novembre 2012, la decisione del Gip di spegnimento degli impianti risulterebbe in conflitto con le opere di risanamento prescritte dalla nuova AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale), opera a cui l'ILVA è intenzionata a dare attuazione.
E da qui si aprirebbe un ulteriore problema su come poter attuare l'Aia di fronte ad una situazione in cui l'ILVA non ha la libera disponibilità giuridica degli impianti.
Ad ogni modo, e a prescindere da tutti questi interrogativi, problemi a cui, ci si augura, verranno date risposte quanto prima, risulta evidente il fatto che, per la prima volta, il "caso" ILVA sia diventato tale non sono per i cittadini di Taranto, ma per tutta l'Italia, un caso di interesse nazionale.

@ 2012 ADAPT University Press

Finalmente è stato possibile rendere visibile agli occhi di tutti come sia difficile, in un Paese come il nostro, riuscire a produrre nel rispetto delle norme nazionali, regionali ed Europee che impongono prescrizioni per la salvaguardia dell'ambiente e, in virtù delle quali, sarebbe possibile il connubio salute-produzione.
È necessario, pertanto, che l'ILVA adotti tutte le migliori tecniche possibili per eliminare eventuali situazioni di pericolo, prima tra tutte le famose BAT (*Best Available Techniques)*, il cui uso è finalizzato ad evitare o a ridurre le emissioni inquinanti e l'impatto sull'ambiente, riducendo contestualmente i consumi energetici e migliorando la produttività e/o la qualità della produzione.
Cerchiamo, di rendere praticabile quella strategia a lungo termine promossa dall'Unione Europea che si chiama sviluppo sostenibile.
Essa è volta alla conciliazione delle politiche in materia di sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico e sociale, nell'ottica di migliorare sostenibilmente il benessere e le condizioni di vita delle generazioni presenti e future.

Sconfitta per tutti (compresa la Fiom)

di Michele Tiraboschi

Una sconfitta per tutti gli attori del sistema di relazioni industriali, Fiom compresa che risulta vittoriosa solo sulla carta. Avremo modo di valutare, nei prossimi giorni, le argomentazioni di merito che hanno spinto la Corte di Appello di Roma a ordinare a Fiat l'assunzione di 145 lavoratori iscritti alla Fiom nello stabilimento "Fabbrica Italia" di Pomigliano. Il punto su cui riflettere, tuttavia, non è relativo alla bontà o meno della sentenza in termini tecnici e giuridici. La verità è che, per il genere di conflitto insorto a Pomigliano, a una sentenza non si doveva arrivare. Perché quando è un giudice dello Stato a dirimere una questione di relazioni industriali la sconfitta è di tutti. Per l'impresa che soccombe, certamente. Ma anche per il sindacato che, a ben vedere, ne esce fortemente indebolito, lacerato come è nella sterile contrapposizione tra Fiom, da un lato, e gli altri sindacati, dall'altro lato. E, alla lunga, potrebbero essere i lavoratori a uscire sconfitti da questo ulteriore capitolo della dura contesa che oppone Sergio Marchionne a Maurizio Landini. I primi a essere coinvolti saranno, con buona probabilità, i dipendenti di Pomigliano che dovranno lasciare il posto ai 145 nuovi assunti targati Fiom. Ma, alla lunga, la sconfitta potrebbe essere per tutti i lavoratori, di Pomigliano e forse anche di altri impianti dell'azienda in Italia, se davvero Fiat, come più volte annunciato, andrà a collocare le proprie fabbriche dove è più facile fare impresa. Non solo per la qualità e quantità degli incentivi, ma anche per la qualità del sistema di relazioni

* Michele Tiraboschi è Direttore Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

industriali che, nel nostro Paese, risulta ancora condizionata, in negativo, da una impostazione antagonista che, per come alimentata a livello prevalentemente politico e ideologico, non ha più ragion d'essere. Quando una delle parti sociali ricorre al giudice per risolvere i conflitti industriali, quandanche aspri e complessi, inevitabilmente subordina l'autonomia collettiva alla interpretazione della legge, comprimendo così gli stessi principi costituzionali di libertà di organizzazione e azione sindacale che le permetterebbero di fondare la dialettica tipica delle relazioni industriali sui rapporti di forza e sulla capacità di associazione dei lavoratori, non sulle decisioni dei giudici. Quale senso ha la contrattazione o la consultazione dei lavoratori se poi, in caso di sconfitta, la minoranza contestatrice ha pronto il ricorso al giudice delegittimando, in questo modo, la volontà della maggioranza dei lavoratori? La deriva giustizialista delle relazioni industriali è ancora più grave in questo periodo storico, nel quale c'è bisogno come mai di forme di collaborazione tra lavoratori e imprese per ridare competitività al sistema produttivo. Mai come in questi anni si è parlato di flessibilità, competizione globale, costo del lavoro, produttività. Per molti questi termini altro non sono che sinonimi di "svendita dei diritti". In Germania è stato il contrario. La stupefacente capacità di assorbimento della crisi, nonché la rapida ripresa economica, sono state per buona parte merito di relazioni intersindacali pragmatiche e non utopiche. Realiste e non ideologiche. Capaci di fare sacrifici oggi per ottenere maggiore salario e maggiore occupazione domani. Accordi come quello di Pomigliano sono la più potente arma contro quella delocalizzazione produttiva che la stessa Fiat ha già più volte paventato. Esattamente come è avvenuto in Germania con gli accordi promossi dalla Ig-Metall. Ciò che, a dispetto dei desideri del sindacato antagonista, non potrà mai fare nessun giudice e nessun Parlamento (impedire la delocalizzazione, in un contesto economico globale) possono farlo le parti sociali. Se lo vogliono e se sanno ancora fare relazioni industriali. A chi esulta per la vittoria in tribunale poniamo allora una sola domanda: davvero la contrattazione collettiva e il dialogo sociale non hanno più niente da dire alla modernità economica e alla giustizia sociale?

Dopo Mirafiori, cosa?

di Mariella Magnani

Nessuno può prevedere quali saranno le conseguenze dell'esito positivo, ma di misura, del referendum di Mirafiori; in particolare se Fiat attiverà – e coltiverà fino in fondo – il progetto industriale preannunciato e più in generale, quali strategie saranno attuate dal gruppo nel mercato globale. L'impressione diffusa è però che, a prescindere dal futuro del progetto Fabbrica Italia, dopo Pomigliano e dopo Mirafiori nulla potrà restare come prima nelle relazioni di lavoro. È questo che si vuole esprimere quando si parla di shock, di scossone, di svolta; anche se poi diviene difficile prevedere a quali cambiamenti lo scossone potrebbe dare origine. Il quadro delle relazioni intersindacali è troppo fluido per consentire di fare previsioni. E deve indurre alla prudenza, specie nella formulazione di proposte di riforma legislativa del sistema contrattuale. Si tratta di un sistema che ha fin qui funzionato, nelle condizioni fisiologiche di unità di azione dei principali sindacati. È prudente allora attendere la definizione dei rapporti intersindacali, prima di avventurarsi in tali proposte. Questo vale in particolare per il tema delle regole della rappresentanza sindacale ai fini della contrattazione collettiva. È da tempo che giacciono in Parlamento proposte (a partire dal c.d. ddl Gasperoni) in materia di rappresentatività sindacale ed efficacia della contrattazione collettiva. Si tratta di proposte molto diverse – le prime, tranquillamente adagiate sulla disciplina dettata per il pubblico impiego, le ultime, più innovative e specificamente concepite per conferire

* Ordinario di Diritto del lavoro Università di Pavia.

@ 2012 ADAPT University Press

efficacia erga omnes al contratto collettivo aziendale derogatorio – a conferma della difficoltà di legiferare in materia in presenza di una situazione sindacale in ebollizione. Per contro, Cgil, Cisl e Uil hanno avviato nel 2008 un processo, poi arrestatosi nel 2009, per la definizione comune di regole per la democrazia e la rappresentanza sindacale, che, si è detto nel documento del 2008, deve avvenire «per via pattizia attraverso un accordo generale quadro». E oggi la Cgil da qui vuole (ri)partire, vale a dire dalla definizione concordata di regole per la rappresentanza sindacale. L'elaborazione di proposte condivise da parte delle parti sociali (anche da Confindustria) sulle regole della rappresentatività sindacale, specie nella contrattazione collettiva, rappresenta una essenziale linea-guida per un (eventuale) intervento legislativo. Come ho già osservato in un mio precedente intervento (in Boll. spec. Adapt 13 gennaio 2011, n. 44) al di là della difficoltà di individuare criteri condivisi per la misurazione della rappresentatività sindacale, una cosa è pensare a meccanismi che attribuiscano efficacia generale al contratto collettivo aziendale; altra cosa è pensare di legiferare in generale su soggetti, procedure, livelli della contrattazione collettiva ed efficacia degli accordi raggiunti. E la regolazione potrebbe essere differente a seconda che quello aziendale tenda a divenire il livello centrale di contrattazione, ovvero che esso debba inserirsi nel quadro della contrattazione di superiore livello (nazionale). E della struttura contrattuale sono (e devono restare) arbitri gli attori del sistema di relazioni industriali. Una cosa certa è che la vicenda Mirafiori, con la preannunciata uscita di Fiat dal "sistema" confindustriale, ha messo in luce la necessità di rivedere ampiezza e contenuti dei contratti nazionali di categoria, con la loro disciplina omnipervasiva e in molte parti obsoleta. È un'esigenza forte il cui esito, ancora una volta, non è scontato dal momento che mette sotto accusa entrambe le "burocrazie", quella sindacale e quella confindustriale. Infine, del caso Mirafiori, colpisce che non sia stata demonizzata l'inusuale, per il sistema italiano, presa di iniziativa da parte imprenditoriale; ed anzi il rapido aggregarsi di consensi, non solo nell'opinione pubblica, ma anche nel mondo sindacale, sulla necessità di eliminare – e con strumenti impensabili fino a qualche anno fa – vere e proprie storture od ingessature del nostro sistema produttivo, in vista di garantire più elevati tassi di produttività e di remunerazione del lavoro. E tuttavia tali consensi, per potersi concretizzare in comportamenti coerenti, necessiterebbero, se non di un

assetto istituzionale più partecipativo, almeno di un sufficiente grado di stabilità di rapporti e di fiducia – come avviene persino negli Stati Uniti – tra gli attori del sistema di relazioni sindacali. Saprà l'Italia incamminarsi lungo questa strada? Ancora una volta è difficile predire. Si ritorna in un certo senso da capo.

@ 2012 ADAPT University Press

Costo del lavoro e produttività: cosa ci dice il confronto con gli altri paesi OCSE

di Francesca Fazio

Il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è una determinante chiave della competitività di un sistema produttivo in quanto riflette l'evoluzione congiunta del livello delle retribuzioni per occupato e la produttività del lavoro.
Il CLUP non deve tuttavia essere interpretato come unica misura della competitività di un Paese. Nulla ci dice, per esempio, sui cambiamenti nei costi di capitale, cruciali soprattutto nelle economie avanzate.
Questo indicatore, che si calcola come rapporto fra il costo totale del lavoro e il prodotto reale, misura il costo medio unitario del lavoro e cioè la somma di denaro che occorre per pagare i lavoratori per produrre una unità di *output*. Il CLUP ci dà dunque una stima attendibile costi che le imprese sostengono per il personale.
Espresso in termini di tasso di crescita, il costo del lavoro per unità di prodotto è all'incirca uguale alla crescita delle spese per personale meno la crescita della produttività del lavoro, per unità di prodotto. Un aumento del CLUP indica quindi che la crescita delle retribuzioni medie supera quella della produttività del lavoro, il che, tra l'altro crea pressione sui prezzi.
Secondo gli ultimi dati, veicolati da una recente nota dell'OCSE (OECD, *System of Unit Labour Cost and Related Indicators*, in *Boll. ADAPT* n.

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

33/2012), il costo del lavoro è aumentato dello 0.3% nel secondo trimestre del 2012, a causa dell'aumento delle retribuzioni per unità di lavoro. Quest'ultimo dato è la coda di un trend crescente dall'inizio della crisi economica, soprattutto per l'area dei paesi appartenenti all'Euro. Nell'area Euro il costo del lavoro per unità di prodotto è infatti aumentato più che nella media dei paesi OCSE (di circa il 9% dal 2009), ed è cresciuto di più in Germania, Francia, Finlandia e Austria e meno in Irlanda, Spagna e Portogallo.

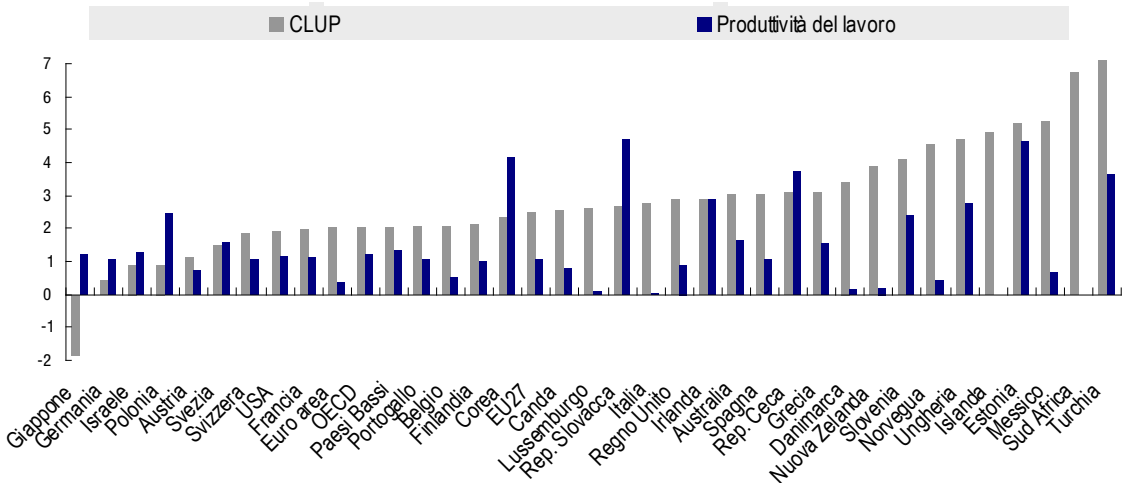
Complice la crisi, nella prima serie di Paesi, quelli relativamente meno colpiti, il costo del lavoro per unità di prodotto è aumentato a causa dell'aumento delle retribuzioni a parità di crescita della produttività. Nella seconda serie di Paesi, invece, la produttività è cresciuta (ed è quindi diminuito il CLUP) solo a causa del taglio di molti posti di lavoro.

In Italia, dal 2009, il costo del lavoro è diminuito costantemente a causa della diminuzione dell'occupazione, ma dal quarto trimestre 2011 è repentinamente aumentato.

Di seguito si mostra la crescita percentuale annuale media nell'ultimo decennio (dal 2000 al 2010) del costo del lavoro e della produttività nei paesi appartenenti all'OCSE.

@ 2012 ADAPT University Press

Fig. 1 - Tasso di crescita medio del costo del lavoro e della produttività del lavoro dal 2000 al 2010



Fonte: Elaborazioni su dati OCSE

Dal 2000 il costo del lavoro è aumentato, nell'area OCSE, ad un tasso medio del 2% all'anno. I tassi di crescita medi annuali nel periodo variano dal valore negativo del Giappone fino a oltre il 5% in Estonia, Messico, Sud Africa e Turchia. Prima della crisi economica il tasso di crescita medio annuale del costo del lavoro era positivo in tutti gli anni dal 2001 al 2008, eccetto in dieci paesi: Austria, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Israele, Giappone, Paesi Bassi, Polonia, Svezia e Svizzera. Nel biennio di crisi 2009-2010 invece il costo del lavoro è decresciuto o cresciuto più lentamente nella maggior parte dei Paesi. Quello che conta è però osservare l'andamento congiunto di costo del lavoro e produttività.

Durante il decennio considerato solo otto Paesi – Repubblica Ceca, Germania, Israele, Corea, Giappone, Polonia, Repubblica Slovacca e Svezia – hanno registrato una crescita maggiore della produttività rispetto al costo del lavoro.

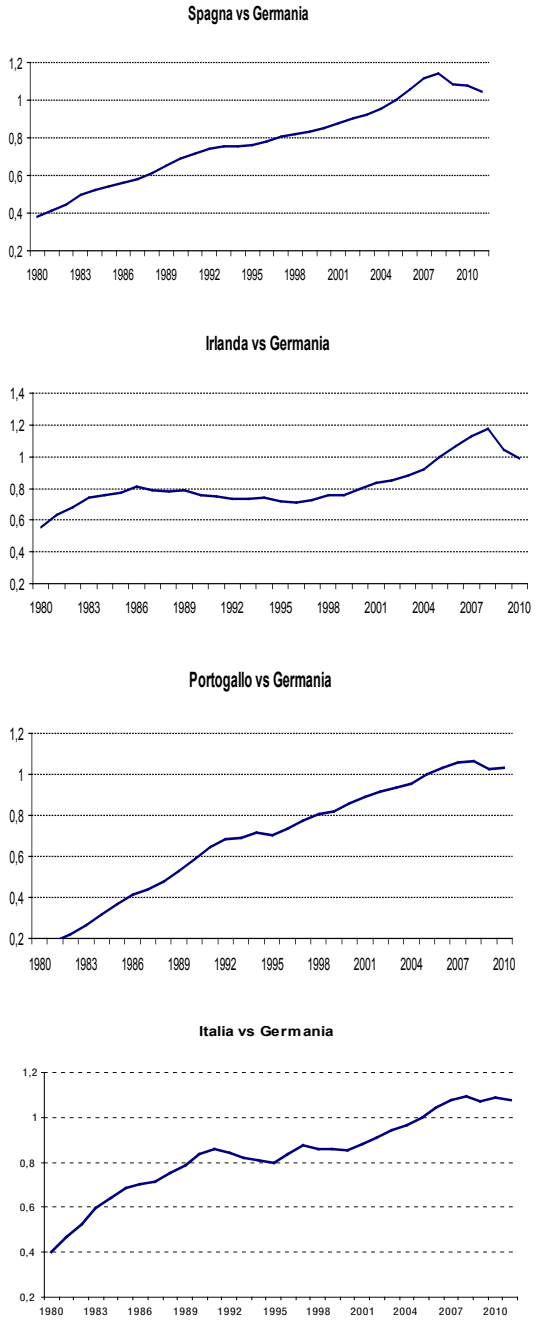
Il contrario è avvenuto soprattutto con riferimento all'area euro, dove la crescita della produttività del lavoro è stata di 0.4% contro il 2% del costo del lavoro. Il caso dell'Italia è emblematico: a fronte di un costo del lavoro cresciuto del 2% all'anno in media dal 2000-2010, la produttività del lavoro non è aumentata se non di pochissimi decimali oltre lo zero.

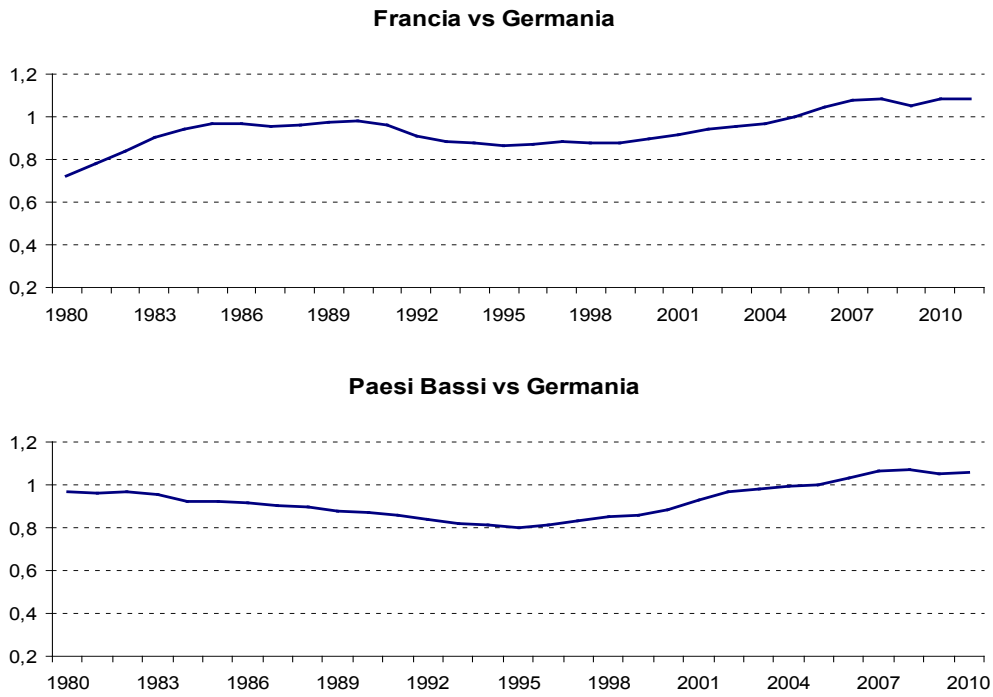
In tempo di discussioni sulla "germanizzazione" dell'Europa (meridionale), può essere interessante, stante alcune premesse,

confrontare l'andamento del costo del lavoro in alcuni Stati membri rispetto al *benchmark* tedesco.
Scegliere la Germania come Paese di comparazione può essere problematico, perché la Germania esporta prodotti significativamente diversi e ad un diverso livello di complessità rispetto all'Italia e agli altri Paesi europei.
Nonostante il *Made in Italy* sia un grande ombrello che raggruppa prodotti altamente diversificati fra loro (dal tessile, al cibo, alle automobili), la Germania detiene una quota significativa di mercato per quanto riguarda prodotti più complessi (appartenenti ai settori della meccanica, autoveicoli, metallurgia e prodotti chimici).
La figura 2 mostra il CLUP di alcuni paesi europei rispetto a quello Tedesco.

@ 2012 ADAPT University Press

Fig. 2 - CLUP in alcuni paesi europei vis-à-vis Germania





Fonte: Elaborazioni su dati OCSE

Il CLUP relativo di Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna rispetto alla Germania è aumentato sistematicamente dal 1980 e, in generale, in tutti i Paesi europei dal 1995. I più grandi incrementi si sono comunque osservati, nell'ordine, in Grecia, Portogallo, Irlanda, Spagna e Italia.
In Italia, la mancanza di competitività vis-à-vis la Germania non è dovuta al costo del lavoro in sé, ma al fatto che in Italia la produttività del lavoro non cresce dalla metà degli anni Novanta, oltre che al gap di avanzamento tecnologico nella specializzazione economica dei due Paesi.

@ 2012 ADAPT University Press

Una settimana di ferie per la crescita

di Francesca Fazio

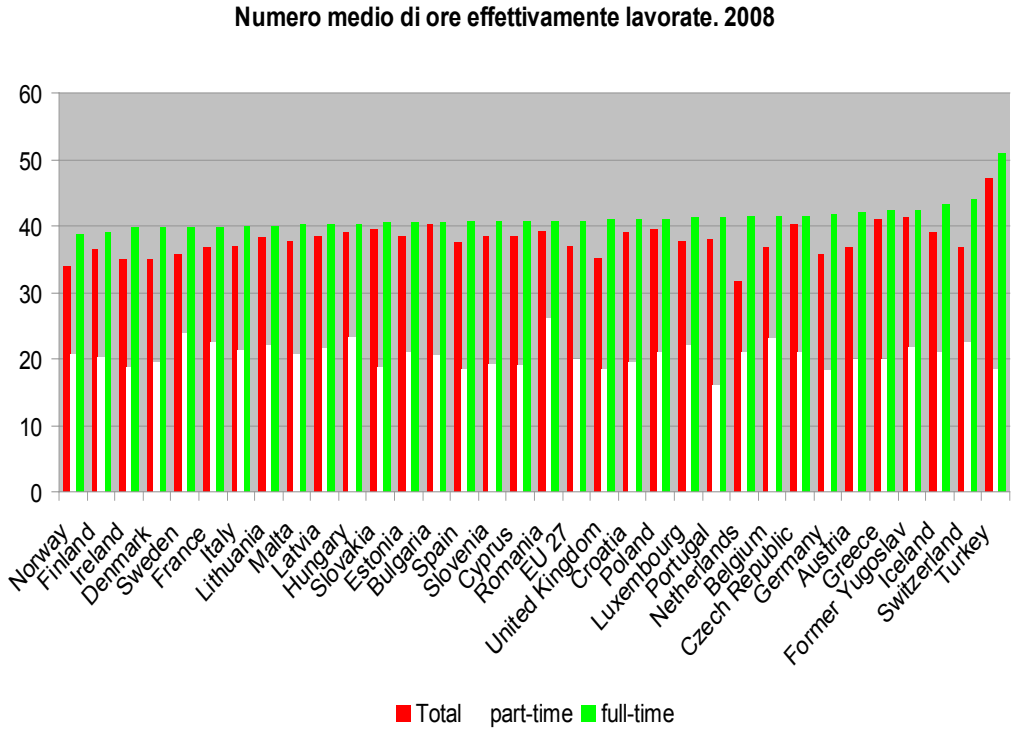
La ricetta del sottosegretario all'Economia, Gianfranco Polillo, per far ripartire la crescita è la seguente: «Aumentare il tempo di lavoro per far ripartire la produttività [⋯] nel brevissimo periodo, per aumentare la produttività del Paese lo choc può avvenire dall'aumento dell'input di lavoro, senza variazioni di costo; lavoriamo mediamente 9 mesi l'anno e credo che ormai questo tempo sia troppo breve [⋯] se noi rinunciassimo ad una settimana di vacanza avremmo un impatto sul pil immediato di circa un punto».

Il dibattuto argomento delle ore di lavoro è intriso di stereotipi, con i nordeuropei stacanovisti e i sud europei più oziosi. Un recente sondaggio del centro di ricerca PEW, riportato anche dall' Economist, ha mostrato come i tedeschi e gli Europei del nord in generale siano visti come i più lavoratori e gli europei del sud come i meno laboriosi (italiani, greci e spagnoli in testa).

Se questa idea può essere legittimata nel senso comune da alcuni significativi episodi di operosità – l' ultimo l' estate scorsa in Svizzera, dove il referendum che prevedeva di allungare a sei settimane i giorni di ferie, fu rigettato dalla popolazione con oltre il 66,5 % di pareri contrari – i dati raccontano un' altra evidenza.

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Secondo i dati Eurostat, infatti, le ore effettivamente lavorate in una settimana (ore dedicate al lavoro e alle attività ancillari, incluse quelle spese in formazione e le pause, esclusi i tempi di trasporto, le pause per i pasti, le assenze da lavoro per motivi personali e le ore di formazione non necessarie al lavoro) in Italia sono superiori alla media dell'Europa a 27 Paesi: 37 ore come media, con il part-time a 21 ore e il full-time a 39,3. Un numero di ore, considerando il lavoro a tempo pieno, superiore a Norvegia, Finlandia, Irlanda, Danimarca, Svezia e Francia. Anche guardando alle ferie, sempre l'Economist mostrava come l'Italia stia dietro a Russia, Brasile, Giappone, Spagna, Francia, Grecia e Austria per numero di giorni di ferie all'anno. Aumentare di una settimana il lavoro sicuramente aumenterebbe il PIL nel breve periodo, ma non risolverebbe il vero nodo che attanaglia la crescita italiano allo zero: la bassa produttività. Pare un controsenso quindi pensare alle ferie dopo avere ridotto drasticamente gli incentivi fiscali alla produttività del lavoro (si veda a proposito il *Boll. spec. Adapt*, n. 16/2012), una delle poche leve disponibili per la crescita e per la spinta al decentramento (data la necessità, ai fini della aliquota sostitutiva, di accordi decentrati di livello

@ 2012 ADAPT University Press

aziendale o territoriale). Giusto ieri il FMI ha raccomandato all'Italia il perseguimento di un maggiore decentramento contrattuale per aumentare la competitività e la produttività. Rincorrere la crescita della produttività aumentando la produzione e non intervenendo sulle cause della bassa competitività italiana è una sfida a perdere: arrivati a saturazione dell'effetto rimarranno crescita zero e zero ferie.

Il caso del Wisconsin: una lezione anche per le relazioni sindacali italiane?

di Umberto Buratti

Si è conclusa in questi giorni la lunga e per certi versi epica vicenda iniziata nel febbraio dello scorso anno che ha coinvolto il piccolo Stato del Wisconsin. All'epoca, il Neogovernatore Walker, repubblicano ed esponente di spicco del movimento del Tea Party, per far fronte al deficit statale pari a circa 3,6 miliardi di dollari, decise di dare una svolta netta alla gestione dei conti pubblici. La prima mossa fu una stretta sul lavoro pubblico mediante la proposta di una legge che riscrivesse i requisiti sindacali ed aumentasse il prelievo fiscale a carico dei dipendenti statali. Più nello specifico la legge prevedeva: una riduzione dello spazio contrattuale da circoscrivere unicamente alla questione salariale, la fine del prelievo automatico della quota annua d'iscrizione al sindacato, il voto annuale mediante scrutinio segreto per confermare da parte di ogni categoria di dipendenti pubblici la volontà di essere rappresentati dal proprio sindacato, il passaggio ad un contributo del 5,8% e del 12% per finanziare la pensione e l'assicurazione sanitaria a carico del dipendente pubblico. Da parte sua, il Governatore sosteneva che era ora di porre fine al dualismo tra lavoratori pubblici e privati: i primi ancora abbondantemente tutelati sulle spalle della collettività, i secondi, invece, da tempo costretti a confrontarsi con un mercato del lavoro diventato più complesso ed una crisi economica che ha lentamente ridisegnato quelle

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

che nel passato erano delle certezze consolidate. La reazione del sindacato non si fece attendere: una paralisi quasi totale delle attività amministrative, l'occupazione della sede del Governo, una seria di manifestazioni animate come gli Stati Uniti non conoscevano da tempo. Nella sua opposizione il sindacato cercò e trovò l'appoggio di gran parte dell'intellighenzia progressista americana, con tanto di presenza del regista Michel Moore - noto per i suoi docu-film fortemente critici sulla libera vendita di armi negli U.S.A., l'11 settembre e il capitalismo finanziario di Wall Street – che davanti alla sede governativa inneggiava al risveglio del senso democratico dei cittadini americani e paragonava l'esperienza del Wisconsin a quella della primavera araba del Nord Africa. La questione ben presto uscì dai piccoli confini locali e investì tutto il Paese, sia perché altri governatori repubblicani promettevano di seguire l'esempio di Walker, sia perché il Presidente Obama decise di intervenire direttamente dichiarando che si era di fronte: «ad un attacco ai diritti sindacali». La vicenda si concluse con la promulgazione della legge grazie ad una serie di stratagemmi sui regolamenti parlamentari e nonostante una sorta di "Aventino" dei deputati democratici, rifugiatisi negli Stati vicini per far mancare il numero legale. Tuttavia il sindacato, nella convinzione di essere di fronte ad una minaccia fatale per i lavoratori pubblici e per se stesso, non si diede per vinto. Con il sostegno di gran parte del Partito Democratico locale e federale cominciò una lunga battaglia per destituire il Governatore in carica, giocando la carta della recall election: un richiamo degli elettori alle urne, consentito dall'ordinamento statunitense. Ottenute le firme necessarie per dar vita a questa procedura che nella storia degli U.S.A. ha solo due precedenti, il sindacato ha cercato nuovamente il sostegno dei Democratici, ma ha visto una risposta assai fredda da parte di Barack Obama, più interessato alle presidenziali che all'attacco ai diritti sindacali, e provando la carta del fascino del ritorno sulla scena del grande ex: Bill Clinton. Il risultato di questa lunga battaglia durata più di un anno? Il 6 giugno il Governatore Walker è stato rivotato con il 54% dei consensi dei suoi concittadini. Per quanto lontana per storia, tradizione e cultura, la vicenda statunitense sembra poter insegnare qualcosa di utile anche per le relazioni industriali e sindacali italiane. Si tratta soprattutto di indicazioni di metodo. Il caso del Wisconsin dimostra, infatti, che se la politica può anche permettersi di prendere decisioni giocando e sfruttando magari antichi pregiudizi o strizzando l'occhio a forme di

populismo più o meno latente, il sindacato, al contrario, non può concedersi questo lusso e quando lo fa rischia di uscirne sconfitto. La logica del consenso politico è diversa da quella delle relazioni industriali. Le due non si possono e non si devono confondere. Il cercare la sponda e il sostegno politico da parte del sindacato rivela, in qualche modo, la sua intrinseca debolezza e la sua poca capacità di stare di fronte ad una questione di natura tecnica-lavorativa. Al contrario, la sua autonomia e la sua capacità di rispondere nel merito e non di trasformare in caso politico quello che è un problema di "lavoro" costituiscono la base per la sua autorevolezza tra i lavoratori. Dalla vicenda statunitense esce sconfitta anche un altro leitmotiv che spesso caratterizza le relazioni industriali italiane, ovvero l'idea che ogni cambiamento è da intendersi come l'attacco finale e decisivo ai diritti dei lavoratori. La visione apocalittica dei rapporti sindacali non solo non paga, ma alla fine si rivela falsa. La rapida evoluzione del mercato del lavoro, le sue sfide incessanti e incalzanti non richiedono profeti di sventure o sacerdoti di liturgie passate, bensì dimostrano l'esigenza di una classe dirigente preparata e con uno sguardo aperto e prospettico, non particolare e limitato. L'ultimo insegnamento che può derivare dal caso statunitense riguarda l'idea – tipicamente italiana – che l'uomo "di una stagione" possa essere l'uomo "per ogni stagione". Tuttavia non è con il fascino del "grande ex" che si vincono le sfide del presente. Guardare l'oggi con lo sguardo di ieri, infatti, è il primo passo verso la miopia. Al contrario, l'esperienza di chi ha guidato grandi realtà deve essere messa a servizio per far crescere nuove leve. Dal piccolo Stato del Mid-West giungono, quindi, tre indicazioni per le nostre relazioni sindacali: autonomia, preparazione, rinnovamento. Solo chi saprà vincer queste sfide possiederà dall'interno quell'autorevolezza necessaria per gestire il cambiamento del mondo del lavoro.

@ 2012 ADAPT University Press

America 2050: maggiore lavoro, minori salari

di Francesca Sperotti

Più popolosa, più diversa, più dinamica. Così, in The Next Hundred Million, Joel Kotkin descrive l'America del 2050. Il titolo stesso racchiude il numero da cui derivano le considerazioni socio-demografiche dell'autore: nell'arco di quattro decenni la popolazione americana aumenterà di cento milioni di abitanti, passando da trecento a quattrocento milioni. Questo incremento, confermato dalle ultime statistiche dell'U.S. Census Bureau, provocherà profondi cambiamenti nella composizione della popolazione, nell'urbanistica, nel mercato del lavoro, e di conseguenza nel sistema economico dell'intero Paese. Ma la tesi dell'autore è ottimistica: l'aumento della popolazione degli Stati Uniti rappresenterà una forte spinta per l'economia. Il fattore determinante del cambiamento della società americana nei prossimi quarant'anni, però, non sarà solo l'aumento della popolazione, ma anche la crescente diversità etnica del Paese. La crescita demografica dei prossimi anni, infatti, continuerà a essere determinata da un lato, dai flussi migratori, provenienti da Cina, India, Messico, Filippine e Medio Oriente, e dall'altro, dall'alto tasso di fertilità, registrato soprattutto nella minoranza ispanica e asiatica residente in America. Secondo le previsioni prese in considerazione dall'autore, nel 2039 la maggioranza degli americani in età lavorativa apparterrà alle minoranze etniche. Proiettando la previsione nel 2050, invece, non sarà più realistico parlare di minoranze.

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

In tale data, infatti, il sostantivo minoranza potrà essere più verosimilmente associato ai bianchi non ispanici. Di conseguenza, la società multiculturale, già visibile in alcune aree, diventerà predominante in tutto il Paese: l'America del 2050 non sarà più un white country, ma un amalgama di diverse razze, etnie e gruppi religiosi. La forte crescita demografica avrà un notevole impatto anche sui modelli urbanistici americani. Le future città americane non saranno più i grandi agglomerati urbani del Nord-Est (New York) e Centro-Ovest del Paese (Chicago). Le nuove cities of aspirations saranno città multipolari e geograficamente più vaste, come Los Angeles, Phoenix, Houston, Dallas, Atlanta e Miami. In particolare, il modello di città che predominerà nel Ventunesimo secolo sarà quello delle città di Los Angeles e Phoenix: un modello urbano in cui il centro è sostituito da una costellazione reticolare di micro-centri, o nelle parole di Kotkin, un «archipelago of villages». Il futuro centro gravitazionale della città sarà dunque nella periferia. La «suburbia» del prossimo secolo, tuttavia, non sarà economicamente arretrata rispetto alle grandi città di oggi. Al contrario, sarà il nuovo centro lavorativo e abitativo del Paese. Questo sarà possibile grazie al progresso di internet e dei mezzi di comunicazione, che modificheranno il modo di vivere e di lavorare. In particolare si diffonderà l'uso del telelavoro, in conseguenza del quale diminuiranno significativamente i fenomeni di pendolarismo verso la città e l'impatto di questi sull'ambiente (a tal proposito l'autore parla di «greenurbia»). Il nuovo modello lavorativo sarà l'home-based working. Questa tendenza è già in atto da diversi anni come dimostrano dati storici: tra il 1999 e il 2000 il numero degli americani che lavoravano a tempo pieno da casa è aumentato del 23% (circa quattro milioni di lavoratori), a cui si aggiungevano circa venti milioni di home-based workers part-time. Oggi, in IBM, il 40% dei dipendenti lavora da casa. Inoltre, aziende quali Siemens, Compaq, Cisco, e American Express stanno espandendo l'uso del telelavoro, riscontrando miglioramenti nella produttività. Secondo l'autore, il telelavoro permetterà non solo una migliore conciliazione tra vita privata e lavoro, ma anche una maggiore vivibilità della periferia, che passerà dall'essere un "dormitorio" dei lavoratori pendolari a un luogo di lavoro per molte persone. Di conseguenza, l'armonia architetturale delle villette familiari a schiera, che per lungo tempo ha rappresentato un'icona della società americana, lascerà il posto a una varietà di edifici, specchio della diversità degli abitanti di periferia: non solo famiglie, ma anche giovani, anziani, single,

@ 2012 ADAPT University Press

uomini di affari, artisti, e soprattutto immigrati, che rappresentano la maggior parte degli attuali acquirenti. La «suburbia», sarà non solo un meltingpot di etnie, ma anche una mescolanza di età. A fronte di questi cambiamenti urbani, il prossimo secolo sarà caratterizzato anche dalla rinascita dell'Heartland americano. L'entroterra, infatti, con le sue terre e le sue risorse agricole ed energetiche, sarà in grado di rispondere ai consumi di una popolazione crescente. Tuttavia, la vera great opportunity è per le newco dei servizi, finanza, logistica e soprattutto dell'informatica: un terreno fertile, dove trasferire le proprie sedi. Questo fenomeno trova già riscontro nelle numerose aziende informatiche, come la Renaissance Learning, che hanno scelto l'entroterra come base per le proprie attività. Tale cambiamento trasformerà l'Heartland nella brain belt del Ventunesimo secolo. Gli immigrati e i loro discendenti svolgeranno un ruolo centrale anche in tale mutamento geografico. Attratti da minori costi di vita, maggiori opportunità di lavoro, essi si dirigeranno verso l'entroterra, ridando così vita a luoghi rurali altrimenti scomparsi, come nel caso di Finney County, in Kansas. Secondo l'opinione dell'autore, la vitalità demografica, determinata dalla crescita delle minoranze etniche che caratterizzerà la società americana nei prossimi decenni, sarà il fattore trainante e una delle maggiori forze propulsive dell'economia del Paese. Già oggi, in molte città, interi settori sono dominati dalle attività commerciali straniere e, in numerose zone rurali del Sud, gli immigrati hanno sostituito le vecchie generazioni dei lavoratori locali. Il numero delle piccole attività avviate dagli immigrati cresce in maniera esponenziale e la dinamicità dell'imprenditoria straniera conquista quote maggiori di mercato. Cresce anche la presenza straniera degli immigrati nelle grandi corporation americane: icone quali Hartford Financial Group, Ethan Allen Interiors e Coca-Cola schierano tra i loro CEOs amministratori di origine straniera. Kotkin non tralascia di fare un confronto con ciò che accadrà nelle altre potenze mondiali. Mentre la popolazione del Paese a stelle e strisce sarà più numerosa, più giovane e più economicamente attiva, i principali paesi europei e asiatici saranno caratterizzati da una popolazione in diminuzione, più vecchia, e da un'economia stagnante. Come confermato dalle previsioni Eurostat, la popolazione europea è destinata a diminuire dal 2035, quando il tasso netto positivo di migrazione non riuscirà più a controbilanciare i cambiamenti naturali. Di conseguenza, l'Unione europea si troverà di fronte una popolazione più anziana, con il numero di persone over-65

che farà un balzo dal 12,9% al 30% tra il 2010 e il 2060: i Paesi europei saranno dei veri granny nation states. Nemmeno i due grandi rivali asiatici, Cina e India, riusciranno a competere con gli Stati Uniti. La Cina, a causa della politica del figlio unico e della maggioranza della popolazione maschile su quella femminile, comincerà nel 2035 un processo di declino demografico, e quindi della sua forza lavoro. La componente over 60 della popolazione, parallelamente, inizierà a crescere, e nel 2050 sarà pari al 31%. Questo declino, accompagnato dalla mancanza di istituzioni politiche democratiche e stabili, e da un sistema sociale forte, smentisce il mito di una Cina come grande potenza del nuovo secolo. Per quanto concerne l'India, pur avendo una popolazione molto numerosa, resta indebolita dai continui conflitti etnici e religiosi, e dalla diffusa condizione di povertà. L'analisi visionaria dell'autore non trascura comunque le sfide che la crescita demografica pone. Prima tra tutte, quella di conservare uno dei tratti distintivi dell'America: la mobilità sociale. Con una popolazione in continuo aumento, e con una crescente diversità etnico-culturale-sociale, la polarizzazione di classe appare come una delle principali minacce alla mobilità sociale americana. La priorità consiste dunque nel creare opportunità lavorative e imprenditoriali per una popolazione in forte crescita: Kotkin stima che il Paese avrà bisogno di circa centoventicinquemila posti di lavoro in più ogni mese. Un'altra sfida derivante dall'aumento demografico è il conseguente abbassamento del livello dei salari. La nazione americana dovrà quindi individuare nuovi modelli retributivi e organizzativi, in grado di sostenere la crescita economica senza minare l'occupazione e la coesione sociale. Il successo dell'America del Ventunesimo secolo non è dunque privo di insidie. Si può concordare o no con la tesi dell'autore ma pare certo che il cambiamento demografico rappresenta un fattore determinante dei futuri equilibri mondiali. Fondamentale sarà quindi la capacità delle forze politiche ed economiche di saper leggere e interpretare i cambiamenti demografici in corso, per poter trasformare la diversità delle persone e dei luoghi in una vera e propria ricchezza per l'economia dei Paesi.

@ 2012 ADAPT University Press

L'efficacia derogatoria dei contratti aziendali o territoriali: si sgretola l'idolo dell'uniformità oppressiva

di Antonio Vallebona

Sommario: 1. Stato sociale e principio di responsabilità. – 2. Pregi e difetti della norma inderogabile. – 3. La tecnica di attenuazione dell'inderogabilità per evitare l'uniformità oppressiva. – 4. La derogabilità della legge da parte dei contratti aziendali o territoriali. – 5. La derogabilità del contratto nazionale da parte dei contratti aziendali o territoriali. – 6. L'efficacia generale dei contratti aziendali o territoriali. – 7. L'ambito di applicazione e le materie oggetto della nuova disciplina.

1. Stato sociale e principio di responsabilità

L'aspetto più importante della c.d. manovra d'agosto 2011 (d.l. n. 138/2011 conv. legge n. 148/2011) è il deciso rafforzamento del principio di responsabilità nello stato sociale.
In Italia la giustizia sociale è stata realizzata essenzialmente mediante il diritto del lavoro e il diritto tributario. Con il primo è stata riequilibrata la posizione delle parti del contratto individuale di lavoro, sottoposto a norme inderogabili di fonte legale e collettiva di tutela del dipendente. Con il secondo sono stati reperiti i mezzi per assicurare anche ai meno abbienti istruzione, sanità e assistenza.

* Ordinario di Diritto del lavoro, università degli Studi di "Tor Vergata" di Roma.

@ 2012 ADAPT University Press

Le criticità del sistema così realizzato sono note. Quanto al diritto del lavoro: esasperazione della conflittualità, a livello collettivo e individuale, che secondo l'insegnamento di Buddha "turba la mente", come risulta anche dall'etimologia della parola diavolo (gettare in mezzo, dividere) contrapposta alla parola unità, che identifica il bene sin dalle origini della Sapienza; corrispondente accantonamento del principio costituzionale di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese; rigidità e incertezza del modello fondato sul binomio norma generale astratta inderogabile giudice; spersonalizzazione dei rapporti di lavoro e della previdenza, con induzione di mortifera passività e indecorosi abusi (falsi invalidi, falsi assistenti di parenti invalidi, falsi malati, falsi disoccupati, falsi occupati, falsi indigenti, falsi coniugi, ecc.). Quanto al diritto tributario e finanziario: sperpero del denaro pubblico per assistenza passiva, clientelismo elettorale e collusioni illecite; spese superiori alle entrate con creazione di un enorme debito pubblico; distinzione tra amministrazione prelevante e amministrazione erogante così deresponsabilizzata; evasione fiscale diffusa a causa di dichiarazioni analitiche controllabili solo in piccola parte entro il termine di prescrizione.
I rimedi sono assai semplici. Quanto al diritto del lavoro: tecniche di regolamentazione del caso concreto, intrinsecamente idonee ad escludere le incertezze, le rigidità e i conflitti della norma generica; sostegno della bilateralità e di istituti partecipativi; eliminazione di privilegi inconcepibili, come quelli che consentono un periodo di vita attiva più breve di quello di vita inattiva; legislazione antifraudolenta contro i profittatori dello stato sociale. Quanto al diritto tributario e finanziario: divieto costituzionale di spese superiori alle entrate; esposizione al giudizio elettorale delle amministrazioni che spendono costringendole al corrispondente prelievo; sostituzione al sistema di dichiarazione analitica con controllo successivo di un sistema di concordato preventivo tra ciascun contribuente ed esperti di settore forniti di informazioni adeguate sul contribuente medesimo che nella maggior parte dei casi sono universalmente note, specie a livello comunale come era una volta, essendo nei miei ricordi di bambino la efficacissima frase del funzionario a mio nonno "Don Ninu, se ssignuria paghi cusì picca all'addri ci nde dicu".
Questi rimedi sono stati ignorati a lungo per idolatria ideologica del diabolico conflitto e per clientelismo consociativo, specie quando i patti

@ 2012 ADAPT University Press

di Yalta impedivano un governo dei comunisti, la cui vittoria elettorale, al pari di una insurrezione non a caso temuta dallo stesso Togliatti ("non fate sciocchezze"), avrebbe svelato il limite della democrazia italiana rendendo necessario un golpe USA simile ai carri armati sovietici in Ungheria e Cecoslovacchia.
Ma la storia è andata avanti e finalmente i rimedi contro le degenerazioni dello stato sociale cominciano ad essere attuati.
Già nel Collegato lavoro 2010 sono contenute importanti norme antiabuso (termine di decadenza per l'introduzione del giudizio), antincertezza (indennità forfettaria per il periodo anteriore alla dichiarazione giudiziale dell'illegittimità del termine) e anticonflitto (arbitrato irrituale per la rapida risoluzione delle controversie).
Ora nella manovra di agosto 2011 è affermato con decisione il principio di responsabilità nello stato sociale.
Quanto al diritto del lavoro, le disposizioni dell'art. 8 consentono ai contratti collettivi aziendali e territoriali di derogare la legge e i contratti nazionali nell'interesse comune alla conservazione e alla espansione dell'impresa e dell'occupazione. E non a caso tra le finalità indicate compare espressamente anche l' "adozione di forme di partecipazione dei lavoratori".
E' finita la dannosissima illusione del salario variabile indipendente e della occupazione indifferente alla stratificazione di tutele oppressive nella loro rigida uniformità. Ora i sindacati valuteranno responsabilmente le forme ed i limiti delle tutele compatibili non solo con la dignità del lavoratore,ma anche con il mantenimento e la crescita dell'occupazione regolare in ciascuna azienda. Per dirla con una sorta di slogan: responsabilità per l'occupazione e il proporzionamento delle tutele.
Quanto al diritto tributario e finanziario, la disposizione dell'art. 1, comma 12 bis, eleva al 100 per cento la quota spettante ai comuni sui tributi statali evasi e recuperati mediante l'intervento dei comuni stessi.
E così non solo l'ordinamento si muove verso l'accertamento per fatto notorio, che è possibile solo nelle comunità più ristrette, ma compensa la riduzione del trasferimento statale ai comuni incentivando proprio la loro "partecipazione all'accertamento tributario".
Anche qui si afferma un sano principio di responsabilità, per cui il governo locale che vuole spendere deve concorrere al prelievo, esponendosi davanti ai propri elettori. Che sono in tanti ad essere evasori, compreso un gran numero di lavoratori dipendenti, dal secondo lavoro

anche autonomo dei pubblici impiegati fino al lavoro nero non sempre obbligato ma spesso scelto per convenienza fiscale anche da pensionati troppo giovani. Ricorrendo ad un altro slogan può dirsi: responsabilità per educare governanti e governati.

2. Pregi e difetti della norma inderogabile

La norma inderogabile con efficacia sostitutiva costituisce la tecnica fondamentale del diritto del lavoro per la protezione della parte debole contro la dittatura contrattuale della parte forte, superando le strettoie e i limiti dell'istituto civilistico della rescissione. In questo sistema la protezione minimale economica e normativa del lavoratore deriva da fonti esterne al contratto individuale: la legge e i contratti collettivi.
Si tratta di una tecnica efficacissima di massima invasione dell'autonomia privata individuale, i cui prodotti difformi dalle norme inderogabili non sono solo eliminati, ma anche automaticamente sostituiti dal contenuto del precetto violato, con conseguente conservazione del contratto anche se ne sono travolte clausole essenziali.
L'inderogabilità va oltre la fase acquisitiva dei diritti proiettandosi anche nella fase di disposizione dei diritti già sorti, che possono essere sottratti all'accertamento giurisdizionale, oltre che dall'inerzia del titolare fino al compimento della decadenza o della prescrizione, solo mediante rinunzie e transazioni in sede assistita o non impugnate nel termine stabilito oppure mediante arbitrato irrituale liberamente scelto.
Questo consolidato sistema di tutela del lavoratore presenta, però, un difetto gravissimo allorché, come è avvenuto in Italia, le norme inderogabili si moltiplicano fino a costituire una pesante coltre che copre ossessivamente tutti gli aspetti del rapporto.
L'encomiabile aspirazione ad impedire qualsiasi pregiudizio della persona del lavoratore anche nella sua realizzazione extraprofessionale si trasforma, così, in una maledizione diabolica. Sia a causa della oppressiva uniformità di norme comuni troppo ampie, in sé per definizione inidonee a disciplinare adeguatamente la variabilità del reale. Sia a causa della esiziale incertezza di norme inderogabili a precetto generico e dei conseguenti conflitti applicativi rimessi a procedimenti giurisdizionali che si concludono definitivamente solo dopo molti anni.

@ 2012 ADAPT University Press

Si verifica, così, una fortissima disincentivazione alla allocazione delle imprese, che, nella concorrenza internazionale, non possono rinunziare ad un sistema di regole adeguate e certe. Ed anche le organizzazioni erogatrici di servizi legati al territorio hanno la stessa esigenza per accrescere una produttività intollerabilmente bassa.
Pertanto sussiste un forte interesse comune di imprese, lavoratori, utenti e contribuenti a modificare profondamente un diritto del lavoro troppo a lungo rimasto inalterato nei suoi snodi essenziali per uno stupido conservatorismo ideologico, quasi che fosse una variabile indipendente intoccabile.

3. La tecnica di attenuazione dell'inderogabilità per evitare l'uniformità oppressiva

Al di là della pur necessaria riformulazione di alcune tutele legali sproporzionate, la tecnica per realizzare questo bene comune è una sola.
Si tratta, come vado dicendo da molti anni, della previsione di procedimenti che consentano di fissare preventivamente la regola specifica e certa del caso concreto, con potere di discostarsi all'uopo dalle norme inderogabili di più ampia dimensione.
Questi procedimenti possono essere affidati all'autorità amministrativa, a enti bilaterali, all'autonomia collettiva o all'autonomia individuale assistita. Non si intendono qui approfondire vantaggi e costi di ciascuna di queste variabili, indicando i casi in cui l'una si può far preferire all'altra. Quel che conta è la loro natura di norme sulla produzione giuridica secondo la classica distinzione dalle norme di azione.
Le disfunzioni della tecnica della norma inderogabile con efficacia sostitutiva possono essere fronteggiate solo con un'altra tecnica dello stesso tipo. Quella che, appunto, trasforma la noma imperativa in norma semimperativa, cioé derogabile da un'altra fonte espressamente indicata.
Questa tecnica è finalmente riconosciuta nell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, in cui si prevedono contratti aziendali con efficacia generale derogatori del contratto nazionale per "una politica di sviluppo adeguata alle differenti necessità produttive" mediante discipline aderenti "alle esigenze degli specifici contesti produttivi", e ciò anche in mancanza delle relative procedure rimesse al contratto nazionale se occorre "al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti

significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa".
La medesima tecnica è definitivamente sancita dall'art. 8 del d. l. n. 138/2011 conv. legge n. 148/2011, che consente a contratti aziendali o territoriali anche con efficacia generale di derogare la disciplina legale e quella collettiva nazionale di fondamentali materie "con specifiche intese finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività".
Sia l'accordo interconfederale che la legge scelgono come fonte derogatoria l'autonomia collettiva a livello aziendale (e la legge anche a livello territoriale), affidando così alla responsabilità sindacale il proporzionamento delle tutele a specifici contesti per favorire lo sviluppo e l'occupazione.
Si tratta di una svolta epocale, poiché finora l'autonomia collettiva era stata chiamata dalla legge a collaborare soprattutto per il superamento delle crisi di impresa e per l'emersione del lavoro irregolare (integrazione salariale, licenziamenti collettivi, trasferimento di aziende in crisi, solidarietà, riallineamento), ma senza l'amplissimo potere di derogare tante tutele legali ora riconosciuto per finalità assai più ampie. Sicché solo da ora i sindacati, se e nei limiti in cui lo riterranno necessario per il bene comune, potranno di volta in volta adeguare gran parte della disciplina del lavoro nelle forme più utili in ciascuna azienda o in ciascun territorio.
Stavolta la tecnica è quella giusta. Al contrario della certificazione, almeno fino a quando non sarà trasformata in un procedimento derogatorio di tutele.

4. La derogabilità della legge da parte dei contratti aziendali o territoriali

Il potere di derogare la legge può venire solo dalla legge, come nella specie dall'espressa disposizione dell'art. 8, comma 2 bis, d.l. cit. ("anche in deroga alle disposizioni di legge").

@ 2012 ADAPT University Press

La fonte così abilitata alla deroga sono "i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale".
Ma con una condizione relativa alla qualità dei soggetti stipulanti, di cui si dirà subito, ed un limite relativo all'oggetto della deroga, di cui si dirà nel punto 7 che segue.
Sono previste anche le finalità della deroga, di cui si è detto nel punto 3 che precede, ma con formulazioni così generali e ampie che difficilmente se ne potrà affermare l'insussistenza con la conseguente nullità dell'accordo.
I soggetti abilitati alla stipulazione in deroga, altrimenti nulla, sono individuati solo con riferimento alla parte sindacale, trattandosi di accordi ablativi che esigono l'affidabilità di chi dispone delle tutele.
Innanzitutto sono abilitate le "associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale". La disgiuntiva "o" comporta la sufficienza di tale rappresentatività sull'uno o sull'altro piano alternativamente. L'espressione sottoscritti "da" (e non "dalle") consente la stipula anche da parte di una sola di tali associazioni.
In alternativa i contratti aziendali, e non anche quelli territoriali, possono essere stipulati dalle rappresentanze sindacali in azienda delle suddette associazioni comparativamente più rappresentative, come risulta dall'aggettivo "loro". Si aggiunge l'espresso richiamo agli "accordi interconfederali vigenti" al fine della individuazione delle "rappresentanze sindacali operanti in azienda", dovendosi, dunque, considerare legittimata anche la RSU ove esistente. Anche qui, come per le associazioni esterne, basta una sola rappresentanza sindacale, essendo prevista la necessità di "un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali" ai soli fini della eventuale efficacia generale dell'accordo, di cui si dirà nel punto 6 che segue.
In conclusione il legislatore ha individuato ragionevolmente i soggetti legittimati a sottoscrivere un accordo derogatorio con efficacia limitata ai soli lavoratori rappresentati dagli stipulanti o che abbiano fatto rinvio, espressamente o tacitamente, all'attività negoziale di questi.

5. La derogabilità del contratto nazionale da parte dei contratti aziendali o territoriali

Il problema della deroga anche *in peius* del contratto collettivo nazionale da parte dei contratti territoriali o aziendali è completamente diverso.
Si tratta, infatti, di fonti paritetiche tutte negoziali privatistiche, sicché non esiste tra loro una gerarchia (Cass. nn. 3092/1996, SU 1614/1989, 4758/1987, 7847/2003, 9784/2003, 10762/2004, 9052/2006, 13544/2008) ed è applicabile il principio generale di diritto comune relativo alla successione di più contratti tra le stesse parti nel senso della prevalenza dell'ultima pattuizione ex art. 1372, c. 1, cod. civ. Sicché il sopravvenuto contratto aziendale o territoriale, ovviamente nei limiti della sua efficacia soggettiva, può liberamente prevedere una disciplina diversa anche peggiorativa rispetto a quella del precedente contratto nazionale con salvezza dei soli diritti già maturati (Cass. nn. 1403/1990, 931/1996, 3092/1996, 8296/2001, 9784/2003, 19351/2007).
In questo quadro sia l'accordo interconfederale 28 giugno 2011, sia l'art. 8 d. l. cit. rilevano non tanto per l'espresso riconoscimento ai contratti aziendali o territoriali di un potere derogatorio già esistente in base al ricordato principio generale, quanto per l'efficacia generale assegnata alla deroga di cui si dirà nel punto 6 che segue.
Qui occorre precisare che solo la legge si riferisce anche ai contratti territoriali e che la selezione dei soggetti stipulanti e le regole procedimentali previste dall'accordo interconfederale sono imposte solo ai fini dell'efficacia generale del contratto aziendale, altrimenti operante con la consueta limitata efficacia soggettiva.

6. L'efficacia generale del contratto aziendale o territoriale

A) I contratti collettivi possono avere efficacia generale solo se stipulati nel rispetto della disciplina dell'art. 39, comma 4, Cost., con conseguente incostituzionalità: *a)* di una legislazione a tappeto che recepisca il contenuto dei contratti collettivi così rendendolo generalmente vincolante (Corte cost. n. 106/1962); *b)* di un rinvio legale in bianco all'autonomia collettiva, le cui determinazioni andrebbero sistematicamente a riempire il precetto legale contenitore con conseguente efficacia generale (Corte cost. n. 10/1957); *c)* della

@ 2012 ADAPT University Press

attribuzione di efficacia generale ai contratti collettivi stipulanti dai sindacati maggiormente o comparativamente più rappresentativi, in contrasto con il ben diverso principio della rappresentanza proporzionale sancito nella Costituzione, che esige una verifica della effettiva consistenza numerica di ciascun sindacato nella categoria alla quale il contratto si riferisce (Corte cost. n. 334/1988). Per i contratti aziendali ablativi o gestionali il problema si è riproposto in considerazione della innegabile esigenza di una disciplina unitaria. Ma le tesi avanzate per aggirare il vincolo costituzionale non sono condivisibili o sono di limitata utilità: *a)* quella per cui avrebbe efficacia generale il contratto collettivo aziendale approvato dalla maggioranza di lavoratori partecipanti all'assemblea (Cass. nn. 298/1992, 4295/1994), perché sconta una volontà del singolo partecipante di vincolarsi al principio maggioritario che andrebbe comprovata in concreto e, comunque, non risolve il problema nei confronti dei non partecipanti; *b)* quella per cui avrebbe efficacia generale il contratto collettivo aziendale stipulato da un soggetto eletto dai lavoratori, non solo perché richiede il conferimento espresso di fonte legale o negoziale del potere di stipulare per tutti, ma soprattutto perché contrasta con il dettato costituzionale qualunque riserva di quote a favore di alcuni sindacati come quella prevista per le RSU (Corte cost. n. 244/1996); *c)* quella per cui avrebbe efficacia generale il contratto collettivo relativo a interessi indivisibili (Cass. nn. 3607/1990, 1438/1993, 19351/2007), perché confonde l'esigenza con lo strumento giuridico per soddisfarla che deve rispettare la Costituzione; *d)* quella per cui esulerebbero dal vincolo costituzionale i contratti collettivi non normativi (Corte cost. nn. 268/1994, 344/1996; Cass. n. 11634/2004), perché non risolve il problema generale, che riguarda proprio i contratti collettivi normativi; *e)* quella per cui il contratto collettivo costituirebbe una fonte di diritto *extra ordinem* cui la legge potrebbe delegare funzioni di produzione normativa con efficacia generale (Corte cost. n. 344/1996), perché il rinvio legale in bianco all'autonomia collettiva le attribuisce efficacia generale con un sistema diverso da
quello costituzionale fondato sul principio maggioritario con partecipazione delle minoranze alla unitaria rappresentanza negoziale. In questo quadro non meraviglia che buona parte della giurisprudenza continui correttamente ad escludere l'efficacia generale del contratto aziendale (Cass. nn. 1403/1990, 1102/1993, 4802/1993, 4295/1994, 10353/2004).

B) Ora l'accordo interconfederale 28 giugno 2011 e l'art. 8 del d.l. 138/2011 conv. legge n. 148/2011 prevedono espressamente contratti collettivi aziendali e territoriali con efficacia generale. L'accordo attribuisce al contratto aziendale tale efficacia nei confronti di "tutto il personale in forza" e di "tutte le associazioni sindacali firmatarie del presente accordo interconfederale". Ma le eventuali clausole di tregua sindacale vincolano solo tali associazioni e le rappresentanze sindacali, con espressa esclusione dei singoli lavoratori. L'efficacia generale è prevista dall'accordo solo "se" il contratto aziendale è stipulato dalla RSU a maggioranza dei suoi componenti oppure "se" è approvato dalle rsa costituite da sindacati che rappresentano la maggioranza dei lavoratori sindacalizzati dell'azienda conteggiati mediante il numero di deleghe per i contributi sindacali. Solo in questa seconda ipotesi è previsto, ove richiesto da uno dei sindacati firmatari dell'accordo interconfederale oppure dal 30% dei lavoratori dell'impresa, un referendum non per l'approvazione, ma per il rigetto del contratto, che si verifica con la partecipazione alla consultazione di più della metà degli aventi diritto e con la maggioranza semplice dei votanti. Questo sistema di efficacia generale è di fonte negoziale, sicché valgono le regole privatistiche. Pertanto opera per i sindacati stipulanti l'accordo interconfederale e i loro iscritti, poiché per costoro il vincolo è voluto e non imposto. Invece i sindacati estranei all'accordo interconfederale sono vincolati dal contratto aziendale stipulato dalla RSU solo se sottoscrittori del relativo accordo istitutivo o comunque rappresentati nella stessa, mentre il contratto aziendale stipulato da rsa ad essi estranee non li può mai vincolare neppure per il tramite del referendum.

C) L'art. 8, c. 1, d.l. cit. attribuisce efficacia generale ai contratti aziendali o territoriali stipulati da associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale oppure dalle loro rappresentanze aziendali, purché sottoscritti "sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali". In sostanza, a prescindere dalla stipulazione da parte di sindacati esterni o da parte delle loro rappresentanze aziendali, quello che conta per il legislatore è il rispetto di un criterio maggioritario riferito all'ambito aziendale. E, quindi, sia il contratto territoriale sia quello aziendale si applicano a tutti i lavoratori di una determinata azienda se i soggetti stipulanti, siano essi sindacati esterni o organismi aziendali, rappresentano la maggioranza dei lavoratori dell'azienda medesima. E per il conteggio dovrebbe valere il

@ 2012 ADAPT University Press

riferimento al numero delle deleghe per i contributi sancito dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011, non a caso espressamente richiamato nel medesimo comma 1 dell'art. 8. Questo sistema di efficacia generale è di fonte legale, sicché qui conta solo la valutazione di legittimità costituzionale. Che è positiva solo se alla trattativa e alla stipulazione a maggioranza nel senso suddetto possano partecipare tutti i sindacati, o almeno quelli che superino una soglia ragionevole di iscritti nell'ambito dei lavoratori interessati. Sicché i contratti con valida efficacia generale potrebbero essere quelli stipulati dalla RSU oppure da un gruppo di rsa o di sindacati esterni aperto alla partecipazione di tutti i sindacati e/o da loro rappresentanze aventi in azienda un numero ragionevole di iscritti, che la Corte costituzionale potrebbe individuare ad esempio nel 5% del personale. Ovviamente se i sindacati intendono anche qui applicare le regole procedimentali dell'accordo interconfederale 28 giugno 2011 secondo quanto concordato il 21 settembre 2011, non sorge alcun problema, purché sia rispettato il predetto vincolo di costituzionalità.

L'eventuale esclusione della efficacia generale di un contratto aziendale o territoriale non toccherebbe, ovviamente, il potere di derogare la legge e il contratto nazionale con riferimento ai soli lavoratori rappresentati dai soggetti stipulanti o che abbiano, espressamente o tacitamente, fatto rinvio alla attività negoziale di questi, come si è visto nei punti 4 e 5 che precedono.

D) Il comma 3 dell'art. 8 prevede l'efficacia generale anche per i contratti aziendali sottoscritti prima dell'accordo interconfederale 28 giugno 2011, purché approvati "con votazione a maggioranza dei lavoratori". E' palese l'intenzione del legislatore di incidere sulle note vicende di Pomigliano e di Mirafiori. Ma il tentativo appare incostituzionale, perché, come si è già detto, per l'efficacia generale occorre una rappresentanza trattante aperta a tutti con stipulazione a maggioranza in proporzione agli iscritti. Condizioni che non possono essere sostituite dal diverso criterio della maggioranza referendaria, qui indicato così precisamente da impedire quella interpretazione conservativa invece possibile per la diversa norma a regime.

7. L'ambito di applicazione e le materie oggetto della nuova disciplina

Il lavoro pubblico anche privatizzato è escluso sia dall'accordo interconfederale in esame, stipulato da Confindustria, sia dell'art. 8 d.l. cit., le cui disposizioni sono chiaramente riferite al solo settore privato.
La intese aziendali "modificative" del contratto nazionale previste nel punto 7 dell'accordo interconfederale possono riguardare qualsiasi materia e non solo quelle delegate, secondo il precedente punto 3, dal contratto nazionale, cui peraltro spetta fissare "limiti" e "procedure" per tali intese, che, nelle more, possono comunque derogare la disciplina del contratto nazionale concernente "la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro".
I contratti aziendali e territoriali previsti dall'art. 8 d.l. cit. possono derogare la legge e i contratti nazionali, sempre nel rispetto della Costituzione, del diritto comunitario e internazionale, solo per le materie espressamente elencate nel comma 2. Il che, se per la deroga alla legge costituisce una grande apertura, per la deroga al contratto nazionale costituisce una limitazione del principio generale di illimitata derogabilità.
Le materie indicate dal legislatore sono numerose ed importanti. Si segnalano: le mansioni e la classificazione del personale, con la facoltà del contratto di indicare le mansioni tra loro equivalenti oppure di fissare una penale sostitutiva del risarcimento per le ipotesi di demansionamento oppure di escludere la promozione automatica o di allungare il termine per la produzione di questo effetto; il lavoro a termine, con la facoltà del contratto di prevedere specifiche ipotesi di legittimazione del termine oppure di escludere la c.d. conversione in determinati casi come ad esempio per il primo isolato contratto; il regime di solidarietà negli appalti, che il contratto potrà escludere o limitare; i casi di ricorso alla somministrazione di lavoro, che il contratto potrà liberamente individuare; la disciplina dell'orario di lavoro, che il contratto potrà opportunamente flessibilizzare; le modalità di assunzione, ad esempio con il prolungamento del limite massimo della prova; il lavoro parasubordinato anche a progetto e il lavoro autonomo, con la possibilità per il contratto di escludere la necessità di un progetto o la trasformazione automatica in lavoro subordinato per mancanza di progetto; il licenziamento, con la possibilità di elevare la soglia numerica per l'applicazione della tutela reale incrementando l'indennità alternativa

@ 2012 ADAPT University Press

alla riassunzione o di escludere la tutela reale per le imprese minori che superino la soglia con nuove assunzioni o di sopprimere l'indennità sostitutiva di reintegrazione o di fissare ipotesi specifiche di giustificazione del licenziamento vincolanti per il giudice o di escludere il risarcimento per il *medio tempore* dopo un certo periodo o di onerare il lavoratore della prova della disoccupazione.

Contro chi è "contro" l'art. 8

di Marco Crippa

Avete ragione. Avete ragione voi, fini giuslavoristi che firmate su "Europa" un accorato appello contro l'art. 8 della manovra. Avete ragione voi, Confindustria e sindacati confederali che vi affrettate, terrorizzati, a firmare un accordino che "annulla" (?) questo tremendo art. 8. E benvenuta sia anche la regione Toscana, che si appresta con inusitata celerità a proporre ricorso alla Corte Costituzionale (così mi si dice) perché tale articolo lederebbe le prerogative (quali?) della regione medesima in materia di lavoro.

E ora, voi tutti, che siete soddisfatti, che vi siete appellati, che avete annullato, che avete ricorso contro questo art. 8, sedete qui, vicino a me, nella mia azienda e provate a difendere il lavoro (non il posto) di chi oggi si trova davanti alle sfide giornaliere.

Provate voi, severi censori, ad immaginare di gestire il personale di un'azienda del comparto industriale che tratta prodotti tecnologicamente avanzati, che lavora e produce in Italia, che non vuole delocalizzare e che non ha ancora licenziato nessuno.

Immaginate un'azienda che ha bisogno di incrementare ogni giorno il controllo di processo, la produttività individuale, che è disposta a pagare di più, ma che deve confrontarsi con forti e impreviste oscillazioni del mercato, che utilizza tutta la flessibilità consentita e necessaria e tutti gli strumenti formativi (contratti a termine, somministrazione, part time, job sharing, job on call, tirocini, apprendistato, alternanza scuola lavoro,

* Human Resources Manager Italy.

@ 2012 ADAPT University Press

fondi interprofessionali). Un'azienda che ha incrementato negli ultimi cinque anni il proprio organico ogni anno del 15%.
Un'azienda che dopo tutto ciò, e nonostante tutto ciò, ha bisogno di più. Ha bisogno di controllare "in remoto" le prestazioni individuali di produttività, pur con tutte le garanzie di privacy e con la partecipazione delle oo.ss. (lett. a dell'art 8), perché i committenti le concedono pochi giorni per evadere le commesse di lavoro e ogni ritardo o errore causa penali insostenibili. Ha bisogno di una ridefinizione completa dei livelli e inquadramento professionale (e magari anche la revisione dei minimi retributivi), in ragione delle nuove professionalità inesistenti nelle vecchie declaratorie del CCNL (lett. b dell'art. 8). Ha bisogno di rivedere i contratti a termine (durata, proroghe, ecc.) e magari i casi per l'utilizzo dello staff leasing per le attività collaterali (manutenzione? logistica? customer service?), oppure per particolari commesse di produzione (lett. c art. 8). E forse, collegate a incrementi di occupazione potrebbe avere bisogno di trattare (perché no?) anche le modalità di uscita e di risarcimento (lett. e).
L'art. 8 è utile, fornisce prospettive. Attribuisce alle parti sociali ampi e liberi poteri di intervento. Attribuisce responsabilità, come è normale quando si conferiscono poteri. Ma non ho mai visto nessuno scappare tanto velocemente, quanto le nostre parti sociali, di fronte alla possibilità di avere maggior potere per intervenire sulla realtà in cui opera.
E voi, Confindustria e sindacati, siete invece scappati. "Questi interventi legislativi vanno contrattati!", "Si tratta di un intervento del Governo a gamba tesa!", "E' necessaria una riforma globale del sistema!". E intanto i cinesi arrivano.
La verità è un'altra. E la si legge chiara nel vostro accordo del 21 settembre, in cui ribadite alle vostre strutture locali che le materie oggetto di contrattazione sono (solo) quelle di cui all'accordo del 28 giugno. Quindi niente deroghe alle legge. Solo deroghe al contratto collettivo e solo in periodi di crisi o in caso di investimenti produttivi. E' un divieto a trattare. E' la vostra paura di non
poter controllare le strutture decentrate e le rappresentanze aziendali. E' la vostra la paura di essere scavalcati. Le vostre esigenze di bottega e di potere hanno vinto. Sull'altare delle quali sacrificate la parte più vitale delle vostre organizzazioni: la contrattazione decentrata.

E quanto a voi, cari giuslavoristi, è facile criticare, opporsi e straccarsi le vesti quando non si hanno responsabilità sulla realtà. Voi non potreste mai immaginare quello che ho pensato io quando ho letto l'art. 8.
Quando ho letto l'art. 8, invece di correre a scrivere un appello, ho ridisegnato l'organizzazione del lavoro della mia azienda, tutta diversa. Un'azienda flessibile, efficiente con buon livello di stipendio e con una prospettiva di sviluppo almeno di medio periodo. Un'azienda in cui potrei spiegare al mio operaio che non ho dovuto attendere tre anni per l'approvazione del prossimo CCNL per sapere quali sarebbero state le materie derogabili con i contratti aziendali. Potrei dire ad esempio che di fronte ad un nuovo cliente ero già pronto con una deroga (contrattata ex art. 8) alla media delle 48 ore lavorative settimanali oppure con un nuovo accordo sulla diversa modalità di fruizione delle ferie annuali, tale da garantire il maggiore utilizzo degli impianti e l'acquisizione della nuova commessa. Senza delocalizzare nell'Europa dell'est.
Tutto questo, voi giuslavoristi, ai dipendenti della mia azienda non lo potete garantire, non lo potete immaginare, non lo potete nemmeno pensare.
Non posso sapere oggi su quali materie mi confronterò con la mia rappresentanza sindacale, per riempire di significato questo art. 8.
Per ora mi basta sapere che c'è. Mi basta sapere che da oggi ho una possibilità in più per sedermi al tavolo sindacale e parlare di lavoro, di impresa, di futuro.
Continuate pure a criticare, voi, ma lasciateci lavorare.

@ 2012 ADAPT University Press

Difesa accorata e ragionata della riforma liberista del lavoro

di Michele Tiraboschi

Fanno discutere le misure sul lavoro contenute nella manovra del Governo. Autorevoli giuslavoristi – Pietro Ichino e Tiziano Treu in primis – hanno sollevato, forti delle loro competenze tecniche, puntuali obiezioni di merito e anche di metodo. Commentatori al di sopra di ogni sospetto (si legga, per una valutazione della singolare posizione di un paladino della abrogazione dell'articolo 18 quale è Ichino, il Fatto di sabato 27 agosto) hanno invero già sollevato il dubbio che, in realtà, la contrarietà sia da ricondurre semplicemente al fatto di non potersi intestare una riforma di tale portata. Può essere. Siamo tutti affezionati alle nostre idee. I giuslavoristi forse più di altri. Non esiste riforma migliore di quella a cui abbiamo lavorato in prima persona dedicandovi passione, tempo ed energie. L'impressione in ogni caso è che, questa volta più di altre, il ragionamento tecnico-giuridico sia strumentale a interessi di bottega. Opinionisti e giuslavoristi, certo. Ma anche e soprattutto parlamentari. Politici a tutto tondo dediti alla causa. Nel metodo si critica, per esempio, l'utilizzo della decretazione d'urgenza. I nodi strutturali del processo di modernizzazione del nostro diritto del lavoro andrebbero affrontati in Parlamento nell'ambito di un disegno organico di riforma e con adeguato confronto con le forze sociali. Il tutto come se l'emergenza occupazionale e il drastico deterioramento dei

* Direttore Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

fondamentali economici di un Paese sull'orlo del fallimento non richiedano una svolta radicale superando così le secche di un dibattito politico-sindacale sulle proposte di revisione dello "Statuto dei lavoratori" che si trascina da oltre venti anni senza esiti di rilievo. Ciò che appare curioso è semmai la circostanza che il succo delle proposte contenute nella manovra sia riconducibile al progetto di "Statuto dei lavori" commissionato nel lontano 1997 da Tiziano Treu a Marco Biagi. Quanto altro tempo vogliamo aspettare? Paesi a noi vicini hanno scelto senza remore la strada della decretazione d'urgenza. Da ultima la Spagna che, in un primo tempo, ha anticipato per decreto una riforma analoga alla nostra sul sostegno alla contrattazione aziendale per poi intervenire, la scorsa settimana, con un secondo decreto volto ad aggredire il nodo occupazionale attraverso massicce dosi di flessibilità. Quanto al merito si critica il rinvio alla contrattazione collettiva per l'introduzione di nuove e diverse regole nell'ambito della gestione dei rapporti di lavoro. Più coraggiosa e utile sarebbe stata una deroga automatica a livello legislativo valida per tutte le imprese (ma qui Ichino non ricorda, o dimentica di dire, che già oggi l'articolo 18 e molte altre disposizioni di legge si applicano solo alle imprese di più grandi dimensioni e che, in ogni caso, tutte le norme del diritto del lavoro variano, anche drasticamente, a seconda dei territori, dei settori produttivi, della rappresentanza sindacale e persino dei giudici che le applicano). La manovra, in effetti, non introduce alcuna modifica diretta al quadro legale vigente. Il decreto si limita a offrire alle parti sociali la possibilità – sulla scorta della idea di "derogabilità assistita" elaborata da Marco Biagi – di intese modificative a livello aziendale o territoriale in materia di gestione del rapporto di lavoro comprese le conseguenze (ma non le causali) del licenziamento illegittimo. Nulla di nuovo sotto il sole. E nulla di così radicale da far temere l'attacco ai diritti costituzionali del lavoro o l'insorgere di un contenzioso giudiziario più imponente di quello attuale. La tecnica della delega legislativa alla contrattazione collettiva è da tempo collaudata ed è stata utilizzata, per esempio, dallo stesso Treu per introdurre il lavoro interinale in deroga al divieto di legge di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro. Lo stesso dicasi per i soggetti abilitati a derogare alle norme di legge che non sono certo sindacati di comodo. Sul punto il decreto può certamente essere migliorato, precisando ciò che è già implicito. È infatti previsto che le deroghe possano essere stabilite solo da attori sindacali tra i più

@ 2012 ADAPT University Press

rappresentativi sul piano nazionale ovvero dalle loro rappresentanze operanti in azienda secondo quanto prevede l'accordo tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil dello scorso giugno 2011. Del resto, che interesse o vantaggio avrebbe un imprenditore a firmare un accordo aziendale con un sindacato giallo sapendo che esso non reggerà alla prova dei fatti, nella gestione quotidiana dei rapporti di lavoro, prima ancora che davanti a un giudice dello Stato? La verità è che il decreto introduce una riforma equilibrata perché coerente con la nostra tradizione di relazioni industriali e con l'intesa del 28 giugno. Non un intervento drastico e autoritario, come tale invasivo della autonomia della parti sociali. Piuttosto un rinvio pieno e convinto a relazioni industriali libere e responsabili. Un rivoluzione semplice e di buon senso che affida caso per caso alla contrattazione collettiva di prossimità, aziendale o territoriale, la possibilità di scambi negoziali virtuosi (e non certo concessioni unilaterali) per il perseguimento in modo pragmatico di quegli obiettivi di crescita e sviluppo tanto declamati dai nostri opinionisti quando raramente praticati nella realtà quotidiana dei luoghi di lavoro per il persistere di standard regolatori nazionali rigidi e ancora poco adattabili.

2.
GIOVANI E LAVORO

Contratto unico e abrogazione dell'art. 18 creano maggiori opportunità di lavoro per i giovani?

di Michele Tiraboschi

Ancora "contratto unico" e abrogazione dell'articolo 18. A rilanciare sono gli economisti Alesina e Giavazzi sul *Corriere* di ieri *(in questo Bollettino)*. Un intervento autorevole e deciso, il loro. Tutto nella direzione di una ampia deregolamentazione del mercato del lavoro. Presentata, una volta ancora, quale unica ricetta possibile per risolvere l'annoso problema della occupazione giovanile. Un intervento che fa seguito alle indiscrezioni giornalistiche dei giorni scorsi *(Il Foglio e La Repubblica)*. Bocciata senza appello la bozza Ichino, sarebbe il "contratto unico" versione Boeri-Garibaldi la strada prescelta dal Ministro Fornero per l'annunciata riforma del mercato del lavoro. Eppure, dopo il documento unitario delle segreterie nazionali di Cgil, Cisl e Uil dello scorso 17 gennaio *(in questo Bollettino)* che spinge sull'apprendistato come vera risposta al problema della occupazione giovanile, buon senso e prudenza suggerirebbero di avviare un confronto reale con le parti sociali. Un confronto maggiormente attento ai veri problemi del nostro mercato del lavoro che, per la loro complessità, non possono certo essere risolti attraverso una comunicazione giornalistica a tamburo battente che

* Direttore del Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

se non assume i toni della "pubblicità ingannevole", come sostiene la Cgil a proposito della proposta del contratto unico, di certo molto ci si avvicina. Tanto più che, a ben vedere, la proposta di "contratto unico", per quanto seduca media e non addetti ai lavori, sotto sotto non piace a nessuno. Non piace al sindacato, come dimostra il documento unitario dello scorso 17 gennaio. Ma neppure piace alle imprese del commercio, dell'artigianato, del turismo e dei servizi, che ne uscirebbero gravemente penalizzate visto, che in cambio della abrogazione di una norma come l'articolo 18 che per loro non trova applicazione, verrebbero sacrificate tutte quelle tipologie contrattuali di lavoro che hanno consentito, dalla riforma Treu in poi, di regolarizzare vecchi e nuovi modi di lavorare altrimenti destinati al sommerso e alla clandestinità. Con buona pace di quanti criticano il dualismo del mercato del lavoro, tra stabili e temporanei, dimenticando che circa un quarto della nostra economia si alimenta attraverso un fiorente mercato "nero" del lavoro pronto ad attrarre forme di lavoro che non potrebbero mai essere rappresentate da modelli unici – e per questo rigidi – di regolazione del mercato del lavoro. Anche la Confindustria pare invero alquanto tiepida rispetto alle proposte in campo che non affrontano di petto il nodo dell'articolo 18 affidando

a un percorso sottotraccia, che fa piazza pulita dei progressi e delle conquiste del decennio passato, una promessa di maggiore flessibilità tutta da verificare nei fatti, specie se devono poi essere le imprese ad assumere gli oneri finanziari dei nuovi ammortizzatori sociali e sopperire alle inefficienze di un sistema pubblico di collocamento che, pur conoscendo nel corso degli anni decine di riforme, mai ha funzionato a regime. Già abbiamo rilevato, in precedenti *Bollettini Adapt,* i gravi limiti e le ambiguità della proposta del "contratto unico". E già abbiamo ricordato che apparteniamo a una scuola di pensiero che non ha mai fatto dell'articolo 18 un feticcio. Ben vengano dunque proposte di riforma organiche del diritto del lavoro che affrontino con coraggio il nodo degli ammortizzatori sociali e delle flessibilità in uscita. Che non si evochi tuttavia il retorico "patto generazionale" tra padri e figli, perché le cose non stanno affatto così. Il paradosso del "contratto unico" è di una banalità, a ben vedere, altrettanto unica visto che si propone semplicisticamente di dare maggiori tutele ai giovani riducendo le tutele del lavoro in generale. Altro allora che verità scomode. Chiamare in causa il futuro dei nostri giovani per legittimare una deregolazione del

mercato del lavoro sarebbe non solo un inganno ma, più ancora, l'ennesimo tradimento nei loro confronti. Perché, tra i tanti dualismi che già caratterizzano il nostro mercato del lavoro (lavoro regolare v. lavoro nero, Nord v. Sud, uomini v. donne, lavoro pubblico v. lavoro privato, italiani v. immigrati, grande impresa v. piccola impresa, ecc.), con il "contratto unico" diventerebbe ancora più accentuato quello che contrappone oggi i giovani agli adulti. Con i padri a cui rimarrebbero le tutele dell'articolo 18 e con i giovani a cui verrebbe garantito sì un contratto a tempo indeterminato ma privato dell'unica tutela che, per definizione, lo rende stabile. È del resto indicativo che la vicina Francia, dove per la prima volta è stata ipotizzata l'idea del contratto unico, ha presto abbandonato le suggestioni di una formula vuota, lontana dalla ricchezza e dalla multiforme realtà del mondo del lavoro, per avviare, la scorsa estate una significativa e assai più pragmatica riforma dell'apprendistato e dei tirocini formativi e di orientamento. Né si spiegherebbe, del resto, l'andamento di mercati del lavoro ampiamente deregolamentati, come quello statunitense, dove l'assenza di vincoli ai licenziamenti non ha impedito un drastico incremento della disoccupazione e della disoccupazione giovanile in generale. Anche negli Stati Uniti i rapporti di lavoro continuativi non sono più, da tempo, il prototipo dominante. Ciò tuttavia non tanto a causa del particolare modello regolatorio del lavoro adottato in quel Paese quanto in ragione dei drastici cambiamenti intervenuti nella società e nei modelli reali di produzione e organizzazione del lavoro. Rifiutare l'utopia del contratto unico – che nessuno aveva osato prospettare neppure in una epoca come quella fordista caratterizzata, come noto, da modelli di produzione e organizzazione del
lavoro tendenzialmente standardizzati – non significa affatto, come sostiene Ichino mistificando non poco la realtà e (anche) alcune delle mie proposte, sostenere una moratoria legislativa. Significa semmai riconoscere, come fanno ora saggiamente Cgil, Cisl e Uil, che una riforma del mercato del lavoro è stata fatta solo pochi mesi fa. Ed è stata fatta con il consenso e la piena soddisfazione di tutte le parti sociali. È la riforma dell'apprendistato: il vero "contratto unico" di primo ingresso per i giovani o "contratto prevalente", se così ci piace chiamarlo. Una riforma che, tuttavia, rischia di fallire miseramente, là dove non venisse implementata e accompagnata con ulteriori interventi normativi di competenza dello Stato e/o delle regioni e con il giusto sostegno politico-

@ 2012 ADAPT University Press

amministrativo (disincentivi verso altre forme contrattuali, circolari, interpelli, ecc.). Come ricorda ai fautori dell'ultima ora del modello danese un attento studioso delle relazioni industriali come Pietro Merli Brandini *(in questo Bollettino)* e come dovrebbero avere appresso i (veri o presunti) comparatisti del lavoro dall'impareggiabile insegnamento di Otto Kahn-Freund *"la legge è uno strumento marginale nelle relazioni umane e lo è ancor di più nelle relazioni industriali e di lavoro"*. Perché mai allora il Governo dovrebbe oggi prospettare una riforma del mercato del lavoro, inutile se non dannosa (vedi le considerazioni che seguono), quando le forze contrapposte del mercato del lavoro, sindacati e imprese, hanno appena trovato una risposta condivisa e soddisfacente? Invero nessuna delle proposte sin qui avanzate nel dibattito italiano risponde pienamente al modello danese che, infatti, si regge su un sistema pubblico di servizi per il lavoro e di ammortizzatori sociali particolarmente efficiente e oneroso per le casse dello Stato, in uno con un senso civico che non ha pari nel resto del mondo. Non a caso l'architrave di un moderno sistema di ammortizzatori sociali, e cioè la regola che impone al percettore di un sussidio pubblico di rinunciarvi a fronte di una offerta di lavoro congrua, da noi non ha mai funzionato sebbene sia stata introdotta dieci anni fa, con la legge Biagi, e sia stata successivamente rafforzata, anche sul piano sanzionatorio, con i vari pacchetti anti-crisi. Anche ammesso, come nella proposta Ichino, che il sistema di un piccolo Paese come la Danimarca, con specializzazioni produttive e tipologie di imprese del tutto differenti dalle nostre, possa essere trapiantato in Italia a totale carico delle imprese (visto che risorse pubbliche non ve ne sono, così come non esistono efficienti servizi pubblici di collocamento), pare interessante capire se questo modello ha ben funzionato durante la crisi internazionale degli ultimi quattro anni e se davvero ha sostenuto – o quanto meno non penalizzato – l'occupazione dei giovani. I dati comparati sono, invero, inequivocabili. Non solo dimostrano l'estrema vulnerabilità del modello danese – con livelli di disoccupazione più che raddoppiati durante la crisi – ma sconfessano anche l'assunto di Alesina-Giavazzi e di Ichino e cioè che non esista altra soluzione
che liberalizzare i licenziamenti per sostenere l'occupazione giovanile. È il caso tedesco a dimostrare – con livelli di tutela contro i licenziamenti illegittimi analoghi ai nostri ma anche con tassi di disoccupazione giovanile sostanzialmente analoghi a quelli degli adulti – che si possono

realizzare validi percorsi di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro a condizione di usare l'apprendistato e di poter contare su un efficiente sistema di relazioni industriali di tipo cooperativo.

Per una dimostrazione di dettaglio sulla preferibilità della soluzione "apprendistato" rispetto al modello "flexicurity" rinvio ai dati che ho presentato al recente convegno di Chicago della Labor and Employment Relations Association (LERA) e che sono in parte contenuti nelle slide pubblicate in questo Bollettino col titolo: M. Tiraboschi, L'occupazione dei giovani durante la grande crisi: un ammonimento all'Europa continentale per rifondare il diritto del lavoro? Qui di seguito si riporta uno schema di sintesi del lavoro di ricerca presentato a Chicago realizzato attraverso l'impiego di dai Eurostat, Ocse e degli indicatori del Competitiveness Report del World Economici Forum in tema di qualità del sistema di relazioni industriali e qualità del sistema educativo.

Politiche / misure adottate in Europa / Usa a favore dei giovani (i Paesi sono stati classificati dalla situazione occupazionale giovanile migliore (in verde) alla peggiore (in rosso)

	YOUTH UNEMP RATE 2010	EDUCATION AND SCHOOL TO WORK TRANSITION					INDUSTRIAL RELATIONS		LABOUR MARKET INSTITUTIONS				
		QUALITY OF EDUCATION	APPRENTICESHIP			VET > GENERAL EDUCATION	COOPERATIVE LABOUR-EMPLOYER RELATIONS	FLEXIBILITY OF WAGE DETERMINATION	FLEXIBLE HIRING	FLEXIBLE FIRING	MIN. WAGE	SCHOOL/ UNIV. PLACEMENT	PES PLACEMEN SERVICES (>0,1% GDF
			FLEXIBLE WORK	SCHOOL	PAY < 50% OF A SKILLED EMPLOYEE								
Austria	9	X		X	X	X	X	X	X			X	X
Netherlands	9	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X
Germany	10	X		X	X	X	X	X	X			X	X
Denmark	14	X		X			X		X	X		X	X
US	18	X	X					X	X	X	X	X	
UK	19	X	X				X	X	X	X	X	X	X
France	23			X	X	X			X		X		X
Italy	28		X						X				
Spain	42		X						X		X		

fonte: M. Tiraboschi, L'occupazione dei giovani durante la grande crisi: un ammonimento all'Europa continentale per rifondare il diritto del lavoro?, Chicago, 8 gennaio 2012

@ 2012 ADAPT University Press

Non sprechiamo la carta dell'Apprendistato

di Giorgio Guerrini

In Italia oltre 2 milioni di giovani non studiano, non lavorano, né cercano occupazione: basta questo dato per 'fotografare' i gravi problemi del mercato del lavoro e l'urgenza di soluzioni rapide e concretamente applicabili. Per questo Confartigianato ha riposto grandi aspettative nella riforma del Governo e, insieme con Rete Imprese Italia, si è battuta affinchè le nuove norme sul lavoro si trasformino in una opportunità per le imprese, per i giovani, per il Paese.

Non nascondiamo le nostre preoccupazioni per alcuni aspetti del disegno di legge in questi giorni all'esame del Parlamento. Riteniamo imprescindibile difendere la peculiare esperienza ventennale della bilateralità e salvaguardare le regole sull'apprendistato di cui proprio oggi entra definitivamente in vigore la riforma varata nel 2011. Il rischio è che lo strumento che il Ministro Elsa Fornero ha indicato come la 'strada maestra' per entrare nel mondo del lavoro venga gravato di costi e vincoli burocratici che la riforma dello scorso anno aveva eliminato.

Secondo l'impostazione del Governo la contribuzione dell'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego) a carico dell'apprendista sarebbe maggiore di quella che pesa sulle spalle del lavoratore non apprendista. In pratica, il lavoratore apprendista pagherebbe l'1,31% per questa assicurazione, mentre il lavoratore non più apprendista paga lo 0,4%. Perché creare un effetto paradossale che aumenta il costo del lavoro per le imprese artigiane anziché incentivarle ad assumere i giovani?

---

* Presidente di Confartigianato Imprese.

@ 2012 ADAPT University Press

Confartigianato non ha mai smesso di credere nelle potenzialità dell'apprendistato, contratto di lavoro a causa mista formazione-lavoro, che può finalmente far incontrare due mondi troppo spesso lontani: da un lato le aziende che non riescono a trovare manodopera qualificata, dall'altro i ragazzi che non riescono a trovare un'occupazione stabile.
Con il rilancio dell'apprendistato questi due mondi finalmente possono incontrarsi: ai giovani viene offerta la possibilità di entrare in azienda per imparare a lavorare. E le aziende possono formare quelle professionalità di cui hanno bisogno e che difficilmente si lasciano scappare.
Da sempre l'apprendistato rappresenta il canale d'ingresso privilegiato nel settore artigiano. Ha consentito di formare generazioni di lavoratori ma è stato anche la 'palestra' per migliaia di giovani che hanno creato a loro volta un'impresa.
Basti dire che oggi nell'artigianato lavorano 194.495 apprendisti, il 31,6% del totale e il 12,5% delle assunzioni nelle imprese artigiane avviene proprio con il contratto di apprendistato, a fronte del 7,2% nelle aziende non artigiane.
Purtroppo il Decreto legislativo n. 276 del 2003 aveva creato problemi di integrazione tra le norme nazionali e quelle regionali, disorientando gli imprenditori. In pratica, assumere un apprendista e gestire il relativo rapporto di lavoro era diventato una corsa ad ostacoli tra leggi nazionali, regolamentazioni regionali, contratti collettivi di primo e secondo livello.
La riforma del 2011 può finalmente risolvere questi problemi e semplificare la vita dei datori di lavoro, nel senso che ha chiarito i ruoli di tutti i soggetti coinvolti e accorpato in un unico provvedimento l'intera normativa sull'apprendistato, abrogando le precedenti leggi in materia. Insomma, si sono create le condizioni per rilanciare l'apprendistato e costruire un rapporto nuovo e più integrato tra sistema formativo e mondo del lavoro. Ne va delle prospettive di rilancio del nostro Paese. L'apprendistato, infatti, è lo strumento indispensabile per trasmettere le competenze tipiche delle attività che hanno fatto grande il made in Italy nel mondo. Il futuro della nostra tradizione manifatturiera lo devono scrivere i giovani. Per questo bisogna offrire ai ragazzi la possibilità di entrare in azienda per imparare come si fanno le cose. I giovani devono poter apprendere i 'segreti' del mestiere per poi, magari, cimentarsi in settori innovativi.
Infatti, uno dei tanti pregiudizi da sfatare è quello che apprendistato e artigianato appartengano al passato. Invece, l'artigianato è molto più

@ 2012 ADAPT University Press

moderno di quanto si creda e nelle piccole aziende la manualità è al servizio dell'intelligenza e dell'innovazione.
La riforma dell'apprendistato offre quindi grandi opportunità.
Ora, però, per attuarla occorre che le Regioni indichino le modalità dell'offerta formativa pubblica, cioè come le 120 ore di aula nel triennio si integrano con la formazione ormai prevalentemente aziendale.
Un ruolo altrettanto fondamentale lo devono svolgere le parti sociali, Organizzazioni delle imprese e Sindacati dei lavoratori, con la contrattazione collettiva.
Siamo quindi ad uno snodo cruciale. Abbiamo una grande responsabilità: quella di non sprecare le opportunità offerta dalla riforma dell'apprendistato. Lo dobbiamo agli imprenditori e alle nuove generazioni che devono costruire il futuro del nostro Paese.

Perché i nostri "laureati" sono a spasso?

di Giuseppe Bertagna

Il prof. Francesco Ferrante, richiamando i dati Ocse, difende sul Sussidiario del 28 maggio la nota tesi che vuole il nostro Paese a corto di laureati e di diplomati. Nessun dubbio che abbia ragione per la coorte adulta. Sarebbe però opportuno fare un'analisi più sofisticata per la coorte giovanile. In questa direzione, vorrei attirare l'attenzione su alcuni aspetti e anche su alcuni interrogativi che mi auguro possano suscitare un adeguato dibattito.

a) Chiamare "giovani" le persone tra i 25 e i 34 anni potrà essere, visti i nostri tempi, una ragionevole formalizzazione dell'esistente per statistici, demografi, sociologi ed economisti, ma è certo una forzatura di cui non andare orgogliosi per il buon senso e per la pedagogia. "Giovani", da questo punto di vista, infatti, senza scomodare Rousseau, si è, e al massimo, fino ai 25 anni. Viceversa si darebbe ragione a Witold Gombrowicz secondo il quale, come è noto, "l'immaturità e l'infantilismo" sarebbero "le categorie più efficaci per definire l'uomo moderno". Un mondo popolato soltanto da *Alice nel paese delle meraviglie* o da *Peter Pan*, del resto, non pare il migliore dei mondi possibili.

b) Se leggiamo i dati Ocse fino a questo traguardo di età e accorpiamo i dati dei laureati non per media (si sa che le medie ricordano giustamente Trilussa: basterebbe, per esempio, eliminare i due piccoli paesi Ocse che, per continuare l'immagine di Trilussa, mangiano un pollo a testa, cioè

* Ordinario di Pedagogia generale, Università di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

che vantano il maggior numero di laureati, per avere una media parecchio diversa da quella che ci penalizza), ma per mediana scopriremo che l'Italia è non poi messa così male come si vuole e si tende a far credere. Se, inoltre, si raffinassero ulteriormente i dati (per l'Ocse e numerose altre statistiche disponibili, ad esempio, laureati e laureati magistrali sono la stessa cosa), potremmo avere addirittura qualche sorpresa: da paese comparativamente povero di "laureati", ci troveremmo con un paese, sempre comparativamente, tutto sommato sazio di "laureati magistrali".
c) Analisi analoghe si potrebbero riproporre per i diplomati. Da noi, ci si diploma dopo ben 13 anni di scuola. E per di più, per la maggior parte, in maniera "generalista". Siamo sicuri che il mercato del lavoro e la dinamica sociale abbiano bisogno di competenze e di professionalità come quelle costruite in questi diplomi sui quali noi abbiamo molto investito, ma che, nonostante questo, continuano a produrre bocciati, dispersi e, soprattutto, sviliti ed auto svalutati in percentuali a dir poco inaccettabili?

Come mai negli altri paesi i diplomi si acquisiscono, invece, con un numero di anni di formazione che corre addirittura da 10 a 12 ed hanno tassi di professionalizzazione più alti dei nostri? Perché poi da noi l'unico percorso formativo che garantisce e avrebbe garantito il diploma a 18 anni, ovvero il percorso di istruzione e formazione professionale previsto dal combinato disposto riforma del Titolo V e riforma Moratti, è stato sabotato con una sistematicità degna di miglior causa ad ogni livello? Perché, sempre da noi, il percorso formativo in apprendistato che dovrebbe rilasciare qualifiche professionali a 18 anni, diplomi professionali a 19 e diplomi professionali superiori tra i 20 e i 21 anni, nonostante sia stato formalmente istituito dal combinato disposto legge Moratti-legge Biagi del 2003 e ribadito dal ministro Sacconi nel 2011 è ancora di là da venire?
Forse, rispondere a questi interrogativi significa capire perché le statistiche Ocse consentono di continuare a riproporre la liturgia dei pochi diplomati e laureati che abbiamo. Ma soprattutto significa anche capire perché, da noi, da un lato, la rivendicazione della pari dignità educativa e culturale dei percorsi formativi secondari e terziari sia stata trattata come una proposta utopistica e velleitaria, quando non addirittura come un intenzionale inganno politico; e, dall'altro lato, perché si

continui ad essere ostaggio dell’ideologia gentilian-gramsciana secondo la quale esisterebbe, in sostanza, un solo modo di essere eccellenti e meritevoli, quello scolastico-universitario, senza essere in grado, al di là dei proclami, di abbracciare e riconoscere il contrario, ovvero che i modi dell’eccellenza sono e devono essere vari e analoghi, mai univoci, sia a livello secondario sia a livello terziario. Questo sì sarebbe “popolarismo” non elitario.

@ 2012 ADAPT University Press

L'idea più coraggiosa? Rimpiazzare le Università

di Francesca Fazio

Paul Graham – fondatore di Y Combinator, celebre incubatore di startup – ci sfida a innovare a immaginare e costruire il mondo futuro. Idee invisibili, almeno alla grande maggioranza delle persone. Idee coraggiose, che forse anche per questo sono respinte dai filtri della rassicurante abitudine e dell'istinto di conservazione. Eppure idee che presto o tardi si realizzano, cambiando inesorabilmente la vita quotidiana di milioni di persone. Non dobbiamo preoccuparci. Non averci pensato prima "non è un segno di debolezza, semmai di salute mentale", scrive lo stesso Graham. Il fondatore di Y Combinator ha stilato la lista delle sette invenzioni future "spaventosamente più ambiziose": un successo sicuro per chi sarà in grado di realizzarle. Diversamente da quanto potremmo immaginare le sette startup del futuro non appartengono solo al digital domain. Subito dopo l'invenzione di un nuovo motore di ricerca e di un sistema per sostituire le email, l'idea più coraggiosa riguarda una delle istituzioni più antiche: l'Università. "Rimpiazzare le Università" è, infatti, al numero tre della classifica ipotizzata da Paul Graham sulle startup che cambieranno il modo di vivere nel prossimo futuro. Questo, naturalmente, non significa la fine dell'Università come istituzione, perché, come indica Graham, non è pensabile la cancellazione di una storia plurisecolare in nome di alcuni seppur gravi errori fatti negli ultimi

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

decenni. Quel che è certo, comunque, è che il monopolio di un certo tipo di istruzione non sarà più in mano a questa unica istituzione. Ci saranno infatti molti modi diversi di imparare e, diremmo noi di ADAPT, di "fare Università", attorno ai quali si dovranno creare diversi "incubatori di talenti", in un contesto dove probabilmente avrà sempre meno importanza il valore legale del titolo di studio, e sempre più rilevanza il cosa si studia, il fine per cui lo si fa e gli esiti degli apprendimenti. Come dicevamo questa è forse l'innovazione meno legata al mondo digitale, perché pone una questione di identità e di metodo sul fare università. Anche se a noi pare evidente che solo questa innovazione potrà consentire un ulteriore sviluppo delle tecnologie non solo nell'ottica del progresso economico, ma anche di quello sociale nella prospettiva della costruzione di un futuro migliore del presente che abbiamo ereditato.

@ 2012 ADAPT University Press

Occhio alla spesa, ovvero come spendere (male) le poche risorse pubbliche per sostenere l'occupazione giovanile

di Francesca Fazio

La Regione Campania ha approvato, lo scorso 21 febbraio, la graduatoria dei progetti vincitori dell'avviso pubblico "Giovani attivi" (decreto dirigenziale n. 58/2012). Una lettura istruttiva, in tempo di crisi, per capire come nel nostre Paese vengano utilizzate le risorse pubbliche a sostegno della occupazione giovanile. Il bando della Regione Campania stanziava risorse pari a 5 milioni di euro derivanti dal Fondo sociale europeo "obiettivo convergenza" (P.O.R Campania FSE 2007-2013) "per sostenere i Comuni nell'attuazione di politiche che favoriscano la partecipazione attiva dei giovani nei territori di riferimento, attraverso l'aggregazione in Gruppi Informali e la successiva trasformazione in nuovi soggetti giuridici (società, associazione, cooperativa etc.)". Le risorse del Fondo sociale europeo sono finalizzate a sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro e a promuovere forme di cittadinanza consapevole e partecipativa. Questi ingenti finanziamenti, poco e male utilizzati in Italia (vedi Bollettino speciale Adapt – Uil, a cura di Silvia Spattini e Luigi Veltro, "I Fondi Strutturali Europei un'opportunità per lo sviluppo e la crescita"), dovrebbero dunque essere sfruttate per aiutare gli Stati a creare

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

schemi di sostegno all'occupazione giovanile. A maggior ragione in Campania dove il tasso di disoccupazione giovanile era pari al 41.9% nel 2010 (con punte del 54.6% per i giovani ragazzi salernitani) e dove il tasso di occupazione è tra i più bassi d'Europa, le risorse del Fondo sono potenzialmente cruciali. La Regione Campania è tra quelle titolari dei maggiori programmi finanziati dai fondi strutturali in Europa. Anche se, paradossalmente, è anche quella che ha speso meno. Secondo l'ultimo monitoraggio effettuato dalla UIL, a maggio 2011, la quota di spesa FSE certificata della regione Campania era la minore d'Italia (meno del 3% del totale del contributo), mentre gli impegni giuridicamente vincolanti erano fermi al 20,5%. Positivo dunque che i 5 milioni di euro stanziati per il progetto "Giovani attivi" risultino interamente impegnati (il totale finanziato è 4.847.888,50 euro) attraverso il finanziamento, pari a circa 25 mila euro ciascuno, di 196 progetti vincitori. Di fatto, praticamente tutti i progetti presentati dai Comuni sono stati ritenuti idonei e come tali finanziati, mentre solo 8 progetti non sono stati ammessi, suggerendo delle due l'una: o i Comuni hanno effettuato a monte una eccellente selezione dei progetti oppure questi sono stati finanziati in blocco, con qualche dubbio che tutti abbiano la stessa valenza meritoria. Se così non fosse, sarebbe forse allora meglio finanziarne meno, ma attraverso somme più ingenti. Guardando poi ai titoli di molti dei 196 progetti vincitori del finanziamento non si ha l'impressione (posto che solo di impressione si può parlare non essendo presente la descrizione di merito di ciascun progetto) di particolare incisività in termini di soddisfacimento dei bisogni del mercato del lavoro, soprattutto nell'ottica di aumentare l'occupabilità giovanile nel lungo periodo. Pensiamo al progetto dal titolo "Ippoterapia e riabilitazione", "Cilento fun & play"; oppure ai percorsi "Nonni e bambini: essere, vivere e amare", "Dalle favole ai files", "Uomo e psiche nei beni culturali", "Musika e corpo", o ancora "Fattore mamma", "Ghospel Choir Family", "Un grande coro in un'unica voce", "L'amore ai miei tempi", "Friarielli Ribelli Community Farm", fino alle suggestioni storiche "Alle pendici di mamma schiavona: teatro, lettura e scrittura", "A spasso nel tempo: un viaggio fra passato, presente e futuro". Al fine di effettuare un investimento che duri oltre i 12 mesi previsti dal finanziamento e che non muoia alla fine dello stesso, é cruciale innanzitutto intercettare i bisogni espressi dal mercato del lavoro, in questo caso quello campano. Scorrendo i titoli dei progetti vincitori, sembrano essere maggiormente in linea con le esigenze del mercato

@ 2012 ADAPT University Press

quelli che richiamano il settore del turismo e della ristorazione, per il quale le previsioni Excelsior per il primo trimestre del 2012 indicano difficoltà di reperibilità in un caso su tre. In particolare, chi attraverso il progetto si avvicinerà alla professione di cuoco, cameriere o affine, potrà forse guadagnare un vantaggio competitivo nel mercato del lavoro che duri oltre la scadenza del progetto, visto che il 50% di assunzioni per queste figure è considerata di difficile reperibilità e l'87% richiede esperienza specifica. Il mercato, però, chiede anche molte figure professionali lontane da quelle che è possibile formare o orientare attraverso le tematiche dei progetti finanziati. Commessi e personale di vendita, operai specializzati, personale di segreteria ed amministrazione, tecnici dell'informatica sono tra le figure per le quali si prevedono più assunzioni. Forse più incisiva in termini di occupabilità é allora l'iniziativa relativa all'Avviso pubblico "Piú apprendi più lavori" che prevede la concessione di fondi fino a 5mila euro (7.500 euro se disabili) per l'assunzione di giovani tra i 18 e i 29 anni con contratto di apprendistato professionalizzante, fino ad esaurimento dei 2 milioni di euro (sempre FSE) stanziati per l'attuazione della misura. Anche se, per definizione, è l'apprendistato di primo livello che potrebbe consentire di formare molte delle figure professionali richieste dal mercato, basterebbe conoscerlo (vedi Bollettino speciale Adapt a cura di Lisa Rustico e Umberto Buratti, "Apprendistato di primo livello, tempi brevi per chi lo conosce").

Will you still need me, When I'm sixty-four? A proposito della artificiosa contrapposizione tra giovani e anziani nel mondo del lavoro

di Francesca Fazio

È proprio vero che, per fare largo ai giovani nel mercato del lavoro, occorre ridurre le tutele dei lavoratori anziani? E come entrerà un giovane nel mercato del lavoro riformato, sapendo che l'esperienza maturata conterà sempre meno, e che su di essa non potrà fare grande affidamento. Non si domanderà forse, come il giovane innamorato della celebre canzone dei Beatles1, se l'azienda che lo assume oggi gli vorrà ancora bene domani?
1 Beatles "Sgt. Pepper's Lonely Hearts Club Band" (1967).

Lo spunto di queste riflessioni nasce da un recente articolo di Andrea Ichino, pubblicato sul Corriere della Sera del 4 maggio 2012 (*Perché a cinquant'anni è difficile ritrovare il lavoro perduto*), che imputa agli scatti di anzianità imposti dalla contrattazione sindacale una delle principale cause delle scarse occasioni occupazionali degli insiders del mercato del lavoro. I giovani, in primis. Ma anche i lavoratori anziani, quando perdono il posto di lavoro.
Gli scatti automatici di anzianità previsti dai contratti collettivi sono davvero così cruciali nel determinare la sperequazione fra le retribuzioni dei giovani e degli adulti, nonché la distanza degli uni e degli altri dalla

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

produttività del rispettivo lavoro (i primi "in eccesso" e i secondi "in difetto")? Che questi aumenti retributivi siano staccati da una misurazione della produttività è così vero da essere esplicitato negli stessi contratti: per fare un esempio secondo il CCNL metalmeccanico "il lavoratore per ogni biennio di anzianità maturato presso la stessa azienda o gruppo aziendale […] avrà diritto a titolo di aumento periodico di anzianità, *indipendentemente da qualsiasi aumento di merito*, ad una maggiorazione della retribuzione mensile in cifra fissa".

Tuttavia il loro importo pare davvero troppo esiguo per pensare che possa spostare la contabilità dell'impresa, costringendo a pagare i neo-assunti meno della reale produttività per compensare l'esoso insider con *seniority*. L'importo è inoltre troppo piccolo per stabilire aprioristicamente che corrisponda ad una corresponsione molto più alta rispetto all'incremento, in quell'arco di tempo, del contributo personale all'impresa.

Si va infatti, sempre nell'esempio della meccanica, dai 18,49 euro di incremento ogni biennio per la prima categoria professionale, fino al massimo di 40,96 euro per il super quadro. Persino il cumulo possibile non pare spostare così significativamente l'ago della bilancia visto che lo scatto di anzianità è ottenibile fino a un massimo di 5 bienni: 5.324,8 euro di anzianità in dieci

anni per la categoria più alta non paiono la maggiore determinante della scarsa retribuzione dei giovani.

Al di là della dimensione quantitativa di questi scatti di anzianità, la loro esistenza può comunque essere criticabile come questione di principio. Dal punto di vista economico, sicuramente essa non è coerente con l'uguaglianza fra remunerazione e produttività marginale del lavoro, ma ciò non significa che non sia giustificabile. La stessa letteratura economica ha infatti offerto spunti per la spiegazione razionale dell'esistenza di sfasamento fra retribuzione e produttività durante la vita lavorativa di una persona e della ragione di schemi di "retribuzione differita" con retribuzioni per anzianità avanti nella carriera.

In generale, ogni schema di retribuzione differita implica un contratto in cui, ad un certo punto della carriera lavorativa di una persona, esiste una discrepanza fra la retribuzione e il valore della sua produttività marginale, segnatamente inferiore ad essa nei primi anni di lavoro e superiore ad essa alla fine. Ma la teoria economica sottostante (Lazear, 1979) suggerisce che questo sistema agisce come incentivo implicito alla fedeltà

lavorativa, scoraggiando il lavoratore ad abbandonare il posto di lavoro per recuperare il credito acquisito nei primi "sotto-pagati" anni di lavoro.
Questa spiegazione contraddirebbe quindi il fatto che lo stipendio dei giovani sia "cannibalizzato" da quello degli adulti, ovvero che le imprese paghino meno i nuovi entranti perché devono pagare la anzianità dei loro padri, suggerendo invece che è all'interno della stessa individuale carriera lavorativa che si situa questo scambio intertemporale.
Al di là della opportunità o meno di offrire salari di anzianità e della loro (irrisoria) importanza quantitativa, lo spunto è però utile per ragionare sulla efficacia dell'attuale sistema di inquadramento e classificazione del personale, questo sì uniformante, non meritorio e pressoché totalmente incurante delle differenze di produttività esistenti fra gli individui.
Mantenendo lo sguardo sul settore metalmeccanico, il contratto collettivo apripista e su cui si sono accodati a ruota tutti gli altri settori, si ritrova un sistema di classificazione ingessato in 7 categorie professionali e 8 livelli retributivi, dove all'interno di ogni posizione un lavoratore (pare) valere l'altro, essendogli accordata la stessa retribuzione tariffaria destinata (salvo pochi superminimi o fuori busta) a rimanere di fatto equivalente a quella effettiva. Come indicato da Confindustria2, infatti, appena il 2,9% della retribuzione annua per gli operai, il 3,6% per gli impiegati e il 4,7% per i quadri è variabile.
2 Claudio Labanca, Francesca Mazzolari e Lorena Scaperrotta, *Indagine Confindustria sul mercato del lavoro nel 2010*, 27 luglio 2011
Per premiare il merito di tutti, anche dei giovani, occorre rivedere la rigida scala di inquadramento contrattuale, rendendola più simile alla prestazione lavorativa: tridimensionale, fatta di quasi e di più, aggiungendo gradazioni di grigio oltre al bianco e al nero, accostando alla attività la personalità, alla mansione l'attitudine individuale, includendo nel giudizio del valore della prestazione il valore della diversità. Diversità che è connaturata al Lavoro, il più variegato input di produzione, che se, fedele, rimane a servizio di un'impresa o di una comunità per anni, ha anche il diritto di un simbolico riconoscimento di anzianità.

@ 2012 ADAPT University Press

Disoccupazione giovanile e politiche per gli under 25

di Francesca Fazio

A quattro anni dall'inizio della crisi economica in molti Paesi europei il tasso di disoccupazione giovanile rimane a livelli allarmanti, evocando il fantasma della disoccupazione di lungo periodo, cicatrice difficile da cancellare, specie in giovane età e con un bagaglio di conoscenze facilmente deperibili.

A livello europeo il tasso di disoccupazione giovanile è fermo al 21.3%: superiore a quello registrato nel picco della crisi economica ed ancora 6 punti percentuali più alto rispetto al 2007. Quasi ovunque in Europa esso rimane ben lontano dai livelli pre-crisi; uniche eccezioni Austria, Belgio, Svizzera e Germania che registrano tassi analoghi o addirittura inferiori rispetto al 2007. I dati sul mercato del lavoro descrivono un'Europa divisa in due. Da un lato i giovani tedeschi, austriaci, svizzeri ed olandesi, per i quali il tasso di disoccupazione è inferiore al 10% e simile a quello totale. Dall'altro i primati negativi di Spagna e Grecia - dove quasi un giovane su due, appartenente alla forza lavoro, è disoccupato (rispettivamente il 46.4% e il 44.4%) - e di Italia, Portogallo e Irlanda dove tale quota supera il 30%. È proprio in detti paesi che aumenta pericolosamente anche la quota di disoccupazione di lungo periodo: cercano lavoro da oltre 12 mesi il 48% dei giovani disoccupati italiani, il 46% di quelli irlandesi e il 42% di quelli greci. La disoccupazione,

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

specialmente se di lungo termine, costituisce una situazione delicata per i giovani, ma conserva pur sempre un laccio di collegamento al mercato del lavoro. Più preoccupante è invece la condizione di chi, completamente disconnesso sia dalla formazione sia dal lavoro (i c.d. *Neet*, acronimo inglese di *Not in Employment neither in Education or Training*), scompare dalle rilevazioni statistiche. Secondo gli ultimi dati disponibili (2010) risulta completamente scollegato da studio e lavoro il 13% dei giovani europei, quota che arriva fino al 20% in Italia: il dato più alto a livello comparato. Qui, secondo un recente studio Eurofound, un esercito inoperoso di quasi 2 milioni di giovani fino ai 29 anni ipoteca, oltre al proprio futuro, 26 miliardi di euro l'anno pari al 1.7% del PIL, al netto delle mancate tasse, dei costi indiretti in termini di salute e criminalità, oltre che di perdita di competitività sociale. Le risposte della politica volte ad arginare questi problemi includono – secondo una rassegna della Commissione europea del 2011 – la fornitura di servizi di informazione, consulenza ed orientamento, nuovi tipi di contratto per i giovani ed incentivi ai datori di lavoro, politiche per migliorare l'incontro fra domanda ed offerta del mercato del lavoro e per avvicinare la formazione alla esperienza lavorativa, lo sviluppo di programmi di c.d. *Youth Guarantee*, il sostegno all'auto-imprenditorialità, oltre che, le più ampie politiche attive per il mercato del lavoro. *Marshall Plan* in Belgio, *New Deal* nel Regno Unito, *Investment in Youth Act* nei Paesi Bassi, *Youth Guarantee* nei Paesi scandinavi, sono alcuni esempi di interventi per facilitare l'occupazione giovanile durante la crisi. Nei Paesi dell'"apprendistato duale" si intensificano le possibilità di accesso nel mercato del lavoro per i giovani. In Austria viene estesa la partecipazione al sistema duale anche a chi non trova un posto da apprendista attraverso l'istituzione di un programma di formazione legalmente equivalente a tale sistema; inoltre, viene data l'opportunità ai giovani svantaggiati di completare un percorso di apprendistato in un periodo di tempo più lungo o di conseguire livelli parziali di qualifica. Analogamente, in Germania è stata avviata una campagna di consulenza sull'apprendistato a giovani e datori di lavoro affiancata dalla promozione della formazione tecnica e professionale. Altrove si guarda al modello tedesco e si moltiplicano i sostegni all'apprendistato. Tra gli altri, la Francia (similmente all'Italia) ha introdotto riduzioni del costo del lavoro per i giovani apprendisti, come l'azzeramento della contribuzione a carico delle imprese. Nel nostro Paese invece, introdotto il vantaggio economico

per favorire l'apprendistato, resta da affrontare la sfida più difficile: tentare di importare il reciproco vantaggio per apprendista e datore di lavoro in termini di formazione ricevuta e costruzione delle competenze.

Generazione Y, altro che "bamboccioni"

di Giancarlo Neri e Yasaman Parpinchee

Pigri, arrendevoli, svogliati, "mammoni"? Niente affatto. La generazione Y (giovani nati tra il 1980 ed il 1990) appare dinamica, ambiziosa, flessibile e "multitasking", almeno questa è la percezione che gli *yers* hanno di se stessi.

È quanto emerge dall'interessante ricerca condotta dalla fondazione Istud su quasi quattromila studenti appartenenti a dieci diversi atenei italiani, duecento giovani neoassunti e cinquecento manager del network Prospera, presentata l'8 settembre scorso dal dottor Luca Quaratino nel corso del primo ADAPT Alumni days (7-9 settembre) che si è svolta alle porte di Firenze.

Lo studio è stato effettuato "triangolando" il punto di vista di studenti, neoassunti ed aziende. Per quanto riguarda gli studenti, emerge che la gran parte di questi preferirebbe lavorare in una multinazionale (il 29,4%) ovvero in una grande impresa italiana (il 24,1%), anche se, ad una parte significativa del campione esaminato, non dispiacerebbe dedicarsi ad un'attività autonoma o libero-professionale (14,8%).

Un dato molto significativo che dà l'idea di quanto le valutazioni sui giovani italiani non siano del tutto corrette, è quello che concerne le caratteristiche che gli studenti reputano più importati nel lavoro. Ebbene ben il 40,7% degli intervistati risponde che è la possibilità di far carriera

* Giancarlo Neri è dottorando della Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo; Yasaman Parpinchee è anche presidente dell'Associazione Alumni ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

l'aspetto a cui guardano con maggiore attenzione seguito dal trattamento retributivo (33,7%) e udite udite, dalla possibilità di imparare (26,8%).
Quando poi si giunge alla percezione degli *yers* neoassunti emergono ulteriori elementi indicativi di un quadro molto diverso da quello fin'ora tratteggiato dai media su questa generazione. Cosa cerca un giovane neoassunto nel lavoro? «Uscire di casa la mattina per andare a fare qualcosa che piaccia davvero, svolgere un lavoro intellettualmente stimolante che consenta di imparare e che non sia monotono e ripetitivo, sapere che si sta svolgendo un'attività spendibile sul mercato del lavoro, trovare un clima piacevole, sereno e divertente».
In buona sostanza la passione per ciò che si fa, la varietà delle attività svolte, il riconoscimento del proprio contributo, la dimensione relazionale, il continuo progresso della propria impiegabilità, e un continuo bilanciamento tra lavoro e vita privata appaiono fattori non sacrificabili per un giovane *yer*. Quest'ultimo dato va coniugato con le doti che gli studenti ritengono necessarie per farsi largo nella vita: si registra un dominio pressoché assoluto di qualità come impegno, volontà, competenza, merito, adattabilità, curiosità.
Ulteriore tratto distintivo della Generazione Y è l'utilizzo quasi ossessivo dei mezzi di comunicazione: i giovani *yers* amano essere costantemente connessi con il mondo e vedono nelle nuove tecnologie anche una risorsa importante attraverso la quale ampliare la loro dimensione sociale e relazionale. Si è osservato, infatti, come il livello d'intensità nell'utilizzo dei mezzi di comunicazione e informazione produca effetti sulle loro scelte lavorative: le preferenze accordate alla grande impresa multinazionale aumentano proporzionalmente in base alla quantità di tempo dedicato alla fruizione di questi mezzi. È evidente il (loro) desiderio di avere a disposizione tecnologie mobili per connettersi alla rete *anytime, everywhere* e per questo non deve sorprendere l'insofferenza che nutrono i nuovi assunti nelle aziende che applicano politiche tecnologiche restrittive e che dispongono di una dotazione hardware non all'altezza.
Ma se questo è quanto gli *yers* percepiscono ed affermano, come si spiega l'immagine di mammoni, bamboccioni e arrendevoli che alcuni hanno di loro? Forse la risposta ci è stata fornita dalla stessa ricerca. Estremizzando e riassumendo in due parole si tratta del famoso scontro intergenerazionale.

Si, perché non ci sono solo gli *yers*, abbiamo gli *xers* (quelli della famosa Generazione X, quelli nati tra il 1965 ed il 1979), i *boomers* (nati tra il 1946 ed il 1964) ed ancora dei *senior*.
Spesso queste diverse generazioni convivono nelle stesse realtà lavorative e portano con sé valori e percezioni diverse. I *boomers* affermano di avere valori solidi di riferimento, come il rispetto, l'umiltà, la gerarchia ed il dovere, la capacità di sacrificarsi e di aspettare, che porta ad una fedeltà all'organizzazione, il tutto però accompagnato da " un progetto di vita chiaro" che li ha condotti dalla scuola, all'università, per passare ad un posto fisso fino ad arrivare alla pensione.
Gli *xers*, che hanno partecipato alle interviste, ritengono di aver avuto meno opportunità rispetto ai *boomers*, meno punti di riferimento e (quindi) meno ideali ed ideologie. Si vedono come una "generazione di passaggio" e vorrebbero più spazio e responsabilità che però i *boomers* " non mollano".
E poi arrivano quelli della Generazione Y che nell'osservare il mondo del lavoro, così come costruito, notano (forse) un'eccessiva burocrazia e rispetto delle gerarchie che portano ad una inevitabile lentezza nei processi. E la lentezza, nell'era della digitalizzazione e globalizzazione, della quale sono figli, è sinonimo di sconfitta perché fa si che qualcuno arrivi prima di te.
E questa considerazione, legata allo "scontro" tra *boomers* e *xers* che vede i secondi in attesa che i primi " mollino spazio", potrebbe causare diverse reazioni nella nuova generazione: essere pigri, arrendevoli e mammoni? Pensare che il sacrificio e l'attesa potrebbero non pagare e quindi scappare dall'ufficio alle sei per andare in palestra? Oppure puntare alla propria occupabilità (della quale tutti parlano in continuazione), ma che porta necessariamente ad una mancanza di fedeltà all'organizzazione?
È con questo tema che l'Associazione Alumni ADAPT ha voluto aprire le sue riflessioni, con l'obiettivo di iniziare il cammino verso la consapevolezza sul " chi siamo", perché solo dopo questo passaggio possiamo capire dove vogliamo andare.

@ 2012 ADAPT University Press

Tirocini formativi e di orientamento tra livelli regolatori e qualità della regolazione

di Serena Facello

Abruzzo e Lombardia sono le ultime due regioni, in ordine di tempo, ad aver approvato la normativa relativa ai tirocini formativi e di orientamento. Entrambe le regioni, infatti, si sono dotate nel mese di marzo di una disciplina completa in materia, l'una con Dgr 12 marzo 2012, n. 154 (in questo Bollettino), l'altra con Dgr 20 marzo 2012, n. 3153 (in Bollettino Adapt 2 aprile 2012, n. 12). Su uno degli aspetti più dibattuti nell'ambito del tirocinio, ossia l'obbligatorietà ed, eventualmente, la misura del rimborso spese, hanno scelto due vie molto diverse: la Lombardia non ha previsto alcuna forma obbligatoria di compenso; in Abruzzo, non solo esso è obbligatorio ma viene fissato in almeno 600 Euro.

Questo dato potrebbe essere la dimostrazione che bene ha fatto il governo, nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro (art. 12), a prevedere una legge delega per l'adozione di una normativa che individui "principi fondamentali" e "requisiti minimi" dei tirocini formativi e di orientamento. Lo scopo di tale intervento sarebbe proprio quello di evitare una legislazione "a macchia di leopardo", come si evince dal documento del 23 marzo scorso, che ha anticipato il disegno di legge. Vi si chiarisce, infatti, la volontà di rispettare i profili di competenza regionale ma, al contempo, si afferma la piena competenza

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavor, Adapt – CQIA Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

statale alla predisposizione di linee guida per la definizione di standard minimi di uniformità della disciplina sul territorio nazionale.
Al di là di un giudizio di opportunità sul fine perseguito, occorre necessariamente verificare se un intervento siffatto – laddove il disegno di legge fosse approvato e in questi termini – sia rispettoso della costituzione e, più in particolare, risolvere, o quanto meno affrontare, la dibattuta questione della competenza a legiferare in materia. Preme osservare che una risposta esatta non esiste, poiché la materia della formazione professionale, in quanto, per così dire, trasversale, vede intrecciarsi molteplici interessi e coinvolgere vari soggetti. Tuttavia, esistono dati certi da cui partire per fornire un'interpretazione.
A tal fine, occorre, preliminarmente, inquadrare il tirocinio: parliamo di istruzione, di formazione o di lavoro? Nessun dubbio sussiste sul fatto che si tratti di formazione e, dunque, materia da ricondurre in generale alla competenza regionale. L'art. 117 cost, tuttavia, lascia alla legge statale la possibilità di intervenire nella determinazione di «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Come è stato chiarito anche dalla corte costituzionale (sent. n. 282/2002), tale espressione non identifica, ovviamente, una "materia" specifica, quanto piuttosto «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti».
Ecco, allora, che la questione assumere contorni diversi e implica, semmai, l'individuazione del limite all'intervento statale, che, se ammissibile, deve essere comunque definito entro i livelli essenziali, poi migliorabili dalle singole regioni. A tal proposito, è utile ricordare il precedente e recentissimo provvedimento, quello di cui all'art. 11, d.l. n. 138/2011. Il legislatore, in questo caso, ha rubricato l'articolo "livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini". Il riferimento all'attivazione, lascia intuire una precisa interpretazione: che rientri nella competenza statale, fondamentalmente ed unicamente, l'individuazione dei requisiti di accesso al tirocinio. Tale
interpretazione, sebbene piuttosto restrittiva, è stata comunque molto contestata dalle regioni, le quali non ammettono alcun intervento statale in materia. Ben diversa, invece, l'interpretazione che si intravede nell'art. 12, ove questi "principi fondamentali" e "requisiti minimi" – non più, si

badi, "livelli di tutela essenziali" – riguardano la revisione della disciplina, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; la previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività; la individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza, anche attraverso la previsione di sanzioni amministrative, in misura variabile da mille a seimila euro; la previsione di non assoluta gratuità del tirocinio, attraverso il riconoscimento di una indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta. Viene da chiedersi quale spazio rimanga in capo alle regioni e ben si comprende nella loro ottica, in ragione dell'ampia delega, la protesta formalizzata nella richiesta di stralcio della disposizione dal disegno di legge e, contestualmente, di avvio di un tavolo per raggiungere un accordo tra stato e regioni.

La questione è, indubbiamente, complessa e ovviamente solo la corte costituzionale potrebbe dare una risposta definitiva. Un precedente piuttosto significativo, però, esiste ed è la dichiarazione di incostituzionalità dei tirocini estivi, di cui alla sentenza n. 50/2005. Alla luce, tuttavia, della consapevolezza da parte di tutti gli attori della competenza regionale in materia, ci si chiede se sia proprio necessario provocare un intervento della Consulta. Non dimentichiamo, infatti, che tutti gli attori coinvolti condividono lo scopo, fissato nell'accordo del 27 ottobre 2010, di pervenire ad «un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi e di orientamento al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenire gli abusi e l'utilizzo distorto degli stessi tirocini formativi e di orientamento». Se questo è dunque l'obiettivo condiviso, più che il livello regolatorio, conta, probabilmente, la qualità della regolazione. Che senso ha, dunque, discutere di competenza, se nessuno si preoccupa di esercitarla in maniera appropriata?

Lavoratori (sottopagati) o (veri) stagisti? Questo è il dilemma

di Serena Facello

L'approvazione delle legge toscana in materia di tirocini ha riportato al centro del dibattito italiano la questione dell'opportunità di una loro remunerazione. L'articolo 7, infatti, della Legge regionale
n. 3 del 2012 rinvia ad un successivo Regolamento, da emanarsi entro 60 giorni, per la individuazione della misura del rimborso forfettario comunque spettante al tirocinante, in Toscana. La questione, però, non è solo italiana. Stampa e opinione pubblica internazionali, infatti, si interrogano sugli stessi temi e, spesso, negli stessi termini che caratterizzano il dibattito italiano. Si è conclusa a metà dicembre, ad esempio, la conferenza internazionale sull'occupazione giovanile, organizzata dallo *European Youth Forum*, con l'approvazione di una *European Quality Charter of Internships and Apprenticeships*, in cui vengono diffuse delle linee guida per i legislatori nazionali. L'unico target di riferimento è la fascia dei "giovani", dunque – per dirla con le parole del nostro legislatore – gli unici *stage* presi in considerazione sono quelli di formazione e orientamento. Anzi, vi è una chiara opposizione all'utilizzo dello *stage* per altre categorie (rimarrebbero fuori, ad esempio, i tirocini per i disoccupati, inoccupati, in mobilità, oltre che quelli destinati a categorie svantaggiate). Il modello proposto, in realtà, non è molto lontano da quello italiano: si insiste sullo *stage* come esperienza di

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro, Adapt – CQIA Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

apprendimento, dunque finalizzata all'orientamento e al completamento della formazione "scolastica"; si chiede che non sostituisca forza lavoro, che il giovane sia accompagnato da un tutor, che sia informato sui propri diritti e doveri e che sia adeguatamente tutelato in tema di salute e sicurezza; si chiede, inoltre, un contratto scritto, cui sia allegato un progetto formativo, tra i tre soggetti coinvolti: azienda ospitante, ente promotore e tirocinante. Se ne discosta unicamente sull'aspetto dei rimborsi spesa. E non tanto ove si chiede che coprano i costi di vitto, alloggio e trasporto ma, soprattutto, ove richiede una congrua remunerazione per il lavoro "straordinario" o comunque compiuto oltre la lettera del progetto formativo/convenzione. Anche nei paesi anglosassoni, è noto, la questione è all'ordine del giorno e si pone in riferimento al mancato rispetto del "salario minimo". Del resto, la stampa italiana si è occupata nei mesi passati del dibattito esploso nel Regno Unito, ove già dal 2009 le istituzioni governative si erano interessate al fenomeno. L'argomento è tornato di attualità con un secondo rapporto – del novembre scorso – e con la prima stagista – Keri Hudson – cui il giudice ha riconosciuto il diritto al salario minimo. Analogamente, nella provincia dell'Ontario, in Canada, ci si chiede se e in che misura si debba applicare agli *interns*, l'*Employment Standard Act* (ESA, 2000). Il Governo, l'estate scorsa, riprendendo le medesime linee guida diffuse dal governo americano, ha stabilito che una *internship* è autenticamente tale (e dunque non necessita del pagamento del salario minimo) se assicura una formazione professionale, comparabile a quella scolastica, che sia a beneficio esclusivo, o comunque preponderante, del tirocinante e non del soggetto ospitante; se non sia un mezzo per sostituire forza lavoro; se non sia un "periodo di prova" e se il tirocinante sia a conoscenza che non riceverà remunerazione per il periodo di formazione che sta compiendo. Quella del Governo sembra essere una presa di posizione a seguito del dilagare nell'opinione pubblica di polemiche su questo istituto, specie tra gli studenti, che, così come in Italia, sono divisi tra chi considera lo *stage*, benché non pagato, un'opportunità, specie in un periodo, come l'attuale, in cui è difficile trovare lavoro e chi sottolinea come nella propria esperienza si sia trattato di vero e proprio lavoro, con un carico superiore anche ai dipendenti. Come detto, gli Stati Uniti avevano precedentemente definito criteri del tutto analoghi. Il Dipartimento del lavoro aveva infatti pubblicato delle linee guida per determinare l'applicazione o meno del *Fair Labor Standards Act* e, in

particolare, del salario minimo, all'esperienza di *internship*. Al di là degli aspetti più strettamente giuridici, non essendo comparabile l'ordinamento anglosassone al nostro, non resta che una valutazione di opportunità. I sostenitori della remunerazione, infatti, in Europa come in America, ne fanno una questione di uguaglianza sociale: se gratuito, solo chi è benestante può permetterselo. Si tratta di un aspetto assolutamente centrale, specie per gli *stage* più prestigiosi – pensiamo a quelli presso organismi internazionali – ma che dire degli *stage* reiterati, di cui sempre più spesso i media ci parlano, come commessi nei negozi? Il punto, allora, non sembra essere tanto quello della remunerazione economica, poiché se c'è formazione, e comunque al di là di un possibile rimborso spese documentato, c'è corrispettività; il punto sembra essere quello di combattere l'abuso del tirocinio, per riportarlo alla sua funzione originaria: «realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi e agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro». Che non sia il caso, allora, di rivalutare – e soprattutto rendere effettivo – l'intervento dello scorso agosto (articolo 11 del d.l. 138/2011), che si è posto l'obiettivo di ricondurre gli *stage* alla loro vera finalità formativa e di primo orientamento al lavoro?

@ 2012 ADAPT University Press

Se questo è uno stage

di Michele Tiraboschi

Lo scorso 24 gennaio la Regione Toscana ha approvato una nuova legge dedicata ai tirocini formativi e di orientamento, i c.d. stage. La legge, contenente modifiche al *Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro* (LR 26 luglio 2002, n. 32), è stata subito celebrata dai paladini della battaglia contro la precarietà (si veda, in particolare, il sito *www.repubblicadeglistagisti.it*) perché sancisce, per la prima volta in Italia, «l'obbligo a carico dei soggetti ospitanti di erogare un importo forfetario a titolo di rimborso spese». L'ammontare dell'emolumento, che sarà determinato mediante un successivo regolamento attuativo, dovrebbe aggirarsi intorno ai 400 euro al mese.

La nostra impressione, tuttavia, è che l'obbligo di riconoscere un compenso agli stagisti finirà, ben presto, per risolversi in un clamoroso boomerang. La previsione di un compenso legittima infatti l'utilizzo degli stage non più, come afferma la legge nazionale, in funzione di una semplice esperienza di primo orientamento al mondo del lavoro ovvero in termini di percorso formativo con metodo della alternanza ma anche e soprattutto per vere e proprie attività lavorative. Prestazioni di lavoro dipendente mascherate sotto forma di stage che certo non mancano e anzi abbondano nella pratica. A titolo meramente esemplificativo si veda la seguente casistica di offerte di stage (recapitatami questa settimana

* Direttore del Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

attraverso una newsletter del lavoro) che, a tutta evidenza, nascondono reali rapporti di lavoro dipendente privi di qualsivoglia esperienza educativa e formativa che non sia il lavoro in sé:

Addetto alla cassa del supermercato
http://www.lavoroestage.it/offerta_lavoro/commercio-al-dettagliocommessocassiere/addetto-alla-cassa-supermercato_11692.html

Animazione turistica: selezioni animatori turistici estate 2012
http://www.lavoroestage.it/offerta_lavoro/altro-ristorazioneospitalita-alberghieraturismo/animazione-turistica-selezioni-animatori-turistici-estate-2012_11712.html

Modellista Esperta
http://www.lavoroestage.it/offerta_lavoro/sartoria/modellista-esperta_11555.html

Assistente Store Manager settore elettronica
http://www.lavoroestage.it/offerta_lavoro/gdo-commercio-allingrosso/roma-est-assistente-store-manager-settore-elettronica_11669.html

Si tratta, con tutta evidenza, di mansioni e compiti lavorativi ontologicamente non compatibili con la figura del tirocinio formativo e di primo orientamento al lavoro e che pur tuttavia vengono liberamente pubblicizzati da anni su siti internet e attraverso newsletter dedicate senza che nessuno (Ministero del lavoro, regioni, ispettori Inps) abbia nulla da obiettare. Con buona pace dei tanti intellettuali illuminati che pensano sufficiente una legge dello stato per sconfiggere il precariato e garantire maggiori e migliori offerte di lavoro per i nostri giovani.

Sono del resto gli stessi annunci pubblicati su un sito serio come www.repubblicadeglistagisti.it - invero tra una pubblicità e l'altra contenente mirabolanti offerte di online trading e quelle occasioni last minute di Groupon che non poco contribuiscono a destrutturare il mercato del lavoro dipendente e anche delle professioni - a sollevare più di una perplessità sull'importo di mini e maxi rimborsi che paiono destinati a remunerare (parzialmente) un vero e proprio rapporto di

@ 2012 ADAPT University Press

lavoro dipendente di primo ingresso, spesso in forma di consulenza, più che a instaurare un robusto percorso formativo e di orientamento (si veda: http://repubblicadeglistagisti.it/accounts/stages). In questi casi, l'accreditamento presso un sito internet che ha come mission la tutela degli stagisti attraverso la richiesta di offrire un "compenso" per il lavoro svolto dallo stagista rischia di apparire poco più di un paravento utile a legittimare un utilizzo seriale del tirocinio.

L'osservazione dell'attuale andamento del mercato del lavoro, con stage "retribuiti" con somme largamente concorrenti a quelle degli ordinari rapporti di lavoro, dovrebbe in ogni caso suggerire di vietare ogni forma di compenso, fatti salvi rimborsi spese adeguatamente documentati.

La nostra convinzione, infatti, è che il "compenso" del tirocinante debba essere la formazione. Una formazione che, in uno con il primo orientamento al mondo del lavoro, deve essere vera e di qualità, là dove esperienze di lavoro possono e devono essere remunerare in base agli standard contrattuali ovvero attraverso robusti percorsi di apprendistato. Decisamente più appropriati, per quelle imprese che intendano avvalersi di giovani alle prime esperienze anche in termini di "prova", sono semmai i "buoni lavoro" della legge Biagi che risultano ora pienamente operativi in tutti i settori produttivi per lavori occasionali con giovani al di sotto dei 25 anni regolarmente iscritti a una scuola o a una università.

Il dibattito sui tirocini è certamente complesso e impone, indubbiamente, la ricerca di un delicato equilibrio che, nel consentire di prevenire e sanzionare gli abusi, non si traduca tuttavia in una penalizzazione per le imprese che fanno un corretto utilizzo degli stage e tanto meno per i giovani che potrebbero vedersi privare di importanti esperienze di formazione e orientamento. Quel che davvero conta, in questi casi, è che i tirocinanti non vengano utilizzati per lavori meramente esecutivi (ed è qui che, sulla scorta della esperienza francese, sta la vera e più significativa novità della legge della Regione Toscana) ovvero per funzioni e attività che non rispettino gli obiettivi formativi del tirocinio stesso così come precisati e concordati nel progetto formativo e di orientamento validato dal soggetto promotore.

Il problema dell'occupazione giovanile non è l'articolo 18

di Emmanuele Massagli

In un recente articolo sul Corriere della Sera (*Giovani e articolo 18, le verità scomode*, 22 gennaio 2012) gli economisti Alberto Alesina e Francesco Giavazzi riprendono con manifesta adesione una tesi particolarmente diffusa tra gli autori di stampo più liberista a riguardo del mercato del lavoro. L'assunto è che maggiore flessibilità in uscita determini automaticamente maggiore occupazione. Di conseguenza la rigidità dei regimi di protezione dell'impiego, secondo questa teoria, non può che incidere negativamente sui flussi di occupazione e disoccupazione.

Invero la premessa di Alesina e Giavazzi è tutt'altro che pacifica. L'OCSE ha costruito un indice specifico per misurare le restrizioni al licenziamento nei vari Paesi. Su 20 economie avanzate, l'Italia risulta ultima e, in generale, gli Stati europei paiono attardati rispetto agli altri. Un citatissimo paper scritto nel 2004 dal premio Nobel Paul Krugman suppone che la disoccupazione sia più alta in Europa in ragione di una minore flessibilità del mercato del lavoro. Già nel 1986 la stessa OCSE sostenne il nesso tra flessibilità e tassi di occupazione. Il dibattito negli anni non ha mai perso di interesse. In sintesi la teoria sostiene che i Paesi più rigidi abbiano flussi di entrata verso la disoccupazione più bassi di quelli osservati in paesi flessibili. Lo stesso vale per i flussi in uscita dalla

* Presidente ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

disoccupazione. Quindi, laddove sono più forti i regimi di protezione dell'impiego la probabilità di diventare disoccupati è bassa, ma, quando si è disoccupati, è molto difficile entrare nel mercato del lavoro (Brucchi Luchino 2001). Ulteriore dottrina specifica non esserci un legame dimostrato tra tasso di disoccupazione complessiva e rigidità regolatoria, bensì un nesso tra quest'ultima e la composizione della disoccupazione (ovvero più alti tassi di disoccupazione giovanile). Ma anche questa correlazione è smentita da diverse ricerche empiriche (si vedano il Rapporto CEPR del 1995 o lo studio di Quintini, Martin e Martin, 2007) che negano la relazione tra disoccupazione giovanile e rigidità regolatoria.

Senza considerare le molte posizioni ideologiche sull'articolo 18 (e fa bene il premier Monti a definirlo un "tabù" da superare) bisogna comunque prendere atto che non vi è una posizione unanime tra gli studiosi.

Questo dibattito è ora al centro del confronto politico italiano. L'editoriale di Alesina e Giavazzi sostiene contemporaneamente l'abolizione dell'articolo 18 per ammorbidire la legislazione a protezione dell'impiego in Italia e l'importanza per i giovani di lavorare con un contratto non precario. Il riferimento alla proposta Ichino è palese: contratto unico senza articolo 18, ma con maggiore partecipazione delle imprese al sussidio di disoccupazione. A onor del vero la dottrina economica non è concorde neanche a riguardo degli esiti benefici del sussidio di disoccupazione, che ha l'effetto di innalzare il salario di riserva dei giovani, spingendoli a rifiutare un maggior numero di proposte di lavoro. Certamente appare curioso il sostegno a due posizioni che apparentemente vanno in direzione contraria: la flessibilizzazione del lavoro per il tramite dell'intervento sullo Statuto dei lavoratori, da una parte, e la garanzia di indeterminatezza della durata del posto di lavoro dall'altra. Indeterminatezza che però non è certo da intendersi come concepita ora. Attualmente a questo concetto non è associata solo una dimensione temporale, ma anche una sicurezza normativa: per l'azienda è, di fatto, molto difficile terminare il rapporto di lavoro. Parte delle proposte in campo in questo periodo, invece, vanno nella direzione di permettere il licenziamento per motivi economici. Il posto di lavoro sarebbe, quindi, senza scadenza temporale, ma anche senza garanzia di "intoccabilità".

Non vi è dubbio che una novità di questo genere rimescolerebbe non poco le carte del confronto sindacale e stravolgerebbe molti assunti difensivisti del diritto del lavoro italiano. Ma non è così facile sostenere che automaticamente possa generare maggiori posti di lavoro. In particolare posti di lavoro per i giovani. Pare infatti semplicistico suppore che i giovani, in questo difficile periodo storico, siano svantaggiati innanzitutto da ritardi normativi. Tanto più che a oltre il 70% dei giovani in ingresso nel mondo del lavoro viene ad oggi proposto un contratto senza articolo 18 (contratti a progetto, collaborazioni, apprendistato, senza considerare gli stage).

Quel che li penalizza sul mercato del lavoro è il gap di esperienza e produttività. La produttività, in particolare, è l'arma più efficace per accrescere l'occupazione, poiché un aumento della produttività solitamente genera maggiore domanda di lavoro.

Per incrementare la produttività lavorativa di un giovane alle prime esperienze non vi è altra leva che la formazione. Non formazione teorica fine a sé stessa, ma formazione mirata, funzionale all'occupazione svolta. Questo è l'ingrediente assente nella maggior parte delle ricette per la riforma del diritto del lavoro in questo momento all'attenzione del governo. Dalla citata proposta Ichino (ormai minoritaria), alle proposte di Boeri-Garibaldi e di Damiano.

Non è un caso che le istituzioni internazionali (dall'Ocse all'Unione Europea) abbiano ultimamente ribadito l'importanza dei contratti a contenuto formativo. Tradotto: servirebbe un contratto di ingresso per i giovani che sia protetto dal punto di vista normativo, ma che preveda una solida componente formativa, anche in cambio di minor salario per renderlo economicamente conveniente per l'impresa, eventualmente prevedendo decontribuzioni. Come hanno notato tutti e tre i sindacati nel documento *Per il lavoro, la crescita, l'equità sociale e fiscale* presentato il 17 gennaio, un contratto di questo genere in Italia esiste già: è il contratto di apprendistato. Non più tardi di un anno fa questo contratto è stato definito da regioni e parti sociali come il principale e privilegiato canale di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Si può ora iniziare un difficile confronto sull'opportunità dell'abolizione dell'articolo 18 e sui suoi possibili effetti economici. Certamente sarà un tema sul tavolo governo-parti sociali. Non vi è dubbio che si tratti di una rigidità che va corretta (e più volte ci hanno provato i governi nel passato).

@ 2012 ADAPT University Press

Ma non si commetta l'errore di credere che questa possa essere la strada per creare maggiore occupazione giovanile, facendo finta di non vedere che per i giovani il contratto unico a tutele progressive senza l'articolo 18 (e con in più la formazione) esiste già dal 2003.

Riforma delle professioni legali inutile se non si incide anche sui canali di accesso

di Angela D'Elia e Angelo Santamaria

Riformare le professioni legali? Un recente studio sul caso americano (*What can we learn from law school*?, vedilo in documentazione e, a seguire, la scheda di sintesi a cura di Angela D'Elia e Gaia Gioli) può fornire interessanti spunti applicabili anche al caso italiano perché focalizza l'attenzione sulle storture del sistema di formazione dei futuri avvocati. È nell'accesso alla professione che si possono infatti individuare alcune delle più rilevanti criticità che attualmente penalizzano gli operatori del diritto e che contribuiscono a spiegare le crescenti difficoltà che gli stessi incontrano nel mercato del lavoro specie se giovani.

La crisi della professione legale, che trova sempre più spazio nei *media* e costituisce frequente oggetto di dibattito anche in sedi istituzionali, altro non è che la punta dell'*iceberg* del più ampio problema dell'incapacità del sistema formativo italiano di fornire le professionalità richieste nel mutato mercato del lavoro ed a superare il *mismatch* tra domanda e offerta che lo caratterizza.

L'esempio delle *law schools* americane, a cui si è ispirata l'istituzione delle scuole di specializzazione per le professioni legali, create sul modello delle *law schools* americane, non ha avuto gli effetti previsti, in quanto si è realizzata una mera duplicazione dei corsi già offerti dalle università. La stessa pratica professionale, che rappresenta il canale

* Scuola Internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Adapt – CQIA, Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

principale di approccio alla professione si caratterizza, così come attualmente utilizzata, per l'assenza di un contenuto formativo adeguato alla finalità per cui essa è prevista.

Alla luce di queste considerazioni si giunge a sostenere che è quanto mai auspicabile un intervento mirato a riformare il sistema universitario e post-universitario, affinché la preparazione dei c.d. *would be-professionals* sia tale da permettere ai giovani di superare le difficoltà connesse alla struttura del nostro sistema economico e sociale, legato ancora a schemi e modalità organizzative stigmatizzate in un passato ormai remoto.

L'attuale insegnamento del diritto risulta sempre più inadatto rispetto alle esigenze delle professioni legali in un contesto di internazionalizzazione e interdisciplinarietà tra la scienza giuridica e le scienze politiche, economiche e sociali: è opportuno, quindi, abbandonare i modelli didattici tradizionali a favore di una formazione maggiormente incentrata sul metodo e sulla risoluzione di casi pratici. Solo una volta che si sarà messo mano al sistema di formazione degli operatori del diritto si potrà poi ragionevolmente discutere della riforma complessiva della professione legale, le cui criticità, come cerchiamo di dimostrare in questo bollettino speciale, nascono da lontano.

Le scuole di legge americane, un esempio da seguire?

di Angela D'Elia e Gaia Gioli

Il report "*What can we learn from law schools*?" analizza l'attuale sistema americano di educazione legale e le ragioni per cui, nonostante gli alti costi di iscrizione per accedere alle università, il conseguente indebitamento degli studenti e lo scarso livello di preparazione accademica offerta, si registri una crescita costante delle immatricolazioni a fronte di un basso tasso di occupazione degli studenti che concludono il percorso post-universitario. Il problema principale delle scuole di alta formazione, per molti anni, è stato rappresentato dalla disparità di accesso degli studenti alle stesse. Oggi, invece, le maggiori difficoltà sono legate al titolo di studio, ed in particolare alla laurea, poiché sembra non essere di per sé più sufficiente per competere nel mercato del lavoro. Gli economisti hanno dimostrato, infatti, che negli Stati Uniti è crescente la domanda di lavoratori in possesso di un titolo di istruzione post-secondaria. Si stima che solo i due terzi delle attuali matricole, entro il 2018, riuscirà a trovare un impiego, mentre le restanti non saranno in grado di soddisfare l'offerta di lavoro (Anthony Carnevale, *Georgetown Center for Education and the Workforce, 2011*).

Esistono, in realtà, specifici ostacoli che impediscono ai *colleges* di soddisfare le esigenze degli studenti e i fabbisogni del mercato. Molti giovani non sono preparati a seguire i corsi organizzati da tali istituti. Il

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Department of Education rende noto, infatti, che il 34% degli immatricolati necessiterebbe di seguire un corso di recupero di almeno un anno per partecipare con profitto alle lezioni. A ciò si aggiungono i costi che gli studenti sono obbligati a sostenere durante l'intero percorso universitario, aumentati negli ultimi 20 anni del 75%, a seguito dell'incremento delle tasse universitarie (*What can we learn from law school?* Julie Margetta Morgan, 2011). Gli aiuti finanziari, d'altro canto, non hanno tenuto il passo – il *Pell Grant* è incrementato solo del 39% nello stesso periodo -e molti studenti hanno deciso o di non concludere la carriera accademica
o di non intraprenderla affatto. Coloro che, invece, hanno optato per la prosecuzione degli studi si sono accollati un debito considerevole compreso tra i 60.000$ (per coloro che intendano svolgere un percorso di studi nelle scuole pubbliche) e i 96.000$ (per gli studenti che si iscrivano presso una delle scuole di legge private). Si prospetta, tuttavia, che al debito contratto non corrisponda una retribuzione adeguata durante l'attività lavorativa: solo pochi guadagneranno più di 130.000$ l'anno, mentre la maggioranza potrà contare su una somma che si aggirerà intorno ai 63.000$, con una rata di debito da pagare mensilmente di circa 1.000$. Di conseguenza, i neo-laureati intraprendono il percorso professionale già gravati da un debito elevato senza possibilità di saldarlo interamente. La restante parte, invece, pur conseguendo il titolo rischia il fallimento.

La situazione delineata si aggrava laddove venga considerato il basso livello della qualità dei percorsi accademici. Alcuni ricercatori dell'università di Chicago hanno riscontrato che il 45% dei 2.300 studenti iscritti a percorsi accademici quadriennali non ha registrato una significativa preparazione nei primi due anni, mentre il 36% non ne ha ricevuta affatto (*University of Chicago, 2011*). Ulteriore problema degli studenti che si apprestano ad individuare il percorso di studi è rappresentato dall'accesso alle informazioni (tasse universitarie, eventuali finanziamenti, titolo di studio) poiché mancano di coerenza ed affidabilità.

Dal quadro fornito ne deriva che il sistema legale, e più in generale l'istruzione universitaria e post-universitaria americana, sta cambiando e con esso il valore della laurea ma le scuole, gli studenti e i politici non si stanno adeguando a tale mutamento. Se gli istituti formativi, da un lato, sono fiduciosi che anche in futuro gli studenti si accolleranno il costo dei

corsi universitari poiché riceveranno un alto livello di formazione; i giovani, dall'altro, confidano nella spendibilità del titolo conseguito e nella possibilità di estinguere il loro debito. La politica, dal canto suo, cerca di fornire agli studenti una formazione adeguata alle esigenze del mercato, trasferendo ad enti terzi (es. *American Bar Association – ABA)* l'attività di controllo della qualità universitaria.
Quella della formazione universitaria, dunque, è senza dubbio un'emergenza per i giovani americani. Le disfunzioni di tale sistema alimentano le insicurezze sul futuro dei laureati, limitando le possibilità di guardare con fiducia al mondo del lavoro. Le soluzioni che si prospettano per ovviare a tale malessere sono molteplici ed eterogenee. Dall'analisi del documento si possono desumere almeno quattro precisazioni utili a correggere le storture del sistema:

- Il *Bureau of Labor Statistics* dovrebbe pubblicare i dati relativi al livello medio di occupazione ed ai salari dei neo-assunti, già in suo possesso.
- Gli *accreditors* – che si occupano di elaborare statistiche inerenti l'occupazione e le retribuzioni in tutti i settori dell'istruzione superiore - dovrebbero rendere noti gli *standard* di riferimento applicati, oltre a richiedere alle scuole associate di fornire tali informazioni e renderle facilmente accessibili agli studenti. Tra gli *accreditors*, l'ABA rappresenta uno degli organismi deputati anche ad accreditare le università ed a garantire la qualità dell'insegnamento.
- Il *National Advisory Committee on Institutional Quality and Integrity* dovrebbe rivedere gli *standard* di accreditamento.
- Il Congresso dovrebbe erogare denaro alle università attraverso il Fondo per l'innovazione nell'istruzione post-secondaria, per i progetti che utilizzano la tecnologia o altre soluzioni innovative volte a ridurre i costi delle lezioni, migliorando così la qualità del livello educativo.

Il mondo del lavoro americano si sta evolvendo con una rapidità impressionante, ma non altrettanto accade per il sistema (scuole, studenti e politici) che non coglie le trasformazioni da cui non si può più prescindere. E' palese l'insofferenza verso un ordinamento educativo farraginoso che incide, inevitabilmente, in maniera negativa sul mercato del lavoro. Il *mismatch* tra i fabbisogni del mercato e le competenze dei lavoratori continua a crescere ed in una logica di medio-lungo periodo

@ 2012 ADAPT University Press

occorre necessariamente affrontare la questione della revisione del modello educativo americano.
Se, come riteniamo, le osservazioni elaborate hanno un fondamento, la priorità per garantire un'istruzione legale migliore, è investire sulla formazione e valorizzare il capitale umano in una sempre più stretta integrazione tra le politiche del lavoro e politiche educative e formative. È la qualità dell'istruzione che dovrebbe orientare le nuove politiche di riforma dei sistemi educativi e formativi. Il lavoro nel settore legale è diventato più competitivo e, pertanto, gli istituti di formazione dovrebbero diventare più flessibili per rispondere alle mutevoli richieste del mercato ed incrementare le innovazioni sul piano educativo, contenendone i relativi costi. I politici potrebbero individuare un metodo efficace per garantire la qualità delle metodologie di insegnamento al fine di far acquisire alla laurea in legge il valore che merita. Infatti, sebbene il Dipartimento dell'Istruzione ricorra all'accreditamento come strumento di controllo della qualità dell'insegnamento, il *Federal Committee,* i professori e gli amministratori scolastici non ne condividono la scelta, poiché ritengono che i parametri di riferimento utilizzati (non hanno nulla a che fare con la qualità della formazione universitaria) e la mancanza di trasparenza nella comunicazione delle informazioni siano le cause che inducono a diffidare di tale sistema.L'idea con cui dovrà misurarsi il modello di istruzione legale americana del futuro è, dunque, quella di una rimodulazione del sistema, che potrebbe realizzarsi non solo in base ad indicatori predeterminati, ma anche e soprattutto tramite una stretta collaborazione tra *colleges* e mondo del lavoro.

GLOSSARIO

American Bar Association (ABA): è un'associazione nazionale che ha il compito di valutare le università americane. Delinea gli *standard* che le università devono rispettare per poter essere accreditate.

Bar examination: corrisponde all'esame di Stato per l'accesso alla professione di avvocato in Italia. La *bar examination* è amministrata da agenzie specifiche del governo, presenti in ogni stato americano. La *bar examination* prevede il superamento di un'unica prova scritta, che ha ad oggetto questionari o temi da svolgere in materia di principi legali e di legge, riguardanti lo stato di appartenenza.

Bureau of labour statistics: è la principale agenzia governativa di statistica per il governo degli Stati Uniti che raccoglie, elabora, analizza e diffonde i dati statistici fondamentali nel campo dell'economia del lavoro.

Department of education: è un dipartimento del governo degli USA. Ha la funzione di stabilire una politica volta ad amministrare e coordinare l'assistenza all'istruzione, raccogliere dati sulle scuole americane, e far rispettare le leggi federali educative in materia di privacy e diritti civili.

@ 2012 ADAPT University Press

Eppur continuano ad iscriversi

di Luca Apollonio

Lo studioso che si occupa del tema della transizione scuola-lavoro, non può certamente ignorare ciò che sta accadendo nell'ambito dell'educazione legale degli Stati Uniti nell'ultimo biennio. Il merito di tanto interesse è da ascrivere, indubbiamente, alle anomale dinamiche che stanno caratterizzando di recente il mondo delle law schools americane.

La crisi economica globale non ha risparmiato nulla e nessuno. Allo stesso modo nell'ambito forense americano si è registrata una contrazione della domanda di servizi legali ed una sensibile riduzione delle tariffe professionali, con conseguente riduzione del numero di operatori legali (associati e dipendenti). In aggiunta a questo dato si è rilevato, altresì, un incremento del peso delle tasse universitarie (+75% negli ultimi 20 anni) che , in sostanza, costringono l'aspirante lawyer ad accollarsi un debito che, in alcuni casi, sfiora i 100.000 $ per il finanziamento della propria formazione. E' vero che vige il sistema dei contributi pubblici alla formazione per gli studenti meno abbienti (si veda il Pell Grant, un aiuto finanziario per gli studenti meritevoli a basso reddito), ma è altrettanto vero che una larga fetta di questi ultimi non concludono o non intraprendono affatto la carriera forense per "eccessiva onerosità". Dinanzi a siffatto quadro a tinte scure il nostro studioso si aspetterebbe di rilevare una significativa diminuzione delle iscrizioni alle scuole di legge.

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Adapt-CQIA, Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

E invece no. Ed è tutta qui l'anomalia di cui sopra. Il numero di immatricolazioni ai corsi di formazione specialistica legale è in costante aumento. Nonostante gli eccessivi costi e le difficoltà di placement lavorativo, gli studenti americani di legge continuano ad iscriversi alle law schools. La stranezza del fenomeno non si limita soltanto al momento iniziale (immatricolazione) e finale (inserimento lavorativo) del percorso di specializzazione, ma nel mezzo del cammin sono disseminati altri ostacoli e impedimenti che potrebbero scoraggiare gli aspiranti avvocati. Il riferimento va alla qualità dell'insegnamento e della preparazione che taluni corsi possono assicurare. Fermo restando che la preparazione iniziale degli immatricolati non è adeguata (secondo il Department of Education il 34% di essi necessiterebbe di un corso di recupero di almeno un anno), numerose scuole di legge non offrono percorsi qualitativamente validi: il 45% degli iscritti a percorsi accademici quadriennali non ha registrato una significativa preparazione nei primi due anni, mentre il 36% non ne ha ricevuta affatto.
In aggiunta a ciò, non si può ignorare il problema della trasparenza delle informazioni fornite dalle stesse scuole circa la loro affidabilità e qualità. Riuscire ad ottenere informazioni precise e dettagliate riguardo al peso delle tasse universitarie, eventuali finanziamenti, placement post-universitario attenuerebbe certamente i problemi di preparazione, di costo e di qualità sopra esposti. In tal senso la maggior parte degli istituti sono inadempienti, poiché forniscono indicazioni che peccano di coerenza e affidabilità. L'asimmetria informativa che si viene a determinare rappresenta un serio problema per gli studenti che, al contrario, dovrebbero essere ragguagliati adeguatamente per quanto concerne le vacancies, il rischio di insolvenza dei laureati etc. A parziale difesa delle università, va precisato che negli Usa esistono modelli di valutazione della qualità degli atenei come il ranking e l'accreditamento dell'American Bar Association (ABA). Ma essi non sono più né sufficienti e né adeguati per assicurare una corretta e completa informazione allo studente.
Terminati gli studi, i neo-laureati si avviano ad un percorso professionale gravati da un debito sulle spalle che varia dai 60.000 $ ai 90.000 $, ovvero con rate che sfiorano i 1000 $ al mese. Non tutti – considerata la forte crisi economica – vengono assorbiti dal settore, pertanto molti dovranno cercare una occupazione al di fuori dell'ambito legale, svolgendo attività che probabilmente non necessitano di pregresse

@ 2012 ADAPT University Press

competenze e percependo una retribuzione di gran lunga inferiore a quella necessaria all'affrancamento dalle obbligazioni assunte.
Eppure continuano a iscriversi. I cocciuti e ostinati studenti di legge continuano ad affollare le aule e le lezioni delle law schools, quasi incuranti del loro avvenire più che mai incerto.
Ma perché? Qual è il motivo che induce molti studenti americani ad imboccare la strada della carriera forense?
Anche in questo caso il nostro acuto e zelante studioso riesce a fornire una risposta puntuale ed esauriente. Il peso dell'istruzione legale in USA sta crescendo. La maggioranza degli americani ritiene che il titolo di laurea e la sua spendibilità rappresenti ormai un requisito essenziale per intraprendere una carriera in grado di garantire uno stipendio tale da poter ripagare i debiti assunti. A dar loro ragione vi sono alcuni studi (Georgetown Center for Education and the Workforce) che dimostrano che negli Stati Uniti vi è una crescente domanda di lavoratori in possesso di un titolo di istruzione post-secondaria. Si stima che i due terzi dei posti di lavoro che saranno creati entro il 2018 richiederà ai lavoratori un titolo ulteriore, oltre la laurea; inoltre si pensa che in futuro non si avranno lavoratori qualificati in grado di soddisfare l'offerta di lavoro suddetta.
E poi c'è l'incrollabile fiducia che contraddistingue ogni americano nella capacità autoregolatoria del modello economico statunitense. Gran parte degli studenti intervistati ritengono, infatti, che la mancanza di posti di lavoro sia dovuta esclusivamente alla crisi economica, e dunque un'inefficienza strettamente congiunturale e non strutturale del sistema.
Infine vi è da precisare che per i motivi prima elencati la carriera forense americana non è alla portata di tutti. Esistono disparità di accesso dovute principalmente a fattori di costo, che penalizzano gli studenti a basso reddito o studenti di colore. Questo è un altro dei motivi per cui l'appeal delle law schools non conosce flessioni.

Dalle facoltà di giurisprudenza al mercato del lavoro

di Angelo Santamaria

Il dibattito sulle *Law Schools* americane offre spunti di riflessione per una visione comparata rispetto al sistema formativo (e i successivi sbocchi professionali) dei giovani italiani che intraprendono la strada degli studi giuridici.

Il punto di partenza per chi voglia intraprendere una carriera in ambito legale è il conseguimento di una laurea in giurisprudenza. A questo proposito, l'Università italiana ha registrato, nel corso degli ultimi anni, profondi cambiamenti determinati da una serie di interventi normativi che hanno creato non poca confusione in ambito accademico ed, in particolare, per determinate aree di studio.

Infatti, il D.M. n. 509 del 1999, così come successivamente modificato dal D.M. n. 270 del 2004, ha introdotto il cosiddetto sistema "3+2", determinando una moltiplicazione dei titoli che le Università possono rilasciare: laurea (L), laurea specialistica (LS) [poi diventata laurea magistrale (LM)], diploma di specializzazione (DS).

Con riferimento al settore giuridico, questa riforma ha creato non poche polemiche alimentate da alcune Università, da accademici di lungo corso e da parte dell'opinione pubblica. D'altra parte, c'era chi ne sottolineava i vantaggi, sostenendo che essa avrebbe permesso di sottoporre

* Scuola Internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

l'educazione universitaria ad un modello attuato in altre legislazioni, dove il primo grado di laurea corrisponde alla licence o al bachelor degree, ed il secondo grado di laurea corrisponde alla maitrise o al master.
L'introduzione del nuovo sistema di organizzazione dei corsi di laurea ha determinato una separazione tra la formazione dei futuri specialisti del diritto (avvocati, magistrati, notai, dottori di ricerca in materie giuridiche, "assegnisti") e la formazione di operatori giuridici di medio livello (operatori giudiziari, operatore giuridico d'impresa, operatori delle pubbliche amministrazioni, ecc.). Ciò ha permesso il proliferare di corsi di laurea triennali (quasi tutti idonei come premessa alla laurea specialistica) in cui le differenze contenutistiche non erano sostanziali ma che hanno creato confusione in un contesto in cui l'orientamento pre-universitario è, tutt'ora, scarsamente valorizzato.
Senza contare il fatto che si è permesso agli studenti di "crearsi" percorsi accademici diversi e "personalizzati", optando per una triennale di più facile approccio prima di iniziare i corsi della laurea specialistica in giurisprudenza che, in tal modo, diventava alla portata di (quasi) tutti.
Inoltre, chi era intenzionato ad intraprendere il percorso da futuro specialista del diritto, quindi chi optava per il corso in scienze giuridiche e poi quello specialistico, doveva affrontare un iter di studio che spezzettava gli esami di tipo processualistico e riproponeva, negli ultimi due anni, una duplicazione o un approfondimento (solo a volte) più analitico degli studi affrontati nel triennio.
Ciò ha creato malumori sempre più diffusi nel mondo accademico e in quello delle professioni fino a quando, anche in sede politica, si è avvertita la necessità di una riflessione sull'inadeguatezza del modello 3+2 per la formazione universitaria dei giuristi.
E' quindi intervenuto il D.M. 25 novembre 2005, n. 293 che, modificando i decreti precedenti, definisce la classe di laurea magistrale a ciclo unico in giurisprudenza (LMG-01) che ha segnato un ritorno al precedente sistema di organizzazione delle facoltà di legge, prevedendo un percorso unitario di 5 anni.
I giovani universitari iscritti negli anni a cavallo di queste riforme si sono trovati di fronte un quadro caotico di casi in cui convivevano ordinamenti diversi e venivano proposti passaggi dal "3+2" al nuovo ciclo, in un gioco di "crediti formativi" che si scambiavano, perdevano o acquistavano come se fossero figurine dei calciatori.

E dopo la laurea?

I cinque anni all'università costituiscono solo la base di partenza di un ulteriore percorso fatto di scuole, pratiche professionali ed esami di stato.

Il neolaureato in giurisprudenza che aspira ad una carriera in una delle professioni "classiche" del diritto (avvocato, notaio, magistrato…) si trova di fronte a tre diverse alternative che a volte si possono incrociare: la pratica professionale, le scuole forensi (per gli aspiranti avvocati) e le scuole di specializzazione per le professioni legali.

La pratica professionale è da sempre considerata la base del percorso formativo post universitario di chi voglia intraprendere la strada delle professioni legali per due motivi fondamentali: in primo luogo, permette, in teoria, al neolaureato di apprendere nozioni e procedure che gli serviranno per svolgere successivamente la professione in maniera autonoma. Inoltre, e questo è da considerarsi il motivo principale, lo svolgimento del periodo di pratica è requisito *sine qua non* per accedere all'Esame di Stato e conseguire il titolo.

A tutt'oggi, nonostante da anni se ne sottolineino le criticità, il periodo di pratica professionale presenta degli elementi che evidenziano la necessità di interventi volti a migliorare la situazione dei c.d. *would-be-professionals*.

Innanzitutto, da più fronti si segnala l'iniquità sociale connaturata allo svolgimento del periodo di attività nello studio professionale del dominus: i giovani praticanti, di solito, svolgono i compiti loro assegnati senza un regolare contratto di lavoro e la loro situazione è meno favorevole di quella degli stagisti o dei lavoratori assunti con contratti "atipici". In molti casi, inoltre, non hanno disponibilità economiche tali da potersi garantire un autonomo mantenimento: i giovani con reddito esiguo o che non possono contare sull'aiuto della famiglia sono quelli per cui l'accesso alla professione diventa un miraggio considerate le difficoltà del periodo di pratica.

A ciò si aggiunge che, nella maggior parte dei casi, i giovani impegnati in questo percorso sono adibiti a mansioni di segreteria in cui l'aspetto formativo viene a mancare del tutto, costretti a dover sostenere i costi della propria formazione in un contesto nel quale non esiste alcun piano di sviluppo professionale.

Gli aspiranti avvocati, inoltre, possono (ove non sia previsto l'obbligo) scegliere di frequentare le Scuole forensi, organizzate dai Ordini degli Avvocati in base alle indicazioni del Consiglio Nazionale Forense.

@ 2012 ADAPT University Press

Ma i corsi che, negli ultimi anni, hanno riscontrato più "successo" sono quelli organizzati dalle scuole di specializzazione per le professioni legali che si propongono di offrire ai laureati in giurisprudenza un percorso formativo specificatamente indirizzato verso le attività di avvocato, magistrato e notaio.
Queste scuole (introdotte nel 1999 e operative dall'anno accademico 2001/2002) sono state create per dare, sulla scorta dell'esperienza delle Law Schools americane, la possibilità di fornire ai neolaureati in giurisprudenza le basi necessarie per la professione che si vorrà intraprendere.
La realtà dei fatti sembra, però, un po' diversa nel momento in cui si scopre che, tralasciando il dato che il numero di domande di accesso non è quasi mai superiore ai posti stabiliti annualmente dal MIUR, le motivazioni principali che spingono un giovane ad entrare in queste scuole sono di carattere meramente convenientistico: infatti la frequenza dei corsi delle scuole permette di "abbonare" un anno di pratica e costituisce titolo di accesso al concorso in magistratura.
Le scuole di specializzazione per le professioni legali, lungi dal presentare le stesse problematiche che si riscontrano nelle Law Schools americane, non sono però esenti da qualche rilievo critico: ci si chiede, infatti, se esse siano davvero utili in termini di formazione o se non si concretizzino (come a volte capita) in una mera ripetizione di quanto già studiato nei corsi universitari così come se sia opportuno che un giovane debba sostenere ulteriori costi di formazione dopo i 5 anni di
università. Senza contare che, tra l'altro, molti aspiranti professionisti legali, *a latere* della frequenza di queste scuole, intraprendono anche corsi di preparazione organizzati da illustri professionisti per conseguire una più approfondita preparazione affrontando costi non indifferenti.
Quanto detto si innesta nel più ampio discorso su una radicale riforma del sistema universitario italiano che, ancora oggi, è caratterizzato dalla prevalenza del momento teorico a discapito di quello pratico: da più parti si sottolinea la necessità di conciliare il sapere nozionistico con conoscenze pragmatiche relative all'ambito professionale in cui ci si affaccerà sulla scorta di quanto, per esempio, avviene nei corsi di laurea in medicina e chirurgia. E' sicuramente incoraggiante, nonostante le anacronistiche posizioni degli ordini professionali, l'*input* relativo al processo di liberalizzazioni che si sta attuando: in particolare, la disciplina del praticantato è stata notevolmente modificata dal D.L.

138/2011 che ha previsto che lo stesso possa essere svolto in concomitanza ai corsi di laurea e, successivamente, il D.L. 201/2011, ne ha ridotto da tre anni a 18 mesi la durata massima.
Ci si avvicina così ad un'organizzazione universitaria che permette ai giovani di poter coniugare il sapere con il saper fare, costruendosi un bagaglio di conoscenze che essi saranno in grado di calare nelle realtà del diritto vivente, affacciandosi al mondo del lavoro con i requisiti essenziali che la propria area di competenza richiede.
Un percorso di razionalizzazione del sistema formativo dei *would-be-professionals* sarà sicuramente utile ai fini di accorciare i tempi di transizione "scuola-lavoro", garantendo anche, al contrario di quanto alcuni attualmente sostengono, lo svolgimento di una pratica professionale caratterizzata da un più elevato contenuto formativo perché contestuale allo studio più tradizionale.
Ciò avrebbe risvolti positivi anche sugli sbocchi occupazionali nel mercato delle professioni legali che sembra quantomai saturo: Guido Alpa, presidente del Consiglio Nazionale Forense, ha recentemente dichiarato che in Italia ci sarebbero 230 mila avvocati,un dato sicuramente rilevante se si considera che in Francia ce ne sono meno di 50 mila e in Germania 150 mila.
Numeri da capogiro che fanno capire quanto *appeal* ha ancora la professione forense sull'immaginario collettivo nonostante non riesca a garantire, a quanto pare, le prospettive di carriera e di status sociale di un tempo. Parlando ancora di cifre, è rilevante, infatti, notare la discrepanza tra il dato sugli iscritti all'Albo e quello relativo alla Cassa Forense che, stando ai dati del 2008 (gli ultimi disponibili), è di 144 mila avvocati registrati.
Il *gap* tra i dati sopra esposti è da ricercarsi nella circostanza che l'iscrizione all'ente di previdenza degli avvocati è obbligatoria solo nel caso in cui gli stessi "producono un reddito od un volume d'affari di importo maggiore o uguale al limite minimo stabilito per quell'anno dal Comitato dei Delegati per la prova dell'esercizio continuativo della professione" (che per il 2012 è fissato in € 10.300 per il minimo IRPEF e € 15.300 per il minimo IVA).
Ciò a dire che, nel 2008, il 26% degli avvocati iscritti all'Albo non raggiungeva la soglia minima per l'obbligatorietà dell'iscrizione alla Cassa in un contesto in cui si registra una crisi dell'avvocato medio e che il 35% del reddito della categoria è prodotto dal 15% dei legali.

@ 2012 ADAPT University Press

In un quadro, quale quello attuale, certo non favorevole per un giovane neolaureato in giurisprudenza si innesta, però, una novità di non scarso rilievo: il D.lgs 167/2011, riformando la disciplina previgente, ha introdotto la possibilità di stipulare un contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca per il praticantato previsto per l'accesso alle professioni ordinistiche.
La possibilità di conciliare apprendistato e praticantato tramite la stipula di un contratto comporta conseguenze positive tanto dal lato del praticante quanto da quello del professionista.
Nel primo caso in quanto permette al giovane di intraprendere un percorso formativo delineato e volto ad acquisire competenze effettive, a favorire l'arricchimento professionale e personale grazie al quale avrà, in seguito, la possibilità di svolgere la prestazione lavorativa per la quale viene assunto. A ciò si aggiunge la non meno rilevante possibilità di poter contare su una retribuzione che permette al giovane praticante-apprendista di far fronte alle esigenze economiche che dovrà affrontare durante il percorso intrapreso.
Dal lato del datore di lavoro, invece, nonostante si prospetti la necessità di rispettare il piano formativo dell'apprendista, si beneficia di un risparmio economico sostanzioso; infatti, oltre a pagare una retribuzione ridotta (poiché il praticante può essere inquadrato fino a due livelli inferiori rispetto alle mansioni svolte), avrà l'obbligo di versare contributi minimi.
Più in generale, tale riforma rappresenta, indubbiamente, la strada da percorrere per favorire l'entrata dei giovani nel mondo del lavoro, contrastare la disoccupazione, e promuovere la regolarizzazione di molteplici rapporti (co.co.pro., partite iva, contratto a progetto). In altri termini l'obiettivo principale è quello di far diventare l'apprendistato il modo tipico di ingresso nel mercato del lavoro dei giovani con l'integrazione tra apprendimento ed esperienza, anche nel campo delle professioni intellettuali.
Per questo motivo, la novità introdotta dal testo unico sull'apprendistato si configura come un potenziale strumento innovativo per l'accesso dei giovani negli studi professionali; bisogna ora aspettare che si dia una pronta e razionale attuazione delle nuove disposizioni.

Il problema delle professioni legali: la formazione

di Gaia Gioli

I motivi del declino delle professioni legali sono molteplici e vanno dalla autoreferenzialità del sistema universitario italiano, all'obsolescenza del metodo di insegnamento, all'astrattezza dei contenuti accademici.
I processi di valutazione dei risultati accademici e delle risorse umane previsti sono poco efficienti. L'*Anvur*, l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca costituita ai sensi dell'art.2, comma 138, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 per valutare i risultati di efficienza ed efficacia della didattica, anche con riferimento agli esiti dell'apprendimento ed al successivo inserimento lavorativo degli studenti, non ha avuto le ripercussioni positive attese sulla qualità del sistema universitario. Il metodo di insegnamento superato - poiché rimane ancorato alle lezioni frontali e all'aula - e l'astrattezza dei saperi trasmessi rispetto alla realtà della professione legale, contribuiscono a peggiorare la situazione. I contenuti formativi coincidono in larga parte con un mero elenco di norme ed istituti giuridici - destinati ad essere dimenticati nel breve termine. Così, la conseguenza diretta non potrà essere altra, se non quella che vede i laureati incapaci di applicare praticamente il diritto ad una controversia concreta.
Le proposte avanzate da giuristi e studiosi per risolvere le storture della professione legale sono molteplici. Alcuni pensano di riformare l'intero

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

sistema. Altri invece sostengono l'abolizione del valore legale del titolo di studio. Infine, una parte residuale propone di rendere più difficoltoso l'accesso alla professione forense, al fine di arrestare l'abbassamento della qualità del servizio professionale, dovuto – a parere loro – ad una "proletarizzazione della categoria".

Per pensare di raggiungere soluzioni definitive, senza limitarsi a semplici palliativi, occorre guardare a monte e non a valle dell'inserimento lavorativo.

La preparazione universitaria e quella post-universitaria (praticantato, tirocini, apprendistato, scuole di specializzazione per le scuole legali) devono essere corrette e attualizzate. Sono infatti rimaste ancorate a modelli troppo tradizionali, in contrasto con le esigenze del mercato del lavoro. Occorre quindi abbandonarli a favore di una formazione maggiormente incentrata sulla risoluzione di casi pratici per potenziare il sistema accademico, attualmente incapace di favorire l'occupabilità dei giovani nel settore legale.

Attraverso una sinergia ed una incorporazione del settore dell'istruzione accademica con il mercato del lavoro si potrebbe risollevare l'intero sistema Paese. Il servizio di *placement* e di orientamento in uscita degli studenti – volto a sostenere i giovani nella fase finale della loro vita accademica – potrebbe esserne lo strumento. Facilita infatti la comprensione delle dinamiche lavorative e la scoperta di ambiti ed opportunità di inserimento professionale per gli studenti che vi si rivolgono offrendo loro periodi di tirocinio curriculare (e non) presso soggetti che abitano il mondo reale del diritto (a titolo esemplificativo: avvocati, giudici, notai).

In alternativa, anche una maggiore collaborazione tra le università e gli ordini professionali di avvocati e notai con l'avvio di percorsi di formazione a favore dei futuri professionisti o dei loro "dominus" potrebbe costituire una spinta alla effettiva formazione del giovane, che sia integrativa rispetto a quella universitaria.

La ristrutturazione della professione legale è una questione aperta che richiede una risoluzione urgente. Senza ombra di dubbio, il primo *step* da affrontare è la riforma della formazione legale accademica e post accademica alla luce delle mutate esigenze del settore del mercato del lavoro a cui si affacciano.

Giovani con titolo ma senza esperienza? In Spagna c'è per loro la *práctica no laboral en empresa*

di Lavinia Serrani

Con il *Real Decreto* n. 1543 del 31 ottobre 2011 il Governo spagnolo ha introdotto una nuova misura di contrasto all'altissimo tasso di disoccupazione imperante in Spagna, definita *prácticas no laborales en empresas*. La *ratio* di un tale intervento normativo risiede nella constatazione secondo cui la categoria che più di ogni altra trova difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro è certamente quella dei giovani, e, più nello specifico, di quei giovani che, pur avendo conseguito un titolo di studio o professionale, manchino tuttavia di alcuna esperienza lavorativa.

Si è ritenuto dunque necessario, e più che mai urgente, introdurre misure atte ad incrementare le opportunità di lavoro per quel gruppo di persone mediante la creazione di strumenti in grado di favorire l'accesso al mercato del lavoro e alla occupazione, attraverso la promozione di un periodo di pratica in un reale contesto produttivo, quale è quello aziendale. L'obiettivo primario che ha guidato il Governo nell'introduzione di questa misura è allora chiaro: avvicinare i giovani con un titolo ma senza esperienza professionale, al mondo del lavoro.

Procedendo con una analisi più specifica delle peculiarità proprie della nuova misura, innanzi tutto, dallo stesso nome ad essa assegnato si

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

evince – ed è anche espressamente evidenziato nel *Real Decreto* – che *las practicas no laborales en las empresas* in nessun caso danno luogo all'esistenza di un rapporto di lavoro tra il giovane e l'impresa.
La misura introdotta nel *Real Decreto* si applica a giovani appartenenti ad una fascia d'età compresa tra i 18 e i 25 anni, che siano iscritti all'ufficio di collocamento, e siano in possesso di un titolo universitario o di formazione professionale di grado medio o superiore -o di un titolo corrispondente per quanto riguarda le discipline artistiche o sportive -, ovvero di un certificato di professionalità. Deve trattarsi, altresì, di giovani che non siano stati parte di un rapporto di lavoro o di altro tipo di esperienza professionale superiore ai tre mesi nella stessa attività, non tenendosi in considerazione, a questi effetti, la pratica che possa essersi svolta al fine del conseguimento del relativo titolo o certificato. Sono inoltre escluse dall'ambito di applicazione del *Real Decreto* oggetto della presente analisi le pratiche accademiche esterne, curriculari o extracurriculari, effettuate dagli studenti universitari, in quanto soggette ad autonoma e specifica disciplina.
La pratica si svolgerà nei centri di lavoro dell'impresa o del gruppo aziendale, sotto la direzione e supervisione di un tutor, ed avrà una durata compresa tra i tre e i nove mesi. Al termine del periodo di pratica, le imprese, in collaborazione con i servizi pubblici di impiego, dovranno consegnare alle persone che l'abbiano svolta, un certificato che dia conto, quantomeno, della pratica realizzata, dei contenuti formativi ad essa connessi, della durata ed del periodo in cui si è realizzata. I servizi pubblici di impiego delle Comunità Autonome e il servizio pubblico di impiego a livello statale adotteranno le misure necessarie affinché tali certificati vengano raccolti nel Sistema di Informazione dei servizi pubblici di impiego.
Nell'accordo che sottoscriveranno il giovane e l'impresa dovranno essere definiti, perlomeno, il contenuto concreto della pratica, la sua durata, i giorni e l'orario di svolgimento, il centro o i centri in cui si realizzerà, la determinazione del sistema di tutoraggio e il certificato cui il giovane avrà diritto al termine del periodo di pratica. L'azienda informerà i rappresentanti legali dei lavoratori ed i servizi pubblici di impiego competenti, circa gli accordi di *prácticas no laborales* sottoscritti con uno o più giovani.
I giovani che svolgano la pratica in questione riceveranno dalla rispettiva impresa o gruppo aziendale una sovvenzione il cui ammontare sarà pari,

come minimo, all'80% dell'IPREM (*Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*) vigente in quel dato momento. Ad essi verranno inoltre applicati i meccanismi di inclusione nel sistema di previdenza sociale contemplati nel *Real Decreto* 1493/2011, con cui si disciplinano i termini e le condizioni di inclusione nel regime generale di previdenza sociale delle persone che partecipano a programmi di formazione.

Si precisa, poi, che nell'ambito della contrattazione collettiva potranno delinearsi i criteri per la realizzazione di un impegno ad assumere il giovane al termine del relativo periodo di pratica.

Le imprese che intendano avvalersi della misura contemplata nel *Real Decreto* in oggetto, prima della sottoscrizione dell'accordo con il beneficiario della stessa, sono tenute a concludere un contratto con il servizio pubblico di impiego competente in ragione del territorio in cui sia ubicato il centro di lavoro in cui la pratica verrà svolta. Nell'ipotesi in cui la pratica si realizzi in imprese con centri di lavoro dislocati in più Comunità Autonome, il contratto dovrà sottoscriversi con il servizio pubblico di impiego di livello statale. Ad ogni modo, la preselezione dei giovani candidati allo svolgimento di questi percorsi di pratica, così come il controllo e il monitoraggio degli stessi, spetterà ai servizi pubblici di impiego competenti in base al luogo in cui si trova il centro di lavoro.

In tale contratto dovrà farsi menzione, tra le altre cose, del procedimento di preselezione dei giovani da parte dei servizi per l'impiego, sebbene la scelta finale delle persone che prenderanno parte alla pratica è competenza esclusiva dell'impresa.

Nel contratto dovranno poi indicarsi espressamente le azioni di controllo e monitoraggio della pratica da parte dei servizi pubblici di impiego, al fine di verificare il rispetto dei requisiti stabiliti e l'effettivo perseguimento degli obiettivi che ci si prefigge con l'introduzione di questa misura, vale a dire, il miglioramento della occupabilità dei giovani.

Sarà compito dell'impresa, dunque, presentare ai servizi pubblici di impiego un programma di pratica in cui si dia conto, quantomeno, del contenuto concreto della stessa e della formazione che si intende impartire, della durata e dell'indicazione di un sistema di valutazione e tutoraggio.

I giovani che abbiano svolto o che stiano svolgendo detta pratica potranno essere assunti al termine o durante il corso della stessa con qualunque modalità contrattuale, conformemente alla normativa del

@ 2012 ADAPT University Press

lavoro vigente in quel momento, ovvero, se del caso, potranno divenire soci nelle ipotesi di pratica realizzata in cooperative o società di lavoro.
Le imprese che si avvalgano di questi programmi di pratica potranno infine includere nel contratto di collaborazione da sottoscriversi con i servizi pubblici di impiego competenti, uno specifico comma relativo all'assunzione di un impegno ad offrire un contratto di lavoro ai giovani al termine del percorso.
I contratti di lavoro che vengano sottoscritti all'esito del programma di pratica potranno usufruire degli incentivi che siano previsti dalla legislazione vigente in materia di assunzione.
In buona sostanza, quello introdotto dal presente *Real Decreto* è uno strumento che consente alle imprese o ai gruppi d'azienda – in collaborazione con i servizi pubblici di impiego e nel quadro della responsabilità sociale d'impresa – di sottoscrivere accordi con giovani dotati di un titolo di studio o professionale, ma privi di esperienza lavorativa, aventi ad oggetto la realizzazione di un periodo di pratica in assetto lavorativo, allo scopo di contribuire a migliorare la loro occupabilità e ad offrir loro un primo contatto con il mondo del lavoro, concorrendo, al tempo stesso, a completare la formazione del giovane.

Chi ha paura del contratto unico?

di Michele Tiraboschi

Chi ha paura del contratto unico? Alla domanda, formulata con tono di sfida dai paladini della *flexicurity* all'italiana, si può e si deve rispondere nel modo più semplice possibile. Nessuna paura. Basta solo iniziare a chiamare le cose con il loro vero nome. E cioè parlare apertamente di abrogazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Perché davvero sorprende l'insistenza nominalistica su un "contratto unico" che unico proprio non è. È sufficiente grattare sotto la superficie, di quella che è una semplice quanto efficace immagine propagandistica, e scorrere nel dettaglio le principali proposte di legge fino ad oggi presentate in Parlamento per rendersi conto che rimane in vita, con qualche ritocco di vernice fresca, la gran parte delle tipologie di lavoro flessibile sin qui sperimentate compresi i famigerati stage, il lavoro interinale e il contratto a termine. Questi ultimi addirittura liberalizzati per le prime assunzioni. È così che si pensa di sostenere l'occupazione giovanile? Ma quale datore di lavoro opterà mai per il contratto unico a tempo indeterminato – liberato dall'articolo 18, ma caricato di eccessivi oneri di tutela del reddito del lavoratore in caso di estinzione del rapporto di lavoro – se rimane aperta la porta per le attuali tipologie flessibili di lavoro? Presentato sotto la nobile veste del "patto generazionale" tra padri e figli, il contratto unico finirà invero per interessare maggiormente i padri, che infatti non sono esclusi dalla sua applicazione. Basta ancora una volta leggere con un minimo di attenzione le proposte sin qui formulate per

* Direttore del Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

capire che il contratto unico troverà applicazione per tutti i contratti di lavoro accesi a partire da una certa data e non per l'assunzione di giovani o inoccupati. Quanto ai figli è l'esperienza dell'apprendistato a dimostrare che non è certo l'articolo 18 a frenare l'occupazione dei giovani, quanto la bassa produttività e competitività del nostro sistema produttivo in uno con la debolezza e inefficienza degli attuali percorsi formativi ed educativi che non preparano adeguatamente al mondo del lavoro e non accompagnano le giovani generazioni, orientandole, nella difficile transizione dalla scuola al lavoro. Non si spiegherebbe altrimenti il fallimento di un contratto nobile come l'apprendistato che stenta a decollare quantunque privo delle tutele sui licenziamenti al termine del periodo formativo e, anzi, accompagnato da robusti incentivi economici e normativi (sgravio contributivo, sotto-inquadramento e percentualizzazione della retribuzione, non computabilità dell'apprendista, ecc.). Si potrebbe certo obiettare che l'apprendistato è un contratto oneroso perché implica per le imprese di farsi carico dei costi della formazione. Ma sappiamo bene che questo è vero solo sulla carta. Non più del 20/25 per cento dei giovani apprendisti risulta infatti coinvolto nei percorsi formativi promossi della regioni e dalle parti sociali. Certo, è vero che la proposta del contratto unico elimina drasticamente il lavoro autonomo coordinato e continuativo. Il cosiddetto lavoro a progetto della legge Biagi. Ma sappiamo che il lavoro parasubordinato è una piaga della pubblica amministrazione, più che del settore privato. E, comunque, la rigida equiparazione del lavoro a progetto al lavoro subordinato anche in tema di recesso dal rapporto di lavoro, nel sanzionare evidenti abusi, si traduce in un danno maggiore rendendo in un sol colpo illecite forme genuine di lavoro autonomo. Alimentando con ciò una linea di politica del diritto in chiara controtendenza con la recente evoluzione del mondo del lavoro, in quanto volta a far prevalere le rigidità della norma inderogabile di legge e la standardizzazione del lavoro, propria del contratto unico, sul dinamismo dei moderni modi di lavorare e produrre che reclamano autonomia, individualizzazione del rapporto e riconoscimento del merito anche nell'ambito del lavoro dipendente. Chi scrive appartiene a una scuola di pensiero che non hai mai considerato l'articolo 18 un tabù. Ma, nondimeno, ci appare una palese forzatura, se non una mistificazione abilmente giocata sui media, l'insistente richiamo al mantra della *flexicurity* per giustificare una operazione di politica del diritto che non

ha certo l'obiettivo o la capacità di invertire le pessime performance del nostro mercato del lavoro in materia di occupazione giovanile. Quindici anni di dibattiti sulle tipologie contrattuali flessibili dovrebbero averci fatto capire, ma forse così ancora non è, che il vero problema del mercato del lavoro italiano non è tanto una riforma del quadro legale, ma un migliore incontro tra la domanda e offerta di lavoro. Incontro che certo si basa sui contratti e sul formalismo giuridico, ma che trova il suo vero punto critico nelle competenze, nelle capacità e nelle attitudini delle persone. Potremmo fare tutte le riforme del mondo e importare in Italia – proprio nel momento in cui ha dimostrato, con la crisi, tutte le sue debolezze – il modello di regolazione del mercato del lavoro danese. Saremo tuttavia sempre punto e a capo se non inizieremo una volta per tutte a costruire, giorno dopo giorno, nei territori e nei settori produttivi, relazioni industriali partecipative e di prossimità unite a robusti e autentici percorsi di integrazione tra scuola, formazione e lavoro. Il contratto unico di primo ingresso per i giovani già c'è ed è l'apprendistato appena riformato. La freddezza e l'indifferenza con cui viene accolto ancora oggi sta a indicare che il nostro Paese ama fare le rivoluzioni nei salotti televisivi e sui giornali mentre ai giovani nessuno pensa concretamente. Per avere la coscienza a posto è sufficiente citarli e intestare a loro le riforme. Che poi queste siano vere o presunte poco importa.

@ 2012 ADAPT University Press

3.
LA RIFORMA DEL LAVORO

La riforma del mercato del lavoro

di Mariella Magnani

1. È difficile prendere posizione su un provvedimento *in fieri*, soprattutto nelle condizioni in cui ci troviamo, nelle condizioni in cui il Governo pone la questione per vari motivi, e certo anche a causa dei "costringimenti" europei, del prendere o lasciare.
Sarebbe però sbagliato limitarsi ad indicare criticità ed eventualmente soluzioni di piccolo cabotaggio, senza soffermarsi sull'impianto complessivo.
Così facendo, specie noi giuristi abdicheremmo al nostro ruolo, che è, certo, di indicare qualche "tecnicalità" – ovviamente non irrilevante nella applicazione del diritto – ma soprattutto la giusta direzione di una riforma (nel cui ambito, poi, anche le tecnicalità si possono maggiormente inquadrare ed apprezzare).
Che riforma è questa contenuta nel d.d.l. n. 3249? Dopo tanto discutere, è la riforma di "rilievo storico" di cui Monti ha forse incautamente parlato, che veramente favorisce la crescita ed attrae il famoso investitore straniero?

2. Anch'io, come altri commentatori, ravviso uno scollamento tra il progetto (la relazione) approvato dal Consiglio dei ministri il 23 marzo 2012 e l'articolato successivo approvato dal Consiglio dei ministri e presentato in Parlamento il 5 aprile 2012.

* Ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Pavia.

@ 2012 ADAPT University Press

Sebbene con asperità non sempre necessarie, in punto di prevenzione degli abusi, la relazione del 23 marzo rifletteva un progetto coeso, al punto che vi si sottolineava esplicitamente la "forte ed inscindibile connessione sistematica tra le diverse parti di cui si compone"; dunque, la necessità della approvazione della riforma prefigurata nel suo complesso.
Checché si dica, nel passaggio dalla relazione alla scrittura dell'articolato, frutto di ulteriori mediazioni, suona un'altra musica. Per parlare dei blocchi più grossi, lo scambio non è più tra minore flessibilità in entrata e maggiore flessibilità in uscita; ma già all'interno di questi blocchi vi sono compensazioni tali, non solo da annacquare il disegno originario, ma da rendere anche meno impellente – sebbene questo non voglia dire inutile – la necessità dell'approvazione nel suo complesso. Una necessità su cui, come si è detto, la relazione molto insisteva.

3. Nel corso di questi mesi, visto che si profilava una riforma ormai onnicomprensiva della regolazione del mercato del lavoro, abbiamo avuto modo di riflettere sui temi in discussione.
Peraltro questi temi non sono stati improvvisamente calati sul tavolo del Governo Monti, a seguito dell'agenda politica dettata dalle istituzioni europee. C'è un nutrito gruppo di giuslavoristi che, da almeno un decennio, nelle proprie analisi mette in luce i temi (ed anche le soluzioni) di cui si sta discutendo: dalla necessità, nell'ambito del lavoro autonomo, di una maggiore liberalizzazione delle professioni; alla esigenza di riforma degli ammortizzatori sociali; alla necessità di introduzione di una maggiore flessibilità nella regolazione del rapporto di lavoro (standard) e di riforma della disciplina del licenziamento, nella prospettiva della flexicurity.
Come è noto, tre sono i grossi temi che la riforma tocca: ammortizzatori sociali; flessibilità in entrata e riordino delle tipologie contrattuali; flessibilità in uscita e revisione della disciplina dei licenziamenti. Un buon modo per affrontare l'analisi del d.d.l. è domandarsi se essi sono temi reali, nel senso che rappresentano reali storture nella regolazione del mercato del lavoro, o, almeno alcuni di essi, costituiscono temi fumosi e/o ideologici.

4. Tema reale è sicuramente quello della riforma degli ammortizzatori sociali, per ragioni di equità e di efficienza che non è qui il caso di

ripetere ([1]). Da tempo, del resto, sono sul tappeto diverse proposte di riforma ampiamente condivise (v., ad esempio, il rapporto della Commissione Onofri del 1997).
Ad impedirne la realizzazione non erano solo o tanto problemi finanziari, quanto la difficoltà dell'operazione di "disboscamento" delle tutele, accompagnandolo a credibili misure di politica attiva del lavoro.
Nell'ambito degli ammortizzatori sociali, un discorso a parte merita la Cassa integrazione guadagni, che, declinata nelle forme ordinaria, straordinaria e in deroga, in questo pesante periodo di crisi ha certamente contribuito ad impedire l'espulsione sul mercato del lavoro – senza o con scarsa protezione del reddito e prospettive di reimpiego – di un ingente numero di lavoratori; ma presenta pesanti effetti distorsivi, giacché, congelando la manodopera su posti di lavoro destinati ad essere soppressi, disincentiva l'intensità di ricerca di un nuovo posto di lavoro. E', questa, una controindicazione che caratterizza tutti i trattamenti di disoccupazione elevati per entità e durata; ma ancor più la Cassa integrazione, che non recide il legame con l'impresa.
Il riordino degli ammortizzatori sociali costituisce la parte più ambiziosa del d.d.l. e con la creazione dell'ASPI esso fa un passo importantissimo nella direzione sempre auspicata di una omogeneizzazione – se non ancora universalizzazione – delle tutele richieste dalle ragioni di equità e di efficienza di cui si parlava.
Certo, restano ancora alcuni tasselli per così dire sconnessi: con il permanere della Cassa integrazione straordinaria, non si può dire che la Cassa integrazione sia ricondotta alle sue finalità originarie – ciò che a regime, passata la bufera di una crisi eccezionale per gravità e latitudine, sarebbe auspicabile; non si può affermare che vi sia una reale universalizzazione dei trattamenti; non è previsto un trattamento assistenziale di ultima istanza da erogare in caso di esaurimento del diritto ai precedenti trattamenti.
Resta, poi, quello che non esito a definire come il "libro dei sogni", vale a dire il capitolo delle politiche attive e dei servizi per l'impiego. Qui, però, il problema è più di politiche, comportamenti e mentalità (e persone che se ne occupano) che di normativa.

([1]) Mi permetto di rinviare al mio *L'uso allargato della Cassa integrazione tra emergenza e logica di un sistema*, AGE, 2010, 409 ss.

@ 2012 ADAPT University Press

Per inciso, a questo fine – di creare una mentalità – anche solo i titoli dei capi e le rubriche degli articoli del d.d.l. possono avere una funzione, al di là del loro immediato contenuto precettivo: si veda, ad esempio, la norma a sostegno alla genitorialità (art. 56), per promuovere una cultura di maggiore condivisione del compito di cura dei figli all'interno della coppia, nonché il capo VII sull'apprendimento permanente.

5. Tema che mi è sempre sembrato fumoso, e in parte ideologico, è quello della flessibilità in entrata. Caduta la furia iconoclasta del "contratto unico", ora sono pochi i contratti non standard che cadono sul campo: invero, è prevista l'abrogazione del solo contratto di inserimento, sostituito funzionalmente però dai nuovi incentivi per l'assunzione, anche a termine e in somministrazione, dei lavoratori ultracinquantenni e delle donne, visti come segmenti deboli del mercato del lavoro (art. 53 d.d.l.).
È vero che il legislatore fin dall'inizio degli anni ottanta ha fatto fronte alle esigenze di flessibilità delle imprese, più che introducendo dosi di flessibilità funzionale nel rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato, attraverso l'offerta di una pluralità alternativa di rapporti di lavoro, in gran parte a termine. E il d.lgvo n. 276 del 2003, accanto ad una riscrittura dei tipi già conosciuti, ha previsto una moltiplicazione quasi ossessiva delle tipologie dei rapporti di lavoro, in funzione dell'emersione dal lavoro nero od irregolare (dal lavoro intermittente, al lavoro accessorio, per non dire del lavoro occasionale, esito non voluto della farraginosa disciplina del lavoro a progetto).
Tuttavia, il problema della "flessibilità *vs*. precarietà" va maneggiato con cura e non può essere affidato a semplici slogan come sì alla "flessibilità buona" e no alla "flessibilità cattiva".
La sua analisi deve essere preceduta da una riflessione, il più possibile laica, sulla funzione dei contratti non standard, in particolare a termine.
Il fatto che si registrino analoghe tendenze alla destandardizzazione (soprattutto attraverso l'impiego di contratti a termine, subordinato o no) in ordinamenti a diverso grado di rigidità, fa pensare che una certa quota di contratti non standard sia ormai immanente o strutturale nel modo attuale di organizzazione delle imprese. E questa idea è avallata dalla teoria economica, che rinviene una base teorica della loro diffusione nel contesto della "rivoluzione dell'informazione" tipica dell'economica moderna: la teoria economica dominante delinea una funzione informativa dei contratti a termine, i quali sarebbero in grado di rivelare

le capacità e le caratteristiche del lavoratore assunto, favorendo l'abbinamento efficiente tra posto di lavoro ed individuo.
Se questo è vero, più che "vietare" i contratti a termine, si tratta di prevenirne gli abusi, in modo che il lavoratore non cada nella "trappola della precarietà". E, comunque, di assicurare che i lavoratori non standard siano tutelati sul piano del sostegno del reddito e della copertura previdenziale e della formazione professionale in modo da mantenerne inalterate ed anzi aumentarne le capacità professionali ([2]).
Se si riconosce, come, a mio avviso, non può non riconoscersi, la funzione economica ed occupazionale del contratto a termine, appare contraddittorio, innanzitutto assoggettarlo, nei limiti della sua ammissibilità, ad un inasprimento contributivo (e ciò anche al di là dei contratti a termine stipulati per i lavori stagionali: art. 29 d.d.l.). Si tratta, poi, di evitare la "trappola" del contenzioso sulle causali: un contenzioso come tutti sanno sempre elevato a fronte della causale a precetto generico contenuta nel d. lgvo n. 368/2001. L'acausalità del primo contratto (art. 3 d.d.l.), ma della durata di soli sei mesi, non mi sembra in verità, a fronte della grande varietà dei casi che si presentano nella realtà – e della durata normalmente più lunga dei contratti a termine – una soluzione.
Lo stesso difetto di riflessione e, probabilmente, di conoscenza si registra per quanto attiene al mondo del lavoro autonomo.
Sul lavoro a progetto, sul quale si è abbattuta, all'indomani della sua introduzione, una grande quantità di critiche, in linea di massima fondate, si deve oggi registrare la funzione creatrice e, al tempo stesso, razionalizzatrice da parte della giurisprudenza. Essa ha respinto le interpretazioni più estremizzanti, come quella che richiede l'eccezionalità ovvero la straordinarietà dell'attività dedotta in contratto rispetto al ciclo produttivo della impresa. Poiché da parte della legge, al nuovo elemento (riconducibilità a progetto, programma o fase di esso) è stato attribuita una valenza discretiva rispetto al lavoro subordinato, ciò ha finito per indurre la giurisprudenza ad affinare gli indici di subordinazione. Quegli stessi indici che, a ben vedere, nelle concrete fattispecie esaminate essa continua ad usare per riempire di contenuto la nozione di progetto.

([2]) V. anche il mio Diritto dei contratti di lavoro, Giuffrè, Milano, 2009, 166 ss.

@ 2012 ADAPT University Press

Nel d.d.l. n. 3249 viene proposta una manutenzione della normativa che tiene conto dell'*acquis* giurisprudenziale, con qualche elemento innovativo di carattere restrittivo (ad es. la presunzione relativa di subordinazione quando l'attività del collaboratore a progetto sia analoga a quella svolta, nell'ambito dell'impresa committente, da lavoratori dipendenti, fatte salve le prestazioni di elevata professionalità). E' una manutenzione necessaria a fronte del reale funzionamento della giurisprudenza? Ed è necessaria – ci si potrebbe ancora domandare – quando, proprio al fine di prevenire abusi, si assoggetta ad un inasprimento contributivo la figura, che porta la contribuzione vicino a quella dei lavoratori dipendenti (art. 39 d.d.l)?

E' chiaro comunque che, con il progetto, e dunque la previsione del termine, restringendosi la possibilità di far ricorso ai contratti di co.co.co. autonoma, molto si è scaricato sulle cd. partite IVA. E qui la proposta di riforma (v. art. 9 d.d.l.) va con l'accetta, con la presunzione (relativa) di subordinazione tutte le volte in cui ricorrano almeno due dei seguenti "presupposti": la collaborazione duri più di sei mesi nell'arco dell'anno solare; da essa il collaboratore ricavi più del 75% dei corrispettivi (anche se "fatturati a più soggetti riconducibili al medesimo centro di imputazione di interessi"); essa comporti la fruizione di una "postazione di lavoro presso una delle sedi del committente".

E' la prima volta che fa ingresso nel diritto del lavoro il *lavoro economicamente dipendente* come fattispecie applicativa della relativa normativa. Rispetto al diritto attuale, essa determina un'inversione dell'onere della prova (con elementi presuntivi già predeterminati). Ma che cosa potrà provare il committente? La mancanza di un vincolo d'orario e di direttive penetranti? Ma neppure la mancanza di un vincolo di orario, se c'è coordinamento, esclude l'applicazione della normativa sul lavoro a progetto e, dunque, in mancanza del medesimo progetto, sul lavoro subordinato.

E, visto che ci si è spostati su fattispecie "quantitative", non conta niente l'entità del corrispettivo ricevuto?

L'idea è che si sia andati, appunto, con l'accetta, senza graduare le tutele tra il lavoro autonomo, coordinato e subordinato, come, ad esempio, prevedeva lo "Statuto dei lavori".

Per i rapporti in corso, poi, le disposizioni relative si applicano decorsi dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, al fine di consentire gli

"opportuni adeguamenti" (art. 9, 2° co.). Ma quali saranno mai questi adeguamenti?

6. Tema reale, anche se ideologizzato, è quello della cd. flessibilità in uscita ed in particolare dell'art. 18 St. lav.
Che il sistema attuale di disciplina del licenziamento, ed in particolare delle sanzioni per il licenziamento illegittimo, presenti difetti di funzionalità è innegabile (e proprio tutte le proposte di riforma, avanzate fin dal 1985 anche dal CNEL, stanno lì a dimostrarlo).
Questo – dell'art. 18 – è il campo nel quale il giurista ha più vocazione ad esprimersi. Credo che il compromesso politico raggiunto sia intangibile. Cionondimeno non si può evitare di portare riflessioni critiche, che varranno forse in prospettiva.
La scelta di un differente apparato sanzionatorio – indennitario o reintegratorio – a seconda della motivazione del licenziamento – con conseguente possibilità che il datore di lavoro qualifichi "per motivo economico" (con regime indennitario) il licenziamento disciplinare o comunque di un lavoratore non gradito – è fonte di un problema che, nell'ambito di un obiettivo di certezza del diritto, non è risolvibile. Il d.d.l. ha cercato di risolverlo attraverso la conservazione della sanzione della reintegrazione là dove il giudice accerti la "manifesta insussistenza" del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo (tra l'altro, la previsione deve coordinarsi con l'altra per la quale "qualora nel corso del giudizio, sulla base della domanda formulata dal lavoratore, il licenziamento risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari, trovano applicazione le relative tutele previste dal presente articolo": cfr. art. 14). Nonostante la lettura "benevola" avanzata da alcuni, in base alla quale la norma conterrebbe chiare indicazioni a sostegno dell'eccezionalità della reintegrazione, la categoria della "manifesta insussistenza" è declinabile in molti modi. Né è facilmente prevedibile una razionalizzazione ad opera dei giudici, razionalizzazione di cui non si vedono le possibili direzioni. A meno che tutto si riduca alla prova del licenziamento discriminatorio.
Ma anche la attribuzione al giudice del potere di applicare l'art. 18, in luogo della indennità, in caso di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, non solo per insussistenza del fatto contestato, ma anche quando esso rientri tra le condotte punibili con una sanzione conservativa "sulla base delle previsioni della legge, dei contratti

@ 2012 ADAPT University Press

collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili" potrebbe essere fonte di un temibile contenzioso. Non foss'altro perché tutti coloro che conoscono i contratti collettivi sanno che le fattispecie della sanzione espulsiva e di quelle conservative non sempre sono chiaramente distinte.
È poi un appesantimento necessario a propiziare la soluzione conciliativa la miniprocedura preventiva davanti alla DPL per il licenziamento per giustificato motivo oggettivo? Diverso, a quanto consta, è il regime vigente in Germania, ove è possibile che la comunicazione di licenziamento contenga l'offerta della corresponsione di una indennità di licenziamento per motivi economici, che altro non è che una proposta di risoluzione consensuale (accettando la quale il lavoratore rinuncia ad impugnare il licenziamento).
Come e perché sia nata questa idea di rimuovere la reintegrazione, optando per la soluzione indennitaria, esclusivamente nel caso di licenziamento per "motivo economico" è difficile da ricostruire. Qualcuno in passato ha osservato che si tratta di licenziamenti particolarmente esposti all'incertezza dell'accertamento giudiziale, atteso che spesso i giudici, contrariamente a quanto enunciano, effettuano un sindacato di merito sulle decisioni imprenditoriali. Si tratta di critiche che non tengono contro dell'attuale reale assetto giurisprudenziale, tanto che lo stesso obbligo di *repêchage* è stato ora attenuato, grazie a una diversa distribuzione degli oneri probatori. Tale problema, poi, non si presenta affatto per i licenziamenti collettivi – almeno recentemente e salvi i primi problemi applicativi relativi agli oneri della procedura, su cui interviene opportunamente il d.d.l. – ove, come noto, il controllo giurisdizionale sulle ragioni è largamente sostituito dal controllo sindacale. Ciò che resta è un non irrilevante contenzioso sui criteri di scelta, peraltro molto spesso "controllati" dagli accordi sindacali.
Insomma, quel che si vuol dire è che non sembrerebbero esservi ragioni specifiche, legate ad una particolare incertezza giudiziale, ad affliggere i licenziamenti per motivi oggettivi. L'incertezza vale anche, se non di più, per i licenziamenti disciplinari.
Né risulta che in altri sistemi vi siano apparati sanzionatori differenziati a seconda della causale del licenziamento.
L'opacità delle ragioni per le quali la reintegrazione è stata sostituita con il regime indennitario esclusivamente nei licenziamenti economici fa nascere l'idea che si tratti di un primo tentativo di sgretolamento di un principio, quello della reintegrazione, destinato – lo sgretolamento – ad

avere una forza espansiva. Ad una valutazione complessiva e, naturalmente, allo stato degli atti, appare chiaro che questa "abrogazione" selettiva dell'art. 18, risponde, più che a una vera e propria razionalizzazione della materia, ad una ragione di compromesso politico ([3]).

7. Non è questa la sede per intrattenersi sulla opportunità della divisata introduzione di un rito speciale per le controversie in materia di licenziamento, con due novità: l'istituzione di una sorta di primo grado di natura cautelare, modellato sul procedimento per la repressione della condotta antisindacale (art. 28 St. lav.), che si aggiunge normalmente ai due gradi di merito; l'istituzione di una corsia privilegiata rispetto a tutte le altre cause di lavoro.
Tutto ciò che può accelerare il corso della giustizia va salutato con favore, anche se non si può far a meno di esprimere perplessità sulla prima novità, giacché, come è già stato rilevato ([4]), l'accertamento circa la legittimità del licenziamento potrebbe presentare un grado di complessità tale da non consentire istruttorie sommarie.
Tra tutte le opzioni in campo, quella semplicemente manutentiva dell'articolo 18, attraverso l'istituzione di corsie preferenziali per le controversie in materia di licenziamento e il deciso passaggio ad un regime indennitario eventualmente accompagnato da un potere del giudice di
disporre la reintegrazione nel caso di licenziamento discriminatorio, la riforma opta per una via intermedia e compromissoria.
Dei problemi applicativi si è già fatto cenno: non è detto che una soluzione che scontenta tutti sia, per ciò stesso, una buona soluzione.

([3]) Ben altra era la rilevanza della distinzione tra licenziamento per motivo economico e no nella proposta Ichino, nella quale i licenziamenti per motivi economici erano sottratti all'accertamento giudiziale per essere assoggettati al cd. *firing cost* e alle speciali tutele dal punto di vista del ricollocamento nel mercato del lavoro: cfr. P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996, 81 ss. V. inoltre il d.d.l. n. 1481 presentato al Senato il 25 marzo 2009 ad iniziativa dei Senatori Ichino ed altri.
([4]) P. ICHINO, *Come cambia la disciplina del lavoro, sulla carta e nella realtà*, www.pietroichino.it.

@ 2012 ADAPT University Press

I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno)

di Michele Tiraboschi

Modificare il quadro giuridico di regolazione dei rapporti di lavoro è, da sempre, operazione non facile. In Italia più che altrove. Va pertanto apprezzato lo sforzo di chi – pur consapevole delle molteplici sensibilità e delle relative implicazioni politiche, economiche e sociali – voglia cimentarsi seriamente in una impresa tanto complessa quanto fondamentale per il rilancio del nostro Paese.

Idee e progettualità, in verità, non sono mai mancate. Come ricordava dieci anni fa Marco Biagi ([1]), con un insegnamento ancora oggi attuale, ciò che invece non è ancora avvenuto nel nostro Paese è il superamento di pregiudiziali ideologiche e tensioni sociali che rallentano inutilmente le riforme utili e necessarie a governare il cambiamento in atto.

Con il disegno di legge n. 3249 del 5 aprile 2012 il Governo Monti, certamente favorito da un contesto politico-istituzionale del tutto particolare e per molti versi irripetibile, ha per la prima volta dimostrato che è possibile superare quei veti corporativi e quei tabù che, da troppo tempo oramai, penalizzano le imprese italiane e, conseguentemente, anche i loro lavoratori nel contesto internazionale e comparato. Questo, a ben vedere, è il principale merito che va attribuito al progetto di riforma

---

* Direttore del Centro Studi Marco Biagi.

([1]) Vedi M. Biagi, *Progettare per modernizzare,* in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio,* il Mulino, Bologna, 2002. Vedilo anche in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

@ 2012 ADAPT University Press

presentato dal Ministro Fornero a cui vanno riconosciute doti, non comuni, di coraggio, serietà e determinazione.
Autorevoli esponenti della intellighènzia della comunità dei giuslavoristi italiani hanno invero subito palesato "un senso di profondo disagio per la infinita leggerezza della conoscenza dimostrata in materia dal Presidente del Consiglio, dal Ministro del Welfare, dal Sottosegretario alla Presidenza, attraverso fin troppo frequenti esternazioni, dichiarazioni, interviste" ([2]). Può essere, anche se, forse, l'elenco dei protagonisti (reali o mancati) della riforma del lavoro pecca in difetto. Non ci pare in ogni caso da assecondare il gusto – tutto italiano – di demolire "a prescindere" ogni tentativo di cambiamento senza entrare mai nel merito delle proposte che, via via, vengono avanzate. Vero è, peraltro, che obiezioni di tipo tecnico e dommatico, anche quando vengono puntualmente sollevate, come capita ora con la riforma Monti-Fornero, risultano il più delle volte strumentali a ben precise ideologie o scuole di pensiero sui rapporti tra capitale e lavoro.
Così è stato per la legge Biagi di riforma del mercato del lavoro e, in tempi più recenti, per l'articolo 8 del decreto legge n. 138/2011, che pure rappresenta una svolta epocale nelle tecniche di regolazione del diritto del lavoro in quanto affida alla contrattazione collettiva di prossimità il potere di definire, anche in deroga alla norma di legge, assetti normativi funzionali alle peculiarità e alle concrete esigenze di ogni territorio e di ogni singola azienda ([3]). Analoga sorte capitò anche a Gino Giugni, all'indomani della approvazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori, quando si dovette difendere da una campagna diffusa contro la "legge malfatta" ([4]). Eppure la legge n. 300 del 1970, oggetto quarant'anni fa di pensanti critiche di ordine tecnico e dommatico, viene invece da tutti indicata quale esempio inarrivabile per coerenza sistematica e chiarezza concettuale. Quanto basta per rispedire al mittente le critiche aprioristiche – e di rito, almeno nel dibattito giuslavoristico italiano – di

([2]) Così F. Carinci, *Il grande assente: l'art. 19 dello Statuto,* in corso di pubblicazione su ADL.
([3]) Per un opportuno approfondimento rinvio a M. Tiraboschi, *L'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138: una prima attuazione dello "Statuto dei lavori" di Marco Biagi,* in DRI, n. 1/2012, p. 78 e ss.
([4]) Cfr. G. Giugni, *I tecnici del diritto e la legge "malfatta",* in PD, 1970, p. 479 e ss.

@ 2012 ADAPT University Press

chi ritiene la proposta debole perché scritta da incompetenti e, dunque, priva di un adeguato impianto concettuale e sistematico.
Sono del resto le esperienze delle ultime grandi riforme del mercato del lavoro – legge Treu e riforma Biagi *in primis* – a indicarci come testi normativi tanto complessi e articolati possano essere apprezzati e compresi solo dopo un periodo relativamente lungo di applicazione nella prassi quotidiana del diritto vivente e di conseguente assestamento nel quadro normativo preesistente.
Ha pertanto perfettamente ragione Mario Monti quando, sulle colonne del *Wall Street Journal,* ritiene che la riforma del lavoro meriti *"a serious analysis rather than snap judgments"* e cioè una seria valutazione piuttosto che giudizi affrettati ([5]). Ed è quanto abbiamo cercato di fare col presente *Instant Book,* nonostante siamo ancora in presenza di una bozza di articolato normativo suscettibile di modifiche anche profonde a seguito del dibattito parlamentare, sforzandoci di fornire una prima valutazione sistematica delle principali novità, istituto per istituto, e della loro ricaduta sull'attuale impianto del diritto del lavoro italiano.
Vero è peraltro che, proprio perché manca nella tradizione italiana una adeguata strumentazione tecnica volta a valutare in anticipo gli effetti delle proposte di legge, tutto da dimostrare è però anche l'assunto da cui parte lo stesso Monti quando, sempre sulle colonne del principale quotidiano d'Oltreoceano, afferma senza esitazioni che comunque la riforma del mercato del lavoro *"will have a major and positive impact on the Italian economy",* avrà cioè un impatto importante e positivo sul mercato del lavoro italiano.
Il disegno di legge, molto opportunamente, ipotizza nell'articolo di apertura un sistema permanente di monitoraggio e valutazione delle dinamiche del mercato del lavoro ([6]). Tuttavia, almeno per chi ricordi analoga strumentazione di valutazione e monitoraggio contenuta nella legge Biagi ([7]), pare evidente che il principale problema del mercato del lavoro italiano non siano le (numerose) disposizioni di legge pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale né, tanto meno, la relativa fattura tecnica, quanto

([5]) M. Monti, *Italy's Labor Reforms Are Serious and Will Be Effective,* in *The Wall Street Journal, April 7, 2012, p. A14*. Vedilo anche in *Adapt International Bullettin,* n. 14 / 2012, in www.adaptbulletin.eu.
([6]) Art. 1, commi 2-6.
([7]) Si veda, in particolare, l'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

la loro concreta attuazione ed effettività. E difatti l'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003, recante puntuali disposizioni per il monitoraggio statistico e la valutazione delle politiche del lavoro, ancora attende di essere concretamente attuato dal Ministero del lavoro con il concorso delle Regioni e di INPS, ISTAT, ISFOL. E così vale per centinaia di disposizioni di legge, destinate a incidere su istituti strategici del diritto del lavoro italiano, che pure, anche dopo aver contribuito a quelle incessanti dispute ideologiche e dottrinali che tanto disorientano le imprese e gli operatori pratici, ancora attendono attuazione.
Restando alla legge Biagi pensiamo, a titolo meramente esemplificativo, alla borsa continua nazionale del lavoro, al contratto di inserimento per le donne del Mezzogiorno, all'apprendistato per il diritto dovere di istruzione e formazione, all'apprendistato di alta formazione, al libretto formativo del cittadino, agli standard professionali e formativi, alla certificazione delle competenze, al raccordo tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro, ai sistemi di accreditamento degli operatori del mercato del lavoro, al principio cardine di un moderno sistema di ammortizzatori sociali che dispone la perdita del sussidio pubblico al percettore che rifiuta un percorso formativo o una offerta di lavoro congrua. Istituti ora tutti prepotentemente rilanciati o modificati dal disegno di legge n. 3249 e purtuttavia inesorabilmente destinati a rimanere lettera morta se la risposta, come in passato, sarà solo legislativa e non di tipo politico-istituzionale in uno con un rinnovato protagonismo degli operatori del mercato del lavoro e degli attori del sistema di relazioni industriali.
Ripercorrendo l'intervento sulle tipologie contrattuali prospettato nel disegno di legge n. 3249 poco o nulla hanno poi insegnato gli interventi punitivi e di stampo repressivo-sanzionatorio ereditati dal Governo Prodi. Promesse insostenibili di stabilizzazione ed eccessive restrizioni in merito all'utilizzo del lavoro a progetto e del lavoro temporaneo hanno finito paradossalmente per penalizzare non solo le imprese serie e rispettose della legge, ma anche i tanti lavoratori precari non confermati in prossimità del tetto massimo di 36 mesi, contribuendo ad alimentare l'altra grande piaga del mercato del lavoro italiano che non sono i lavori flessibili e temporanei quanto il lavoro «nero» e l'economia sommersa. E in
questa riforma decisamente forte appare il rischio che un incremento dell'apparato sanzionatorio, del costo del lavoro flessibile e della relativa

@ 2012 ADAPT University Press

burocrazia finirà per ricondurre molti lavori emersi con le leggi Treu e Biagi in territori lontani dalla stabilità contrattuale decretata per legge, alimentando il rischio di delocalizzazioni e di una imponente reazione di fuga nel sommerso.

E che dire poi dell'apprendistato, istituto che molto opportunamente viene ora riconosciuto quale contratto di ingresso prevalente nel mercato del lavoro dei giovani. L'eccesso di attenzione sul progetto di riforma – e le suggestioni del contratto unico, che a lungo e inopportunamente hanno condizionato il dibattito degli ultimi mesi – hanno finito per fare dimenticare al Ministero del lavoro e alle stesse parti sociali l'attività di implementazione della recente riforma contenuta nel Testo Unico del 2011, il cui impianto viene sì sostanzialmente confermato dal disegno di legge n. 3249, senza tuttavia che venga compiuto alcun passo concreto verso l'operatività della riforma, il cui periodo transitorio di sei mesi scade il prossimo 25 aprile. Dopo di che, se così stanno le cose, in molti settori produttivi e in molte regioni non si potranno più stipulare contratti di apprendistato, in assenza delle necessarie discipline di attuazione del Testo Unico, o comunque si stipuleranno contratti di apprendistato all'italiana in assenza della messa a regime del libretto formativo del cittadino e dei relativi standard formativi, professionali e di certificazione delle competenze. Una ulteriore conferma che le leggi, buone o cattive che siano, sono destinate a fare pochi passi in avanti se non vi sono attori e istituzioni in grado di farsene carico e renderle effettivamente operative.

Poche parole merita, infine, la vicenda dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori che pure ha catalizzato l'attenzione dei media e della opinione pubblica rivelandosi, alla fine, un vero e proprio boomerang per quanti ne auspicavano la cancellazione o, quantomeno, un drastico ridimensionamento. L'intervento contenuto nel disegno di legge n. 3249 risulta, in effetti, modesto se non del tutto marginale, pur a fronte di una drastica limitazione delle flessibilità in entrata che, conseguentemente, non trova giustificazione sul piano dello scambio politico proposto dal Governo alle parti sociali. Per le aziende di grandi dimensioni, quelle che già oggi rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 18, il peso decisivo assegnato all'intervento dei giudici finirà per aumentare l'incertezza in cui attualmente versano operatori e imprese, disincentivando la spinta a nuove assunzioni a tempo indeterminato che pure è – o dovrebbe essere – il filo conduttore della riforma. Per le piccole imprese, invece, lo scambio sull'articolo 18 è tutto a perdere visto

che si troveranno fortemente penalizzate nella gestione flessibile della forza lavoro in entrata senza per contro trarre alcun vantaggio dalle modifiche normative sulla flessibilità in uscita.

Chi scrive ha più volte cercato di spiegare, nei mesi passati, come sia controproducente, almeno in questo particolare contesto economico e politico-istituzionale, un eccesso di enfasi sull'articolo 18. E invero sarebbe bastato ricordare la lezione di Marco Biagi – da sempre convinto circa la necessità di intervenire in materia, ma non al punto di penalizzare il processo di modernizzazione dell'intero mercato del lavoro e rendere inconciliabile il confronto tra Governo e parti sociali – per agire con maggiore cautela e buon senso.

"Perché non ho parlato del 18?", si domandava Marco Biagi. "Per una ragione molto semplice: il *Libro Bianco* al 18 fa cenno, ma non lo considera un punto nevralgico, anche se traspare un orientamento favorevole a una revisione... Io penso che la reintegrazione non esiste più. È una bandiera, un simbolo. Un valore che ha un effetto deterrente. Solo che, secondo me, è deterrente nel senso che incentiva un sacco di frodi e di abusi. In tutto il mondo, il riparo al licenziamento ingiusto è nella logica risarcitoria. Siamo nel diritto civile, che riconosce un unico modo per riparare i danni subiti: quello del risarcimento, magari ampio risarcimento, tempestivo risarcimento, ma un risarcimento. Qualcuno mi potrebbe dire: ma se è così marginale, perché la vogliamo? E io concludo: d'accordo. Infatti, io personalmente non penso che sia l'argomento di cui discutere, altri e ben più pregnanti temi ci devono occupare" ([8]).

Eppure proprio il braccio di ferro sull'articolo 18 ha consentito al Governo di affermare, a più riprese e con (ingenua?) convinzione, la bontà del progetto riformatore, perché se la riforma non piace a nessuno vuol dire allora che si è raggiunto un buon equilibrio tra i contrapposti interessi. Così si è espresso il Ministro Elsa Fornero, pochi giorni fa, e negli stessi termini si è difeso, sempre sulle colonne del Wall Street Journal, Mario Monti affermando senza mezzi termini: *"the fact that it has been attacked by both the main employers association and the metalworkers union, part of the leading trade union confederation,*

([8]) M. Biagi, *Non fissiamoci sul 18,* intervento al CNEL, novembre 2001, in *L'Espresso* del 18 aprile 2002, p. 56.

@ 2012 ADAPT University Press

indicates that we have got the balance right" ("il fatto che il progetto di legge sia stato attaccato tanto dalle principali associazioni dei datori di lavoro che dal sindacato dei metalmeccanici e da alcuni leader confederali, indica che abbiamo mantenuto la bilancia equilibrata)".

A nostro avviso il vero e grande limite della riforma Monti-Fornero è tutto qui. Sostenere infatti che la riforma è equilibrata perché, alla fine, scontenta tutti è indice di un grave paradosso. Quello di ritenere necessario il cambiamento in ragione delle "esigenze dettate dal mutato contesto di riferimento" ([9]) e però poi non saperlo interpretare fino in fondo limitandosi, anzi, a riproporre uno schema di giuridificazione dei rapporti di lavoro, quello del lavoro subordinato a tempo indeterminato, tipico del secolo scorso e funzionale alle logiche della vecchia economia di stampo fordista-taylorista.

La verità è che la riforma Monti-Fornero non è brutta o tecnicamente inadeguata ma, più semplicemente, concettualmente sbagliata perché si fonda sulla irragionevole convinzione di poter ingabbiare la multiforme e sempre più diversificata realtà dei moderni modi di lavorare e produrre in un unico (o prevalente) schema formale, quello del lavoro subordinato a tempo interminato che pure, per lo stesso Monti, non esiste più o, quantomeno, "è noioso". Vietando conseguentemente, almeno in termini sostanziali, le forme di lavoro coordinato e continuativo, ancorché genuine, e le partite IVA. Comprimendo in una area di eccezionalità e temporaneità il lavoro a termine. Abrogando i contratti di ingresso incentivati per i gruppi svantaggiati. Penalizzando il part-time e altre forme di lavoro che pure, come i voucher per prestazioni occasionali e il lavoro a chiamata, avevano consentito l'emersione di imponenti spezzoni di lavoro sommerso e irregolare.

A ben vedere, tuttavia, nel mutato contesto economico di riferimento una siffatta lotta senza quartiere verso le forme di lavoro flessibile, coordinate e continuative o temporanee è possibile ma solo a condizione di smantellare in modo sostanziale, forti della riforma degli ammortizzatori sociali, le rigidità in uscita, *tertium non datur*. Una soluzione a metà, come quella che emerge dal disegno di legge n. 3249 finirebbe infatti per penalizzare non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi

([9]) Così, con specifico riferimento all'articolo 18, la relazione illustrativa del DDL n. 3249/2012, vedila in allegato al presente volume.

lavoratori. A partire dai giovani e dai molti lavoratori esclusi dal mercato del lavoro che paradossalmente, e ancor più di quanto avviene oggi, sarebbero vittime sacrificali predestinate (non al "precariato" ma) al lavoro "nero" e alla economia sommersa.

Già oggi l'ordinamento posto dal diritto del lavoro non soddisfa pienamente nessuna delle due parti del rapporto di lavoro. I lavoratori, nel complesso, si sentono oggi più insicuri e precari. Gli imprenditori ritengono il sistema regolativo dei rapporti di lavoro non adeguato alla sfida competitiva imposta dalla globalizzazione e dai nuovi mercati. Anche dopo le recenti innovazioni apportate dalle leggi Treu e Biagi è percepibile una profonda insofferenza verso un corpo normativo sovrabbondante e complesso che, pur senza dare vere sicurezze a chi lavora, intralcia inutilmente il dinamismo dei processi produttivi e l'organizzazione del lavoro. Se questa è la sensazione più diffusa, ci pare allora illusorio pensare di procedere sulla strada di una ennesima epocale riforma legislativa del mercato del lavoro che poi rischia di rimanere sulla carta. L'abuso di riformismo è certo un male meno infido della faziosità e della ideologia che abbiamo sperimentato in questi anni sulla legge Biagi, ma alla prova dei fatti è forse altrettanto dannoso e controproducente.

La verità è che lavoratori e imprese hanno oggi bisogno di un quadro di regole semplici, sostanziali più che formali, accettate e rispettate in quanto contribuiscano a cementare rapporti di fiducia e un clima di fattiva collaborazione nei luoghi di lavoro. Una economia competitiva deve poter contare su lavoratori motivati a dare il meglio di sé, investendo sulle loro qualità professionali e sulla capacità di adattamento, piuttosto che su di un sistema di garanzie ingessate. Questa è la vera stabilità del lavoro. Una stabilità basata su un sistema di convenienze reciproche piuttosto che su formalistiche imposizioni di legge, che vengono poi largamente superate nei processi normativi reali, se è vero che l'articolo 18 trova applicazione per una cerchia sempre più ristretta di lavoratori e, comunque, nulla può quando una impresa chiude o delocalizza.

Che la riforma Monti-Fornero non piaccia a nessuno non è allora un pregio, ma un grande limite di un intervento di stampo fortemente pubblicistico che comprime il ruolo degli attori di un libero e responsabile sistema di relazioni industriali nella regolazione dei rapporti di lavoro a livello settoriale, territoriale e aziendale. Un ruolo che, pure, era stato recentemente rilanciato dall'articolo 8 del decreto legge n. 138

@ 2012 ADAPT University Press

del 2011 ([10]). La netta opposizione delle parti sociali a un utilizzo, ancorché sperimentale, dell'articolo 8 ha tuttavia consentito al Governo Monti un drastico rilancio sulla riforma del diritto del lavoro. Una sorta di nemesi storica, a ben vedere, degna di una delle più note fiabe di Esopo. Che ha costretto i protagonisti sindacali del rifiuto pregiudiziale all'articolo 8 a subire, in un ristretto lasso di tempo, non solo una energica riforma di un sistema pensionistico sino a pochi mesi prima ritenuto in equilibrio, ma anche una contro-offensiva senza precedenti sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Con il disegno di legge n. 3249 siamo solo a metà del guado. Spetterà ora al Parlamento decidere se procedere sino in fondo, sul versante delle flessibilità in uscita, o se fare, invece, una frettolosa marcia indietro sul fronte delle flessibilità in entrata. Noi abbiamo una unica certezza e cioè che così, se si resta in mezzo al guado, non si andrà da nessuna parte.

([10]) Convertito, con modifiche, nella legge n. 148 del 2011.

«L'articolo 18 vale 200 punti di spread»? In Spagna appena 6

di Francesca Fazio ed Emmanuele Massagli

«La prossima discesa passa, secondo il governo Monti, da un intervento netto e chiaro sul mercato del lavoro compreso l'articolo 18, perché questo può dare il segno della discontinuità e può "regalarci" - stando alle stime dei tecnici al tavolo del lavoro - altri duecento punti di affidabilità, quasi tornando alla situazione pre crisi». Così Roberto Mania su Repubblica la scorsa settimana.

La riforma del mercato del lavoro italiano e, in particolare, l'eventuale cancellazione dell'articolo 18, rappresenta sicuramente un cambiamento importante, in grado di condizionare i mercati; tuttavia, attribuire la discesa di 200 punti base dello spread all'intervento sull'articolo 18 pare eccessivo.

Prima di noi, "il segno della discontinuità" è stato impresso con forza dalla recente riforma del lavoro spagnola ad opera di Rajoy, ma l'effetto sull'andamento dello spread non è nemmeno lontanamente vicino ai 200 punti.

Eppure quello spagnolo è stato un intervento incisivo e particolarmente "aggressivo", come ha ammesso il Ministro dell'Economia De Guindos. Un intervento avvenuto in un contesto simile a quello italiano in termini di rigidità e dualismo nel mercato del lavoro.

---

* Francesca Fazio è ADAPT Research Fellow; Emmanuele Massagli è Presidente di ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

Anche la riforma spagnola segna, in effetti, un "prima" e un "dopo" nel mercato del lavoro del Paese, come affermato dal Ministro del Lavoro Fátima Báñez (cfr. Bollettino Speciale Adapt n.4/2012, *Spagna: al via la riforma del mercato del lavoro*, curato da Lavinia Serrani).
Inoltre, anche la Spagna ha visto aumentare, sebbene meno che in Italia, il differenziale di rendimento tra i propri titoli decennali a 10 anni e quelli tedeschi. E' quindi interessante utilizzare la Spagna come banco di prova e verificare la reazione sul mercato finanziario all'indomani dell'approvazione della riforma.

La reazione immediata dei mercati alla riforma del lavoro spagnola appare tiepida e, lungi dal "regalare duecento punti di affidabilità", riconsegna, all'indomani dell'approvazione, 6 (sei!) miseri punti e, ad oggi, non si è assistito a ulteriori diminuzioni degne di nota.

Sicuramente i mercati finanziari guardano oggi alla Spagna con minore preoccupazione rispetto a novembre dello scorso anno, quando, nei giorni delle elezioni spagnole, lo spread con i titoli decennali tedeschi aveva superato i 450 punti base. L'esito delle elezioni si era poi accompagnato alla percezione di maggiore sicurezza e, quindi, al repentino abbassamento del differenziale che, dopo tre mesi è inferiore di oltre 100 punti, ma pur sempre superiore rispetto al primo semestre del 2011.

Cosa faccia dunque prevedere con tale sicurezza il crollo dello spread italiano-tedesco connesso all'abolizione dell'articolo 18 non è chiaro e nemmeno plausibile nell'entità annunciata.

Il superamento dell'articolo 18 probabilmente determinerebbe un abbassamento nel breve periodo dello spread, comunque già in discesa, poiché i mercati ben accoglierebbero una riforma che, di
fatto, è da loro stessi chiesta all'Italia, oltre che dall'Europa. Più in profondità, però, ciò che sarebbe positivamente valutato dal mercato sarebbe innanzitutto la forza politica del Governo, capace di concludere una riforma mai chiusa in precedenza (se ne parla ormai da oltre dieci anni!). Nel medio-lungo termine il differenziale Btp/Bund può essere garantito non tanto da una riforma singola, pur importante, quanto

dall'equilibrio macroeconomico del Paese, del quale il mercato del lavoro è un ingrediente primario, ma non unico.
In ogni caso, come suggerisce l'esempio spagnolo, attribuire all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori 200 punti di spread è chiedere troppo.
Chi spaccia il superamento dell'articolo 18 come la medicina contro tutti i mali economici mente sapendo di mentire e anche gli indicatori di borsa chiaramente dimostrano la ben più vasta complessità di questo momento italiano ed europeo.

Al di là dei mercati finanziari, l'economia reale impone la maggiore valorizzazione del lavoro e del capitale umano giovanili per ristabilire un percorso di crescita e inclusione.
Le similitudini fra Spagna e Italia continuano su questo fronte. In Spagna il tasso di disoccupazione giovanile è al 48%, in Italia 20 punti percentuali inferiore (28%), ma pur sempre molto preoccupante, soprattutto con riferimento alla disoccupazione relativa: il tasso di disoccupazione giovanile italiano è triplo rispetto a quello adulto. E' quindi comprensibile che il focus delle riforme del lavoro nei due Paesi graviti attorno alla questione giovanile. La risposta spagnola è andata nella direzione di diminuire la disparità fra giovani e adulti nel mercato del lavoro, riducendo il costo del licenziamento; quella italiana farà probabilmente lo stesso, assieme all'introduzione di un contratto unico. L'esperienza tedesca, però, è quella che più di tutte indica la via per la maggiore uguaglianza fra giovani e adulti nel lavoro: la Germania è, infatti, l'unico paese ad avere tassi di disoccupazione giovanile e adulta quasi uguali (rispettivamente l'8% e il 7%). Vale allora la pena, come sottolineato oggi sul Corriere della Sera anche da Alesina e Giavazzi, investire sull'apprendistato a patto che (come in Germania) sia realmente formativo e non volto ad ottenere forza lavoro a basso costo (come invece accade in Italia).

@ 2012 ADAPT University Press

Più Stato e meno mercato

di Emmanuele Massagli

Il disegno di legge AS n. 3249 del 5 aprile 2012 «mira a realizzare un mercato del lavoro dinamico e inclusivo, idoneo a contribuire alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità, ripristinando allo stesso tempo la coerenza tra la flessibilità del lavoro e gli istituti assicurativi», come recita la relazione illustrativa. Sono quindi questi, i parametri attraverso i quali misurare la bontà del progetto. Non è una verifica di breve termine, ma certamente è già possibile fissare qualche prima valutazione circa la coerenza tra risultati attesi e tecniche utilizzate.

La filosofia di fondo dell'intervento è chiara, desumibile anche dalle poche righe riportate: superare l'occupazione di "cattiva" qualità ritarando flessibilità e istituti assicurativi. Superare l'ormai noto dualismo del mercato del lavoro intervenendo sulla flessibilità in entrata e in uscita. La strada scelta è quella di ricondurre il lavoro nell'alveo di un «canale privilegiato» (parole del documento programmatico di fine marzo, che richiamano quell'idea di contratto unico che ha animato il dibattito giuslavoristico degli ultimi anni), contraddistinto da contratto di apprendistato nella fase di ingresso e, a seguire, contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato («contratto dominante» per la relazione illustrativa). La tecnica adottata per ricondurre le tante e variegate forme di lavoro, comunque permesse, nei canoni di questo modello è quella della disincentivazione delle tipologie contrattuali

* Presidente ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

alternative (più che il sostegno normativo/fiscale alla modalità di lavoro prevalente). La compensazione si attua riducendo gli oneri del contratto «dominante» per incentivarne la diffusione e aumentando gli oneri sul lavoro non protetto per ridurne la quantità. Lo "scambio" è tra la minore rigidità del regime di protezione dell'impiego e la penalizzazione della flessibilità in entrata. Le imprese possono licenziare più facilmente, quindi saranno più libere di assumere a tempo indeterminato.

Il modello economico di riferimento sotteso a questa strategia, quand'anche fosse riuscita, è chiaramente quello della medio/grande impresa del secondario. Ciononostante l'osservazione del mercato del lavoro degli ultimi dieci anni abbia dimostrato che la realtà è molto più complessa e multiforme delle teorie economiche largamente condizionata com'è dal lavoro nero e irregolare che va ben oltre il dualismo formale tra stabili e precari. L'intenzione della legge Biagi fu quella di superare il normotipo rigido del solo contratto a tempo indeterminato per interpretare il moderno mercato del lavoro e difendere, in un mercato tanto destrutturato e asfittico, il lavoratore *nella* flessibilità e non *dalla* flessibilità. Questo intervento determina una virata di quasi 180° gradi nelle politiche del lavoro: si afferma l'equazione flessibilità = precarietà, con la certezza che un intervento sulla rigidità in uscita (ma l'articolo 18 è stato solo scalfito, certamente senza stravolgimenti nell'esigenza di certezza delle imprese) basti a incentivare nuova occupazione e convincere le imprese ad assumere.

Beninteso, intervenire nella direzione del contrasto degli abusi è sempre necessario. Giusto penalizzare chi utilizza il contratto a progetto come forma di lavoro meno costosa o chi elude la legislazione sul lavoro dipendente con il ricorso alla partita IVA. Può essere anche condivisa l'imposta eguaglianza

previdenziale delle diverse forme di lavoro, che supera la gerarchizzazione dei contratti, quasi vi fossero modalità di lavoro meno impegnative e meno degne di altre.

Quel che stupisce, però, è la dogmatica convinzione che la legge in generale, e ancor più un intervento di questo genere, possa creare lavoro. È affermato, con una certa *nonchalance* e neanche troppo tra le righe, che il lavoro "atipico" si sia diffuso non tanto per le mutate condizioni economiche complessive, la nuova organizzazione del lavoro, la competizione internazionale, l'eccessivo carico fiscale italiano, quanto per l'opportunismo degli imprenditori, evidentemente giustificati in primo

@ 2012 ADAPT University Press

luogo dalla ricerca del profitto ad ogni costo. I colpevoli della precarietà sono quindi la legge, troppo permissiva, e l'imprenditore, troppo avaro. Si spiega, quindi, nella sfiducia verso gli attori economici il taglio tutt'altro che sussidiario del Ddl.

E' chiaro il limite di questa diagnosi. I dati di inizio mese raccontano un mercato del lavoro in costante peggioramento, con un tasso di disoccupazione complessivo del 9,3% e un tasso di disoccupazione giovanile del 31,9% (oltre 2.500.000 persone). A questi vanno aggiunti i lavoratori del sommerso (almeno 2.900.000 secondo le stime Istat), i lavoratori sospesi per crisi aziendale (più di 550.000), i dispersi della scuola (125.000 circa) e gli scoraggiati che non sono più in cerca di lavoro (1.500.000, ancora Istat). Si tratta di più di 7 milioni di persone.

Come può questo intervento generare nuova occupazione? Dove sono le misure a favore dei giovani? Cosa scoraggia, davvero, le assunzioni?

Il timore è che l'ansia di regolazione dell'occupazione "precaria" abbia messo in secondo piano la prioritaria esigenza di creare occupazione (intervenendo sui fattori di contesto) e si scarichi su chi attualmente ha un contratto di lavoro "flessibile" ma almeno lavora e lo fa in modo regolare versando i contributi. Dopo questo intervento non è difficile prevedere un numero elevato di disdette dei contratti a termine e delle collaborazioni a progetto, certamente con un contestuale aumento percentuale dell'occupazione "di qualità", come da obiettivo, ma con un contemporaneo e corrispondente innalzamento del tasso di disoccupazione. Sfida più difficile, eppure più urgente, sarebbe stata quella di proteggere questi lavoratori atipici, calibrare meglio le possibilità di flessibilità e comprendere quali e quanti lavori sfuggano oramai al modello standard di rapporto lavorativo. Difendere le persone, quindi, nella flessibilità e nei percorsi lavorativi, come si è provato a fare dal "pacchetto Treu" ad oggi. Si è scelto, invece, di intervenire in direzione opposta. Solo a distanza se ne potranno valutare gli effetti, ma non è difficile stimare il saldo occupazionale negativo di questa riforma del lavoro.

Disoccupazione: è record degli ultimi 30 anni

di Francesca Fazio

I dati pubblicati il 31 ottobre da Istat ed Eurostat sul mercato del lavoro sono da film dell'orrore, ma purtroppo non si tratta di scherzi di Halloween.

Anzi proprio dalla patria del "Trick or Treat" arrivano dati in controtendenza che descrivono un mercato del lavoro in miglioramento, con il calo della disoccupazione statunitense nel mese di settembre e il leggero aumento del mese di ottobre, comunque complessivamente in modesta ripresa.

Diverso lo scenario al di là dell'Atlantico.

In Italia, il numero totale di disoccupati ha quasi raggiunto i 2,8 milioni: dato record mai registrato da quando l'Istat rileva le serie storiche trimestrali (1992).

Ma guardando i dati Eurostat, che consentono di andare un po' più indietro nel tempo, si ha la conferma del fatto che il dato di settembre rappresenta un vero primato negativo negli ultimi 30 anni in Italia (Grafico 1). La cifra di 2 milioni e 774 mila disoccupati (dati provvisori e destagionalizzati) rappresenta un record assoluto che non ha eguali dal 1983 (confrontando i mesi di settembre). L'aumento del numero di disoccupati si è tradotto in un incremento del tasso di disoccupazione di 0,2 punti percentuali rispetto ad agosto, portandolo al 10,8%.

Il record negativo del mese di settembre non riguarda però solo l'Italia.

---

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

Allargando lo sguardo all'Europa, in particolare all'Area Euro a 17 paesi, si nota infatti come anche a livello europeo il dato registrato a settembre - 18,49 milioni di disoccupati, corrispondente ad un tasso di disoccupazione del 11,6% - sia il dato più alto mai registrato dal 1995 (Grafico 2).

I bollettini statistici degli ultimi quattro anni ci hanno abituato all'osservazione di tassi di disoccupazione maggiori fra i giovani rispetto agli adulti, un fatto "anatomico" e strutturale che caratterizza gli under 25 nel mercato del lavoro. Siamo anche abituati all'osservazione di aumenti più che proporzionali della disoccupazione giovanile rispetto a quella di qualsiasi altra fascia di età nei periodi di crisi. Tuttavia, l'ultimo dato del mese di settembre è qualcosa di allarmante.

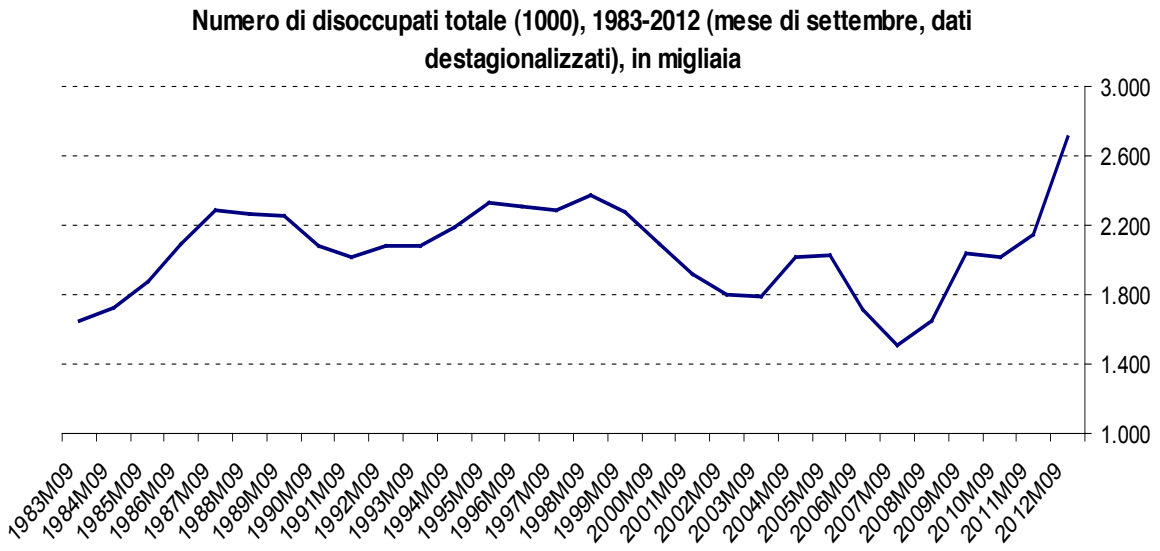
Il tasso di disoccupazione dei 15- 24enni in Italia, ovvero l'incidenza dei disoccupati sul totale di quelli occupati o in cerca, è pari al 35,1%, in aumento di 1,3 punti percentuali rispetto al mese precedente e di 4,7 punti nel confronto tendenziale (ovvero rispetto allo stesso mese dell'anno precedente): si tratta del dato più alto da quando Istat rileva le serie storiche mensili (2004). Spalmato sull'intera popolazione, ovvero considerando tutti i giovani, anche quelli fuori dalla forza lavoro, questo dato supera il 10%: uno su dieci tra i 15 e i 24 anni in Italia è disoccupato.

In valori assoluti i giovani in cerca di lavoro sono 608 mila: anche questo un dato record degli ultimi 10 anni. Per tornare a tali livelli di disoccupazione giovanile bisogna andare a prima del 2003 (grafico 4).

A livello comparato il tasso di disoccupazione giovanile italiano ha risentito del più alto aumento percentuale in termini congiunturali (+3,5% rispetto ad agosto 2012) e uno dei più alti in termini tendenziali (+15.4% rispetto a settembre 2011).

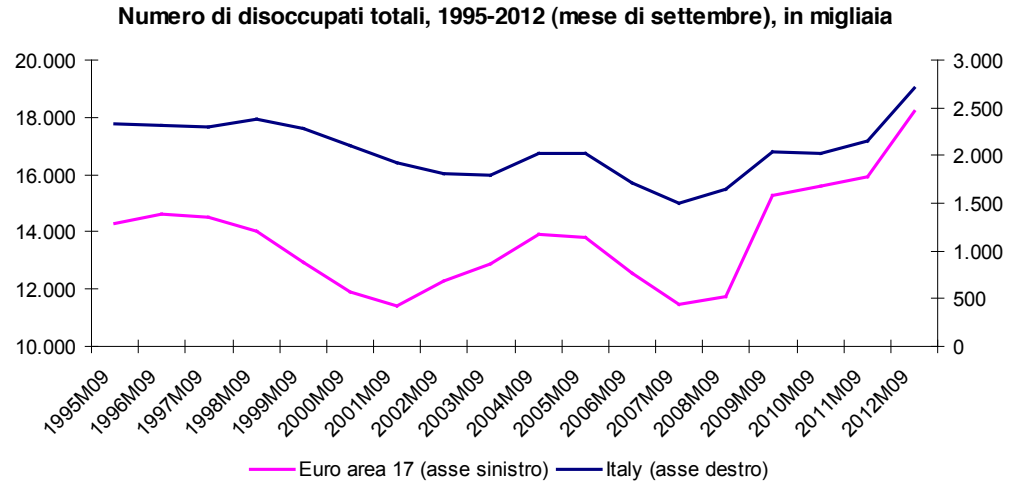
Insomma, se in generale va male, qui va peggio.

Grafico 1



Fonte: Eurostat

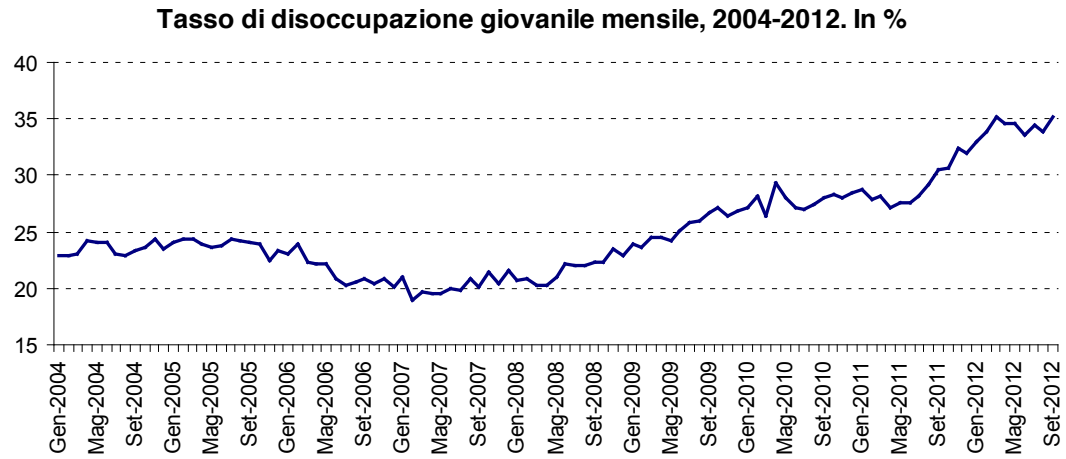
Grafico 2



Fonte: Eurostat

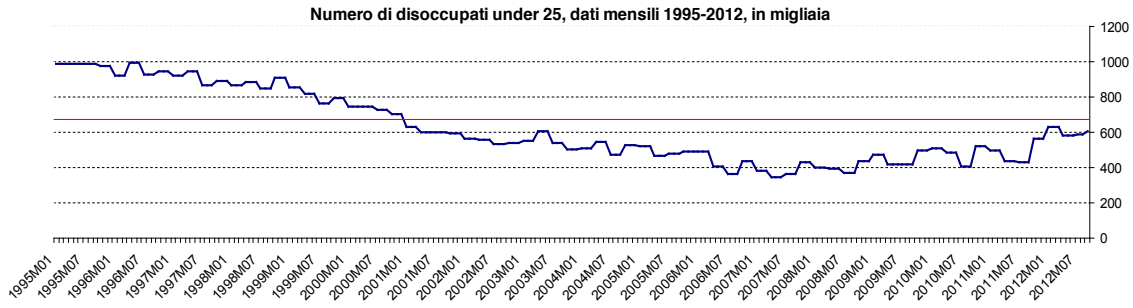
@ 2012 ADAPT University Press

Grafico 3



Fonte: Istat

Grafico 4



Fonte: Eurostat

La riforma del lavoro in una prospettiva di diritto sanzionatorio

di Pierluigi Rausei

1. Le sanzioni come *fil rouge* della riforma.

L'intero impianto della legge in commento, con la proclamata finalità di favorire una evoluzione in ottica inclusiva del mercato del lavoro, si struttura su un disegno sanzionatorio fortemente incisivo e di largo impatto.
Molti possono essere i punti di osservazione del complesso articolato in cui si struttura la riforma, ma senza dubbio, forse anche per la costante ricorrenza in tutti i passaggi normativi, quello del diritto sanzionatorio appare uno degli osservatori più adeguati a comprendere la natura e lo spirito essenziale del progetto legislativo.
Proprio le sanzioni, infatti – sia quelle di tipo amministrativo, ma ancor più quelle civili, nelle forme "negative" (ripristinatorie e risarcitorie) più che in quelle "positive" (interdittive e *astreintes*) –, rappresentano, forse sorprendentemente, una sorta di strumento privilegiato per assicurare la promozione dello sviluppo e della competitività delle imprese e per garantire l'incremento della tutela della occupazione e della stessa occupabilità di inoccupati e disoccupati ([1]).

---

* ADAPT Professional Fellow.
([1]) In questo senso, specificamente, nel § 1 del documento originario approvato dal Governo il 23 marzo 2012.

@ 2012 ADAPT University Press

Uno slancio ricorrente e quasi ossessivo verso gli aspetti sanzionatori contraddistingue, a ben guardare, tutti e quattro gli articoli della legge in commento, soccorrendo ciascuna delle finalità considerate prioritarie, che finiscono per essere individuate quali parametri di intervento più qualificanti della riforma:

– favorire «l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili», ribadendo «il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma comune di rapporto di lavoro» (articolo 1, comma 1, lettera *a*);

– contrastare gli «usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali esistenti» (articolo 1, comma 1, lettera *e*);

– ridistribuire più equamente «le tutele dell'impiego», sia per quanto attiene al contrasto dell'uso «improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali», ma anche per quanto concerne un auspicato adeguamento «alle esigenze del mutato contesto di riferimento» della disciplina dei licenziamenti (articolo 1, comma 1, lettera *c*);

– rendere «più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone» (articolo 1, comma 1, lettera *d*);

– promuovere una «maggiore inclusione delle donne» nel mercato del lavoro (articolo 1, comma 1, lettera *f*);

– favorire le «opportunità di impiego ovvero di tutela del reddito per i lavoratori ultracinquantenni» (articolo 1, comma 1, lettera *g*).

Tuttavia le misure sanzionatorie introdotte non paiono adeguatamente strutturate per traguardare gli obiettivi proposti, né nella prospettiva di garantire effettività a un utilizzo regolare degli strumenti contrattuali, né con riferimento alle dinamiche dei licenziamenti, né relativamente alle tutele dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro (disoccupati e inoccupati, donne e ultracinquantenni, disabili ed extracomunitari).

D'altro canto, l'intervento sanzionatorio nel diritto del lavoro risente di una condizione connaturata a questa branca giuridica che si fonda, come e più del diritto civile nel suo complesso, sull'adempimento di reciproci doveri e diritti derivanti da un accordo consensuale tra le parti del contratto individuale di lavoro, ma anche degli obblighi posti direttamente a carico del datore di lavoro dall'ordinamento.

Tuttavia, nella legge in commento, contrariamente a quanto avvenuto con le riforme precedenti, le sanzioni vengono ritenute l'unico rimedio

efficace per assicurare l'attuazione dei diritti e delle tutele. Nel contesto del provvedimento, infatti, l'intervento sanzionatorio, a fini sia preventivi che repressivi, è considerato sicura garanzia di asseverazione del nuovo quadro regolatorio.

Su questi profili, peraltro, sembrano addensarsi alcune delle ombre più scure dell'odierno disegno riformatore, giacché appartiene a logiche di un passato di cui non si avvertiva alcuna nostalgia (rivelatesi, d'altro canto, obiettivamente fallimentari) ritenere che la sola reazione di tipo sanzionatorio possa assicurare l'effettività e l'efficacia di un impianto normativo.

A ciò, piuttosto, soccorrono tecniche regolative di tipo preventivo, promozionale e pragmatico, volte a orientare i comportamenti delle parti, e in specie di quella datoriale, verso una effettività sostanziale (e non meramente formale) delle norme. Quanto detto, soprattutto in sistemi giuridici ed economici come quello italiano, dove la piaga del lavoro sommerso rappresenta il principale fattore di grave turbativa della competitività delle imprese e di seria limitazione allo sviluppo.

Numerose e diversificate, peraltro, sono le strategie ritenute attuabili, in sede legislativa e amministrativa, nel contrasto al lavoro sommerso, irregolare o in elusione. In ottica sistematica, le differenti azioni strategiche possono essere improntate a tre distinte tipologie di intervento:

– *preventivo-promozionale*: gli organismi ispettivi agiscono in chiave di prevenzione e promozione intervenendo nei confronti delle realtà datoriali per illustrare i contenuti delle più rilevanti novità normative e amministrative e accompagnarle nella adesione genuina al contesto dispositivo obbligatorio;

– *premiale*: il datore di lavoro che emerge o sceglie l'adeguamento al quadro regolatorio riceve, direttamente o indirettamente, vantaggi di tipo economico e finanziario di varia natura;

– *sanzionatorio*: si intensificano le attività ispettive e il datore di lavoro che viene scoperto in uno stato di elusione rispetto agli obblighi normativi diviene destinatario di sanzioni particolarmente onerose e gravi.

Se le più recenti riforme del mercato del lavoro, con particolare riferimento alla legge n. 30/2003, così come attuata dal decreto legislativo n. 276/2003 e dal decreto legislativo n. 124/2004, avevano saputo coniugare con equilibrio e senza pregiudiziali ideologiche tutte e

@ 2012 ADAPT University Press

tre le tipologie di contrasto al sommerso richiamate, guardando alle sanzioni sempre in ottica proporzionale e in prospettiva di dissuasione, la legge in commento, al contrario, sceglie senza titubanze la sola soluzione sanzionatoria, senza attenzione ai criteri di proporzionalità e affidando le finalità dissuasive alle caratteristiche apertamente repressive delle disposizioni.
D'altronde, se non si può omettere di rilevare che quello lavoristico è il ramo del diritto nel quale, più che altrove, è facile evidenziare quanto sia importante, e finanche talora imprescindibile, il rapporto tra precetto (comando/divieto) e sanzione (accertamento e punizione della violazione), ciò che sorprende nella legge in commento è la scelta ideologicamente pregiudiziale, quasi di "sospetto", rispetto alle scelte organizzative del datore di lavoro, ritenute tutte meritevoli di reazioni sanzionatorie nette.

2. Le sanzioni amministrative.

Una delle due opzioni punitive che si riscontrano nel provvedimento è quella relativa alle sanzioni amministrative.
Con richiamo anche esplicito alla legge generale sull'illecito amministrativo, legge n. 689/1981, seppure talora soltanto in termini di compatibilità, la legge n. 92/2012 introduce specifiche sanzioni pecuniarie volte a punire inadempimenti non solo dei datori di lavoro, ma anche di altri soggetti tenuti a cooperare (obbligatoriamente) al nuovo assetto normativo.
L'ambito di applicazione in materia di lavoro e di legislazione sociale delle sanzioni amministrative è oggettivamente circoscritto alle violazioni punite con sanzione pecuniaria, il cui accertamento e la cui contestazione, con conseguente irrogazione delle sanzioni, compete al personale ispettivo e agli organi di vigilanza di cui agli articoli 6 e 13 del decreto legislativo n. 124/2004.

2.1. Contratti di lavoro.

Anzitutto con riguardo ai contratti di lavoro, una specifica sanzione amministrativa (articolo 1, comma 21, lettera *b*) punisce, con immediata

entrata in vigore anche relativamente ai contratti già in corso di esecuzione, il datore di lavoro che fa svolgere prestazioni di lavoro intermittente senza adempiere all'obbligo di preventiva comunicazione. La norma introduce nel corpo dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 276/2003 un nuovo comma 3-*bis*, in base al quale, prima dell'inizio della prestazione lavorativa ovvero di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a trenta giorni del lavoratore intermittente, il datore di lavoro deve darne comunicazione scritta alla competente Direzione territoriale del lavoro, indicandone la durata (mediante sms, fax o posta elettronica, anche non certificata, o ancora con modalità semplificate individuate con apposito decreto interministeriale). Per ciascun lavoratore per il quale sia stata omessa la comunicazione preventiva è prevista una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 400 a euro 2.400 ([2]).
D'altro canto, la sanzione non è ammessa alla procedura di diffida precettiva (di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004) che consente al datore di lavoro che regolarizza la propria posizione antidoverosa di ricevere un trattamento sanzionatorio agevolato per estinguere l'illecito mediante pagamento di una sanzione "ridottissima" pari al minimo edittale.
Inoltre, l'ammontare della sanzione amministrativa appare totalmente incongruo e asistematico rispetto al valore della condotta datoriale: si tratta di una omessa comunicazione, non già di una mancata attivazione di trattamenti sostanziali di tutela. Se raffrontata con inadempimenti del tutto similari, quelli in materia di comunicazioni obbligatorie appunto, salta all'occhio immediatamente la discrasia tra la sanzione amministrativa prevista per quelle violazioni (da 100 a 500 euro, *ex* articolo 19, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003) e quella che si intende irrogare per la mancata comunicazione preventiva dei giorni di effettiva chiamata, con riguardo a ciascun lavoratore interessato.
Una seconda sanzione amministrativa incide sulle tipologie contrattuali: quella prevista dall'articolo 1, comma 35, in materia di tirocini formativi e di orientamento per il soggetto ospitante che ometta di corrispondere al tirocinante una congrua indennità (anche forfetaria) per la prestazione svolta secondo quanto previsto da apposito accordo Stato-regioni. Il

([2]) Per comprendere l'atteggiamento ostinatamente repressivo dell'odierno progetto riformatore basta considerare che nel testo originariamente proposto dal Governo la sanzione amministrativa di che trattasi andava da euro 1.000 a euro 6.000.

@ 2012 ADAPT University Press

trasgressore è punito con una sanzione amministrativa il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito commesso, in misura variabile da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 6.000 euro, conformemente alle previsioni della legge n. 689/1981.
Peraltro la disposizione appare incoerente rispetto all'articolo 1 della stessa legge n. 689/1981 che impone il rispetto del principio di legalità per la previsione di illeciti cui consegua l'applicazione di sanzioni amministrative che la legge in commento affida, in sede precettiva, a un accordo Stato-regioni, del quale non si ha notizia circa lo strumento legislativo di recepimento.
D'altronde, vi è un ulteriore profilo di incoerenza sistematica, giacché in sede di contestazione dell'illecito amministrativo non vi è alcuna possibile variabilità discrezionale delle somme, essendo previsto per legge il pagamento della sanzione nella misura ridotta (nella misura pari al doppio del minimo edittale ovvero a un terzo del massimo, articolo 16 della legge n. 689/1981), mentre solo a seguito di adozione della ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 18 della legge n. 689/1981 la proporzionalità della sanzione può essere garantita applicando i principi di cui all'articolo 11 della medesima legge.

2.2. Ammortizzatori e tutele.

Alla sanzione amministrativa la legge in commento fa richiamo anche con riguardo alla garanzia di acquisire all'erario le somme che contribuiscono alla copertura finanziaria dei costi della riforma per il nuovo sistema di ammortizzatori sociali. Così in base all'articolo 2, comma 49, in tema di maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale sui diritti di imbarco dovuti dai passeggeri degli aeromobili di cui all'articolo 6-*quater*, comma 2, del decreto legge n. 7/2005, convertito dalla legge n. 43/2005, sono puniti con una sanzione amministrativa da euro 2.000 a euro 12.000 i soggetti tenuti alla riscossione (gestori dei servizi aeroportuali) che omettono di effettuare la prescritta comunicazione circa le somme riscosse all'Inps, che la norma stessa individua come competente a effettuare gli accertamenti e irrogare le sanzioni, applicando, in quanto compatibili, le disposizioni della legge n. 689/1981.

Ancora con sanzione pecuniaria, da euro 5.000 a euro 30.000, viene punito, ai sensi dell'articolo 4, comma 23, il datore di lavoro che abusa del foglio firmato in bianco dalla lavoratrice o dal lavoratore al fine di simularne le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro.
Si tratta di una specifica e grave sanzione amministrativa, operante per i fatti che non costituiscono reato, irrogata dalla Direzione territoriale del lavoro competente, alla quale spetta anche l'accertamento della violazione, in applicazione – ma solo «in quanto compatibili» – delle norme di cui alla legge n. 689/1981.

3. Le sanzioni civili.

Le sanzioni civili si presentano tradizionalmente suddivise in una pluralità di variabili applicative, contraddistinte dalla tipologia di intervento e di reazione dell'ordinamento rispetto al comportamento datoriale censurato.
In primo luogo si distinguono in sanzioni "negative", quelle che puniscono un comportamento antidoveroso del datore di lavoro, alla medesima stregua delle sanzioni amministrative, ma su un piano evidentemente differente (ripristinatorie e risarcitorie), e in sanzioni "positive", quelle che inducono un determinato comportamento adesivo al precetto normativo (interdittive, clausole sociali e *astreintes*).
Nella legge in commento rilevano, anzitutto, le finalità di tipo ripristinatorio che caratterizzano le sanzioni civili orientate a ripristinare la situazione soggettiva del lavoratore da tutelare e a reintegrarlo nei suoi diritti lesi illegittimamente: è questa la principale sanzione civile cui insistentemente ricorre l'odierno disegno riformatore sia con riguardo alla disciplina della flessibilità in entrata, sia per quanto attiene alle misure sanzionatorie che interessano i licenziamenti individuali e collettivi.
Trova evidenza anche la sanzione di tipo risarcitorio, quale ristoro per i comportamenti o gli atti lesivi posti in essere dal datore di lavoro, anche qui sia in materia di contratti che in tema di flessibilità in uscita.
Meno rilevante, nella legge in commento, è invece la sanzione civile di tipo interdittivo, caratterizzata da quelle sanzioni comminatorie (*astreintes*) di ispirazione comunitaria, ovvero dalle "clausole sociali" che condizionano taluni benefici al rispetto integrale di specifiche norme di

@ 2012 ADAPT University Press

tutela del lavoro, che invece potrebbero rappresentare davvero una svolta nel sistema sanzionatorio in materia di lavoro.

3.1. *Segue*: ripristinatorie e risarcitorie.

Le sanzioni civili negative sono utilizzate con particolare abbondanza dalla legge in commento.
Anzitutto, con riguardo ai contratti di lavoro, possono annoverarsi tra le sanzioni civili in forma negativa le seguenti misure sanzionatorie:
– articolo 1, comma 9, lettera *f*: nell'inserire il nuovo comma 2-*bis* nell'articolo 5 del decreto legislativo n. 368/2001 per fissare uno specifico "onere" per il datore di lavoro di comunicare preventivamente al centro per l'impiego territorialmente competente, entro la scadenza del termine inizialmente fissato nel contratto a tempo determinato, che il rapporto continuerà oltre tale termine, indicando altresì la durata della prosecuzione, di fatto sancisce la relativa conseguenza sanzionatoria di carattere ripristinatorio, giacché ove il rapporto prosegua senza tale comunicazione, lo stesso non potrà che essere considerato a tempo indeterminato ([3]);
– articolo 1, comma 16, lettera *d*: in tema di apprendistato, interpolando l'articolo 2 del decreto legislativo n. 167/2011, si prevede che gli apprendisti assunti in violazione dei limiti previsti sono considerati lavoratori subordinati a tempo indeterminato dalla data di costituzione del rapporto, stabilendo una sanzione ripristinatoria in forma di presunzione assoluta;
– articolo 1, comma 24: in materia di lavoro a progetto, si interpreta autenticamente l'articolo 69, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003, per sancire che l'individuazione di uno specifico progetto costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, senza il quale si ha la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, stabilendo,

([3]) La previsione specifica di tale comunicazione come "onere" costruisce in capo al datore di lavoro una posizione giuridica soggettiva per la quale egli è tenuto all'adempimento nel proprio specifico interesse, in quanto in mancanza della comunicazione preventiva non si realizza l'effetto giuridico a lui favorevole (vale a dire la facoltà di proseguire il rapporto di lavoro a tempo determinato).

dunque, una ulteriore sanzione ripristinatoria in forma di presunzione assoluta;
– articolo 1, comma 26: in materia di collaborazioni in regime di partita IVA, introducendo il nuovo articolo 69-*bis* del decreto legislativo n. 276/2003, si stabilisce che dette collaborazioni devono essere considerate rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, necessariamente da ricondursi a uno specifico progetto, salvo che sia fornita prova contraria da parte del committente, se ricorrano almeno due dei presupposti espressamente individuati dalla norma, prevedendo quindi una sanzione ripristinatoria in forma di presunzione relativa;
– articolo 1, commi 28 e 30: in materia di associazione in partecipazione con apporto di lavoro, da un lato, interpolando l'articolo 2549 del codice civile, si stabilisce che in caso di violazione del divieto di associare un numero di soggetti superiore a tre (fatta eccezione per parenti e affini) il rapporto con tutti gli associati si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prevedendo quindi una prima sanzione ripristinatoria in forma di presunzione assoluta, dall'altro si prevede che i rapporti instaurati o attuati senza una effettiva partecipazione dell'associato agli utili (dell'impresa o dell'affare) ovvero senza consegna del rendiconto (articolo 2552 del codice civile) si presumono rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, fatta salva la prova contraria, introducendo quindi una sanzione ripristinatoria in forma di presunzione relativa;
In secondo luogo, alle sanzioni ripristinatorie e risarcitorie la legge in commento fa specifico e ampio ricorso in materia di licenziamenti, laddove l'articolo 1, comma 42, nel disciplinare il nuovo regime sanzionatorio per i licenziamenti illegittimi, sulla scorta di una distinzione fra tre differenti tipologie di illegittimità (la natura discriminatoria o il motivo illecito determinante, l'inesistenza del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa nei licenziamenti disciplinari, l'inesistenza del giustificato motivo oggettivo nei licenziamenti per motivi economici), dipana un quadro sanzionatorio di scarsa efficacia e di assoluta complessità, laddove proprio la sanzione ripristinatoria, nella forma della reintegrazione, finisce per avere un ruolo di primissimo piano, seppure mediante un deciso affidamento alla discrezionalità giudiziale.

@ 2012 ADAPT University Press

3.2. *Segue*: interdittive e *astreintes*.

Alle sanzioni interdittive la legge in commento non dedica peculiare attenzione, sebbene rilevino specifiche disposizioni normative che potrebbero, a giusto titolo, essere astrattamente annoverate tra tali sanzioni civili:
– articolo 2, commi 40 e 41: in materia di Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) si prevede la decadenza dalla fruizione delle relative indennità, in presenza di presupposti specificamente individuati, che si realizza a partire dal momento stesso in cui si verifica l'evento che la determina;
– articolo 3, comma 58: in materia di prestazioni e di trattamenti in caso di condanna per terrorismo, mafia e strage, si prevede una apposita sanzione accessoria consistente nella revoca delle prestazioni assistenziali (indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione di invalidità) di cui il condannato risulti titolare;
– articolo 4, commi 40-45: la norma definisce le caratteristiche della offerta di lavoro congrua allo scopo di evidenziare ipotesi di decadenza dai trattamenti di integrazione salariale straordinaria o dagli ammortizzatori sociali che richiedono come requisito lo stato di disoccupazione o inoccupazione.

4. Le sanzioni previdenziali.

Accanto alle sanzioni amministrative e a quelle civili, la legge in commento ricorre anche al regime ordinario delle sanzioni previdenziali, che prevede l'applicazione di apposite sanzioni "civili" a carico del datore di lavoro che abbia omesso o evaso gli obblighi previdenziali, sia nel caso di omissioni contributive rilevabili da denunce o da registrazioni obbligatorie regolarmente effettuate (articolo 116, comma 8, lettera *a*, della legge n. 388/2000), sia in ipotesi di evasione contributiva accertata d'ufficio o consolidatasi oltre un anno dalla scadenza di legge (articolo 116, comma 8, lettera *b*), sia in casi di evasione denunciata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori (articolo 116, comma 8, lettera *b*, ultimo periodo).
In particolare vi sono misure specifiche che attengono all'applicazione delle sanzioni previdenziali:

– articolo 1, comma 42: in materia di licenziamenti si stabilisce che il datore di lavoro può essere condannato al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione, maggiorati degli interessi nella misura legale ma senza applicazione delle sanzioni previdenziali per omessa o ritardata contribuzione;
– articolo 2, comma 47: si prevede che alle somme riscosse mensilmente dai gestori dei servizi aeroportuali e riversate all'Inps si applichino le disposizioni sanzionatorie (e di riscossione) stabilite per i contributi previdenziali obbligatori dall'articolo 116, comma 8, lettera *a*, della legge n. 388/2000;
– articolo 3, comma 25: si stabilisce che per i contributi di finanziamento ai fondi di solidarietà trovano applicazione le disposizioni in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria, anche con riferimento al quadro sanzionatorio.

5. I riflessi della riforma sulle attività ispettive.

Da ultimo, meritano un cenno, sempre sul piano sanzionatorio, anche i riflessi della nuova disciplina e del quadro punitivo sinteticamente richiamato sulle attività ispettive.
Non v'è dubbio, infatti, che le stringenti previsioni in materia di contratti individuali, e con riferimento alla convalida delle dimissioni e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, affidano al personale ispettivo degli uffici territoriali del Ministero del lavoro un ruolo di assoluta primazia.
Anzitutto, con riguardo alle tipologie contrattuali, il nuovo quadro sanzionatorio, costellato di presunzioni assolute e relative, affida agli ispettori del lavoro la potestà di intervenire per un rapido disconoscimento dei rapporti di lavoro instaurati e attuati in violazione dei precetti normativi introdotti dalla legge in commento, con particolare riferimento ai lavori non subordinati (lavoro a progetto, associazione in partecipazione e collaborazioni in regime di partita IVA). Da qui il presumibile incremento del contenzioso derivante dallo svolgimento di attività ispettive miranti alla riqualificazione dei rapporti di lavoro e al differente inquadramento contrattuale di essi.

@ 2012 ADAPT University Press

In secondo luogo, compete agli ispettori del lavoro operare la convalida degli atti risolutivi dei rapporti di lavoro diversi dal licenziamento (dimissioni e risoluzione consensuale), a contrasto del fenomeno delle dimissioni "in bianco" ([4]), anche al fine di valutarne l'eventuale nullità. Il personale ispettivo – oltre a irrogare la specifica sanzione prevista per le dimissioni "in bianco" ove sussistano i presupposti (articolo 4, comma 23) – potrà rimuovere l'indebita cesura del rapporto di lavoro, ricostruendo il vincolo lavorativo senza soluzione di continuità. Per quanto l'attività di vigilanza non possa spingersi ad anticipare gli esiti processuali di una tutela di garanzie che l'ordinamento riconosce valutabili esclusivamente dal giudice, tuttavia non si può omettere di segnalare che la vigilanza in materia di lavoro deve propriamente assicurare il rispetto integrale delle norme poste a tutela del lavoro ([5]).

6. Nota bibliografica.

Sul rapporto tra precetto e sanzione nel diritto del lavoro si vedano: A. De Felice, *Sanzioni civili e rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; Id., *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, Esi, Napoli, 2003.
Con riguardo a un'analisi complessiva del sistema sanzionatorio in materia di lavoro si rinvia a P. Rausei, *Illeciti e sanzioni*, Ipsoa, Milano, 2011.
Sulla attività ispettiva si vedano i contributi raccolti in C.L. Monticelli, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, Milano, 2004; nonché P. Rausei, *Ispezioni del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009.

([4]) D'altra parte, rimane in ogni caso sullo sfondo, oggi come ieri (ai tempi della l. n. 188/2007 poi abrogata), la difficoltà obiettiva di garantire una tutela effettiva al lavoratore e alla lavoratrice in posizione di subalternità e di debolezza, con l'aggravio di una procedura inutilmente pesante su un piano burocratico di regolazione dei rapporti di lavoro, antitetica rispetto alle logiche comunitarie di semplificazione degli oneri amministrativi e gestionali, che grava enormemente sui datori di lavoro coscienziosi, ma di certo non sui "disonesti".
([5]) Ne consegue, pertanto, che la declaratoria di nullità delle dimissioni o della risoluzione consensuale potrà comportare l'applicabilità della procedura di diffida accertativa (art. 12 del d.lgs. n. 124/2004) per il recupero dei crediti pecuniari maturati a favore della lavoratrice o del lavoratore.

Arbitro o giocatore

di Giancarlo Neri

"...Sono convinto che si arriverà ad un risultato di cui si potranno riconoscere i meriti e la validità, perché era una riforma da fare. Naturalmente ci sono posizioni anche contrastanti. Non credo che si stanno per aprire le porte ad una valanga di licenziamenti facili sulla base dell'articolo 18, perché bisogna anche sapere a che cosa si riferisce l'articolo 18...." (http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Video&key=2221&vKey=2108&fVideo=1)

Ad esprimere queste opinioni non è un comune cittadino, né un rappresentante del popolo, né tanto meno un sindacalista. Sono solo alcune delle ultime esternazioni pubbliche del Presidente della Repubblica sulla recentissima proposta di riforma del mercato del lavoro. Egli è intervenuto a più riprese nel dibattito riguardante questo tema entrando nel merito della questione fino al punto di affrontare, apertis verbis, il delicatissimo tema dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, addirittura prima dell'inizio della discussione parlamentare.

Una domanda sorge allora spontanea. Fino a che punto può arrivare il potere di esternazione del Presidente di una Repubblica parlamentare quale quella italiana? L'unico limite esplicito che fissa la Costituzione è quello dell'art. 90 che prevede l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni,

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Adapt – CQIA Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

tranne che per alto tradimento e per attentato alla Costituzione stessa. Sembrerebbe allora ovvio rispondere che l'attuale inquilino del Quirinale abbia correttamente espresso una propria opinione legittimato non solo dal quasi invalicabile limite del predetto articolo, ma anche dal più generale diritto previsto dall' art. 21 della Costituzione: quello alla libera manifestazione del pensiero.

A ben vedere, tuttavia, la risposta non è così scontata e ragionevoli dubbi dovrebbero assalire noi liberi cittadini, ma soprattutto gli esperti della materia (costituzionalisti in primis). Noi che esperti del settore non siamo, ci poniamo alcune domande sulla questione partendo da un dato di buon senso. Il diritto alla libera manifestazione del proprio pensiero sancito all'art. 21 della Costituzione non ha niente a che vedere con un Presidente della Repubblica che interviene pubblicamente in televisione esternando davanti a milioni di persone il suo pensiero. In questo caso egli parla senz'altro da prima carica dello Stato e non da privato cittadino, posto che, in ogni caso, un organo monocratico sarebbe difficilmente scindibile in una sorta di giano bifronte composto da due facce (uomo pubblico e comune cittadino) in un corpo solo.

Dall'altra parte come non negare che con la previsione dell'unico limite dell'art. 90 i costituenti stessi abbiano voluto configurare un sistema aperto in cui lo stesso Capo dello Stato si autoregolamenti in base alla sua sensibilità e alla modalità di concepire il proprio ruolo.

Tuttavia, giova ricordare che il Presidente della Repubblica è garante di tutti i cittadini e rappresenta l'unità nazionale. D'altronde la stessa Costituzione non prevede alcun potere presidenziale di esternazione diverso da quelli formali che si esercitano attraverso i messaggi al Parlamento (artt. 74 e 87 cpv.)

Nel commentare in maniera così esplicita la proposta di riforma del mercato del lavoro egli non ha forse espresso un giudizio politico sulla questione arrivando addirittura a prefigurare gli esiti della riforma medesima? Non è possibile che, dato il ruolo che riveste, l'indubbia autorevolezza e l'elevatissimo consenso di cui gode, quei giudizi finiscano per influenzare non solo l'opinione pubblica, ma soprattutto la discussione parlamentare che deve ancora iniziare? Nel prendere così spesso posizione, in modo particolare sui temi del lavoro, la sua voce non rischia di avvicinarsi troppo a quella di un qualsiasi rappresentante del popolo? Opinioni espresse con una certa

frequenza sullo stesso argomento non potrebbero arrivare a sovrapporsi a quelle di un qualsivoglia uomo politico facendo perdere quell'alone di sacralità e di imparzialità che dovrebbero sempre possedere? Non c'è il pericolo che il Capo dello Stato da arbitro imparziale e neutrale possa invece diventare pugile della contesa imbracciando i guantoni dell'agone politico? Proviamo a chiudere gli occhi e a rispondere a queste domande ascoltando le sue esternazioni, ma fingendo di non sapere da chi provengano.

Da queste continue prese di posizione qualche commentatore più malizioso potrebbe addirittura prendere le mosse per avanzare l'ipotesi che con gli anni il sistema si stia trasformando di fatto, a costituzione invariata, in una Repubblica presidenziale. E' uno degli interrogativi che lasciamo insieme agli altri ai nostri 24 lettori, sperando che tra di essi vi sia qualche costituzionalista in grado di illuminare sulla vicenda il grande pubblico e non solo quello degli addetti ai lavori delle riviste ultraspecializzate.

Molteplici dubbi, un'unica certezza: se non ci devono essere totem nell'affrontare la riforma del mercato del lavoro, nemmeno la figura del Presidente della Repubblica può più essere considerata un tabù o peggio ancora una reliquia sacra ed intoccabile. Parliamone e facciamolo rammentando alcune parole forse leggermente datate, ma sicuramente autorevoli: "Quando la Carta costituzionale ha voluto dar voce al Presidente della Repubblica, ha previsto il diritto di messaggio alle Camere. Il colloquio diretto del Capo dello Stato con il popolo non è previsto. Si può dire che non vi è norma che lo impedisca o lo condanni, ma non è previsto, soprattutto perché è un colloquio che finirebbe per passare sopra il Parlamento, con il quale invece è costituzionale il colloquio del messaggio" (Oscar Luigi Scalfaro 1991).

@ 2012 ADAPT University Press

Riforma lavoro: si doveva fare di più e meglio

di Paolo Stern

È entrata in vigore la riforma del mercato del lavoro Fornero. La professoressa sicuramente verrà ricordata per questo nei prossimi anni. Tanto basta per i miei personali e più sinceri complimenti.
Complimenti in primo luogo per il decisionismo che ha dimostrato. Ha ascoltato (poco a dire il vero) gli operatori, le parti sociali, dopo di che ha staccato audio e video ed ha operato. Nelle segrete stanze con i suoi più fidi consiglieri ha dato in pasto alle Camere un documento completo che ha fatto arrabbiare tutti. Quindi, bene. È così che la politica deve fare. Ascoltare ma poi agire, autonomamente agire. Senza farsi impallinare nel tiro al piccione dei veti incrociati. Ottimo. Da tecnico ha dato una grande lezione a tanti politici.
Complimenti poi perché si è assunta personalmente responsabilità importanti. Senza remore né timori reverenziali ha sfidato paludate resistenze corporative. Ha alzato il suo indice professorale elargendo lezioni a chi diceva che faceva boiate ed a chi la paragonava al capo di uno squadrone della morte sudamericano.
Complimenti infine perché ha infranto il tabù. Il piombo delle BR aveva bloccato per anni l'anelito riformista ed anche il Ministro che l'ha preceduta non era riuscito nell'intento. Lei ce l'ha fatta. Ha spezzato la catena dell'articolo 18. Per carità, nulla di stravolgente, il bilancino, più che lo spirito riformista, ha mosso la sua mano nello scrivere il testo. Un

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

bilancino che ha tenuto conto di quanto realisticamente oggi fattibile. Bene, un primo passo avanti, ci sarà tempo (speriamo!) per migliorarlo.
E però entrando nel merito del documento i miei complimenti faticano a proseguire. Anzi più o meno si fermano al primo comma dell'articolo 1.
Condivido poco dei contenuti della manovra e spero sinceramente di sbagliare quando pronostico una fuga verso l'estero di alcune attività (le più facilmente delocalizzabili tipo i call center) e verso il nero di alcune tra le imprese più piccole. Il 90% delle imprese italiane ha meno di 10 dipendenti, a loro dell'articolo 18 non è mai interessato nulla. E quindi? Cosa troviamo nella riforma per aiutare le centinaia di migliaia di micro imprese in un momento terribile come questo? Niente. Per loro non c'è nulla. Quando si tratteggiano nuove flessibilità spesso si ricorre a percentuali così basse rispetto al numero dell'organico che di fatto per i "piccoli" non se ne fa nulla.
Si è cercato di dare un freno alla precarietà che strozza il futuro dei nostri ragazzi. Chi non potrebbe plaudire a ciò (e infatti le ho detto che sottoscrivo il comma 1 dell'art. 1). C'è da chiedersi però con quali strumenti si voglia raggiungere l'obiettivo. Si è inteso difendere i nostri giovani, ed anche i meno giovani, in un mercato flessibile, insegnando loro che il lavoro è fatica, impegno, formazione (in latino labor significa proprio fatica), rendendoli capaci di competere proteggendoli con sostegni sociali che riescano ad attenuare le inevitabili cadute di percorso? Non mi sembra. Mi sembra che abbiamo agito sotto la spinta di una antropologia negativa che dipinge le imprese come bande di briganti dalle quali è necessario essere protetti. Protezione dunque dalle imprese e dalla flessibilità e non cooperazione con le imprese, partecipazione nelle imprese e quindi protezioni nella flessibilità: questo è lo scenario che esce dalla riforma. Esagero? Forse ma non saprei proprio come leggere, per esempio, la manovra sui contratti a chiamata (da oggi dimenticare un sms in un rapporto di lavoro regolarmente denunciato potrà costare 2.400,00 euro). O come leggere il remake delle disposizioni volute dall'ex ministro Damiano sulle dimissioni. Da oggi dimettersi sarà una corsa ad ostacoli. Certo c'era da proteggere lavoratori e lavoratrici dalle "dimissioni in bianco". Un fenomeno deprecabile ma molto, molto limitato. Abbiamo sparato ad un cardellino con un bazooka. È la solita antropologia negativa che si evidenzia. Una presunzione di colpevolezza verso tutte le imprese che proprio non fa bene né ai lavoratori né all'economia produttiva. Sarebbe bastato, se proprio bisognava battere un

@ 2012 ADAPT University Press

colpo sull'argomento, inserire l'obbligo della data scritta di pugno dal lavoratore sulla lettera di dimissioni unitamente alla sua firma oppure definire una sorta di diritto di ripensamento di 24 ore dalla consegna delle dimissioni per scongiurare abusi. Invece no, si è costruito un meccanismo pesante e burocratico che determinerà infiniti problemi applicativi. Questo è certo.

E poi, da una professoressa di materie giuridiche non me lo sarei aspettato. Per disciplinare il nuovo articolo 18 sono state impiegate oltre 2.500 parole. È stato utilizzato un numero infinito di aggettivi e avverbi per disciplinare una qualsivoglia attività. Mi spiego meglio. Un fatto o c'è o non c'è. Cosa significa che un fatto sia "manifestamente esistente o inesistente" per calibrare le conseguenze di un licenziamento? Perché, per esempio, per derogare a taluni limiti del contratto a termine bisogna che esistano situazioni dipendenti «…dall'avvio di una **nuova** attività; dal lancio di un prodotto o di un servizio **innovativo**; dall'implementazione di un **rilevante** cambiamento tecnologico; dalla fase supplementare di un **significativo** progetto di ricerca e sviluppo; dal rinnovo o dalla proroga di una commessa **consistente**»**.** Chi stabilirà se la commessa sia consistente o meno? Lo sappiamo tutti: colui che interpreta la legge. Il giudice. Ecco, appunto. Gli aggettivi hanno il contenzioso in tasca.

E poi il meccanismo delle presunzioni, assolute o relative che siano, delle quali è infarcito il ricorso alle flessibilità in entrata è mortificante per la sostanzialità dei rapporti. Ancora una volta presumo che tu imprenditore stia barando e perciò dovrai dimostrare il contrario. Così è per le partite IVA o per i co.co.pro. La riforma ha aperto le porte a quella "subordinazione economica" che anima il dibattito suoi "nuovi lavori". Interessante e innovativo l'approccio ma devastante la conclusione. Per i rimbalzi di presunzione, per esempio, un rapporto genuinamente di lavoro autonomo può essere convertito in rapporto di lavoro subordinato basandosi sulla marginalità economica dello stesso. Giusto usciamo dall'anacronistico dualismo autonomo / dipendente. Apriamo a quello statuto dei lavori di cui si sente un reale bisogno, ma non convertiamo con un trabocchetto giuridico un rapporto di lavoro autonomo in subordinato mantenendo inalterato in sistema sostanziale. Insomma un conto è la subordinazione economica altro quella giuridica.

In ultimo, la certificazione dei contratti di lavoro. Sì, quello strumento che il professor Biagi aveva lanciato nel nostro ordinamento e che il Ministro Sacconi aveva cercato di spingere con il collegato lavoro. Nella

legge 92 non ve ne è traccia. Eppure quello sì che sarebbe un sentiero da battere, da ampliare. Le parti adeguatamente assistite possono aprirsi alla flessibilità senza mai cadere nella precarietà contrattuale e nell'elusività di fittizi rapporti atipici.
Peccato. Le notevoli capacità ed il piglio decisionista della professoressa alla guida del Dicastero lavoro mi avevano fatto sperare in un colpo d'ala. Peccato. Mi auguro proprio che la mia analisi sia sbagliata. Me lo auguro ma non lo credo.

@ 2012 ADAPT University Press

Chi paga la riforma del lavoro?

di Silvio Moretti e Andrea Stoccoro

Le cattive notizie che giungono sull'andamento del negoziato sulla riforma del mercato del lavoro, non lasciano presagire nulla di buono per le imprese del settore turismo. A pesare sono gli alti costi per finanziare il sistema dei nuovi ammortizzatori sociali e le penalizzazioni sul versante della flessibilità in entrata, soprattutto per quanto riguarda i contratti a termine. C'è il rischio che la "paccata" di cui ha parlato il ministro Fornero sia in realtà una sonora sberla a imprese e consumatori costrette a tirar fuori i soldi che lo Stato non riesce a reperire. Il primo nodo da sciogliere è quello riguardante le "risorse" destinate ai nuovi ammortizzatori sociali. Per queste aziende, ed in particolare per le PMI, sarebbe inaccettabile sopportare oneri così pesanti pari ad un aumento del costo del lavoro di circa 3 punti percentuali. Al contrario le risorse aggiuntive per allargare le tutele degli ammortizzatori sociali potrebbero essere compensate con una riduzione delle tariffe INAIL e malattia, gestioni in forte avanzo da molti anni. Senza considerare che nel periodo di crisi attuale sia stato soprattutto il settore industriale ad utilizzare di ammortizzatori sociali, ordinari e in deroga (39% rispetto a tutti gli altri settori). Diversamente, le aziende rappresentate da Rete imprese hanno risposto alla crisi con il modello della "sussidiarietà", con la bilateralità,

* Silvio Moretti è Direttore dell'area relazioni sindacali, previdenziali e formazione FIPE di Confcommercio; Andrea Stoccoro, è dottorando della Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

che ha permesso di sostituire l'assenza degli ammortizzatori sociali ordinari senza pesare sulle casse dello stato. A spaventare le imprese del settore oltre alla previsione di un maggiore costo del lavoro si aggiungono le penalizzazioni sul versante della flessibilità in entrata. Il governo pensa di intervenire sia con un aumento dei contributi sociali per i lavoratori flessibili sia con l'introduzione di ulteriori oneri burocratici di comunicazione amministrativa al momento dell'attivazione o della riconferma. Un aumento dei contributi dello stesso contratto a tempo determinato, connaturato, in larga parte, all'attività del settore turismo sia nella dimensione dell'attività stagionale sia per soddisfare le punte di attività, rischia di far lievitare i prezzi dei servizi erogati, con evidenti ripercussioni sui consumi, e di gettare una luce fosca sul mantenimento e la crescita occupazionale per tutto il settore. Misura quest'ultima già sperimentata dai precedenti governi che non ha prodotto alcun effetto positivo sulla cosiddetta "precarietà". Rischia di non produrre alcun effetto positivo pure il sacrificio, sostenuto da alcune Organizzazioni sindacali dei lavoratori, di tutte quelle tipologie (lavoro a chiamata, voucher ecc.) che hanno consentito di regolarizzare vecchi e nuovi modi di lavorare altrimenti destinati al sommerso e alla clandestinità. Rendere la flessibilità più costosa per le imprese che lavorano nel turismo significa vanificare tutti gli sforzi finora sostenuti per tenere in perfetto equilibrio un sistema che si è consolidato, scaricando sulle imprese del turismo le colpe delle imprese industriali che hanno abusato degli strumenti della flessibilità. Curioso e preoccupante, anche, il silenzio assordante delle organizzazioni sindacali che pur avendo condiviso i percorsi contrattuali che hanno consentito al sistema di crescere e progredire non sembrano sostenere le preoccupazioni delle imprese del settore. Nonostante gli sforzi che Confcommercio, e Rete Imprese Italia, stanno facendo per evidenziare le specificità dei settori loro rappresentati, il Governo appare insensibile ad ogni sollecitazione e risoluto nel voler procedere entro i termini che si è assegnato. Se la trattativa sulla riforma del mercato del lavoro non dovesse prendere la piega giusta l'abbandono del tavolo delle trattative e la possibilità di disdire i contratti saranno misure che il settore prenderà in considerazione. Misure necessarie per contrastare un progetto di riforma devastante per il settore, con la speranza che questa posizione possa riaffermare il diritto di contribuire nelle scelte che ci riguardano, nell'interesse di migliaia di imprese e lavoratori del turismo, ovviamente, ma anche di un Paese che è stufo di essere condizionato da

@ 2012 ADAPT University Press

settori dell'economia che hanno certamente dato, ma anche ricevuto, e spesso in misura maggiore rispetto al contributo offerto.

Il futuro dei *call centre* dopo la riforma Monti-Fornero tra delocalizzazioni e fuga nel sommerso

di Gabriele Gamberini e Flavia Pasquini

Lo squillo del telefono rompe il silenzio e guasta la concentrazione. Sul *display* appare la scritta "fuori area". Rispondiamo comunque. Un paio di secondi di silenzio, nei quali si perde il nostro "pronto". Poi una serie di rumori indistinti che fanno da sottofondo a una voce cordiale che tenta di offrire una promozione. Un garbato declino e riattacchiamo. Un episodio come tanti. Se non fosse per quella voce, con spiccato accento dell'Est Europa. Ci tornano così alla mente le immagini del film di Danny Boyle "*The Millionaire*" e i bui stanzoni di Mumbai in cui giovani indiani svolgevano servizi di *call centre* per conto di società attive sul mercato anglofono. Molti spettatori rimasero stupiti da un *outsourcing* così estremo. Senza capire però come esso fosse la risposta quasi inevitabile alla fame di lavoro del popoloso Paese emergente, posta la sua identità di lingua con alcune delle prime economie mondiali. Similmente, alcune grandi imprese, italiane e straniere, hanno già provveduto a sottrarre agli imprenditori italiani alcuni servizi di *call centre* per ascoltare le suadenti sirene dell'Est. Il *gap* linguistico, a quanto pare, è facilmente superabile. Ma Neri Parenti non è Danny Boyle. Così come l'Italia non è il Regno Unito o gli Stati Uniti e, soprattutto, la Romania e l'Albania non sono

* Gabriele Gamberini è ADAPT Research Fellow; Flavia Pasquini è ADAPT Senior Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

l'India. Non è però da escludere che, da parte di qualcuno, venga addirittura encomiata l'impresa che "fugge" investendo all'estero, con la convinzione che essa porti con sé anche il "precariato" che caratterizza alcune realtà lavorative. Ergo, ben venga se il "nemico" se ne va e libera dal giogo i collaboratori a progetto sottopagati rinchiusi nei *call centre*. Ove ci si voglia invece astenere dalla mera propaganda, ci si può invece ben rendere conto che il vero nemico resta, e anzi si rafforza: i dati Istat di marzo 2012 fotografano la disoccupazione in Italia al 9,8%, il livello più alto da gennaio 2004, inizio delle serie storiche mensili; il tasso di disoccupazione tra i giovani (15 – 24 anni) si attesta al 35,9%, ma per le ragazze al sud si impenna fino al 49,2%. L'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo) ha esposto, nel "Rapporto sul mondo del lavoro 2012", dati che fotografano un tasso di disoccupazione nel quarto trimestre 2011 pari al 9,7%, con la precisazione che «tuttavia il tasso reale di disoccupazione potrebbe risultare superiore, poiché ai quasi 2,1 milioni di disoccupati si aggiungono 250.000 lavoratori in cassa integrazione». Il settore dei *call centre* (qui richiamato in termini generici, anche se sarebbe opportuno distinguere chi fornisce servizi *in bound* rispetto a chi lavora prevalentemente o esclusivamente in *out bound*: i primi, infatti, sono già "scappati" in massa in Romania, i secondi si stanno semplicemente organizzando per farlo) è una realtà importante soprattutto in alcune aree economicamente depresse del nostro Paese, in quanto fornisce opportunità di lavoro, sebbene non subordinato e a tempo indeterminato, in luoghi in cui, da molto tempo ormai, le imprese "tradizionali" hanno smesso di investire. Quindi, pur intendendo qui stigmatizzare le distorsioni delle forme di flessibilità in entrata altrimenti legittime, non sembra ammissibile accettare inermi che le imprese lascino il Paese (in controtendenza, peraltro, si vedano le recenti scelte di IKEA, che ci si auspica fungano da traino per altri gruppi stranieri). Le norme proposte dal Governo nel ddl n. 3249/2012 sembrano però concentrarsi solo sulla lotta al demone della "flessibilità cattiva" (leggasi "precariato"), senza preoccuparsi, invece, di ciò che potrebbe accadere in termini concreti il giorno successivo alla loro entrata in vigore. Significative sul punto sono le parole di Alberto Zunino, direttore di Assocontact – l'associazione nazionale dei *contact centre* in *outsourcing* – che, in una intervista rilasciata a Il Sole 24 Ore (lunedì 23 aprile 2012, n. 112, p. 8), ha dichiarato che «se la riforma passasse così com'è, è difficile pensare che per l'*outbound* non ci si sposti verso la Romania. Ci sono almeno 30

mila posti di lavoro in bilico», evocando poi lo spettro più temibile quando ha affermato che «si rischia di cancellare tutto il lavoro a progetto. Peraltro non sostituendolo, perché l'attività di *outbound* non si confà al lavoro a tempo indeterminato». Che ne sarà quindi di coloro ai quali non verrà rinnovato il contratto a progetto – in quanto paradossalmente troppo rigido e foriero di contenzioso – e al tempo stesso non verrà offerto nessun contratto di lavoro subordinato? Combattere la "flessibilità cattiva" con queste armi porterà probabilmente ad un ulteriore aumento della disoccupazione e ad un ritorno massiccio al lavoro nero o grigio, contro cui gran parte dell'impianto della legge Biagi era stato costruito. Sarebbe così auspicabile che nel ddl n. 3249/2012 venissero introdotti correttivi maggiormente utili per l'eliminazione degli usi distorti del contratto a progetto, senza tuttavia renderlo di fatto inutilizzabile. Non si può infatti sostenere che tale fattispecie contrattuale sia "pericolosa" di per sé e che, pertanto, per evitare che ne venga fatto un uso fraudolento, sia necessario limitarla il più possibile. Più corretto pare invece ritenere che maggiormente "pericolose" siano alcune attività, in quanto spesso regolate con l'utilizzo improprio di fattispecie contrattuali flessibili, quali il contratto a progetto. Pertanto, sempre ragionando sul concetto di "pericolosità", si potrebbe proporre una soluzione *de jure condendo*: così come l'art. 2, comma 1, punto c) del D.P.R. n. 177/2011 prevede che negli ambienti sospetti di inquinamento o confinati possa operare personale con tipologie contrattuali differenti rispetto al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma a condizione che i relativi contratti siano stati preventivamente certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. n. 276/2003, potrebbe essere ipotizzabile analoga soluzione, *mutatis mutandis*, anche nelle attività o nei settori "pericolosi" per l'applicazione del contratto a progetto. Tali aree potrebbero essere circoscritte direttamente dalle parti sociali, all'interno degli accordi interconfederali, o, in maniera più rapida, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali tramite decreto, eventualmente modificabile dai medesimi accordi successivamente raggiunti. In tal modo si supererebbe la presunzione per cui «il progetto non può comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi», ponendosi in una prospettiva più pragmatica, volta a valorizzare il condiviso orientamento della Suprema Corte secondo cui qualsiasi attività umana economicamente rilevante può essere regolata sia da un contratto di lavoro subordinato, sia da un

@ 2012 ADAPT University Press

contratto di lavoro autonomo, a seconda delle modalità del suo svolgimento (cfr., tra le altre, Cass., 11 febbraio 2004, n. 2622). Detta soluzione potrebbe portare, tra l'altro, anche ad una selezione delle imprese virtuose idonee ad operare in settori "pericolosi", escludendo così dal mercato gli imprenditori che utilizzano il contratto a progetto in maniera distorta. Parti sociali e commissioni di certificazione potrebbero poi risultare particolarmente utili anche per chiarire la portata della nuova previsione in tema del recesso nel contratto a progetto, tratteggiata nell'art. 8, comma 1, punto d) del richiamato ddl. La facoltà per il committente di «recedere prima della scadenza del termine» qualora vi siano «profili di inidoneità professionale del collaboratore tali da rendere impossibile la realizzazione del progetto» sembra infatti esistere solo in potenza, risultandone inafferrabile il contenuto concreto. Per rendere la norma applicabile, senza rischiare contenziosi, potrebbe quindi essere opportuna una tipizzazione delle clausole specificanti le ipotesi di inidoneità professionale in accordi collettivi o anche nei contratti individuali, previa certificazione ad opera delle suddette commissioni. E' qui poi il caso di rilevare la difficoltà di comprendere quando «l'attività del collaboratore sia svolta con modalità analoghe a quella svolta dai lavoratori dipendenti dell'impresa committente». Una locuzione del genere, a cui peraltro viene ricollegata la presunzione di subordinazione, pare infatti prestarsi in maniera eccessiva all'arbitrio dell'interprete. L'incertezza potrebbe tuttavia essere ridotta ove si precisasse che tali «modalità analoghe» dovranno essere valutate – come tra l'altro già avvenuto in giurisprudenza – riguardo al luogo e all'orario di esecuzione della prestazione, oltre che alle modalità di determinazione del corrispettivo e ai poteri concretamente esercitati dal committente sui collaboratori. Previsioni di tale tenore (unite ad altre di carattere maggiormente sistematico già anticipate nei contributi di G. Bubola, F. Pasquini, *Il tramonto delle collaborazioni a programma... ma anche di quelle a progetto?*; G. Gamberini, C. Porro, R. Scolastici, *Pochi progetti per il futuro*; D. Venturi, *Le partite Iva tra presunzioni legali e nuovo regime sanzionatorio*; pubblicati in M. Tiraboschi, P. Rausei (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, *Adapt University Press*, consultabile al sito *www.adapt.it*) potrebbero certamente contribuire ad un generale miglioramento delle condizioni di lavoro dei collaboratori a progetto.

Sempre al fine di ridurre gli abusi si potrebbe anche valutare l'introduzione nell'ordinamento di una misura volta a far sì che, tenuto conto della professionalità necessaria per lo svolgimento delle attività a progetto, i collaboratori non possano percepire un compenso, calcolato su base annua, inferiore ad una determinata cifra. In tal modo si potrebbe evitare che in alcuni settori, come ad esempio quello dei *call centre*, operino anche imprenditori che, per riuscire ad aggiudicarsi le gare d'appalto, speculino sul costo del lavoro. Sul punto si saluta pertanto con favore un emendamento di tale tenore già presentato al ddl n. 3249/2012. Ad una più attenta analisi della realtà economica così come sopra tratteggiata ci si accorge, però, che tale apprezzamento può essere confermato soltanto in astratto. Con riferimento alla possibilità che molti *call centre* spostino la propria attività in Paesi in cui il costo del lavoro è decisamente più basso rispetto all'Italia, infatti, una disposizione del genere potrebbe avere addirittura l'effetto di favorire la "fuga". Inoltre, un vincolo quantitativo così rigido potrebbe risultare in concreto incompatibile con un principio da sempre alla base delle collaborazioni coordinate e continuative, in virtù del quale il compenso deve essere parametrato al risultato raggiunto, indipendentemente dal tempo impiegato nello svolgimento della prestazione, e quindi secondo una variabile anche qualitativa. Sarebbe allora auspicabile che chi è chiamato ad esprimere il proprio parere si soffermi a riflettere sugli effetti che l'approvazione di un modello di flessibilità in entrata così come attualmente previsto – ed eventualmente emendato – potrebbe comportare. Sarebbe infatti gravissimo se, rifugiandosi dietro la finta ideologia della lotta al precariato, si approvasse una riforma non solo non idonea a creare nuova occupazione, ma addirittura in grado di eliminare parte di quella esistente, che, ove non venisse trasferita all'estero, potrebbe quanto meno rimanere bloccata nel ben noto vicolo cieco del lavoro nero.

@ 2012 ADAPT University Press

La cultura non rientra nei progetti della riforma

di Emmanuele Massagli

Il passare del tempo e l'affievolirsi dell'attenzione mediatica hanno aiutato una più completa e analitica lettura del disegno di legge n. 3249 recante «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita» presentato in Senato il 5 aprile scorso. Diversi e autorevoli osservatori hanno già proposto un primo inquadramento scientifico dell'intervento (fra tutti, si veda *l'istant ebook* edito da Adapt University Press e curato da Michele Tiraboschi e Pierluigi Rausei, *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita)*.
Nel complessivo sembra di scorgere come filo rosso dell'attuale dibattito un condiviso malcontento. Delle rappresentanze sindacali per la tentata (invero lieve) scalfittura dell'articolo 18; delle associazioni datoriali per i maggiori costi complessivi; dei lavoratori per l'incapacità di queste norme di cambiare qualcosa nella direzione della maggiore occupazione; degli imprenditori per l'irrigidimento, effettivamente pregiudizioso, delle varie forme di flessibilità contrattuale. Il punto di equilibrio, per ora, sembra quindi quello del "mal comune, mezzo gaudio".

Non è questa la sede per una precisa ricostruzione delle diverse posizioni.

---

* Presidente ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

E' opportuno però notare che da questo dibattito è rimasto finora escluso il mondo del no-profit, dell'associazionismo, della cooperazione sociale e del volontariato. Sorprendentemente se si considerano gli effetti che una legge di questo genere potrebbe avere su questo mondo; assai meno stranamente se si pensa al limitato spazio che è assegnato a questo spaccato dell'economia italiana quando si parla di lavoro e relazioni industriali. Eppure si tratta di un settore da quasi un milione di lavoratori retribuiti. Un'eccellenza italiana, una particolarità "made in Italy" se si misura in termini comparati la facilità di associazionismo senza scopi di lucro che da sempre abbiamo nel nostro Paese.
Questo ambito, più di altri, rischia di rimanere azzoppato da un intervento di riforma che sceglie le soluzioni basandosi sul modello della medio/grande impresa del settore industriale. Se, infatti, l'affermazione del «percorso privilegiato», contraddistinto da contratto di apprendistato più contratto subordinato a tempo indeterminato, ha una sua comprensibile (ma comunque anacronistica?) logica all'interno delle mura delle grandi fabbriche del nord Italia, minor efficacia è riscontrabile nel terziario e nella piccola impresa in generale; nessuna capacità di lettura del mercato del lavoro nei settori del turismo e dell'agricoltura; possibile impatto devastante per il no-profit.
Quest'ultimo, infatti, non è un mistero, ha negli anni sempre più fatto ricorso alle possibilità contrattuali offerte dalla Legge Biagi, che nel suo tentativo di difendere il lavoratore nella flessibilità e non dalla flessibilità, volle (provare a) individuare soluzioni capaci di comprendere l'estrema varietà del moderno mercato del lavoro. Varietà di esecuzione della prestazione lavorativa, varietà merceologica, varietà settoriale, varietà competitiva.

Stringendo ancor più il campo di osservazione al mondo delle istituzioni culturali, Fondazioni e associazioni (riconosciute dal Ministero competente in una apposita tabella destinata ad assegnare i contributi statali), viene da domandarsi come queste realtà, piccole nella dimensione individuale, ma sostanziose come numero di addetti complessivi, possano adeguarsi alla logica del «contratto dominante» a tempo indeterminato.
Il tema è complesso, ma merita di essere velocemente riassunto. Il primo problema di queste realtà, invero, non è la gestione dei rapporti di lavoro, quanto la cronica assenza di fondi. E' un nodo economico/fiscale che

@ 2012 ADAPT University Press

non ho le competenze per affrontare e che, ultimamente, interessa temi di stretta responsabilità politica quali la valorizzazione della cultura e della ricerca (si pensi all'ingiustificabile dimenticanza del datore di lavoro no profit tra quelli previsti dal decreto "Salva Italia" come beneficiari della riduzione dell'IRAP per assunzioni a tempo indeterminato di giovani e donne). Sul lato lavoristico, comunque, se ne vedono le conseguenze. La scelta di ricorrere a forme contrattuali flessibili come, in particolar modo, il contratto a progetto, trova certamente ragione nella caratteristica peculiare delle attività di queste istituzioni, ma non si può nascondere anche un'affannosa ricerca (indiretta) di fondi per la sopravvivenza. Le associazioni e fondazioni culturali vivono di bandi, incarichi di ricerca, manifestazioni culturali e compiti specifici di archivistica. Sono attività peculiarmente "a progetto". Per altro verso, le stesse realtà certamente non disprezzano i vantaggi economici (prima ancora che quelli normativi) derivanti dalla collaborazione.

Come possono impattare le novità della riforma Fornero? La riscrittura del comma 1 dell'art. 61 della legge Biagi chiarisce che «il progetto deve essere funzionalmente collegato a un determinato risultato finale e non può consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale del committente» (rifacendosi a un criterio già elaborato in giurisprudenza, che potrebbe esaurirsi non tanto in un vincolo di carattere sostanziale, quanto in un'indicazione di elaborazione del progetto per soddisfare i vincoli di legge). Ulteriori novità sono l'eliminazione del concetto di «programma o fase di esso»; la necessità della «elevata professionalità» del collaboratore, che non può essere dedicato allo svolgimento di mansioni esecutive o ripetitive; la nuova presunzione relativa di subordinazione nel caso in cui il lavoratore svolga un'attività lavorativa analoga a quella dei lavoratori subordinati dell'impresa committente; la precisazione (in quanto interpretazione autentica dell'art. 69, comma 1 della legge Biagi) secondo la quale in mancanza di progetto il rapporto si considera (senza possibilità di prova contraria) la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato; le nuove modalità di recesso e, soprattutto, il progressivo aumento delle aliquote contributive fino alla definitiva parificazione con quelle del contratto di lavoro "standard".

Nel complessivo, questi interventi paiono volti non tanto a "ristrutturare" l'istituto evitandone gli abusi, certamente presenti un po' in tutti i settori (si poteva procedere in questo senso affinando il criterio della dipendenza economica o ponendo dei limiti di età/professionalità), quanto decisi a restringerne l'operatività in un angolo di straordinarietà. Così scritta, la norma non potrà che "terrorizzare" i datori di lavoro (tanto più quelli piccoli e "disarmati" come gli istituti culturali), incentivandoli ad … assumere a tempo indeterminato gli ex lavoratori a progetto (?). L'improbabilità di questa soluzione è talmente marcata che viene da chiedersi quale sia l'effettivo intento di chi ha scritto la nuova norma. E' palese che la maggior parte dei contratti a progetto non verrà rinnovata, in nessuna forma (seppure la fantasia "elusiva" sia sempre all'opera, soprattutto quando giustificata dalla sopravvivenza; nulla può dimostrare che non si troverà una via alternativa, mentre è certo che sarà ancor più insicura per il lavoratore). Non è certo la legge a poter definire i nuovi assetti del mercato del lavoro. Lo ha dimostrato la legge Biagi: se certamente vi è stato un uso distorto del contratto a progetto, non si può mettere in dubbio l'emersione in questo decennio di esigenze di regolazione del rapporto di lavoro estremamente lontane dai modelli "standard" e basate sul risultato o sul coinvolgimento temporaneo del lavoratore.

Quali sono in particolare i problemi che dovranno fronteggiare ora gli istituti culturali, se sarà confermato l'impianto di questo intervento?
Per molti di questi le attività dei collaboratori sono effettivamente "a progetto" (ovvero inserite all'interno di un piano o di una commessa specifica), ma riguardano certamente il proprio oggetto sociale: è stipulabile il progetto? Inoltre, attività archivistiche o di ricostruzione bibliografica sono
da considerarsi esecutive o ripetitive? Come intendere con certezza la professionalità specifica del lavoratore? Si ricorda anche che l'articolo 36 del decreto prevede un aumento contributivo per i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS dal 28% previsto per il 2013 (è già salito ininterrottamente da qualche anno) al 33% del 2018. Riusciranno questi enti a reggere l'aggravio economico senza "scaricarlo" sul lavoratore?

E' necessario intervenire o prevedendo un'interpretazione normativa che rassicuri i soggetti del settore e li reincoraggi ad attivare rapporti di

@ 2012 ADAPT University Press

collaborazione o sostenendo fiscalmente queste realtà perché possano con tranquillità optare per forme di collaborazione senza termine e senza l'assillo della sopravvivenza legata a progetti e bandi.
Concretamente il Legislatore potrebbe regolare una disciplina diversa per questo settore (come accade per gli agenti di commercio, ma la soluzione è poco praticabile né sarebbe, ultimamente, giustificata) o rimandare ai contratti collettivi la possibilità di definire intese e criteri diversi, giustificati dalle particolarità dei diversi ambiti economici e miranti a definire quali attività siano svolgibili "a progetto" (certo, questo vorrebbe dire una nuova considerazione degli istituti culturali da parte di associazioni datoriali e sindacali e un loro coinvolgimento in prima persona nella costruzione delle trattative, poiché attualmente il contratto maggiormente utilizzato è quello del Commercio e troppo teatrocentrico pare essere quello di Federcultura). Da ultimo, sarebbe migliorativo anche prevedere l'obbligo di certificazione dei singoli contratti a progetto, per preservare buona parte della disciplina previgente senza svantaggiare il lavoratore e verificando con certezza l'uso non distorto della tipologia contrattuale.

Il rapporto tra questo particolarissimo settore e le novità della riforma è esemplificativo del limite della proposta Fornero: pretendere di ricondurre le modalità di collaborazione tra persona e datore di lavoro in un modello contrattuale (e quindi economico) prevalente e omnicomprensivo.
Non ci si può che augurare un aumento del numero di apprendisti, in particolare di ricerca (anche se le professionalità coinvolte dalle realtà culturali sono necessariamente più "mature" dei 29 anni) e dei contratti a tempo indeterminato. Ma qualora questo non avvenisse sarà necessario, in questo come negli altri rami dell'economia italiana, intervenire per bloccare l'emorragia di posti di lavoro che la Riforma potrà causare.

Verso la realizzazione di un mercato dinamico e inclusivo: l'abrogazione del contratto di inserimento potrebbe non essere la direzione giusta

di Giulia Tolve

All'indomani dell'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, della versione del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro n. 3249/2012, poi passata all'esame del Senato, si era già ritenuto di dovere sottolineare parte delle criticità che la scelta di abrogare il contratto di inserimento porta con sé ([1]). Si intende, in questa sede, approfondire la riflessione con riferimento ad alcune delle prospettive da cui questa proposta può essere osservata.

(

1. Da più parti la scelta di abrogare il contratto di inserimento è stata letta nell'ottica di favorire l'implementazione del contratto di apprendistato, così da renderlo il canale privilegiato di accesso dei giovani nel mondo del lavoro.

In realtà, a prescindere dal fatto che le finalità dei due istituti sono differenti - in quanto il primo ha la finalità di promuovere l'inserimento in

* Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

([1]) Si veda I. Oddo, G. Tolve, Contratto di inserimento: una fine ingiustificata che penalizza l'occupabilità dei lavoratori svantaggiati, in Lavoro: una riforma a meta del Guado, a cura di Michele Tiraboschi e Pierluigi Rausei, Adapt University Press, 2012.

@ 2012 ADAPT University Press

contesti lavorativi di determinate categorie di soggetti "svantaggiati"ed il secondo è finalizzato alla formazione ed occupazione dei giovani - anche i dati statistici relativi all'utilizzo del contratto di inserimento negli ultimi anni parlano chiaro.
Il contratto di inserimento, introdotto dalla riforma Biagi a sostituzione della precedente figura del contratto di formazione e lavoro, non ha mai costituito un serio "rivale", per il contratto di apprendistato, nonostante parte del suo bacino d'utenza fosse appunto coincidente con quello dell'apprendistato.
Ed infatti nell'anno 2011, mentre 494.857 giovani sono stati assunti da aziende con contratto di apprendistato, sono stati stipulati 47.602 contratti di inserimento. Di questi 47.602 lavoratori, solo 13.430 erano giovani di età compresa tra 18 e 29 anni.[2]
Anche i dati relativi agli anni precedenti rispettano peraltro le medesime proporzioni, nell'anno 2010, ad esempio, su un totale di 45.920 contratti di inserimento, solo 11.270 erano stati stipulati con giovani di età compresa tra 18 e 29 anni.
Quindi se il contratto di apprendistato non costituisce ancora il principale strumento di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, ciò non è certamente addebitabile all'esistenza del contratto di inserimento. Al contrario, sarebbe stato più razionale collegare l'obiettivo del "rilancio" del contratto di apprendistato, ad una pregnante revisione della disciplina degli stage, strumento che si rivolge ai giovani e sorretto, essenzialmente, dalle medesime finalità formative ed occupazionali. Si ritiene che sia quest'ultimo lo strumento che più si pone in concorrenza con il contratto di apprendistato, e un intervento che circoscrivesse maggiormente la cerchia dei possibili destinatari (prevedendo, ad esempio, la possibilità di svolgere uno stage solo nell'ambito di un percorso formativo curricolare e non anche nei successivi 12 mesi) sarebbe stato certamente più rispondente all'obiettivo.

2. La proposta contenuta all'art. 4 del ddl di riforma può altresì essere letta in collegamento con quanto enunciato dal legislatore all'art. 1, lett. c) del medesimo testo, in merito allo scopo di contrastare l'uso improprio

(2) Fonte dati: Istat, Rapporto sulla coesione sociale 2012, dati riferiti al I trimestre dell'anno 2011.

e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento.
E' opportuno sottolineare, a tal proposito, come l'abrogazione del contratto di inserimento produrrà verosimilmente la drastica riduzione della flessibilità in entrata, privando le aziende della possibilità di ricorrere a tipologie contrattuali che permettano di effettuare assunzioni in presenza di causali soggettive.
Ed infatti il contratto di inserimento è un istituto che permette al datore di lavoro di ricorrere a strumenti di flessibilità in ragione delle particolari condizioni soggettive detenute dai lavoratori che si intende assumere.
Questa caratteristica contribuisce al dinamismo del mercato, consentendo, al contempo, all'azienda di soddisfare le esigenze di flessibilità presentate dal contesto e ai lavoratori destinatari dello strumento predisposto dall'ordinamento, di avere maggiori chances occupazionali.
D'altro canto, il contratto a tempo determinato – strumento di flessibilità di cui le aziende possono usufruire in presenza di causali "oggettive" – potrebbe subire modifiche tali da complicare il quadro. Ed infatti l'art. 3 del ddl di riforma propone esclusivamente di introdurre l'elemento dell'acausalità, in relazione al primo contratto a termine stipulato, ovvero la possibilità di stipulare il contratto in assenza della causale delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo.
In questo caso, però, il contratto potrà avere la durata massima e improrogabile di 6 mesi. Le due norme, lette in correlazione tra loro, potrebbero sortire l'effetto di sfavorire l'occupabillità di svariate categorie di lavoratori e di privare le Aziende di importanti elementi di flessibilità, posto che un contratto a tempo determinato – sebbene acausale – della durata limitata, di soli 6 mesi, potrà facilmente non incontrare l'interesse dei datori di lavoro.
Leggendo sistematicamente le norme sopra richiamate alla luce dell'impianto complessivo della riforma, le preoccupazioni aumentano.
E ciò in quanto la drastica riduzione della flessibilità in entrata – con l'eliminazione totale della possibilità di assumere in presenza di "causali soggettive" - non ha nemmeno, come contropartita, la riduzione delle rigidità dal lato dell'uscita, posto che il dettato dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori non subisce modifiche rilevanti in tal senso.

@ 2012 ADAPT University Press

Questo contesto potrebbe generare, nelle Aziende, la preoccupazione di rimanere bloccate da elementi di rigidità e quindi imbrigliate in rapporti da cui è troppo difficile recedere, portandole quindi ad assumere meno.
Il contrasto alla "flessibilità" che il legislatore si propone di perseguire verrebbe quindi attuato senza avere riguardo alle reali esigenze del contesto economico, producendo il rischio di irrigidire considerevolmente il mercato.

3. In particolare, è evidente che il principale effetto negativo della proposta di riforma, si produrrà proprio nei confronti delle ulteriori categorie dei soggetti "svantaggiati", con i quali era possibile stipulare il contratto di inserimento e che subiranno, certamente, la sorte peggiore.
In tali categorie rientrano i disoccupati di lunga durata di età compresa tra i 19 e i 32 anni, i lavoratori inoccupati da almeno 2 anni che desiderino tornare ad un'occupazione, i lavoratori ultra cinquantenni privi di un posto di lavoro, le donne che risiedano in determinate regioni del Paese in cui il tasso di disoccupazione raggiunga rilevanti soglie, e i disabili (categoria per la quale il discorso vale solo in parte, in ragione delle tutele poste a favore di questi lavoratori dalla l.n. 68/99, peraltro potenziate dal ddl di riforma).
Ed invero, queste sono proprio le categorie di soggetti con cui è il contratto in esame è stato stipulato in misura più rilevante (a titolo esemplificativo, si rileva come, nel corso del primo trimestre dell'anno 2011, secondo le medesime rilevazioni ISTAT indicate sopra, 21.186 donne "svantaggiate" erano state assunte con questa tipologia contrattuale).
Questi soggetti vengono lasciati privi di uno strumento giuridico a loro appositamente destinato e gli altri canali di accesso al lavoro esistenti potrebbero non essere sufficienti ad incentivarne l'occupazione.
Ed infatti, qualora il ddl di riforma entrasse in vigore conservando l'impianto originario, si ritiene che lo strumento di ingresso del lavoratore "debole" in azienda, non potrà che essere il contratto a termine, presumibilmente acausale e pertanto, della durata massima di 6 mesi.
In questo caso ci sono tutti gli elementi, che di seguito si espliciteranno, per presumere che l'esperienza lavorativa del soggetto assunto possa terminare allo scadere dei 6 mesi previsti dal contratto e ciò in quanto non sarà più possibile usufruire dei benefici offerti dalla tipologia contrattuale in esame.

In primo luogo il contratto di inserimento mira al inserimento o reinserimento del lavoratore, ponendo un particolare accento sulla formazione, in quanto il programma di inserimento è volto all'adeguamento delle competenze del lavoratore al contesto aziendale in cui faceva ingresso.
Il lavoratore ha peraltro la possibilità di accedere al nuovo contesto lavorativo con uno strumento che prevede l'instaurazione di un rapporto piuttosto lungo, arrivando sino a 18 mesi e che quindi concede al dipendente il tempo di adattarsi ed esprimersi al meglio e quindi lo porta, indirettamente, ad avere più possibilità di essere successivamente stabilizzato. Al contrario un periodo di soli 6 mesi, penalizzerebbe queste categorie di lavoratori più di ogni altra. Ed infatti questi dipendenti, già portatori di uno svantaggio, non avrebbero nemmeno il tempo di ambientarsi al contesto e fare emergere le loro competenze.
Una garanzia per le prospettive occupazionale dei lavoratori svantaggiati è poi costituita dal fatto che, affinché l'azienda potesse utilizzare il contratto di inserimento sistematicamente, questa deve procedere alla stabilizzazione di almeno il 60% dei dipendenti assunti con contratto di inserimento nei precedenti 18 mesi. Pertanto un utilizzo continuativo del contratto rende possibile la progressiva stabilizzazione di quote rilevanti di lavoratori.
Anche i datori di lavoro hanno la possibilità di usufruire di vari vantaggi; in primis, delle agevolazioni contributive – comunque sostanzialmente confermate dal ddl di riforma per i casi di assunzione di lavoratori ultra cinquantenni disoccupati da oltre 12 mesi e di donne prive di un impiego retribuito da almeno 6 mesi - previste nei casi di stipula del contratto di inserimento con tutti i soggetti svantaggiati (ad esclusione dei giovani).
Inoltre ulteriore elemento incentivante per il datore di lavoro, è costituito dalla possibilità di sotto inquadrare di due livelli il lavoratore assunto rispetto ai lavoratori in forza adibiti alle medesime mansioni.
Eliminare questo contratto vorrebbe dire destinare alle categorie svantaggiate le medesime tipologie contrattuali utilizzabili con tutte le altre categorie di lavoratori, in definitiva lasciando decidere il destino di questi soggetti dall'esito della libera competizione per la ricerca di un'occupazione stabile.
Competizione dalla quale di pensa che difficilmente possano risultare vincitori proprio i soggetti portatori di uno svantaggio, anche in considerazione del fatto che le aziende non avrebbero motivi oggettivi,

@ 2012 ADAPT University Press

tali da portare a preferire un lavoratore svantaggiato rispetto ad uno che non lo è, sia in sede di contatto di "ingresso", sia, a maggior ragione, nell'ottica di una successiva stabilizzazione.

In conclusione, si ritiene che la scelta di abrogare il contratto di inserimento non solo sia sorretta da una *ratio* non chiara, ma sia altresì passibile di produrre effetti diametralmente opposti a quelli auspicati dal legislatore.
Come si è cercato di illustrare, non pare sussistere un apprezzabile collegamento funzionale tra l'abrogazione di tale tipologia contrattuale e il raggiungimento degli obiettivi delineati all'art. 1 del ddl di riforma, tra cui, in particolare, la realizzazione di un mercato del lavoro dinamico e inclusivo, la ridistribuzione, in modo più equo, delle tutele dell'impiego, la promozione di una maggiore inclusione delle donne nella vita economica e il favore verso nuove possibilità di impiego per i lavoratori ultracinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro.

Il cubo di Rubik della Riforma del mercato del lavoro: le nuove "facce" dei licenziamenti illegittimi

di Nicola Porelli

La Riforma del mercato del lavoro, approvata dal Senato della Repubblica il 31 maggio 2012 e ora all'esame della Camera dei Deputati (ddl. n. 3249-A), tra le altre cose, si pone l'obiettivo di introdurre nel nostro sistema importanti novità in materia di licenziamenti illegittimi e delle relative tutele.

Dopo aver provato a leggere, ma soprattutto a capire, gli articoli 13 e 14 del d.d.l. in discussione, contenenti rispettivamente modifiche alla legge 15 luglio 1966 n. 604 e all'articolo 18 della legge 20 maggio 1970 n. 300, mi è venuta alla mente un'immagine colorata …. vi ricordate il famoso cubo di Rubik, cimelio degli anni '80.
Alzino la mano quanti hanno avuto tra le mani tale cubo almeno una volta nella propria vita… quasi tutti. ora invece, alzino la mano quanti sono riusciti a "ricomporre le facce" almeno una volta .. pochi, pochissimi, quasi nessuno.
Ecco, la sensazione è che quanto previsto dalla Riforma in tema di licenziamenti illegittimi sarà capita solo da pochi, pochissimi.
L'impressione è che le novità in tema di licenziamenti illegittimi siano difficili da "ricomporre", per capirle e applicarle. Le diverse "facce"

* Consulente del lavoro in Vicenza.

@ 2012 ADAPT University Press

dell'illegittimità del licenziamento dovrebbero essere maggiormente coordinate.

Si è riusciti ancora una volta a complicare ciò che già non era semplice, perlopiù non andando minimamente a ridurre lo spartiacque tra lavoratori dipendenti di serie A (lavoranti in aziende a cui si applica l'articolo 18) e lavoratori dipendenti di serie B (lavoranti in aziende a cui non si applica l'articolo 18).

Già con le attuali "regole del gioco" è difficile, soprattutto per chi non è avvezzo a testi giuridici, comprendere appieno la disciplina prevista per i licenziamenti illegittimi (più o meno di 15 dipendenti, tutela reale, tutela obbligatoria, licenziamento discriminatorio, per motivi oggettivi, soggettivi…..). Se le norme in questione saranno approvate come da d.d.l., diventerà praticamente impossibile far capire ai "lavoratori della strada" (intendendo come tali tutti coloro che non "lavorano con il diritto del lavoro" per professione), ma anche al "medio piccolo imprenditore" le diverse e contorte conseguenze previste in caso di licenziamento illegittimo.

Sicuramente questo aiuterà a sviluppare interpretazioni "creative" da parte dei legali e interpretazioni sempre più personalizzate (*ad personam*) da parte degli organi giudicanti.
Ma giustamente gli italiani non sono un popolo di santi, navigatori, creativi e interpreti della volontà legislativa....
Anche in questo caso il nostro legislatore ha percorso la strada della semplificazione in contromano.

Proviamo a riassumere in modo sintetico, anche se parziale, le diverse conseguenze previste dalla Riforma per i licenziamenti illegittimi.

Licenziamenti individuali (art. 14): le tipologie
Il nuovo testo dell'articolo 18 prefigura, fondamentalmente, l'articolazione fra tre regimi sanzionatori del licenziamento individuale illegittimo, a seconda che del licenziamento venga accertata dal giudice:

a) la natura discriminatoria o il motivo illecito determinante;

b) l'inesistenza del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro (licenziamenti cosiddetti soggettivi o disciplinari);
c) l'inesistenza del giustificato motivo oggettivo addotto dal datore di lavoro (licenziamenti cosiddetti oggettivi o economici).

Poiché la motivazione attribuita al licenziamento dal datore di lavoro diviene molto importante, viene resa obbligatoria l'indicazione dei motivi nella lettera di licenziamento.

1. Licenziamenti individuali (art. 14): discriminatori

Per i licenziamenti discriminatori, rimane la piena tutela (articolo 18 per tutti, anche per i dirigenti).
Condanna del datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, qualunque sia il numero dei dipendenti occupati dal predetto, a reintegrare il dipendente nel posto di lavoro e a risarcirlo dei danni retributivi patiti (con un minimo di 5 mensilità di retribuzione globale di fatto), nonché a versare i contributi previdenziali e assistenziali in misura piena.
Il lavoratore mantiene la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione, il pagamento di un'indennità pari a 15 mensilità di retribuzione globale di fatto, la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro.
Lo stesso regime si applica per i licenziamenti disposti nel periodo di maternità, in concomitanza del matrimonio, nonché disposti per motivo illecito e anche al licenziamento inefficace perché intimato in forma orale.

2. Licenziamenti individuali (art. 14): soggettivi/disciplinari

A) Nelle ipotesi di accertata illegittimità del licenziamento soggettivo o disciplinare (giusta causa), non c'è condanna alla reintegrazione, ma al pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva che può essere modulata dal giudice tra 12 e 24 mensilità di retribuzione globale di fatto.

B) Se il fatto non sussiste o è riconducibile a condotte punibili con una sanzione minore (in base alle previsioni di legge, dei Ccnl ovvero dei

@ 2012 ADAPT University Press

codici disciplinari) il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del dipendente e al risarcimento dei danni retributivi patiti, dedotto quanto percepito o percepibile dal lavoratore, entro un massimo di 12 mensilità di retribuzione globale di fatto (più contributi previdenziali e assistenziali dal giorno di licenziamento a quello di reintegra);
Il lavoratore mantiene la facoltà di scegliere, in luogo della reintegrazione, un'indennità sostitutiva pari a 15 mensilità di retribuzione globale di fatto.

C) L'Indennità risarcitoria vale anche per le ipotesi di licenziamento viziato nella forma o sotto il profilo della procedura disciplinare. Tuttavia, se l'accertamento del giudice si limita alla rilevazione del vizio di forma o di procedura, esso comporta l'attribuzione al dipendente di un'indennità compresa fra 6 e 12 mensilità di retribuzione globale di fatto.

3. Licenziamenti individuali (art. 13): oggettivi /economici (e nuovo iter)

- La comunicazione di licenziamento oggettivo deve contenere la specificazione dei motivi che lo hanno determinato (per tutti i datori di lavoro).
- L'impugnazione (entro 60 giorni) è inefficace se non è seguita dal deposito del ricorso entro 180 giorni (per tutti i datori di lavoro).

Per datori di lavoro aventi i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18:

a) il licenziamento deve essere preceduto (per datori di lavoro aventi i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18) da una comunicazione effettuata dal datore di lavoro alla Direzione territoriale del lavoro del luogo dove il lavoratore presta la sua opera, e trasmessa per conoscenza al lavoratore;
b) la DTL trasmette la convocazione alle parti entro 7 giorni;
c) la procedura deve concludersi entro 20 giorni;
d) se fallisce il tentativo di conciliazione: il datore di lavoro può comunicare il licenziamento al lavoratore;
e) se la conciliazione ha esito positivo viene prevista una risoluzione consensuale (diritto ad ASpI);

f) il comportamento complessivo delle parti viene valutato dal giudice… in caso di contenzioso.

4. Licenziamenti individuali (art. 14): oggettivi /economici

Per datori di lavoro aventi i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18:

A) Per i licenziamenti oggettivi o economici, ove accerti l'inesistenza del giustificato motivo oggettivo addotto, il giudice dichiara risolto il rapporto di lavoro disponendo il pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva che può essere modulata dal giudice tra 12 e 24 mensilità di retribuzione globale di fatto.
Ai fini della determinazione dell'indennità tra il minimo e il massimo, il giudice tiene conto anche delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione.

Attenzione:
B) Se il giudice accerta il difetto di giustificazione del licenziamento intimato, per motivo oggettivo consistente nell'inidoneità fisica o psichica del lavoratore, ovvero che il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110 c.c. (malattia, infortunio, gravidanza), ovvero nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustifico motivo oggettivo, annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del dipendente e al risarcimento dei danni retributivi patiti, dedotto quanto percepito o percepibile dal lavoratore, entro un massimo di 12 mensilità di retribuzione globale di fatto (più contributi previdenziali e assistenziali dal giorno di licenziamento a quello di reintegra).

@ 2012 ADAPT University Press

Lavoro: una riforma di incertezze

di Giorgio Potì

A distanza di meno di un decennio dalla riforma del lavoro introdotta dal D.Lgs. n. 276/2003, ai molti conosciuta come *legge Biagi*, ci troviamo di fronte ad un tentativo di "aggiornamento" del mercato del lavoro ispirato, almeno nelle intenzioni, al dinamismo, alla flessibilità ed alla creazione di occupazione. Tuttavia dalla lettura del disegno di legge di riforma presentata dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economie e delle Finanze al Consiglio dei Ministri dello scorso 23 marzo, mi sorge qualche perplessità in merito alla efficacia della stessa manovra (o, almeno, di gran parte di essa) nel raggiungimento dei fini prefissati.

Un primo forte dubbio si pone nella "*prospettiva di crescita*" alla quale la riforma dovrebbe essere indirizzata. Una riforma che in vari punti sembrerebbe costruita sulla base di un presupposto: la coscienza e volontà del datore di lavoro nell'uso distorto di alcune forme contrattuali. Di quelle forme cioè di flessibilità (lavoro intermittente, clausole elastiche e flessibili nel part-time, collaborazioni a progetto/programma) contenute, almeno per ora, nella riforma del compianto Prof. Marco Biagi che, a differenza dell'opinione di qualcuno, hanno contribuito a generare un aumento di occupati nel settore terziario dal 2003 al 2010 di circa 1.250.000 unità lavorative (Fonte Istat). Esercito la professione di consulente del lavoro da oltre 17 anni in una zona d'Italia (Lecce) dove il lavoro nero è sempre stato molto diffuso, in modo particolare nel settore

* Consulente del Lavoro in Lecce.

@ 2012 ADAPT University Press

terziario (si pensi in particolare ai vari lavoratori occupati nei week end nei tanti pubblici esercizi presenti sia in città che nelle località costiere); la flessibilità in entrata offerta dalla riforma Biagi ha modificato il modo di "fare impresa" incrementando la cultura della regolarità del rapporto di lavoro anche quando trattasi di prestazioni di breve durata. Un tentativo ispirato in tal senso, fu già introdotto con i "contratti provinciali di riallineamento" in particolar modo in settori fortemente caratterizzati dal contoterzismo quale il tessile, abbigliamento e calzaturiero. Con la Decisione 236/A/2000 adottata il 17 ottobre 2000, la Commissione Europea decretò la fine di tale istituto e, conseguentemente, il declino di tali settori anche sotto la spinta di mercati internazionali che proponevano (e continuano a proporre) un costo del lavoro di gran lunga inferiore a quello italiano.

Ora, a dispetto della semplificazione e della snellezza, il Governo interviene sul contratto part-time e sul contratto a chiamata introducendo l'obbligo di una "*comunicazione amministrativa*": nel contratto part-time (verticale o misto) in caso di effettiva applicazione delle clausole elastiche e flessibili, nel contratto a chiamata in occasione di ogni chiamata. Ma a cosa porterà tutta questa burocrazia inutile? Forse non avrebbe più senso reintrodurre il registro presenze? E poi, aziende e consulenti del lavoro, non sono già fin troppo pieni di adempimenti? Probabilmente assisteremo alla scomparsa di fatto di tale tipologia contrattuale. Nel leggere tali provvedimenti mi torna alla mente un analogo provvedimento adottato nel 2007 in materia di dimissioni volontarie: in base all'art. 1 della Legge 17 ottobre 2007 n. 188 il lavoratore doveva farsi carico di presentare le dimissioni su appositi moduli predisposti dalle allora DPL, dai Comuni e dai Centri per l'Impiego o tramite servizi telematici. Fu da subito evidente l'inutilità di tale adempimento per l'intero apparato del mercato del lavoro, non trovando alcun riscontro in termini di benefici, che conobbe vita breve vedendo la sua abrogazione già nel giugno del 2008 ad opera dell'art. 39, comma 10, lettera l) del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 (conv. in Legge n. 133/08). La comunicazione amministrativa ora prevista, dovrebbe avvenire secondo modalità snelle e non onerose individuate in fax, sms o PEC. Premesso che non ritengo che si tratti di modalità "gratuite", mi piace pensare a come il datore di lavoro darebbe prova in sede di visita ispettiva dell'avvenuta comunicazione a mezzo sms.

@ 2012 ADAPT University Press

Una della tante lagnanze dei datori di lavoro è quella di non essere supportati da lavoratori che si sentano partecipi dell'azienda, che collaborino nel vero significato etimologico del termine con il datore di lavoro al fine del raggiungimento di uno scopo comune. Un modello di valorizzazione del lavoratore nel suo ruolo partecipe alle vicende aziendali e non di mero esecutore di mansioni aprioristicamente determinate potrebbe essere rappresentato dal contratto (genuino) di associazione in partecipazione con apporto di solo lavoro. Anche in questo caso, eliminare tale strumento limitandolo ai rapporti tra coniugi o tra familiari di primo grado, significherebbe privare l'imprenditore di uno strumento utile, flessibile e munito di tutele previdenziali e assicurative, soffocando in parte la tendenza espansiva del diritto del lavoro.
In merito al contratto di inserimento, tipologia contrattuale incentivata sia dal punto di vista economico , contributivo e normativo, che da un punto di vista di flessibilità in uscita trattandosi di un contratto a termine che esula dalle previsioni del D.Lgs. n. 368/01, ho la sensazione di dover definitivamente considerare tacitamente abrogata la lettera e) dell'art. 54 del D.Lgs. n. 276/03, dedicata all'assunzione di donne. Tipologia contrattuale ferma di fatto all'anno 2008. Soltanto poco più di quattro mesi fa tale articolo è stato oggetto di modifica da parte dell'art. 22 della Legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012) che prevedeva, in merito alla lettera e) di cui trattasi, l'emanazione del previsto DM da parte del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il 31.01.2012. Ma ad oggi non risulta emanato alcun provvedimento in tal senso, mentre le statistiche sui dati della disoccupazione (specialmente giovanile) continuano ad affermare la loro presenza sui media e nelle angosce di chi si trova estromesso dal mondo del lavoro o di chi tenta di entrarci. Penso allora che, prima di parlare di utilizzi distorti di qualsivoglia contratto o clausola, sarebbe opportuno valorizzare (o in alcuni casi ridare vita) a strumenti contrattuali già a nostra disposizione per cercare di risollevare l'occupazione di questo Paese in piena recessione; offrire alle aziende questo poco di ossigeno anziché gravarle di ulteriori costi (energia, carburanti, difficoltà ad accesso al credito, ritardi negli incassi, ecc.) e burocrazia inutile. Stesso discorso valga per il credito d'imposta per nuove assunzioni previsto dall'art. 2 del Decreto Legge n. 70/2011 (c.d. "decreto sviluppo") convertito in Legge n. 106/2011 rimasta lettera morta pur avendo ottenuto l'assenso dalla UE.

In merito alla modifica dell'art. 18 mi limito a due piccole osservazioni poiché tanto si è già detto e tanto si dirà ancora. Al comma 2 del nuovo art. 18, nel tentativo di ridurre il danno al datore di lavoro che si vede condannato al reintegro del lavoratore, viene previsto che l'indennità che copre dal giorno del licenziamento a quello di effettiva reintegrazione venga diminuita dell'importo percepito dal dipendente per lo svolgimento di altre attività lavorative prestate nelle more della sentenza. Alla luce di tale previsione, oltre a tutte le altre problematiche che il nuovo art. 18 introdurrebbe e sulle quali non mi soffermo, ritengo molto facilmente desumibile un incremento non indifferente di lavoro nero. Mi chiedo, infatti, quale sia quel dipendente licenziato e destinatario della tutela reale, che non ricorrerebbe a guadagni in nero pur non di rischiare di vedersi dedotta l'indennità di cui sopra.
Una grande curiosità mi sorge invece in merito al comma 6 dell'art. 18 in riferimento alla quantificazione dell'indennità risarcitoria. A differenza di quanto previsto al comma 2, in questa ipotesi è prevista la deduzione di quanto percepito dal dipendente per lo svolgimento di altre attività lavorative prestate nelle more della sentenza, **nonché di quanto, secondo l'apprezzamento del giudice, avrebbe potuto percepire dedicandosi diligentemente alla ricerca di nuova occupazione**. Ora mi chiedo quale possa essere il significato di tale disposizione. Quando può dirsi che una persona si sia dedicata diligentemente alla ricerca di un lavoro? Quando si può stabilire che, per esempio, un disabile o un malato oncologico licenziati, si siano diligentemente dedicati alla ricerca di una nuova occupazione? Sinceramente se tra i due mali occorre scegliere il minore, forse sarebbe meglio lasciare tutto così com'è stato per oltre quarant'anni.
Sicuramente una riforma del mercato del lavoro occorrerà apportarla cercando di calibrare qualcosa in base al cambiamento in atto, ma occorre anche una **seria riforma per il mercato lavoro**. Una riforma dell'apparato giudiziario con la creazione di un canale dedicato alle controversie aventi ad oggetto i licenziamenti, con tempi ristretti rispetto agli attuali giudizi di durata pluriennale, che darebbe snellezza nel mercato e certezza (e rispetto e dignità) alle aziende; una certezza negli incentivi di natura contributiva o fiscale che si trasformerebbe in programmazione da parte delle aziende dei propri investimenti (anche in risorse umane); semplificazione burocratica dei vari adempimenti; flessibilità da parte degli enti previdenziali e assicurativi in merito alla concessione del pagamento dilazionato dei debiti contributivi da parte

@ 2012 ADAPT University Press

delle aziende specialmente alla luce dell'attuale situazione economica in cui l'Italia versa in questo periodo che vede tantissime piccole aziende non riuscire a far fronte al pagamento dei propri debiti (è paradossale, ad esempio, che per poter dilazionare un debito contributivo l'Inps ponga la condizione dell'estinzione anticipata della rateazione in corso per poi procedere con una nuova istanza munita di polizza fidejussoria, negando altresì la possibilità di unificazione delle due istanze! Nel caso reale verificatosi, un'azienda avrebbe dovuto estinguere anticipatamente un residuo debito di cinquemila euro per poterne rateizzare duemila). Si potrebbe ad esempio prendere come riferimento la modalità di accesso alla rateazione prevista dall'Agenzia delle Entrate in caso di controllo automatizzato delle dichiarazioni.

Creare occupazione e crescita non significa soltanto far emergere il nero, ma incentivare anche la creazione di nuovi posti di lavoro e la conservazione di quelli esistenti per mezzo di strumenti premianti di varia natura che possano in qualche modo ridurre il costo del lavoro che è il vero problema sul quale governo e parti sociali dovrebbero seriamente discutere per non rischiare di fare soltanto passi indietro.

La riforma che non aiuta il Sud

di Giuseppe Ippolito

I recenti dati pubblicati dall'Istat dimostrano come il problema occupazionale, sia per i giovani che per gli adulti, colpisce drammaticamente il Sud del nostro Paese, infatti, l'occupazione è al 40% circa (il dato nazionale è del 57%) ed il tasso di disoccupazione è del 15% circa (il dato nazionale è del 9,8%).
Dal 1997 (anno di entrata in vigore del "pacchetto Treu") e maggiormente dal 2003 (anno di entrata in vigore della riforma Biagi), tramite l'introduzione di tipologie contrattuali flessibili, l'occupazione nel Meridione (e nel resto del Paese) è stata sempre in leggera ma continua crescita, almeno sino allo scoppio della crisi economica internazionale.
Però, il prevalente dibattito politico – sindacale degli ultimi mesi si è incentrato sulla necessità di riformare il mercato del lavoro rivoluzionando le normative sopra citate, infatti è stato posto al centro delle discussioni il problema della precarietà (accezione negativa di flessibilità) e l'annosa questione della modifica dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori: tutto ciò ha determinato i contenuti del DDL n. 3249, presentato dal governo lo scorso 5 aprile.
Ma, analizzando il testo del nuovo decreto e, soprattutto, i dati sulla disoccupazione nel Mezzogiorno, è lecito porsi una domanda: la flessibilità in entrata ed in uscita, cosi come "disegnata", determinerà un aumento dell'occupazione? Da un esame dettagliato del DDL n. 3249/12

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro, Adapt – CQIA Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

emerge che le novità non potranno stimolare le imprese ad assumere, poiché:

1. le aziende del Sud (anche nel resto del Paese è così) hanno organici di gran lunga inferiori ai quindici dipendenti (in media circa 4-5 lavoratori), quindi non è applicabile la disciplina prevista dall'art.18, l. 300/70, inoltre, la nuova normativa pone maggior peso alle decisioni dei giudici, quindi, sia per motivi culturali (radicati anche nel resto d'Italia) che per ragioni oggettive (i dati sugli esiti delle cause di lavoro lo dimostrano), aumenterà la diffidenza nei confronti dell'organo giudicante, peggiorando l'attuale situazione. Oltretutto, ciò potrebbe determinare un ulteriore appesantimento del sistema giudiziario (oggi, secondo un recente studio del Ministero della Giustizia, ogni singolo magistrato deve gestire 600 cause di lavoro all'anno) ed una conseguente poca "lucidità" del giudice nel prendere delle delicate decisioni;
2. la flessibilità in entrata, soprattutto per quanto riguarda la modifica delle co.co.pro., P.Iva ed associazione in partecipazione (che praticamente verrà abrogata), essendo le tipologie più adottate (ed abusate) nel Mezzogiorno, con l'entrata in vigore del nuovo testo necessariamente scaturiranno delle sostanziali conseguenze per i soggetti che svolgono la propria prestazione lavorativa tramite tali strumenti perchè, pur persistendo un mercato del lavoro che spesso sfocia in rapporti informali, determinato anche da un uso "simulato" delle tipologie sopra citate, i lavoratori operano in un quadro regolato da norme giuridiche: quindi, anziché restringere il campo d'azione di tali strumenti, bisognerebbe adattarli concretamente alle esigenze del mercato del lavoro meridionale. Inoltre, la riforma interviene sui buoni lavoro che, secondo quanto stabilito dal disegno di riforma (e dagli emendamenti presentati lo scorso 10 maggio dai Senatori Castro e Treu), invece di sviluppare tale strumento, utile specie per l'occupazione dei giovani meridionali nel settore turismo, verrà irrigidita la metodologia per l'utilizzo e conseguentemente disincentivata l'applicazione (comunque registra già bassissime percentuali).
Quindi, secondo quanto sviluppato sopra, il DDL 3249/12 non agevolerà le potenzialità del mercato del lavoro meridionale, anzi, con ogni probabilità provocherà una diminuzione del già basso tasso di occupazione, poiché l'eccessiva rigidità normativa determinerà illegalità, con conseguente aumento del sommerso.

Il Governo, per contribuire al miglioramento della situazione occupazionale del mezzogiorno, dovrebbe intervenire incentivando una "vera" e buona flessibilità in entrata tramite il mantenimento ed il perfezionamento delle tipologie contrattuali già presenti nel nostro ordinamento ed effettuando un abbattimento del costo del lavoro, che rappresenta un gravoso ostacolo (insieme alla eccessiva burocrazia ed alla criminalità organizzata) per le imprese ad effettuare investimenti e quindi creare nuovi posti di lavoro.
Inoltre, secondo quanto riportato nel rapporto *Employment Outlook* dell'OCSE (presentato ad inizio 2012), nel meridione si riscontra in maniera massiccia "un non efficace incontro tra domanda ed offerta, per un non ottimale raccordo tra imprese e scuole – università": ma su questo fondamentale tema la riforma non presenta alcuna novità.
Nonostante i buoni propositi di riformare il mercato del lavoro, per il Sud serve ben altro, cioè una continua ed insistente lotta al sommerso (e quindi alla criminalità) ed una burocrazia snella, per dare la possibilità alle imprese di svilupparsi ed ai giovani di emergere, cosi da limitare la "fuga" degli imprenditori e dei neolaureati verso sistemi meritocratici che possano permettere di sviluppare onestamente le proprie competenze e capacità.

@ 2012 ADAPT University Press

Responsabilità solidale nell'appalto: tu chiamale, se vuoi, semplificazioni

di Gabriele Gamberini e Davide Venturi

Il c.d. decreto semplificazioni (ddl n. 4940-B) è stato convertito con modifiche in legge e, almeno a vedere le ultime novità in tema di responsabilità solidale negli appalti previste nell'art. 21, pare che oltre al nome con cui si identifica il d.l. n. 5/2012, di semplificazioni sia rimasto ben poco. Se la versione originaria di tale articolo – pubblicata in G.U. 9 febbraio 2012, n. 33 – non era altro che una disposizione di interpretazione dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, gli emendamenti introdotti dalle Commissioni riunite della Camera, poi recepiti nel maxi-emendamento approvato il 28 marzo al Senato e il 04 aprile alla Camera, hanno elevato il, già discretamente alto, livello di complessità che caratterizza la disciplina della responsabilità solidale negli appalti. Nel corso dell'esame in sede referente, le Commissioni della Camera hanno aggiunto all'art. 21 una corposa appendice che, pur introducendo un principio condivisibile, presenta una formulazione che non pare idonea né a conferire certezza agli operatori del mercato né tantomeno a semplificare il sistema. Più precisamente viene previsto che il committente, convenuto in giudizio dai creditori dell'appaltatore unitamente a quest'ultimo, può «eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo» e che «l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del

* ADAPT Research Fellows.

@ 2012 ADAPT University Press

committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore»; si legge inoltre che «l'eccezione può essere sollevata anche se l'appaltatore non è stato convenuto in giudizio, ma in tal caso il committente imprenditore o datore di lavoro deve indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi». Infine viene precisato che «il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali». La fondamentale novità del nuovo testo normativo è la previsione del *beneficium excussionis* a vantaggio del committente. Il Legislatore esprime così la intenzione di tutelare le imprese committenti, i cui interessi paiono ora essere più pressanti di quelli dei creditori, tanto da giustificare una disposizione in deroga al principio generale previsto dall'art. 1292 c.c., che di per sé non prevede tale eccezione. La posizione adottata dal Legislatore è stata avversata – anche nel dibattito parlamentare – da chi ritiene che un sistema così strutturato comporti il rischio di dilatazione dei tempi necessari perché i lavoratori o lo Stato vedano soddisfatti i propri crediti. Detto rischio tuttavia deve essere contestualizzato, tenendo presente che spesso ad avvalersi dello strumento previsto dal secondo comma dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003, in concreto, non sono tanto i lavoratori (se non in casi particolari di lunga o lunghissima durata degli appalti), ma piuttosto l'INPS e l'INAIL. Con riferimento a questi ultimi, posto che appaltatore o committente verseranno comunque le cifre dovute nei loro confronti, un eventuale ritardo nel procedimento di recupero dei crediti può essere valutato in maniera meno grave ed impellente rispetto ad un analogo ritardo nei riguardi di uno o più lavoratori. Pertanto, pur riconoscendo una sorta di responsabilità *in eligendo* in capo al committente nel momento in cui decide di stipulare un contratto con una data impresa appaltatrice, si è ritenuto sproporzionato continuare a legittimare un meccanismo che conduce sistematicamente il creditore dell'appaltatore ad adire in giudizio unicamente il committente, in quanto spesso figura economicamente più solida. La novità in esame parrebbe invece idonea a rafforzare il sistema virtuoso generato dal meccanismo della responsabilità solidale negli appalti: da un lato infatti, il committente dovrà sempre prestare la massima attenzione nel selezionare i propri *partner*, rimanendo comunque quale garante ultimo, e dall'altro, le imprese appaltatrici dovrebbero essere dissuase dal porre in essere

@ 2012 ADAPT University Press

condotte fraudolente, sapendo che il creditore andrà ad indirizzare le prime richieste proprio nei loro confronti. Evidentemente non mancheranno le voci di chi continuerà a rilevare come in tal modo sia stato indebolito uno strumento a favore dei lavoratori; opinione non infondata, ma da stemperare alla luce delle predette ragioni e dalla circostanza che in momenti di crisi economica, in cui vengono da più parti invocati interventi a favore delle imprese, tale nuovo assetto delle posizioni processuali, che non esclude la solidarietà pur regolandone la concreta operatività, può ragionevolmente ritenersi giustificato. Una norma che preveda la strutturazione della responsabilità solidale negli appalti ispirata a detti principi dovrebbe quindi essere individuata quale espressione di civiltà giuridica, volta a fare in modo, in primo luogo, che ogni impresa sia posta dinnanzi alle obbligazioni che essa stessa contrae, e in secondo luogo, che le imprese committenti possano avere la certezza di esercitare unicamente un ruolo di garanzia e non una funzione automaticamente sostitutiva. Il Legislatore tuttavia, dopo aver valutato gli interessi contrapposti ed aver scelto quello, a proprio avviso, maggiormente meritevole di tutela, in maniera quasi paradossale ha coniato una norma che in luogo di semplificare la materia, introduce oggettive complicazioni. L'art. 21 riconosce sì una forma attenuata di *beneficium excussionis*, ma di fatto va a creare un meccanismo che opera in maniera differente a seconda che il committente sia convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore o da solo. Nel primo caso il *beneficium excussionis* pare operare in maniera corretta e condivisibile, in quanto il Giudice, dopo aver accertato la responsabilità solidale di entrambi gli obbligati, subordina l'azione esecutiva nei confronti del committente alla infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore. Non altrettanto condivisibile è la regolazione del secondo caso, che opera quando il committente viene convenuto in giudizio da solo (senza contestuale chiamata dell'obbligato principale), ipotesi sempre più frequente e comunque decisamente sgradita alle imprese committenti, che finiscono per vedere distorto il proprio naturale ruolo di garanzia, e non di automatica sostituzione soggettiva rispetto all'obbligato principale. In tale eventualità il committente, oltre ad eccepire la preventiva escussione dell'appaltatore, deve anche «indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi». Con riferimento al soggetto a beneficio del quale la legge fa insorgere quest'obbligo, il lavoratore appunto, si rileva che la escussione del

committente quale obbligato solidale può tecnicamente avvenire non solo da parte del lavoratore, titolare del credito retributivo, ma anche da parte di soggetti diversi, come ad esempio l'Ente previdenziale, rispetto ai relativi crediti contributivi, previdenziali o assicurativi. Considerata questa ultima fattispecie ci si può domandare se il committente debba comunque indicare i beni su cui l'Ente previdenziale possa «agevolmente» soddisfare il proprio credito, oppure, nel silenzio della legge – come appare preferibile – il committente non abbia alcun obbligo in tal senso. A prescindere dalla soluzione al quesito, si rileva come la scelta lessicale operata dal Legislatore appaia piuttosto approssimativa, non contribuendo a fare chiarezza e a "semplificare" realmente i rapporti giuridici tra le imprese o comunque tra i soggetti coinvolti. Si osserva, poi, che tale previsione sembra letteralmente ricalcare il disposto dell'art. 2268 c.c. con la differenza che, mentre il socio della società semplice è tenuto a conoscere i beni del patrimonio sociale «sui quali il creditore possa agevolmente soddisfarsi», non pare possa intravedersi il medesimo onere nei confronti del committente relativamente ai beni delle imprese appaltatrici. In effetti, questo specifico obbligo di informazione, se risulta del tutto giustificato con riferimento alla escussione del patrimonio sociale da parte dei creditori del socio nell'ambito della società semplice (tale è il contesto in cui opera l'art. 2268 c.c.), appare assai meno comprensibile rispetto alla fattispecie del contratto di appalto, che presenta natura strettamente sinallagmatica e non prevede alcun rapporto di tipo "associativo" tra committente ed appaltatore. Si potrebbe anzi dire che eventuali situazioni di tipo "associativo" tra committente e appaltatore sono spesso piuttosto sospette nell'appalto, in quanto astrattamente idonee ad essere utilizzate in funzione simulatoria per mantenere artificiosamente bassi i limiti dimensionali della impresa committente. Per la verità, però, queste situazioni di relativa incongruenza della norma potrebbero essere superate nella prassi attraverso la preventiva e specifica indicazione nei contratti di appalto dei «beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi». Tuttavia, anche ove vi fosse una previsione analoga, l'appaltatore potrebbe, nel tempo che precede la instaurazione di un eventuale giudizio, vanificare questa tutela contrattuale alienando o comunque compiendo atti dispositivi dei beni indicati. Perciò parrebbe essere necessario anche apporre un obbligo contrattuale di non disfarsi, per un periodo congruo, dei beni idonei alla soddisfazione del creditore,

@ 2012 ADAPT University Press

con la previsione di una penale nel caso non si rispetti tale obbligo. Ulteriore soluzione potrebbe inoltre intravedersi nella previsione espressa di una garanzia fideiussoria in tal senso. In questi casi, infatti, il committente potrebbe limitarsi ad indicare al Giudice i beni che sono già stati preventivamente individuati, ed evitare così di essere sottoposto all'obbligo di una "ricerca diabolica" da effettuare in casa altrui. Ove invece tali beni non fossero indicati nel contratto, appare evidente che si caricherebbe il committente di un onere aggiuntivo e più gravoso di quelli già previsti dalla legge: si consideri che se per verificare la regolarità contributiva dell'appaltatore sarà sufficiente chiedere copia del DURC, non sarà altrettanto semplice individuare «i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi». In punta di diritto processuale, si osserva infine che se da un lato pare eccessivo pretendere che il Legislatore arrivi a configurare una ipotesi di litisconsorzio necessario per le cause aventi ad oggetto obbligazioni solidali – in quanto tra l'altro contrario ad un pacifico orientamento giurisprudenziale (cfr. Cass. civ., Sez. lavoro, 24 aprile 2001, n. 6043 e Cass. civ., Sez. III, 27 giugno 2007, n. 14844) – dall'altro non si intravede la *ratio* a supporto di tale regime differenziato, e soprattutto non è chiara la conseguenza di una eventuale impossibilità, da parte del committente, di indicare «i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi». In mancanza di precisazioni, la disposizione potrebbe essere interpretata dalla giurisprudenza come decadenza dalla possibilità di presentare la eccezione relativa al *beneficium excussionis*. Se così fosse, in definitiva, ci si domanda che senso avrebbe avuto la introduzione del *beneficium excussionis,* se poi si concedesse in parallelo al lavoratore creditore dell'appaltatore la possibilità di evitarne la operatività con una semplice scelta processuale. Da un punto di vista formale si segnala poi la inopportunità di inserire un avverbio come «agevolmente», che di per sé non pare idoneo a conferire certezza. L'art. 21 presenta inoltre una ultima statuizione secondo cui «il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali». Confrontando tali parole con la disciplina prevista dall'art. 1292 c.c. relativamente ai rapporti interni fra i condebitori, pare potersi sostenere che la parte finale dell'articolo in esame costituisca – in controtendenza con lo spirito semplificatorio che avrebbe dovuto guidare l'intervento normativo – un, tutto sommato

inutile, appesantimento. La trasformazione in legge del c.d. decreto semplificazioni lascia il sapore delle occasioni mancate. In un momento storico in cui il Governo avrebbe potuto imporre la propria posizione, anche attraverso il ricorso alla fiducia, e ottenere l'approvazione di una buona norma con misure volte a favorire realmente la semplificazione e lo sviluppo, ha finito, almeno per quanto concerne la responsabilità solidale negli appalti, per introdurre elementi che genereranno interpretazioni differenti e che condurranno probabilmente ad un aumento del contenzioso.

@ 2012 ADAPT University Press

Riforma del lavoro: un passo in avanti e due indietro

di Emmanuele Massagli e Michele Tiraboschi

In Parlamento e nelle piazze già si preannuncia battaglia. La scelta di un disegno di legge (e non, come in un primo tempo ipotizzato, di un decreto d'urgenza) apre indubbiamente una fase turbolenta che, nel serrato confronto tra esecutivo, partiti politici e parti sociali, potrebbe dare luogo anche a un imprevedibile cortocircuito. Fatto sta che la riforma del mercato del lavoro pare essere ormai delineata. Il documento reso noto dal Ministro Fornero segna un confine di profonda discontinuità con le politiche del lavoro dell'ultimo decennio. Sussidiarietà, differenziazione e prossimità sono state le parole chiave della riforma Biagi. L'impianto di riforma reso noto alle parti sociali e alla pubblica opinione può invece essere letto nell'ottica del centralismo regolatorio di matrice statuale, che vede con diffidenza non solo la concertazione e i corpi intermedi, ma anche i comportamenti dei privati cittadini, lavoratori e imprese, la cui condotta viene fortemente limitata in termini dirigisti e sanzionatori. In antitesi con le politiche del passato è anche la ricentralizzazione delle politiche per il lavoro accennata nel documento del Governo e già fortemente criticata dalle Regioni che hanno le principali competenze in materia. Certamente il nuovo esecutivo pare molto vicino a modificare la norma simbolo della conservazione sulle tematiche del lavoro, e cioè l'articolo 18. Con una soluzione tecnica

* Emmanuele Massagli, Presidente ADAPT; Michele Tiraboschi, Direttore del Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

discussa e discutibile che, non a caso, già lascia presagire spazi per un maggiore contenzioso. Vero è che, apparentemente, si limita lo spazio di azione del giudice almeno nei licenziamenti economici. La nuova versione del comma 1 dell'articolo 18, laddove si prevede il diritto alla reintegrazione, consegna tuttavia un ampio potere al giudice di valutare la qualificazione datoriale del licenziamento estesa dal licenziamento discriminatorio al licenziamento per motivo illecito ex articolo 1345 del Codice Civile. Previsione questa che permette ai nostri giudici di sindacare la qualificazione del licenziamento fatta dal datore di lavoro rendendo incerte le scelte aziendali. Sta di fatto che il prezzo di questa indubbia innovazione, nel segnare uno scarto di non poco conto rispetto a una stagione di veti ed eccesso di concertazione, scarica tuttavia il peso dello "scambio" proposto dal Governo sulla flessibilità in entrata, che risulta ora pesantemente ridimensionata rispetto a come era stata regolata con la Legge Biagi. Non si realizza in effetti alcuno sforzo per discernere la flessibilità buona da quella cattiva e dunque il passo in avanti sui licenziamenti viene a segnare un ritorno al passato sulle flessibilità di un mercato del lavoro disegnato a immagine e somiglianza della vecchia impresa fordista. La vera criticità della proposta di riforma sta, in effetti, nel modello economico ed organizzativo preso a riferimento. Se nel 2003 si era provato a superare un modello regolatorio standardizzato di tipo industrialista, proprio della vecchia economia, si accredita ora l'equazione flessibilità = precarietà che riconduce le ragioni della diffusione di tipologie contrattuali atipiche non ai profondi cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro, quanto alla rigidità in uscita che da sempre contraddistingue il nostro diritto del lavoro.

Riproporre, per i mercati del lavoro del nuovo millennio, il modello assorbente del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato significa allora negare la svolta del passaggio di secolo e fornire una risposta vecchia a problemi e situazioni del tutto nuove. E' sufficiente rileggere il concetto di stagionalità per capire quanto il mercato del lavoro sia cambiato e come non sia possibile procedere con una risposta unificante. Sicuramente l'esito parziale che viene ora consegnato al Parlamento è molto meglio del progetto di contratto unico, inizialmente prospettato del Governo. E convincente è la scelta di fare dell'apprendistato il contratto prevalente per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. L'impianto complessivo appare tuttavia alquanto rigido e preoccupa quanti sono consapevoli che il vero problema del

@ 2012 ADAPT University Press

mercato del lavoro italiano non sono i contratti temporanei, bensì il lavoro nero e la mancanza di percorsi di occupabilità attraverso una maggiore e migliore integrazione tra la scuola e il lavoro. E' davvero il regime di protezione dell'impiego italiano a spiegare, da solo, i dati del mercato del lavoro e, addirittura, il deficit di competitività del nostro Paese? A febbraio era sfuggita ai tecnici del Governo una ottimistica previsione, in termini di calo dello spread a seguito della riforma del mercato del lavoro, che è stata già commentata in queste pagine (ci si riferisce all'articolo di Fazio e Massagli ospitato anche in questo Bollettino). I dati confermano ora quell'editoriale: dal giorno di presentazione della nuova riforma del mercato del lavoro ad oggi l'ormai celebre spread tra il rendimento dei titoli di stato italiani e quelli tedeschi non solo non è diminuito, ma è peggiorato. Un altro segnale del fatto che la ragione di tutti i ritardi italiani non è la protezione dell'impiego, quanto la sempre minore propensione ad assumere che caratterizza le nostre imprese per motivi che ha bene indicato il nuovo presidente di Confindustria: eccesso di burocrazia, elevato costo del lavoro, mancanza di infrastrutture, prezzo dell'energia. Per questo, facendo qualche calcolo, la somma totale dei nuovi posti di lavoro creati da questa riforma pare essere invariata, se non addirittura negativa, almeno nel breve periodo.

Scusaci Marco per questa riforma

di Giuliano Cazzola

Poche ore dopo che alla Camera dei deputati le più importanti autorità della Repubblica avranno commemorato il X anniversario dell'assassinio di Marco Biagi (rievocato, sere fa, in un ottimo servizio de <La storia siamo noi>) il Presidente del Consiglio Mario Monti convocherà le parti sociali per concludere il negoziato sulla riforma del mercato del lavoro. Si profila un'intesa su tutti i punti, anche sui più controversi. Come sia potuto cambiare all'improvviso uno scenario convulso ed inconcludente, intessuto di veti, polemiche e minacce di scioperi più o meno generali, può sembrare incomprensibile ad osservatori sempre disposti a sorvolare sui contenuti e a valorizzare gli aspetti mediatici di ogni vicenda. In questa logica è fin troppo facile tenere insieme i due eventi – la ricorrenza del professore bolognese e l'accordo <storico> sottoscritto da tutte le parti sociali (il solito eufemismo per dire che ha firmato anche la Cgil) – e magari stabilire tra di loro un nesso. Un collega ha addirittura proposto di dedicare la riforma a Marco Biagi. Eppure, se le cose non cambieranno entro martedì (ed è improbabile che ciò accada), saranno i nemici di Biagi ad avere vinto una importante battaglia, perché la legge che porta il nome del professore bolognese verrà smontata pezzo per pezzo, in cambio di un simulacro di revisione dell'articolo 18 dello statuto. In sostanza, sulle tipologie contrattuali flessibili – le stesse che tra il 1997 e il 2007, pur in presenza di una modesta dinamica di crescita del pil, hanno consentito di dimezzare la disoccupazione ed aumentare

* Deputato Pdl.

@ 2012 ADAPT University Press

l'occupazione giovanile – calerà una coltre di sospetto, opererà una vera e propria presunzione di illegittimità. Per potersi avvalere di queste forme di impiego, fino ad ora riconosciute dalla legge, i datori saranno costretti a subire una sorta di inversione dell'onere della prova, nel senso che dovranno essere loro a dimostrare la regolarità di rapporti altrimenti ritenuti elusivi di quel contratto di lavoro a tempo indeterminato assunto ed indicato come condizione di lavoro normale e prevalente. Sarà il trionfo dei teorici di un precariato descritto ormai come una classe sociale, alla stregua di quello che fu (o pretese di essere nelle ideologie dominanti del secolo scorso) il proletariato. A sentire la Cgil e certi settori della sinistra, i problemi dell'Italia non derivano dall'alto livello di disoccupazione giovanile, dal numero elevato di persone che non studiano, non hanno un lavoro e non si preoccupano neppure di cercarlo; e neanche dall'occupazione irregolare. E' la precarietà il <male assoluto>, da vincere scardinandone l'impianto, mediante una scorciatoia normativa, che annulla, vieta, proibisce, autorizza. Lo stesso governo che si vanta di aver liberalizzato l'economia, rimuovendone i lacci e i laccioli che le impediscono di volare, che pretende di aver semplificato la vita dei cittadini e delle imprese, in materia di mercato del lavoro si affida ai controlli, alle ispezioni, agli adempimenti amministrativi, alle presunzioni relative ed assolute, nel nome di un XI comandamento che recita: solo il rapporto a tempo indeterminato è vero lavoro. I contratti flessibili devono guadagnarsi il diritto di cittadinanza sottoponendosi alla vigilanza quotidiana degli ispettori del lavoro e dell'Inps e all'ultima parola dei giudici, i quali potranno in ogni momento sanzionare i comportamenti dei datori ritenuti inadempienti stabilizzando automaticamente il rapporto. Nessuna traccia di un eventuale potenziamento degli strumenti di certificazione dei rapporti di lavoro, allo scopo di dare alle imprese affidamenti sulla correttezza delle relative modalità di assunzione e di fornire garanzie di regolarità ai lavoratori. Era, quella della certificazione, un'intuizione importante di Marco Biagi. Tutti diranno e scriveranno, adesso,che l'accordo rappresenta una svolta storica. E lo faranno per motivi che nulla hanno a che vedere con i contenuti di merito. Questo quadro politico – ecco la ragione - deve andare avanti a tutti i costi. Il Pd e la Cgil ottengono un importante risultato (Cisl e Uil potrebbero essere più realisti del re e rifiutare ciò che il governo è pronto a riconoscere a Susanna Camusso ?). Il Pdl sembra avere una sola preoccupazione: che nei vertici di questa stramba maggioranza non si parli di Rai e giustizia.

La Confindustria tace. Le piccole imprese si preoccupano solo dei costi degli ammortizzatori sociali come se avessero il diritto di averli riconosciuti gratis. Tutto qui. Marco scusaci.

@ 2012 ADAPT University Press

Riforma del lavoro: una sconfitta della concertazione o delle relazioni industriali?

di Paolo Tomassetti

Si può condividere, almeno in astratto, la posizione del Governo che definisce equilibrata la riforma del lavoro perché scontenta tutti, imprese e sindacati. La tesi è certamente suggestiva. Ma a prescindere dal fatto che tale affermazione sembra già suonare come un campanello di allarme della scarsa effettività delle innovazioni introdotte, una volta accettata questa tesi è ragionevole sposarne anche il corollario, ovvero che la riforma del lavoro è stata approvata all'ombra della eclissi delle relazioni industriali (oltre che dei partiti politici) e non solo o non tanto del metodo della concertazione. Anche a voler tralasciare il ruolo (marginale) giocato dalle parti sociali nella messa a punto del DDL n. 3249, è fuori discussione la centralità e il peso della norma imperativa di legge rispetto al poco spazio lasciato alla azione della contrattazione collettiva.

Nel sistema di relazioni industriali la logica vuole che il contratto è equilibrato se accontenta tutti; ovvero se è capace di comporre il conflitto che spinge le parti contrapposte a sedersi attorno a un tavolo. L'articolo 8 della manovra finanziaria di ferragosto aveva messo nelle mani delle forze produttive il destino dell'art. 18, riconoscendo alle stesse la possibilità di sottoscrivere accordi di livello aziendale e territoriale anche in deroga all'attuale disciplina dei licenziamenti. Non solo. L'intero

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

impianto del diritto del lavoro italiano era stato affidato alla piena disponibilità di aziende e sindacati nell'intento di valorizzarne l'autonoma capacità normativa. E superare così il retaggio della norma inderogabile di legge a efficacia sostitutiva nei confronti dei prodotti difformi dell'autonomia collettiva.

Il dissenso pregiudiziale del mondo sindacale verso l'articolo 8 – culminato nell'accordo interconfederale del 21 settembre 2011 – ha oggi legittimato, in piena sintonia col principio di cedevolezza attorno a cui è stato congeniato il provvedimento, l'intervento del nuovo esecutivo volto a restringere il campo di applicazione della tutela reale contro i licenziamenti illegittimi. Soluzione questa che, tra le tante, i sindacati avrebbero potuto negoziare azienda per azienda, scambiandola ad esempio con poste occupazionali o garanzie di investimenti.

Il risultato è che, da un lato, i lavoratori si trovano ora ad incassare un riproporzionamento delle tutele sulla flessibilità in uscita senza sostanziali contropartite. Dall'altro, la rimanutenzione dell'articolo 18 avviene ad un prezzo troppo caro per le imprese se commisurato all'accrescimento degli oneri contributivi per la disoccupazione e alle restrizioni della flessibilità in entrata.

A ciò si aggiunge che il malcontento generato dalla riforma ha finito per riflettersi anche sul piano dei rapporti tra soggetti che operano nel medesimo versante del mercato del lavoro. Perché un intervento di tipo sistemico che fa perno sulla revisione dell'articolo 18 difficilmente può soddisfare gli interessi dei segmenti dove, in ragione della piccola dimensione delle imprese, la tutela reale contro i licenziamenti illegittimi comunque non trova applicazione. Il costo-opportunità della riforma sarebbe in altri termini alterato e i suoi effetti ingessanti darebbero luogo a disfunzioni che in certi contesti potrebbero pure tradursi in una diminuzione della occupazione regolare.

Non stupisce come in questo quadro le associazioni datoriali del terziario e delle Pmi abbiano denunciato a più riprese la iniquità di una riforma ancorata alle logiche di funzionamento dell'industria, che mal si conciliano con il dinamismo del mercato del lavoro dei servizi. Arrivando perfino a minacciare la disdetta dei contratti collettivi, come a dire: "tanto non servono a niente". Anche su questo aspetto il valore aggiunto dello strumento negoziale rispetto ad interventi eterodiretti è incontrovertibile, perché avrebbe consentito di calibrare meglio i necessari interventi di

@ 2012 ADAPT University Press

modernizzazione del mercato del lavoro sulle specificità dei settori, dei territori e delle singole aziende.
La eclissi delle relazioni industriali in Italia è ancora più evidente poi nel confronto comparato. In Germania, ad esempio, i sindacati sembravano essere destinati a scomparire con il progressivo spostamento dell'asse contrattuale dal centro alla periferia. E invece hanno saputo rinnovarsi e reinventarsi con intelligenza, presidiando i Comitati aziendali e diventando loro stessi giudici della bontà o meno delle innovazioni introdotte con gli accordi di concessione. Ovvero quelle soluzioni negoziali win-win – le stesse promosse dall'articolo 8 – che rappresentano una delle principali determinanti del miracolo occupazionale della Germania in tempo di crisi. Alla luce degli avvenimenti delle ultime settimane, forse, anche le forze produttive del nostro Paese potranno riscoprire il potenziale dell'art. 8. La cui intrinseca natura liberale lascia loro aperta la possibilità di sottoscrivere accordi in deroga perfino a norme di legge che non gli piacciono, come quelle di questa riforma del mercato del lavoro.

Dibattito su mercati duali e contratto unico. Una analisi teorica

di Paolo Nicola Barbieri e Francesca Fazio

1. Letteratura economica sui mercati del lavoro duale e sul contratto unico

Lo studio dei mercati del lavoro duali, cui fa da contraltare la proposta e modellizzazione di contratti unici per la riduzione del gap delle tutele fra lavoratori atipici e a tempo indeterminato, è stato oggetto di una recente intensa letteratura economica. I mercati del lavoro duali sono stati studiati in modo comparato da Bentolila et al. (2010), che, confrontando Spagna e Francia, hanno spiegato l'enorme aumento del tasso di disoccupazione nel primo paese durante la crisi economica, come l'effetto di un maggiore divario nelle tutele a protezione dell'impiego fra contratti temporanei e permanenti rispetto al secondo paese. Essi stimano che circa il 40% dell'aumento del tasso di disoccupazione spagnolo sarebbe stato evitato se la Spagna avesse avuto lo stesso regime a protezione del lavoro della Francia. Cahuc and Postel-Vinay (2002) hanno utilizzato un modello c.d. di *search* e *matching* per mostrare come l'effetto combinato di politiche di licenziamento stringenti da un lato, e la diffusione di contratti a termine dall'altro, possano essere inefficienti in termini di welfare aggregato, nonché un'arma poco efficace per combattere la disoccupazione. Infatti, l'impatto positivo sull'occupazione connesso a

* Paolo Nicola Barbieri è dottorando in Economia presso il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Bologna; Francesca Fazio è ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

una maggiore creazione di lavoro può essere contrastato dall'aumento del turnover. Questo fenomeno è stato considerato anche da Blanchard e Landier (2002) e Boeri e Garibaldi (2007), che hanno sostenuto l'idea – fautrice, nel secondo caso, della proposta italiana di contratto unico maggiormente accreditata (Nerozzi) - che le riforme del mercato del lavoro sbilanciate o parziali abbiano effetti positivi sulla occupazione solo transitori. Costain et al. (2011) hanno invece mostrato che un mercato del lavoro duale, implicando la coesistenza di contratti temporanei caratterizzati da bassi costi di licenziamento e contratti permanenti caratterizzati, al contrario, da alti costi, risulta molto più volatile rispetto al caso di un contratto unico di lavoro. Similmente, Sala et al. (2010) hanno sostenuto come mercati del lavoro segmentati con flessibilità ottenuta al margine potrebbero avere livelli di volatilità simili a quelli di un mercato completamente deregolamentato, attraverso l'utilizzo dei contratti temporanei come strumento di aggiustamento principale nella crisi e nelle fasi espansive. Dolado et al. (2007), estendendo il modello dei premi Nobel Mortensen e Pissarides, hanno studiato l'effetto di riforme dei regimi a protezione del lavoro, distinguendo per l'eterogeneità degli individui. Essi mostrano che l'impatto delle riduzioni dei costi del licenziamento sulla disoccupazione di diversi gruppi di lavoratori è qualitativamente diverso a seconda delle caratteristiche dei lavoratori cui si applica le riduzioni di protezione: destinare queste riduzioni ai lavoratori caratterizzati da bassa produttività e per lavori contraddistinti da frequenti shock di produttività risulta essere il modo più efficiente per ridurre la disoccupazione aggregata. Gete, Pedro and Porchia (2011) mostrano gli incentivi alla assunzione e al licenziamento nel mercato duale in contrapposizione ad una situazione di contratto unico. Per i lavoratori temporanei, la funzione ottimale di licenziamento sarebbe basata sull'anzianità oltre che sulla produttività, perché l'azienda cerca di mantenere aperta la "via di uscita" della licenziabilità a basso costo. Rispetto al mercato duale, la situazione del contratto unico trasferisce il maggiore incentivo al licenziamento verso i lavoratori il cui costo della separazione sta aumentando. Quindi i lavoratori vengono licenziati anticipatamente nel contratto unico, perché prima diventa costoso licenziarli. Maggiormente focalizzato sul contratto unico è invece lo studio di Cheron (2007), che cerca di rispondere alla domanda: "una nuova forma di contratto offrirà maggiore sicurezza ai lavoratori francesi?". Il paper sottolinea alcuni possibili svantaggi

derivanti dall'introduzione del contratto unico: la maggiore segmentazione del mercato del lavoro per i lavoratori più anziani, e la possibilità, già accennata prima, dell'anticipazione dei licenziamenti. Garcia-Perez and Osuna (2011) offrono invece una stima positiva dell'effetto dell'introduzione di un contratto unico di lavoro, relativamente al caso spagnolo, in termini di riduzione della disoccupazione e della volatilità. La letteratura economica è stata spesso foriera di proposte legislative vere e proprie. In Francia, Italia e Spagna si sono susseguiti dibattiti su proposte di contratto unico di lavoro (Blanchard and Tirole 2003, Cahuc and Kramarz 2004, Boeri and Garibaldi 2008, Andrés et al. 2009), con l'obiettivo comune del superamento della asimmetria di tutela e sicurezza fra contratti a temporanei e a tempo indeterminato. Al di là delle specificità istituzionali, la caratteristica principale di questo contratto unico è l'assenza di una chiara distinzione fra contratto con o senza termine dal punto di vista della protezione del lavoratore e la previsione di tutele crescenti nel tempo e con l'anzianità lavorativa. In Francia un rapporto commissionato dal Ministero francese per la Finanza e l'Industria e dal Ministero del Lavoro e della Coesione Sociale e condotto da Cahuc e Kramaz introduce la proposta del *contrat de travail unique*, idea poi superata dalla recente riforma dell'apprendistato (legge n. 2011-893 "riforma Cherpion" del 28 luglio 2011 per lo sviluppo dell'alternanza e della sicurezza delle carriere professionali). Sempre in Francia, secondo l'impostazione del progetto elaborato dagli economisti Blanchard e Tirole per incarico del Governo francese (Contours of Employment Protection Reform, relazione elaborata per il Conseil Français d'Analyse Economique, 2003), l'impresa dovrà indennizzare il lavoratore di un danno in cui confluiscono due componenti: il danno normalmente conseguente all'interruzione del rapporto, consistente nella dispersione di professionalità specifica e nella perdita di rapporti personali con colleghi e interlocutori esterni all'azienda, e il danno eventuale correlato al periodo di disoccupazione conseguente alla perdita del posto. In Spagna 100 economisti hanno firmato un manifesto (Andrés et al., 2009) con una proposta di introduzione di contratto unico a protezione crescente per le nuove assunzioni e l'abolizione dei contratti temporanei ad eccezione dei contratti per sostituzione di maternità o malattia, proposta appena ripresa dal ministro per l'economia spagnolo De Guindos. In Italia questa proposta di riforma è stata sviluppata, fra gli altri, da Nerozzi, sulla base

@ 2012 ADAPT University Press

del modello di Boeri e Garibaldi, per l'introduzione di un contratto unico a fasi progressive a tutele crescenti. A differenza della proposta del senatore Pd Pietro Ichino, che accosta l'introduzione del contratto unico alla abolizione dell'articolo 18, quella di Nerozzi non prevede la modificazione della legislazione a protezione del lavoro di chi detiene un contratto a tempo indeterminato. Il dibattito italiano delle ultime settimane, data la storica avversione alla messa in discussione della tutela reale, sembra far propendere verso la proposta di introduzione del contratto unico a tutele crescenti, senza modificazione dell'articolo 18. Dietro al contratto unico tuttavia, come affermato da più parti, sembra possibile riconoscere forme contrattuali già esistenti. Infatti, in Italia, l'apprendistato appena riformato si configura come un contratto che mantiene la flessibilità nel periodo della formazione, data la possibilità per le parti di recedere liberamente dal contratto al termine di questa, con la automatica conversione del rapporto a tempo indeterminato altrimenti. A differenza del contratto unico, però, con l'apprendistato, la *optimal firing rule* non è solo funzione del tempo (in termini di distanza dalla soglia che aumenta le tutele contro il licenziamento), ma anche dell'investimento in capitale umano specifico e generale fatto dal datore di lavoro sull'apprendista, in termini di formazione on the job e formazione esterna. Dunque meno casualità e più progetto.

2. Il modello

L'analisi che abbiamo intrapreso è volta alla comparazione fra il regime contrattuale attuale e un eventuale passaggio a un regime di contratto unico. Il nostro interesse è concentrato sugli effetti che questo passaggio porterà al margine, ovvero sui nuovi entranti nel mercato del lavoro, dato che molte proposte di riforma del mercato del lavoro si propongono di modificarlo unicamente con riferimento ai nuovi contratti. Partiremo con la definizione di due stati del mondo. Uno, chiamato status quo, servirà come base e rappresenterà la legislazione vigente, mentre l'altro rappresenterà il regime di contratto unico. In ognuno dei due casi un eventuale individuo disoccupato sarà mantenuto da un sussidio statale, calcolato in modo diverso nei due casi. Il modello cui faremo riferimento per l'analisi sarà un modello in cui il nostro individuo trarrà beneficio dal consumo di beni primari, che gli sarà possibile solo attraverso la spesa di

risorse monetarie (e.g. salario o sussidio). Allo stesso tempo, egli trarrà disutilità dalla ricerca di lavoro se disoccupato. L'individuo sarà poi soggetto a un vincolo di bilancio legato al possesso di asset finanziari, salario attuale e altri fattori influenzanti lo stock di denaro da poter utilizzare nel periodo corrente. La funzione di ricerca di lavoro rappresenterà lo sforzo (in termini di tempo e denaro) che un individuo deciderà di dedicare alla ricerca di un'occupazione nel periodo corrente di modo da influenzare il suo stato di occupazione per il prossimo periodo. Spendendo un determinato ammontare di tempo/denaro (che andrà a diminuire l'utilità generale) un individuo avrà una probabilità fissata di trovare lavoro il periodo successivo. Questo tipo di approccio potrebbe sembrare in qualche modo un'assunzione troppo forte, ma è un'assunzione ben ponderata. Va infatti considerato che questo modello è da inserire in un contesto di riforma strutturale del mercato di lavoro ed è perciò ragionevole assumere che se la riforma fosse implementata in un determinato periodo T, in T+1 gli effetti positivi di questa riforma sarebbero già presenti ([1]). Non è perciò riduttivo assumere che, data la miglior prospettiva futura sul mercato di lavoro, il vero fattore discriminante risieda nelle mani dell'individuo. Un altro punto chiave del nostro lavoro è il capitale umano. Nel nostro modello è inserita l'assunzione che ogni individuo può utilizzare parte del sussidio di disoccupazione per aumentare la propria educazione e conseguentemente il suo stock di capitale umano e conoscenza. Tutto ciò influenzerà la probabilità d'inserimento sul mercato di lavoro nonché la produttività (i.e. il salario orario). In sostanza, come da evidenze empiriche, a parità di altri fattori una maggior preparazione pregressa sarà ripagata da un salario più alto. Creeremo due diversi equilibri per ogni stato del mondo (occupato e disoccupato) e tramite alcune variazioni di parametri e calibrazioni trarremo le nostre conclusioni. Il vantaggio di avere due modelli da comparare sarà che potremo verificare come i due tipi di individui, i nuovi entranti e i non entranti, abbiamo diversi incentivi. In ultima battuta vogliamo dimostrate che, il caso del contratto unico porterà minor sviluppo di capitale umano e retribuzione media. Proporremo poi alcuni possibili sviluppi per analisi future, come, ad

([1]) Assumendo, com'è ragionevole, che tale riforma sia decisa ed implementato da un 'benevolent planner' per massimizzare il welfare generale della popolazione.

@ 2012 ADAPT University Press

esempio, un'eventuale modellizzazione del contratto apprendistato. Faremo ciò ampliando il modello base descritto sopra, inserendovi una funzione di capitale umano crescente per i primi T periodi di assunzione, rappresentate il percorso di formazione previsto dall'apprendistato. Con il contratto unico, la precarietà potrebbe essere anticipata più che risolta per i nuovi entranti nel mercato del lavoro, perché, potrebbe finire con l'anticipare il licenziamento, diminuendo l'investimento in capitale umano. L'applicazione del contratto unico al margine inoltre, cioè solo ai nuovi entranti, carica su essi la flessibilità in uscita. Come già detto, nel contratto unico, il licenziamento è funzione della produttività del lavoro solo per i lavoratori permanenti; mentre per quelli che ancora non hanno raggiunto la "soglia", i temporanei, la decisione di licenziamento si basa sulla *seniority*, con la probabilità massima di licenziamento concentrata sui nuovi entranti, che hanno il minore costo del distacco. Quindi nella fase di transizione a regime del sistema, dove il contratto unico si applicherebbe ai soli nuovi entranti e dove c'è un bacino quasi inamovibile di lavoratori con posto fisso cui non si applica la riforma, questo potrebbe risultare in una sproporzionata incidenza delle decisioni di licenziamento su questi soggetti. In conclusione, siamo convinti che questo lavoro sia molto utile nel dibattito riguardante la necessaria riforma del mercato del lavoro, poiché tratta alcuni aspetti tralasciati dalla maggior parte delle proposte. Tali aspetti sono: (1) lo sviluppo del capitale umano tramite apprendimento sia personale che in seguito all'assunzione in azienda possibile attraverso l'attuale sistema di apprendistato; (2) la creazione di un regime contrattuale che incentivi i nuovi entranti a massimizzare i loro sforzi per l'assunzione. Quest'ultimo è un tema cruciale vista la particolare incidenza che negli ultimi mesi ha avuto una nuova classe di disoccupati, i NEET (not in education, employed or training) rappresentanti circa il 25% dei giovani tra i 19 e 29 anni (Fonte: Istat).

Guardando (con timore) alla Spagna

di Emmanuele Massagli

A pochissimi giorni dall'entrata in vigore della riforma Fornero, già sono stati approvati i primi emendamenti di modifica del testo. La maggioranza parlamentare ha condiviso l'urgenza di mettere le prime dieci "pezze" al vestito della legge 92 del 2012. Parallelamente, lo stesso Ministero ha ritenuto necessario un corposo (forse anche eccessivamente intrusivo) intervento interpretativo per il tramite della circolare n. 18.

Le novità più rilevanti scaturite dall'azione della Camera riguardano l'apprendistato e le partite IVA. Cedendo a una ripetuta e ragionevole richiesta delle associazioni datoriali e delle agenzie per il lavoro, è stata finalmente prevista la possibilità di assunzione di apprendisti in somministrazione a tempo indeterminato. Circa le partite IVA si è intervenuto prolungando il periodo di verifica della esistenza di criteri di presunzione di rapporto subordinato mascherato da uno a due anni ed è stata posticipata al 2014 l'entrata in vigore dell'incremento dell'aliquota contributiva per i collaboratori iscritti alla sola Gestione separata Inps (svantaggiando però i collaboratori iscritti anche ad altra gestione). Più soft gli altri interventi, in materia di lavoro a termine e accessorio, ammortizzatori sociali, monitoraggio dei contratti, procedure concorsuali, assunzioni obbligatorie e concordato.

Pur trattandosi di modifiche significative dal punto di vista politico, segnale, tra l'altro, di un riavvicinamento tra le forze parlamentari e le parti sociali, che già da tempo chiedevano modifiche in questo senso,

* Presidente ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

non si può negare che, sostanzialmente, poco cambia nella struttura della legge. Si possono infatti correggere le più evidenti storture normative (ma, allora, si dovrebbe intervenire anche sulla disciplina del licenziamento), ma non è più possibile stravolgere l'impronta culturale di questa riforma. Il legislatore ha scelto di tornare al periodo pre-pacchetto Treu sconfessando quindici anni di leggi e atti amministrativi miranti a difendere il lavoratore nella flessibilità e non dalla flessibilità. Quindici anni non esenti da errori, ma che hanno permesso dieci punti percentuali di maggiore occupazione. La legge 92, al contrario, pare costruita attorno a uno strisciante pregiudizio negativo sulle politiche occupazionali delle imprese, nella convinzione che la crescente flessibilità nel mercato del lavoro sia il risultato delle leggi precedenti e dell'opportunismo datoriale, invece che del complesso incedere della competizione economica internazionale e di una crisi economica come mai fino ad ora si era conosciuta. Di conseguenza, il riferimento del legislatore è diventato il caso patologico, l'abuso; il ricorso a lavoro flessibile importante indizio di irregolarità. Laddove c'era bisogno di sostenere, anche legislativamente, chi "può farcela", generando lavoro, si è deciso di usare come termine di paragone chi ne approfitta, avvilendo chi aveva bisogno di incoraggiamento.

Il risultato, anche dopo gli emendamenti, è un complesso normativo giustamente ansioso di incentivare migliore occupazione, ma assolutamente indifferente alle conseguenze in termini di minore occupazione delle misure adottate.

La speranza è che i dati dei prossimi mesi possano smentire queste ipotesi recessive. Cosi non fosse, le possibili conseguenze le abbiamo sotto gli occhi a pochi kilometri di distanza. In Spagna il governo è intervenuto tre volte in pochi mesi in materia di lavoro e relazioni industriali, stravolgendo le regole precedenti e operando "a gamba tesa" su flessibilità in entrata, tipologie contrattuali, licenziamento individuale e collettivo, ammortizzatori sociali e, addirittura, assetti contrattuali. Una "riforma" certamente. Ma obbligata da una situazione economica e del mercato del lavoro drammatica.

Abbiano, in Italia, istituzioni e parti sociali, l'attenzione e il coraggio di prevenire l'aggravarsi della crisi e correggere le eventuali lacune di questa riforma che saranno osservate dalle prossime settimane. È l'unico modo per mantenere il protagonismo delle decisioni, senza che queste

siano demandate a soluzioni d'urgenza giustificate dal precipitare degli eventi.

@ 2012 ADAPT University Press

Spagna: al via la riforma del mercato del lavoro

di Lavinia Serrani

Frenare il processo di distruzione di posti di lavoro. Creare occupazione stabile e di qualità. Ridurre il dualismo del mercato del lavoro. Attivare meccanismi di flessibilità interna. Modernizzare la contrattazione collettiva. Riconoscere nuovi diritti individuali ai lavoratori. Dare maggiori opportunità a giovani e disoccupati di lunga durata. Unire le forze dei soggetti demandati all'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Fornire strumenti di sostegno a lavoratori autonomi e alle piccole imprese. Combattere l'assenteismo ingiustificato. Sono questi gli obiettivi dichiarati della riforma del mercato del lavoro spagnola che entra oggi in vigore dopo l'approvazione in Consiglio dei Ministri dello scorso 10 febbraio.

Non si è fatta attendere a lungo questa riforma, già preannunciata in campagna elettorale da Mariano Rajoy. S'era detto, però, che sarebbe stata, quanto più possibile, il risultato della concertazione con le parti sociali. Così tuttavia non è stato e i sindacati, *indignati*, hanno già proclamato uno sciopero generale per lunedì 19 febbraio. E altri scioperi vengono annunciati.

La riforma, il cui testo è contenuto nel *Real Decreto-Ley* 3/2012, è in effetti tra le più aggressive che la Spagna abbia mai conosciuto, come ha ammesso il Ministro dell'economia De Guindos. Tuttavia, neppure si può

* ADAPT Research Fellow.

fingere di non vedere ciò che è sotto gli occhi di tutti: è spagnolo il più alto tasso di disoccupazione giovanile in Europa, addirittura il 48,7%. Se la riforma è davvero *extremadamente agresiva* lo è perché il mercato del lavoro spagnolo è estremamente in asfittico e deficitario.

Vengono toccati dalla riforma tutti i principali pilastri del diritto del lavoro e del sistema di relazioni industriali. Due, però, sono i punti maggiormente controversi: licenziamenti più facili e meno costosi, e ulteriori misure di flessibilità introdotte nella struttura della contrattazione collettiva.

Con riferimento al primo aspetto, quello dei licenziamenti, si interviene su più fronti. L'indennità per licenziamento senza giusta causa si riduce da 45 a 33 giorni per anno di impiego, e per un massimo, non più di 42, ma di 24 mesi. L'obiettivo è quello di accorciare le distanze tra lavoratori stabili e lavoratori precari, combattere il dualismo del mercato del lavoro. Non solo, ed è qui probabilmente la novità più rilevante: se dai risultati dell'impresa dovesse emergere una situazione economica negativa, come l'esistenza di perdite, attuali o anche soltanto previste, o la diminuzione persistente (almeno 9 mesi consecutivi) degli ingressi o delle vendite, il licenziamento diventerebbe per giusta causa, con conseguente indennità a 20 giorni per anno di anzianità, e per un massimo di 12 mesi. Il Ministro del lavoro Fátima Báñez ha assicurato che questo tipo di licenziamenti saranno sottoposti a controllo giudiziale, pur essendo stata eliminata, con la riforma, la previa autorizzazione amministrativa, in linea con quanto avviene nella maggior parte dei paesi europei.

Riguardo al secondo aspetto, a pochi mesi dalla riforma strutturale che nel giugno 2011 aveva interessato il sistema della contrattazione collettiva spagnola (vedi L. Serrani, *Ora in Spagna il governo scrive i contratti,* in *Libero,* 24 giugno 2011), vengono ora fatti nuovi passi in avanti che in parte superano e in parte completano quanto era stato stabilito con il precedente testo normativo. Viene meno, ad esempio, l'ultrattività dei contratti collettivi i quali, decorsi due anni dalla loro scadenza senza che le parti abbiano raggiunto un accordo sul rinnovo, perdono definitivamente efficacia. Si afferma poi la priorità dei contratti aziendali indipendentemente da quanto stabilito nei contratti di livello superiore, con l'obiettivo di rendere il più possibile agile la flessibilità interna delle imprese, consentendo l'adattamento alle esigenze e peculiarità specifiche di ciascuna realtà aziendale. Si rende così più semplice, per le imprese in difficoltà, lo sganciamento dal contratto

@ 2012 ADAPT University Press

collettivo di livello superiore (il cosiddetto *descuelgue*), e risultano aumentate le materie suscettibili di esserne oggetto.

4.
IL NUOVO APPRENDISTATO

Quando le leggi non bastano. Ripartiamo dalla impresa formativa

di Giuseppe Bertagna

La recente presentazione del Ddl di riforma del mercato del lavoro induce ad alcune amare riflessioni.

Non c'è niente da fare. Sembra che il nostro Paese, ingessato per decenni da burocrazie amministrative, sindacali, politiche tanto costose quanto autoconservative, sia condannato a restare ancora a lungo, nel campo della formazione iniziale per i giovani e permanente per gli adulti, come l'Austria secondo la nota invettiva di Napoleone: sempre in ritardo di un'idea, di un'armata e di un'annata.

L'idea in ritardo è quella dell'«impresa formativa». L'unica davvero necessaria per vincere la competizione internazionale nell'era della globalizzazione. E per vincerla aumentando i profitti attraverso, direbbero Sen e la Nussbaum, la promozione delle *capabilities* di ogni lavoratore. Nell'"impresa formativa", infatti, crescono, per ciascuno, la cultura generale praticando quella professionale e le competenze trasversali (lavorare in gruppo, autonomia, competenza di giudizio, chiarezza comunicativa ecc.) dimostrando quelle professionali o specifiche (di mestiere). Senza più le tradizionali separazioni tra le due dimensioni. Soprattutto senza più le separazioni a cui ci hanno torpidamente abituati le burocrazie richiamate all'inizio tra formazione interna, croce attuale delle imprese, e formazione esterna, delizia passata, presente e futura

* Ordinario di Pedagogia generale, Università di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

delle agenzie che la erogano, lucrandoci. Al contrario, si realizza l'impresa come *learning organisation*, dove, come dicono gli inglesi, si apprende *for work*, *at work*, *through work* e *from work*.
L'armata che arriva in ritardo (il nostro vero spread con la Germania) è rappresentata dall'apprendistato che si può svolgere bene, pare ovvio, soltanto in una «impresa formativa». Ma quale apprendistato? Sì, certamente l'apprendistato di mestiere, quello professionalizzante. Ma ben più importante, anche ai fini di garantire a chiunque la possibilità di raggiungere i «più alti gradi degli studi» (art. 34 della Costituzione), sarebbe l'apprendistato volto all'acquisizione dei titoli di studio: qualifiche e diplomi professionali secondari e superiori, lauree, lauree magistrali, dottorati di ricerca, praticantati abilitanti alle professioni. L'apprendistato professionalizzante, infatti, resta ancora e per lo più un ammortizzatore sociale. Un modo adoperato dalle imprese per abbassare il costo del lavoro (in Italia ormai insopportabile), non per trasformarsi in «imprese formative», innovando la qualità dei processi e dei prodotti attraverso la sistematica alternanza «studiolavoro», «scuola/università e fabbrica». Era, dunque, sulla seconda tipologia di apprendistato che bisognava centrare le politiche attive del lavoro e della formazione. E usarla come falange di sfondamento per far dilagare anche nel nostro paese, finalmente, la teoria e la pratica sia dell'«impresa formativa» sia di un sistema scolastico ed universitario osmotico al mondo del lavoro, non ad esso impenetrabile (guardare i tristi dati della disoccupazione dei giovani per credere).
L'annata di ritardo, infine, è, a questo punto, questione da La Palisse. Le leve dell'«impresa formativa» e dell'«apprendistato per i titoli di studio», infatti, si potevano e si dovevano già avviare dieci anni fa, quando le Leggi Biagi e Moratti le avevano formulate e rese possibili per la prima volta nel nostro Paese. Contrastate fino all'insulto dalle burocrazie ricordate all'inizio, erano state disseppellite e tenacemente rilanciate dal ministro Sacconi, lo scorso anno, nel testo unico sull'apprendistato. Se adesso si leggono gli artt. 66, 67, 68 e 69 del recente disegno di legge sul mercato del lavoro, tuttavia, si capisce subito che sono state inumate per una seconda volta. Non una parola, infatti, sull'«impresa formativa», non un incentivo all'«apprendistato volto all'acquisizione dei titoli di studio». Chi si aspettava che almeno un po' dei trenta miliardi di contributi a fondo perduto distribuiti ogni anno in varie forme dallo Stato alle imprese sarebbe stato destinato al sostegno e alla diffusione di questi due

strategici istituti è rimasto a bocca asciutta. Resta soltanto l'apprendistato di mestiere, peraltro come surrogato della diminuzione della flessibilità in entrata nel mondo del lavoro. Tutto questo sì che è il vero tradimento della memoria di Marco Biagi. Molto più dell'art. 18 che lo studioso modenese già il 13 novembre 2001, parlando al Cnel, riteneva «non nevralgico», ma solo «bandiera» di un mondo che, a suo avviso, già allora non esisteva più. Tradimento perché, concentrando gli interventi delle politiche attive del lavoro e della formazione sulle due leve prima menzionate, si sarebbe investito sulla competenze reali delle persone e degli attori sociali lungo tutto l'arco della vita, non sulle tutele formali di un «posto fisso» che, nelle forme conosciute, c'è e ci sarà sempre meno. Se si vuole il bene delle persone, infatti, non bisogna dare loro il pesce, ma insegnare a ciascuno come si pesca.

L'apprendistato: un'opportunità sconosciuta

di Francesca Brudaglio

Fantasiosi, pungenti, brillantemente sarcastici, i blog e i social network straripano di lettere e commenti di giovani (o non più tanto giovani) diplomati e laureati che hanno acquisito le conoscenze ai massimi livelli dei nostri sistemi scolastici e che adesso contestano la loro condizione di "sottopagati/sottoccupati/sottomessi/sotto scala". Pochi giorni fa mi è capitato di imbattermi in una di queste lettere: particolarmente acuta e piena di giustificato livore, firmata da "un giovane italiano" (a voler dire "sono solo UNO" dei tanti), muoveva critiche in risposta al "be choosy" tanto chiacchierato. Dopo aver rivendicato i motivi per cui i nostri italiani meritano di essere selettivi (e non schizzinosi) ed illustrato lo sconsolante panorama lavorativo odierno, punta il dito e dice «…dunque, scegliamo di rifiutare proposte di lavoro indecenti, che non prevedano uno stipendio e un contratto con un minimo di tutele; di rifiutare proposte di stage senza indennità, senza contenuto formativo e senza prospettive di assunzione». Niente di più vero. Ma a leggere quelle parole, mi è subito saltata alla mente la tipologia contrattuale diventata cavallo di battaglia della Fornero: l'apprendistato. Le richieste da lui elencate mi sono suonate come la sua perfetta descrizione, il che ha mosso in me l'interesse di capire quanto e se il "giovane italiano"e come lui tanti altri ne sapessero a proposito. Ebbene, mi sono bastate poche e semplici domande per farmi il quadro della situazione. Cosa sanno i giovani dell'apprendistato? Poco, molto poco. Informazioni vaghe, quasi sempre confuse, talvolta inesatte: «E' una fregatura. Non ti danno un contratto serio solo perché usano la scusa dell'inesperienza. È solo un contratto creato per posticipare l'assunzione effettiva». Parole queste, che

@ 2012 ADAPT University Press

incarnano l'idea di tanti. E questo nel migliore dei casi, perché almeno vuol dire che la conoscenza dell'istituto, seppur sbagliata, c'è. Perché c'è chi, in tutta sincerità, risponde: «Nada. Nulla. Zero. Ne ho sentito parlare, ma non so che roba è…». La maggior parte dunque ha pochi concetti chiari in mente, dice che dovrebbe formare "noi poveri giovani" e che mira all'inserimento occupazionale … ma se poi chiedi in che modo implichi l'inserimento, tutto torna a tacere. Quasi nessuno conosce poi l'esistenza delle tre tipologie e che quindi si rivolge a diverse esigenze e fasce d'età. Cosa centrino poi i contratti collettivi con l'apprendistato, questo proprio lo si ignora. Ma facciamo un passo indietro: Italia, crisi economica, ragazzi in piazza a protestare per l'altissimo livello di disoccupazione giovanile che supera ormai il 35%, dispersione scolastica, due giovani su dieci non sanno cosa fare dopo il diploma (altri e tanti dopo la laurea), lavoro "precario" al 40%, ingresso nel mondo del lavoro discontinuo e difficile. Ma allora mi chiedo perché, se i giovani in primis si lamentano dei risultati che il sistema scolastico produce e chiedono al governo politiche reali per attivare il mondo del lavoro, perché, se sono convinti che ogni investimento sulla propria formazione sia un buon investimento e riconoscono che un grave problema del nostro Paese sia l'assenza di un legame diretto tra le capacità e i posti del lavoro, perché allora non informarsi delle opportunità offerte dall'apprendistato? Perché, se offre possibilità di crescita professionale, un contratto e quelle prospettive e tutele auspicate, i ragazzi non lo conoscono né si interessano?

L'apprendistato è collegato alla formazione e porta nella maggioranza dei casi alla stabilizzazione del posto di lavoro dopo tre anni. In un momento in cui 75 milioni di giovani sono senza un'occupazione, il potenziale di creazione di opportunità di lavoro che offre (per le generazioni odierne ma, soprattutto, per quelle future) dovrebbe essere il ben venuto. Eppure, nonostante il Ministro del Lavoro non faccia altro da mesi che ripetere quanto dobbiamo guardare ai risultati che ha apportato negli altri Paesi…i nostri ragazzi ne sanno poco o niente. Un buon sistema di apprendistato, indirizzato alla formazione dei giovani e alla valorizzazione dei loro talenti, può renderli più competitivi e garantire loro le competenze necessarie per trovare facilmente un'occupazione. Inoltre, gli incentivi normativi ed economici, tra cui la previsione di sgravi contributivi per le aziende che ne attivano percorsi, ne fanno uno strumento utile sia nel micro che nel macro, sia per il singolo soggetto

@ 2012 ADAPT University Press

che per la ripresa dell'intero Paese. Io sto con la Fornero, e credo che in una stagione di bassa occupazione e deficit del sistema scolastico, sarebbe un delitto perdere quest'occasione. Rilancio l'invito alla campagna comunicativa proposta dal Ministro e ne porgo un altro ai miei coetanei: forse, oltre a tutti gli sforzi che già facciamo, dobbiamo compierne un altro e cioè attivarci per comprendere i cambiamenti di cui il mondo del lavoro ha bisogno e cominciare a cambiare con lui.

Il paradosso della clausola legale di stabilizzazione degli apprendisti

di Enrica Carminati e Michele Tiraboschi

Il Testo Unico dell'apprendistato, recependo una prassi diffusa nell'ambito della contrattazione collettiva di molti settori, aveva opportunamente demandato alla contrattazione collettiva la possibilità di definire, al fine di ulteriori assunzioni in apprendistato, «forme e modalità per la conferma in servizio, al termine del percorso formativo». La successiva legge n. 92/2012, c.d. Riforma Monti-Fornero, è tuttavia intervenuta incisivamente sul punto e, in aggiunta a quanto già previsto dal d.lgs. n. 167/2011, ha introdotto con efficacia immediata una clausola legale di stabilizzazione, per alcuni una sorta di "imponibile di manodopera" di antica memoria.

Ai sensi della nuova previsione, per i soli datori che occupano un numero di lavoratori pari o superiore a dieci unità, l'assunzione di nuovi apprendisti è ora subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 50% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore. Esclusivamente per i primi tre anni dall'entrata in vigore della riforma, dunque fino al 17 luglio 2015, tale percentuale è ridotta al 30%1. La stessa previsione normativa, una volta disposto in materia di computo e individuate le eccezioni alla regola 2 stabilisce che gli apprendisti assunti in violazione dei limiti sono considerati lavoratori

* Enrica Carminati, ADAPT Research Fellow; Michele Tiraboschi, Direttore Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

subordinati a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto.

1. Nel dettaglio l'intervento è stato operato dall'art. 1, comma 16, lett. *d* della l. n. 92/2012, che ha introdotto nell'ambito dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011 i commi 3-*bis* e 3-*ter*.

2. In modo particolare la norma dispone che:

- dal computo della predetta percentuale sono esclusi i rapporti cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni o per licenziamento per giusta causa;
- qualora non sia rispettata la predetta percentuale, è consentita l'assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati, ovvero di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti pregressi.

A seguito della novella legislativa del 2012 è quindi necessario interrogarsi circa le interrelazioni tra la eventuale clausola di stabilizzazione definita dalla contrattazione collettiva dei singoli settori e la successiva previsione di legge e, dunque, in altri termini, sulla sopravvivenza o meno delle regole fissate dai Ccnl.

L'Accordo complessivo di riordino della disciplina dell'apprendistato nel settore Terziario, Distribuzione e Servizi del 24 marzo 2012, per esempio, prevede, all'art. 17, che «le imprese non potranno assumere apprendisti qualora non abbiano mantenuto in servizio almeno l'80% dei lavoratori il cui contratto di apprendistato professionalizzante sia già venuto a scadere nei ventiquattro mesi precedenti».

Nessun dubbio si pone circa il perdurare dell'efficacia di tale regola verso le imprese con meno di dieci dipendenti, espressamente escluse dall'ambito di applicazione della clausola legale di stabilizzazione introdotta dalla riforma. Una conferma in tal senso è data dal Ministero del Lavoro nella circolare 18 luglio 2012, n. 18, ove si precisa, tra l'altro, che il superamento del limite individuato dalla contrattazione collettiva «determina comunque la "trasformazione" del rapporto di apprendistato in un "normale" rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato; anche in questo caso non può infatti non evidenziarsi che, nonostante spetti alla contrattazione collettiva l'individuazione del limite alle assunzioni trattasi pur sempre di un limite legale alla instaurazione del rapporto di apprendistato in quanto demandato dal Legislatore».

Rispetto invece alle imprese che occupano un numero di lavoratori pari o superiore a dieci unità, la circolare afferma che la norma di legge «va coordinata con quella, di analogo tenore, eventualmente introdotta dalla contrattazione collettiva» nel senso che «qualora tra le due disposizioni vi sia coincidenza di ambito applicativo (datori di lavoro che occupano almeno 10 dipendenti) produce effetti sul piano del rapporto contrattuale esclusivamente la disposizione introdotta dalla legge n. 92/2012 e solo al superamento dei limiti ivi previsti potranno determinarsi le conseguenze sanzionatorie ("trasformazione" del contratto). Ciò in ragione del fatto che la disposizione contenuta nella riforma introduce una disciplina specifica per le aziende che occupano almeno 10 dipendenti e pertanto "prevale" rispetto a quella dell'art. 2, comma 1, lett. i) già in vigore».
Alla luce di quanto riportato, dunque, parrebbe di doversi concludere che, con riferimento ai datori che occupano dieci o più dipendenti, si debba ignorare l'eventuale clausola di stabilizzazione contrattuale e applicare esclusivamente quella legale, sia per quanto riguarda la percentuale di conferma, sia le eccezioni alla regola e le indicazioni in materia di computo. Clausola che, è bene sottolineare, opera con riferimento alle assunzioni effettuate con qualsiasi tipologia di apprendistato, non solo quella professionalizzante, come invece generalmente previsto dai Ccnl.
Il paradosso che si determina, tuttavia, dando seguito al ragionamento sviluppato dalla circolare ministeriale, è che in molti settori ad essere sottoposte ad una disciplina più rigida sarebbero proprio le micro e piccole imprese, che all'opposto il Legislatore ha escluso dall'ambito di applicazione della clausola legale di stabilizzazione, proprio al fine di evitarne un'eccessiva penalizzazione. Tale paradosso è evidente con riferimento all'esempio del Terziario cui si è fatto cenno: fino all'estate del 2015 le imprese sotto i dieci dipendenti dovranno rispettare la clausola contrattuale all'80%, seppur con esclusivo riferimento ai rapporti di apprendistato professionalizzante, tutte le altre quella legale al 30%, elevata al 50% dal 18 luglio 2015. Lo stesso dicasi per il contratto collettivo degli studi professionali e così per molti altri settori.
Pare allora preferibile, oltre che maggiormente conforme al sistema delle fonti del diritto del lavoro, l'interpretazione che individua nella percentuale di stabilizzazione legale una soglia minima di tutela, inderogabile *in peius*, che ben può essere elevata dalle previsioni della contrattazione collettiva. Come generalmente avviene, infatti,

@ 2012 ADAPT University Press

l'inderogabilità della regola di legge da parte della contrattazione collettiva opera se l'effetto che si determina per i lavoratori è *in peius*, ma non certo *in melius*. Sarà poi compito della contrattazione collettiva, nei futuri rinnovi contrattuali, superare i paradossi scaturiti dai difetti tecnici della riforma Monti-Fornero, armonizzando il nuovo precetto legale con la disposizione originaria del Testo Unico, non abrogata dal Legislatore della riforma, che opportunamente affidava alla determinazione delle parti sociali – piuttosto che a rigide imposizioni di legge – il compito di stabilire, settore per settore, forme e modalità per la conferma in servizio, al termine del percorso formativo, degli apprendisti.

Apprendistato e interpretazioni di buon senso. Brevi considerazioni a proposito di percentuali di stabilizzazione per l'assunzione di apprendisti

di Michele Tiraboschi

Sebbene con motivazioni a volte radicalmente contrapposte, la generalità dei giuslavoristi ha accolto con sfavore le molte novità della riforma Fornero. Lo stesso vale per gli operatori aziendali e i consulenti del lavoro. In attesa dei primi pronunciamenti della magistratura, i benefici in termini di flessibilità in uscita appaiono discutibili e ancora tutti da verificare. Non così è per le flessibilità in entrata nel mercato del lavoro. Chi è stato chiamato a gestire, in questi pochi mesi di operatività della legge n. 92/2012, una nuova assunzione o anche la trasformazione di precedenti contratti temporanei o a progetto si è, infatti, subito trovato a fare i conti con la furia iconoclasta del Legislatore. La scelta di privilegiare le assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è stata sostenuta in modo sostanzialmente indiretto. Inasprendo il costo del lavoro temporaneo, per un verso; limitando le situazioni di legittimo ricorso al lavoro atipico e flessibile, per l'altro verso. Non così per l'apprendistato che, almeno sulla carta, viene incentivato dal Legislatore quale contratto prevalente per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. Eppure l'apprendistato ancora non decolla.

* Direttore Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

Vari sono i motivi di questa situazione di stallo. Vero è che il Testo Unico del 2011 non è ancora stato adeguatamente implementato, per i profili professionali e la relativa componente formativa, dalla contrattazione collettiva di categoria. Poche sono le intese che hanno previsto una disciplina di dettaglio coerente con le indicazioni del Testo Unico. Tra queste il commercio e gli studi professionali. In molti altri settori opera ancora la disciplina transitoria dettata dagli accordi interconfederali siglati nel mese di aprile, pochi giorni prima della scadenza del regime transitorio. Resta il fatto che, non di rado, l'incertezza applicativa è alimentata anche da interpretazioni contorte. Vere e proprie forzature che complicano non poco la vita degli operatori e rispetto alle quali la legge Fornero non ha particolari colpe. È il caso, da ultimo, della temuta disposizione, introdotta dall'articolo 1, comma 16, della legge n. 92/2012. Ora, è certamente vero che per le imprese con più di dieci dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla stabilizzazione di almeno il 50% degli apprendisti (30% in fase di prima applicazione). Questo però non vuol certo dire che è fatto divieto, a una impresa che non abbia mai assunto in precedenza un apprendista, di assumere in apprendistato. Questa interpretazione, oltre a essere contraria alla finalità della riforma Fornero, è palesemente in contrasto con la lettera e la *ratio* della disposizione. Il nuovo precetto si limita infatti semplicemente a prevedere una clausola volta a penalizzare quel datore di lavoro che, dopo aver assunto apprendisti e beneficiato dei relativi sgravi contributivi, non ne abbia poi confermato in servizio una determinata soglia percentuale. Ciò in conformità alla finalità occupazionale, e non solo formativa, indicata dallo stesso Legislatore della riforma. Sarebbe del resto assurdo sostenere il contrario, impedendo a imprese che non hanno abusato dello strumento, perché ancora non lo hanno utilizzato, il ricorso all'apprendistato per assumere giovani.

L'apprendistato in somministrazione: dall'Accordo del 5 aprile ad Europa 2020

di Giulia Rosolen

1. Le Coordinate. Brevi cenni sulla somministrazione, sull'apprendistato e sull'apprendistato in somministrazione

1.1. La somministrazione di lavoro

La somministrazione di lavoro è un fattispecie complessa che prevede il coinvolgimento di tre soggetti:

- **il lavoratore;**
- **il somministratore:** un'Agenzia per il Lavoro autorizzata dal Ministero del Lavoro;
- **l'utilizzatore:** un'azienda pubblica o privata che si rivolge al somministratore perchè necessita di una determinata figura professionale.

Tra questi tre soggetti vengono stipulati due diversi contratti:

- **il contratto di somministrazione di lavoro**, concluso tra somministratore e utilizzatore, è un contratto commerciale il cui oggetto è la fornitura di uno o più lavoratori somministrati, soggetto alle norme civilistiche, ma che risente per il particolare

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

oggetto che lo connota, anche delle norme giuslavoristiche. Può essere a termine o a tempo indeterminato;

- **il contratto di lavoro somministrato**, concluso tra somministratore, in qualità di datore di lavoro, e lavoratore, è un contratto di lavoro, e in quanto tale, è soggetto alle norme giuslavoristiche. Il contratto di lavoro somministrato può essere a termine o tempo indeterminato ed estrinsecarsi in diverse tipologie negoziali. Si tratta di un contratto di lavoro "particolare", in quanto la prestazione di lavoro viene resa in favore di un soggetto terzo (l'utilizzatore), che esercita nei confronti del lavoratore il potere direttivo e di controllo. L'utilizzatore non assume tuttavia il potere disciplinare che rimane riservato al somministratore, salvo tuttavia l'onere per il primo di comunicare gli elementi che possano costituire oggetto di contestazione disciplinare. Al lavoratore spetta un trattamento economico e normativo non diverso rispetto a quello che gli sarebbe spettato se fosse stato assunto direttamente dall'utilizzatore (principio della parità di trattamento).

Riassumendo: il lavoratore, dipende formalmente dal somministratore (datore di lavoro), ma svolge la propria attività lavorativa a favore di uno o più utilizzatori presso i quali viene inviato in missione dal somministratore.

Il lavoratore assunto dal somministratore con un contratto a tempo indeterminato, potrà essere "utilizzato":

- nell' ambito di una **somministrazione a tempo indeterminato**, presso un unico utilizzatore (*Staff Leasing*).

Lo *Staff Leasing* può sussistere solo nelle ipotesi specificamente individuate dalla Legge o dai Contratti Collettivi.

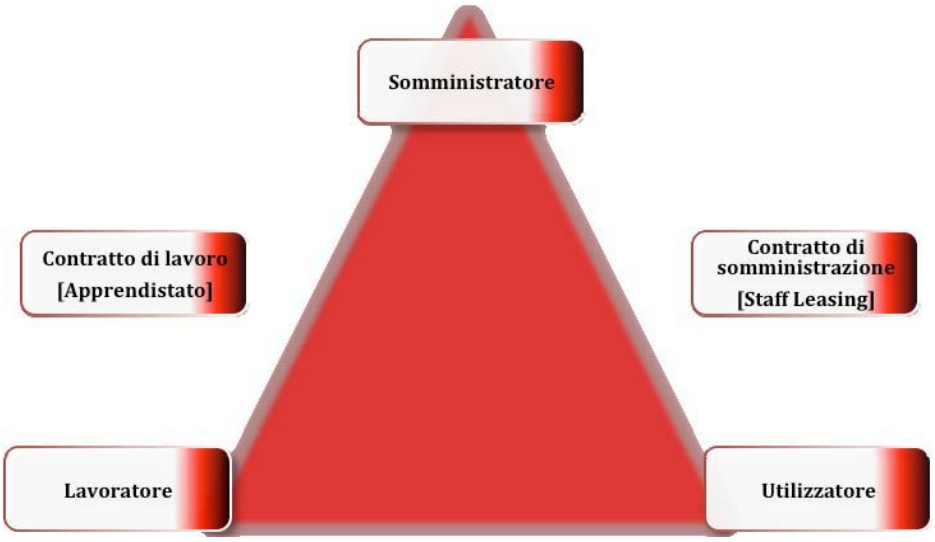
- nell' ambito di una **somministrazione a tempo determinato**, in più missioni presso diversi utilizzatori per periodi di tempo determinati, al sussistere di particolari ragioni tecnico-produttive-organizzative.

1.2. Apprendistato

L'Apprendistato è un particolare contratto di lavoro, che viene definito, dall'articolo 1 del Testo Unico dell'Apprendistato, "a tempo indeterminato", ma che differentemente dal comune contratto a tempo indeterminato, può essere disdetto al termine del periodo formativo ai

sensi dell'art. 2118 c.c. Soltanto nell'ipotesi in cui questa facoltà di disdetta non venga esercitata il contratto di apprendistato si converte in un contratto di lavoro a tempo indeterminato comune. L'Apprendistato, così come delineato dal Testo Unico, non è un semplice contratto di lavoro con contenuti formativi, o a causa mista, come sostengono alcuni, ma è uno strumento di formazione e una leva di *placement* per l'inserimento qualificato e qualificante dei giovani nel mercato del lavoro.

1.3. L'Apprendistato in somministrazione



L'articolo 2 comma 3 del Testo Unico dell'Apprendistato, fa riferimento alla possibilità di assumere apprendisti in somministrazione. Si tratta di una possibilità già prevista dalla Circolare n. 7/2005 ma che fino ad oggi non ha conosciuto fortuna. Con l'Accordo concluso il 5 aprile scorso, le Parti Sociali di settore hanno regolato a livello collettivo l'apprendistato professionalizzante in somministrazione.

Riassumendo: l'apprendistato in somministrazione è il risultato della commistione tra diverse discipline.

Per capire come funziona, occorre mettere insieme:

- La disciplina legislativa relativa alla Somministrazione di lavoro (artt. 20 e ss del D.lgs. n. 276/2003 così come modificato da ultimo dal D.lgs n. 24/2012, che subirà ulteriori modifiche con l'entrata in vigore della Riforma)

@ 2012 ADAPT University Press

- La disciplina legislativa relativa all'Apprendistato (D.lgs n. 167/2011 "Testo Unico dell'Apprendistato")
- Il Contratto Collettivo Nazionale per i Lavoratori Somministrati e lo specifico Accordo sull'apprendistato del 5 aprile 2012 Il Contratto Collettivo Nazionale applicato dall'utilizzatore e lo specifico Accordo di settore
o interconfederale in materia di apprendistato.

Si tratta di un quadro complesso e difficile da definire. In particolare, si discute circa: 1) La configurabilità dell'apprendistato nell'ambito della somministrazione 2) Il ruolo formativo delle Agenzie per il Lavoro

2. La configurabilità dell'apprendistato nell'ambito di una somministrazione a termine e altre questioni aperte

2.1. L'Accordo del 5 Aprile 2012

L'Accordo del 5 aprile in materia di apprendistato professionalizzante in somministrazione, prevede che possano essere assunti con questa tipologia contrattuale, i lavoratori destinati ad essere inviati in missione presso uno o più utilizzatori, e, quindi, nell'ambito di una somministrazione sia a tempo indeterminato che a termine. La negoziazione, iniziata lo scorso gennaio non è stata facile, e l'Accordo cui si è giunti non è stato condiviso da tutte le Parti Sociali di settore. Alla radice del contendere, la possibilità di assumere apprendisti nell'ambito una somministrazione a termine (*rectius "apprendistato su più utilizzatori"*), sostenuta da Assolavoro e appoggiata da Felsa Cisl e Uil Temp ma non da Nidil Cgil che, ritendendo configurabile l'apprendistato solo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato, non ha sottoscritto l'Accordo ed ha interpellato il Ministero del Lavoro ([1]).
In particolare, secondo Nidil Cgil, "*l'apprendistato su più utilizzatori*", sarebbe illegittimo sotto diversi profili:
1. *Mancanza di fondamento giuridico*
Il Testo Unico prevede, all'art. 2 comma 3, l'uso esclusivo dell'apprendistato nell'ambito di una somministrazione a tempo

[1] Cfr. Interpello su apprendistato in somministrazione, su www.cgil.it

indeterminato richiamandosi al solo articolo 20 comma 3 del D.lgs. n. 276/2003; ammettere l'apprendistato in somministrazione su più utilizzatori, per converso, presuppone l'uso della somministrazione a tempo determinato di cui all'art. 20 comma 4, non richiamato dalla lettera del Testo Unico.

2. *Rischio di snaturamento dell'istituto nella sua funzione formativa e occupazionale*

Non potendosi garantire la certezza di una successione di contratti commerciali utili al completamento del percorso formativo e al conseguimento della qualifica, la *ratio* del contratto di apprendistato, quale contratto finalizzato ad impartire la formazione necessaria al conseguimento della qualifica, verrebbe meno, traducendosi in un vantaggio solo economico per le imprese utilizzatrici che verrebbero così completamente deresponsabilizzate, sia sul piano formativo che occupazionale.

Diversamente, la tesi che infine ha prevalso e che trova spazio nell'Accordo, ritiene configurabile l'apprendistato anche "*su più utilizzatori*". L'ammissibilità viene sostenuta sulla base dei seguenti riferimenti giuridici:
1. *Art. 2 comma 3, D.lgs. n. 167/2011* Il Testo Unico dell'Apprendistato, all'art. 2 comma 3, nel richiamare il solo art. 20 comma 3 (somministrazione a tempo indeterminato), si riferisce ai limiti numerici di computo e non alle condizioni generali di ammissibilità, includendo nel conteggio solo gli apprendisti somministrati in *staff leasing* e non anche quelli a termine ([2]).
2. Art, 2 comma 1, lett. e), D.lgs. n. 167/2011
Il riconoscimento dell'ammissibilità dell'apprendistato nell'ambito della somministrazione, sia essa a termine o tempo indeterminato, si rinviene nel medesimo articolo 2 lett. e) che, richiamandosi all'art. 12 del D.lgs. n. 276/2003, individua tra i possibili erogatori della formazione agli

[2] Cfr. S. Degli Innocenti, *Apprendistato e somministrazione di lavoro*, in *Bollettino Adapt* n. 13 del 10 aprile 2012, in www.bollettinoadapt.it.

@ 2012 ADAPT University Press

apprendisti, anche l'Ente Bilaterale che si occupa della formazione dei lavoratori somministrati ([3]).

3. Art. 1 comma 1, D.lgs. n. 167/2011 L'art. 1, dispone espressamente che il contratto di apprendistato è "*un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato*". Le Agenzie possono, a fronte di un assunzione a tempo indeterminato, somministrare il lavoratore ad un "utilizzatore" con cui sussiste un rapporto commerciale a termine o tempo indeterminato. Pertanto essendo il contratto di apprendistato un *contratto a tempo indeterminato*, questo potrà insistere indifferentemente su una somministrazione a termine o a tempo indeterminato.

Posto che l'Accordo ratificato rende tecnicamente possibile l'apprendistato nell'ambito di una somministrazione sia a tempo indeterminato che a tempo determinato ci si è interrogati sulla sostenibilità pratica delle previsioni contenute nell'accordo.

Per rispondere occorre riscostruire il quadro normativo di riferimento costituito:

1 Per quanto riguardo l'apprendistato dal Testo Unico dell'Apprendistato, D.lgs n. 167/2011.

2 Per quanto riguarda la somministrazione dagli artt. 20 e seguenti del D.lgs n. 276/2003 così come da ultimo modificati dal D.Lgs n. 24/2012 attuativo della Direttiva comunitaria in tema di Lavoro tramite Agenzia (lavoro somministrato), tenendo conto anche delle disposizioni contenute nel DDL n. 3249/2012 che in queste ora ha incassato la fiducia al Senato.

Per poi cercare di interpretarlo alla luce di diversi indicatori:

a) Volontà delle parti

Lo Schema di Testo Unico sull'Apprendistato, approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2011, condividendo le indicazioni contenute nella Direttiva n. 104 del 2008 sul lavoro tramite agenzia ([4]), prevedeva espressamente la configurabilità dell'apprendistato nell'ambito della somministrazione sia a tempo indeterminato che determinato,

([3]) G. Falasca, *Debutta l'apprendistato professionalizzante per i lavoratori somministrati*, in *Guida al Lavoro*, 20.4.2012, n. 17 p. 12.

([4]) Dir. 104/2008/CEE, art. 1 par. 3 "*Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, possono prevedere che la presente direttiva non si applichi ai contratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma specifico di formazione, d'inserimento e di riqualificazione professionali, pubblico o sostenuto da enti pubblici*".

richiamandosi all'art. 20 comma 3 e comma 4 del D.lgs n. 276/2003. Lo Schema così redatto, veniva sottoposto alle Parti Sociali. Nella versione definitiva del Testo Unico, il riferimento all'articolo 20 comma 4 è venuto meno. Posto che l'art. 20 comma 4 regola la somministrazione a termine, si ritiene che, mancando un espresso richiamo, non sussista una base normativa per sostenere la possibilità di assumere apprendisti nell'ambito della somministrazione a termine ([5]).

b) Collocazione sistematica L'art. 2 comma 3 del Testo Unico, rubricato "*disciplina generale*", non disciplina tanto i criteri di computo, ma le stesse condizioni giuridiche di legittimità di ricorso, diretto o indiretto, all'apprendistato. La tesi di cui sopra si è dato conto (par.3.1. punto 1), portata alle conseguenze pratiche, consentirebbe di escludere da ogni limite di computabilità l'uso di apprendisti assunti in somministrazione a termine ([6]), con fini evidentemente elusivi evidentemente non consentiti dalla norma. Al proposito si segnala che contrasta tra l'altro con tale interpretazione la Circolare n. 7/2005, laddove prevede che "*l'individuazione di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto della somministrazione è prevista unicamente con riferimento alla somministrazione a tempo determinato*". Alla luce di ciò, diventa difficile sostenere che il Testo Unico preveda un "contingentamento al contrario" e pare maggiormente fondata l'interpretazione secondo la quale l'articolo 2 nel dettare le condizioni di ammissibilità dell'apprendistato prenda in considerazione la sola possibilità di inserirlo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato richiamandosi al solo art. 20 comma 3.

c) Dato testuale

L'apprendistato è un contratto a tempo indeterminato *sui generis*. L'articolo 1 del T.U., è vero definisce l'apprendistato un contratto a tempo indeterminato, ma è altrettanto vero che l'articolo 2, permette alle parti di recedere dallo stesso al termine della parte formativa, senza

([5]) Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, sull'esito dell'intesa non ha pesato il veto della sola CGIL ma anche quello di Confindustria Cfr, la nota su *I giovani e il lavoro, la strada è tortuosa*, il *Sole 24 ore*, 13 agosto 2011.

([6]) Si rinvia a M. Tiraboschi, *Apprendistato in somministrazione: un accordo che non convince, un progetto di riforma lacunoso*, in *Bollettino Adapt*, 23 aprile 2012, in www.bollettinoadapt.it.

@ 2012 ADAPT University Press

bisogno di addurre specifiche motivazioni. L'enunciazione del principio di cui all'art. 1 non basta, quindi, ad equiparare il contratto di apprendistato ad un normale contratto di assunzione a tempo indeterminato, al meno ai fini perseguiti dall'Accordo.

d) Quadro normativo

Il D.lgs. n. 24/2012, che ha recepito la Direttiva comunitaria in materia di lavoro tramite agenzia, entrato in vigore il 6 aprile, non contiene alcuna disposizione in tema di apprendistato ([7]) e non consente pertanto di prendere una posizione diversa sul punto, rispetto a quella contenuta nel Testo Unico. Si devono poi aggiungere le previsioni contenute in materia nel DDL n. 3249/2012. L'art. 5 del DDL, nel testo presentato dal Governo, prevedeva esplicitamente la possibilità di assumere apprendisti, sia nell'ambito della somministrazione a tempo indeterminato, che nell'ambito della somministrazione a termine, richiamandosi all'art. 20 comma 3 e comma 4. Nella versione emendata dell'art. 5, proposta dalla Commissione, viene richiamato il solo art. 20 senza riferimenti ai commi 3 e 4 e si prevede espressamente che "*è in ogni caso esclusa la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti con contratto di somministrazione a tempo determinato di cui all'articolo 20 comma 4 del D.Lgs n. 276/2003*". La disposizione ha trovato conferma anche nella versione approvata dal Senato. Se così rimarranno le cose, anche dopo il passaggio alla Camera, occorrerà ammettere senza incertezze che l'apprendistato in somministrazione è configurabile solo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato. L'accordo del 5 aprile rimarrà quindi almeno in parte inoperativo e, forse, dovrà essere rivisto.

Questioni aperte
Sulla somministrazione a tempo indeterminato

Si è detto, al momento, l'apprendistato "indiretto" pare configurabile solo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato e lo sarà a maggior ragione nel caso in cui il testo della Riforma così come emendato dalla Commissione rimanga invariato. Tuttavia, nemmeno la

([7]) Nonostante le richieste in questo senso avanzate da Assolavoro in sede di audizione al Senato: http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm11/documenti_acquisiti/AG428%20AssolavoroMemoria.pdf.

gestione dell'apprendistato in *Staff Leasing* è scevra da dubbi. Ci si chiede, infatti, se l'apprendistato costituisca un'ipotesi ulteriore di ammissibilità dello *Staff-Leasing* e sia quindi possibile in generale, anche al di fuori dei casi di cui all'art. 20 comma 3, o, se invece, debba necessariamente insistere sulle ipotesi già individuate dall'art. 20 comma 3.

L'intervento chiarificatore della Riforma è ancora in tempo per risolvere i problemi interpretativi lasciati aperti dal D.lgs. n. 24/2012, ampliando opportunamente le ipotesi di cui all'art. 20 comma 3.

Si è discusso un emendamento presentato dai Relatori Treu e Castro volto a rendere possibile l'assunzione di apprendisti anche al di là delle ipotesi tassativamente previste dall'art. 20 comma 3. L'emendamento nella versione del DDL approvata al Senato è stato all'ultimo minuto cancellato, come si nota chiaramente dall'interlineatura a penna che lo copre ([8]).

In particolare l'emendamento citato prevedeva l'introduzione di una lettera ulteriore all'articolo 20 comma 3 del D.lgs n. 276/2003, allargando l'alveo delle ipotesi di ammissibilità dello *Staff Leasing* che pertanto avrebbe potuto essere utilizzato "*in tutti i settori produttivi privati, in caso di utilizzo di uno o più lavoratori assunti dal somministratore con contratto di apprendistato, secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 167 del 2011*". L'emendamento, quanto mai opportuno, si poneva in linea di continuità rispetto alla Direttiva n. 104/2008, in materia di Lavoro tramite Agenzia, il cui articolo 4 prevede che "*i divieti o le restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale sono giustificati soltanto da ragioni d'interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi*". Peraltro, la Direttiva, con l'evidente intento di incoraggiare queste commistioni contrattuali, prevede anche che possano essere introdotte deroghe rispetto "*alle norme applicabili dall'impresa utilizzatrice*" quando un lavoratore sia assunto da un Agenzia per il Lavoro con un contratto di lavoro a tempo indeterminato, o,

[8] http://www.senato.it/leg/16/BGT/Testi/Allegati/00000070.pdf.

@ 2012 ADAPT University Press

quando siano previsti specifici percorsi formativi (elementi questi entrambi presenti nel nostro apprendistato in somministrazione).
Se è evidente il contenuto positivo dell'emendamento presentato, non si può non dar conto del fatto che lo stesso recava in sé un elemento abbastanza sorprendente. Prevedeva, infatti, che nelle ipotesi di *Staff Leasing* insistenti su un contratto di apprendistato "*la durata massima del contratto di somministrazione coincide con la durata del contratto di apprendistato prevista, per il tipo di mansione, dal contratto collettivo applicato dall'utilizzatore*" ([9]).
Che dire? Sembra proprio che quello che si era fatto uscire dalla porta si sia tentato di far rientrare dalla finestra. E' evidente che porre un tetto di durata massima ad una somministrazione a tempo indeterminato è a dir poco contraddittorio. Lo *Staff Leasing* si configura quando all'assunzione a tempo indeterminato si associa una somministrazione a tempo indeterminato, che è tale in quanto ha una durata per l'appunto "indeterminata". Secondo i principi generali, il contratto a tempo indeterminato, se può legittimamente avere una durata minima, non può però avere una durata massima, a meno di non volerlo snaturare trasformandolo in un contratto, a tutti gli effetti, a tempo determinato. Se si è detto che l'apprendistato è ammissibile solo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato, e quindi, non passibile di durata massima, consentirlo nell'ambito di una somministrazione di durata massima prevista diventa paradossale e non consentito per tutte le motivazioni che si sono sopra esposte e a cui integralmente ci si richiama.
Che ne sarà dell' emendamento? Rimarrà confinato nell'oblio?
Vedremo cosa succederà alla Camera.

([9]) Proposta di modifica n. 5.101 al DDL n. 3249, 5.101, I Relatori - emendamento ritirato - "*al comma 1, dopo la lettera c), inserire la seguente: «c-bis) al comma 3, dell'articolo 20, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dopo la lettera i-bis) inserire la seguente: "i-ter) in tutti i settori produttivi privati, in caso di utilizzo di uno o più lavoratori assunti dal somministratore con contratto di apprendistato, secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 167 del 2011. In questo caso la durata massima del contratto di somministrazione coincide con la durata del contratto di apprendistato prevista, per il tipo di mansione, dal contratto collettivo applicato dall'utilizzatore*", reperibile all'indirizzo: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emendc&leg=16&id=662230&idoggetto=688910.

Sulla somministrazione a tempo determinato

Qualora la Riforma dovesse ritornare nuovamente sui suoi passi, estendendo la configurabilità dell'apprendistato anche nell'ambito della somministrazione a termine (cfr. art. 5 nel testo presentato dal Governo) potrebbero porsi ulteriori questioni relative alla gestione del rapporto, che non paiono di facile soluzione.
Penso a quella più immediata: i contratti di somministrazione a termine connessi ad un contratto di apprendistato dovranno contenere o no l'indicazione di una causale individuante specifiche ragioni, tecnico-produttive-organizzative ai sensi dell'art. 20 comma 4? In assenza di ulteriori precisazioni, pare di si. Il recente D.lgs. n. 24/2012, non prevede in questo caso esenzioni dall'obbligo di motivazione, né recepisce appieno le indicazioni della Direttiva, laddove questa esorta gli Stati Membri a non introdurre limiti o restrizioni al ricorso al lavoro in somministrazione non giustificate da ragioni di interesse generale. Potrebbe provvedervi, è vero, la Contrattazione Collettiva abilitata dallo stesso D.lgs. a introdurre ipotesi ulteriori di *"acausalità"*, ma negli accordi ratificati in questi giorni pare nessuno ci abbia pensato. Se allora una causale dovrà sussistere, quale potrà davvero dirsi capace di reggere ad un'analisi di compatibilità tra esigenze tecnico-produttive-organizzative (somministrazione a termine) ed esigenze formative (apprendistato)? Forse tutte, forse nessuna. Il grado di incertezza è evidentemente elevato. Al di là degli aspetti formali, la questione più rilevante, riguarda la stessa ragione d'essere del contratto di apprendistato, che rischia di essere sacrificata sull'altare di ben altri interessi. L'essenza dell'apprendistato è la formazione. Anche chi, impropriamente parla di "causa mista" del contratto di apprendistato, non esita a riconoscere la prevalenza del momento formativo su quello lavorativo. Ora, è evidente che un'esigenza tecnico-produttiva-organizzativa, collegata per esempio all'ipotesi classica di "punte intense di attività", mal si combina con la necessità di dedicare tempi e impegno alla formazione dell'apprendista. Infatti, se l'attività produttiva dell'utilizzatore ha conosciuto un'intensificazione tale da rendere necessario il ricorso alla somministrazione, è evidente che la ragione motivante non consente, per tempi e per necessità, di dedicare alla formazione del ragazzo quell'attenzione particolare che il contratto richiede. Se si ammette l'apprendistato nell'ambito di una

@ 2012 ADAPT University Press

somministrazione a termine, si deve anche allora coerentemente prevedere l'esonero dalla causale per tutti quei contratti di somministrazione a termine connessi all'utilizzazione di un apprendista. Si potrebbe prevedere quale limite al succedersi delle missioni, ad esempio, la coerenza allo specifico piano formativo, ponendo inoltre requisiti più stringenti in termini di formazione, tutto questo al fine di incentivare l'utilizzo dell'istituto quale strumento formativo e occupazionale.

3. Profili formativi

L'Accordo del 5 aprile, prevede che l'Agenzia sia "*responsabile del corretto adempimento degli obblighi formativi*" e, quindi, in generale, della formazione dell'apprendista.
In particolare, si occupano della formazione degli apprendisti somministrati gli articoli 2, 3 e 4 dell'Accordo, che disciplinano rispettivamente: il Piano Formativo Individuale, i requisiti e le funzioni del tutor, o meglio dei tutor.

3.1. Piano formativo individuale

L'art. 2 dell' Accordo dispone che il Piano Formativo Individuale (PFI) sia predisposto dall'Agenzia congiuntamente all'utilizzatore e al lavoratore. Si prevede un'opportuna cooperazione triangolare nella stesura del programma formativo.
Per i contenuti formativi del piano occorrerà guardare al CCNL applicato dall'impresa utilizzatrice. Quanto alle tempistiche non c'è chiarezza. L'art. 2 prevede che la predisposizione del PFI avvenga "*entro 30 giorni dall'inizio della missione*", mentre l'art. 3 dispone che l'agenzia per il Lavoro lo definisca di comune intesa con il lavoratore e l'impresa utilizzatrice "*prima dell'avvio della missione*". Il Testo Unico sul punto prevede che il piano formativo sia definito "*anche sulla base di moduli o formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli Enti Bilaterali, entro 30 giorni dalla stipulazione del contratto*". In linea teorica questo differimento avrebbe dovuto favorire la definizione di progetti formativi maggiormente "mirati" e specifici capaci di tener conto dell'effettiva preparazione e potenzialità dell'apprendista in modo da tagliare su misura il percorso formativo. In questo senso l'assistenza del tutor

d'agenzia nella fase d'inserimento potrebbe rivelarsi nevralgica nella definizione e nella progettazione del quadro formativo in cui inserire l'apprendista. Ma una sovrapposizione normativa di tale tenore potrebbe ingenerare qualche perplessità applicativa. Probabilmente il differente tenore delle due disposizioni origina dal timore che nei 30 giorni non si riesca a pervenire alla definizione di un Piano Formativo concordato. Secondo alcuni, dal momento che il Piano Formativo è un elemento necessario del contratto di apprendistato ai sensi dell'art. 2 del T.U., non si potrebbe ritenere valida la stipula di un contratto di apprendistato monca di un proprio requisito essenziale. Si ritiene infatti che il consenso del lavoratore e la conoscenza delle effettive condizioni contrattuali creerebbero un "asimmetria informativa" tale da pregiudicare la legittimità stessa del contratto. A tale questione se ne lega un'altra: come configurare giuridicamente quel rapporto formalmente definito di "apprendistato" ma che per un periodo di 30 giorni manchi del suo elemento essenziale ossia la "formazione"? Sarebbe forse il caso di passare sopra a raffinatezze ermeneutiche per lasciare spazio all'effettività, dando la possibilità alle Agenzie, agli utilizzatori e ai lavoratori di definire efficacemente il percorso formativo attraverso un bilanciamento consapevole di competenze – conoscenze – abilità possedute e di potenziale implementazione. La soluzione potrebbe essere quella di definire prima dell'invio in missione un piano formativo di massima da implementare nei 30 giorni successivi. Sarebbe stato opportuno che fosse l'accordo a prevedere espressamente questa possibilità.

Altro aspetto che ha fatto discutere riguarda il c.d. "parere di conformità sul piano formativo". L'articolo 2, al proposito prevede che il Piano Formativo Individuale debba "*essere sottoposto al parere di conformità di Forma.Temp*". Forma.Temp, il Fondo Bilaterale per la Formazione dei lavoratori somministrati, entro 10 giorni, secondo l'Accordo, dovrebbe esprimere una prima valutazione tecnica sul Piano Formativo per poi inviarlo ad una specifica Commissione all'uopo istituita che a sua volta dovrebbe esprimere il proprio parere entro i successivi 30 giorni. L'art. 2 prevede che la Commissione verifichi:

a) La congruità del rapporto numerico tra apprendisti e lavoratori qualificati

b) L'ammissibilità del livello contrattuale d'inquadramento

c) La coerenza del Piano Formativo con la qualifica proposta

@ 2012 ADAPT University Press

Si profilano due questioni:

• Prima questione: qualora il contratto collettivo dell'utilizzatore ponga l'obbligo di far validare il PFI all'Ente Bilaterale di riferimento, occorrerà sottoporre il piano formativo dell'apprendista in somministrazione ad una doppia validazione?

L'accordo del 5 aprile prevede che la responsabilità formativa spetti all'Agenzia per il Lavoro nella sua qualità di datore di lavoro. Questa disposizione consente di rispondere anche al quesito sopra posto. Infatti, se il Piano Formativo, accede e integra il contratto di lavoro che lega l'Agenzia all'apprendista, è coerente ritenere che questo debba essere sottoposto all'Ente Bilaterale cui si riferisce il Contratto Collettivo dell'Agenzia che sottoscrive il contratto di lavoro, in qualità appunto di datrice. Peraltro, in termini contrattuali, non c'è un rapporto diretto tra utilizzatore e apprendista e per questo motivo il contratto collettivo applicato dal primo trova vigore solo in tanto in quanto richiamato dall'Accordo Collettivo della Agenzie o dalla Legge, che sul punto non prevedono alcun rinvio.

• Seconda questione: è legittimo sottoporre il piano formativo alla validazione degli Enti

Bilaterali? Gli accordi collettivi che hanno fino ad oggi recepito il T.U., contengono disposizioni analoghe a quelle contenute nell'Accordo in esame, che demandano ad apposite Commissioni costituite presso gli Enti Bilaterali di riferimento la verifica di conformità del Piano Formativo. La partecipazione degli Enti Bilaterali nel sistema "apprendistato" ha fatto molto discutere: ad oggi la questione costituisce oggetto di un Interpello proposto dall'ordine dei Consulenti del lavoro di Napoli, di un Parere espresso dall'Ordine Nazionale dei Consulenti e di una lettera dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro. Si ritiene che l'obbligo di sottoporre il piano formativo individuale all'approvazione del competente Ente Bilaterale sia illegittimo, in quanto non espressamente previsto dal Testo Unico. Vengono citate a sostegno di questa posizione due precedenti Circolari del Ministero intervenute su una questione non del tutto analoga nel vigore della vecchia normativa. Il riferimento a tali Circolari non è però del tutto consono, poiché nel vecchio sistema mancava un "rinvio normativo" espresso della Legge Regionale a cui spettava la competenza in materia di "formazione" alla contrattazione collettiva e di conseguenza agli Enti Bilaterali. Il contesto normativo di

riferimento è oggi profondamente mutato. Il Testo Unico dell'Apprendistato, individuati i principi generali di riferimento, rinvia *in toto* alla contrattazione collettiva la regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante. Alla Regione spetta solo una competenza residuale ed eventuale in materia di formazione di base e trasversale. Ora, evidentemente, la Bilateralità è un'espressione dell'autonomia collettiva che, quindi, può legittimamente rinviare ad essa, costituendone il legittimo "veicolo". V'è di più. La stessa previsione di un differimento temporale per la predisposizione del Piano Formativo Individuale rispetto al momento di stipulazione del contratto, non prevista dal sistema precedente che invece imponeva la contestualità, sembra essere pensata proprio per consentire un processo di sviluppo per gradi del piano formativo che consenta si la personalizzazione ma anche la validazione di un soggetto *ad hoc* previsto con funzioni anche consulenziali dalla contrattazione collettiva. Esiste tuttavia un limite alla detta legittimità dell'intervento validatorio degli Enti Bilaterali: il principio di libertà sindacale negativa, garantito e tutelato nel nostro ordinamento da una specifica norma costituzionale. Rileggendo la Circolare n. 30 del 2005 del Ministero del Lavoro, in effetti, si evince chiaramente che una norma di legge può legittimamente subordinare l'approvazione del contratto di apprendistato alla validazione dell'Ente, ma non può prevedere anche l'iscrizione obbligatoria all'Ente stesso. Ricostruito il quadro di riferimento sulla base di questi principi, si potrà quindi ritenere valida e legittima la previsione che affida la verifica del piano formativo all'Ente Bilaterale, mentre, al contrario da questa previsione non potrà leggersi l'obbligo d'iscrizione all'Ente stesso. La previsione di "validazione" dell'Ente Bilaterale viene comunque vissuto dalle imprese come un inutile appesantimento burocratico. Questa preoccupazione è comprensibile se si pensa all'apprendistato come ad un mero "canale occupazionale" a basso costo, ma non trova fondamento se allo stesso si guarda come ad uno strumento di inserimento capace di coniugare al suo interno formazione e *placement*. La validazione dell'Ente, diventa garanzia di qualità del percorso formativo, in quanto impedisce che l'apprendistato venga utilizzato per fini diversi rispetto a quelli che gli sono propri. In questa prospettiva, il coinvolgimento degli Enti Bilaterali, dovrebbe costituire uno strumento per impedire l'utilizzo distorto dello strumento e al contempo di assistenza e consulenza nell'adeguata predisposizione e svolgimento del piano formativo. La questione si sposta inevitabilmente

@ 2012 ADAPT University Press

sulla capacità degli Enti Bilaterali di costituire un filtro efficace e di porsi come sostegno valido ed adeguato alle Imprese nell'assolvimento del loro obbligo formativo in un'ottica di cooperazione. Lasciamo tempo al tempo. Infine, un'ultima problematica merita di essere posta: se l'iscrizione non è obbligatoria e quindi deve ritenersi illegittima la richiesta di "quote", con quali risorse gli Enti faranno fronte alla funzione che sono chiamati ad espletare? Forse è questo il vero problema che influenzerà la soluzione di tutti gli altri.

3.2. Il sistema del doppio tutor e la formazione dell'apprendista

L'articolo 3 dell'Accordo prevede che durante il periodo di apprendistato, il lavoratore somministrato dovrà rapportarsi con due tutor, uno nominato dall'Agenzia ed uno indicato dall'impresa utilizzatrice. Entrambi i tutor devono essere individuati prima dell'invio in missione. Il tutor nominato dall'azienda deve ricoprire una qualifica professionale non inferiore a quella individuata nel piano formativo individuale, possedere competenze adeguate ed un livello d'inquadramento pari o superiore a quello che l'apprendista conseguirà alla fine del periodo di formazione. Per quanto riguarda il Tutor d'Agenzia l'Accordo prevede requisiti più stringenti volti a garantire la professionalità e la preparazione dei soggetti chiamati a ricoprire la funzione di tutor. I tutor d'agenzia dovranno iscriversi ad un apposito albo tenuto presso Forma.Temp. Le funzioni principali del Tutor D'Agenzia (TDA) sono:
- Definizione del Piano Formativo;
- Verifica dell' effettiva attuazione del piano formativo ed individuazione delle eventuali lacune;
- Attestazione della formazione;
- Attribuzione della qualifica al termine del periodo formativo.

Viene così disegnato un insieme di funzioni a presidio della qualità e dell'effettività del percorso formativo. Un vero e proprio "tutoraggio", insomma, volto a facilitare l'inserimento dell'apprendista all'interno dell'impresa, architettato per seguirlo passo passo nel percorso di crescita formativa e professionale. L'Accordo in materia di apprendistato professionalizzante in somministrazione ha il merito d'essere uno dei pochi a prevedere una disciplina completa e minuziosa della figura del Tutor e dei suoi compiti realizzando appieno la prospettiva delineata dal Testo Unico, che vede nell'apprendistato un'azione di sistema il cui

obiettivo è l'inserimento qualificato e qualificante dei giovani nel mercato del lavoro.

4. Un apprendistato europeo

L'apprendistato in somministrazione, così come disegnato e con i limiti di cui si è detto, costituisce un modello di occupazione e formazione in chiave europea. Un "apprendistato europeo" in linea con i principi contenuti nella Strategia Europa 2020 e uno strumento in più per fare dell'Europa un'economia intelligente, sostenibile e solidale, "*un luogo più attraente per investire nella ricerca e nell'innovazione promuovendo attività strutturate dalle aziende*", quindi. Le potenzialità dell'apprendistato inserito nel sistema delle Agenzie per il lavoro sono evidenti anche alla luce di queste considerazioni.
Un apprendistato che guarda all'Europa, dunque. Ma la prospettiva comparata può anche aprire nuovi scenari. Penso all'esempio austriaco. Appena il 4,2 % di senza lavoro e un tasso di disoccupazione giovanile all'8,3%, fanno dell'Austria un "modello da imitare". Vi hanno sede 303 multinazionali, più di quante se ne contano in tutta l'Europa dell'Est. Mille società (tra cui Siemens, FedEx, Hp) hanno scelto l'Austria come base per tutta l'Europa centro-orientale. Quale il segreto? Non un basso costo del lavoro, ma un'interazione che funziona tra tutti gli attori del sistema che rendono l'Austria uno tra i Paesi più innovativi del mondo e il primo nell'eurozona. Un sistema trova il suo fulcro nell'apprendistato . L'esperienza austriaca può essere presa anche come punto di riferimento anche per le Agenzie per il Lavoro. Infatti, le Agenzie per il lavoro austriache (AMS), sono impegnate da anni nell'ambito della formazione esterna dei giovani apprendisti ed hanno maturato una notevole esperienza in materia di progettazione e consulenza e di ricollocazione. Tra i ruoli delle agenzia del lavoro austriache (AMS), vi è per quanto interessa quello di promuovere la formazione e il collocamento dei giovani nel mercato del lavoro tramite l'apprendistato. L'AMS ha il compito cruciale di offrire consulenza e orientamento sulle scelte professionale ai giovani. Fra gli strumenti offerti sul portale dell'AMS vi sono la banca dati delle professioni (Berufslexikon) che illustra in dettaglio 1.500 profili professionali e le relative competenze, e il barometro delle qualificazioni (Qualifikationsbarometer), il quale include un *ranking* delle professioni più richieste e le necessarie qualificazioni

@ 2012 ADAPT University Press

oltre alle informazioni su come ottenerle. Per quanto riguarda il collocamento, ricordiamo la borsa dell'apprendistato (Lehrstellenbörse), un portale gestito dalle AMS in collaborazione con la Camera dell'Economia, che offre la possibilità di inserire e ricercare posti di apprendistato. Sono presenti attualmente (Ottobre 2011) più di 4.000 posti. Gli operatori delle AMS assistono i giovani attraverso il portale e attraverso colloqui personali nella ricerca di un posto di apprendistato, e si attivano in particolar modo quando un apprendista finisce il rapporto di apprendistato anticipatamente. E' inoltre compito delle AMS di collocare il giovane presso un nuovo posto di apprendistato in caso di recesso da parte dell'azienda, entro 3 mesi dalla cessazione. Da qualche tempo si parla di una Direttiva comunitaria in materia di Apprendistato. Non sarebbe una cattiva idea quella di farci precursori di un modello occupazionale innovativo e strategico quale può essere l'apprendistato in somministrazione.

5. Prospettive

Secondo gli ultimi dati, degli oltre 450.000 lavoratori inviati in missione ogni anno dalle Agenzie, il 46% ha meno di 29 anni, percentuale questa destinata secondo le previsioni a crescere. Da recenti studi emerge poi che la gestione burocratica e la formazione siano gli ostacoli che hanno fino ad oggi impedito un utilizzo capillare ed efficiente dell'apprendistato: le aziende nel 15,4% dei casi dichiarano di aver rinunciato a ricorrere all'apprendistato "*perché non avrebbero saputo come formare adeguatamente gli apprendisti*". In più, solo il 36% delle imprese si sente in grado di garantire autonomamente la formazione, mentre il 59% ricorre almeno in parte a strutture esterne. Questi dati messi assieme evidenziano come l'apprendistato in somministrazione sia un'opportunità importante, per le imprese, per i giovani, per le Agenzie e più in generale per la creazione di quel mercato del lavoro "*dinamico e inclusivo*", di cui tanto si parla in questi giorni. L'apporto delle Agenzie potrà essere strategico nel rilancio complessivo dell'istituto: le imprese potranno affidare alle Agenzie per il Lavoro il compito non solo di selezionare i giovani talenti su cui investire per la crescita e lo sviluppo della propria attività, ma anche di gestire e rendere efficace la formazione che questi dovranno svolgere, ricorrendo peraltro ai fondi interprofessionali. Non solo. L'apprendistato in somministrazione

consentirebbe alle Agenzie di investire su percorsi formativi professionali, anche di elevato livello, creando figure professionali "ricercate"e appetibili per le imprese, da gestire come asso vincente nelle politiche di *placement* interne, come già avviene in Giappone e negli Stati Uniti. Con riferimento particolare ai profili professionali elevati, si segnala un'altra strada fino ad oggi erroneamente poco considerata, e che non viene, erroneamente, nemmeno considerata dall'Accordo del 5 aprile: l'apprendistato di formazione e ricerca. Uno strumento di politica formativa e occupazionale che potrebbe condurre, nella prospettiva di cui sopra, a risultati e sinergie di particolare valore e rilevanza, consentendo alle Agenzie di utilizzare le proprie potenzialità su tutti i livelli (selezione, mediazione, formazione) incrementando il proprio "prestigio" sociale anche in termini di visibilità. Una prova non da poco, quella che le Agenzie si apprestano ad intraprendere, che potrà dirsi vinta solo se sapranno puntare sulla qualità dei percorsi formativi, utilizzando opportunamente lo strumento contrattuale. Per vincere questa sfida e per un consolidamento dell'apprendistato in somministrazione, le Agenzie dovranno più che mai vedere nella persona dell'apprendista inviato in missione un patrimonio da formare e su cui investire.

@ 2012 ADAPT University Press

L'apprendistato in somministrazione: quello che le norme (per ora) non dicono

di Giulia Rosolen

1. L'Accordo del 5 aprile 2012

Ha fatto molto discutere l'Accordo Collettivo, sottoscritto il 5 aprile scorso da Assolavoro, Felsa Cisl e Uil Temp, sull'apprendistato in somministrazione.
L'Intesa prevede che possano essere assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, i lavoratori destinati ad essere inviati in missione presso uno o più utilizzatori, e, quindi, nell'ambito di una somministrazione sia a tempo indeterminato che a termine ([1]).
Alla radice del contendere, la possibilità di assumere apprendisti nell'ambito una somministrazione a termine (*rectius "apprendistato su più utilizzatori"*), sostenuta da Assolavoro e appoggiata da Felsa Cisl e Uil Temp ma non da Nidil Cgil che, ritendendo configurabile l'apprendistato solo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato, non ha sottoscritto l'Accordo ed ha interpellato il Ministero del Lavoro[2].

---

* Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro Adapt-CQIA, Università degli studi di Bergamo.
([1]) L'Accordo disciplina in dieci articoli, destinati ad integrare il vigente CCNL di categoria, lo svolgimento del rapporto di apprendistato in somministrazione, rinviando per lo più ai CCNL applicati dalle imprese utilizzatrici. Per una sintesi dei contenuti si rinvia alla tabella sottostante.
[2] Cfr. Interpello su apprendistato in somministrazione, su www.cgil.it.

@ 2012 ADAPT University Press

In particolare, secondo Nidil Cgil, "*l'apprendistato su più utilizzatori*", sarebbe illegittimo sotto diversi profili:

1. *Mancanza di fondamento giuridico*

Il Testo Unico prevede, all'art. 2 comma 3, l'uso esclusivo dell'apprendistato nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato richiamandosi al solo articolo 20 comma 3 del D.lgs. n. 276/2003; ammettere l'apprendistato in somministrazione su più utilizzatori, per converso, presuppone l'uso della somministrazione a tempo determinato di cui all'art. 20 comma 4, non richiamato dalla lettera del Testo Unico.

2. *Rischio di snaturamento dell'istituto nella sua funzione formativa e occupazionale*

Non potendosi garantire la certezza di una successione di contratti commerciali utili al completamento del percorso formativo e al conseguimento della qualifica, la *ratio* del contratto di apprendistato, quale contratto finalizzato ad impartire la formazione necessaria al conseguimento della qualifica, verrebbe meno, traducendosi in un vantaggio solo economico per le imprese utilizzatrici che verrebbero così completamente deresponsabilizzate, sia sul piano formativo che occupazionale.

Diversamente, la tesi che infine ha prevalso e che trova spazio nell'Accordo, ritiene configurabile l'apprendistato anche "*su più utilizzatori*". L'ammissibilità viene sostenuta sulla base dei seguenti riferimenti giuridici:

1. *Art. 2 comma 3, D.lgs. n. 167/2011*

Il Testo Unico dell'Apprendistato, all'art. 2 comma 3, nel richiamare il solo art. 20 comma 3 (somministrazione a tempo indeterminato), si riferisce ai limiti numerici di computo e non alle
condizioni generali di ammissibilità, includendo nel conteggio solo gli apprendisti somministrati in *staff leasing* e non anche quelli a termine ([3]).

2. Art, 2 comma 1, lett. e), D.lgs. n. 167/2011

([3]) Cfr. S. Degli Innocenti, *Apprendistato e somministrazione di lavoro*, in *Bollettino Adapt* n. 13 del 10 aprile 2012, in www.bollettinoadapt.it.

@ 2012 ADAPT University Press

Il riconoscimento dell'ammissibilità dell'apprendistato nell'ambito della somministrazione, sia essa a termine o tempo indeterminato, si rinviene nel medesimo articolo 2 lett. e) che, richiamandosi all'art. 12 del D.lgs. n. 276/2003, individua tra i possibili erogatori della formazione agli apprendisti, anche l'Ente Bilaterale che si occupa della formazione dei lavoratori somministrati ([4]).

3. Art. 1 comma 1, D.lgs. n. 167/2011

L'art. 1, dispone espressamente che il contratto di apprendistato è "*un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato*". Le Agenzie possono, a fronte di un assunzione a tempo indeterminato, somministrare il lavoratore ad un "utilizzatore" con cui sussiste un rapporto commerciale a termine o tempo indeterminato. Pertanto essendo il contratto di apprendistato un *contratto a tempo indeterminato*, questo potrà insistere indifferentemente su una somministrazione a termine o a tempo indeterminato.

Posto che l'Accordo ratificato, fondandosi sui sopra esposti rilievi, rende tecnicamente possibile l'apprendistato nell'ambito di una somministrazione sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, occorre interrogarsi sulla fattibilità pratica e sulle questioni che potrebbero sorgere.

2. L'Accordo nel quadro giuridico di riferimento ([5]). Prime riflessioni

Non si tratta qui di disquisire sulla condivisibilità o sull'opportunità di limitare l'apprendistato nell'ambito della sola somministrazione a tempo

([4]) G. Falasca, *Debutta l'apprendistato professionalizzante per i lavoratori somministrati*, in *Guida al Lavoro*, 20.4.2012, n. 17 p. 12.

([5]) Per la verità l'apprendistato in somministrazione non è una novità introdotta dal Testo Unico sull'apprendistato. Tale possibilit à era già implicitamente prevista nel D.Lgs n. 276/2003 all'art. 22 e ogni dubbio sul punto era stato fugato dalla Circolare n. 7/2005. Tuttavia, nonostante l'astratta configurabilità, l'apprendistato in somministrazione prima di oggi non è mai stato concretamente utilizzato, per il timore delle imprese di settore e delle Agenzie di scontrarsi con interpretazioni diverse oltreché a causa della complessità del quadro normativo che regolava l'apprendistato. Il Testo Unico ha rimosso questi ostacoli aprendo espressamente
all'apprendistato in somministrazione semplificando il quadro normativo di riferimento.

indeterminato, ma di fare i conti con il dato normativo "puro", per ricostruire il significato del quale, occorre tener conto della volontà delle Parti Sociali che lo hanno determinato, della toponomastica in cui questo si inserisce, del dato testuale oltreché del quadro giuridico in cui si inserisce.

1. Volontà delle parti.

Lo Schema di Testo Unico sull'Apprendistato, approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2011, condividendo le indicazioni contenute nella Direttiva n. 104 del 2008 sul lavoro tramite agenzia ([6]), prevedeva espressamente la configurabilità dell'apprendistato nell'ambito della somministrazione sia a tempo indeterminato che determinato, richiamandosi all'art. 20 comma 3 e comma 4.

Lo Schema così redatto, veniva sottoposto alle Parti Sociali.

Nella versione definitiva del Testo Unico, il riferimento all'articolo 20 comma 4 è venuto meno, insieme alla possibilità di assumere apprendisti nell'ambito della somministrazione a termine, evidenziando con chiarezza che le Parti Sociali hanno voluto mettere all'angolo questa possibilità ([7]).

2. Toponomastica.

La stessa collocazione sistematica del dato normativo, esclude senza incertezze l'apprendistato nell'ambito della somministrazione a termine. Infatti, al di là di quello che si sostiene, l'art. 2 comma 3 del T.U., rubricato "*disciplina generale*", non disciplina tanto i criteri di computo, ma le stesse condizioni giuridiche di legittimità di ricorso, diretto o indiretto, all'apprendistato. Una diversa tesi è insostenibile, in quanto, portata alle conseguenze pratiche, consentirebbe di escludere da ogni limite di computabilità l'uso di apprendisti assunti in somministrazione a

([6]) Dir. 104/2008/CEE, art. 1 par. 3 "*Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, possono prevedere che la presente direttiva non si applichi aicontratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma specifico di formazione, d'inserimento e di riqualificazione professionali, pubblico o sostenuto da enti pubblici* ".

([7]) Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, sull'esito dell'intesa non ha pesato il veto del la sola CGIL ma anche quello di Confindustria Cfr, la nota su *I giovani e il lavoro, la strada è tortuosa*, il *Sole 24 ore*, 13 agosto 2011.

termine ([8]), con fini evidentemente elusivi e in quanto tali non consentiti dalla norma.
Al proposito si segnala che contrasta con questa interpretazione la Circolare n. 7/2005, laddove prevede che "*l'individuazione di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto della somministrazione è prevista unicamente con riferimento alla somministrazione a tempo determinato*". Pare pertanto paradossale che il Testo Unico preveda un "contingentamento al contrario" con riferimento alla somministrazione a tempo indeterminato.

3. Dato testuale
L'apprendistato è un contratto a tempo indeterminato *sui generis*. L'articolo 1 del T.U., è vero definisce l'apprendistato un contratto a tempo indeterminato, ma è altrettanto vero che l'articolo 2, permette alle parti di recedere dallo stesso al termine della parte formativa, senza bisogno di addurre specifiche motivazioni. L'enunciazione del principio di cui all'art. 1 non basta, quindi, ad equiparare il contratto di apprendistato ad un normale contratto di assunzione a tempo indeterminato, al meno ai fini perseguiti dall'Accordo.

4. Quadro normativo
Un altro aspetto merita di essere considerato. Il D.lgs. n. 24/2012, che ha recepito la Direttiva comunitaria in materia di lavoro tramite agenzia, entrato in vigore il 6 aprile, non contiene alcuna disposizione in tema di apprendistato ([9]) e non consente pertanto di prendere una posizione diversa sul punto, rispetto a quella contenuta nel Testo Unico.
A sbloccare la situazione sarà probabilmente il DDL n. 3249/2012 una volta che sarà approvato dal Parlamento. L'art. 5 del DDL, infatti, prevede esplicitamente la possibilità di assumere apprendisti, sia nell'ambito della somministrazione a tempo indeterminato, che nell'ambito della

([8]) Si rinvia a M. Tiraboschi, *Apprendistato in somministrazione: un accordo che non convince, un progetto di riforma lacunoso*, in *Bollettino Adapt*, 23 aprile 2012, in www.bollettinoadapt.it
([9]) Nonostante le richieste in questo senso avanzate da Assolavoro in sede di audizione al Senato: http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm11/documenti_acquisiti/AG428%20AssolavoroMemoria.pdf.

somministrazione a termine, richiamandosi all'art. 20 comma 3 e comma 4.
Se così sarà, la novità sarà salutata con evidente soddisfazione e potrà contare su un solido riferimento normativo capace di scongiurare contenziosi e perplessità capaci solo di scoraggiarne l'utilizzo.
Fino a quel momento, occorrerà ammettere che, secondo un'interpretazione fedele del dato normativo, l'apprendistato in somministrazione è configurabile solo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato. Un dato questo dal quale non si può prescindere, a meno di non voler rendere inoperativo l'istituto, rinunciando ad uno strumento insostituibile per la crescita del nostro Paese e per l'occupazione dei giovani.
C'è da chiedersi, se fosse davvero utile esporre a venti così incerti, l'ancora fragile impianto dell'apprendistato in somministrazione, e, se non sarebbe stato più saggio farsi forti di un accordo condiviso da tutti, per una robusta crescita dell'istituto, riservando ad un secondo momento le scommesse.

3. Questioni aperte

Si è detto, al momento l'apprendistato "indiretto" pare configurabile solo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato.
Tuttavia nemmeno la gestione dell'apprendistato in *staff leasing* è scevra da dubbi. Ci si chiede, infatti, se l'apprendistato costituisca un'ipotesi ulteriore di ammissibilità dello *staff-leasing* e sia
quindi possibile in generale anche al di fuori dei casi di cui all'art. 20 comma 3, o, se invece, debba necessariamente insistere sulle ipotesi già individuate dall'art. 20 comma 3.
L'intervento chiarificatore della Riforma è ancora in tempo per risolvere i problemi interpretativi lasciati aperti dal D.lgs. n. 24/2012, ampliando opportunamente le ipotesi di cui all'art. 20 comma 3.
Fino ad allora, si ritiene non ci si possa spingere oltre il dato normativo, e quindi, art. 23 comma 2 permettendo ([10]), il contratto di apprendistato in

([10]) Si rinvia al contributo di Sabrina Chiarelli.

@ 2012 ADAPT University Press

somministrazione potrà inserirsi solo nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato e nelle ipotesi individuate dall'art. 20 comma 3.
Si porranno poi, qualora la Riforma dovesse intervenire nel senso di estendere la configurabilità dell'apprendistato anche nell'ambito della somministrazione a termine (cfr. art. 5), e solo a questo punto, ulteriori questioni relative alla gestione del rapporto, che non paiono di facile soluzione. Penso a quella più immediata: i contratti di somministrazione a termine dovranno contenere o no l'indicazione di una causale individuante specifiche ragioni, tecnico-produttive-organizzative ai sensi dell'art. 20 comma 4?
In assenza di ulteriori precisazioni, pare di si.
Il recente D.lgs. n. 24/2012, non prevede in questo caso esenzioni dall'obbligo di motivazione, né recepisce appieno le indicazioni della Direttiva, laddove questa esorta gli Stati Membri a non introdurre limiti o restrizioni al ricorso al lavoro in somministrazione non giustificate da ragioni di interesse generale.
Potrebbe provvedervi, è vero, la Contrattazione Collettiva abilitata dallo stesso D.lgs. a introdurre ipotesi ulteriori di "*acausalità*", ma negli accordi ratificati in questi giorni pare nessuno ci abbia pensato.
Se allora una causale dovrà sussistere, quale potrà davvero dirsi capace di reggere ad un'analisi di compatibilità tra esigenze tecnico-produttive-organizzative (somministrazione a termine) ed esigenze formative (apprendistato)?
Forse tutte, forse nessuna. Il grado di incertezza è evidentemente elevato.
Al di là degli aspetti formali, la questione più rilevante, riguarda la stessa ragione d'essere del contratto di apprendistato, che rischia di essere sacrificata sull'altare di ben altri interessi. L'essenza dell'apprendistato è la formazione. Anche chi, impropriamente parla di "causa mista" del contratto di apprendistato, non esita a riconoscere la prevalenza del momento formativo su quello lavorativo. Ora, è evidente che un'esigenza tecnico-produttiva-organizzativa, collegata per esempio all'ipotesi classica di "punte intense di attività", mal si combina con la necessità di dedicare tempi e impegno alla formazione dell'apprendista. Infatti, se l'attività produttiva dell'utilizzatore ha conosciuto un'intensificazione tale da rendere necessario il ricorso alla somministrazione, è evidente che la ragione motivante non consente, per tempi e per necessità, di dedicare alla formazione del ragazzo quell'attenzione particolare che il contratto richiede. Va da sé che in questi casi, considerazioni prettamente

occupazioni, relative all'utilità immediata e al vantaggio economico, potrebbero prevalere sulla formazione, svuotando l'apprendistato di quello che è il suo contenuto caratterizzante. E' evidente che l'impresa formativa è un'altra cosa.

A tal riguardo l'Accordo del 5 aprile, che pare non aver ignorato la questione, prevede che l'Agenzia sia "*responsabile del corretto adempimento degli obblighi formativi*", e che questa, per mezzo del Tutor di Agenzia definisca "*con le modalità previste nel piano formativo e in accordo con le OO.SS. la eventuale formazione sussidiaria erogata presso gli enti formativi accreditati da Forma.Temp, nei casi in cui si renda necessario integrare o supplire la formazione professionale realizzata presso l'impresa utilizzatrice*" ([11]). Oltre a questa, altre disposizioni dell'Accordo sembrano intervenire come contrappeso al rischio paventato, dimostrandone la fondatezza. Tra le più rilevanti: la presenza del doppio tutor, la previsione di una durata minima annuale delle missioni, l'attestazione periodica dell'effettivo svolgimento della formazione, la disposizione di requisiti stringenti per l'individuazione del tutor d'agenzia e l'iscrizione di quest'ultimo ad un apposito albo, il vaglio di conformità sul piano formativo di Forma-Temp.

Il tempo ci dirà se queste cautele saranno sufficienti a garantire la qualità del percorso dell'apprendista. Una sfida non da poco, quella che le Agenzie si apprestano ad intraprendere, che potrà dirsi vinta solo se sapranno puntare sulla qualità dei percorsi formativi, utilizzando opportunamente lo strumento contrattuale. Per vincere questa sfida e per un consolidamento dell'apprendistato in somministrazione, le Agenzie dovranno più che mai vedere nella persona dell'apprendista inviato in missione un patrimonio da formare e su cui investire.

Alla luce di queste considerazioni, è evidente che un intervento chiarificatore della Riforma, sarebbe più che mai utile. Se si ammette l'apprendistato nell'ambito di una somministrazione a termine, si deve anche coerentemente prevedere l'esonero dalla causale per tutti quei contratti di somministrazione a termine connessi all'utilizzazione di un apprendista. Si potrebbe prevedere quale limite al succedersi delle missioni, ad esempio, la coerenza allo specifico piano formativo, ponendo inoltre requisiti più stringenti in termini di formazione, tutto

([11]) Cfr. Art. 5 dell'Accordo del 5 aprile.

@ 2012 ADAPT University Press

questo al fine di incentivare l'utilizzo dell'istituto quale strumento formativo e occupazionale.

4. Conclusioni

L'apprendistato in somministrazione è un'opportunità importante, per le imprese, per i giovani, per le Agenzie e più in generale per la creazione di quel mercato del lavoro "*dinamico e inclusivo*", di cui tanto si parla in questi giorni. Per questi motivi non può essere sprecato o esposto a rischi capaci di paralizzarne l'utilizzo. La Riforma è ancora in tempo per intervenire sul punto ed è quanto mai opportuno che lo faccia, dal momento che l'apporto delle Agenzie potrà essere strategico nel rilancio complessivo dell'istituto. Infatti, le imprese potranno affidare alle Agenzie per il Lavoro il compito non solo di selezionare i giovani talenti su cui investire per la crescita e lo sviluppo della propria attività, ma anche di gestire e rendere efficace la formazione che questi dovranno svolgere, ricorrendo peraltro ai fondi interprofessionali.
Da studi recenti, emerge che la gestione burocratica e la formazione siano gli ostacoli che hanno fino ad oggi impedito un utilizzo capillare ed efficiente dell'apprendistato: le aziende nel 15,4% dei casi dichiarano di aver rinunciato a ricorrere all'apprendistato "*perché non avrebbero saputo come formare adeguatamente gli apprendisti*". In più, solo il 36% delle imprese si sente in grado di garantire autonomamente la formazione, mentre il 59% ricorre almeno in parte a strutture esterne. Ecco allora, che il ruolo delle Agenzie potrebbe divenire strategico, perché potrebbero farsi fautrici e garanti di un contratto dai contenuti effettivamente formativi svolgendo al contempo una funzione di *placement*. Non solo. L'apprendistato in somministrazione consentirebbe alle Agenzie di investire su percorsi formativi professionali, anche di elevato livello, creando figure professionali "ricercate" e appetibili per le imprese, da gestire come asso vincente nelle politiche di *placement* interne, come già avviene in Giappone e negli Stati Uniti.
Con riferimento particolare ai profili professionali elevati, si segnala un'altra strada fino ad oggi erroneamente poco considerata, e che non viene, erroneamente, nemmeno considerata dall'Accordo del 5 aprile: l'apprendistato di formazione e ricerca. Uno strumento di politica formativa e occupazionale che potrebbe condurre, nella prospettiva di

cui sopra, a risultati e sinergie di particolare valore e rilevanza, consentendo alle Agenzie di utilizzare le proprie potenzialità su tutti i livelli (selezione, mediazione, formazione) incrementando il proprio "prestigio" sociale anche in termini di visibilità.
Concludo con un dato: degli oltre 450.000 lavoratori inviati in missione ogni anno dalle Agenzie, il 46% ha meno di 29 anni, percentuale questa destinata secondo le previsioni a crescere. Anche in considerazione di tale dato si comprende il ruolo strategico che le Agenzie possono avere nello sviluppo dell'apprendistato e nel rilancio dell'occupazione giovanile.

@ 2012 ADAPT University Press

Apprendistato in somministrazione: un accordo che non convince, un progetto di riforma lacunoso

di Michele Tiraboschi

Con l'accordo del 5 aprile 2012 – che conferma e perfeziona l'intesa "di massima" del 14 marzo 2012 – Assolavoro, Felsa-Cisl e Uil-Temp (ma non la Nidil-Cgil) hanno rilanciato con forza l'idea, di per sé più che condivisibile, della somministrazione in apprendistato.

Invero, già all'indomani della approvazione del decreto legislativo n. 167/2011 era stato sostenuto il venir meno di qualsiasi incertezza in merito alla possibilità di assumere in apprendistato nell'ambito di una somministrazione di lavoro. E vi è ora chi sostiene che, stante i ritardi della contrattazione collettiva nazionale di categoria nella regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante, per molti giovani la strada dell'apprendistato in azienda sarà possibile (dopo il 25 aprile, data in cui terminerà il regime transitorio di passaggio dalla legge Biagi al Testo Unico) solo mediante la somministrazione ([1]).

La bontà della idea non trova tuttavia pieno sostegno a livello di legislazione vigente, e merita dunque qualche precisazione, posto che il decreto legislativo n. 167/2011 circoscrive inequivocabilmente detta possibilità al solo *staff leasing* e cioè alla somministrazione a tempo

---

* Direttore Centro Studi Marco Biagi.

([1]) Si veda l'articolo di R. Sirico*, Regioni in forte ritardo sui nuovi regolamenti,* in *Libero* del 20 aprile 2012.

@ 2012 ADAPT University Press

indeterminato. L'utilizzo dell'apprendistato nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato potrebbe, per contro, alimentare un pericoloso contenzioso tra lavoratore e azienda utilizzatrice stante l'attuale divieto di legge.

Chi ha seguito i lavori di redazione del decreto legislativo n. 167/2011 ricorderà certamente come, in fase di stesura del Testo Unico, si era a lungo discusso di una simile opportunità volta a esaltare la dimensione di *placement* dell'apprendistato e cioè la funzione a esso connaturale di avvicinare, sul terreno delle competenze e dei fabbisogni professionali, domanda e offerta di lavoro. In una delle primissime bozze si era addirittura ipotizzata la somministrazione di giovani apprendisti, al di sotto dei 29 anni di età, a prescindere dalla sussistenza di una causale oggettiva. Ma questa strada fu presto abbandonata per la diffidenza non solo delle Regioni e di parte del sindacato, ma persino di alcune associazioni datoriali che vedevano come inappropriata la sovrapposizione tra i due strumenti ([2]).

L'intesa finale raggiunta tra Governo e parti sociali, ratificata a stretto giro dalla conferenza Stato-Regioni del 7 luglio 2011, ha drasticamente escluso la possibilità di assumere in apprendistato nell'ambito di una somministrazione a termine. Tale ipotesi non solo non è espressamente richiamata dal Legislatore, ma risulta inequivocabilmente esclusa dalla lettura dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. 167/2011 in materia di limiti numerici alla assunzione di apprendisti. Disposizione questa che non disciplina tanto i criteri di computo degli apprendisti ([3]), quanto piuttosto le stesse condizioni giuridiche di liceità del ricorso (diretto o indiretto) all'apprendistato da parte di una impresa utilizzatrice. Il comma 3 chiarisce infatti che "il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato, direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione di lavoro ai sensi dell'art. 20, comma 3, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso".

([2]) Illuminante è la lettura di un editoriale particolarmente critico del *Sole 24 Ore* del *Sole* del 13 agosto 2011, p. 16, dal titolo *I giovani e il lavoro, la strada è tortuosa*.

([3]) Così S. Degl'Innocenti, *Apprendistato e somministrazione di lavoro,* in Bollettino ADAPT n. 13 del 10 aprile 2012, in www.bolletinoadapt.it.

@ 2012 ADAPT University Press

Il richiamo testuale al comma 3 dell'art. 20 del d.lgs. 276/2003 in materia di *staff leasing* rende evidente la non utilizzabilità dello schema dell'apprendistato per le ipotesi di somministrazione a tempo determinato di cui al successivo comma 4 dell'art. 20, salvo non voler temerariamente sostenere che per l'uso indiretto di apprendisti in somministrazione a termine non vi siano oggi limitazioni di legge in punto di numero massimo di apprendisti presso il medesimo utilizzatore. Come dire che una impresa con due lavoratori dipendenti qualificati (pensiamo a un call center) potrebbe ospitare in apprendistato anche una decina o persino un centinaio di apprendisti se non assunti direttamente ma somministrati a tempo determinato da una agenzia del lavoro. Che questa interpretazione sia giuridicamente priva di fondamento lo dimostra inequivocabilmente la circostanza che il comma 4 dell'art. 20 era invece espressamente richiamato nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2011. Tuttavia, nel corso delle trattative che hanno portato Governo, Regioni e parti sociali alla condivisione del testo definitivo si è giunti alla esclusione della possibilità di somministrare lavoratori assunti in apprendistato per missioni di durata temporanea. Un conto, infatti, è il contratto commerciale di somministrazione. Altra cosa, invece, il contratto tra lavoratore e agenzia la cui durata a tempo indeterminato (resa ora strutturale, per l'apprendistato, dall'art. 1 del d.lgs. n. 167/2011) non è di per sé sufficiente a legittimare una somministrazione in apprendistato. Ciò tanto più in ragione del rischio che l'apprendistato in somministrazione a termine, in mancanza di una espressa previsione di legge che ne affermi la legittimità, possa rappresentare un tentativo di frode alla legge in punto di applicazione del principio di parità di trattamento retributivo tra lavoratore assunto direttamente dall'utilizzatore e lavoratore "assunto" indirettamente, per le stesse mansioni, per il tramite di una agenzia del lavoro.

Vero è che, sebbene il comma 2 dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 276/2003 non sia chiaro sul punto, la circolare n.7/2005 del Ministero del lavoro ha precisato che chi utilizza lavoratori somministrati a termine può assumerli a tempo determinato oppure anche a tempo indeterminato. Ma è ben evidente che l'apprendistato è, ai sensi del decreto legislativo n. 167/2011, un contratto a tempo indeterminato *sui generis* in ragione della possibilità del sotto-inquadramento o della percentualizzazione

retributiva e della non applicabilità della normativa di tutela contro i licenziamenti illegittimi al termine del percorso formativo ([4]).
Di ciò sembra del resto essersene reso conto lo stesso Legislatore, se è vero che l'articolo 5, comma 1, lett. c), del disegno di legge "Monti-Fornero" di riforma del lavoro ([5]), richiama ora espressamente il comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 276/2003, nelle norme di modifica della disciplina dell'apprendistato. Precisazione quanto mai utile per evitare, alla luce dell'attuale intesa del 5 aprile 2012, una certa fonte di contenzioso che sarebbe dannosa tanto per il rilancio dell'apprendistato quanto per il settore della fornitura professionale di manodopera che come noto, è stato recentemente scottato dall'imponente contezioso sulle causali di abilitazione della somministrazione a termine di cui allo stesso comma 4 dell'articolo 20.
Ben si comprende, al riguardo, la cautela manifestata dalla Nidil-Cgil che non ha sottoscritto l'accordo in ragione della possibilità, prevista dalla intesa, di inviare i lavoratori assunti in apprendistato presso più utilizzatori. Circostanza questa contraria alla legge vigente proprio in ragione del fatto che la somministrazione di lavoratori assunti in apprendistato è possibile unicamente, allo stato e in attesa degli sviluppi della riforma Monti-Fornero, nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato con un unico utilizzatore.
Chi tiene a un sano e ordinato sviluppo di due strumenti preziosissimi come l'apprendistato e la somministrazione non dovrebbe pertanto lanciarsi in avventate fughe in avanti che, nel danneggiare lavoratori e imprese utilizzatrici, rischiano poi di diventare pericolosi boomerang per chi le promuove. Fondamentale è piuttosto operare, in sede di riforma del lavoro, per ripristinare le condizioni giuridiche di piena agibilità del collegamento tra i due istituti che possono rafforzarsi reciprocamente, se bene utilizzati. In questa direzione sorprende invero come nessuno abbiano sino ad ora notato i pericoli che derivano dalla abrogazione

([4]) Rinvio, sul punto, a M. Tiraboschi, *Commentario al decreto legislativo n. 167/2011 – Articolo 1 (Definizione),* in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini,* Giuffrè, 2011, p. 177.
([5]) Disegno di legge n. 3249 del 5 aprile 2012 su cui cfr., per un primo commento, i contributi raccolti in P. Rausei, M. Tiraboschi, *Lavoro: una riforma a metà del guado,* @ 2012 ADAPT University Press e ivi, segnatamente, l'intervento a cura di S. Chiarelli e G. Rosolen, *Il lavoro tramite agenzia ai tempi dello spread*.

dell'articolo 23, comma 2, prospettata dalla citata riforma Monti- Fornero ([6]).

L'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 – come recentemente modificato dal decreto legislativo n. 24/2012 di attuazione della direttiva europea n. 2008/104 – dispone infatti in termini generali e inderogabili che, per tutta la durata della missione presso un utilizzatore, tutti «i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a condizioni di base di lavoro e d'occupazione complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte». L'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 prevede giustamente che «la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con, riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, in concorso con Regioni, Province ed enti, locali ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 13 (dello stesso decreto legislativo n. 276/2003)».

Orbene, se il progetto Monti-Fornero abroga espressamente la possibilità – pure ammessa dalla direttiva n. 2008/104 là dove espressamente recepita dai legislatori nazionali in fase di trasposizione – di derogare al principio di parità di trattamento in presenza di specifici percorsi formativi e/o di inserimento in somministrazione di gruppi svantaggiati tra cui vanno annoverati i giovani – sarà possibile, senza alcuna specifica previsione di legge, applicare alla somministrazione in apprendistato il sotto-inquadramento o la percentualizzazione retributiva? La parità di trattamento si misura, in altri termini, in relazione a un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, o sono possibili deroghe con riferimento alla tipologia contrattuale di raffronto (un contratto di apprendistato, ma allora perché non anche un contratto a termine o un contratto di inserimento)?

Una risposta certa a questi interrogativi non si trova nel disegno di legge n. 3249, anche se è fuori discussione che, in termini di successione delle leggi nel tempo, la possibilità per la contrattazione collettiva nazionale di sotto-inquadramento o percentualizzazione della retribuzione dell'apprendista è collocata in una disposizione di legge – l'articolo 2 del

([6]) Cfr. l'articolo 3, comma 2, lett. b), del Disegno di legge n. 3249 del 5 aprile 2012.

decreto legislativo n. 167/2011 – precedente tanto al decreto legislativo n. 24/2012 di attuazione della direttiva europea che sancisce il principio di parità di trattamento ([7]) quanto alla (oramai prossima) riforma del mercato del lavoro di cui al disegno di legge n. 2349 che, appunto, esclude l'unica ipotesi ad oggi ammissibile di deroga. Così che, ancora una volta e se non vi saranno modifiche nel corso del dibattito parlamentare sul disegno di legge di riforma del mercato del lavoro, dovremo attendere l'intervento dei giudici nazionali – forse della Corte di Giustizia Europea – per avere questo importante chiarimento.

([7]) Come già anticipato nel corso del commento si ricorda che il principio di parità di trattamento previsto dalla direttiva n. 2008/104 può non trovare applicazione, previa consultazione delle parti sociali, solo con riferimento ai «contratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma specifico di formazione, d'inserimento e di riqualificazione professionali, pubblico o sostenuto da enti pubblici» (così il comma 3 dell'articolo 1 della direttiva).

@ 2012 ADAPT University Press

Apprendistato e somministrazione di lavoro

di Silvia Degl'Innocenti

Siglato l'accordo tra Assolavoro, FeLSA Cisl e UilTemp che regolamenta l'apprendistato professionalizzante per il tramite di Agenzie per il Lavoro, che si applica ai soli giovani dai 18 ai 29 anni ed esclude i lavoratori in mobilità.

L'intesa prevede la possibilità di effettuare il percorso formativo previsto al fine di conseguire una qualifica presso un unico utilizzatore o più utilizzatori. Molto si è scritto in merito alla leicità di tale accordo soprattutto per quanto concerne la possibilità delle Agenzie per Il lavoro di assumere un apprendista con contratto a tempo indetermianto ed inviarlo in missione presso più utilizzatori con contratti a tempo determinato. Quest'ultimo aspetto ha visto fin dall'inizio perplessità da parte di Nidil Cgil che ha ritenuto opportuno inviare una richiesta di interpello al Ministero del Lavoro.

Da un punto di vista giuridico è vero che il Testo Unico sull'apprendistato, all'art.2, comma 3, cita solo la somministrazione a tempo indeterminato. Ma questa previsione cita lo staff leasing solo per dire quali sono gli apprendisti che entrano nel limite di computo. Infatti, quella norma, lungi dall'affrontare il tema - ben più ampio - della compatibilità tra apprendistato a termine e somministrazione, si limita ad indicare quali sono gli apprendisti che rientrano nei limiti quantitativi. Nel fare questo, la norma include nel conteggio solo i lavoratori somministrati tramite staff leasing, e non anche quelli somministrati a

* Segretario Nazionale FeLSA CISL.

@ 2012 ADAPT University Press

termine: è una scelta che può trovare fondamento in vari motivi, ma che non riguarda in alcun modo il divieto di apprendistato in somministrazione a tempo determinato.
Peraltro, il divieto non si trova neanche al di fuori del Testo Unico. Anzi, se andiamo a vedere cosa è scritto nella legge Biagi, sebbene il comma 2 dell'articolo 22 non sia chiaro, la circolare n.7/2005 precisa che chi utilizza lavoratori somministrati può assumerli a tempo determinato oppure a tempo indeterminato. Quindi, considerato che - come dice l'articolo 1 del Testo Unico - l'apprendistato è un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, non si vede dove starebbe questo divieto. Un'altra obiezione che viene mossa riguarda la presunta incompatibilità tra apprendistato e somministrazione a termine. Questa incompatibilità potrebbe verificarsi, in casi specifici, se il rapporto si svolgesse con modalità tali da impedire lo svolgimento della formazione. Ma si tratterebbe di un problema circoscritto al singolo rapporto, in quanto - si ripete - in via generale il legislatore non ha ritenuto che tale incompatibilità sia talmente grave da vietare l'utilizzo della fattispecie.
L'intesa raggiunta dalle parti sociali del settore del lavoro somministrato ha la piena volontà di non snaturare l'istituto della funzione formativa; infatti oltre a prevedere la presenza di tutor qualificati, che dovranno avere determinati requisiti ed essere iscritti ad un apposito albo presso Forma.Temp,si richiede il parere di conformità del piano individuale ad una commissione nazionale istituita ad hoc.
L'accordo prevede che all'apprendista sia applicata la regolamentazione della formazione prevista dai CCNL di categoria, sottolineando la necessità di cooperazione tra i soggetti coinvolti (lavoratore, agenzia e azienda utilizzatrice) per quanto riguarda il piano formativo individuale.
Formazione trasversale e formazione sussidiaria, che interviene in caso di mancanza di missione, completano il quadro al fine di garantire al lavoratore apprendista, assunto per il tramite di un Agenzia per il lavoro, il conseguimento della qualifica.
A questo si aggiunge l'obbligo di svolgimento dell'apprendistato solo nell'ambito di missioni di durata minima di un anno (periodi di durata minima ben più lunghe dell'intero rapporto che il Governo si accinge ad introdurre).
Se si considera che in passato il Governo ha avallato, con proprie circolari, forme ben più azzardate di apprendistato (es. quello stagionale,

@ 2012 ADAPT University Press

che dura pochi mesi e non può avere contenuti formativi rilevanti), non si comprende per quale motivo si sollevi questo problema.
Inoltre, va notato che il Testo Unico assegna una delega molto ampia alla contrattazione collettiva, cui viene affidato il compito di regolare tutti gli aspetti dallo stesso non espressamente disciplinati.
Per questo le parti hanno ritenuto importante regolamentare l'apprendistato anche presso più utilizzatori.
L'accordo del 5 aprile 2012 al fine di evitare lo snaturamento dell'istituto, e ridurre l'apprendistato in somministrazione in un mero vantaggio economico, ha ritenuto opportuno inserire, nel caso di mancata missione, un percorso di garanzia dello svolgimento della formazione accompagnato da un sostegno economico, pari all'indennità prevista da CCNL per i tempi indeterminati, per un periodo di nove mesi a decorrere dall'accordo sindacale.
Si prevede inoltre l'obbligatorietà per le agenzie di una riconferma delle "maestranze" pari al 50 % degli apprendisti assunti presso più utilizzatori.
Rimane invece la piena titolarità dei contratti di categoria di regolamentare le percentuali degli apprendisti assunti con un contratto, anche di natura commerciale, a tempo indeterminato in termini di stabilizzazione.
Infine, un ruolo importante nella gestione dell'apprendistato lo giocano le parti sociali, chiamate in più occasioni a far da garante del percorso proposto, della congruità della missione e dell'effettiva valutazione di eventuale mancanza di missione.
L'intesa sottoscritta da FeLSA Cisl e UilTemp, con Assolavoro, và ben oltre gli aspetti giuridici. Con la firma del 5 aprile 2012 le Agenzie per il lavoro sono chiamate ancora di più a fare quel salto di qualità da " soggetti prestatori di Lavoro" a "veri e propri datori di lavoro".
Per noi che in questi anni abbiamo investito in questo sistema, seppur con ruoli diversi, questo è un modo per dimostrare che le Agenzie sono "cresciute" e che sono pronte a gestire il nuovo del mercato del lavoro con un ruolo da protagoniste e come portatori di buona flessibilità.
L'unica speranza è non rimanerne delusi per non dare ragione a chi sostiene: ve lo avevo detto.

Al via l'apprendistato europeo

di Michele Tiraboschi

Fare scuola in apprendistato. Sembrava una utopia, ai tempi della legge Biagi. Una di quelle riforme che "in Italia non si realizzeranno mai"; che "solo i tedeschi possono fare". Del resto come dare torto agli scettici. Dal 2003 ad oggi solo due regioni (Lombardia e Veneto) hanno provato, sulla carta, a fare decollare questo apprendistato europeo che, allo stato, e non è certo un caso, funziona solo nella provincia autonoma di Bolzano. Eppure un segnale, e anche forte, che qualcosa sta cambiando c'è. Lo schema di accordo nazionale per l'apprendistato di primo livello, che permette di conseguire la qualifica triennale o il diploma professionale, ha avuto il via libera dalla Conferenza delle Regioni. Ora il testo passerà all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni per una sua approvazione, sentite le parti sociali. A seguire, dovremo attendere l'intervento delle singole Regioni e della contrattazione collettiva che in alcuni casi si è già mossa. Il "nuovo" apprendistato di primo livello, rispetto al modello mai attuato di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 276 del 2003, è ammesso per conseguire non più solo una qualifica triennale (del sistema di istruzione e formazione) ma anche, ed è una novità, un diploma quadriennale regionale. Di conseguenza la durata massima del contratto, o meglio della fase formativa del contratto, strettamente legata al titolo da conseguire, è pari rispettivamente a tre e quattro anni. Dilatata rispetto al passato è anche la fascia di età degli apprendisti di primo livello, non più solo minorenni,

* Direttore Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

ma giovani tra i 15 e i 25 anni. Lo schema approvato dalla Conferenza delle Regioni, riprendendo i contenuti del Repertorio nazionale istituito con l'intesa Stato -Regioni del 27 luglio 2011 e integrato con quella del 19 gennaio 2012, individua 22 qualifiche e 21 diplomi regionali e i relativi standard minimi formativi, così da garantire uniformità sul territorio nazionale; figure queste che potranno poi essere ulteriormente articolate in specifici profili regionali. L'accordo fissa un monte minimo di 400 ore annue per l'attività di formazione – interna o esterna all'azienda – lasciando aperta la possibilità, per gli apprendisti over 18 (che dunque non sono più in diritto-dovere) di uno "sconto" per il riconoscimento di crediti formativi collegati alle competenze di cui già sono in possesso. L'ulteriore passaggio previsto dall'articolo 3 del Testo Unico dell'apprendistato è la regolamentazione da parte delle Regioni dei singoli profili formativi realizzabili sul territorio oltre, ovviamente, alla disciplina del rapporto di lavoro da parte della contrattazione collettiva. La palla passa quindi alle Regioni, che dovranno specificare diplomi e qualifiche che vorranno attuare nel proprio territorio, tra quelle definite nell'accordo, specificare il relativo monte ore di formazione e rinviare ai ccnl per la definizione dell'ulteriore quota "aziendale" di formazione e delle rispettive modalità di attuazione. Certo, molto si dovrà lavorare sugli aspetti formativi, specie in questa tipologia di apprendistato, vista la percentuale assai deludente, segnalata dall'ultimo monitoraggio Isfol, di apprendisti in formazione pubblica che, a parte significative eccezione, si è attestata nel 2010, come dato nazionale, al 25,2%. Le Regioni, comunque, che tanto hanno ceduto nella riforma sulla tipologia professionalizzante, dimostrano di voler attuare l'apprendistato di primo livello, e in tempi inaspettatamente rapidi. Ma le parti sociali? Ad oggi sono pochissimi i contratti che hanno recepito il Testo Unico, sembrano dunque loro, stavolta, a non rispettare quella tabella di marcia, invero serrata, ma comunque concordata, scandita dal d.lgs. n. 167/2011. Unica importante eccezione il ccnl degli studi professionali, recentemente approvato e che potrebbe in ogni caso consentire una prima importante attuazione della riforma (si pensi alla figura della segretaria).

Superati così gli aspetti tecnico-giuridici, che pure avevano impedito l'avvio dell'apprendistato della riforma Biagi, resta poi certamente da affrontare la questione culturale. I dati dell'Isfol rivelano infatti che, nel 2010, la maggior parte dei contratti di apprendistato è stata attivata per la classe di età 18-24 anni (e sono molti diminuiti, di oltre il 50%, i contratti

con i minori), laddove, ad esempio, in Germania, la maggior parte dei contratti viene stipulata in favore di 17enni e del tutto esiguo è il numero degli apprendisti di età superiore ai 21 anni. Minori in apprendistato, è questa, forse, la vera utopia.

@ 2012 ADAPT University Press

L'attuazione della riforma dell'apprendistato nella contrattazione collettiva

di Enrica Carminati

All'inizio di aprile, a poco più di cinque mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 167/2011 e a circa tre settimane dallo scadere della fase transitoria di accompagnamento dal "vecchio" al "nuovo", diveniva di giorno in giorno più concreta e reale l'ipotesi del prematuro fallimento della riforma del contratto di apprendistato che, stante l'immobilità diffusa delle parti sociali (e di molte regioni), sembrava destinata a rimanere, nell'immediato, lettera morta. Ecco che così, un po' all'italiana, iniziava a circolare la voce insistente di una proroga, tanto che anche nel documento programmatico reso pubblico dal Ministero del lavoro lo scorso 23 marzo, si leggeva: «[…] sulla premessa, condivisa da tutte le parti sociali, di individuare nell'apprendistato, articolato nelle tipologie previste, il canale privilegiato di accesso dei giovani al mondo del lavoro, la riforma [del mercato del lavoro] rispetta sostanzialmente l'impianto del d.lgs. n. 167/2011, della quale Regioni e parti sociali dovranno promuovere l'implementazione entro il termine attualmente fissato del 25 aprile 2012». «Attualmente», eloquente avverbio che lasciava aperta la via ad uno slittamento della deadline del 25 aprile. Invece, quando ormai sembrava tardi, le parti sociali hanno risposto alla chiamata e, a cavallo della Pasqua, hanno sottoscritto accordi e intese volti a recepire nei singoli settori produttivi (quasi tutti) la riforma del 2011 ([1]). Del resto,

* ADAPT Research Fellow.

([1]) Tutta la documentazione è consultabile su www.fareapprendistato.it.

@ 2012 ADAPT University Press

l'impegno assunto con l'accordo del 27 ottobre 2010 per il rilancio del contratto di apprendistato prima, e in fase di concertazione ed elaborazione del Testo Unico poi, era troppo serio e importante per lasciare senza un'adeguata risposta i tanti giovani che oggi faticano ad inserirsi o a qualificarsi nel mercato del lavoro. La mobilitazione "last minute" si può probabilmente ricondurre, allora, non a disinteresse, ripensamenti o alla difficoltà della trattativa, quanto piuttosto alla volontà di attendere, fino all'ultimo, che fosse chiara e definita la linea di indirizzo della più complessiva riforma "Monti-Fornero". A dire il vero, alcuni settori, precursori, già tra novembre e dicembre dello scorso anno avevano recepito la nuova disciplina del contratto di apprendistato, facendo così da apripista. Primo in assoluto è stato il Ccnl degli studi professionali, rinnovato il 29 novembre 2011, cui va attribuito il merito di aver preso in considerazione non solo la tipologia professionalizzante, ma anche, per quanto di competenza, l'apprendistato di primo livello e quello di alta formazione e ricerca. Interessanti, in modo particolare, sono le tre tabelle retributive, che, per ogni tipologia, individuano la progressione economica da seguire in parallelo al percorso di crescita dell'apprendista. Mentre per il professionalizzante la partenza è, per i primi dodici mesi, al 70% della retribuzione del lavoratore qualificato di pari livello, per raggiungere poi nei mesi finali il 93%, per l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale la scala va dal 45% al 65% e, per quello alto, dal 40% al 60%. Diversità, significative, che si giustificano alla luce del differente carico formativo, massiccio per il primo e terzo tipo, più contenuto per la fattispecie professionalizzante. Di poco successivo, 16 dicembre 2011, è l'accordo di rinnovo del Ccnl per i lavoratori e le lavoratrici delle cooperative del settore sociosanitario, assistenziale - educativo e di inserimento lavorativo, che aggiorna la precedente disciplina del contratto di apprendistato per «consentire lo sviluppo di concrete opportunità occupazionali». Lo schema contrattuale segue l'impostazione del Testo Unico, concentrandosi sulla tipologia professionalizzante, ammessa per tutte le qualifiche e mansioni contemplate nel sistema di classificazione del personale, esclusi i profili di infermiere generico, infermiere, fisioterapista, logopedista, psicomotricista, medico e psicologo. Da segnalare anche il rinnovo del Ccnl per i dipendenti delle micro, piccole e medie imprese esercenti attività nel settore autotrasporto, spedizione merci, logistica ed affini, che, a dire il vero, declina una disciplina dell'apprendistato, che, senza mai

@ 2012 ADAPT University Press

fare cenno al d. lgs. n. 167/2011, ma semmai all'art. 49 del d. lgs. n. 276/2003, pare fare un mix tra vecchio e nuovo modello, continuando a prevedere, tra l'altro, per i livelli più elevati, durate fino a quarantotto e sessanta mesi per la fase formativa del contratto, dunque ben oltre i limiti fissati dal Testo Unico. Dopo un lungo stand by nei mesi di gennaio e febbraio, la massima produzione di intese in materia di apprendistato, si è registrata poi tra la fine di marzo e la seconda metà di aprile. Il 24 marzo, il 28 marzo e il 17 aprile si sono susseguiti gli accordi per il terziario e il turismo (rispettivamente, dal lato datoriale, Confcommercio-Imprese per l'Italia, Confesercenti e Federalberghi, Fipe, Fiavet, Faita, Federreti). Del 5 aprile è invece l'intesa per l'apprendistato professionalizzante in somministrazione, firmata da Assolavoro, da una parte, e Felsa Cisl e Uil tem.p dall'altra; non invece dalla Nidil Cgil, per espressa contrarietà con alcuni passaggi dell'accordo ritenuti non conformi al dettato legislativo, in particolare là dove si lascia aperta la strada alla possibilità di somministrare a termine apprendisti. Il 18 aprile è la volta dell'industria, con un accordo interconfederale tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil che, con carattere sussidiario e cedevole rispetto alle discipline che interverranno per le singole categorie, consentirà di assumere apprendisti anche dopo il 25 aprile, grazie a interventi volti unicamente ad armonizzare le attuali disposizioni contrattuali al dettato del d. lgs. n. 167/2011 (adeguamento delle durate massime, previsione generale del sottoinquadramento fino a due livelli, definizione del termine di preavviso per l'ipotesi di recesso ai sensi dell'art. 2118 c.c., ecc…). Via dell'accordo interconfederale seguita, il giorno seguente, da Agci, Confcooperative e Legacoop e il 20 aprile da Confapi. In queste ore dovrebbe essere in firma l'intesa per gli artigiani, che certamente non possono esporsi al rischio di rendere non operativo uno strumento come l'apprendistato, storicamente e fortemente utilizzato nel comparto per l'ingresso e la formazione dei giovani. In trattativa, pare, le banche. Fino ad ora dunque, con una rincorsa contro il tempo, le parti sociali hanno recepito la riforma del 2011, tendenzialmente adeguando le precedenti discipline contrattuali ai precetti del d. lgs. n. 167/2011. Nei prossimi mesi sarà interessante monitorare gli ulteriori sviluppi, anche a livello territoriale, così da cogliere eventuali spunti di originalità e lungimiranza.

La scommessa formazione e apprendistato: risparmiare, innovando

di Giuseppe Bertagna

Finora i tagli della scuola sono stati lineari. Come se, per risparmiare tessuto, le si fosse fatto indossare un abito a cui, anno dopo anno, si sono accorciate le maniche e i pantaloni, ristrette le spalle, tolte le fodere ecc. Non si è intervenuti sulla «forma del corpo». Sotto l'abito sempre più rattrappito, infatti, la struttura architettonica del sistema di istruzione e di formazione del paese è rimasta come era. Ovvi gli effetti in alcuni casi comici.

Eppure, visti i tempi necessari in Italia, non solo e non tanto per emanare leggi, ma soprattutto per renderle operative, ci sarebbe da subito un modo per risparmiare e, contemporaneamente, per raggiungere due obiettivi imposti dalla Ue: riformare la fisionomia del sistema scolastico e trasformare davvero la formazione nel motore del rilancio economico del paese. Basterebbe applicare, come peraltro sarebbe obbligatorio entro aprile 2012, le norme del 2003 ribadite nell'ottobre scorso. Ecco come.

L'Italia è l'unico paese al mondo dove resistono ancora, nell'era delle nuove tecnologie della comunicazione e della globalizzazione economica, ben 13 anni di scuola prima di entrare nell'istruzione superiore. Servisse almeno a rendere più bravi e più contenti gli studenti sarebbe accettabile. Ma sappiamo tutti, tra dispersioni, disadattamenti e classifiche internazionali, che non è così. Buon senso vorrebbe, dunque,

* Ordinario di Pedagogia generale, Università di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

non che si scendesse a 10 anni di formazione pre superiore come accade in alcuni paesi, nemmeno a 11, come avviene in parecchi altri casi, ma almeno a 12 sì, come è peraltro in tutta la Ue. Ora, a questa ragionevole scelta, giunta addirittura ad una legge approvata dal parlamento nel 1997 e riproposta nel 2001, si opposero a catenaccio urlato tutti i sindacati della scuola (comprensibile!), la Confindustria e la maggior parte dei partiti. Bene. Chi tocca questo tabù muore. Si è capito. Lasciamo pure come è, perciò, il percorso di chi frequenta le scuole secondarie quinquennali e poi l'università. Il gentilianesimo, il gramscismo e il gesuitismo da noi si sono storicamente alleati fino a costituire una corazza infrangibile. D'altra parte, questo percorso di 13 anni è stato riformato dagli ultimi tre governi, nella speranza di renderlo migliore.

Dopo la legge costituzionale n. 3/2001, la conseguente legge delega n. 53/ 2003 e il relativo decreto attuativo 226/2005, tuttavia, l'Italia, avrebbe dovuto costruire un sistema di istruzione e formazione professionale con 12 anni di formazione, a cui far seguire da 1 a 4 anni di istruzione e formazione professionale superiore. Sistema che doveva interessare, se non, come accade negli altri paesi Ue, il 50% dei giovani di ogni generazione, almeno il 25%. A 17 anni, in questo modo, molti giovani avrebbero potuto ottenere una qualifica professionale spendibile sul mercato del lavoro, a 18 un diploma professionale, a 19/20 un diploma professionale superiore, a 21 diplomi superiori specialistici. Mentre ora, salvo il 23% di ripetenti che vi arrivano a 20 o 21, si ottiene a 19 anni un diploma di stato tutto sommato generalista che implica la prosecuzione di studi conclusi poi in media a 24 per la laurea triennale e a 27 per la magistrale (senza contare i master e i dottorati successivi!). Naturale, in queste condizioni, che l'Italia vanti il non invidiabile primato di inserire mediamente i giovani nel mondo del lavoro a 22 anni, contro i 17 degli altri paesi europei.

L'allestimento di questo sistema graduale e continuo dell'istruzione e formazione professionale in tutto il Paese (e non soltanto, peraltro germinalmente, in due regioni: Lombardia e Veneto) avrebbe dovuto, inoltre, portare un altro rilevante vantaggio: dare gambe alla riforma dell'apprendistato, attraverso il quale i giovani possono acquisire sul lavoro a partire dai 15 anni qualifiche e diplomi professionali, lauree e perfino dottorati. Questo proposito, infatti, è velleitario senza due condizioni.

La prima: trasformare ogni impresa in un'«impresa formativa». Prospettiva che i nostri imprenditori, purtroppo, non hanno mai voluto concretizzare forse perché anch'essi afflitti dall'antico pregiudizio in base al quale chi studia non lavora e chi lavora non studia, ma forse anche perché hanno potuto ugualmente lucrare da 25 a 30 miliardi annui di contributi dallo Stato senza doverli restituire in formazione. Cosicché non hanno compreso a sufficienza, salvo lodevoli eccezioni, che l'unico modo per battere la globalizzazione e competere sul mercato del futuro è vincere in innovazione di prodotto, processo e organizzazione non grazie all'impegno di pochi dipendenti «ottimati» che lavorano negli uffici studi, ma grazie al'insostituibile contributo di intelligenza e di innovazione di chiunque lavori in azienda.
La seconda condizione: poter appunto contare sulle risorse umane e materiali di un sistema graduale e continuo dell'istruzione e formazione professionale, connesso a rete con le aziende per la pratica dell'alternanza studio-lavoro, ma allo stesso tempo capace di aiutarle nella qualificazione dell'apprendistato e nello strutturarsi in maniera «formativa».
Riuscirà il nuovo «governo dei tecnici» a realizzare questo disegno, rispettando la scadenza del prossimo anno?

@ 2012 ADAPT University Press

5.
LAVORO AUTONOMO
E ASSOCIAZIONE IN PARTECIPAZIONE

La riforma del lavoro e le prestazioni autonome: scarsa ricognizione, mera riduzione

di Andrea Asnaghi

La recente Riforma interviene capillarmente sulle collaborazioni coordinate e continuative e sulle prestazioni dei soggetti titolari di partita IVA, nonché su altre forme di lavoro autonomo, come l'associazione in partecipazione, ma il legislatore mostra di voler operare in termini sostanzialmente censori, privilegiando il sospetto e l'apposizione di limiti volti ad arginare possibili fenomeni elusivi, senza un reale tentativo di comprensione e miglior definizione dei fenomeni presi in considerazione.

Le prestazioni di lavoro autonomo sono da lungo tempo nell'occhio del ciclone; l'attenzione che il legislatore periodicamente dedica loro è motivata dal frequente abuso che delle stesse viene fatto nel mondo economico-imprenditoriale come alternativa – non virtuosa né corretta – al classico rapporto di lavoro subordinato, sotto un duplice profilo:
- la *flessibilità* di queste forme contrattuali, opposta alle rigidità ed alle protezioni connesse al lavoro subordinato, che verso il lavoratore spesso (ma non sempre) rischia di tradursi in termini di *precarietà*, sia economica che di stabilità del rapporto;

* ADAPT Professional Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

- la maggiore *economicità* che sotto diversi profili (contributivo, assicurativo, gestionale)è offerta dal ricorso a tali prestazioni, diventando così *elusione* di precisi doveri ed oneri da parte del loro utilizzatore .
Tuttavia è anche da considerare che l'evoluzione economica e professionale - senza contare il tremendo impulso che a tale evoluzione ha dato lo sviluppo di sempre maggiori conoscenze scientifiche e tecnologiche e l'uso di sistemi integrati di comunicazione e smaterializzazione delle prestazioni – ha visto la comparsa e la crescente proliferazione di differenti sistemi di organizzazione produttiva e delle attività lavorative, insieme allo sviluppo del settore terziario, delle professioni e dei servizi, allontanandosi sempre più dai modelli tradizionali che avevano influenzato la passata riflessione legislativa. Diventa così sempre più difficile mantenere, in questo complesso universo, la rigida e classica distinzione fra lavoro autonomo e subordinato, se non andando ad effettuare una puntuale ricognizione delle problematiche emerse e individuando nuovi modelli regolativi delle stesse.
La scelta più corretta, a parere di chi scrive, sarebbe pertanto quella di operare una vera "rivoluzione copernicana" del diritto del lavoro, rivisitandone le basi e le definizioni, e ciò in particolar modo proprio verso i settori di attività autonoma che maggiormente soffrono delle vecchie impostazioni, anche se genuini e non tendenti al perverso binomio precarietà-elusione; invece permane la poco comprensibile scelta del legislatore di rimanere "sulla soglia" del problema, ove la individuazione di limiti e rigidità, se talora (ma non sempre né spesso) può vincere qualche apprezzabile battaglia sul fronte della correttezza, perde tuttavia la guerra in quanto la realtà continua a sfuggire di mano e a non essere compiutamente definita ed inquadrata.

1. Le "incomprese" collaborazioni coordinate e a progetto.

Quanto sopra risulta particolarmente evidente nel caso delle collaborazioni a progetto, in cui il suddetto errore di prospettiva venne operato già a partire dalla Legge Biagi.
Per quanto possa sembrare assurdo, infatti, si rifletta sul fatto che, malgrado l'estensione del fenomeno, *non esiste oggi a livello normativo (lavoristico) una qualsiasi definizione di cosa sia una collaborazione*

coordinata e continuativa; l'unica apprezzabile definizione finora tentata, infatti, è quella fiscale, che un tempo collocava i redditi per tali prestazioni in quelli di lavoro autonomo ed oggi è invece situata fra i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente ([1]).

Pertanto l'*incipit* dell'articolo 61 del D. Lgs. 276/03 anche dopo la Riforma Fornero-Monti continua a far riferimento all'art. 409 n. 3 del codice di procedura civile, di scarsa se non nulla portata definitoria. La contraddizione è ancor più palese se, confrontando i caratteri distintivi della vecchia, e nuova, norma a progetto con la definizione fiscale si trovano numerose divergenze, a cominciare dalla caratteristica, prevista dal predetto comma c/bis, di una "retribuzione periodica prestabilita" che mal si concilia con il concetto di risultato, già previsto dalla Biagi ed ancor più enfatizzato nella recente riforma.

Come già ricordato dalla circ. 1/2004 del Ministero del lavoro, infatti, le collaborazioni coordinate e continuative si muovono pur sempre nell'ottica del contratto d'opera di cui agli art. 2222 e sss cod. civ., di cui costituiscono un importante sottoinsieme caratterizzato precipuamente dal *coordinamento* fra il prestatore e committente, coordinamento che parimenti non ha trovato ad oggi una adeguata ed esaustiva definizione, comportando così spesso non pochi problemi qualificatori alle attività al limite fra l'una e l'altra fattispecie.

Ma proprio la Biagi operò –a fini antielusivi ([2]) - il primo "tradimento" della norma civilistica (e fiscale, che con quella civilistica manteneva una discreta coerenza), obliando del tutto il fatto che le prestazioni personali svolte in autonomia potevano estrinsecarsi non solo come realizzazione di un'opera ma anche di un *servizio*, il cui risultato può ben risolversi in un'utilità funzionale (tra l'altro, più consona alla caratterizzazione della continuità) senza quindi dover necessariamente prevedere un termine temporale di detto servizio (si noti per inciso come proprio le

([1]) Art. 50 comma 1 lett. c/bis del T.U.I.R.; si noti, peraltro, che le regole sia assicurative che previdenziali fanno riferimento a tale norma, caratterizzandosi così – in maniera del tutto anomala – come costituite a partire non dall'esercizio di una concreta attività, bensì dalla "mera percezione di un reddito" (così Cass. SS. UU. 3240/2010).

([2]) Curiosamente, ma prevedibilmente, si può notare come proprio la norma della Biagi che introdusse più rigidità, il contratto a progetto, è quella che risulta aver avuto il minore impatto in termini antielusivi, quasi a significare che la devianza e la scorrettezza si combattono non con l'introduzione di rigidità esterne ma con una equilibrata puntualizzazione delle fattispecie che si vogliono regolare.

@ 2012 ADAPT University Press

caratteristiche di servizio continuativo sono quelle che meglio si sarebbero applicate alla maggior parte delle attività considerate in tale tipologia di prestazioni e sarebbero state più consone ai ricordati modelli produttivi più evoluti). Nel contempo, continuando - con norme parallele - a far confluire nelle collaborazioni garanzie e meccanismi propri del lavoro dipendente (dall'assistenza fiscale agli assegni per il nucleo familiare, solo per fare degli esempi), si contribuiva a rendere a livello sociale la percezione distorta delle co.co.co. come fossero un lavoro subordinato "di serie B" più che un vero e proprio lavoro autonomo.

La riforma in commento, se in qualche caso tenta alcuni passi avanti, rimane decisamente al di qua di un'apprezzabile revisione di sostanza, finendo al contrario, come vedremo, non solo per replicare gli stessi problemi della Biagi, ma addirittura amplificandoli, e cadendo in non poche contraddizioni.

L'art. 1 comma 23 della nuova riforma sostituisce il comma 1 dell'articolo 61, quello di maggiore portata definitoria, delineando il contratto a progetto secondo *quattro* caratteristiche fondamentali.

- Viene cancellato (non solo nel comma predetto, ma in tutta la norma) il riferimento a programmi o fasi di lavoro, rimanendo caratterizzata la collaborazione coordinata e continuativa soltanto alla sua *riconducibilità ad un progetto*.
- ⇨ Qui già appare la prima rigidità, se si pensa che l'introduzione nella Biagi del concetto di programma o fase di lavoro cercava di attenuare l'eccessivo rigore della norma, di cui il legislatore doveva in qualche modo esser conscio, cercando un difficile adattamento ([3]) alle forme contemporanee di organizzazione del lavoro.
- L'autenticità e congruità del progetto è intrinsecamente collegata alla estrinsecazione di un *risultato finale* con i caratteri della *determinatezza*.
- ⇨ La rigidità precedente ed il totale distacco con la realtà operativa, già denunciate nel punto precedente, qui trovano un particolare

([3]) Difficile perché, una volta negata la dimensione del servizio concentrandosi solo su quella dell'opera, il collegamento con la realtà fattuale veniva irrimediabilmente perso e la natura ondivaga dei concetti di programma e di fase di lavoro ha più creato confusione che non recuperato flessibilità autentica; in ciò la riforma Fornero-Monti elimina la confusione ma persevera nell'errore, aumentando la rigidità.

suggello: si parla solo e soltanto di un'opera ben definita, mentre la varietà di prestazioni realmente autonome nel mondo del lavoro è assolutamente più differenziata.

- Per essere autentico, inoltre, Il progetto *non può coincidere con la mera riproposizione dell'oggetto sociale* del committente.
- ⇨ La previsione, che riprende sentenze della magistratura, da una parte è sostanzialmente ridondante (se il progetto deve essere specifico e dettagliato, finanche in termini di risultato, non potrà certo permettersi di essere generico – come invece necessariamente è un oggetto sociale), tuttavia rischia di essere interpretata anche in modo eccessivamente rigido: non pare infatti esservi alcuna logica preclusione a che l'attività espletata dal collaboratore, realmente autonomo, possa coincidere con il *core business* del committente.
- Nell'ambito delle attività del collaboratore a progetto, infine, *non può essere contemplata l'effettuazione di compiti o mansioni meramente ripetitive o esecutive*.
- ⇨ Anche questo passaggio riprende elaborazioni giurisprudenziali intervenute in materia ma rispetto ai precedenti elementi è , a parere di chi scrive, assolutamente condivisibile ed opportuno, in quanto qui il limite è posto *all'interno* della prestazione, che deve caratterizzarsi e qualificarsi sotto un profilo prettamente professionale; degna di nota è anche la scelta di prevedere la possibilità di identificazione di tali mansioni da parte della contrattazione collettiva (anche aziendale, ma rigorosamente stipulata con organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale).

Il medesimo comma 23 dell'art. 1 della riforma, disciplina poi altri aspetti importanti del contratto a progetto sia per quanto riguarda il corrispettivo del collaboratore che per le modalità di recesso.

- Il *corrispettivo*, come già stabilito dalla Biagi, continua ad essere "proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito" però si prevede non sia inferiore a quello minimo "specificamente stabilito" dalla contrattazione collettiva (gli stipulanti devono sempre essere caratterizzati, come nel resto dei riferimenti analoghi, dal criterio della maggiore rappresentatività sul piano nazionale); ciò sembra quasi dare alla contrattazione il potere di stipula di particolari condizioni proprio per collaboratori (come

già succede in alcuni settori, ad esempio quello giornalistico), in assenza delle quali il compenso del collaboratore non dovrà comunque essere inferiore ai minimi previsti per le analoghe figure professionali subordinate dalla contrattazione collettiva del settore; (scompare del tutto il riferimento ad analoghe prestazioni di lavoro autonomo).

- ⇨ Interessante, ancora, è il ruolo che viene affidato alla contrattazione collettiva, forse più efficace del riferimento della norma precedente ad analoghe prestazioni di lavoro autonomo – sicuramente criterio più consono ma poco esperibile a livello pratico. Tuttavia qui i rischi e le ambiguità sono molteplici: da un lato, infatti, una prestazione *autonoma, qualificata* e di *risultato definito* mal si concilia con previsioni che, normalmente, attengono a prestazioni di mezzi, quali quelle subordinate, senza contare che già normalmente una reale autonomia contrattuale vive come una certa forzatura il dover sottostare a tariffe comuni, Sarà la contrattazione collettiva che dovrà affinare (ma ne avrà le capacità e le intenzioni?) i propri criteri discretivi onde evitare di fornire, ancora una volta, facili coperture ad attività elusive, magari solo con la buona intenzione di assicurare adeguati trattamenti minimi (e tuttavia, quale trattamento minimo potrebbe mai spettare ad un lavoratore autonomo che sbagliasse completamente la propria prestazione?).
- ➢ Per quanto riguarda il *recesso,* è chiaro l'intento del legislatore di frenare una eccessiva flessibilità in uscita che ha caratterizzato il contratto a progetto sino ad oggi, prevedendo (in riforma dell'art 67 comma 2 della Biagi) la possibilità delle parti di recedere dal contratto, in anticipo dal termine previsto, solo per "giusta causa". Il prestatore ha altresì la possibilità, ma solo ove prevista nel contratto, di recedere anticipatamente rispettando i tempi e modi (preavviso) che il contratto individuale disciplinerà ed esponendosi in caso contrario alle penali eventualmente previste. Il committente potrà recedere anticipatamente anche "qualora siano emersi oggettivi profili di inidoneità professionale del collaboratore tali da rendere impossibile la realizzazione del progetto".
- ⇨ La norma rappresenta una garanzia ulteriore per il collaboratore rispetto all'attuale regime, ma anche un notevole irrigidimento,

atteso che la scarsa flessibilità della norma (in tema di servizi e funzioni) veniva oggi aggirata con l'individuazione di un progetto dal termine piuttosto "convenzionale" e con un accordo di reciproca libera recedibilità con preavviso, cosa che dall'entrata in vigore della riforma non sarà più praticabile. Difficile appare inoltre la individuazione delle inidoneità professionali che possano essere considerate significative per determinare l'impossibilità di portare a compimento il progetto, su cui forse sarà utile prevedere causali nell'ambito del contratto fra le parti ed anche in sede di certificazione.

Rigoroso infine il regime delle presunzioni, anche se non privo di criticità.

- Con norma di interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 69 viene stabilità che la mancanza di un progetto specifico determina, con *presunzione legale assoluta* (quindi non suscettibile di prova contraria), la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato. Con ciò ci si apre alle considerazioni problematiche che in passato sono state fatte per la norma in commento relativamente alla c.d. "indisponibilità del tipo" ovvero alla costituzionalità e congruità di passare *ipso facto* per ragioni formali da un contratto di un certo tipo (appartenente all'area del lavoro autonomo) ad un completamente differente (subordinato) e che erano state risolte dal Ministero e da buona parte della giurisprudenza nel senso di considerare la presunzione ex art. 69 in senso relativo, cosa che oggi è smentita dal passaggio normativo. Sul punto, contenuto nel comma 24, altra disposizione che fa discutere è quella del successivo comma 25 che prevede come tutte le disposizioni in commento (compresa appunto quella del comma 24) valgano soltanto per i contratti di collaborazione stipulati "successivamente all'entrata in vigore della legge" cosa che appare in contraddizione con una norma di interpretazione autentica che, in tal modo*, leggerebbe diversamente la stessa norma* a seconda della data di decorrenza o meno di un contratto, pur avendo in genere effetti dichiaratamente retroattivi.
- Risulta invece una presunzione semplice (salvo prova contraria) quella che stabilisce che i rapporti di collaborazione siano considerati di lavoro subordinato dal loro inizio se svolti con modalità analoghe a quelle dei dipendenti del committente, fatte

@ 2012 ADAPT University Press

salve le prestazioni di elevata professionalità (individuate dalla contrattazione collettiva).

Qui la norma è in parte, ancora, ridondante ed in parte assurda. Infatti, se le collaborazioni (autonome) hanno modalità di svolgimento da lavoratore subordinato, esse semplicemente *non sono autonome* e non si vede quale prova potrebbe diversamente dimostrare il contrario. L'assurdità è ancora più evidente se si compara tale presunzione semplice con la precedente presunzione assoluta, per cui una prestazione realmente e genuinamente autonoma viene ricondotta a lavoro subordinato per la mera assenza di un progetto (scelta che assume le connotazioni rigide e poco realistiche sopra commentate) o magari solo per l'assenza della forma scritta di esso (cioè per un mero elemento formale).

Una ulteriore elemento di perplessità, a ben vedere, è dato anche dalla esclusione di presunzione per prestazioni di professionalità elevata, individuabili o meno che siano dalla contrattazione collettiva.

Sotto questo profilo, sembra sconfessato in pieno un assunto che sembrava ormai certo e cioè che ciò che determina la qualificazione in senso autonomo o subordinato di una prestazione sono le modalità di concreto esercizio della stessa. Se però, a perfetta parità di modalità, è possibile che prestazioni di elevata professionalità possano essere dedotte come autonome dalla contrattazione (collettiva o individuale) , in tal caso per gli alti livelli il legislatore sembra porre in risalto decisivo soltanto il *nomen iuris* del contratto che le parti avranno voluto individuare .

Tuttavia in tal senso la norma contiene anche un elemento di fondo da valutare positivamente: si comincia a comprendere che è solo la professionalità è il primo parametro discretivo (anche se non l'unico) fra una collaborazione veramente autonoma ed una fittizia. E forse, sotto questo profilo, sarebbe utile cominciare a parlare di rapporti "para-professionali" anziché parasubordinati; in fondo la prima debolezza logico-semantica è quella di paragonarsi sempre con il lavoro dipendente, in positivo o in negativo, con ciò "abbassando il tiro" della norma da subito ([4]).

([4]) Sul concetto di "para-professionale" e sulla professionalità quale elemento distintivo delle collaborazioni parasubordinate sia concesso il rimando a A. ASNAGHI, *Considerazioni critiche sulla durata nel lavoro a progetto*, in C. ENRICO, M. TIRABOSCHI,

2. Le partite Iva nella morsa delle presunzioni

I successivi commi 26 e 27 dell'art. 1 si occupano altresì delle partite Iva; il primo aspetto riduzionista è che il legislatore ancora una volta non dimostra alcun interesse di regolazione effettiva ed organica della fattispecie: *il lavoro autonomo è qui riguardato solamente in funzione della possibile elusione delle norme sul contratto a progetto*, mediante l'aggiunta di un comma 69/bis al d lgs 276/03.

Individuiamo innanzitutto il soggetto a cui si applica la presunzione: la "*persona titolare di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto*".

L'assunto è meno scontato e lineare di quel che si creda; posto infatti che debba trattarsi di *persona fisica* titolare di una partita Iva, non si comprende se il dato riguardi o meno anche i soggetti che per la natura della loro attività agiscano in regime di *impresa individuale*, con l'onere dell'iscrizione al registro Imprese e con previdenza (Inps autonomi) sostanzialmente attivabile, a seconda dei casi, nel settore artigiano o in quello del terziario. Obiettivamente, il contesto complessivo della disposizione sembrerebbe portare all'esclusione di tali soggetti dalla presunzione in argomento (ma ciò, peraltro, darebbe la stura a possibili movimenti di aggiramento abbastanza semplice della norma).

In ogni caso, oggetto della presunzione (*semplice*, quindi con possibilità di prova contraria) è la riconducibilità a collaborazione coordinata e continuativa, per le prestazioni dei predetti soggetti, se sussiste *la ricorrenza di almeno due su tre dei seguenti presupposti:*

- ⇨ una collaborazione di durata superiore agli otto mesi nell'anno solare (requisito temporale) ([5]);
- ⇨ un corrispettivo che costituisca più dell'80 per cento dei compensi percepiti dal collaboratore nell'anno solare, considerando che la

Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro, Giuffrè, Milano, 2005, pagg 209-212.

([5]) Così come nella Biagi un elemento presuntamene antielusivo venne individuato nella costrizione delle co.co.co. (pro) ad una durata ben definita, anche nella riforma Fornero-Monti si utilizza un analogo criterio. Curiosamente, però, per cercare di limitare l'uso di contratti che si ritiene portino ad una precarizzazione del lavoro, si spinge gli stessi ad operare in limiti temporali che ne esaltano ed estremizzano la precarietà.

@ 2012 ADAPT University Press

fatturazione a più soggetti riconducibili al medesimo centro di interesse si cumula a tal fine (requisito di dipendenza economica);

- ⇨ la disponibilità di una sede fissa di lavoro per il collaboratore in una delle sedi del committente (requisito spazio-ambientale).

La predetta presunzione non opera per le "prestazioni lavorative" ([6]) che*:*

a. siano professionalmente specializzate per competenze assunte dal prestatore in seguito a percorsi pregressi verificabili ("connotate da competenze teoriche di grado elevato, acquisite tramite significativi percorsi formativi oppure da competenze tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze");
b. siano svolte da soggetti titolari di un reddito annuo di lavoro autonomo almeno pari a 1,25 volte il livello minimo imponibile per il versamento dei contributi previdenziali di cui all'art. 1 c. 3 della L. 233/90 (minimale annuo di retribuzione per lavoratori autonomi): per l'anno 2012 tale limite è di circa 18.662 euro.

Non è chiaro – dalla lettura della norma – se le due condizioni di esclusione operino cumulativamente o separatamente. A favore della valenza separata (ovvero che ne basti solo una per escludere l'operatività della presunzione, come ritiene chi scrive) agiscono diversi fattori: le due condizioni sono *assolutamente eterogenee* (nel primo caso il soggetto della condizione è la prestazione, nel secondo il soggetto è il lavoratore autonomo che, si badi, potrebbe conseguire un reddito annuo di lavoro autonomo anche per ulteriori attività *assolutamente distinte* da quelle in parola); inoltre in altri punti della riforma (segnatamente, il comma 30 dell'art. 1, riferito all'associazione in partecipazione) la sola condizione *a)* è di per sé valida a superare analoga presunzione ([7]).

L'esclusione della presunzione opera altresì con riferimento a prestazioni lavorative ([8]) che siano svolte nell'ambito di attività professionali per le quali è richiesta l'iscrizione a ordini professionali, albi, registri o ruoli, subordinatamente a specifici requisiti e condizioni (professioni che

([6]) Si noti il termine assolutamente improprio e che tradisce l'incoerenza e l'ambiguità di fondo della norma: quale lavoratore realmente autonomo - e soprattutto quale professionista – descriverebbe il proprio operato come "prestazione lavorativa"?

([7]) Peraltro, per quanto riguarda invece, la strutturazione della norma, è possibile anche una lettura di segno opposto, ovvero che l'operatività delle due condizioni a) e b) sia cumulativa.

([8]) Vedi nota 6 precedente.

saranno individuate da decreto del Ministero del Lavoro, da emanarsi, in prima applicazione, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge).
La predetta presunzione – che si applica da subito soltanto ai rapporti instaurati (sarebbe stato meglio dire: alle prestazioni autonome effettuate) dopo l'entrata in vigore della riforma, mentre per gli altri è previsto un periodo transitorio di 12 mesi ([9]) prima di essere sottoposti alle disposizioni in commento - comporterà, ove attivata, l'applicazione integrale delle disposizioni relative al lavoro a progetto, comprese le presunzioni dell'art. 69 e comporterà, in aggiunta, l'applicabilità della ripartizione del carico contributivo nella misura prevista per le collaborazioni (1/3 a carico del collaboratore, 2/3 a carico del committente), con diritto di rivalsa del collaboratore verso il committente per le quote maggiori a cui sia stato eventualmente esposto.
È attivabile, come si può dedurre, un *meccanismo di doppia presunzione* particolarmente insidioso: se con la prima presunzione si passa infatti dal lavoro autonomo a partita iva a quello coordinato e continuativo, in virtù dell'applicazione delle regolazioni di quest'ultimo si ricadrebbe *tout court* nelle presunzioni viste nel paragrafo precedente (come dire: dalla partita iva al lavoro subordinato il passo è davvero più breve di quel che sembri).
Per finire, con norma di interpretazione autentica, si chiarisce il primo periodo del comma 3 dell'articolo 61 del d.lgs. n. 276/06 nel senso che l'esclusione dalla normativa sul lavoro a progetto e sulle collaborazioni (Capo I Titolo VII del d.lgs. n. 276/03) opera esclusivamente per le prestazioni professionali il cui contenuto concreto sia riconducibile alle attività professionali specificate dal detto comma; in caso contrario, la mera iscrizione di un soggetto agli albi professionali, non determina l'automatica esclusione delle sue prestazioni dall'applicazione delle norme tutte previste nel predetto Capo I. Basterà un semplice esempio a chiarire quanto sopra: il rapporto professionale attivato da uno Studio verso un architetto, iscritto al relativo ordine professionale, anche se a compenso fisso, non sarà soggetto in alcun caso alle norme relative al co.co.pro. qualora l'oggetto del rapporto sia costituito da prestazioni caratterizzanti la professione (esempio: realizzazione di disegni, progetti,

([9]) Si segnala che voci dell'ultimo minuto, relative a probabili prossimi emendamenti alla riforma, riferirebbero della possibilità che tale periodo transitorio sia dilatato a 24 mesi.

@ 2012 ADAPT University Press

bozzetti etc.) non così qualora la prestazione dedotta si riferisse ad altre attività (ad esempio segreteria, coordinamento amministrativo etc.).
Per salvaguardare un minimo di linearità e di chiarezza espositiva dei contenuti precedenti, abbiamo rimandato alla fine l'analisi critica degli elementi normativi sopra analizzati.
I contenuti dei presupposti presuntivi non sono sempre di immediata comprensione, a partire dal concetto di "anno solare" che dal punto di vista normativo coincide con un periodo di 365 giorni a ritroso, mentre l'espressione è utilizzata spesso in campo fiscale come coincidente con l'anno civile o fiscale.
Ma se è ipotizzabile che nel requisito temporale abbia un senso riferirsi proprio all'anno solare, ben più difficile sarebbe immaginare una valutazione sulla componente reddituale (requisito di dipendenza economica) che non faccia invece riferimento all'anno fiscale, in cui è più agevole verificare tale requisito. Per coerenza dovremmo allora ipotizzare che in entrambi i casi il legislatore abbia voluto parlare di anno fiscale (ma in tal caso il requisito presuntivo temporale avrebbe una variabilità da 8 a 16 mesi solamente a seconda del mese in cui è iniziata la prestazione: se cominciasse al 2 maggio, infatti, la presunzione sarebbe operativa solo dal 1 settembre dell'anno successivo).
Più perplessi lascia il requisito spaziale, come se non fosse che buona parte delle prestazioni oggi può essere resa in un contesto di mera smaterializzazione (anche nel lavoro dipendente, ad esempio si pensi agli *home-workers* o al telelavoro); inoltre l'espressione utilizzata è anche fortemente riduttiva rispetto allo scopo che si propone la norma (ovvero, con tutta evidenza, sorprendere un inserimento particolarmente sospetto nella struttura del committente) , in quanto non prende in considerazione le molteplici possibilità in cui ciò possa esprimersi: la presenza fissa in un cantiere (o in diversi cantieri) del committente, la presenza fissa presso uno o più clienti del committente e così via..
Anche in regime di esclusione dalle presunzioni, non si comprende il presupposto di un reddito minimale come quello considerato che è al tempo stesso obiettivamente *basso* in senso assoluto (si consideri che esso è al di sotto del reddito annuo raggiunto, contando mensilità aggiuntive e TFR, da un lavoratore semiqualificato nelle contrattazioni collettive più rappresentative, senza nemmeno contare il carico contributivo) ed *alto* se, invece, riferibile all'esercizio di attività collaterali di lavoro autonomo (si pensi a chi, già dipendente, apre una partita iva per effettuare prestazioni

sporadiche, oppure ai soggetti che ricadono nel regime fiscale dei contribuenti minimi). Rimane almeno il fatto che le presunzioni, essendo semplici, ammettono la prova contraria, tuttavia nascerà non poco contenzioso, soprattutto se lo strumento della presunzione sarà utilizzato con poco buon senso e in modo vessatorio dagli organi di vigilanza.
Più condivisibile la caratterizzazione espressamente professionale (in senso lato) della prestazione, in quanto si comprende come, soprattutto nel campo del lavoro autonomo, ha senso l'apertura di una posizione a se stante quando si possiedono reali competenze da spendere sul mercato del lavoro, in caso contrario, cioè in assenza di requisiti professionali di elevato spessore, è ipotizzabile il presupposto di una situazione fittizia.

3. Osservazioni finali

Se è apprezzabile l'intento generale (e diremmo pure lo sforzo di fantasia) del legislatore, volto ad individuare tutti i possibili *escamotage* di aggiramento della norma, rileviamo come l'atteggiamento di fondo sia sostanzialmente perdente: la prestazione autonoma, infatti, non è compresa nella sua essenza e peculiarità, ma vengono ancora una volta posti solo dei limiti esteriori nella rincorsa ad una immaginaria "legge perfetta" (quella, cioè, in grado di intercettare ogni attività elusiva), quando ha ancora e sempre più senso il vecchio adagio per cui "fatta una legge, trovato l'inganno".
Si comincia, forse timidamente, a comprendere che il mondo del lavoro autonomo è caratterizzato da competenze elevate ma assolutamente differenziate e non sempre inquadrabili in attività codificate come quelle degli albi professionali. Questo sarebbe il primo passo verso la definizione, ad esempio, delle collaborazioni coordinate e continuative come attività paraprofessionali (e non parasubordinate), cioè come attività caratterizzate da un elevato grado di competenze messe a disposizione non di una molteplicità di soggetti in modo organizzato ed abituale (come nel caso delle partite Iva) ma di un solo soggetto, o pochi (il concetto di prestazione "unitaria" individuato dalla norma fiscale) e di un inquadramento generale delle stesse con logiche che, coerentemente, sempre più li allontanino dal lavoro subordinato, invece che attrarle ad esso.

@ 2012 ADAPT University Press

D'altronde bisogna prendere atto che sul lavoro autonomo e professionale, esploso come ricordato in premessa in virtù di una rilevante evoluzione economica e sociale , le poche e ormai scarne norme codicistiche comprese negli artt. da 2222 a 2238 o per l'associazione in partecipazione, da 2549 a 2554, non riescono a dar conto della ricchezza di forme il cui le attività autonome si sono manifestate e del bisogno di regolazione che esse hanno, non solo sul versante antielusivo, ma anche rispetto agli inquadramenti contributivi ed assicurativi, alle condizioni di esercizio delle attività, alla regolamentazione ed uniformità sotto il profilo fiscale.
Si pensi, solo per fare un esempio, alla copertura previdenziale assicurata dalla Gestione Separata, il cui contributo,per effetto della riforma è destinato a salire sino a raggiungere, nel 2018, l'aliquota del 33 %; è chiara l'intenzione della norma di costituire un deterrente (aumentando il costo) all'utilizzo di questa fattispecie come alternativa al lavoro subordinato, senza tuttavia pensare che lo stesso aumento inciderà indiscriminatamente non solo sui committenti ma anche su reali lavoratori autonomi (ad esempio, i cosiddetti "professionisti senza cassa"). Nessuno oggi ha il coraggio di denunciare l'ibrido infinito costituito in campo previdenziale proprio dalla istituzione della Gestione Separata (con i relativi problemi annessi), né di pensare all'organizzazione di una sua, logica, soppressione con la confluenza dei soggetti ivi assicurati nelle gestioni previdenziali tradizionali (autonome o subordinate, a seconda delle caratteristiche delle prestazioni).
Anche il ruolo della certificazione, per quanto sbandierato all'eccesso, risulta in realtà svilito da siffatto quadro complessivo, in quanto al controllo della stessa avrebbero ben potuto essere affidate alcune attività ritenute particolarmente a rischio (ad esempio le collaborazioni a tempo indeterminato, invece ancora una volta del tutto escluse dalla norma benché assolutamente diffuse e – soprattutto – realmente autonome) con l'obiettivo di rappresentare uno strumento proattivo e creativo del mercato del lavoro e non solo di mera rincorsa della eccezione alla norma.

In ogni caso, l'errore che inizialmente abbiamo sorpreso già nella Biagi ([10]), cioè l'incomprensione del lavoro autonomo e delle sue reali caratteristiche ed esigenze, è portato alle estreme conseguenze da questa Riforma, che rischia di creare effetti ugualmente perversi, quali: la fuga di attuali prestazioni (verso il lavoro nero o anche verso il lavoro all'estero, soprattutto nei casi di smaterializzabilità della prestazione) o l'invenzione di nuovi strumenti contrattuali e pseudo legali di elusione (con un arrivederci alla prossima "perfetta" legge di contrasto).
Particolarmente inappropriato, e quindi foriero di rigidità poco sensate, appare infine l'uso delle presunzioni: così come in altri passaggi della norma (ad esempio rispetto all'associazione in partecipazione) le presunzioni caratterizzanti sono considerate relative, mentre altre prettamente formali hanno una portata presuntiva assoluta, altra dimostrazione della incomprensione delle caratteristiche del lavoro autonomo e del suo mero "schiacciamento", del tutto riduttivo, sul lavoro subordinato.
Del resto, per quanto la riforma sia caratterizzata anche da alcuni passaggi apprezzabili, l'introduzione di norme estremamente rigide comporterà una "flessibilità in uscita" (in uscita dalle norme stesse, però) i cui effetti speriamo non siano particolarmente divergenti da quella *prospettiva di crescita* che dichiaratamente la riforma stessa si è posta come scopo.

([10]) Quantomeno, rispetto al superamento del dualismo autonomia/subordinazione verso una particolare attenzione al mondo dell'autonomia, il progetto della Legge Biagi aveva come traguardo la realizzazione finale di uno Statuto dei Lavori che più volte delineato non è mai assurto al rango di norma effettiva.

@ 2012 ADAPT University Press

I nuovi incentivi alla stabilizzazione dopo la riforma Fornero. Una carota dopo il bastone?

di Gabriele Bubola

Il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 5 ottobre 2012 (vedilo in questo numero del Bollettino ADAPT) ha istituito un Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne, con dotazione prevista pari a circa 230 milioni di euro. In particolare, il decreto prevede un incentivo pari ad euro 12.000 per chi stabilizza, entro il 31 marzo 2013, rapporti di lavoro a termine, di collaborazione coordinata – anche in modalità progetto – e di associazione in partecipazione con apporto di lavoro, in essere oppure cessati nei sei mesi precedenti l'assunzione. L'incentivo è previsto anche nel caso di assunzioni a tempo determinato di durata minima di 12 mesi con "incremento della base occupazionale". In questo secondo caso l'incentivo può arrivare ad euro 6.000 nel caso di contratto superiore a 24 mesi. Entrambi gli incentivi spettano fino ad un massimo di 10 contratti per ciascun datore di lavoro e spettano per le donne di qualsiasi età e per i giovani fino a 29 anni (sul punto, la Circolare Inps n. 122/2012 ha chiarito che deve trattarsi di uomini che non hanno ancora compiuto 30 anni alla data della trasformazione/ assunzione). Detti incentivi verranno erogati nel limite delle risorse disponibili e sulla base dell'ordine cronologico di invio delle domande.

* Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

@ 2012 ADAPT University Press

Prima di esaminare la misura da un punto di vista tecnico non si può non rilevare come essa rappresenti un discutibile tentativo per sostenere, attraverso la carota degli incentivi economici, il nuovo quadro legale introdotto dalla riforma Fornero con cui si intendeva imporre d'imperio la stabilità occupazionale. Tuttavia qualcosa deve essere andato per il verso sbagliato se ora il Governo è costretto a intervenire con risorse pubbliche non preventivate nell'ambito della riforma, al fine di scongiurare la mancata conferma in servizio di un esercito di lavoratori atipici e temporanei messi al bando dalla stessa riforma Fornero.
Uno dei punti di maggiore criticità della misura è, indubbiamente, quello relativo al limite di 10 lavoratori per datore di lavoro. Tale limitazione appare a prima vista positiva, perché concentrerà la richiesta di incentivi sulle piccole imprese che, come noto, costituiscono circa il 95% del totale. Si tratta tuttavia di una platea di aziende rispetto alle quali l'incentivo economico alla stabilizzazione ha un peso tutto sommato relativo col rischio di finire per "premiare" imprese che avrebbero comunque proceduto alla stabilizzazione del lavoro. Diversamente, il limite quantitativo opera un severo sbarramento per le grandi società che hanno un modello organizzativo basato sui collaboratori a progetto e rispetto alle quali l'incentivo avrebbe invece potuto giocare un effetto davvero decisivo per il cambio di paradigma. Si pensi, in particolare, a quelle collaborazioni relative alla vendita di beni e di servizi svolte all'interno dei center e "salvate" dall'art. 24 bis del Decreto Sviluppo) e alle associazioni in partecipazione (certificate, per quanto diremo successivamente). In tali casi, infatti, il vantaggio immediato economico connesso al riconoscimento di un incentivo complessivo nella misura limite pari ad euro 120.000 per la trasformazione di tutti i rapporti di lavoro (posto che non appare ipotizzabile una trasformazione parziale, prima di tutto per motivi organizzativi) verrebbe nei fatti continuato ad essere valutato tenuto conto del disallineamento normativo tutt'ora sussistente tra i diversi contratti e, soprattutto, con il rilevante costo, in termini economici e normativi, del contratto di lavoro dipendente nel medio lungo periodo. In sostanza, la domanda che si faranno tali imprese sarà: vale la pena prendere 120.000 euro per trasformare in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato centinaia lavoratori? La risposta pare negativa con il che l'incentivo messo in campo dal Governo finirà plausibilmente per operare in modo parcellizzato e prevalentemente a favore di piccole imprese che già avevano

@ 2012 ADAPT University Press

preventivato la stabilizzazione del lavoratore anche a prescindere dal beneficio economico.
Sul piano del merito della misura occorre inoltre chiedersi se sia possibile usufruire degli incentivi anche trasformando le collaborazioni a progetto e le associazioni in partecipazione in contratti a tempo indeterminato. Infatti, l'art. 2, comma 1, lett. a) fa specifico riferimento a tali tipologie contrattuali mentre la lett. b) si limita a richiamare il concetto di "incremento della base occupazionale". Ad avviso di chi scrive non appare chiaro
quest'ultimo riferimento normativo. Infatti, la legge prevede diversi significati per definire il concetto di "base occupazionale", in relazione all'applicazione dei diversi istituti: basti pensare che mentre per l'assunzione obbligatoria dei disabili vengono in rilievo solamente taluni contratti di lavoro subordinati, per la disciplina applicabile in tema di tutela della salute e sicurezza vengono computati gli associati in partecipazione (in quanto soggetti "equiparati") così come i collaboratori, anche a progetto, che svolgono l'attività in monocommittenza. Il fatto che il Decreto differenzi la disciplina, richiamando la trasformazione dei contratti a progetto ed associazione in partecipazione alla sola lett. a), potrebbe far presumere una inapplicabilità degli incentivi di cui alla lett. b) per le suddette trasformazioni. In ogni caso, deve comunque ritenersi esclusa la cumulabilità degli incentivi, in considerazione del fatto che il Decreto afferma che l'incentivo spetta nel limite di 10 lavoratori "per datore di lavoro".
Quanto, invece, alla trasformazione delle associazioni in partecipazioni: come noto, dal 18 luglio 2012 non è possibile avere più di tre associati in partecipazione con riferimento alla medesima attività. A chi, dunque, è rivolto questo contributo? Verosimilmente, gli unici destinatari potenzialmente interessati saranno coloro che hanno certificato, prima del 18 luglio 2012, i contratti di associazione in partecipazione avvalendosi pertanto della "eccezione" all'applicazione della nuova normativa prevista dall'art. 1, comma 29, Legge n. 92/2012.

Associazione in partecipazione: stabilizzazione con contratto di prossimità in Golden Lady

di Andrea Asnaghi e Matteo Mazzon

Il presente articolo commenta il contratto collettivo stipulato, ai sensi dell'art. 8 del d.l. 138/2011 così come convertito nella l. n.148/2011, tra Golden Lady Company S.p.A. e le associazioni dei lavoratori, al fine di traslare gli effetti delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 28 e 30 della legge n. 92/2012, contenente nuove disposizioni più stringenti circa l'associazione in partecipazione.

La Riforma Fornero (l. n. 92/2012) *da un giro di vite* alla normativa dell'associazione in partecipazione con apporto di solo lavoro ponendo nuovi vincoli al fine di limitarne l'abuso.

Infatti, il contratto di associazione in partecipazione con apporto di lavoro ha cominciato a diffondersi in modo massiccio circa una ventina di anni fa a causa dall'elevato costo del lavoro subordinato. Spesso utilizzato quale forma sostitutiva di rapporto rispetto a quello di lavoro subordinato, ha assunto, nel corso degli anni, connotazioni distorte e patologiche.

Dopo un primo tentativo di arginare il fenomeno elusivo con un'apposita clausola antielusiva recante una presunzione relativa di lavoro

* Andrea Asnaghi, ADAPT Professional Fellow e Matteo Mazzon, Consulente del Lavoro in Milano.

@ 2012 ADAPT University Press

subordinato ([1]), contenuta nel d.lgs. n. 276/2003, la Riforma ha introdotto ulteriori disposizioni di carattere antielusivo che vanno a modificare in maniera incisiva la disciplina dell'associazione in partecipazione.
Ciò provoca non pochi problemi alle imprese, soprattutto a quelle grandi reti di vendita che hanno fondato il proprio modello commerciale essenzialmente sulla compresenza nei negozi di lavoratori dipendenti che svolgono ordinaria attività di addetti alla vendita e di associati in partecipazione condividono con l'imprenditore l'iniziativa commerciale, legando il proprio guadagno sia nell'*an* e che nel *quantum* ai risultati del punto vendita ([2]).
Come vedremo questo non è più possibile per introduzione di una presunzione (assoluta) ([3]) di lavoro subordinato collegata al numero di associati per una stessa attività.

1. Associazione in associazione pre-riforma: breve excursus

Il contratto di associazione in partecipazione è regolato dagli artt. 2459-2554 codice civile ed è quel contratto attraverso il quale «l'associante attribuisce all'associato una partecipazione agli utili della sua impresa o di uno o più affari verso il corrispettivo di un determinato apporto» (art. 2459 c.c.)
Dalla'analisi del dettato codicistico emergono i tratti essenziali dell'istituto.

Le parti del contratto
L'associante ovvero colui che gestisce l'impresa o l'affare ed attribuisce all'associato una partecipazione agli utili in cambio di un determinato apporto. Esso è l'unico titolare del patrimonio impegnato nell'impresa o nell'affare, egli conduce l'attività in nome proprio e ne assume la relativa responsabilità essendo l'unico titolare dei diritti e degli obblighi da essa

([1]) Vedi comma 2, art. 86, D.Lgs. n. 276/03.

([2]) Cfr. Brisciani Massimo, *L'Associazione in partecipazione: le novità per le aziende*, in *Guida al Lavoro* n. 39/2012, Ed. Il Sole 24 Ore.

([3])Si ricordi al tal fine che le presunzioni legali possono essere assolute (al verificarsi delle condizioni previste dalla legge, si hanno le conseguenze tratte dalla legge stessa, senza possibilità di prova contraria, art. 2728 c.c.) ovvero relative, nel qual caso è ammessa dalla legge la prova contraria, verificandosi tuttavia l'inversione dell'onere probatorio a carico del soggetto che subisce gli effetti della presunzione).

scaturenti. Più in particolare l'associante risponde illimitatamente verso i terzi con l'intero suo patrimonio delle obbligazioni assunte. Di norma l'associante è un imprenditore (individuale o collettivo) anche se parte della giurisprudenza e della dottrina ritiene che possa anche non esserlo.

L'associato che è il soggetto che si obbliga ad effettuare un determinato apporto per lo svolgimento dell'impresa o dell'affare. Per effetto della conclusione del contratto e del conferimento dell'apporto l'associato consegue il diritto sia di partecipare agli utili conseguiti sia alla restituzione dell'apporto conferito. L'associato, di norma, è escluso dalla gestione dell'attività economica, prerogativa dell'associante, avendo tuttavia diritto al rendiconto sull'andamento dell'impresa nonché alle forme di controllo (che possono arrivare fino ad una parziale cogestione) stabilite nel contratto ([4]).

L'apporto

L'obbligo principale posto dalla disciplina civilistica a carico dell'associato è l'esecuzione dell'apporto. L'art.2549 c.c. non specifica in cosa esso consista né le modalità della sua esecuzione lasciando ampia autonomia alle parti.

L'apporto dell'associato può essere di qualsiasi natura purché di carattere strumentale rispetto all'esercizio di impresa o allo svolgimento dell'affare dell'associante (es. una somma di denaro, in crediti, in titoli di credito, in beni immobili o mobili, garanzie fideiussorie, nell'assunzione di un debito ovvero in una prestazione lavorativa etc.) In base alla sua tipologia è possibile classificare l'associazione in partecipazione come segue:

- di capitale;
- di solo lavoro;
- misto capitale-lavoro.

La partecipazione agli utili

Mentre la partecipazione dell'associato alle perdite d'esercizio può essere una condizione assente nel contratto d'associazione in partecipazione, la partecipazione agli utili assume valore imprescindibile e risulta nullo qualsiasi contratto in cui tale diritto non venga rispettato.

([4]) Vedi art.2552 c.c.

@ 2012 ADAPT University Press

Il Legislatore non si è preoccupato di indicare particolari modalità per la determinazione della partecipazione agli utili da parte dell'associato, lasciando così ampia autonomia alle parti. Pertanto, le parti possono stabilire la suddivisione degli utili in piena autonomia attribuendoli all'associato in misure variabili, ad esempio, a seconda della qualità e quantità dell'apporto. Va segnalato peraltro che, prima delle Riforma, anche se nella previsione testuale del codice civile il rapporto sinallagmatico intercorre tra apporto e utili di impresa, non si poteva escludere in radice la possibilità di fare partecipare l'associato ai ricavi (o incassi) anziché agli utili.
Al riguardo la Cassazione è stata ondivaga : in alcune pronunce ha ammesso che la pattuita partecipazione dell'associato ai ricavi dell'impresa gestita in associazione non altera il tipo contrattuale, in altre pronunce ha affermato che nel contratto di associazione in partecipazione è elemento costitutivo essenziale la pattuizione a favore dell'associato di una prestazione correlata agli utili d'impresa e non ai ricavi, i quali ultimi rappresentano un dato non significativo circa il risultato economico effettivo dell'attività dell'impresa.

2. Distinzione col lavoro subordinato

Visti i possibili elementi di coincidenza tra lavoro subordinato e associazione in partecipazione è di fondamentale importanza anche passare in rassegna i punti di differenziazione tra i due contratti posti in luce della dottrina ma ancor più dalla giurisprudenza. Facendo un'analisi delle pronunce della Suprema Corte di Cassazione si
evidenzia come per la stessa, al di là degli aspetti formali, l'elemento decisivo per il quale un rapporto di associazione in partecipazione non è tale, è rappresentato dall'assoggettamento al potere direttivo e disciplinare dell'associante, che ha come conseguenze la limitazione della autonomia dell'associato e il suo inserimento nell'organizzazione aziendale. Altri aspetti su cui si è concentrata la giurisprudenza sono il carattere aleatorio o meno del corrispettivo ed il potere di controllo sulla gestione dell'impresa, con precipuo riferimento ad un obbligo di rendiconto periodico da parte dell'associante. Valenza sussidiaria e non decisiva assumono invece l'assenza del rischio, la continuità della prestazione, l'osservanza di un orario e la cadenza e la misura fissa della retribuzione.

3. La riforma Fornero

I commi da 28 a 31 dell'art.1 della Riforma Fornero si occupano del contratto di associazione in partecipazione.
Le novità introdotte dalla riforma, la quale va ad integrare anche la disciplina codicistica, si possono così riassumere:

- introduzione di una presunzione (assoluta) di lavoro subordinato collegata al numero di associati per una stessa attività;
- una clausola di salvaguardia dei contratti in essere se certificati;
- introduzione di una presunzione relativa di lavoro subordinato in base all'assenza dell'effettiva partecipazione dell'associato all'utile o affare nonché dell'effettiva consegna del rendiconto previsto dall'art. 2552 c.c.;
- introduzione di un'ulteriore presunzione (sempre relativa) di lavoro subordinato, in relazione all'assenza, nell'ambito delle prestazioni dell'associato, di elevate competenze teoriche ovvero di capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attività;
- introduzione di una presunzione relativa di lavoro subordinato in base all'effettiva partecipazione dell'associato all'utile o affare e all'effettiva consegna del rendiconto previsto dall'art.2552 c.c.;
- introduzione di un ulteriore presunzione (sempre relativa) di lavoro subordinato, in relazione alla connotazione della prestazione lavorativa (elevate competenze teoriche ovvero capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attività);
- abrogazione del comma 2, art. 86, d.lgs. n.276/03.

4. La presunzione assoluta di lavoro subordinato

Ciò che rileva al fine della nostra trattazione è il comma 28 ([5]), che integrando l'art. 2549 c.c., introduce una **presunzione assoluta di lavoro**

([5]) All'articolo 2549 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Qualora l'apporto dell'associato consista anche in una prestazione di lavoro, il numero degli associati impegnati in una medesima attività non può essere superiore a tre, indipendentemente dal numero degli associanti, con l'unica eccezione nel caso in cui gli associati siano legati all'associante da

@ 2012 ADAPT University Press

subordinato a tempo indeterminato che scatta qualora il numero degli associati (non coniuge, parenti entro il terzo grado o affini entro il secondo) **siano impiegati, indipendentemente dal numero degli associanti, in una misura superiore a tre.**

Al riguardo vengono in rilievo tre aspetti:

1) la disposizione di legge parla di "attività" e non di impresa o affare, come invece fa la parte precedente della norma codicistica;
2) sono esclusi dalla presunzione legale, e quindi dalla conseguente trasformazione in lavoro subordinato *ex lege,* gli associati legati all'associante da rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado o di affinità entro il secondo;
3) la previsione in base alla quale tutti i rapporti si considerano a lavoro subordinato a tempo indeterminato appare una risposta ad una violazione (del divieto) che assume quasi le caratteristiche tipiche di una sanzione.

Quanto al punto 1), chiarito che il riferimento del limite numerico non è l'impresa o l'affare, occorre capire che cosa intenda il Legislatore per attività e quali sono i casi concreti a cui si dovrà porre attenzione già dall'entrata in vigore della normativa.

Per attività si deve intendere quella imprenditoriale ovvero l'esercizio professionale di un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi. Il concetto di attività si ricollega direttamente alla figura dell'imprenditore delineata dall'art.2082 c.c. (anche perché, a nostro parere l'associante non può che essere un imprenditore).

Decorrenza della trasformazione a tempo indeterminato

Altro aspetto importante da chiarire è la *decorrenza* della trasformazione in lavoro subordinato a tempo indeterminato in caso di superamento del limite numerico di associati: solo dal momento del superamento o fin dall'inizio del contratto di associazione?

rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado o di affinità entro il secondo. In caso di violazione del divieto di cui al presente comma, il rapporto con tutti gli associati il cui apporto consiste anche in una prestazione di lavoro si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

A parere di chi scrive, **la presunzione di stampo sanzionatorio scatta al momento della violazione e pertanto soltanto dal quel momento i rapporti dovranno considerarsi di lavoro subordinato a tempo indeterminato senza possibilità di prova contraria.**

Avevamo notato ([6]) da subito come il limite numerico individuato dalla riforma apparisse assolutamente *arbitrario* e scollegato da qualsiasi *indice,* ancor meno se (anche volendo ammettere la significanza ed in qualche modo la scarsa "credibilità" di un numero particolarmente elevato di contratti di associazione in partecipazione) si considera la diversa rilevanza del *medesimo* numero in riferimento ad un'attività di modesta grandezza piuttosto che ad una di elevatissime dimensioni.
Appunto per questo difetto di equilibrio e ragionevolezza della riforma, oltre che per la mancanza di un periodo transitorio, si è resa necessaria, come vedremo, la stipula di un contratto collettivo come quello in esame.
Infine, la Riforma fa salvi (comma 29) fino alla loro cessazione, solo «i contratti in essere che, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano stati certificati ai sensi degli articoli 75 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276». Anche in tal caso, non si capisce perché, viste la finalità della certificazione, l'esenzione dalla presunzione sia stato riservato solo alle certificazioni antecedenti alle norma, e non anche a quelle successive.

5. Le presunzioni relative

Il comma 30 ([7]) dell'art. 1 della Riforma ho introdotto invece una serie di presunzioni relative come di seguito descritte.

Effettiva partecipazione agli utili e rendiconto

([6]) Sono salvaguardati solo i contratti in essere purché certificati ai sensi degli art.75 e seguenti del D.Lgs. 10 settembre 2003, n.276 e ciò fino alla loro scadenza.

([7])«I rapporti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro instaurati o attuati senza che vi sia stata un'effettiva partecipazione dell'associato agli utili dell'impresa o dell'affare, ovvero senza consegna del rendiconto previsto dall'articolo 2552 del codice civile, si presumono, salva prova contraria, rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La predetta presunzione si applica, altresì, qualora l'apporto di lavoro non presenti i requisiti di cui all'articolo 69-bis, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, introdotto dal comma 26 del presente articolo».

@ 2012 ADAPT University Press

La prima presunzione riguarda l'effettiva partecipazione agli utili ed la consegna del rendiconto, senza i quali il rapporto di lavoro si considera *salva prova contraria, rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato*.
Quanto all'effettiva partecipazione agli utili, già prima della riforma era stato osservato che tale requisito rivestiva un carattere essenziale nel contratto di associazione in partecipazione, tant'è che un patto volto ad escludere l'associante dalla partecipazione agli utili era da considerarsi nullo e che tale nullità si estendeva a tutto il contratto ([8]).
Il Legislatore non ha fatto altro che riprendere le elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali *codificando* le conseguenze della mancanza di tale requisito. Per quanto concerne il rendiconto, va ricordato che ***ab origine*** **(**art.2552, c.c.) esso è qualificato come un diritto dell'associato: adesso il comma 30 aggiunge che il rendiconto deve essere consegnato "materialmente" all'associato.
La consegna può essere effettuata nei modi consueti purché se ne conservi prova: a mano con firma per ricevuta, per raccomandata a/r etc. Per quanto riguarda i termini di consegna, nulla disponendo la legge, si ritiene che debbano essere prestabiliti nel contratto di associazione in partecipazione ([9]).

Requisiti dell'apporto di lavoro
L'altra presunzione riguarda i requisiti che deve avere l'apporto di lavoro. Il comma 30 rinviando a sua volta al all'art.69-*bis*, comma 2, lettera *a*, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (articolo rubricato in *Altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo*) stabilisce che l'apporto – inteso come attività lavorativa – deve essere:

- connotato da competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi,

ovvero

- da capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attività.

([8]) Anche la mancata liquidazione degli utili spettanti poteva essere e può ancora essere considerata mancanza di effettività alla partecipazione agli utili.
([9]) Peraltro una violazione *formale* di tali termini non determinerebbe la messa in discussione della genuinità del contratto.

Oltre che **l'attività lavorativa in se stessa è quindi l'associato che deve possedere elevate competenze teoriche oppure capacità tecnico-pratiche richieste dalla norma**: lo stesso le dovrà mettere a frutto nell'attività lavorativa dedotta in contratto.

6. Il contratto collettivo Golden Lady

La Golden Lady Company S.p.A ha sottoscritto in data 16 luglio 2012 un contratto collettivo con le associazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale (FEMCA CISL; FILCTEM CGIL; UILTA UIL) ai sensi dell'art. 8 del d.l. n. 138/2011 così come convertito nella Legge n.148/2011 (c.d. contratto collettivo di prossimità). Come si evince dalle premesse del contratto collettivo in esame, la predetta azienda, nell'ambito di un'attività composita di produzione e di successiva diffusione al dettaglio dei propri prodotti, si avvale su tutto il territorio nazionale di circa 1.200 lavoratori con ciascuno dei quali ha attivato un contratto di associazione in partecipazione con apporto di solo lavoro per la gestione dei propri punti vendita. A causa dell'elevato numero degli associati, che rientra abbondantemente nelle presunzioni assolute di legge, dai vertici aziendali è stata ravvisata pertanto l'opportunità di procedere con un accordo. Al riguardo, nel contratto collettivo si legge che «Le disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 28 e 30 della legge n. 92/2012, produrranno i loro effetti entro dodici mesi dal 18 luglio 2012, data di entrata in vigore della norma»; ricordiamo che il comma 28 stabilisce il numero massimo di associati che possono essere impegnati in una medesima attività mentre il comma 30 introduce le presunzioni relative di lavoro subordinato di cui abbiamo parlato sopra, che considerati insieme- quantomeno al momento dell'accordo – hanno generato una situazione di forte criticità per l'azienda rispetto alla sostenibilità giuridica dei rapporti di associazione.

Come si ricorderà con l'introduzione dell'art. 8 del d.l. n. 138/2011, noto anche come "Manovra di Ferragosto", il Legislatore ha voluto attribuire alle Parti Sociali una facoltà estremamente ampia e delicata, quasi una vera e propria **delega di responsabilità**, di regolamentare direttamente alcuni importanti aspetti dei rapporti di lavoro.

@ 2012 ADAPT University Press

In buona sostanza, tramite *contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda, si possono realizzare specifiche intese su specifiche materie* (es. modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite Iva, contratti a termine etc.)*, in deroga non solo ai contratti collettivi nazionali ma addirittura a leggi dello Stato, con diverse finalità tra le quali alla maggiore occupazione ([10])*.

Sinteticamente, il predetto art. 8 consente accordi sulle seguenti materie
a) impianti audiovisivi e introduzione di nuove tecnologie;
b) mansioni del lavoratore, classificazione e inquadramento del personale;
c) contratti a termine, contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e casi di ricorso alla somministrazione di lavoro;
d) disciplina dell'orario di lavoro;
e) modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite Iva, la trasformazione e la conversione dei contratti di lavoro e le conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento;

accordi la cui legittimità si basa sul loro essere finalizzati
a.1, alla maggiore occupazione;
a.2 alla qualità dei contratti di lavoro all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori;

([10]) Per un esame più approfondito si consenta il rimando a *Manovra di Ferragosto: provvisorie considerazioni sull'articolo 8*, di Matteo Mazzon in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 17 ottobre 2011, n. 40, p. 18.

a.3 alla emersione del lavoro irregolare;
a.4 agli incrementi di competitività e di salario;
a.5 alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali;
a.6 agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

Al riguardo si fa notare come nel contratto collettivo Golden Lady in esame – stipulato, come detto, ai sensi dell'art. 8 della Manovra di Ferragosto, - è specificato come la finalità sia quella di "*garantire una maggiore occupazione a livello nazionale evitando nel contempo una crisi occupazionale*".
La posticipazione dell'efficacia della norma citata si è resa necessaria evidentemente al fine di valutare e graduare nel tempo le modalità di assunzione con contratto di lavoro subordinato dei lavoratori che fino a ieri avevano apportato la loro opera nei punti vendita aziendali mediante un contratto di associazione in partecipazione. Con scarsa attenzione sulle situazioni in corso, infatti, la Riforma Fornero non ha previsto nessun tipo di regime transitorio o di incentivo per la stabilizzazione dei rapporti che sarebbero stati messi "fuori gioco" dal novellato testo normativo.
Lasciando all'ultima parte di questo contributo considerazioni critiche, dall'esame specifico dell'accordo in commento si nota che esso prevede la stabilizzazione, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, dei rapporti in essere con i propri associati con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato fermo restando, laddove ne ricorrano i presupposti, l'applicazione del contratto di apprendistato e/o in alternativa le forme di incentivazione occupazionali ([11]).
Sulla possibilità di assumere degli associati in partecipazione con contratto di apprendistato va fatta una riflessione. Gli associati in partecipazione hanno già apportato per partecipare proficuamente all'affare una prestazione di lavoro che non può che essere qualificata: diversamente non si spiegherebbe il ricorso a tale forma contrattuale che prevede "un'alleanza strategica" tra imprenditore e associato nella gestione dell'impresa o affare.

([11]) Nell'ipotesi di assunzione di lavoratori con contratto di apprendistato, peraltro, l'azienda si impegna sin da ora a confermare in servizio a tempo indeterminato tali contratti al termine del periodo di formazione.

@ 2012 ADAPT University Press

Quindi, si ritiene che le competenze formative che dovranno essere dedotte nel Piano Formativo Individuale non potranno essere che "diverse ed ulteriori" rispetto a quelle già possedute dagli associati ed estrinsecate nella collaborazione ad oggi prestata ([12]).

7. Considerazioni

Senza voler entrare nel merito di un accordo collettivo sicuramente innovativo,e quindi suscettibile di evoluzioni man mano che anche aspetti più oscuri e incerti della norma verranno chiariti, il primo aspetto critico da esaminare è la compatibilità fra l'art. 8 del d.l. n. 138/2011 e la riforma.
Infatti lo scopo di quest'ultima, per quanto qui di interesse, era proprio quello di porre un deciso freno all'abuso esteso di contratti di lavoro autonomo-parasubordinato ([13]). Tuttavia, i poteri estesi che l'art. 8 conferisce alle parti sociali sottoscrittori di accordi collettivi come previsti dalla norma, possono annullare o ritardare – come ben si vede nell'accordo in esame – gli scopi della riforma .
Se però usciamo dalle suggestioni teleologiche e ci attestiamo sul mero dettato normativo, la Manovra di Ferragosto (art. 8) e la riforma non appaiono in contraddizione e gli effetti di entrambi appaiono poter coesistere.
Se infatti a livello particolare la riforma Fornero detta nuove disposizioni in diverse fattispecie contrattuali, rimane – ad avviso di chi scrive – inalterato più in generale il potere delle Parti Sociali di prevedere delle deroghe finanche normative, purchè negli ambiti riservati e finalizzate agli scopi previsti, come sopra esaminato.
Del resto, ad una riforma sistematica del lavoro, quale è la L. 92/2012, di certo non poteva essere incognita la precedente regolamentazione – ed in particolare quell'art. 8 che era stato fronte di tante polemiche, soprattutto in vista della possibile gestione delle flessibilità (in entrata ed in uscita) del rapporto di lavoro che costituisce uno dei principali canali di attenzione anche della riforma Fornero.

([12]) Al riguardo vedi risposta ministeriale ad interpello n. 8/2007 del 2 febbraio 2007.
([13]) E, in particolare, la limitazione numerica della Riforma sembrava proprio voler guardare a fenomeni di particolare estensione, come quelli riguardanti l'accordo in argomento.

Se, quindi, il legislatore del 2012 avesse voluto "depotenziare" l'art. 8 in vista delle riforme complessive attuate, avrebbe ben potuto (e dovuto) esplicitarlo; non avendolo fatto, sembra non potersi discutere l'applicabilità della facoltà derogatoria prevista dalla manovra di Ferragosto.

Peraltro, qualora si dovesse ritenere per la inapplicabilità delle deroghe ai contenuti della nuova riforma (e questo potrebbe essere oggetto di un futuro pronunciamento chiarificatore a livello ministeriale) non solo si dovrebbe criticare nell'accordo in questione la posticipazione (di un anno) dell'efficacia della riforma, ma bensì la facoltà generale delle parti di concordare qualsiasi digressione alla norma.

Tuttavia, se invece si ritiene che l'art. 8 avesse potestà in materia, e quindi avesse potuto diversamente regolamentare i contratti di associazione in partecipazione ([14]), resta da chiedersi perché semplicemente l'accordo non sia andato a derogare direttamente sul *numero* delle associazioni in partecipazione possibili nel caso concreto. La finalità raccontata dall'accordo ("*garantire una maggiore occupazione a livello nazionale evitando nel contempo una crisi occupazionale*"), finalità la cui esplicitazione, ricordiamo, e consistenza è **condizione di validità dell'accordo ai fini legali**, sarebbe stata senz'altro assicurata anche concedendo, con equa valutazione della sostenibilità complessiva dei contratti posti in essere, che Golden Lady potesse proseguire a praticare questi contratti in tal numero, anche tenendo presente che lo stesso documento dichiara che "*la nuova disposizione legislativa determina la necessità di modificare in modo radicale la gestione e l'organizzazione della punti vendita con possibili conseguenza sulla sostenibilità economica di molti di essi*". Insomma, potendo (e concesso che si possa) derogare alla legge, perché accontentarsi di una diversa stabilizzazione temporale, quando il nuovo assetto, derivante dalla modifica normativa, rischia di determinare comunque l'insostenibilità economica di molti punti vendita ?

E ancora, data per scontata la legittimità e la sussistenza dei requisiti dei contratti di associazione in partecipazione, al fine di non sconvolgere il regolare assetto distributivo faticosamente realizzato a livello nazionale,

([14]) Benché l'art. 8 del Dl 138/2011 non faccia espresso riferimento all'associazione in partecipazione, a parere di chi scrive deve ritenersi per analogia anche a questa fattispecie applicabile; ma anche su questo punto potrebbero intervenire chiarimenti di prassi.

non sarebbe stato più utile procedere alla certificazione dei contratti in corso, nonché alla conclusione di un accordo per cui anche i nuovi contratti sottoposti a certificazione avrebbero potuto sottrarsi alla logica numerica restrittiva (non più di tre) della riforma ?
O ancora, agire in fase derogatorio-interpretativa, stabilendo – sempre con un accordo del medesimo tipo - che il termine "attività" previsto dalla legge avrebbe dovuto nel caso concreto essere riferito alla gestione del singolo punto vendita?
Ovviamente, l'accordo è scaturito dalle dinamiche di confronto delle parti sociali, e tali disquisizioni rimangono in parte ad un livello puramente accademico. Tuttavia, anche a fronte di tali riflessioni, ciò che appare a chi scrive, al di là dello scarno enunciato dell'accordo, è che in realtà si sia trattato di un accordo per **la trasformazione e la conversione dei contratti di lavoro** (peraltro, come esaminato, fattispecie pur prevista nelle competenze dell'art. 8) .
Resta infatti a nostro parere che siano le stesse parti firmatarie dell'accordo a raccontarci, fra le righe, di una loro non elevata convinzione (al di là di aspetti formali che pure saranno stati pedissequamente rispettati) sulla piena validità e sostenibilità del sistema posto in essere, o quantomeno di una consistente parte dei rapporti inquadrati come associazione in partecipazione, con la necessità – pertanto – di un loro adeguamento graduale (dato che una sistemazione istantanea sarebbe stata economicamente e dal punto di vista organizzativo dirompente).
Anche perché, in caso contrario, l'esperienza ci dice che non sempre un *reale* rapporto di associazione può facilmente trasferirsi in un rapporto subordinato sulla base della sola disponibilità dell'imprenditore (*in un effettivo contratto associativo* il prestatore associato potrebbe non avere alcuna convenienza, né economica né organizzativa, a tale trasformazione).
Da ultimo, non sono da dimenticare le incentivazioni economiche che attualmente sono previste, a livello nazionale e locale, per la promozione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato: anche in questo caso, il Legislatore o il Ministero dovrebbero specificare se tali agevolazioni siano di spettanza anche nei casi di "emersione" – comunque la si voglia formalmente considerare – come quello qui esaminato.

L'associazione in partecipazione tra le rigidità della "riforma Fornero" e le dubbie deroghe ex articolo 8, decreto legge n. 138/2011

di Michele Tiraboschi

Il massiccio ricorso a contratti di associazione in partecipazione fittizi – o anche solo discutibili – utilizzati per mascherare veri e propri rapporti di lavoro dipendente è un fenomeno da tempo noto. Dell'abuso della associazione in partecipazione se ne parlava già nel libro bianco sul mercato del lavoro di Marco Biagi (ottobre 2001). L'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 (c.d. legge Biagi) introduceva, conseguentemente, una misura finalizzata a «evitare fenomeni elusivi della disciplina di legge e contratto collettivo», disponendo che, in caso di rapporti di associazione in partecipazione resi senza una effettiva partecipazione agli utili e adeguate erogazioni, il lavoratore avesse diritto ai trattamenti retributivi, contributivi e normativi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi per prestazioni di lavoro subordinato svolte nella posizione corrispondente del medesimo settore di attività (cfr. G. Pellacani, *L'associazione in partecipazione nel decreto attuativo delle deleghe in materia di occupazione e di mercato del lavoro*, in *MGL*, 2003, n. 12, 909 ss., e E.M. Barbieri, *Considerazioni sulla associazione in partecipazione nella "riforma Biagi"*, in *MGL*, 2006, n. 5, 318 ss.). Classico il caso della commessa, chiamata a svolgere mere prestazioni di lavoro sotto le direttive e il rigido controllo dell'associante e senza alcuna variabilità del

* Direttore centro studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

compenso in funzione dell'apporto fornito. L'auspicata riduzione degli abusi non si è tuttavia registrata e le buone intenzioni della legge Biagi sono così rimaste sulla carta.
Mossa da altrettante "buone intenzioni", anche la "riforma Fornero" è intervenuta in materia. Adottando, tuttavia, una disciplina a tal punto rigida da sollevare dubbi di legittimità costituzionale stante la nota indisponibilità del tipo contrattuale anche da parte del legislatore (cfr. A. Vallebona, *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, cap. II, § 17). L'art. 2549 c.c., come ora integrato dall'art. 1, comma 28, della l. n. 92/2012, dispone in effetti che il numero degli associati impegnati in una medesima attività non possa essere superiore a tre, indipendentemente dal numero degli associanti, con l'unica eccezione nel caso in cui gli associati siano legati all'associante da rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado o di affinità entro il secondo. In caso di violazione del divieto il rapporto con tutti gli associati il cui apporto consiste anche in una prestazione di lavoro si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Si tratta, evidentemente, di una presunzione assoluta di subordinazione che non ammette la prova contraria circa la loro natura (in tema, per gli opportuni approfondimenti e una analisi di dettaglio dei tratti caratterizzanti della nuova disciplina, cfr. G. Bubola, F. Pasquini, D. Venturi, *L'associazione in partecipazione con apporto lavorativo*, in M. Magnani, M. Tiraboschi, *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 182 ss.).
L'eccesso di abusi, nonostante la chiara previsione della legge Biagi, e l'utilizzo "seriale" da parte di grandi aziende dell'istituto ha così indotto il legislatore a un eccesso opposto che, fatto salvo il caso di piccole entità economiche, porta ora a ritenere *ex lege* come rapporti di lavoro subordinato contratti di associazione che, in base alle circostanze del caso, potrebbero anche essere genuini.
Il passaggio dal vecchio al nuovo regime è stato immediato con l'entrata in vigore, lo scorso 18 luglio 2012, della "riforma Fornero". Il legislatore non ha fatto salvi i contratti esistenti, né ha previsto un regime transitorio. Sono fatti salvi unicamente i (pochi) contratti certificati alla data di entrata in vigore della legge (i dati precisi sono nelle mani del Ministro del lavoro che ha attivato un monitoraggio presso le commissioni di certificazione ammesse dalla legge Biagi), anche se ciò, beninteso, non incide sulla loro qualificazione giuridica che compete esclusivamente al giudice.

Rispetto alla riforma delle modalità di utilizzo del contratto di associazione in partecipazione ha destato un certo clamore il caso di una nota azienda, leader nel mercato della calzetteria femminile italiana ed internazionale, che, pochi giorni prima della entrata in vigore della "riforma Fornero" e (almeno come affermano notizie di stampa e taluni blog sindacali) nel pieno di una azione ispettiva sui contratti in essere, è pervenuta alla sottoscrizione, con le tre associazioni sindacali del settore di Cgil, Cisl e Uil, di un contratto collettivo aziendale in deroga *ex* art. 8, d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011. L'accordo, relativo a ben 1.200 associati in partecipazione della rete di vendita dell'azienda, dispone un regime transitorio di un anno dalla data di entrata in vigore della l. n. 92/2012, tale da consentire di valutare "in modo ragionato" le eventuali stabilizzazione dei lavoratori associati i cui contratti vengono pertanto prorogati di un anno. I dodici mesi di transizione serviranno all'azienda per riflettere circa "le corrette modalità di assunzione" degli associati con contratto di lavoro subordinato degli associati.
Al di là di un richiamo, probabilmente inopportuno, alla possibilità di operare la stabilizzazione anche mediante l'apprendistato, il contratto aziendale in questione indica, senza ombra, come la regolazione del mercato del lavoro possa e debba essere più opportunamente gestita dalle parti sociali, soprattutto a livello di prossimità, là dove interventi legislativi rigidi, applicabili in modo indifferenziato per tutte le aziende e per tutti i settori produttivi, rischiano non di rado di realizzare effetti opposti a quelli desiderati. Resta tuttavia da chiedersi, nel caso di specie, se effettivamente le parti firmatarie erano dotate del potere di deroga a una disposizione di legge che non ammetteva eccezioni se non con esclusivo riferimento ai contratti certificati. Non solo perché, in termini di successione delle leggi nel tempo, l'art. 8 del d.l. n. 138/2011 contempla un generica delega al contratto collettivo di prossimità, a fronte di una specifica normativa dettata successivamente per il regime transitorio delle associazioni in partecipazione in essere ([1]). Più ancora, è la stessa lettera

([1]) L'art. 8 del d.l. n. 138/2011 ha, ovviamente, una portata generale negli ambiti di intervento espressamente indicati dal legislatore di modo che consente certamente deroghe anche a norme di legge ad esso successive. Non però a norme di legge successive nel tempo che abbiano espressamente disciplinato una materia astrattamente coperta dallo stesso art. 8, ma con previsione che esclude ogni possibilità di deroga o un rinvio pieno alla contrattazione di prossimità. È questo il caso, per esempio, della nuova

@ 2012 ADAPT University Press

dell'art. 8, comma 2, del d.l. n. 138/2011 che non pare lasciar spazio a interventi derogatori siffatti là dove espressamente dispone che «le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento […] e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso, dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza, del matrimonio». Pare evidente che il legislatore, nel concedere un ampio potere di intervento alla contrattazione collettiva aziendale o territoriale, si riferisca a interventi derogatori relativi alle modalità di assunzione e disciplina tramite contratti di lavoro dipendente e non alle associazioni in partecipazione. Rafforza questa convinzione l'espresso richiamo, accanto ai contratti di lavoro, delle collaborazioni a progetto e delle partite IVA, ma non anche della associazione in partecipazione. Analogo discorso vale se il generico riferimento dell'accordo all'art. 8 fosse alle ipotesi di trasformazione e conversione

disciplina del lavoro a termine introdotta dalla riforma Fornero, là dove si ammettono deroghe al nuovo regime per il tramite di accordi interconfederali o contratti nazionali e solo in via delegata alla contrattazione aziendale che, dunque, non potrà mai operare *ex* art. 8 in assenza di apposita previsione di contratto di livello nazionale. Ma è, senza ombra di dubbio, anche il caso della associazione in partecipazione posto che la l. n. 92/2012, successiva all'art. 8 del d.l. n. 138/2011, prevede espressamente una sola (e diversa) possibilità di deroga alla cessazione dei contratti di associazione in essere per il tramite della certificazione. Più dubbio è, per contro e per completezza di ragionamento, il caso dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, là dove affida la disciplina di carattere generale delle diverse tipologie di apprendistato esclusivamente agli accordi interconfederali (nazionali o territoriali) e alla contrattazione nazionale con esclusione di quella aziendale. Non tanto perché entrambe le disposizioni sono datate 14 settembre 2011: la legge di conversione del d.l. n. 138 è, infatti, pubblicata in *GU* il 16 settembre 2011, mentre il d.lgs. n. 167 è chiaramente successivo essendo stato pubblicato in *GU* il 10 ottobre 2011. Ad escludere l'applicabilità dell'art. 8 depone piuttosto, in questo caso, la circostanza che il legislatore abbia espressamente voluto escludere l'operatività di diverse regolamentazioni dell'apprendistato a livello aziendale a fronte di una precetto, quello dell'art. 8, che affida un generico potere derogatorio alla contrattazione di prossimità, tra le altre cose, in materia di disciplina dei rapporti di lavoro. Di modo che una regolamentazione speciale (che vieta inequivocabilmente e tassativamente interventi a livello aziendale) prevale su quella generale e generica di cui all'art. 8 anche a prescindere, probabilmente, dal profilo della successione delle leggi nel tempo.

posta che, anche in questo caso, la deroga è circoscritta, ai soli contratti di lavoro ma non anche ai contratti di associazione in partecipazione che sono ben altra cosa salvo che, ovviamente, non si tratti di contratti fittizi. Ma se così è vale allora lo stesso discorso svolto per i contratti di associazione in partecipazione rimasti in vigore anche dopo il 18 luglio 2012 in quanto certificati, con buona pace di quanti hanno ipotizzato la copertura di abusi e di prestazioni di lavoro eterodiretto. E infatti, anche là dove si volesse ammettere la compatibilità dell'accordo derogatorio con la lettera dell'art. 8, esso non potrà certo tenere in vita contratti di associazione in partecipazione fittizi.

@ 2012 ADAPT University Press

6.
LE TUTELE SUL MERCATO DEL LAVORO: AMMORTIZZATORI SOCIALI, FORMAZIONE, SERVIZI AL LAVORO

Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali

di Silvia Spattini

L'andamento del mercato del lavoro

Venerdì 30 novembre sono stati resi noti da ISTAT i dati sugli occupati e disoccupati del mese di ottobre 2012 (v. Istat, *Occupati e disoccupati*, Nota flash, 30 novembre 2012). Il tasso di disoccupazione è attestato all'11,1%, in aumento di 0,3 punti percentuali rispetto a settembre e di 2,3 punti rispetto all'anno precedente.
Il dato è allarmante, ma occorre considerarlo congiuntamente agli altri indicatori economici e del mercato del lavoro.
Innanzitutto, il PIL (secondo i dati Eurostat) registra un calo stimato per il 2012 del 2,3% rispetto all'anno precedente. Soltanto Grecia e Portogallo hanno in Europa performance peggiori (v., anche, Commissione Europea, *Draft Joint Employment Report*, Annex to Annual Growth Survey 2013, COM(2012) 750).

PIL			
Paesi	**2012**	**2013**	**2014**
Grecia	-6,0	-4,2	0,6
Portogallo	-3,0	-1,0	0,8
Italia	**-2,3**	**-0,5**	0,8
Cipro	-2,3	-1,7	-0,7

* Senior Research Fellow e Direttore di ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

Slovenia	-2,3	-1,6	0,9
Croazia	-1,9	0,0	1,4
Spagna	-1,4	-1,4	0,8
Unione europea a 27	-0,3	0,4	1,6

In considerazione di questi dati, non ci si poteva che attendere un peggioramento della disoccupazione. Ma quello che risulta interessante è il fatto che **l'aumento della disoccupazione non è accompagnato da un calo dell'occupazione**, infatti il tasso di **occupazione è pari al 56,9%**, in aumento di 0,1 punti percentuali nel confronto congiunturale, **invariato** rispetto a dodici mesi prima. Se poi si osserva il **tasso di inattività**, si apprende che esso si attesta al 36,0%, in diminuzione di 0,2 punti percentuali rispetto a settembre 2012 e di 1,5 punti su base annua.
Questo significa che aumenta il numero di persone che erano fuori dal mercato del lavoro (non cercavano e non erano disponibili al lavoro) che vogliono rientrarvi e quindi incrementano sia il numero degli attivi, sia il numero delle persone in cerca di occupazione. La componente principale è costituita da donne e da giovani del mezzogiorni che cercano la prima occupazione.
Questa tendenza è confermata dai dati Eurostat relativi al **tasso di attività** (rapporto tra le persone appartenenti alle forze di lavoro – occupati più disoccupati – e la popolazione di riferimento). Tra il secondo trimestre 2011 e 2012, l'Italia è stato il paese che ha visto l'incremento maggiore del tasso di attività, **1,8 punti percentuali, tre volte la media europea (0,6)**.

Tasso di attività	
Paesi	**Variazione tra 2011Q2 e 2012Q2**
Italia	**1,8**
Ungheria	1,6
Olanda	1,2
Lettonia	1,1
Malta	1,1
Lussemburgo	1,1
Romania	1,1
Bulgaria	1,0
Repubblica Ceca	0,8
Austria	0,7
Polonia	0,7
Unione Europea 27	**0,6**
Estonia	0,6
Francia	0,6
Slovacchia	0,6
Regno Unito	0,5
Lituania	0,4
Spagna	0,3
Grecia	0,2
Finlandia	0,2
Svezia	0,2
Danimarca	-0,1
Irlanda	-0,1
Germania	-0,2
Portogallo	-0,2
Slovenia	-0,3
Belgio	-0,4
Cipro	-1,0

Questo è la situazione del mercato del lavoro sulla quale si innesterà il nuovo sistema di ammortizzatori sociali, come delineato dalla riforma, che decorrerà dal 1° gennaio 2013.

@ 2012 ADAPT University Press

L'origine della riforma: gli ammortizzatori sociali alla prova della crisi in una prospettiva comparata

La crisi economica internazionale (v. ILO*, Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses*, 2012) ha riportato al centro del dibattito politico e sindacale l'annosa questione della riforma degli ammortizzatori sociali. Vi era infatti chi riteneva che proprio la recessione potesse rappresentare la giusta occasione, poiché l'urgenza dell'intervento avrebbe contribuito a superare veti incrociati e quelle resistenze corporative che, sino ad allora, avevano paralizzato l'azione del legislatore.

Invero, al volgere del 2008, a pochi mesi dal conclamarsi della crisi, non si ravvisavano ancora le giuste condizioni, i tempi e le risorse per progettare una riforma organica del sistema di ammortizzatori sociali, che avrebbe dispiegato i suoi effetti nel medio-lungo periodo. La situazione di emergenza imponeva interventi urgenti e immediati per contrastare e mitigare gli effetti economici e sociali della crisi.

In questo quadro, il Governo scelse, allora, di approvare dei decreti legge, poi convertiti in legge, con l'obiettivo di ampliare l'ambito di applicazione dei trattamenti esistenti di integrazione salariale e di sostituzione del reddito a favore delle categorie di lavoratori normalmente escluse da tali tutele, attraverso l'ampliamento del ricorso agli ammortizzatori in deroga e l'utilizzo delle indennità di disoccupazione per sospensione dal lavoro con il co-finanziamento degli enti bilaterali.

Attraverso un quadro composito di ammortizzatori sociali a regime e ammortizzatori in deroga si intendeva, quindi, realizzare un contesto in cui tutti i lavoratori fossero tutelati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di datore di lavoro o contratto di lavoro.

Anche nel contesto internazionale, la combinazione di nuove e preesistenti misure ha avuto un impatto positivo nel contenere le perdite di posti di lavoro che avrebbero potuto, altrimenti, essere più consistenti. Tuttavia, lo studio dell'andamento degli indicatori occupazionali ha consentito di verificare marcate differenze tra i diversi paesi europei (v. Centre d'analyse stratégique, *L'ajustement de l'emploi pendant la crise*, Note d'analyse septembre 2012, n. 284).

La crisi economica internazionale è divenuta, allora, l'occasione per valutare l'efficacia delle diverse politiche per il lavoro in termini di effetti

sugli indicatori occupazionali (v. S. Spattini, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *DRI*, 2012, n. 3).

Autorevoli studi (Commissione europea e OECD) hanno rivelato che tra le diverse tipologie di politiche per il lavoro attuate, le misure volte al mantenimento della occupazione sembrano essere state le più idonee a limitare gli effetti negativi della crisi sui livelli occupazionali e a contenere l'incremento della disoccupazione **attraverso la prevenzione dei licenziamenti**. Ma, tra queste, sono **indubbiamente le misure di sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro** (in Italia, le integrazioni salariali in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa) ad essere risultate le più efficaci nel conservare i posti di lavoro.

Questo si può intuire anche dalla semplice osservazione degli indicatori del mercato del lavoro congiuntamente alla considerazione della presenza o assenza di tali strumenti di tutela del reddito.

Nel periodo tra il 2008 e il 2011, Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta e Romania hanno registrato un incremento della disoccupazione e un decremento della occupazione inferiore a due punti percentuali. Tutti questi paesi hanno nei loro ordinamenti sistemi di sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro, i quali, peraltro, durante la crisi hanno subito modifiche volte ad ampliare il campo di applicazione, oltre ad essere state coordinate e collegate a misure di formazione dei lavoratori coinvolti.

All'estremo opposto, altri paesi, quali Estonia, Lituania, Lettonia, Spagna e Grecia, hanno realizzato un incremento del tasso di **disoccupazione** oltre i **10 punti percentuali** e decrementi dei tassi di **occupazione** superiori **a 6 punti percentuali**, con massimi intorno ai 9 punti in Estonia e Lettonia, facendo registrare, in tal modo, le peggiori performance degli indicatori occupazionali in Europa. Negli ordinamenti nazionali di questi Stati membri non sono presenti sistemi di riduzione dell'orario di lavoro con sostegno del reddito e in generale non sono state adottate politiche volte alla prevenzione dei licenziamenti, ma piuttosto dirette ai lavoratori disoccupati, come interventi sui sussidi di disoccupazione, politiche di promozione del reinserimento attraverso la formazione dei lavoratori disoccupati e di creazione dell'occupazione attraverso interventi diretti di supporto alle imprese, incentivi per nuove assunzioni e riduzione della

@ 2012 ADAPT University Press

pressione fiscale sui lavoratori per promuovere i consumi e per questa via la produzione e l'occupazione.

Il modello di *flexicurity* nella crisi

Molti commentatori criticavano l'impostazione basata sulla tutela del posto di lavoro e gli strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per difficoltà aziendali, mentre apprezzavano il modello di *flexicurity* espresso dalla Danimarca.
Nella crisi questo modello ha mostrato diverse criticità, rappresentate proprio dal non sapere prevenire i licenziamenti in una situazione di recessione. La Danimarca ha, infatti, visto più che raddoppiare il tasso di disoccupazione.
L'atteggiamento critico verso gli strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro ha cominciato, allora, a mutare, fino a che gli stessi autori che prima criticavano i sistemi di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro sono arrivati a considerarli persino strumenti di attuazione dei principi di *flexicurity*, evidenziandone la capacità di combinare flessibilità interna e sicurezza del reddito e del posto di lavoro, nonché affermando che un **sistema che combini nelle diverse situazioni economiche strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro con indennità di disoccupazione è più equo ed efficace (per esempio con un livello maggiore di occupazione) rispetto ad un sistema basato esclusivamente sulle indennità di disoccupazione**.
Inoltre, tali misure di sostegno al reddito assumono fondamentale rilevanza anche per i governi nazionali. Infatti, garantendo la tutela del reddito dei lavoratori, tali misure sono fondamentali al fine di mantenere il controllo sociale e prevenire possibili conseguenze politico-istituzionali.

L'ipotesi tramontata del reddito minimo garantito

Durante la fase di elaborazione della proposta di riforma del mercato del lavoro, era stata prospettata la possibilità di introduzione di un reddito minimo garantito, cioè un sussidio sociale, finanziato attraverso la

fiscalità generale, volto ad assicurare la sussistenza a ciascun individuo, indipendente dallo svolgimento pregresso di un'attività lavorativa.
La prestazione si colloca al di fuori dei sistemi assicurativi di tutela del reddito, avendo natura assistenzialistica e, tendenzialmente, incondizionata.
A livello comunitario, il Parlamento europeo ha voluto promuovere l'adozione del reddito minimo nell'ambito della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, mostrandosi tuttavia misurato nel confermare la centralità del lavoro, come prima garanzia di inclusione sociale e protezione più efficace contro la povertà. In questa ottica, lo stesso Parlamento europeo ha rilevato come il reddito minimo garantito non debba essere considerato un mero mezzo di assistenza agli indigenti, ma piuttosto un supporto nel passaggio dalla marginalizzazione sociale alla vita attiva.
Certamente l'introduzione del reddito minimo garantito avrebbe rappresentato un elemento di decisa e radicale innovazione nel sistema italiano degli ammortizzatori sociali. Ma altre considerazioni hanno prevalso. **Il Governo aveva come priorità il risanamento del bilancio dello Stato, mentre l'introduzione del reddito minimo garantito avrebbe rappresentato ulteriori elevati costi che non potevano trovare copertura**.

Il quadro degli ammortizzatori sociali

La considerazione degli effetti delle diverse misure di intervento contro la crisi hanno certamente influenzato il giudizio e le valutazioni effettuate dal Governo al momento di stabilire la natura della riforma degli ammortizzatori sociali in Italia.
Infatti, se in una fase preliminare dell'elaborazione della proposta di riforma, il Governo aveva formulato l'ipotesi di abolire la cassa integrazione straordinaria, l'idea è stata presto abbandonata.
L'impianto complessivo del sistema degli ammortizzatori sociali uscito dalla riforma non si discosta da quello esistente. Esso si caratterizza per l'esistenza di due ambiti di intervento: quello della tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro e quello della tutela del reddito in caso di disoccupazione.
Nel primo ambito è confermato il sistema delle casse integrazione guadagni. Mentre la **cassa interazione guadagni ordinaria** non subisce

@ 2012 ADAPT University Press

nessun intervento da parte della riforma del mercato del lavoro, la **cassa interazione guadagni straordinaria** vede alcuni aggiustamenti e correttivi consistenti in particolare nell'ampliamento del campo di applicazione.
L'area di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro è ora completata dai **fondi di solidarietà** bilaterali e dal fondo di solidarietà residuale, rivolti ai lavoratori in sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in aziende non rientranti nel campo di applicazione delle casse integrazione guadagni.
Rientrano nelle forme di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro i **contratti di solidarietà** difensivi, che attraverso la riduzione dell'orario, decisa per accordo sindacale, a fronte di un'integrazione salariale, si pongono l'obiettivo di prevenire la riduzione del personale.
È l'area della tutela del reddito in caso di disoccupazione che appare rinnovata a seguito della riforma, più per l'**eliminazione dell'indennità di mobilità**, che tuttavia sarà ancora in vigore fino a tutto il 2016, piuttosto che per la **nuova assicurazione sociale per l'impiego**, nell'ambito della quale l'impianto della nuova indennità di disoccupazione è sostanzialmente identico a quello della "vecchia" indennità. Il nuovo sistema ricomprende anche la c.d. **mini-ASpI** destinata a sostituire l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti e rivolta ai lavoratori disoccupati che non sono in possesso dei requisiti per l'accesso all'indennità "piena".
Il sistema dei trattamenti in caso di disoccupazione è completato dall'indennità ***una tantum*** **per i collaboratori coordinati e continuativi**.

Le modifiche alla CIGS

L'articolo 3, comma 1, della legge 28 giugno 2012, n. 92, ha introdotto il comma 3-*bis* all'articolo 12 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che disciplina, a decorrere dal 1° gennaio 2013, **l'ampliamento del campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria** e dei relativi obblighi contributivi anche a:

- imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti;
- agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti;
- imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti;

- imprese del trasporto aereo a prescindere dal numero di dipendenti;
- imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti.

L'estensione del campo di applicazione a queste tipologie di aziende non costituisce una reale innovazione alla disciplina, ma la normalizzazione di una disposizione annualmente contenuta o prorogata dalle leggi finanziarie, e successivamente dalle leggi di stabilità.
Il comma 70 dell'articolo 2 di tale legge **abroga**, inoltre, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, l'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di **intervento straordinario di integrazione salariale in caso di procedure concorsuali**, per cui non sarà più possibile, da quella data, ricorrere alla cassa integrazione straordinaria in caso di fallimento, concordato preventivo, liquidazione coatta amministrativa e amministrazione straordinaria.
Contemporaneamente è stata apportata una modifica alla disposizione normativa in parola, in attesa dell'abrogazione, eliminando la possibilità di concessione in caso di cessazione dell'attività lavorativa.
Tale intervento abrogativo e la modifica normativa sono coerenti con la *ratio* della cassa integrazione guadagni, che si pone la finalità di tutelare il reddito dei lavoratori in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in attesa della ripresa della normale attività dell'impresa.

La concessione in deroga

Ancora per gli anni 2013-2016, è prevista la concessione in deroga degli ammortizzatori sociali (CIGO, CIGS e mobilità), a norma dell'articolo 2, comma 64, della legge 28 giugno 2012, n. 92., in considerazione del perdurare della **crisi economica fase di transizione** e in attesa dell'entrata a regime del nuovo sistema dei fondi di solidarietà bilaterali.

Il sistema dei fondi di solidarietà

Uno degli obiettivi principali della riforma del lavoro con riferimento agli ammortizzatori sociali è l'universalizzazione delle tutele, tuttavia per il raggiungimento di tale obiettivo nell'ambito delle tutele in costanza di

@ 2012 ADAPT University Press

rapporto di lavoro, il legislatore non ha optato per l'estensione del campo di applicazione della CIGO e CIGS a tutte le imprese o i datori di lavoro, anche per l'opposizione degli interessati. Al contrario, si è preferita l'opzione della costituzione di **fondi bilaterali di solidarietà che devono assicurare ai lavoratori, delle imprese escluse dall'ambito di applicazione delle casse, una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria**.

I fondi di solidarietà di cui all'articolo 3, comma 4 della legge 28 giugno 2012, n. 92, costituiscono il modello di riferimento di questo nuovo sistema di sostegno al reddito.

La loro costituzione avviene attraverso la stipulazione di accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, soltanto ad opera di organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Interviene successivamente un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che ufficialmente istituito il fondo presso l'Inps.

Le modalità di costituzione di questa tipologia di fondi di solidarietà evidenzia la loro natura pubblicistica.

L'ambito di applicazione oggettivo della normativa sui fondi di solidarietà è costituito da tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale per le imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti.

I fondi assicurano almeno la prestazione di un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale, di durata non superiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria.

I decreti determinano le aliquote di contribuzione ordinaria, ripartita tra datori di lavoro e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo. Nel caso di ricorso al fondo, il datore di
lavoro dovrà corrispondere un contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, in misura non inferiore all'1,5%.

È stata previsto, inoltre, un modello alternativo riservato ai settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, ma in cui sia

presente un sistema consolidato di bilateralità (come per esempio il settore dell'artigianato, espressamente citato dalla legge).
In tale ambito di applicazione, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale hanno la facoltà di **adeguare la disciplina dei fondi bilaterali esistenti per conformarsi alle finalità previste** dai commi da 4 a 13 dell'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92.
A differenza del modello principale, i fondi di solidarietà bilaterale nel modello alternativo conservano la loro natura privatistica.
Per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per i quali non siano stipulati, entro il 31 marzo 2013, accordi collettivi volti all'attivazione di un fondo di solidarietà di cui al comma 4, ovvero ai sensi del comma 14, **è istituito**, con decreto non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **un fondo di solidarietà residuale**.

L'assicurazione sociale per l'impiego

La principale innovazione introdotta nell'ordinamento dalla riforma degli ammortizzatori sociali è rappresentata, senza dubbio, dall'istituzione dell'assicurazione sociale per l'impiego. Mentre la struttura e le specifiche della nuova assicurazione non si discostano dalle caratteristiche della "vecchia" indennità di disoccupazione, la vera novità è l'eliminazione dell'indennità di mobilità, sostituita dalla nuova indennità di disoccupazione.
La nuova prestazione di sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale e involontaria nell'ambito dell'Assicurazione sociale per l'impiego (**ASpI**) è istituita con **decorrenza dal 1° gennaio 2013 ed è applicabile ai nuovi eventi di disoccupazione** che occorrano posteriormente a tale data. Essa sostituisce le attuali indennità di mobilità, di disoccupazione non agricola ordinaria con requisiti normali e ridotti e di disoccupazione speciale edile. Rimane, invece, inalterato il sistema dell'indennità di disoccupazione agricola.
Il campo di applicazione dell'assicurazione sociale per l'impiego è stato **esteso**, rispetto all'indennità di disoccupazione in vigore a tutto il 2012,

@ 2012 ADAPT University Press

comprendendo tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli **apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato e il personale artistico, teatrale e cinematografico, se dipendente**.
I requisiti contributivi sono, come attualmente, 2 anni di anzianità assicurativa ed almeno 52 settimane nell'ultimo biennio. Inoltre, la disoccupazione deve essere involontaria e i lavoratori devono possedere lo stato di disoccupazione acquisito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *c*, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181.
La durata prevista è di 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni di età e 18 mesi per i lavoratori con almeno 55 anni di età.
La retribuzione di riferimento è calcolata come retribuzione globale mensile media degli ultimi due anni, mentre l'importo è computato come il **75% della retribuzione di riferimento**, fino a 1.180 euro, più il 25% della parte eccedente i 1.180 euro, per i primi 6 mesi.
L'indennità viene inoltre ridotta progressivamente, subendo una decurtazione del 15% dopo i primi 6 mesi di fruizione e di un ulteriore 15% dopo il dodicesimo mese.
Analogamente alla normativa previgente, la nuova indennità di disoccupazione non è soggetta al prelievo contributivo di cui all'articolo 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (attualmente pari al 5,84%), a cui sono invece sottoposte l'indennità di mobilità e le integrazioni salariali, mentre si applica il massimale.
Benché l'assicurazione sociale per l'impiego sia stata presentata come il trattamento unico in caso di disoccupazione, oltre ai trattamenti che permangono al di fuori di tale ambito (come la disoccupazione agricola), è previsto dall'articolo 2, comma 20, un trattamento breve, denominato "mini-ASpI". Il campo di applicazione, il calcolo della retribuzione di riferimento e l'importo del trattamento "ridotto" coincide con quello "pieno".
Poiché rispetto all'indennità a requisiti ridotti, la "**mini-ASpI" richiede soltanto 13 settimane di contribuzione nell'ultimo anno e non più il requisito dei due anni di anzianità assicurativa pregressa**, la misura vede ampliato il numero dei potenziali destinatari, perseguendo così l'obiettivo di una estensione delle tutele in caso di disoccupazione.

Il finanziamento dell'ASpI

L'assicurazione sociale per l'impiego è finanziata attraverso un contributo ordinario corrispondente al 1,31% (già previsto per il finanziamento dell'attuale indennità di disoccupazione), che dal 1° gennaio 2013 è applicato anche ai rapporti di apprendistato, poiché gli apprendisti rientrano nel campo di applicazione.
Ad esso si aggiunge una contribuzione aggiuntiva consistente nel 1,4% calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato.
A decorrere dal 1° gennaio 2013, la riforma del mercato del lavoro ha istituito un ulteriore contributo dovuto dal datore di lavoro per tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni. Tale contributo consiste in una somma pari al 50% del trattamento mensile iniziale di indennità di disoccupazione per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi 3 anni.
Per garantire la copertura finanziaria dei maggiori oneri derivanti dall'introduzione dell'assicurazione sociale per l'impiego, a decorrere dal 1° luglio 2013, è aumentata nella misura di 2 euro a passeggero l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili di cui all'articolo 2, comma 11, della legge n. 350/2003.

L'una tantum per i collaboratori coordinati e continuativi

Il sistema degli strumenti di tutela del reddito in caso di disoccupazione è completato dall'indennità *una tantum* per i collaboratori coordinati e continuativi. Ovviamente, non fa parte delle prestazioni rivolte ai lavoratori dipendenti e non da parte dell'assicurazione sociale per l'impiego, bensì è una misura specifica destinata a lavoratori autonomi, quali i collaboratori coordinati e continuativi, prevista in via sperimentale dal decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, e messo a regime dalla riforma, benché nei limiti delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni.

@ 2012 ADAPT University Press

Con questa misura la riforma persegue l'obiettivo di tutela del reddito di tutti i lavoratori economicamente dipendenti, a prescindere dalla loro condizione di autonomia o subordinazione giuridica.
I requisiti richiesti per accedere alla misura sono, oltre alla monocommittenza, nell'anno precedente un reddito lordo non superiore a 20.000 euro, contributi versati per almeno 4 mensilità e 2 mesi continuati di disoccupazione. Nell'anno di riferimento, occorrono: contributi versati per almeno 1 mensilità.
L'ammontare della prestazione è € 746,50 moltiplicato per il numero minore tra le mensilità di contributi versati nell'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione.

Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: stato dell'arte e prospettive

di Pier Antonio Varesi

È sempre un piacere partecipare alla presentazione di un libro ma il piacere è particolarmente vivo quando il libro, come quello di Manuel Marocco, colma una lacuna nel panorama dell'editoria scientifica in materia. L'autore, discostandosi dalla tendenza prevalente a considerare decisiva solo l'area dei servizi per l'impiego "autorizzati" (somministrazione, intermediazione, selezione e ricerca di personale, outplacement), richiama la nostra attenzione anche sull'accreditamento dei servizi per l'impiego, un istituto poco studiato dalla dottrina e non adeguatamente valorizzato dalle Regioni. Invero, parlandoci dell'accreditamento, Marocco ci guida attraverso il cammino (lento e faticoso) compiuto dal nostro Paese a partire dal 1997 nella costruzione del sistema italiano di servizi per l'impiego, segnalandoci i passaggi cruciali, i risultati raggiunti ed i limiti persistenti.

Prendendo spunto dal libro, siamo chiamati a discutere del ruolo dei privati nell'offerta di servizi per l'impiego ed a stendere un primo bilancio in proposito. Il tema ha segnato profondamente il dibattito dottrinale e le politiche (statali e regionali) nella fase di implementazione del nostro sistema di servizi per l'impiego e ne ha certamente condizionato il gracile sviluppo. Non poteva essere altrimenti. La nostra politica, ancora molta carica di ideologia, ha infatti trovato nella contrapposizione pubblico-

* Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica, Milano.

@ 2012 ADAPT University Press

privato il terreno preferito di confronto, quasi che i problemi emersi nella costruzione del sistema italiano di servizi per l'impiego fossero riconducibili a questa dicotomia. Le difficoltà incontrate dall'accreditamento testimoniano, purtroppo, del prevalere di questa impostazione: nell'infinita discussione sul ruolo del pubblico e del privato in materia, si perde di vista l'obiettivo finale e cioè la costruzione del sistema di servizi per l'impiego.

La ricostruzione del percorso svolto nei quindici anni trascorsi è tratteggiata dall'autore con grande equilibrio, evitando accuratamente toni enfatici (che potrebbero apparire come megafono per sostenere le tesi di questo o quel legislatore). Forse l'unico punto in cui si nota uno scostamento dalla linea di equidistanza dai fautori della primazia del "pubblico" o del "privato" è ravvisabile laddove l'autore rimprovera (correttamente) al d. lgs. n. 469/1997 di non avere regolato forme di cooperazione tra pubblico e privato e poi nulla dice (vi sono solo due righe all'interno di una nota) del tentativo operato dal d. lgs. n. 276/2003 di destrutturare il sistema pubblico, consentendo agli oltre 8.000 Comuni italiani di entrare in competizione con le Province. Si spendono pagine per un errore lieve (dico lieve perché la cooperazione era comunque possibile mediante il ricorso allo strumento della "convenzione") e si glissa su un chiaro tentativo di grave indebolimento del pubblico (nell'intento di favorire l'affermazione di soggetti privati).
Nel complesso si tratta comunque di un'opera costruita con puntuale attenzione nei confronti dei diversi orientamenti della dottrina e della gamma di posizioni espresse dalle istituzioni pubbliche e dalle forze politiche e sociali.
La lettura diviene particolarmente interessante laddove la ricostruzione coglie con immediatezza e pone nel giusto rilievo l'unico modello normativo regionale disomogeneo (quello della Regione Lombardia) e lo compara con il modello prevalente (quello adottato da tutte le altre Regioni).
Tra i pregi dell'opera in esame va annoverato, inoltre, lo stimolo ad ulteriori approfondimenti: penso, ad esempio, ad uno studio che oltre a descrivere e comparare tra loro i modelli più audaci di "quasi mercato" (l'Australia o l'Olanda) dia conto anche, considerandone le ragioni costitutive (evidentemente ritenute ancora valide), di consolidati modelli presenti nei Paesi a noi più vicini (geograficamente, culturalmente ed

economicamente). Penso a Nazioni come la Francia e la Germania che, abituate a rapporti più fisiologici tra pubblico e privato, nei servizi per l'impiego affiancano da decenni (senza traumi e senza furori ideologici) importanti ed apprezzate strutture pubbliche ad un vasto sistema di soggetti privati che operano per il mercato e, a volte, agiscono in cooperazione con la Pubblica amministrazione. Se la domanda che ci poniamo è la seguente: "quale sistema intendiamo costruire in Italia?" è fuorviante limitare l'orizzonte ai sistemi in cui la P.A. si è ritagliata esclusivamente il ruolo di soggetto regolatore (e, quindi, non eroga direttamente servizi), perché l'Europa (perlomeno buona parte di quella che conta ed è a noi più vicina) non è così!
Sempre al fine di arricchire le nostre conoscenze sul rapporto pubblico-privato, sarebbe utile, inoltre, un confronto nelle diverse Regioni italiane tra il dato normativo ed il dato fattuale. E' noto, infatti, che in Emilia-Romagna, pur non essendo operativo l'accreditamento, vengono coinvolti (mediante ricorso alla convenzione) soggetti privati nell'erogazione di servizi per l'impiego e che in Lombardia tra i soggetti accreditati che più hanno erogato i servizi previsti dal sistema dotale vi sono alcune strutture pubbliche delle Province. Modelli normativi orientati in senso molto diverso sembrerebbero, almeno ad una prima lettura dei dati disponibili, portare ad esiti meno lontani di quanto ci si potrebbe attendere. Sarebbe dunque interessante indagare, mediante l'acquisizione di riscontri precisi, sulla solidità (o meno) di questa intuizione, nell'intento di conoscere meglio il rapporto tra la rappresentazione teorica dei modelli normativi che regolano i sistemi di servizi per l'impiego e gli effetti concreti che discendono dalla loro applicazione.

Venendo ora al tentativo di redigere un bilancio dell'esperienza italiana di quest'ultimo quindicennio, ritengo utile fissare alcuni risultati che possiamo dare per acquisiti nelle due aree in cui si sviluppa l'azione dei privati nel campo dei servizi per l'impiego.
- La prima area può essere identificata con i servizi resi da soggetti privati nell'intento di soddisfare specifiche esigenze espresse dalle imprese. In questo ambito il soggetto privato guarda al mercato del lavoro con gli occhi dell'impresa (che è il suo committente), cercando di soddisfarne al meglio i bisogni. E' il mondo dei servizi "autorizzati".

@ 2012 ADAPT University Press

In questa area il quadro normativo è radicalmente mutato nel quindici anni considerati. Smantellato il monopolio pubblico, a partire dalle aperture del d.lgs. n. 469/1997 ed anche grazie alle modifiche successivamente introdotte dal d.lgs. n. 276/2003 (ed in specie al superamento dell'esclusività dell'oggetto sociale), si è affermato un solido gruppo di operatori privati, qualificati e credibili, capaci di offrire alle imprese un'ampia gamma di servizi.

- La seconda area è composta dai servizi pubblici per l'impiego (SPI), quello volti a promuovere l'inserimento (o reinserimento) al lavoro di soggetti disoccupati o in difficoltà occupazionale. In questo caso il soggetto privato collabora con la Pubblica amministrazione (che, in questo caso, riveste la figura del committente) nel perseguimento di obiettivi di politica del lavoro discendenti dalla programmazione nazionale, regionale o provinciale.

In sintonia con il d.lgs. n. 276/2003, la legislazione regionale include infatti nel "sistema pubblico" non solo le strutture della pubblica amministrazione (i Centri per l'impiego delle Province) ma anche le strutture private "accreditate". E' stata dunque accolta l'idea secondo cui i servizi per l'impiego che discendono dalla programmazione pubblica possono essere erogati o direttamente da strutture pubbliche (i Centri per l'impiego) o mediante affidamento a soggetti privati, purché questi ultimi risultino "accreditati" dalla Regione competente.

E' pur vero che questo sistema "misto" (o di "quasi mercato"), viene poi declinato in forme diverse da Regione a Regione ma è importante notare la convergenza almeno su questa affermazione di principio.

Detto questo, da qui in avanti possiamo elencare solo note debolezze del nostro sistema:
- Risorse scarse, in larga parte non nazionali ed instabili;
- Frammentazione organizzativa della pubblica amministrazione (affidamento dei servizi a cento Province, con un modello organizzativo estremamente gracile rispetto alle grandi Agenzie nazionali di Francia e Germania);
- Separazione istituzionale ed organizzativa delle politiche attive da quelle passive;

- Assenza di una piattaforma tecnologica in grado di supportare l'erogazione dei servizi e l'incrocio delle informazioni con i responsabili del pagamento dei sussidi di disoccupazione;
- Assenza di L.E.P. (livelli essenziali delle prestazioni) e di standard di qualità.

Brevi conclusioni.

Le sfide che ci attendono hanno a che vedere proprio con i limiti sopra indicati. Stato e Regioni dovrebbero impegnarsi di comune intesa nella costruzione di un sistema nazionale in grado di assicurare ai cittadini, in ogni parte del territorio, adeguati servizi a sostegno della loro ricollocazione. I tratti essenziali di questo sistema sono in parte già visibili ma mancano elementi importanti (quelle ricordati in precedenza) ed in particolare l'impegno per rendere stabile il finanziamento delle attività.

Solo in un contesto finanziario più solido di quello attuale, potrebbero essere dispiegate le potenzialità dei soggetti accreditati senza inasprire il rapporto tra operatori pubblici e privati, facendo prevalere un clima improntato alla cooperazione e che tenga conto anche della specializzazione dei ruoli. A fronte di risorse assai limitate temo, invece, il ripetersi di tendenze, per altro già sperimentate in anni passati, all'accentuazione del confronto ideologico.

@ 2012 ADAPT University Press

Privatizzare il collocamento? Più i rischi dei vantaggi

di Luigi Oliveri

Uno slogan che va sempre più rafforzandosi è quello della privatizzazione dei servizi per l'impiego o, per utilizzare un lessico passatista, degli uffici di collocamento. Nei giorni scorsi ben due articoli piuttosto diffusi sul tema hanno inserito nuovi mattoncini nella costruzione della teoria. Si tratta dell'intervento di Giampaolo Galli su Il Sole 24 Ore dello scorso 7 marzo "Il rilancio parte dal lavoro". L'altro approfondimento è di Francesco Giubileo su La Voce.info, "La via inglese al collocamento".

Il primo commento di Giampaolo Galli è il più radicale. L'affermazione centrale dell'approfondimento è molto chiara e rappresenta la sintesi del "programma" di coloro che vogliono la privatizzazione dei servizi ai disoccupati: "*Il ruolo che dovrebbero svolgere gli uffici pubblici potrebbe essere svolto da agenzie private, come è stato proposto da Pietro Ichino, o da fondi bilaterali che si occupino di formazione e ricollocazione dei lavoratori*".

Occorre chiedersi cosa non funziona del ragionamento proposto. In primo luogo, le premesse da cui parte. L'articolo del Galli parte da due osservazioni:

a) la *flexsecurity* funziona solo se si imposta rigorosamente il principio che se il lavoratore disoccupato che goda di un ammortizzatore sociale rifiuti una proposta di lavoro o di formazione professionale, deve perdere il sussidio; ma questo, sottolinea il Galli, in Italia, salvo rare eccezioni, non funziona, anche perché presso gli uffici pubblici di collocamento avviene poca intermediazione tra domanda e offerta;

@ 2012 ADAPT University Press

b) esiste un problema di sbilanciamento tra le risorse che l'Italia destina al sistema pubblico di ricerca del lavoro e quello che impiegano gli altri stati: "*per le politiche attive l'Italia spende lo 0,37% del Pil, contro l'1% di Germania e Francia e l'1,48 della Danimarca*".

Dunque, l'Italia, che vuole copiare dalla Danimarca il sistema della *flexsecurity*, investe nelle politiche attive 4 volte meno della Danimarca stessa e 2,7 volte meno di due paesi-guida, come Francia e Germania.
Approfondendo l'analisi, utilizzando i dati di Italia Lavoro (R. Cicciomessere, M. Sorcioni, "La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati", collana "Gli strumenti" di Italia Lavoro) relativi al 2007 scopriamo quanto divaricata sia la situazione della Danimarca, rispetto all'Italia. La popolazione della Danimarca è di circa 5,5 milioni di abitanti. Di questi 6.400 sono impiegati negli uffici di collocamento, lo 0,12% della popolazione. In Danimarca, nel 2007, i disoccupati risultano 111.000. La spesa per le politiche di aiuto ai disoccupati sul Pil in Danimarca risultava pari al 4,3%. Ogni dipendente del collocamento danese si deve occupare, mediamente, di 17 persone in cerca di lavoro.
Veniamo, ora, in Italia. La popolazione del nostro Paese è di circa 60,5 milioni di abitanti. I dipendenti impiegati nei servizi pubblici del collocamento sono circa 10.000, ovvero lo 0,2% della popolazione. Nel 2007, contro i 111.000 disoccupati danesi, quelli italiani erano oltre 1,5 milioni.
La spesa sul Pil per le politiche del lavoro in Italia nel 2007 era dell'1,3%, contro il 4,3% della Danimarca. Mediamente, ogni dipendente italiano dei servizi pubblici per l'impiego deve occuparsi di 150 disoccupati, contro i 17 che deve prendere in carico un dipendente danese.
Nel corso degli ultimi anni, i dati riportati riferiti al 2007, sono certamente peggiorati quanto al numero dei disoccupati da gestire.
Il confronto tra i sistemi italiano e danese è impietoso. La Danimarca si permette la *flexsecurity* in un sistema economico molto avanzato, con una popolazione complessiva inferiore a quella della Lombardia, un prelievo fiscale elevatissimo, compensato da servizi pubblici per le politiche attive per il lavoro sui quali lo stato scandinavo investe quattro volte più che l'Italia. Spesso, i servizi per il collocamento in Italia vengono tacciati – non sempre a torto – di inefficienza. Ma se debbono competere con quelli degli altri Paesi, con risorse infinitamente inferiori, si capisce che non può esservi confronto. Le inefficienze esistenti nelle

@ 2012 ADAPT University Press

politiche del lavoro svolte dai servizi pubblici sono certamente indotte dalla scarsa dotazione di risorse; scarsissima, se confrontata con la Danimarca, cui ora ci si vuole ispirare.
Sembrerebbe, allora, di poter affermare che l'assunta inefficienza dei servizi pubblici per il lavoro operanti in Italia, specie se comparata a quelli di altri Paesi, nei quali – è bene sottolineare – i servizi di collocamento sono gestiti dal pubblico, è causata certamente anche, e forse principalmente, dalla scarsità di dotazioni finanziarie che il bilancio pubblico destina al sistema.
La soluzione che ci si aspetterebbe, dunque, di fronte a questa analisi dovrebbe essere il potenziamento dell'investimento di risorse pubbliche, per rafforzare i servizi pubblici.
Del tutto all'opposto, invece, il Galli pur avendo rilevato l'incomparabile limitatezza delle risorse pubbliche italiane afferma "*per quanti sforzi si possano fare per rendere efficienti gli uffici del lavoro e coordinarli con l'Inps, è difficile immaginare che sia il settore pubblico a risolvere il problema*".
Difficile non replicare che questa è una vera e propria affermazione di principio non dimostrata e sostanzialmente smentita proprio dall'organizzazione dei servizi per il lavoro del Paese al quale ci si vuole ispirare, cioè la Danimarca.
Strano il destino degli uffici pubblici per il lavoro in Italia. In effetti il "collocamento" per anni ed anni è stato il simbolo dell'inefficienza dello Stato, l'archetipo dell'ufficio burocratico capace solo di produrre file, senza produrre nulla. Finché con il d.lgs. n. 469/1996, il legislatore, nell'ambito del processo di decentramento delle funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali, non decise letteralmente di "appioppare" il collocamento alle regioni, che a loro volta tra il 1999 e il 2000 lo assegnarono alle province. E in quegli stessi anni si aprì la via anche alle funzioni di incontro domanda/offerta gestiti dai privati, le agenzie per il lavoro.
Dopo centinaia di anni nel corso dei quali lo Stato ha gestito in modo altamente inefficiente il collocamento, si è improvvisamente avuta la pretesa che le province, disponendo delle limitatissime risorse viste prima, dovessero trasformare i servizi per l'impiego in qualcosa di profondamente diverso, nel breve volgere di 10 anni. E' vero che in questi anni non sono mancate risorse del Fondo sociale europeo e dello Stato; ma si è trattato di flussi di sola spesa corrente, non destinabili ad

investimenti prolungati. Le province non hanno potuto investire in nuovo personale, nel tentativo di rinnovare competenze ed abitudini ancora legate al precedente inefficientissimo sistema, perché nel frattempo il patto di stabilità e le restrizioni sulle assunzioni ha bloccato sul nascere ogni iniziativa stabile nel tempo di rinnovamento. Dunque, la Danimarca è rimasta lontana. Ma, certamente, non per volontà o incapacità del sistema provinciale del lavoro.

Per avvicinarsi alla Danimarca, allora, la ricetta che si propone non è un investimento sui servizi pubblici, ma la loro totale dismissione. Sul presupposto che sia il "privato" a potere e dovere svolgere meglio e in modo efficiente i servizi per il lavoro.

La totale dismissione del servizio pubblico per il lavoro già da sola e di per sé desta non poche perplessità. E' forse banale ricordare che ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della Costituzione "*L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*". Il lavoro, dunque, è un diritto fondamentale del cittadino italiano, che simmetricamente deve essere garantito dallo Stato e gli altri

enti che con esso concorrono a costituire la Repubblica. Si tratta di un diritto universale, da riconoscere a chiunque, senza alcuna distinzione di età, sesso, religione ed altri criteri di stratificazione. Ed essendo un diritto, le prestazioni ad esso connesse non possono che essere rese dal pubblico, finanziate dalla fiscalità generale.

Il privato deve poter intervenire perché secondo il Trattato Ue non è consentito un monopolio pubblicistico dei servizi per il lavoro. Si dovrebbe determinare, allora, un concorrenza non competitiva ma ausiliaria tra servizi pubblici e privati per il lavoro, allo scopo di estendere, con la collaborazione tra i vari soggetti, le tutele e garanzie.

La negazione assoluta dei servizi pubblici per il lavoro va evidentemente in senso irrimediabilmente contrario a queste semplici e fondamentali osservazioni.

Torniamo, allora, alla teoria fondamentale: il ruolo oggi svolto anche dagli uffici pubblici dovrebbe essere svolto solo da agenzie private.

Spiegano i fautori di questa idea che la premessa logica è la profonda riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, in modo che la reintegrazione nel posto di lavoro del lavoratore licenziato si restringa ai soli casi di discriminazione. Dunque, la tutela del lavoratore licenziato si dovrà concentrare esclusivamente, come spiega sempre il Galli, nella

@ 2012 ADAPT University Press

"*erogazione di una somma di denaro da parte dell'azienda al lavoratore, come avviene in altri Paesi*".

Qui, la teoria prosegue in tutti i suoi aspetti critici e delicatissimi: "*In questo quadro, la legge o i contratti collettivi potrebbero stabilire che una parte di questa somma possa essere erogata sotto forma di servizi di outplacement, direttamente o tramite un contratto con un'agenzia privata o un fondo bilaterale*". E, per esempio, laddove l'impresa offra al disoccupato il servizio di outplacement, la somma in denaro, o un parte di essa, potrebbe non essere erogata subito al disoccupato, ma gradualmente e dopo un certo numero di mesi. Qualora il processo di ricollocazione dovesse aver successo, il disoccupato trova un nuovo lavoro e l'impresa che lo ha licenziato smette di erogare le mensilità residue. E così, aggiunge ancora il Galli "*farebbe anche l'Inps, sospendendo il sussidio pubblico, dato l'obbligo in capo al nuovo datore di lavoro di comunicare l'avvenuta assunzione*".

L'ultima parte del ragionamento non fa una piega. Ovviamente, i sussidi debbono essere sospesi quando il disoccupato si rioccupa. Ma, forse è bene ricordare che avviene già così; allo scopo non occorre proprio alcuna riforma.

La parte realmente innovativa del ragionamento è la prima ed è proprio quella meno convincente e compatibile con la Costituzione.

La teoria si guarda bene dal qualificare la "somma di denaro" che l'impresa che licenzia dovrebbe erogare al lavoratore licenziato. Perché se tale somma venisse denominata col nome che le spetta risulterebbe evidente la speciosità del sistema immaginato. Ma quella "somma di denaro" ha un nome: è un indennizzo. Che assumerebbe natura di obbligazione risarcitoria, nel caso di licenziamento non sorretto da giustificato motivo (pur non discriminatorio).

Nel caso di licenziamento ingiustificato risulta assolutamente evidente che l'indennità assume funzione sanzionatoria per l'inadempimento del datore a mantenere in piedi il rapporto di lavoro. Laddove, invece, con la modifica dell'articolo 18 si individuasse un'area di libera recedibilità del rapporto di lavoro che sfoci in licenziamenti per ragioni economiche, l'indennizzo compenserebbe l'area di rischio del contratto di lavoro che, pur qualificato a tempo indeterminato, sconterebbe in ogni momento una forte alea di rischio in merito alla sua continuità nel tempo.

Nell'uno e nell'altro caso, l'indennizzo che l'impresa dovrebbe erogare al lavoratore è una somma "del lavoratore"; nell'ipotesi di licenziamento

legittimo, si tratterebbe di un accessorio della retribuzione, eventualmente connesso all'ipotesi del recesso anticipato del rapporto di lavoro; nell'ipotesi di licenziamento ingiustificato, insorgente dall'inadempimento. Non si vede proprio, allora, come possa immaginarsi che l'impresa licenziante possa, sulla base di una legge o di contratti collettivi, scegliere se erogare tutto l'indennizzo o se, tutto o in parte, destinarlo a servizi di outplacement.

Se una legge o la contrattazione collettiva consentissero questo, si esproprierebbe in sostanza il lavoratore di una somma di denaro propria, finalizzata a ristorarlo dell'immenso disagio derivante dall'interruzione anticipata ed imprevista del rapporto di lavoro. Per assurdo, allora la stessa idea si potrebbe estendere al Tfr.

La "condizionalità", cioè il mantenimento del sussidio al disoccupato a condizione che esso dia corso ad una vera ed effettiva ricerca attiva di lavoro, non va connessa all'indennizzo privato che il datore gli eroga, ma solo ed esclusivamente agli strumenti pubblicistici di garanzia, cioè agli ammortizzatori sociali, finanziati dall'erario e dai versamenti all'Inps.

Se passasse l'idea che qui ci si permette di evidenziare nei suoi lati potenzialmente negativi, si negherebbero i capisaldi delle tutele universali e gratuite per i lavoratori. Non solo, infatti, li si esproprierebbe di indennizzi di propria spettanza. Ma, li si vincolerebbe anche alla misura di politica attiva scelta, per suo conto, dal datore che lo ha licenziato. Infatti, sarebbe questo a destinare la quota dell'indennizzo da versare alle "agenzie private" chiamate a realizzare l'outplacemente, quando, invece, dovrebbe essere un diritto pieno ed assoluto del lavoratore scegliere quale misura di politica effettuare e con chi.

Non è finita. L'idea potenzialmente può scatenare un sistema discriminatorio e fortemente inefficiente. Ovviamente, i datori di lavoro sarebbero il più possibile portati a non versare somme di denaro ai licenziati, per "girarle" alle "agenzie private" costituite con capitali probabilmente delle associazioni imprenditoriali cui i datori stessi aderiscano. In questo modo, si creerebbe in circuito chiuso, nel quale somme che dovrebbero spettare ai disoccupati continuano, invece, a finanziare il sistema datoriale. E ci sarebbe molto da dubitare sull'efficienza della ricollocazione. Se il sistema assumesse davvero le caratteristiche indicate prima, il datore che licenzia non avrebbe in sostanza particolare interesse a che il lavoratore da lui licenziato trovi presto lavoro; al contrario, il circuito chiuso presuppone che le agenzie

@ 2012 ADAPT University Press

private di ricollocazione utilizzino tutta la somma di denaro del lavoratore per finanziarsi.
Insomma, il rischio fortissimo che sta dietro a questa idea è la trasformazione della disoccupazione in un *business* finanziato con denari dei lavoratori. Senza trascurare di citare la tendenza, ovvia, che avrebbero le agenzie di concentrare la ricollocazione solo su lavoratori facilmente spendibili, a tutto detrimento delle categorie svantaggiate.
Pare un'idea un po' radicale della "sussidiarietà", principio evocato come base tecnica della teoria della totale privatizzazione dei servizi per il lavoro. Ma, così si confonde la sussisdiarietà appunto con la privatizzazione. Quest'ultima postula l'uscita di scena del pubblico, che non svolge più – né dovrebbe finanziare – funzioni lasciate al privato. La sussidiarietà, al contrario, è la collaborazione tra pubblico e privato. Questo "sussidia", cioè aiuta, aggiunge alle attività e anche alle risorse del privato propri strumenti, per perseguire un comune interesse collettivo e a condizione che la sua attività abbia requisiti pari a quelli fissati per l'azione pubblica.
La sussidiarietà non porta affatto all'annullamento del pubblico e alla sua sostituzione col privato, ma alla composizione delle forze e delle risorse rispettive.
In questo senso, anche la proposta di Francesco Giubileo non persuade. Essa prevede che l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro sia esternalizzato dalle province alle agenzie per il lavoro private, mediante gare d'appalto, in modo da creare un rapporto tra soggetti pubblici e privati non più concorrenziale, ma formalmente complementare. Occorrerebbe a questo scopo "*una capillare attività di monitoraggio: il ministero del Welfare, tramite incarico a un ente esterno, dovrebbe valutare le performance dei soggetti accreditati attraverso un sistema di classificazione delle prestazioni dei fornitori, per mezzo dell'attribuzione di un voto*". A questo punto, i finanziamento verrebbero erogati alle agenzie private in base ai risultati conseguiti, con particolare riferimento a quante persone avrebbero collocate al lavoro, in relazione a standard minimi da rispettare.
La proposta stima il costo di tale idea intorno ai 300 milioni di euro (sostanzialmente il bonus da erogare ai soggetti privati per ogni ricollocazione), ricavabili "*da una parte delle risorse utilizzate per finanziare la cassa integrazione in deroga e in parte dai finanziamenti del Fondo sociale europeo*".

Punti debolissimi di questa idea sono due. In primo luogo il finanziamento "transeunte", proveniente dal Fse. Proprio l'utilizzo di risorse non stabili nel tempo poste a finanziare le politiche per il lavoro sono causa dell'attuale carenza di investimenti fissi e continuativi dell'Italia in questo campo. Con le risorse Fse si possono realizzare solo progetti limitati nel tempo; non è possibile addirittura pensare alla privatizzazione mediante gare di servizi fissi e continuativi.
In secondo luogo, la politica del "bonus" ai privati dimentica che essi ricavano già dall'attività di ricollocazione un guadagno, che gli assicura l'azienda che richiede loro il servizio di ricerca e selezione, oltre agli altri ricavi derivanti dall'eventuale somministrazione. Non si capisce, oggettivamente, perché attribuire alle agenzie ulteriori risorse pubbliche per pagare servizi già pagati dai privati.
Allo scopo di incentivare la collaborazione pubblico-privato c'è un istituto purtroppo poco applicato, l'articolo 13 del d.lgs 276/2003, il quale prevede la combinazione delle risorse pubblico-private, senza giungere alla dismissione del ruolo del pubblico. La collaborazione vera e propria tra le due realtà passa dalla messa a disposizione da parte dei centri per l'impiego di rose di lavoratori, spendibili, affidando la quota di intermediazione che essi non riescono a gestire direttamente, alle agenzie, sulla base di programmi di accompagnamento al reinserimento lavorativo concordati e condivisi, finanziati con risorse private, come prevede appunto l'articolo 13.
I centri per l'impiego intermediano poco, esattamente come altrettanto poco intermediano le agenzie per il lavoro, in quanto in Italia è troppo inveterato l'uso di gestire le assunzioni tra amici e parenti.
Sarebbe, forse, opportuno pensare invece che a improbabili e rischiose privatizzazioni, a strumenti che inducano le aziende ad avvalersi dei canali ufficiali per la ricerca dei lavoratori: in questo modo il mercato del lavoro risulterebbe davvero più democratico e conoscibile e, dunque, più efficiente. Ad esempio, condizionando contributi pubblici o misure di incentivazioni alle imprese al vincolo di comunicare telematicamente al sistema pubblico-privato del collocamento le proprie vacancy. L'incrocio con le comunicazioni obbligatorie on-line potrebbe permettere agevolmente il controllo dell'adempimento a questo semplicissimo e banale onere, che accrescerebbe di molto l'intermediazione.

@ 2012 ADAPT University Press

Province e riforma dei servizi per l'impiego: la ricetta dell'UPI

di Rossana Lonero

L'entrata in vigore della c.d. Riforma Fornero (l. n. 92/2012) ha dato nuova linfa per una riflessione sui servizi per l'impiego e sulle politiche attive del lavoro.
L'Unione delle Province Italiane (UPI) ha avanzato alcune proposte di intervento sul tema (UPI, *Le Province e i servizi per l'impiego per un mercato del lavoro più efficiente*, in *Boll. ADAPT,* n. 41/2012), finalizzate, in particolare, al rafforzamento del ruolo e delle funzioni delle province e dei centri per l'impiego.
Gli interventi legislativi auspicati dall'UPI si inscrivono, peraltro, non soltanto all'interno del quadro di riforma dei servizi per l'impiego, ma anche di riordino complessivo delle province e delle loro funzioni, a seguito della c.d. *spending review* dello scorso agosto.
Come noto, la l. n. 92/2012 è intervenuta sulla materia dei servizi per l'impiego introducendo (*rectius*, modificando) i livelli essenziali delle prestazioni rese nei confronti di beneficiari di ammortizzatori sociali o di strumenti di integrazione salariale, oltre che inasprendo le condizioni di perdita dello stato di disoccupazione (v. G. Rosolen, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in*

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

chiave pubblicistica, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 2).
La legge ha, inoltre, riattivato la delega, già conferita al Governo e non ancora esercitata, finalizzata al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, estendendone l'ambito alle politiche attive ed introducendo ulteriori principi e criteri direttivi.
In vista del suo auspicato esercizio, l'UPI interviene con alcune proposte, volte principalmente alla valorizzazione del ruolo dei centri per l'impiego, non soltanto in veste di uffici preposti agli adempimenti relativi allo *status* di disoccupazione, ma anche e soprattutto quali attori e promotori delle politiche attive del lavoro e della formazione. La gestione delle funzioni e dei compiti in materia di politica attiva del lavoro, infatti, spetta alle regioni, che, nell'ambito dell'organizzazione del sistema regionale dei servizi per l'impiego, possono optare per la sua attribuzione alle province, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 469/1997.
Le proposte dell'UPI scaturiscono da una ricostruzione del quadro attuale dell'organizzazione dei servizi per l'impiego, come delineato a seguito degli interventi normativi intervenuti a partire dal 1997, e dalla presa d'atto, ad oltre 15 anni dall'avvio del processo di riforma, dell'insufficienza complessiva dei servizi per l'impiego a svolgere compiutamente il loro ruolo in un mercato del lavoro sempre più dinamico e caratterizzato da una forte polarizzazione delle competenze richieste.
L'UPI sottolinea come, per porre rimedio a tale inefficacia, sia quanto mai necessario partire da «una analisi oggettiva e scevra da posizioni strumentali e parziali», che colga le problematiche e le debolezze, strutturali e non, del sistema dei servizi per il lavoro. Il quadro che emerge, tuttavia, sembra parzialmente dimentico di alcuni aspetti e del ruolo di alcuni attori chiave del mercato del lavoro. Si osserva, infatti, come il "modello" di servizi al lavoro proposto dal d.lgs. n. 276/2003, attraverso l'accreditamento, punti sostanzialmente alla competizione e non alla collaborazione tra i servizi; viceversa, solo quelle regioni italiane che non si sono, ad oggi, conformate a tale "modello" di accreditamento hanno promosso i servizi in regime di collaborazione e non di competizione tra pubblico e privato.
La presenza di diversi modelli regionali antitetici tra loro, l'assenza di standard nazionali di servizio, la scarsità di risorse nazionali stanziate per i servizi per l'impiego (in Italia il 3% del PIL contro la media europea del

@ 2012 ADAPT University Press

12%), nonché l'introduzione di ulteriori attori pubblici e privati per l'intermediazione del mercato del lavoro (ad esempio Università, Comuni, etc.) avrebbero sostanzialmente ingenerato solo una situazione caotica. Ciononostante, l'UPI osserva la tenuta del funzionamento dei centri per l'impiego "in funzione anticrisi", la cui valutazione da parte delle regioni è stata "lusinghiera", con risultati "soddisfacenti" in gran parte delle regioni.

I confronti regionali mostrerebbero come i risultati ottenuti in quelle regioni che hanno adottato un modello competitivo e che hanno visto una "proliferazione di soggetti", autorizzati ai servizi per il lavoro e l'intermediazione, siano "pessimi", in quanto non hanno ottenuto significativi miglioramenti, che invece si riscontrano nei sistemi regionali in cui valgono i principi di collaborazione ed una forte selezione qualitativa e quantitativa dei soggetti autorizzati ad operare per il lavoro e la formazione.

Se appare condivisibile la riflessione sulla scarsità delle risorse nazionali destinate ai servizi per l'impiego, in cui peraltro va tenuto conto dell'attuale quadro economico, meno, invece, con riguardo alla distinzione tra regioni con sistemi "competitivi" e "collaborativi". Anzitutto, in quanto i dati mostrano come nelle regioni del primo "tipo" (per antonomasia, la Lombardia) i soggetti privati hanno contribuito ad un miglioramento dei servizi offerti e della capillarità degli stessi, e, *last but not least*, in quanto il "modello" di accreditamento "proposto" dal d.lgs. n. 276/2003 non comporta necessariamente una "scelta" ed una separazione tra competizione e collaborazione, rimettendo (opportunamente e alla luce di quanto previsto dalla Costituzione) la graduazione delle due componenti alla determinazione e all'intervento delle singole regioni, cui spetta disciplinare le forme di cooperazione tra soggetti pubblici ed operatori privati. Inoltre, tenuto conto della componente lucrativa di questi ultimi, appare difficilmente immaginabile una collaborazione in assoluto priva della componente competitiva.

La ricetta proposta dall'UPI va nella direzione di una valorizzazione del livello provinciale quale ambito di pianificazione delle politiche regionali del lavoro e della formazione, necessitando il mercato del lavoro ed i servizi per l'impiego di una pianificazione dei servizi e delle politiche più vicina possibile ai cittadini ed alle imprese.

Il sistema degli operatori accreditati deve dunque costituire il livello territoriale pubblico (e privato) di base per la promozione delle politiche

e dei servizi per il lavoro, in un'ottica di rete territoriale, in cui il livello di erogazione e gestione dei servizi per l'impiego, dati gli standard nazionali e le funzioni del sistema regionale, deve essere mantenuto, radicato e rafforzato in capo alle province. Per l'UPI non serve dunque spostare le competenze in capo ad altri soggetti, bensì investire per migliorarne gli standard qualitativi e l'efficienza.

L'auspicio è di un intervento complessivo e di una strategia di riforma dei servizi per il lavoro, delle politiche attive e del governo del mercato del lavoro sul territorio.

Non va tuttavia dimenticato che l'imposizione di standard quantitativi o di livelli essenziali delle prestazioni non può sopperire all'esigenza di qualità dei servizi erogati, qualità che richiede una misurazione ed una valutazione, indipendentemente dal soggetto, pubblico o privato, che li eroghi.

@ 2012 ADAPT University Press

Mercato del lavoro: se ai problemi non risolti se ne sommano di nuovi

di Licya Vari

Alla presenza delle parti sociali e del Ministro del lavoro Elsa Fornero, si è tenuta lo scorso 18 settembre presso il Parlamentino del Cnel la presentazione del rapporto sul mercato del lavoro. Nella piena consapevolezza che il 2011 è stato un anno di recessione e di crisi (i cui effetti ancora si riverberano – anche se in maniera differenziata - sulle economie di tutti gli Stati), il rapporto ha cercato di evidenziare le tendenze in atto per capire ed interpretare l'andamento del mercato del lavoro che verrà.

Partendo dal dato di fatto che l'Italia continua costantemente a perdere posizioni rispetto agli altri paesi dell'eurozona, il Professore Carlo dell'Aringa ha cercato di evidenziare i perché di questo trend negativo facendo purtroppo emergere vecchie criticità non ancora superate e nuovi problemi ad esse correlati.

Se infatti già lo scorso anno il Rapporto denunciava il ritardo con cui i giovani italiani fanno il loro ingresso nel mercato del lavoro, lo scollamento tra i bisogni reali delle imprese ed il sistema educativo/formativo ed una mancanza di collaborazione tra i diversi soggetti preposti al governo del mercato del lavoro, quest'anno si vanno

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

aggiungendo gli effetti di un lento ma costante processo di deindustrializzazione nonché la totale mancanza di produttività del lavoro. Si aggiunga inoltre che per effetto della riforma Fornero l'età lavorativa tende ad allungarsi costringendo quindi sempre più persone anziane a permanere nel mercato. Se non si creeranno nuove opportunità di lavoro, fa riflettere il Professore, si arriverà a quello che ben potremmo definire uno scontro generazionale; uno scontro in cui i giovani vedranno i pochi posti di lavoro esistenti già appannaggio degli anziani (che invece dal canto loro, se potessero sceglierebbero di andare in pensione). Un'ipotesi poi non troppo fantasiosa dal momento che già adesso se ne vedono le prime manifestazioni.

I deboli segnali di speranza che lo scorso Rapporto aveva lasciato intravedere mancano del tutto quest'anno ed anzi, sembra proprio che l'Italia arranchi sotto diversi punti di vista: se l'occupazione femminile tiene, questa è comunque inferiore a quella di altri paesi e se l'utilizzo del part time ha in qualche modo attenuato gli effetti della crisi, nell'80% dei casi si tratta di un part time involontario, di cui quindi, i lavoratori sono fortemente scontenti. Per non parlare poi di altri due aspetti su cui sarebbe quanto mai necessario agire con la massima determinazione: la disoccupazione di lunga durata (fomentata per troppi anni attraverso politiche squisitamente assistenziali che non hanno aiutato i lavoratori espulsi dal mercato a farne immediato rientro) e la produttività del lavoro, che nel nostro paese sembra non riuscire a decollare schiacciata com'è da un costo del lavoro che invece continua a crescere (basti solo pensare che attualmente la forbice tra costo del lavoro e produttività è pari al 30% mentre in Germania è quasi azzerata).

Puntare quindi con decisione sulla produttività, che si implementa non solo attraverso gli accordi cui le parti sociali possono giungere, ma anche e soprattutto portando avanti un processo di profonda ristrutturazione del nostro apparato produttivo. Il tutto, senza dimenticare che bisognerebbe riqualificare il lavoro stesso, magari rendendo appetibili ai nostri giovani quei lavori che oggigiorno vengono invece svolti esclusivamente da immigrati (si pensi, ad esempio, alla vastissima area dei servizi alla persona).

Un'Italia che quindi si lascia alle spalle un 2011 poco roseo e che vive un 2012 di altrettante incertezze e difficoltà, ma che, secondo il Ministro del lavoro, può riporre la fiducia e le attese per il prossimo futuro nella riforma del mercato del lavoro varata a luglio dall'esecutivo Monti.

@ 2012 ADAPT University Press

Una riforma, ha voluto spiegare la Fornero, che ha un duplice obiettivo: da un lato limitare i danni della recessione in atto (cercando quindi di non far chiudere definitivamente il potenziale produttivo del nostro paese) e dall'altro quello di accompagnare la crescita quando questa si verificherà. Una legislazione che ha voluto agire su tutti i fronti del mercato del lavoro, dalla flessibilità in entrata a quella in uscita passando per un'epocale riforma del sistema degli ammortizzatori sociali con il dichiarato intento di rendere il nostro mercato del lavoro quanto più dinamico ed inclusivo possibile, meno segmentato ed attento alle esigenze sia di chi nel mondo del lavoro si affaccia per la prima volta e sia di chi invece vuole (oppure deve) restarci per un arco di tempo maggiore rispetto al passato.

La diffusione dei servizi alla persona nella trasformazione del welfare

di Valentina Sorci

Il sistema dei servizi socio-assistenziali, che in Italia contribuisce alla realizzazione e all'implementazione del benessere delle persone, si sostanzia mediante un modello articolato, in cui attori diversi assumono ruoli e funzioni cruciali. La complessità del sistema in atto, mostra però la coesistenza di una serie di fattori, che consentono di poter affermare come l'impianto posto in essere abbia necessariamente bisogno di azioni integrate di sistema per poter rispondere in maniera efficiente ad una domanda crescente, che sta sottoponendo il sistema di *welfare* ad una forte pressione. La necessità di migliorare la capacità di *governance* in materia di servizi alla persona, insieme alla opportunità di sviluppare reti di servizi sul territorio e favorire la crescita di un mercato del lavoro regolare, consentono di incrementare una rete sostenibile di domanda e offerta di servizi al fine di creare un modello integrato di tipo territoriale, con finalità sociali in grado di dare risposta ai fabbisogni delle persone. Secondo i dati diffusi dal direttore generale del Censis, Giuseppe Roma, in occasione del convegno sul tema: "*La diffusione dei servizi alla persona nella trasformazione del Welfare*", è possibile delineare una panoramica del fenomeno che, attraverso molteplici chiavi di lettura, evidenzia quanto sia necessaria una strategia sistematica che metta in relazione

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

famiglia, terziario sociale e istituzioni. Se al binomio invecchiamento demografico/trasformazione del Welfare non corrisponde un'offerta adeguata di servizi di assistenza, anche il modello che per anni si è basato sul protagonismo della famiglia italiana, entra in crisi a causa delle difficoltà che si riscontrano nel fronteggiare bisogni crescenti. Le famiglie italiane, come confermato dai dati ricorrono in misura crescente al sistema di welfare informale, fondato sul lavoro di assistenza e di cura di lavoratori anche italiani, ma soprattutto stranieri. A tal proposito, i dati elaborati dal Censis nel 2009 consentono di riscontrare come nell'arco di tempo stimato tra il 2003 e il 2010, la richiesta di colf e badanti, da parte delle famiglie italiane sia aumentata del 27% . Il dato, seppur sottostimato, perché in riferimento al 10% delle famiglie italiane, è indice di fenomeno ampiamente diffuso su tutto il territorio nazionale, per cui il settore dei servizi alla persona si incrocia con altre due variabili: la questione dell'immigrazione e l'andamento dell'occupazione femminile. Infatti l'indagine campionaria nel rilevare le caratteristiche dei collaboratori domestici, dimostra che il 71,6 % sono stranieri mentre solo il 28,4 sono italiani, inoltre disaggregando il dato per genere emerge che, lo scenario rappresentato dall'analisi quantitativa consente di riflettere su una questione nodale, su cui si incardina in maniera negativa tutto il sistema. Nel settore dei servizi alla persona si concentrata una grossa fetta di immigrazione, perché considerato lavoro dequalificato a basso costo, e di lavoro irregolare (emblematico è la questione delle badanti). Pertanto è necessario creare un sistema in cui le parti siano tutelate mediante la regolarità del rapporto di lavoro e la formazione degli addetti, secondo una logica per cui da un lato, si cerca di rispondere in maniera efficace ed efficiente alla domanda, e dall'altro qualificare professionalmente il lavoro di cura attraverso l'individuazione delle competenze maggiormente richieste dal mercato. Per strutturare una rete sostenibile tra domanda e offerta di servizi ed avere un intermediario fiduciario, è in fase attuativa un progetto della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la quale con il sostegno di Italia Lavoro, ha avviato un'azione di sistema finalizzata alla valorizzazione e alla qualificazione del settore dei servizi alla persona. Il sistema, prevede il coinvolgimento delle Regioni, che hanno il compito di definire "Piani Operativi" per l'implementazione di azioni territoriali, ai fini dell'integrazione tra servizi e soggetti già attivi a livello locale, (associazioni, fondazioni, cooperative, sportelli) per

valorizzare e sistematizzare le buone pratiche e promuovere la crescita di un mercato del lavoro regolare. Pertanto individuare gli attori e gli elementi caratterizzanti che vanno a strutturare i servizi alle persone, è di fondamentale importanza per poter sostenere che ogni servizio alla persona è di per se uno strumento che consente la realizzazione del "benessere" dell'individuo all'interno della società.

@ 2012 ADAPT University Press

Fine di una tutela "eccezionale"? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato

di Lilli Casano

Nell'ambito degli interventi volti a riordinare il sistema degli ammortizzatori sociali, il *Disegno di legge recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* prevede per il finanziamento delle misure un'aliquota aggiuntiva dell' 1,4% per i lavoratori non a tempo indeterminato. Con riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato, il disegno di legge prevede che l'aliquota contributiva aggiuntiva dell'1,4% sia compensata da una riduzione di pari importo dell'aliquota del 4% di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003.

All'art. 29, comma 14, del disegno di legge si afferma, sebbene già le prime interpretazioni del progetto di riforma non riportassero dubbi sul punto, che la riduzione riguarda esclusivamente l'aliquota contributiva di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 (che a partire dal primo gennaio 2013 sarà ridotta al 2,6%) e dunque solo i lavoratori somministrati a tempo determinato.

Prima di introdurre qualche riflessione sull'importanza e sulle possibili motivazioni di questa scelta, sembra opportuno ricordare le origini ed il

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

significato del contributo del 4% per la formazione imposto dal Legislatore alle agenzie di somministrazione. In primo luogo, occorre specificare che il Legislatore impone alle agenzie (d'ora in avanti Apl) il versamento di un contributo pari al 4% delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali, tanto in riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato, quanto in riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato, da destinare al fondo bilaterale per la formazione dei lavoratori somministrati, FormaTemp.
In realtà, fino al gennaio 2011, i fondi per la formazione dei lavoratori somministrati erano due, FormaTemp (per i somministrati a tempo determinato) ed Ebiref (per i somministrati a tempo indeterminato): l'esigua entità delle risorse e del volume di attività di quest'ultimo, unite alla considerazione dell'opportunità di riunire in un unico sistema di tutele le due forme di somministrazione, hanno condotto alla fusione di Ebiref in FormaTemp. L'impiego delle risorse rimane, tuttavia, differenziato nei due diversi casi di somministrazione: le risorse versate dalle Apl confluiscono, cioè, in "conti" separati e sono utilizzate per interventi in parte differenti. Nel caso dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato, tolte le spese di gestione del Fondo, le risorse sono utilizzate quasi esclusivamente per interventi formativi gestiti direttamente dalle agenzie, con una precisa redistribuzione delle risorse disponibili per la formazione tra differenti tipologie: formazione di base 10%; formazione professionale 84%; formazione *on the job* 6%.
Nel caso dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato, invece, le risorse derivanti dal contributo del 4%, tolte le spese di gestione, sono così suddivise: il 2,5% è destinato al *fondo di solidarietà per il sostegno al reddito*; il 7,5% alle politiche attive; il 2,5% ad iniziative volte verificare l'utilizzo della somministrazione anche come strumento di emersione del lavoro nero; il 2,5% ad iniziative per l'inserimento di soggetti svantaggiati; il restante 85% è destinato a formazione ed integrazione del reddito. È evidente la differenza nell'impianto e nelle finalità dei due canali di finanziamento: il primo esclusivamente finalizzato alla formazione, il secondo ad un modello diverso di tutela, che integra formazione e sostegno al reddito, destinando una quota, seppur esigua, delle risorse ad interventi di interesse generale.
Il Legislatore ha, quindi, immaginato differenti modelli di sostegno per i somministrati a tempo indeterminato e per i somministrati a tempo determinato: per questi ultimi la formazione è definita come forma di

@ 2012 ADAPT University Press

tutela particolarmente efficace, poiché funzionale all'adeguamento delle loro competenze alle richieste delle agenzie e delle imprese utilizzatrici e dunque a promuovere la continuità delle occasioni di impiego, da un lato; dall'altro, perché potenzialmente in grado di favorire la costruzione di percorsi lavorativi coerenti, attraverso la ricomposizione del *puzzle* delle esperienze lavorative, dunque anche di proteggere dal disordine lavorativo. La formazione dunque, non isolata, ma inserita in un sistema più ampio di tutele come il sostegno al reddito (fino ad ora nella forma dell'*una tantum*) ed il *mini welfare* offerto dall'ente bilaterale Ebitemp, viene definita, in sintonia con gli sviluppi della letteratura sui nuovi modelli di regolazione dei mercati del lavoro e con le indicazioni delle istituzioni europee, come un elemento cruciale di un nuovo sistema di protezione, che alla sicurezza del posto di lavoro e della continuità del reddito sostituisce la garanzia *dell'occupabilità*.

Proprio questa grande fiducia nel ruolo centrale che la formazione può giocare nel tutelare i lavoratori in somministrazione a tempo determinato è alla base dall'ingente quantità di risorse ad essa destinate dal Legislatore: l'obbligo contributivo del 4% per la formazione imposto alle Apl dal Legislatore è di molto superiore al contributo richiesto alle imprese di altri settori che aderiscono ai Fondi Interprofessionali per la formazione continua (lo 0,3% della retribuzione), ma è di gran lunga superiore anche rispetto a quello imposto o richiesto alle Apl negli altri paesi europei in cui sono stati creati sistemi di finanziamento della formazione simili.

L'intervento della Riforma, riducendo questo contributo al 2,6% per destinare l'1,4% della retribuzione imponibile al finanziamento del sistema di ammortizzatori sociali, porterebbe dunque alla "normalizzazione" di una tutela che potremmo definire eccezionale, senza dubbio unica nel panorama europeo. Dai primi commenti finora emersi, emerge una contrarietà diffusa rispetto ad un intervento che sembra regredire rispetto ai livelli di tutela finora raggiunti, della cui eccezionalità in effetti si è parlato in termini estremamente positivi negli anni passati, sottolineando il livello di avanzamento della disciplina italiana rispetto a quella di altri paesi.

La scelta può, tuttavia, essere interpretata in due modi: si può ipotizzare che la Riforma abbia semplicemente sottovalutato l'importanza della formazione per questi lavoratori, ritenendo non grave o legittimo deviare buona parte delle risorse per la formazione sul finanziamento degli

ammortizzatori sociali; oppure si può pensare che la Riforma abbia volutamente ridimensionato le risorse per la formazione considerando non adeguato, o non sufficiente, il modello di protezione prima descritto, basato sulla garanzia dell'*occupabilità*.

Nel primo caso, come suggerito da alcuni interpreti, si dovrebbe ipotizzare una sottovalutazione dell'importanza della formazione da parte del Legislatore della Riforma, che avrebbe considerato questo spostamento di risorse "a costo zero": questa interpretazione sarebbe del resto sostenuta da alcuni precedenti, se si considera che il nostro Paese è tra i pochi, in Europa, che ha affrontato la crisi occupazionale degli ultimi anni trasferendo risorse dalla formazione agli ammortizzatori sociali.

Nel secondo caso, si dovrebbe pensare ad un intenzionale mutamento di paradigma, con cui il Legislatore della Riforma intende prendere le distanze dai nuovi modelli di regolazione cui abbiamo accennato, che tanta fiducia avevano riposto nella possibilità di creare nuove tutele per i lavoratori flessibili, incentrate soprattutto sull'incremento delle dotazioni individuali di capitale umano. Questo tipo di considerazione, tuttavia, avrebbe dovuto probabilmente riposare su una verifica del funzionamento del sistema di protezione creato per i lavoratori in somministrazione fin dalla legge n. 196/1997 e dunque su una verifica dei risultati della formazione finanziata attraverso il canale FormaTemp, che come ampiamente argomentato in altre sedi, non è allo stato attuale possibile, considerata l'assenza di dati di monitoraggio e valutazione degli interventi formativi.

Sarà proprio questa scarsa attenzione ai risultati della formazione ad aver convinto il Legislatore ad attingere dalle casse dal Fondo senza troppe esitazioni?

@ 2012 ADAPT University Press

Primo accordo integrativo per i lavoratori in somministrazione

di Silvia Degl'Innocenti

A differenza di quanto Cgil, Cisl e Uil avevano auspicato nel documento unitario del 12 gennaio 2012 presentato al Governo in cui si sottolineava anche l'importanza di valorizzare il ruolo della somministrazione e delle agenzie per il lavoro, la recente riforma ha scelto di far passare lo strumento della somministrazione quasi in "sordina" inserendolo solamente in alcuni capitoli riconducibili al lavoro a tempo determinato.
Questa scelta se da un lato non ha creato un danno al settore, sicuramente non lo ha valorizzato come ci si aspettava.
Tutto quello che nell'ambito della somministrazione sindacati e agenzie hanno costruito in questi anni, dalle tutele alla bilateralità di settore, poteva e può essere ricondotto alla tanto citata "Buona Flessibilità".

Proprio in quest'ottica il 4 luglio 2012, Felsa-Cisl, Nidil-Cgil, Uiltemp insieme all'agenzia per il lavoro InJob S.p.A. hanno siglato il primo accordo integrativo per i lavoratori assunti con contratto di somministrazione.

Diversi sono i punti qualificanti ed innovativi dell'intesa.
Di particolare importanza è il rafforzamento della Bilateralità di settore (Ebi.temp, Forma.temp e Fon.temp) con l'impegno, da parte di InJob

* Segreteria Felsa-Cisl.

@ 2012 ADAPT University Press

S.p.A., di provvedere all'adesione generalizzata alla previdenza complementare di settore per i dipendenti assunti con contratto di somministrazione a tempo indeterminato e a tempo determinato al raggiungimento dei tre mesi di anzianità lavorativa.
Questa novità, che non esclude la scelta del singolo di aderire o meno al fondo previdenziale attraverso il versamento del suo TRF che rimane sempre una scelta libera e volontaria, è importante per il rilancio della previdenza completare, soprattutto in un ambito in cui la discontinuità lavorativa è la normalità.

L'adesione generalizzata per via contrattuale consente al fondo pensione di attivare una posizione previdenziale con il solo contributo del datore di lavoro a beneficio dei lavoratori interessati. Inoltre i lavoratori saranno puntualmente informati circa le prospettive della propria copertura pensionistica futura e le opportunità offerte dalla partecipazione al fondo pensione, anche al fine di incentivare l'ulteriore conferimento del TFR e del contributo a proprio carico. In base al contratto collettivo dei lavoratori in somministrazione, peraltro, il contributo a carico del datore di lavoro viene coperto tramite gli stanziamenti effettuati dalla bilateralità di settore.

Sempre nell'ambito della previdenza per i lavoratori che aderiscono con il proprio TFR, InJob S.p.A. conferisce un contributo aggiuntivo di una tantum pari a 100/00 euro.

Oltre a questo l'intesa garantisce per i lavoratori a tempo indeterminato il riconoscimento di un premio pari a 500/00 euro annuali per i lavoratori che, in forza a marzo del 2013, hanno maturato un anzianità di 12 mesi presso Apl.
Il premio spetta, in misura riproporzionata, anche ai lavoratori che sono oggetto di trasformazione da tempo determinato a indeterminato.

Questa intesa conferma il cambio di veste che le agenzie per il lavoro, anche grazie al ruolo della contrattazione, hanno attivato diventando sempre più dei veri e propri datori di lavoro e non dei semplici fruitori/fornitori di lavoro.

@ 2012 ADAPT University Press

Infatti l'accordo si sviluppa anche attraverso il riconoscimento di servizi mirati alla persona che potrà accedere ad una serie di convenzioni.

Particolarmente interessate risulta il capitolo della consulenza professionale, dove InJob S.p.A. mette nero su bianco l'impegno a svolgere tutta una serie di attività legate all'occupabilità del lavoratore, alla sua crescita professionale, all'aggiornamento del curricula e all'orientamento professionale, rafforzando l'accompagnamento del lavoratore una volta terminata la missione attraverso un supporto specifico.

Questo punto è in continuità anche con quanto previsto dell'ultimo Ccnldi settore che ha costruito delle prestazioni, legate alla bilateralità, che accompagnano il lavoratore somministrato anche dopo la fine della missione.

Il settore della somministrazione ha nel tempo scelto di tutelare il lavoratore durante il suo percorso lavorativo e non "soltanto" durante il periodo di lavoro.
Dalla formazione alla previdenza completare, passando dalle prestazioni, chi oggi ha un lavoro con somministrazione di almeno 30 gg, anche una volta terminata la missione, può usufruire di quanto la bilateralità ha saputo costruire.

Proprio per questo non si capisce perche la recente riforma del mercato del lavoro abbia deciso di mettere sullo stesso piano somministrazione e tempo determinato, non valorizzando la somministrazione per quella che è: una flessibilità tutelata e più costosa.

Questo accordo ne è una dimostrazione, infatti oltre ad essere il primo nel settore, è un accordo complessivo che oltre a toccare temi vicini alle persone evidenzia il nuovo ruolo e la nuova presa di responsabilità delle agenzie per il lavoro.

Tutto questo non può che essere l'inizio di quanto le parti andranno a regolamentare nel nuovo Ccnl di settore che vedrà impegnati sindacati e associazioni datoriali entro la fine del 2012.

Somministrazione di apprendisti con limiti

di Michele Tiraboschi

Con l'intesa "di massima" del 14 marzo 2012, Assolavoro, Felsa-Cisl e Uil-Temp hanno rilanciato con forza l'idea, di per sé condivisibile, della somministrazione in apprendistato. Del resto, già all'indomani della recente riforma dell'apprendistato, era stato sostenuto il venir meno di qualsiasi incertezza in merito alla possibilità di assumere in apprendistato nell'ambito di una somministrazione di lavoro. La bontà della idea non trova tuttavia pieno sostegno a livello di legislazione vigente, e merita dunque qualche precisazione, posto che il d.lgs. 167/2011 circoscrive detta possibilità al solo *staff leasing* e cioè alla somministrazione a tempo indeterminato.

In fase di stesura del Testo Unico si era invero discusso di una simile opportunità volta a esaltare la dimensione di *placement* dell'apprendistato e cioè la funzione a esso connaturale di avvicinare, sul terreno delle competenze e dei fabbisogni professionali, domanda e offerta di lavoro. In una delle prime bozze si era addirittura ipotizzata la somministrazione di giovani apprendisti a prescindere dalla sussistenza di una causale oggettiva. Ma questa strada fu presto abbandonata per la diffidenza non solo delle Regioni e di parte del sindacato, ma persino di alcune associazioni datoriali che vedevano come inappropriata la sovrapposizione tra i due strumenti.

L'intesa finale raggiunta tra Governo e parti sociali e poi ratificata dalla conferenza Stato-Regioni ha drasticamente escluso la possibilità di

* Direttore Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

assumere in apprendistato nell'ambito di una somministrazione a termine. Tale ipotesi non solo non è espressamente richiamata dal Legislatore, ma risulta inequivocabilmente esclusa dalla lettura dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. 167/2011 in materia di limiti numerici alla assunzione di apprendisti. Il comma 3 chiarisce infatti che "il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato, direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione di lavoro ai sensi dell'art. 20, comma 3, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso". Il richiamo testuale al comma 3 dell'art. 20 del d.lgs. 276/2003 in materia di *staff leasing* rende evidente la non utilizzabilità dello schema dell'apprendistato per le ipotesi di somministrazione a tempo determinato di cui al successivo comma 4 dell'art. 20. Ciò a maggior ragione se si considera che il comma 4 dell'art. 20 era invece espressamente richiamato nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2011. Tuttavia, nel corso delle trattative che hanno portato Governo, Regioni e parti sociali alla condivisione del testo definitivo si è giunti alla esclusione della possibilità di somministrare lavoratori assunti in apprendistato per missioni di durata temporanea. Un conto, infatti, è il contratto commerciale di somministrazione. Altra cosa, invece, il contratto tra lavoratore e agenzia la cui durata a tempo indeterminato (resa ora strutturale, per l'apprendistato, dall'art. 1 del d.lgs. 167/2011) non è di per sé sufficiente a legittimare una somministrazione in apprendistato. Il punto andrebbe pertanto chiarito nella stesura della intesa finale tra Assolavoro, Felsea-Cisl e Uil-Temp, in modo da evitare una possibile fonte di contenzioso che sarebbe dannosa tanto per il rilancio dell'apprendistato che per il settore della somministrazione. Ben si comprende, al riguardo, la cautela manifestata dalla Nidil-Cgil che non ha sottoscritto l'accordo in ragione della possibilità, prevista dalla intesa del 14 marzo, di inviare i lavoratori assunti in apprendistato presso più utilizzatori. Circostanza questa contraria alle legge proprio in ragione del fatto che la somministrazione di lavoratori assunti in apprendistato è possibile unicamente nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato con un unico utilizzatore.

Le novità sulla somministrazione di lavoro

di Silvia Spattini

Con il decreto legislativo 2 marzo 2012 n. 24, il Governo ha apportato alcune modifiche alla normativa in materia di somministrazione, a seguito del riesame di divieti e restrizioni, come richiesto dall'articolo 4 della direttiva 2008/104/CE, relativa al lavoro tramite agenzia. All'articolo 1, viene innanzitutto specificato che gli interventi in oggetto non riguardano le norme in materia di ottenimento dell'autorizzazione e dell'iscrizione delle agenzie per il lavoro all'Albo informatico, mentre il Governo ritiene di ribadire che i contratti collettivi nazionali, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro possono applicare o introdurre disposizioni più favorevoli per i lavoratori di quelle previste dal decreto. Le novità maggiormente rilevanti riguardano indubbiamente **la deroga alle causali di ricorso alla somministrazione a tempo determinato**, di cui al comma 4 dell'articolo 20 del d.lgs. n. 276/2003. Il nuovo decreto legislativo ha, infatti, introdotto i commi 5-ter e 5-quater al medesimo articolo, stabilendo una deroga alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, normalmente necessarie per la validità di un contratto di somministrazione a tempo determinato. **La deroga** ha, per un verso, l'intento di utilizzare la somministrazione come strumento di **reinserimento dei lavoratori disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro**. Infatti, accanto alla possibilità, già prevista, di assumere in deroga alle causali summenzionate i lavoratori in mobilità

* Senior Research Fellow e Direttore di ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

(comma 5-bis), è ora concessa la acausalità anche per la somministrazione di: a) soggetti disoccupati percettori dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali
o ridotti, da almeno sei mesi; b) soggetti percettori di ammortizzatori sociali, anche in deroga, da almeno sei mesi; c) lavoratori definiti "svantaggiati" o "molto svantaggiati" ai sensi dei numeri 18) e 19) dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008 (la cui precisa individuazione è demandata a un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro 90 giorni dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 24 del 2012). In realtà, la deroga alle ragioni di ricorso alla somministrazione a tempo determinato è potenzialmente molto più ampia e non limitata alla promozione dell'inserimento di percettori di trattamenti di sostegno al reddito. Infatti, la novella, introducendo il comma 5-quater all'articolo 20 del d.lgs. n. 276/2003, concede **alla autonomia collettiva la possibilità di deroga** a dette causali, consentendo ai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro applicabili aglis utilizzatori di individuare ulteriori ipotesi di ricordo "incondizionato" alla somministrazione a tempo determinato. Il nuovo decreto legislativo ha, poi, l'obiettivo di **rafforzare alcune tutele** previste per i lavoratori tramite agenzia alle quali la direttiva presta particolare attenzione. In questa ottica, viene modificato il comma 1, dell'articolo 23 ampliando il principio di **parità di trattamento**, per cui il diritto a un *trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore* viene sostituito dal *diritto a condizioni di base di lavoro e d'occupazione complessivamente non inferiori* a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte.
La direttiva europea (art. 6) intende poi garantire il **diritto all'informazione sui posti vacanti** nell'impresa utilizzatrice con l'obiettivo di favorire l'accesso all'occupazione permanente. In considerazione di tale principio, è stato perciò aggiunto all'articolo 23 del d.lgs. n. 276/2003 il comma 7-bis, che appunto esplicita il diritto dei lavoratori in somministrazione ad essere informati dall'utilizzatore dei posti vacanti nell'impresa. Tale obbligo viene assolto anche mediante un avviso generale affisso all'interno dei locali dell'utilizzatore. Con lo scopo di rendere effettive tali tutele, la novella ha introdotto specifiche **sanzioni.** Il comma 3-bis all'articolo 18 del d.lgs. n. 276/2003 punisce, ora, con la

sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250 a euro 1.250: la mancata applicazione delle condizioni di base di lavoro e d'occupazione complessivamente non inferiore a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte; la mancata possibilità per i lavoratori in somministratore di fruire di tutti i servizi sociali e assistenziali di cui godono i dipendenti dell'utilizzatore addetti alla stessa unità produttiva; la mancata informazione da parte dell'utilizzatore nei confronti dei lavoratori somministrati circa i posti vacanti; la mancata comunicazione alle rappresentanze sindacale (unitaria, aziendali o associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) dei motivi di ricorso alla somministrazione. Come rafforzamento del già previsto **divieto**, sanzionato, **di esigere o di percepire compensi** dai lavoratori per la loro assunzione da parte delle agenzie di somministrazione (comma 4), l'introduzione del comma 4-bis all'articolo 18 del d.lgs. n. 276/2003 prevede la punizione con la sanzione penale prevista dal comma 4 (pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno o dell'ammenda da Euro 2.500 a Euro 6.000) anche per chi esige o percepisce compensi in cambio di un'assunzione presso un utilizzatore (a seguito o non di una missione presso il medesimo). La sanzione è ulteriormente inasprita dall'aggiunta della cancellazione dall'albo delle agenzie. Mentre viene ribadito il divieto di percepire compensi dal lavoratore, è invece esplicitata, in linea con la direttiva europea (art. 6), la facoltà per il somministratore di richiedere all'utilizzatore un compenso, che deve essere ragionevole, per i servizi resi in relazione alla missione, all'impiego e alla formazione del lavoratore, anche con riferimento all'assunzione del lavoratore da parte dell'utilizzatore al termine della missione. Continuando la lettura del d.lgs. n. 24 del 2012, emerge come il Governo abbia sentito la necessità di precisare (con l'introduzione del comma 3-bis all'articolo 22 del d.lgs. n. 276/2003), benché fosse anche in precedenza pacifico, che le assunzioni a tempo indeterminato e a tempo determinato di lavoratori destinati alla somministrazione, possono essere effettuate anche a **tempo parziale**, sottolineando che trova applicazione, per quanto compatibile, il d.lgs. n. 61/2000. Infine, alcune modifiche apportate al d.lgs. 276/2003 non sono altro che interventi linguistici che tuttavia non sembrano variare la sostanza della norma. Poiché la direttiva europea definisce il concetto di "missione", che non era stata utilizzata nel d.lgs. n. 276/2003, benché concetto diffuso nella

@ 2012 ADAPT University Press

pratica, il Governo ha voluto adeguarsi alla direttiva, introducendo innanzitutto la definizione di "missione" tra le definizione contenuto nell'articolo 2, comma 1, riprendendola direttamente dalla direttiva stessa. Conseguentemente, una serie di modifiche consistono nella sostituzione dell'espressione "somministrazione" (art. 20, comma 2) o "attività lavorativa presso l'utilizzatore" (art. 21, comma 3) con il termine "missione". Nell'ambito dell'articolo 2, comma 1, viene, inoltre, sostituita alla definizione di "somministrazione di lavoro" quella di "contratto di somministrazione di lavoro": il contratto avente ad oggetto la fornitura professionale di manodopera, a tempo indeterminato o a termine, ai sensi dell'articolo 20.È inoltre aggiunta la definizione di "condizioni di base di lavoro e d'occupazione", consistente nel trattamento economico, normativo e occupazionale previsto da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, da contratti collettivi o da altre disposizioni vincolanti di portata generale in vigore presso un utilizzatore di cui all'articolo 20, comma 1, comprese quelle relative a: 1) orario di lavoro, ore di lavoro straordinario, pause, periodi di riposo, lavoro notturno, ferie e giorni festivi; 2) retribuzione; 3) protezione delle donne in stato di gravidanza e in periodo di allattamento, nonché' la protezione di bambini e giovani; la parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Prefazione al volume "Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali"

di Franco Liso

Accingendomi a presentare questo interessante volume mi vengono alla mente dei flash back che voglio velocemente riportare nella loro successione perché credo che possano essere utili a fotografare – esonerandomi quindi da complessi percorsi argomentativi – aspetti che possono essere considerati emblematici della materia in esso trattata.
Nel 1995 partecipai ad un convegno che si tenne a Novara, invitato da Pierantonio Varesi. In quel Convegno venne fuori, tra l'altro, l'esperienza di una società (Promolavoro) che era stata costituita dalla camera di commercio, dal comune e dalle parti sociali al fine di curare la promozione della ricollocazione dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, cura che evidentemente le strutture deputate non erano in condizione di esercitare. La meritoria attività di quella società era stata paralizzata da una diffida, intimata con solerzia burocratica che avrebbe meritato ben altre direzioni: Promolavoro non poteva svolgere quell'attività perché essa costituiva oggetto di monopolio da parte di quelle che allora erano chiamate sezioni circoscrizionali.
Alla situazione si cercò di porre rimedio inserendo in un decreto legge una disposizione con la quale – in attesa della riforma dei servizi all'impiego – si conferiva agli uffici territoriali del Ministero la possibilità di stipulare, con organismi a partecipazione pubblica o espressione delle

* Ordinario di Diritto del lavoro, Università Sapienza di Roma.

@ 2012 ADAPT University Press

parti sociali, convenzioni per lo svolgimento di attività che rientravano nella competenza dei predetti uffici (Marocco ne parla a p. 52). Un chiaro invito perché questi ultimi si aprissero all'esterno e intrecciassero una rete di relazioni.

Il decreto, non convertito in legge, venne reiterato, ma senza quella disposizione. Se essa non venne riproposta dal Governo, non fu per la ragione che fosse venuta meno la convinzione in ordine alla sua bontà (ed infatti, pur nella sua breve esistenza, qualche buon frutto lo diede), bensì per il motivo che, nel corso dei lavori parlamentari, quella sinistra che Giugni chiamava "benaltrista" – intrisa di ideologia e del tutto aliena da atteggiamenti pragmatici – l'aveva cassata, evidentemente leggendola come un attentato al ruolo della mano pubblica. Quella disposizione non venne riproposta, quindi, solo per il rispetto di quella prassi che prevedeva non dovessero essere toccate le parti del decreto sulle quali le commissioni parlamentari – nei lavori per la conversione – avessero avuto già modo di apportare correzioni o arricchimenti (quella prassi finiva per arricchire il contenuto del decreto legge reiterato, facendone il veicolo anche della volontà parlamentare). Vale la pena incidentalmente far qui presente che quanto ora ricordato non vuole essere una testimonianza a favore della tesi, abbastanza diffusa, secondo la quale, se i privati sono riusciti ad entrare nel nostro sistema, lo si deve esclusivamente alla famosa sentenza Job Centre della Corte di giustizia. Marocco giustamente richiama come fossero già presenti corpose tracce dell'orientamento a favore di quell'ingresso (vedi nota 19 a p. 46).

Sempre in quel periodo (mi riferisco al periodo del Governo Dini) grande impegno venne profuso nella redazione di un disegno di legge che mirava ad affidare la gestione della funzione di incontro tra domanda ed offerta di lavoro ad un ente nazionale, a gestione tripartita (mano pubblica – Ministero e Regioni – e parti sociali) ed articolato in strutture regionali. Si pensava che in questo modo si sarebbe potuta intraprendere la strada della costruzione di un moderno sistema, capace di realizzare il massimo di sinergie professionali (mettendo a frutto, a beneficio di tutto il Paese – le poche esperienze positive esistenti) ed il massimo di decentramento, per consentire una gestione che avesse piena aderenza alle esigenze del territorio (le strutture territoriali sarebbero state presiedute

dall'assessore regionale competente ed anche esse gestite in forma tripartita). Il responsabile del coordinamento delle Regioni bocciò subito

questo disegno. Le regioni miravano a prendersi tutto e – come sappiamo – furono accontentate qualche anno dopo, dal governo successivo, con il forte decentramento amministrativo realizzato da Bassanini. In un convegno di carattere non accademico che si tenne a Venezia l'unico a parlare appassionatamente a favore del disegno governativo fu Mario Napoli, che segnalò come esso mirasse a seguire il modello esistente in Paesi con maggiore tradizione nel campo.

In quel tempo ebbi un colloquio con un lobbista di una multinazionale del lavoro interinale. Mi colpì quello che mi disse dei frequenti contatti che aveva con le imprese per illustrare ad esse i benefici di quella forma di lavoro. Gli capitava spesso di percepire come l'imprenditore non capisse la ragione per la quale avrebbe dovuto delegare ad altri il compito del reperimento della manodopera. In altri termini, per essere espliciti, l'assunzione era concepita dall'imprenditore come una forma di esercizio di un potere che tornava utile per la gestione di reti clientelari.

Qualche anno dopo mi capitò di organizzare per i collocatori di Napoli un'azione formativa. In quel contesto invitai una funzionaria del sistema svedese perché ci illustrasse come andavano le cose nel suo Paese. Lei proiettò le sue slides, nelle quali in successione apparvero uffici spaziosi, lindi e luminosi, tavoli per colloqui tra lavoratori e addetti all'ufficio, computer, ecc. Cominciò poi ad illustrare qual'era il rapporto che l'ufficio aveva con il lavoratore in cerca di occupazione. Parlò di un accordo che l'ufficio raggiungeva con quest'ultimo in ordine alla sua possibile collocazione, dei percorsi alternativi che a tal fine gli venivano prospettati e dei relativi presumibili tempi di attesa che ciascuno di quei percorsi avrebbe comportato per l' inserimento lavorativo. Disse che vivevano come una sconfitta il non riuscire a procurare alle aziende il personale di cui esse avevano bisogno per sviluppare la propria attività, cosa che avrebbe avuto a sua volta ricadute positive sul versante dei livelli occupazionali.

Si può ben immaginare quale fu la reazione dei funzionari napoletani. La dose che avevo somministrato era stata troppo forte. La realtà dei partecipanti al corso era lontana mille miglia, dal punto vista logistico e, quel che più conta, dal punto di vista del sistema. La loro realtà era tutt'altro che quella di un servizio reso anche alle aziende. Essi avevano contatto con i lavoratori attraverso il vetro blindato, a protezione di liste che fissavano una graduatoria in vista della candidatura a qualche eventuale beneficio (prevalentemente assistenziale o di qualche

@ 2012 ADAPT University Press

avviamento al pubblico impiego nelle basse qualifiche) e che erano essenzialmente deputate a certificare il loro stato di bisogno, soprattutto in funzione della anzianità della loro disoccupazione. Ragione per la quale era costume diffuso che ci si iscrivesse al collocamento sin dal periodo scolastico.

Si potrebbe continuare con i ricordi, ma questi sono già sufficienti a far comprendere alcune delle ragioni che contribuiscono a giustificare il nostro grave ritardo nella materia dei servizi all'impiego. Le resistenze, troppo a lungo durate, ad abbandonare la cultura del collocamento burocratico, distributivo ed assistenziale, e nel contrastare pregiudizialmente l'ingresso di operatori privati professionali presenti in una parte influente della sinistra (politica e sindacale); un ceto imprenditoriale mediamente non in grado di stimolare lo sviluppo di una cultura dei servizi all'impiego, perché generalmente alieno dal pretenderli ed interessato piuttosto alla rimozione di impacci; una miope "voracità" delle Regioni che non ha agevolato il formarsi di una capacità di regia a livello nazionale ed ha rafforzato la realtà a macchia di leopardo del nostro Paese, rendendola irreversibile.

Su tutta questa materia interviene il lavoro di Marocco che focalizza un profilo particolare e poco indagato della disciplina dei servizi all'impiego, quello dell'accreditamento, cioè dello strumento che la Regione deve utilizzare ove voglia organizzare il sistema di offerta dei servizi pubblici all'impiego con il contributo di altri soggetti, come è negli auspici del legislatore nazionale, ma anche negli indirizzi di policy dell'OIL e dell'Unione europea, che vedono in quella cooperazione una via per promuovere l'efficienza e l'efficacia del servizio pubblico.

L'istituto è disciplinato da una disposizione cornice del decreto legislativo n. 276/2003, per certi aspetti criptica e malferma. Lui riesce a svelarcene i contenuti, anche perché la analizza alla luce dell'esperienza di settori nei quali l'istituto ha già avuto un collaudo. Segnala, infatti, come anche in materia di servizi per l'impiego si sta producendo un' evoluzione normativa paragonabile a quella che si è da lungo tempo prodotta in altri settori dei servizi alla persona, ove l'istituto è stato introdotto per disciplinare l'accesso dei soggetti privati alla gestione dei predetti servizi.

L'analisi si estende, come era doveroso, anche alla normativa regionale, alla quale spetta il compito di dettare la disciplina operativa. Colpisce come a tanti anni di distanza dal decreto legislativo non siano molte le

regioni che hanno provveduto a normare e come non tutte quelle che hanno provveduto hanno poi dato concreta attuazione alla disciplina. Le Regioni, dunque, stentano ad attuare l'istituto. I modelli operativi adottati divergono sensibilmente. Da una parte si riscontrano sistemi di offerta dei servizi per l'impiego ancorati alla prevalenza di forme di organizzazione pubblicistica dell'erogazione del servizio, dall'altra il modello della Lombardia, in cui il sistema è per la gran parte direttamente affidato al mercato ed ad una programmata ritrazione dell'attore pubblico.
Giustamente Marocco esprime riserve sul sistema della Lombardia rilevando come esso – rimettendo tutto alla competizione e riducendo enormemente nei fatti la presenza dell'attore pubblico (aggravata dall' inesistenza del sistema di valutazione sulle performances degli operatori, sebbene previsto dalla legge regionale) – costituisca un unicum nel panorama internazionale e si ponga in controtendenza anche rispetto ai principi – affermati internazionalmente e condivisi anche dalla riforma Biagi – di "coesistenza attiva" e quindi di cooperazione e complementarietà tra tutti gli attori. Parimenti condivisibile è la critica che egli rivolge alla pretesa di leggere il sistema lombardo come genuina applicazione del principio di sussidiarietà, inteso come principio che debba portare ad un arretramento della mano pubblica. Al fondo, questa posizione è intrisa di un'ideologia che sembra decisamente speculare a quella dei benaltristi prima richiamati.

@ 2012 ADAPT University Press

Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: stato dell'arte e prospettive

di Silvia Spattini

Alquanto limitata è l'effettività dei servizi pubblici e privati per l'impiego nell'intermediare lavoratori. I dati dell'indagine Isfol PLUS 2010 (tabella 1) evidenziano come solo 3,4% dei lavoratori intervistati ha trovato lavoro attraverso i centri per l'impiego, il 2,4% grazie alle agenzie di somministrazione e lo 0,9% mediante le agenzie di ricerca e selezione.
I dati mostrano una scarsa efficacia dei canali formali nel realizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mentre prevalgono nettamente i canali informali, infatti la maggior parte degli occupati dichiarano di aver conseguito il loro attuale lavoro grazie alla rete amicale, parentale e di conoscenze, ben il 30,7%, oltre a un importante 17,7% che ha ottenuto il lavoro attraverso l'autocandidatura.

*Senior Research Fellow e Direttore di ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

Tabella 1 – Percentuale di occupati, canali che hanno dato l'attuale impiego

	Totale
Centri per impiego	3,4
Agenzie di lavoro interinale	2,4
Soc. ricerca e selezione personale	0,9
Scuole, Università e Istituti. di formazione	2,8
Sindacati e organizzazioni datoriali	0,5
Lettura di offerte sulla stampa	3,4
Attraverso ambiente lavorativo	7,5
Amici, parenti, conoscenti	**30,7**
Auto candidature	17,7
Concorsi pubblici	18,3
Avvio di una attività autonoma	12,4

Fonte: Isfol PLUS 2010

Questi dati sono indubbiamente il risultato del comportamento delle aziende che prima di tutto utilizzando per la ricerca di personale canali informali. Infatti, il 49,2% delle aziende ricerca e selezione lavoratori per conoscenza diretta e il 24,6% utilizzando la propria banca dati interna. Solo il 2,9% si rivolge ai Centri per l'impiego, il 2,7% alle agenzie di somministrazione e il 2,9% ad agenzie di ricerca e selezione, associazioni di categoria e ad internet.

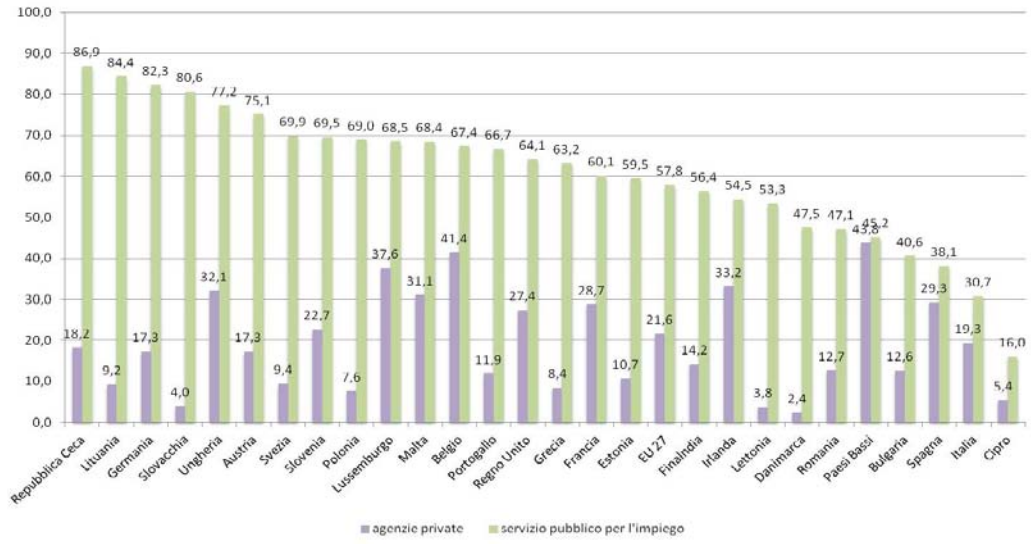
Le aziende preferiscono prima verificare la possibilità di assumere attraverso canali informali dal momento in cui questi sono poco o per nulla costosi. È tuttavia evidente la differenza di comportamenti al variare della dimensione aziendale. Come ci si potrebbe attendere, le aziende di più piccole dimensioni privilegiano la rete amicale, parentale e di conoscenze, mentre le aziende di più grandi dimensioni si affidano alle banche dati aziendali e in un buon numero di casi alle agenzie private.
Benché, in realtà, i Centri per l'impiego offrano i loro servizi gratuitamente, il numero di imprese, indipendentemente dalla dimensione, che si rivolgono ad essi è alquanto limitata. Tale circostanza pare doversi attribuire alla scarsa efficacia del servizio pubblico o quanto meno alla scarsa fiducia delle imprese in questo canale dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.
Il disquisire sul maggiore o minore utilizzo dei canali formali e informali non è fine a se stesso, poiché il ricorso alle diverse tipologie di strumenti

@ 2012 ADAPT University Press

dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro incide sull'efficienza del mercato del lavoro.
Il prevalente utilizzo di canali informali produce una scarsa trasparenza del mercato, come conseguenza di una ridotta circolazione delle informazioni su domanda e offerta di lavoro, comportando perciò una bassa qualità dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.
Per i lavoratori, la circostanza per la quale le reti amicali, parentali e di conoscenze costituiscono il principale canale di assunzione introduce un elemento di iniquità nel sistema, poiché i lavoratori che sono dotati di un limitato "capitale sociale", cioè scarsi contatti, hanno evidentemente minori opportunità di accesso al lavoro, risultando pertanto sfavoriti sul mercato del lavoro.

Interessante risulta, poi, la comparazione tra l'Italia e gli altri paesi europei.

Grafico 1 – Modalità di ricerca del lavoro in Europa



Fonte: Eurostat [lfsa_ugmsw]

Con particolare riferimento all'utilizzo dei servizi pubblici per l'impiego, è possibile notare (Grafico 1) come l'Italia si collochi al penultimo posto nella classifica relativa all'utilizzo dei centri per l'impiego come canale di ricerca di lavoro, con solo il 30,7% dei lavoratori che sceglie tale modalità.

Al netto del fatto che in molti ordinamenti permane l'obbligo per i disoccupati di iscrizione presso gli uffici pubblici per l'impiego, questi dati sembrano confermare come l'atteggiamento dei lavoratori sia influenzato dalla efficacia e dalla reputazione del servizio pubblico per l'impiego in ciascun paese. D'altra parte, anche in Italia i lavoratori che intendono richiedere il riconoscimento dello stato di disoccupazione devono presentarsi presso i centri per l'impiego, ciononostante il numero di coloro che si rivolgono al servizio pubblico è piuttosto limitato, in particolare in chiave comparata.

Se questo è lo stato dell'arte del ricorso ai servizi pubblici e privati per l'impiego, quali sono le prospettive?

Non si può pensare che tutti gli incontri tra domanda e offerta di lavoro avvengano attraverso canali formali. Tuttavia l'informalità, come detto, produce un effetto negativo sulla qualità dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e conseguentemente sull'efficienza del sistema.

La priorità è fare funzionare meglio il sistema di incontro fra domanda e offerta di lavoro, attivando in particolare i servizi pubblici e privati per l'impiego, con l'obiettivo di rendere maggiormente effettiva la trasparenza del mercato e l'equità nell'ingresso al lavoro.

Può verosimilmente contribuire alla realizzazione di questi obiettivi la collaborazione tra servizi pubblici e privati, anche attraverso l'istituto dell'accreditamento.

@ 2012 ADAPT University Press

Reddito minimo garantito e prestazioni sociali alternative in Europa

di Silvia Spattini

Il reddito minimo garantito assume caratteristiche molto disomogenee nei diversi paesi europei. Per questo motivo, il tentativo di comparare gli strumenti nazionali è alquanto complessa, richiedendo, infatti, l'analisi di dettaglio dei singoli profili inerenti i requisiti di accesso (nazionalità o residenza, età, risorse economiche disponibili, disponibilità ad un lavoro) e le modalità di determinazione dell'importo della prestazione, variabile in funzione della composizione del nucleo familiare. La difficoltà, in particolare, è ridurre la complessità ad indicatori semplici che valutino i diversi profili e li rendano comparabili. Per esempio, la valutazione della generosità basata sul valore assoluto dei redditi minimi nazionali può essere fuorviante, poiché non tiene conto del reddito medio della nazione e del costo della vita. Un modo semplice per tentare di confrontare le diverse misure nazionali e analizzare l'impatto del reddito minimo rispetto all'obiettivo di lotta alla povertà e prevenzione dell'esclusione sociale è confrontare l'importo del reddito minimo con la soglia di povertà calcolata per ogni paese (60% del reddito mediano, cioè centrale rispetto alla distribuzione dei redditi). Emergono dati interessanti. In alcuni paesi, (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania e Romania) l'importo del reddito minimo si aggira tra il 20% e il 30% delle rispettive soglie di povertà. Evidentemente importi molti bassi per avere successo nella lotta all'indigenza. Infatti, tranne l'Estonia, gli altri paesi hanno tra il 30% e il 40% di popolazione a rischio povertà (dati Eurostat 2010). Grecia e Italia, indicate come gli unici paesi privi di reddito minimo, hanno tassi del 28% e del 24%. È allora interessante analizzare la spesa sociale (Eurostat

* ADAPT Senior Research Fellow e Direttore di ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

2009, ultimi dati disponibili). Poiché l'Italia è priva di un reddito minimo garantito, come ci si può attendere la spesa sociale specifica per l'esclusione sociale (prestazioni volte a combattere la povertà e l'esclusione sociale non classificabili nelle altre voci di spesa) è molto inferiore alla media europea, infatti si colloca al 0,07% del PIL, contro una media europea al 0,4%. Ma se osserviamo la spesa sociale totale, è interessante notare come quella Italia segni un 29,8% del PIL, appena superiore alla media europea al 29,5%. Inoltre, come noto, essa si concentra nelle pensioni e nelle prestazioni ai superstiti. In percentuale di PIL, la spesa per pensioni è superiore del 30% alla media europea (14,4 contro 11), mentre la spesa per superstiti è superiore del 55% (2,6 contro 1,7). Se si osservano i dati della Grecia, che parimenti è priva di reddito minimo garantito, si riscontra tuttavia una spesa per l'esclusione sociale del 0,58%, superiore alla media europea (0,4%), caratterizzata in particolare da prestazioni in natura. Da queste poche elaborazioni e osservazioni, pare potersi affermare che l'esistenza del reddito minimo garantito non è di sé decisiva nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Pur dovendo ulteriormente ridurre le percentuali della popolazione a rischio di povertà, Grecia e Italia affrontano la questione attraverso interventi diversi rispetto al reddito minimo garantito, infatti la spesa sociale totale risulta comunque in linea, se non superiore (Italia) alla media europea. Simili osservazioni sono effettuabili anche per la Germania. Essa ha una spesa specifica per l'esclusione sociale (0,18%) del 55% inferiore alla media europea, pur avendo una percentuale di popolazione a rischio di povertà di 3,7 punti inferiori all'Europa a 27. Infatti, è possibile verificare che la spesa sociale totale è tra le più elevate (il quinto paese) corrispondente al 31,38% del PIL, dimostrando che sono altri strumenti (prestazioni per la famiglia e i figli, per la disabilità, per l'alloggio) e non tanto le prestazioni specifiche per l'esclusione sociale, peraltro di importo contenuto, su cui punta la Germania.

Spesa per l'esclusione sociale in % di PIL	
Paesi Membri	**2009**
EU27	0,41
Grecia	0,58
Italia	0,07

@ 2012 ADAPT University Press

Spesa sociale totale in % di PIL			
Paesi Membri	**2009**	**Paesi Membri**	**2009**
Danimarca	33,44	Spagna	25,04
Francia	33,06	Slovenia	24,26
Svezia	32,12	Ungheria	23,41
Olanda	31,60	Lussemburgo	23,11
Germania	31,38	Lituania	21,25
Austria	30,76	Cipro	20,93
Belgio	30,44	Repubblica Ceca	20,43
Finlandia	30,26	Malta	20,01
Italia	**29,82**	Polonia	19,71
EU27	**29,51**	Estonia	19,19
Regno Unito	29,20	Slovacchia	18,81
Grecia	**27,97**	Bulgaria	17,21
Irlanda	27,88	Romania	17,08
Portogallo	26,94	Lettonia	16,85

Pro e contro del reddito minimo. Oltre la teoria

di Silvia Spattini

L'annuncio della possibile introduzione del reddito minimo garantito ha creato grande interesse, ma anche confusione. È opportuno chiarire che si tratta di un sussidio sociale volto ad assicurare la sussistenza a ciascun individuo. È una prestazione assistenziale non collegata al lavoro, finanziata dalle tasse, da non confondere quindi con una indennità di disoccupazione, che presuppone la perdita di un lavoro ed è finanziata da contributi sociali.

È inoltre da distinguere dal salario minimo, consistente in una remunerazione minima, stabilita per legge, che deve essere riconosciuta a un lavoratore per la sua attività lavorativa.

L'accesso al reddito minimo garantito dipende dal possesso di alcuni requisiti: la cittadinanza o la residenza e l'indigenza (risorse economiche al di sotto di un certo limite). A questi si possono sommare altre condizioni. In un'ottica di attivazione dei beneficiari, viene tendenzialmente richiesta l'effettiva disponibilità ad accettare un lavoro oppure a svolgere attività utili alla comunità. In alternativa, esistono forme di reddito minimo garantito non condizionato, cioè del tutto assistenzialistiche, che non richiedono l'impegno del beneficiario ad accettare un eventuale lavoro.

Il principale rischio connesso al reddito minimo garantito è l'aumento della disoccupazione. Esso, infatti, innalza il salario di riserva, cioè la remunerazione per la quale i beneficiari sono disposti ad accettare un lavoro, oltre a disincentivare la ricerca di lavoro.

---

* Direttore di ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

Tale era la preoccupazione del Parlamento europeo, quando, nella risoluzione adottata in occasione dell'Anno (2010) europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, chiedeva alla Commissione di studiare l'impatto sul mercato del lavoro dell'introduzione di un reddito minimo garantito. Il Parlamento, infatti, sostiene l'adozione di questo strumento, ma contemporaneamente rileva la centralità del lavoro, quale prima tutela e protezione più efficace contro la povertà. Inoltre, ritiene che il reddito minimo garantito non debba essere un mero mezzo di assistenza agli indigenti, ma al contrario un supporto nel passaggio dall'esclusione sociale alla vita attiva.

Per comprendere cosa accade negli altri paesi europei, c'è chi tenta una comparazione, che tuttavia è assai ardua. Le misure sono, infatti, tra loro molto eterogenee e difficilmente confrontabili. Ci si limita spesso alla forma e non si considera la sostanza. Si rileva che solo Italia e Grecia sono prive di un reddito minimo garantito, ma non si evidenzia come in alcuni paesi (per esempio Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania e Romania) l'importo sia estremamente basso, intorno al 25% della soglia di povertà. Mentre, per esempio, in Danimarca, l'importo (€ 1.346) è superiore alla soglia di povertà nazionale.

In Italia, è stato sperimentato in passato il reddito minimo di inserimento (D. lgs. n. 237/1998). Pur dimostrando la sua validità nel combattere la povertà, ha evidenziato non poche criticità: dalla gestione amministrativa e organizzativa delle erogazioni, alla progettazione e realizzazione dei programmi di inserimento sociale e lavorativo, per non parlare degli elevati costi, che hanno bloccato i tentativi di molte regioni di reintrodurre questo strumento oppure determinato l'abrogazione delle relative legislazioni.

Benché siano condivisibili la lotta alla povertà e la promozione dell'inclusione sociale, l'Italia non sembra nelle condizioni di istituire un reddito minimo garantito. I forti vincoli di bilancio ne rendono impossibile la sostenibilità economica, oltre alla permanenza delle altre criticità. In particolare, l'incapacità del nostro sistema (e dei servizi per l'impiego) di vincolare il godimento di una prestazione sociale alla accettazione di un lavoro e di applicare le relative sanzioni.

Il sistema di welfare deve basarsi su prestazioni assicurative (indennità di disoccupazione e cassa integrazione), finanziate dai contributi sociali, piuttosto che prestazioni assistenzialistiche sussidiate dalla fiscalità generale. Chi è abile al lavoro deve essere supportato e accompagnato

nell'ingresso al mercato del lavoro da adeguati ed efficienti servizi per l'impiego.

Per fronteggiare l'indigenza e combattere la povertà devono essere individuati strumenti alternativi al reddito minimo garantito. Ad una tale misura indifferenziata e generica, paiono preferibili interventi calibrati sulle effettive esigenze contingenti delle persone, perciò interventi mirati e specifici, come possono essere le esenzioni dai costi dei servizi pubblici (per esempio scuole di infanzia, altri servizi di cura), aiuti economici specifici (copertura costi del riscaldamento, sostegno della spesa alimentare, all'acquisto di farmaci o parafarmaci), ecc. Misure che già esistono e che devono essere potenziate e sistematizzate.

@ 2012 ADAPT University Press

7.

BILATERALITÀ E BILATERALISMO

Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri

di Franco Liso

La risposta data dal legislatore alle esigenze di riforma degli ammortizzatori sociali nell'area della sospensione del lavoro (art. 3, l. n. 92/2012) lascia solo parzialmente soddisfatti.
Si è meritevolmente conseguito l'obiettivo di offrire a tutti i lavoratori una protezione, ma molti segnali lasciano supporre che il quadro si debba ritenere non definitivamente assestato (si pensi, ad esempio, al fatto che si è avvertita l'esigenza di prevedere ancora una volta una misura sperimentale ([1]), che recupera il modello contenuto nell'art. 19 del dl n. 185/2008, convertito con l. n. 2/2009; oppure si pensi ai problemi di

* Ordinario di Diritto del lavoro, Sapienza Università di Roma.

([1]) È quella prevista dal comma 17 «In via sperimentale per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 l'indennità di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge è riconosciuta ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 2, comma 4, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali di cui al comma 14, ovvero a carico dei fondi di solidarietà di cui al comma 4 del presente articolo. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate da computare in un biennio mobile. Il trattamento è riconosciuto nel limite delle risorse non superiore a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015; al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 24, comma 27, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

@ 2012 ADAPT University Press

costituzionalità che potranno derivare dal fatto che, a differenza di quanto avviene per la cassa integrazione ordinaria, non risultano necessariamente coperti i lavoratori delle imprese con meno di 16 dipendenti).

Come è noto, il legislatore doveva compiere una scelta per razionalizzare il quadro complesso e disordinato degli ammortizzatori in quest'area. Da un lato, vi era la prospettiva di una generalizzazione della disciplina della cassa integrazione, con una eventuale valorizzazione della bilateralità essenzialmente nella funzione dell'apprestamento di trattamenti integrativi rispetto a quelli del sistema pubblico (era la prospettiva tracciata nella legge delega, rimasta inattuata, del 2007) ([2]); dall'altro lato, vi era la possibile opzione di un affidamento alla bilateralità del compito di provvedere alla tutela. Era questo un modello già sperimentato in precedenza, dapprima nella forma di fondi bilaterali costituiti presso l'Inps (sulla base dell'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996) e successivamente, in aggiunta ad essa, nella forma prevista dall'art. 19 del dl n. 185/2008 prima richiamato.

Orbene, il legislatore ha percorso la strada che presentava minori difficoltà. Ha perseguito la "prospettiva di universalizzazione" (della quale parla nell'art. 1, comma 1) assicurando una tutela a tutti, ma non attraverso un sistema unitario. In sostanza ha scelto la strada che continua a far sopravvivere tutte le precedenti forme, ma in un quadro caratterizzato da maggiore organicità.

Continua a rimanere sostanzialmente immutata la disciplina della cassa integrazione guadagni. Anche nell'area ad essa esterna continuano a rimanere le precedenti forme di bilateralità, ma questa volta in una combinazione che comunque cerca di assicurare una tutela "universale". Si superano quindi i limiti che il precedente sistema presentava su questo versante, rappresentati, da un lato, dal fatto che la tutela si sarebbe apprestata solo se ci fosse stata un'iniziativa delle parti sociali e, dall'altro, che quest'iniziativa – tranne che nel caso inquadrato dal

([2]) L'art. 1, comma 29, l. n. 247/2007 alla lettera *d* poneva l'obiettivo della «progressiva estensione e armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con la previsione di modalità di regolazione diverse a seconda degli interventi da attuare …» e alla lettera *f* quello della «valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell' individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale».

comma 28 prima richiamato – non era in grado di interessare tutti i lavoratori dell'ambito di riferimento della bilateralità, in ragione dei limiti connessi al carattere privatistico nel quale essa si muove.
Questi limiti ora vengono superati. Si è lasciato alla bilateralità il compito di provvedere, nelle aree non coperte dalla cassa integrazione, all'apprestamento e alla gestione di una tutela a favore di tutti i lavoratori rientranti nei suoi ambiti di riferimento (quindi, anche dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro che non abbiano aderito al sistema della bilateralità); nello stesso tempo si è provveduto a supplire le eventuali assenze della bilateralità affidando ad un apposito fondo (chiamato "residuale", comma 19) il compito di supplire a queste assenze fornendo copertura a tutti gli ambiti che la bilateralità non dovesse occupare.
Si pone qui un primo problema. Abbiamo parlato di ambiti di riferimento della bilateralità. Come è noto, il campo di applicazione dei contratti collettivi – dei quali la bilateralità costituisce proiezione – è fissato dalle organizzazioni sindacali stipulanti e questo può dare luogo a situazioni di sovrapposizione di ambiti. Ad esempio, vi sono alcuni contratti del comparto artigiano che cominciano ad interessare esplicitamente anche piccole realtà produttive del settore industriale; ancora, si sa che il terziario è rappresentato sia da Confindustria che da Confcommercio. Su questo versante possono quindi porsi delicati problemi che l'autonomia delle parti sociali potrebbe non essere in grado di risolvere. In altri termini, nel nuovo sistema, che ambisce a porsi come universale, potrà porsi l'esigenza di una attività pubblicistica di demarcazione degli ambiti analoga a quella che si porrebbe ove si volesse dare attuazione alla seconda parte dell'art. 39 cost.

Il legislatore ha previsto che la bilateralità possa essere presente in due forme.
La prima (comma 4) costituisce la riproposizione del modello contemplato dalla legge del 1996 (il famoso comma 28 prima richiamato), che possiamo denominare di "bilateralità spuria". Esso, infatti, prevede un ruolo delle parti sociali essenzialmente limitato al concepimento del fondo ed alla definizione delle regole (peraltro nella cornice di svariati paletti posti dal legislatore); il parto del fondo e delle regole avviene poi solo attraverso un decreto del Ministro del lavoro. Egli fa nascere il fondo come una gestione dell'Inps e ne affida l'amministrazione ad un comitato amministratore composto in netta

@ 2012 ADAPT University Press

prevalenza da esperti designati dalle parti sociali, ma operante sotto stretto controllo dell'Inps e del Ministero.
La seconda forma (comma 14) possiamo denominarla di "bilateralità pura". Qui le interferenze della mano pubblica sono decisamente minori. La bilateralità viene sostenuta dalla legge e mantiene la propria autonomia; non viene colonizzata, come avviene nella forma precedente.
Questa seconda forma è stata prevista dal legislatore per evitare che si smantellassero esperienze di bilateralità già consolidate. Ad esse tuttavia ha richiesto, in cambio della cooptazione nel sistema "universalistico" di protezione, l'adozione di alcuni aggiustamenti (che ora dovremo sommariamente esaminare).
Quello che interessa qui porre in evidenza è che, con l'adozione di questi aggiustamenti, i fondi bilaterali puri, esterni alla matrice Inps, vengono ad acquisire una qualità che ad essi non era conferita dalla legge precedente (il dl n. 185/2008). Essa, nella sostanza, si limitava a compiere una forzata operazione di promozione della bilateralità, senza intervenire sui limiti strutturali che quest' ultima presenta per il suo essere espressione di autonomia privata, limiti che solo la legge può superare (come è avvenuto per i fondi del comparto della somministrazione). Ora, invece, i fondi bilaterali puri diventano destinatari di una contribuzione che tutti i datori di lavoro della categoria, di cui la bilateralità è espressione, sono tenuti a versare.
Questo vincolo non è affermato esplicitamente, come peraltro non è affermato esplicitamente neanche per i fondi a matrice Inps[3], ma è nella logica del sistema messo su.
Per quel che riguarda i fondi di matrice Inps lo si desume dal fatto che c'è un provvedimento del Ministro che, concretizzando quanto convenuto dalle parti sociali, istituisce il fondo come gestione separata dell'Inps e ne detta la disciplina. Questa disciplina potrà poi essere modificata con le stesse modalità (accordo collettivo + decreto ministeriale), mentre per quel che riguarda le prestazioni e la misura della contribuzione essa potrà essere modificata, su proposta del comitato amministratore, con decreto direttoriale dei ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze.

[3] Stranamente un richiamo all'obbligo generalizzato di contribuzione è richiamato solo dal comma 19 relativamente al fondo residuale

Insomma, su questo versante è chiaro che ci muoviamo in un ambito schiettamente pubblicistico e che tutti i datori rientranti nella categoria sono tenuti a versare la contribuzione. Questo era chiaro anche nella disciplina previgente(art. 2, comma 28 della l. n. 662/1996), alla quale, come si è detto, l'attuale si è ispirata.
Per quel che riguarda i fondi bilaterali puri la cosa potrebbe apparire meno scontata, dal momento che il fondo conserva la sua natura privata e non è previsto un provvedimento del Ministro.
Tuttavia, che un vincolo a contribuire sia presente, in capo a tutti soggetti rientranti nella categoria per la quale è stato costituito il fondo, lo si desume dalla finalità perseguita dal legislatore, che è appunto quella di assicurare a tutti i lavoratori una protezione; è una finalità esplicitamente richiamata nel comma 16 (nel quale si dice che i fondi bilaterali puri sono «volti a realizzare ovvero integrare il sistema, in chiave universalistica, di tutela del reddito in costanza di rapporto e in caso di sua cessazione»).
La riprova la si ha da quanto il legislatore prevede con riferimento al fondo residuale (comma 19). Quel fondo è abilitato a dare copertura ai «settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti» per i quali non siano stati attivati fondi bilaterali nelle due forme possibili (quella prevista dal comma 4 e quella prevista dal comma 14). In altri termini, viene esclusa la possibilità che questo fondo – destinato a completare il carattere "universalistico" del sistema – possa dare copertura ai lavoratori di imprese le quali possano ritenersi non vincolate a versare al fondo bilaterale.
Questa opzione avrebbe ben potuto essere formulata (configurando il fondo residuale come strumento di tutela, non solo dei lavoratori di categorie ed ambiti sprovvisti di fondi bilaterali, ma anche di lavoratori dipendenti da datori di lavoro non coinvolti nella bilateralità esistente nel loro settore di appartenenza). Il legislatore questa opzione non l'ha formulata. Quindi si è mosso presupponendo implicita la generalizzazione del vincolo alla contribuzione al fondo bilaterale puro.
Così trova giustificazione il fatto che si prevede l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro con il quale verranno fissati i «requisiti di professionalità e di onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi», i «criteri e requisiti per la contabilità dei fondi»nonché «modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla loro corretta gestione e di

@ 2012 ADAPT University Press

monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei» (comma 16).
Da questa disposizione – attraverso la quale si mira ad assicurare le condizioni per una corretta gestione del fondo e per un controllo pubblico dello stesso – si evince che il fondo bilaterale puro viene incaricato dello svolgimento di una pubblica funzione.

Quali adeguamenti devono subire i fondi per entrare nel sistema?
Gli adeguamenti implicitamente richiesti dal decreto ministeriale del quale si è detto poco fa sono chiari.
Meno chiari sono quelli esplicitamente previsti nel comma 14, dove troviamo un rinvio che dire approssimativo è poco. Le fonti istitutive dei fondi bilaterali puri dovrebbero adeguarsi alle «finalità perseguite dai commi da 4 a 13».
Perché il rinvio è approssimativo? Perché il legislatore evidentemente andava di corsa e non ha avuto tempo di ben meditare quello che stava facendo ([4]). A ben vedere, l'unico comma al quale avrebbe avuto senso riferirsi, se si parla di finalità, è l'11. Ma il riferimento è stato fatto a ciascuno di quei commi. Perché?
Si deve ritenere che quel maldestro riferimento costituisca solo la conseguenza della decisione – presa nel corso dei lavori parlamentari per agevolare il voto di fiducia posta dal Governo sulla approvazione della legge – di compattare tutto il disegno di legge, contenente un elevato numero di articoli, in soli quattro articoli. Questo ha comportato che il rinvio che la norma relativa ai fondi bilaterali puri prima genericamente faceva alle finalità perseguite da un articolo precedente (quello relativo ai fondi bilaterali Inps) sia stato trasformato in un assurdo rinvio, senza significato, ad una serie puntuale di commi.

([4]) Cosa centra il riferimento al comma 12? E quali sono le finalità? Ad esempio, nel comma 4 dovrebbe essere quella di assicurare una «tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria e straordinaria» ma il comma 14 questo aspetto lo disciplina, peraltro in maniera significativamente diversa, dal momento che parla di «misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto in caso di sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate». E il comma 5 "cosa ci azzecca?", direbbe un illustre personaggio.

Un altro profilo di adeguamento necessario è quello previsto nel comma 15. In esso si prevede che gli accordi collettivi relativi alla bilateralità pura definiscano:
a) un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,20 per cento;
b) le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del fondo di solidarietà bilaterale;
c) l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo medesimo;
d) la possibilità di far confluire al fondo di solidarietà quota parte del contributo «previsto per l'eventuale fondo interprofessionale di cui al comma 13»;
e) criteri e requisiti per la gestione dei fondi.
Va detto che i fondi bilaterali puri condividono con gli altri fondi alcuni paletti che il legislatore ha posto:
- hanno l' obbligo di bilancio in pareggio e il divieto di erogazione di prestazioni in carenza di disponibilità (comma 26);
- l'obbligo di costituire specifiche riserve finanziarie (comma 27).
Tuttavia, al di fuori di quanto fin qui detto, i fondi puri godono di una grande autonomia. Come si è detto prima, a differenza di quel che avviene per gli altri fondi, non sono pervasivamente "colonizzati" dal legislatore ([5]) .Gli altri fondi sono per più profili vincolati e per essi il

([5]) In particolare quei fondi sono assoggettati ai seguenti paletti, che non sono previsti per i fondi bilaterali puri:

- sono tenuti ad assicurare almeno una prestazione di ammontare analogo a quello della CIG (comma 31) e di durata massima non superiore ad un certo tetto (comma 33);
- per quella prestazione sono tenuti a versare anche la contribuzione figurativa (comma 33);
- devono presentare un bilancio con previsione ad otto anni (comma 28);
- è previsto un vincolo in ordine alla ripartizione del contributo tra datore di lavoro e lavoratore (comma 22);
- è previsto un contributo addizionale in capo al datore di lavoro che ricorra alla prestazione del fondo (comma 23);
- si prevede che se il fondo contempla agevolazioni all'esodo dei lavoratori cui manchino cinque anni alla pensione, il datore di lavoro che se ne avvantaggia debba addossarsene l'onere mediante un contributo straordinario (comma 24):

@ 2012 ADAPT University Press

contratto collettivo non può parlare se non attraverso la mediazione del decreto ministeriale (così come le decisioni del comitato amministratore relative alla regolazione di due importanti elementi – l'importo delle prestazioni e la misura della contribuzione – devono passare per un decreto direttoriale). Per i fondi bilaterali puri, invece**,** il contratto collettivo è abilitato a parlare direttamente.

Comunque sembra che questa autonomia quei fondi la paghino, perché residuano due differenze che vanno segnalate e che, in prospettiva, costituiscono certamente un problema:

a) Il legislatore definisce come obbligatorie le contribuzioni da versare ai fondi Inps (comma 25). Quindi non qualifica come tali le contribuzioni versate dai datori di lavoro. Questo vuol dire che la contribuzione versata al fondo bilaterale puro dovrebbe continuare ad essere gravata dal contributo di solidarietà. Se il contratto collettivo del comparto poi decidesse di cannibalizzare parte del contributo destinato ai fondi interprofessionali si verificherebbe una situazione ibrida (perché quest'ultimo contributo è certamente obbligatorio nella fonte)

b) Per i fondi inps si prevede (comma 33) che la prestazione base del fondo contenga anche la contribuzione figurativa. Nulla si dice invece, al riguardo, per i fondi bilaterali puri. Questa è una disparità di trattamento che potrebbe dare luogo a problemi di costituzionalità. Come, più in generale un problema di questo genere (violazione del principio di parità di trattamento) potrebbe essere configurato con riferimento alla soglia dei 15 dipendenti che, come è noto, non esiste per il trattamento di integrazione salariale ordinaria.

- il loro comitato amministratore (composto in maggioranza da esperti delle parti sociali con alcune presenze di funzionari pubblici) è nominato dal Ministro ed è disciplinato nei tratti essenziali dalla legge (commi 35, 36).

La legge prevede inoltre la possibilità di penetranti interferenze da parte della mano pubblica. Esse possono verificarsi in due casi:

a) quando il direttore generale dell'Inps ritenga che il comitato amministratore abbia approvato delibere illegittime egli può sospenderne l'efficacia e se il suo provvedimento viene contestato la decisione finale la assume il presidente dell'Inps (comma 41)
b) nel caso in cui il comitato amministratore non abbia provveduto e comunque nel caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di necessità di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, può intervenire un decreto direttoriale dei ministeri del lavoro e dell'economia per modificare le aliquote contributive (comma 30).

Un interrogativo che ci si può porre è quello relativo alla rilevanza della soglia occupazionale.
Il comma 10 può dar luogo ad equivoci, perché potrebbe prestarsi ad essere letto, attraverso il rinvio che nel comma 14 viene fatto ai precedenti commi, relativi ai fondi bilaterali Inps, come disposizione che escluda la generalizzazione del vincolo di contribuzione al fondo bilaterale puro per i datori di lavoro che occupino meno di 16 dipendenti.
Una simile lettura dovrebbe innanzitutto escludersi poiché è incompatibile con l'intenzione del legislatore che – senza alcun dubbio – è stata proprio quella di salvaguardare l'esperienza del comparto artigiano, peraltro esplicitamente richiamata, esperienza che, come è noto, non contempla una soglia occupazionale.
Peraltro quella lettura dovrebbe escludersi anche sulla base di un'interpretazione del comma 10.
Ci si deve chiedere: cosa vuol che l'istituzione dei fondi è "obbligatoria" in relazione alle imprese che occupano più di 15 dipendenti?
Potrebbe sembrare che quella disposizione ponga un vincolo in capo alle parti sociali a stipulare un accordo per la costituzione dei fondi bilaterali. E l'idea del vincolo sembrerebbe enunciata anche nel comma 4, nel quale il legislatore – sempre con mano tecnicamente approssimativa – usa il tempo presente: «Al fine di assicurare la definizione […] di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori […] le organizzazioni sindacali e imprenditoriali [….] stipulano [….] accordi collettivi e contratti collettivi».
Orbene, un'interpretazione costituzionalmente orientata deve portare a sostenere che quella disposizione non può certo essere letta come statuente un obbligo in capo alle parti sociali. Lo esclude decisamente l'esistenza della libertà sindacale (39 cost., comma 1).
Scartata questa lettura, che apparirebbe la più immediata dal punto di vista grammaticale, ne va fatta un'altra che può essere attendibile. Essa va fatta alla luce della lettura del comma 7.
Dal comma 7 si desume che le parti sociali, nel concepire il fondo (che poi verrà partorito, con decreto del ministro, nelle braccia dell'Inps), siano libere di determinare «la classe di ampiezza dei datori di lavoro» interessati dal fondo ed anche che siano libere di non determinarla, dal

@ 2012 ADAPT University Press

momento che in quel comma si parla della «soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo» come di una soglia «eventuale».
Quindi, le parti sociali possono ben convenire che il fondo copra anche datori di lavoro che hanno meno di 16 dipendenti ed il decreto del ministro verrà fatto in coerenza con quanto da esse previsto.
Alla luce del comma 7 il significato del comma 10 – infelicemente redatto – può essere allora il seguente: non è possibile che il Ministro provveda ad istituire presso l'Inps un fondo che non copra i dipendenti delle aziende con più di quindici dipendenti. Quindi le parti sociali sanno che il fondo da esse concepito, se vogliono che venga gestito dall' Inps (così acquisendo la generalizzazione del vincolo alla contribuzione), deve necessariamente coprire le imprese con più di 15 dipendenti.
Peraltro, a voler essere pignoli si deve considerare che quella "obbligatorietà" si riferisce alle parti sociali e non ai datori di lavoro, per cui sarebbe comunque improprio estrarre da quel comma una pretesa di singoli datori di lavoro a non essere assoggettati al vincolo contributivo.
Se così stanno le cose, per il fondo del comparto artigiano non dovrebbe porsi un problema di adeguamento alla soglia occupazionale e nemmeno dovrebbe porsi per enti bilaterali già esistenti che – cogliendo l'occasione offerta dalla legge – vogliano arricchire le proprie funzioni con la gestione di forme di sostegno al reddito in caso di sospensione del lavoro.
Relativamente al comparto artigiano un interrogativo che a questo punto deve porsi è se l'adeguamento debba anche riguardare l' assetto regionale che la bilateralità storicamente presenta in quel comparto.
Il legislatore ha taciuto. La logica del sistema dovrebbe portare a dire che il fondo costituisce espressione di solidarietà estesa a tutti i componenti del comparto a livello nazionale. Se così è, allora si dovrebbe dire che, nell'esercizio della propria autonomia, la categoria potrebbe anche lasciare sopravvivere i fondi regionali, ma essi dovrebbero essere concepiti come articolazione di un sistema unico che consenta di assicurare l'equilibrio complessivo e di garantire le prestazioni su tutto il territorio nazionale.
La riprova la si ha nel fatto che il fondo residuale non è abilitato a dare copertura differenziata su base regionale.

I Fondi bilaterali di solidarietà

di Marco Lai

Premessa

L'istituzione di Fondi di solidarietà bilaterali, per il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per i settori non coperti da Cig/Cigs rappresenta uno dei principali interventi, accanto alle tutele in caso di perdita del lavoro (Assicurazione sociale per l'impiego – ASpI) ed alle prescrizioni volte a promuovere l'esodo, in caso di eccedenza di personale, dei lavoratori prossimi al pensionamento, in cui si articola la disciplina dei nuovi ammortizzatori sociali posta dalla legge n.92/2012, recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, in vigore dal 18 luglio 2012 (in *Boll. ADAPT*, n. 26/2012).
Tutto ciò dovrebbe portare, a regime, ad un riordino generale del sistema, tramite anche il superamento dei c.d. ammortizzatori sociali in deroga (a carico della fiscalità generale), che a fronte della perdurante crisi economica hanno finito per rappresentare l'unico strumento attivabile nell'immediato. D'altra parte la riforma, opportunamente, in ragione del protrarsi della recessione e dell'emergenza occupazionale ed al contempo garantire una graduale transizione verso il nuovo regime, mantiene per gli anni 2013-2016 l'attuale sistema di ammortizzatori in deroga, seppur con risorse decrescenti.

* Centro Studi Cisl, Università di Firenze.

@ 2012 ADAPT University Press

È peraltro da vedere con favore, specie nell'attuale contesto di crisi economica e produttiva, la conservazione, su forte richiesta delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, degli istituti della cassa integrazione ordinaria e straordinaria per i settori dove tali strumenti sono già operanti, declinando le frettolose ipotesi abrogative (in riferimento alla Cigs) in un primo momento avanzate. La copertura della Cigs viene meno (dal 1°gennaio 2016), solo in caso di procedure concorsuali (tra gli emendamenti da ultimo presentati alla legge di riforma, che dovrebbero confluire nel "decreto sviluppo", si prevede peraltro il mantenimento della Cigs anche in caso di procedure concorsuali purché «sussistano prospettive di continuazione o ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione»).

1. Fondi di solidarietà e Fondi bilaterali

Per i settori privi di cassa integrazione al fine di assicurare ai lavoratori, in una prospettiva tendenzialmente universalistica, una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria, si prospettano sostanzialmente due modelli:
1) un modello obbligatorio, per le imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti, incentrato su Fondi di solidarietà, promossi dalla contrattazione collettiva, recepiti con decreto, operanti presso l'Inps e gestiti da un comitato amministratore composto, in prevalenza, da esperti designati dalle parti sociali (per i settori non coperti da accordi collettivi è prevista l'istituzione di un Fondo di solidarietà residuale, per le imprese comunque superiori ai 15 dipendenti);
2) un modello "alternativo", per quei settori in cui siano già operanti consolidati sistemi di bilateralità, di particolare interesse anche per le imprese con meno di 15 dipendenti, incentrato su Fondi bilaterali, le cui regole di funzionamento, pur affidate alla contrattazione collettiva ed ai rispettivi atti istitutivi, devono ispirarsi a requisiti di affidabilità per la corretta gestione e a criteri per la contabilità tecnica stabiliti tramite decreto.
È poi introdotta una "norma premiale", di rilievo soprattutto per il modello alternativo, che riprendendo quanto già disposto dall'art.19, comma 1, della legge n. 2/2009, riconosce, in via sperimentale, ai

lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, in possesso dei requisiti previsti, la nuova indennità di disoccupazione (ASpI), in via subordinata ad un intervento integrativo pari almeno al 20% dell'indennità stessa da parte dei Fondi bilaterali o dei Fondi di solidarietà.

2. I Fondi di solidarietà (art. 3, commi 4-13)

Innovando rispetto alla versione originaria il testo definitivo promuove la possibilità di costituire Fondi, anche per le aziende con meno di 15 dipendenti, per le quali non vige l'obbligo, mediante un modello alternativo incentrato sulla bilateralità.
Per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità, come nel caso dell'artigianato, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge (18 gennaio 2013), possono infatti adeguare le fonti istitutive dei rispettivi Fondi bilaterali per assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.
E' da ritenere che il rinvio sia in senso ampio, consentendosi non solo la salvaguardia dei sistemi di bilateralità contrattuali già operanti per le finalità sopra indicate, ma anche l'adeguamento dei Fondi bilaterali nati con altri fini (ad esempio intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, assistenza sanitaria integrativa, ecc.) all'ambito specifico del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro.
Pur rimanendo le regole di funzionamento dei Fondi bilaterali affidate alla disciplina collettiva, si dovrà in ogni caso definire:
- un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,20%;
- le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del Fondo di solidarietà bilaterale;
- l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni;
- la possibilità di far confluire al Fondo di solidarietà quota parte del contributo previsto per l'eventuale Fondo interprofessionale;
- criteri e requisiti per la gestione dei Fondi.

@ 2012 ADAPT University Press

Stante le finalità perseguite dai Fondi bilaterali «volti a realizzare ovvero integrare il sistema, in chiave universalistica, di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro …», tramite decreto interministeriale, sentite le parti sociali istitutive dei rispettivi Fondi bilaterali, sono dettate disposizioni per determinare: requisiti di professionalità ed onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei Fondi; criteri e requisiti per la contabilità degli stessi; modalità per rafforzare la funzione di controllo sulla loro corretta gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni.

La norma premiale relativa all'estensione dell'ASpI anche ai casi di sospensione del rapporto di lavoro (art. 3, commi 17 e 18)

In via sperimentale, per il triennio 2013-2015, viene mantenuto il sistema previsto dall'art.19, comma 1, della legge n. 2/2009, che consentiva di riconoscere l'indennità di disoccupazione anche a soggetti privi di copertura di integrazione salariale, in caso di riduzione dell'attività lavorativa, in presenza di un intervento "integrativo" da parte della bilateralità.

Ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2, comma 4, è infatti riconosciuta la nuova indennità di disoccupazione (ASpI), subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa a carico dei Fondi bilaterali ovvero a carico dei Fondi di solidarietà. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate in un biennio mobile. La norma è finanziata con risorse non superiori a venti milioni di euro per ciascun anno. La previsione non si applica nei confronti di lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni di lavoro programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale.

Si tratta dunque di una norma incentivante la costituzione di Fondi, sia bilaterali che di solidarietà.

Le critiche mosse, da una parte della dottrina, al meccanismo predisposto dall'art. 19, comma 1, della legge n. 2/2009, basate principalmente sul fatto che si viene a far dipendere il diritto ad una prestazione generale, di natura pubblica (l'indennità di disoccupazione) dall'esistenza di una prestazione privata, a carico dell'ente bilaterale, questione poi risolta dalle modifiche apportate dalla legge n. 33/2009 (secondo le quali nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali si può

comunque accedere direttamente agli ammortizzatori in deroga), sono in parte superabili sia per il ribadito carattere sperimentale della previsione in esame, sia perché il modello alternativo a quello obbligatorio fa espresso riferimento a settori nei quali siano operanti "consolidati sistemi di bilateralità", sì da evitare le incongruenze della precedente disciplina (non efficace per quei settori in cui il sistema bilaterale non fosse già a regime).ù

Il Fondo di solidarietà residuale e le altre disposizioni (art. 3, commi 19 e ss.)

Per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori a 15 dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per i quali non siano stati stipulati, entro il 31 marzo 2013, accordi collettivi volti all'attivazione di un Fondo di solidarietà o di un Fondo bilaterale, verrà istituito, tramite decreto, un Fondo di solidarietà residuale (art. 3, comma 19).

Alla gestione dei Fondi provvede un comitato amministratore composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori stipulanti l'accordo o il contratto collettivo, in un numero complessivamente non superiore a dieci, nonché da due dirigenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze. Le funzioni di membro del comitato sono incompatibili con quelle connesse a cariche sindacali. La partecipazione al comitato non dà diritto ad alcun compenso o rimborso spese (art. 3, comma 36).

I Fondi di solidarietà istituiti contrattualmente in alcuni settori (credito, trasporto aereo, trasporto ferroviario, monopoli di Stato, Poste) dovranno essere adeguati alla nuova disciplina sulla base di accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, da stipularsi entro il 30 giugno 2013 tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale (art.3, comma 42 e ss.).

Note conclusive

L'estensione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro per settori privi della copertura della cassa integrazione ordinaria e straordinaria può dunque avvenire o attraverso la costituzione per via contrattuale di Fondi

@ 2012 ADAPT University Press

di solidarietà, operanti presso l'Inps oppure tramite Fondi bilaterali, anch'essi di matrice contrattuale.
Un'ulteriore soluzione può essere quella del rafforzamento del sistema dei Fondi interprofessionali, diffusi in quasi tutti i settori produttivi, i quali già, nel recente passato, hanno assicurato prestazioni di sostegno al reddito. Innalzando il prelievo dello 0,30 previsto per legge si offrirebbe peraltro la possibilità di collegare immediatamente politiche "passive" e politiche "attive" (formazione professionale e misure per il reimpiego).
La legge di riforma lascia aperta anche tale prospettiva.

Parere di conformità: obbligatorio o no?

di Antonio Carlo Scacco

In attuazione della delega contenuta nell'art. 30, l. n. 247/2007 (successivamente prorogata), recante norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007, il governo ha approvato il 5 maggio 2011 il nuovo TU dell'apprendistato (d.lgs. n. 167/2011, entrato in vigore dal 25 ottobre scorso), in sostituzione di tutta la pregressa disciplina in materia (incluso il d.lgs. n. 276/2003).

Una delle caratteristiche più importanti della richiamata novella è la indiscutibile valorizzazione delle fonti contrattuali collettive ([1]). Ad esempio l'articolo 2 comma 1 del TU che recita: «La disciplina del contratto di apprendistato è rimessa ad appositi accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello azionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ...», nell'ovvio rispetto dei principi, di carattere generale, successivamente elencati. Si tratta di una decisa innovazione rispetto alla disciplina precedente (d.lgs. n. 276/2003) la quale inizialmente assegnava alle Regioni ed alle Provincie autonome, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale, la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato

* Consulente del lavoro in Roma.

([1]) La stessa legge di delega (l. n. 247/2007), all'art. 33, nell'enunciare i principi ed i criteri direttivi per il Governo, prevede il «rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva nel quadro del perfezionamento della disciplina legale della materia».

@ 2012 ADAPT University Press

professionalizzante. Come si ricorderà a tale disciplina seguiva la sentenza C. Cost. n. 50/2005 che operava una netta distinzione tra formazione professionale impartita dal datore con l'ausilio della Regione (di competenza esclusiva di questa) e quella impartita in ambito aziendale (rientrante nel sinallagma contrattuale e quindi di competenza esclusiva dello stato), aprendo la strada – anche in considerazione dell'inerzia regionale ([2]) – alle modifiche introdotte dall'art. 23 del d.l. n. 112/2008. Uno spostamento del baricentro di competenza verso l'autonomia collettiva ([3]), in una sorta di "marcia trionfale" di quest'ultima ([4]), attraverso l'introduzione della disciplina transitoria contenuta nel nuovo comma 5-*bis* dell'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, nonché del comma 5-*ter*, secondo cui in caso di formazione esclusivamente aziendale si esclude la legislazione regionale. In materia la C. Cost. si è nuovamente espressa con sentenza n. 176/2010, affermando che «anche nell'ipotesi di apprendistato, con formazione rappresentata come esclusivamente aziendale, deve essere riconosciuto un ruolo rilevante, di stimolo e di controllo dell'attività formativa» da parte delle Regioni. Lo stesso articolo 4 comma 2 del TU recita, a proposito dell'apprendistato professionalizzante: «Gli accordi interconfederali e i contratti collettivi stabiliscono, in ragione dell'età dell'apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche in funzione dei profili professionali …».

Nel nuovo contesto normativo sopra evidenziato, si inseriscono alcune clausole contrattuali collettive le quali prevedono l'obbligatorietà del rilascio del parere di conformità del piano formativo da parte degli enti bilaterali. La possibilità che gli enti bilaterali avessero poteri di natura autorizzatoria era già stato previsto dall'art. 2, comma 1, lettera *h* della l. n. 30/2003, ma tale norma di delega è rimasta inattuata nel successivo

([2]) Sulle motivazioni di tale "inoperosità" v. D. Garofalo, *La formazione in apprendistato: in attesa del riordino maggiori competenze all'autonomia collettiva* in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Commentario alla legge 183/2010*, Ipsoa, 2009.

([3]) Così S. Ciucciovino, *L'apprendistato professionalizzante; ancora alla ricerca di una disciplina definitiva* in *Riv.it.dir.lav*., 2009, I.

([4]) L'espressione è in D. Garofalo, *La formazione in apprendistato: in attesa del riordino maggiori competenze all'autonomia collettiva*, cit., 506.

d.lgs. n. 276/2003 a seguito della forte opposizione delle Regioni in sede di Conferenza unificata. Non c'è dubbio, infatti, che solo la legge «può imporre a tutti un'autorizzazione preventiva, amministrativa o di altri competenti soggetti, per la stipula di determinati contratti» ([5]) e come noto, negli ultimi tempi «il contratto collettivo sembra porsi non più come semplice strumento di integrazione della legge ordinaria, caratterizzato di una connotazione meramente residuale, bensì appare assurgere a vera e propria "fonte del diritto" sostitutiva ed, in alcuni casi, addirittura alternativa allo strumento legislativo»([6]).

Al riguardo non pare contestabile che l'art. 2 del TU contenga una delega generale alla contrattazione collettiva quanto alla disciplina del contratto di apprendistato, con il solo limite dei principi generali di cui alla lettera da *a* ad *m* della stessa norma e, nel caso più specifico dell'apprendistato professionalizzante, alla competenza regionale per quanto concerne la formazione integrativa pubblica (per i necessari vincoli evidenziati dalla C. Cost., vedi sopra). Pertanto la mancata evidenza nei principi generali della necessità del preventivo parere di conformità da parte degli enti bilaterali non avvalora la tesi della sua non obbligatorietà anche in presenza di una contrattazione collettiva che lo prevede ([7]); semmai lo avrebbe escluso se e ove il divieto fosse stato esplicitamente previsto ([8]).

La norma in parola detta una indicazione talmente ampia per la contrattazione delle parti sociali, da poter certamente ricomprendere una previa valutazione da parte di organismi tecnico-politici come gli enti bilaterali, considerati gli agenti sociali della regolamentazione dei rapporti di lavoro ed i soggetti maggiormente in grado di disciplinare in dettaglio questo segmento della materia normata in sede legale. Il che,

---

([5]) A. Vallebona, *Enti bilaterali e libertà sindacale negativa* in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, luglio 2007, n. 7, 529

([6]) P. Pennesi, M. Travaglini, *Il rapporto tra legge e contrattazione nei più recenti orientamenti ministeriali* in *Guida al Lavoro* 20 maggio 2011, n. 21, 28. Nell'articolo sono esaminate molte casistiche sul tema del rapporto legge-contrattazione collettiva, alla luce degli interpelli ministeriali emanati negli ultimi anni. Sul punto v. anche S. Malandrini, *Contrattazione di prossimità, apprendistato e D.Lgs. n.167/2011* in *bollettinoadapt.it*, 23 aprile 2012.

([7]) Così E. De Fusco, *Apprendistato, il parere di conformità sul patto formativo non è obbligatorio*, in *consulentidellavoro.it*.

([8]) In tal senso correttamente M. Tiraboschi, *Apprendistato: ancora sul parere di conformità degli enti bilaterali* in *Boll. ADAPT*, n. 22/2012 in *bollettinoadapt.it*.

evidentemente, non significa che il parere di conformità debba essere genericamente obbligatorio: lo è quando la contrattazione collettiva, per l'ampio richiamo operato dall'art. 2 citato, espressamente lo prevede: «Il parere di conformità non è dunque obbligatorio in termini generali, ma solo quando sia espressamente previsto come tale dalla contrattazione collettiva di riferimento. Là dove previsto, il parere di conformità degli enti bilaterali è, dunque, un elemento essenziale per la validità del singolo contratto perché, per le parti sociali del settore, rappresenta evidentemente il canale attraverso cui il singolo rapporto di lavoro entra effettivamente nel sistema dell'apprendistato approntato dalla contrattazione collettiva» ([9]).

I casi di delega da parte della legge alla contrattazione collettiva per la regolazione delle modalità costitutive o gestionali dei rapporti di lavoro, peraltro, non sono infrequenti. Ad esempio l'art.1, comma 3, d.lgs. n. 61/2000 in materia di part-time che demanda alla contrattazione collettiva la possibilità di determinare condizioni e modalità della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro. In attuazione di tale norma l'art. 78, Ccnl Edilizia Industria stabilisce che, «fermo restando quanto stabilito dalla legge, [...] un'impresa edile non può assumere operai a tempo parziale per una percentuale superiore al 3% della percentuale dei lavoratori occupati a tempo indeterminato e che resta ferma la possibilità di impiegare almeno un operaio a tempo parziale, laddove non ecceda il 30% degli operai a tempo pieno dipendenti dell'impresa». La assunzione al di fuori di tali limiti determina, secondo il Ministero del lavoro, una omissione contributiva che giustifica il mancato rilascio del Durc ([10]).

Né vale il richiamo alla costante giurisprudenza (della Corte Costituzionale e della Cassazione) secondo cui è stato sempre escluso qualsiasi dubbio di legittimità per le norme di legge che condizionano un beneficio all'applicazione di un contratto collettivo, rilevando che «non si tratta di una coercizione, proprio perché è rimessa all'imprenditore la scelta di ottenere un vantaggio a certe condizioni oppure di rinunziare al vantaggio restando libero da vincoli e rapporti sgraditi» ([11]). Nel caso che ne occupa non si tratta di una scelta dell'imprenditore sull'ottenere o

([9]) M. Tiraboschi, *Apprendistato: ancora sul parere di conformità degli enti bilaterali*, cit.

([10]) V. P. Pennesi, M. Travaglini, *Il rapporto tra legge e contrattazione nei più recenti orientamenti ministeriali*, cit.

([11]) A. Vallebona, *Enti bilaterali e libertà sindacale negativa*, cit.

rinunciare ad un determinato vantaggio dopo una analisi costi-benefici, ma semplicemente di una valutazione operata dalla regolamentazione collettiva, delegata dalla legge, che decide (ma potrebbe anche non farlo) per una valutazione preventiva sulla conformità del piano formativo a determinati parametri demandandola ad organi tecnico-politici quali gli enti bilaterali ([12]). Il fatto che tale valutazione non sia richiamata nell'elencazione dei principi generali di cui all'articolo 2 è del tutto inconferente ([13]). Ed in ogni caso tale impianto normativo conserva una sua *ratio* ove lo si valuti alla luce dell'art. 6 del TU secondo cui «Ai fini della verifica dei percorsi formativi in apprendistato professionalizzante gli standard professionali di riferimento sono quelli definiti nei contratti collettivi nazionali di categoria o, in mancanza, attraverso intese specifiche da sottoscrivere a livello nazionale o interconfederale anche in corso della vigenza contrattuale». La contrattazione collettiva può certamente prevedere una verifica preventiva del percorso formativo attraverso organismi terzi, senza che ciò determini il venir meno di una successiva verifica da parte degli organi ispettivi o del giudice: il "parere di conformità" è, appunto, preventivo, mentre le verifiche ispettive e giudiziali avvengono necessariamente *dopo* che il rapporto è iniziato[14]. Inoltre l'art. 2 comma 1, lettera *h* del d.lgs. n. 276/2003 (espressamente richiamato dall'art.7, comma 5 del TU) definisce gli enti bilaterali quali organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; nonché ogni altra

([12]) Una ricostruzione della natura tecnico-politica degli Enti bilaterali è contenuta nella sentenza Corte d'Appello Firenze, Sezione Lavoro civile Sentenza 19 dicembre 2006, n. 1712, cit.

([13]) Ed anzi la formulazione dell'art. 4, comma 2, che espressamente assegna agli accordi interconfederali ed ai contratti collettivi la regolamentazione (anche) delle modalità di erogazione della formazione, induce a ritenere che in tali "modalità" possano agevolmente rientrare una preventiva ed obbligatoria analisi del piano formativo.

([14]) In F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsoa, 2008, 66 la richiesta del parere di conformità rappresenta un «onere» il cui «inadempimento sarà sanzionabile però solo al momento della verifica dell'effettiva erogazione della formazione».

@ 2012 ADAPT University Press

attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento. Pertanto «ritenere le norme contrattuali in tema di autorizzazione da parte dell'Ente bilaterale *praeter legem* significa prescindere da questi ultimi dati positivi pur se – va detto – manca una norma legale che espressamente conferisca all'Ente bilaterale tale potere autorizzatorio» ([15]). L'art. 2 del TU già prevede che gli Enti bilaterali potranno stabilire moduli e formulari in base ai quali definire il piano formativo dell'apprendista, ma la bilateralità può certamente spingersi oltre sino a svolgere un ruolo attivo di supporto alle parti nella compilazione ([16]), oppure formulare un parere di conformità del medesimo agli standard previsti dall'articolo 6 del TU.

Altra questione è la obbligatorietà della iscrizione all'Ente bilaterale (alla quale spesso è subordinato il rilascio del parere di conformità). Si ritiene che tale obbligatorietà non possa sussistere e non perché non venga citata nei principi generali di cui si è detto, ma semplicemente perché si concretizzerebbe in una lesione del principio di liberà sindacale negativa il quale, essendo un principio costituzionale (articolo 39, Cost.), non necessita di essere esplicitato. Egualmente il rispetto del principio costituzionale della libertà economica privata (articolo 41, Cost.), renderebbe illegittime clausole collettive che subordinassero il rilascio del parere di conformità al compimento di gravosi oneri burocratici o lo rendesse di difficile attuazione (si pensi ad esempio ad una previsione contrattuale di "silenzio-rifiuto").

Ulteriore problema è la validità ed efficacia soggettiva delle clausole dei contratti collettivi che condizionano la stipulazione del contratto di apprendistato al rilascio del parere di conformità da parte dell'ente bilaterale. Tali clausole, infatti, in quanto clausole di diritto comune, sono ad efficacia soggettiva limitata, ossia interessano solo i datori iscritti. Tuttavia, data per assodata la libertà delle parti collettive di integrare *in melius* la disciplina di legge introducendo una valutazione preventiva del piano formativo a garanzia del lavoratore, l'ampio rinvio operato dall'art. 2 e dall'art. 4 comma 2 del TU consente di ritenere le

([15]) Così F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, cit. Naturalmente va aggiunto che, al tempo in cui queste parole furono scritte, non esisteva l'attuale art. 2 del d.lgs. n. 167/2011.

([16]) In tal senso L. Serrani, *Apprendistato e bilateralità*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011, 516.

clausole contrattuali in oggetto come clausole collettive integrative della fattispecie legale e, in quanto tali, valide *erga omnes* ([17]).

L'interpello n. 16 del 14 giugno scorso

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro ha chiesto al Ministero del lavoro chiarimenti, tra l'altro, sulla obbligatorietà o meno del parere di conformità richiesto dalla contrattazione collettiva in relazione al Piano Formativo Individuate (PFI). È interessante analizzare la risposta del Ministero.
La lettura ministeriale attribuisce rilievo al riferimento contenuto nell'art. 2 quanto al ruolo degli Enti bilaterali nella definizione del Piano formativo, che può avvenire "anche" sulla base di moduli e formulari predisposti da questi. Da ciò ne conseguirebbe, secondo il Ministero, un ruolo comunque eventuale dei medesimi. È evidente qui la confusione tra il momento della predisposizione del Piano ed il momento della sua valutazione: il datore può certamente predisporre autonomamente il Piano , magari servendosi dei moduli e formulari dell'Ente bilaterale, ma la disciplina dettata dalla contrattazione collettiva (ai sensi dell'art. 2) può legittimamente richiedere che tale Piano una volta formato sia preventivamente valutato, ove lo ritenga opportuno, non solo dall'Ente bilaterale ma da qualsiasi organismo tecnico espressione della sua autonomia.
Egualmente non appare sostenibile la affermazione contenuta nella nota secondo cui la eventuale obbligatorietà del parere di conformità

([17]) V., ad esempio, C. Cost., Sentenza 18 ottobre 1996, n. 344, con riferimento alle: «… leggi che delegano alla contrattazione collettiva funzioni di produzione normativa con efficacia generale, configurandola come fonte di diritto *extra ordinem* destinata a soddisfare esigenze ordinamentali che avrebbero dovuto essere adempiute dalla contrattazione collettiva prevista dall'inattuato art. 39, quarto comma, della Costituzione». Prosegue la Corte affermando che «L'uso di questo modello è giustificato quando si tratta di materie del rapporto di lavoro che esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali connessi al mercato del lavoro …». La previsione di un preventivo parere di conformità del piano formativo da parte dell'Ente bilaterale può ben essere giustificato dalle esigenze di uniformità (corrispondenza a determinati standard qualitativi di formazione, peraltro previsti dall'art. 7 del TU) in funzione di interessi generali connessi al mercato del lavoro. Per la tesi del contratto collettivo come fonte del diritto *extra ordinem* v. Modugno, *Fonti del diritto*, in *Enc. giur.*, Roma 1989.

@ 2012 ADAPT University Press

lederebbe la "discrezionalità" del Legislatore regionale nel disciplinare quei profili formativi dell'apprendistato che rientrano nella sua competenza esclusiva: non sussistendo, come già evidenziato, un generico principio di obbligatorietà del parere, per questi profili formativi la contrattazione collettiva semplicemente eviterà di prevedere, e non potrà farlo, il rilascio del parere.

Anche il riferimento ministeriale all'art. 4 del TU non appare convincente.

Si legge nella nota che «dove il Legislatore avrebbe ben potuto assegnare una delega piena alla stessa contrattazione collettiva in relazione ai profili formativi (come del resto e avvenuto nell'ambito dell'art. 3 per le Regioni in relazione all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale) non è dato rintracciare un esplicito riferimento ad un ruolo autorizzativo degli Enti bilaterali, imitandosi la previsione normativa ad assegnare agli accordi interconfederali ed ai contratti collettivi (di qualsiasi livello) il compito di definire i soli aspetti riferiti alla […] durata e modalità di erogazione della formazione». A parte che l'espressione «modalità di erogazione della formazione» può certamente comprendere una valutazione preventiva del piano formativo, non si capisce chi dovrebbe effettuare la «verifica» di coerenza del piano formativo col «sistema formativo» approntato dallo stesso contratto collettivo con lo standard professionale (art. 6). Anzi tanto più tale verifica si rende obbligatoria, quanto più esiste la possibilità (come esiste) che tale Piano sia predisposto autonomamente dal datore di lavoro.

Ma la vera "chicca" della nota, se ci è consentito il termine, è rappresentata dalla sua chiusa, laddove «Si raccomanda anzi al personale ispettivo in linea con l'orientamento volto a valorizzare sempre più il ruolo della bilateralità finanche nella gestione e regolazione di importanti aspetti del rapporto di lavoro […] di concentrare prioritariamente l'attenzione proprio nei confronti di quei contratti di apprendistato e di quei PFI che non sono stati sottoposti alle valutazioni dell'Ente bilaterale di riferimento». Quindi, dopo aver negato la obbligatorietà del parere di conformità, il Ministero sostanzialmente la conferma dal momento che saranno ben pochi i datori che eviteranno di sottoporsi al previo parere di conformità sapendo che, in caso contrario, saranno sottoposti a verifica ispettiva (o comunque saranno maggiormente "attenzionati"). Ciò a prescindere da una eventuale valutazione giudiziale che, a nostro avviso,

ben potrebbe considerare positivamente l'obbligatorietà (con tutti gli effetti del caso) alla luce della nuova disciplina dell'apprendistato.

@ 2012 ADAPT University Press

Educare la bilateralità per educare alla Bilateralità

di Andrea Asnaghi e Claudio Boller

Negli ultimi 10-15 anni almeno, è costante il riferimento del legislatore alla bilateralità (volendo estendere tale concetto fino al punto di ricomprendervi anche contrattazione, concertazione e buone prassi): qualunque sia l'opinione riguardo a questa tendenza (anche fra chi scrive le idee in merito sono in parte differenti), il fatto risulta in sé innegabile.
Il riferimento alla bilateralità, nell'esteso concetto anzidetto e secondo le intenzioni del legislatore, ci sembra rivestire – in estrema sintesi – un duplice scopo:
- la deregulation e la flessibilizzazione normativa, fornendo a livello legislativo una cornice più o meno ampia che poi venga riempita di contenuti dal confronto fra le parti sociali, individuando le esigenze più consone alle varie situazioni;
- un controllo sociale, parallelo a quello istituzionale ma senza sovrapposizione ad esso, in grado di individuare buone prassi per esercitare una regolazione concreta e sul campo dei fenomeni lavoristici.
Sia poi detto per inciso, mentre la concertazione è di norma un fatto ricorrente delle realtà medio-grandi, è soprattutto verso le realtà medio-piccole (un'importante ossatura del sistema economico del nostro Paese) che si è notata una "spinta" (quella che nel titolo abbiamo chiamato eufemisticamente "educazione") verso la bilateralità, proprio per arginare

* Andrea Asnaghi, ADAPT Professional Fellow. Claudio Boller, Consulente del lavoro in Treviso.

@ 2012 ADAPT University Press

una tendenza "monadica" delle stesse (ritenuta socialmente non apprezzabile).
Al riguardo annotiamo, comunque, una pessima abitudine tutta italiana, che se da una parte il tessuto lavorativo è formato per la stragrande maggioranza di piccole piccolissime e micro imprese, di contro le normative partono sempre da principi costruiti essenzialmente solo sul modello delle grandi e grandissime aziende, estendendo poi indiscriminatamente e senza valutazione alcuna tali regole anche a chi non ha reali strutture organizzative ed economiche idonee a sostenerne la portata (un primo umile consiglio si può certamente sussurrare, se la bilateralità guarda al piccolo, deve guardare dal piccolo, le esigenze non devono essere calate dall'alto ma costruite dalle fondamenta).
In ogni caso, quello che appare altrettanto evidente, come conseguenza logica di quanto sopra, è che alle parti sociali si vuole affidare una serie di grandi compiti e, insieme, la facoltà di muovere e gestire molte ed ingenti risorse, anche squisitamente economiche.
ci chiediamo: dette parti sociali hanno in sé le competenze e le qualità, anche morali, per affrontare un simile compito?
E se sì, a quali regole soggiacciono? L'autodeterminazione regolamentare è di per se idonea e sufficiente a sostenere il peso del pilastro che si vuole ergere sopra?
Anche non volendo entrare nel merito delle scelte del legislatore (sulle quali, ripetiamo, si può convenire o meno, solo il tempo può dare risposte), questa domanda preliminare non ci sembra davvero inutile, soprattutto se senza aspettare il responso della storia ci limitiamo ad analizzare il presente.
Quante delle mosse e delle attività della bilateralità ad oggi sono o sono state improntate all'utilità ed al bene comune effettivo? Quante invece sono o sono state autoreferenziali, spiccatamente di parte, intrecciate con vari interessi economici e politici (nel senso deteriore del termine)?
Vogliamo parlare di come viene gestita la formazione (e le relative risorse), i fondi pensione ed i fondi assistenziali di origine contrattuale?
Vogliamo parlare di come sono state realizzate ed applicate la detassazione e la decontribuzione (prima che arrivasse il recente svuotamento di contenuto di una legificazione "da tempo di crisi")?
Vogliamo parlare di quanto (non) è stato fatto in termini di promozione della sicurezza?

@ 2012 ADAPT University Press

Non intendiamo fare di tutta l'erba un fascio: ci sono anche diverse buone iniziative sul territorio, è vero, ma perché la citazione delle stesse ci fa pensare ad una serie di eccezioni che, bontà loro, proprio in quanto eccezioni altro non fanno che confermare la regola (o meglio, la tendenza)?
Le nonne ci insegnavano che se una cosa è buona, non serve imporla perché sia seguita, ma se non è buona, nemmeno i fucili spianati possono convincerci a seguirla, chiediamoci quindi perché l'imposizione senza se e senza ma del sistema bilaterale così come attualmente concepito, porti ad estenuanti battaglie ideologiche e sistemiche anche in punta di diritto; siamo proprio sicuri che chi osteggia l'attuale bilaterale sia in torto e chi lo sostiene sia a priori sempre nel giusto?
Ma ancora: cosa si può legalmente rimproverare a parti sociali che nell'esercizio di queste importanti funzioni non sono condizionate ad alcuna regola, non sottostanno ad alcun controllo, non devono rendere conto a nessuno (se non eventualmente ai propri rappresentati, ammesso che anche in questo caso una "conta" sia fatta senza barare)?
Il caso del parere di conformità dell'apprendistato ci sembra utile per rispolverare queste considerazioni esemplificandole nell'argomento.
Diciamo subito che vogliamo stare deliberatamente al di fuori del confronto dottrinale, che impegna ben altre menti, per formulare una domanda essenzialmente pratica: quale ratio può avere un parere di conformità dell'ente bilaterale? E perché poi tale parere, nell'attuale contesto normativo, deve necessariamente essere "preventivo" ?
Emblematico è il caso dell'accordo sull'apprendistato nel commercio, ove all'incomprensibile parere vincolante preventivo viene aggiunto un coacervo di adempimenti per le aziende che operano su più regioni.
quale esigenza concreta può spingere le parti sociali a stabilire una simile prassi? ancora ancora se si trattasse di profili o percorsi sperimentali, ma quale bisogno di "certificazione" hanno le migliaia e migliaia di progetti standard per commessi, impiegati amministrativi e magazzinieri, che ricalcano pedissequamente i profili uniformi e generalizzati a livello nazionale ed individuati , sempre uguali salvo qualche operazione di maquillage, da decenni? (Attenzione, è una domanda che legittimamente può restare senza risposta o può riceverne una assolutamente insulsa o pretenziosa, in quanto è proprio delle parti sociali, come detto, di non dover render conto a nessuno; nel nostro sistema democratico, basato

sulla suddivisione dei poteri, abbiamo finalmente individuato entità dotate di…potere assoluto).
Risulta invero abbastanza evidente, ma questo – a noi che siamo sul campo – lo conferma la prassi di tutti i giorni, che tale controllo dell'ente bilaterale non ha alcun effetto (né, addirittura, alcuno scopo) positivo o proattivo sulle attività formative e in altro non consiste che in una forzatura all'associazione, con forme che sostanzialmente si avvicinano alla minaccia o all'estorsione (con i guanti bianchi della bilateralità, ovviamente), ben al di là di un mero adempimento burocratico (che, se inutile, perché esiste? Ma in realtà esso ha scopi ben precisi…). Aggiungiamo: talvolta addirittura certe prassi della bilateralità assurgono al compito, opposto, di "certificare l'incertificabile" (a condizione che ciò sia in favore di "amici" della bilateralità, ovviamente).
Tutto questo, sia detto, nel contesto di un contratto, come l'apprendistato, che si vuole decisivo (forse unico) per l'inserimento qualificato dei giovani nel mondo del lavoro; le parti sociali lo considerano talmente decisivo che la maggior parte di esse, con sei mesi di tempo (anzi di più, se si considera che l'assenso al Testo Unico fu dato, anche dalle parti social, all'inizio dell'estate 2011) hanno rabberciato alla meno peggio regole di contrattazione per far partire solo all'ultimo secondo utile il nuovo apprendistato da esse stesse approvato (ed alcune ancora non l'hanno fatto!). A questo punto c'è davvero da chiedersi se la scelta, per quanto frutto di un compromesso sociale al fine di uscire da una situazione di empasse, di affidare (salvo alcune eccezioni) alle parti sociali l'intera concretizzazione della disciplina dell'apprendistato, sia sta una scelta vincente ai fini del rilancio di questo contratto.
Quel giorno se avessero detto al bravo mastro Verrocchio che la formazione del suo apprendista doveva passare per tonnellate di carta e burocrazia, corsi esterni di formazione teorica, quote sindacali o pseudo tali, approvazioni preventive di piani formativi a valenza, come detto, puramente formale, lui che voleva solo insegnare a dipingere e solo quello sapeva fare, somma arte tra le arti, forse non avrebbe mai preso sotto la sua ala il genio che ora noi tutti conosciamo con il nome di Leonardo.
Per finire, ci sembra che prima (o quantomeno contestualmente) all'educazione (cioè alla spinta massiccia di cui si diceva poc'anzi) alla Bilateralità – maiuscolo, in senso ideale – ci debba essere un'educazione della bilateralità – minuscolo, quella concreta – ove educazione è,

@ 2012 ADAPT University Press

ancora, un eufemismo ad indicare la necessità di regole certe e definite senza le quali le molte energie positive nel nostro Paese (professionali, imprenditoriali, sindacali) rischiano di soccombere ogni giorno in una intricata palude di interessi e poteri che si snodano sregolatamente, o secondo logiche che non sono certo quello del bene comune.
Queste regole, ci pare, le parti sociali non se le vogliono dare (e soprattutto non se ne vogliono veder imposte) ed anzi ogni occasione (prima ne abbiamo citate alcune) è buona per replicare azioni autoreferenziali e di parte. Ed è forse questo il vero punto cruciale di tutte le considerazioni che si possono fare sul tema: così come prima di insegnare bisogna preparare i maestri, creare scuole sicure, avere idee di lunga durata e sani principi, se gli enti bilaterali sono il futuro allora bisogna chiederci se prima di obbligare *tout court* il mondo del lavoro a poggiarsi su di loro non sarebbe meglio concentrarsi sulle fondamenta di tali enti, sulla loro organizzazione, sul loro controllo, sulle finalità, sul modus operandi, sulle persone che li andranno a far funzionare. Prima che il mondo del lavoro creda negli enti bilaterali bisogna che gli enti bilaterali siano credibili: regole chiare, idee chiare e di lunghe vedute, basi solide e condivisibili, trasparenza e professionalità. I fatti insegnano che al momento il sistema di tali enti sia invece piuttosto approssimativo, legato prevalentemente alla raccolta di quote sociali di adesione, privo di un vero sistema di obiettivi comuni condivisi.
Tutto ciò provoca tentativi di "fuga" dalla bilateralità, sotto il profilo dottrinale o anche su un versante più squisitamente pratico, fuga che per quanto comprensibile rischia tuttavia di avere pericolosi compagni di viaggio, dall'autonomia sindacale più velleitaria all'imprenditoria più gretta e spregiudicata (insomma: meri interessi contrapposti ad altri interessi); l'eccezione meramente dottrinale, inoltre, come in passato rischia di lasciare gli operatori "a metà del guado", presi come sono fra esigenze di immediatezza, concretezza e sicurezza che il dibattito non conferisce.
Ciò che sfugge è ciò di cui avrebbe più bisogno il nostro Paese, non solo nel versante lavoro: serietà, trasparenza, professionalità e responsabilità.
D'altro canto, senza regole certe è sempre la furbizia più deteriore che affiora e si afferma.

Apprendistato: ancora sul parere di conformità degli enti bilaterali

di Michele Tiraboschi

In un recente contributo della Fondazione studi dei consulenti del lavoro, a firma del coordinatore scientifico, si ritorna sulla controversa questione della obbligatorietà o meno del preventivo parere di conformità degli enti bilaterali per la validazione del piano formativo del contratto di apprendistato. Il contributo prende di petto un mio precedente intervento sul tema (M. Tiraboschi, *Il parere di conformità degli enti bilaterali: un tassello imprescindibile per la costruzione di un sistema di apprendistato*, in *Boll. ADAPT*, 29 maggio 2012, n. 20), con affermazioni e considerazioni che, nell'offrire una ricostruzione distorta e fuorviante delle mie tesi ed argomentazioni, meritano una risposta articolata.

Non merita invero alcuna risposta l'affermazione secondo cui negli ultimi anni – presumibilmente quelli che corrispondono alla mia collaborazione con il Ministero del lavoro – "su molti aspetti del diritto del lavoro si è privilegiato un criterio interpretativo pensando più alla norma auspicata che non a quella vigente". Anche a prescindere dalla circostanza che l'Autore delle parole riportate in virgolettato non è andato esente dal proporre al Ministero formulazioni "creative" in funzione di specifici interessi, resta il fatto che l'accusa è rivolta alla guida politica e non tecnica del Ministero del lavoro. Ma senza dubbio finisce per essere una accusa ingenerosa, perché è evidente che una seria guida politica di un

* Direttore Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

Ministero ha l'obbligo di cercare, tra le diverse interpretazioni plausibili, quella che meglio consente la costruzione di un mercato del lavoro moderno ed efficiente. Chi, per contro, ritiene che, nell'argomentazione giuridica, esista una unica interpretazione possibile o è un ingenuo o, peggio, è in mala fede. Il tentativo di subordinare la normale dialettica degli interessi contrapposti della vita reale ad una unica verità normativa è impresa che non è riuscita a nessuno, da quando esiste il diritto, neppure ai regimi autoritari. Meglio comunque, tra le tante possibili, una interpretazione coerente con una visione di sistema e con la *ratio* della legge, piuttosto che una interpretazione funzionale a specifici interessi professionali come avvenuto anche in un non lontano passato.

Merita invece una risposta – e una secca smentita – la seconda affermazione, quella secondo cui le mie tesi ed argomentazioni sul tema prescindono dai criteri interpretativi forniti dalle preleggi. Si scrive infatti: "ma se il parere di conformità, nelle intenzioni del legislatore, è un tassello imprescindibile per la costruzione di un sistema di apprendistato (così scrive l'ADAPT a firma di Michele Tiraboschi), come mai non c'è un riferimento espresso nel testo unico dell'apprendistato? Il dubbio è legittimo, poiché delle due una: o la norma è palesemente mancante di un tassello imprescindibile oppure questo tassello cosi imprescindibile non è". A differenza dell'Autore delle parole riportate tra virgolette – che riferiscono, peraltro, in modo parziale e fuorviante il pensiero altrui – non ritengo, e non ho mai pensato, che debba essere l'interprete a dire se il parere di conformità sia o meno obbligatorio e, dunque, un tassello imprescindibile per la costruzione di un sistema di apprendistato. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 167/2011 – e dunque in ragione dei criteri interpretativi fissati nelle preleggi – la disciplina del contratto di apprendistato, nelle sue diverse articolazioni tipologiche, è integralmente rimessa alla contrattazione collettiva, fermi restando alcuni principi generali, regolamentati dallo stesso articolo 2, e i percorsi formativi predisposti dalle Regioni ad integrazione della formazione di tipo aziendale. Ben può pertanto la contrattazione collettiva prevedere, per le coerenze di sistema e la certificabilità dei singoli percorsi formativi, l'obbligo del preventivo parere di conformità perché questo non è espressamente vietato dai principi generali previsti dalla legge. Questa è la corretta lettura dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 167/2011 e non certo quella che esclude la necessità del parere di conformità sul presupposto, irrilevante, che la legge non parla della possibilità di

subordinate l'attivazione del contratto a una autorizzazione preventiva dell'ente bilaterale. Ciò, come evidenziato, è del tutto irrilevante una volta che il Legislatore ha pienamente delegato la contrattazione collettiva a costruire il sistema di riferimento per ciascun settore produttivo nel rispetto di determinati principi, tra cui, giova evidenziare nuovamente, non v'è il divieto del parere preventivo (come invece v'è il divieto di tariffe di cottimo o del sotto-inquadramento sotto i due livelli).
Il parere di conformità non è dunque obbligatorio in termini generali, ma solo quando sia espressamente previsto come tale dalla contrattazione collettiva di riferimento. Là dove previsto, il parere di conformità degli enti bilaterali è, dunque, un elemento essenziale per la validità del singolo contratto perché, per le parti sociali del settore, rappresenta evidentemente il canale attraverso cui il singolo rapporto di lavoro entra effettivamente nel sistema dell'apprendistato approntato dalla contrattazione collettiva.
D'altro canto, sul piano sanzionatorio, il datore di lavoro non potrà incorrere nelle reazioni previste dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 167/2011, allorquando, pur avendo provveduto tempestivamente a richiedere il parere di conformità in coerenza con le previsioni della contrattazione collettiva (ad es. Confcommercio-Imprese per l'Italia e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, Accordo del 24 marzo 2012di riordino complessivo della disciplina dell'apprendistato nel settore terziario, distribuzione, servizi e Confesercenti e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, Accordo del 28 marzo 2012 di riordino complessivo della disciplina dell'apprendistato nel settore terziario, distribuzione, servizi), se ne sia visto negare il rilascio perché subordinato alla iscrizione all'ente bilaterale o al versamento di una quota di servizio o segreteria, in quanto in detti casi viene a mancare uno dei requisiti soggettivi essenziali per l'applicazione delle sanzioni introdotte dal Testo Unico dell'Apprendistato, vale a dire la esclusiva responsabilità del datore di lavoro, che, invece, si è attivato per adempiere alle previsioni obbligatorie introdotte dalla contrattazione collettiva. Chiarito, dunque, che non siamo di fronte a una posizione fantasiosa, ma a una interpretazione coerente con la *ratio* della legge e che poggia su un incontrovertibile riferimento normativo che affida la regolamentazione dell'istituto alla contrattazione collettiva, resta da fare una ultima considerazione. A chi giova, infatti, sviluppare posizioni interpretative formalistiche che, oltre a essere molto dubbie, se non contrarie alla

@ 2012 ADAPT University Press

lettera e allo spirito della legge, finiscono con lo svilire e depotenziare uno dei pochi contratti di qualità per l'inserimento occupazionale dei giovani nel mercato del lavoro? Simili interpretazioni rischiano di mettere prepotentemente in discussione il giustamente reclamato ruolo di terzietà dei consulenti del lavoro che finiscono così per diventare tecnici di una sola delle due parti, il datore di lavoro, con posizioni peraltro poco lungimiranti, perché non solo ai giovani, ma neppure alle imprese, giova un sistema dell'apprendistato che non funziona, privo come è oggi di una reale componente formativa e di sedi adeguate per verificare – ex ante e/o ex post – la coerenza e l'efficacia dei piani formativi, che sono parte essenziale del contratto, e la loro concreta realizzazione nello svolgimento del singolo rapporto di lavoro. Ben altra forza invero avrebbe, in termini di autorevolezza e terzietà, il richiamo da parte degli organismi di studio e rappresentanza dei consulenti del lavoro all'impegno da parte della contrattazione collettiva a costruire davvero un "sistema" dell'apprendistato rendendo il passaggio presso l'ente bilaterale proficuo e non sminuendolo, come non di rado capita, alla stregua di un ulteriore e inutile adempimento burocratico.

Il parere di conformità degli enti bilaterali: un tassello imprescindibile per la costruzione di un sistema di apprendistato

di Michele Tiraboschi

La progressiva messa a regime del nuovo apprendistato, attraverso le regolamentazioni di livello regionale e la contrattazione collettiva di settore, ha evidenziato alcuni primi nodi operativi che non possono tuttavia essere affrontati in una ottica meramente formalistica e autoreferenziale. Questo perché l'apprendistato non è un semplice contratto di lavoro subordinato. Nell'impianto del decreto legislativo n. 167/2011, e ancor di più nelle intese tra Governo e parti sociali che lo sorreggono, l'apprendistato è identificato alla stregua di un canale di incontro tra domanda e offerta di lavoro che, in quanto tale, per poter funzionare va collocato in un preciso sistema giuridico-istituzionale. Non a caso la norma centrale del Testo Unico è l'articolo 6, che ricollega il percorso (o piano) formativo del singolo apprendista a un ben preciso sistema di standard formativi e di standard professionali imprescindibile tanto ai fini della verifica preventiva quanto della certificazione ex post della formazione effettuata.

Inteso in questa ottica, il parere preventivo di conformità da parte degli enti bilaterali, previsto come obbligatorio in alcuni contratti collettivi tra cui quello del terziario, non rappresenta una inutile vessazione quanto piuttosto la chiave di volta per poter consentire la verifica della coerenza

* Presidente del Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

del piano formativo individuale col "sistema formativo" approntato dallo stesso contratto collettivo. Ciò in generale e, a maggior ragione, per l'apprendistato professionalizzante se è vero che l'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011 indica nel sistema di classificazione e inquadramento del personale previsto dal contratto collettivo lo standard professionale cui deve riferirsi il singolo piano formativo.

La piena legittimità di siffatte clausole è del resto ora prevista dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 167/2011 là dove espressamente prevede, in difformità da quanto previsto in precedenza dalla legge Biagi, che la disciplina del contratto di apprendistato, nelle sue diverse articolazioni tipologiche, è integralmente rimessa alla contrattazione collettiva fermi restando alcuni principi generali, regolamentati dallo stesso articolo 2, e i percorsi formativi predisposti dalle regioni ad integrazione della formazione di tipo aziendale. Ben può pertanto la contrattazione collettiva prevedere, per le coerenze di sistema e la certificabilità dei singoli percorsi formativi, l'obbligo del preventivo parere di conformità perché questo non è espressamente vietato dai principi generali previsti dalla legge. Questa e solo questa è, a ben vedere, la corretta lettura dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 167/2011 e non certo quella che esclude la necessità del parere di conformità sul presupposto, irrilevante, che la legge non parla della possibilità di subordinate l'attivazione del contratto a una autorizzazione preventiva dell'ente bilaterale. Ciò, come evidenziato, è del tutto inutile una volta che il legislatore ha pienamente delegato la contrattazione collettiva a costruire il sistema di riferimento per ciascun settore produttivo nel rispetto di determinati principi tra cui, giova evidenziare, non v'è il divieto del parere preventivo (come invece v'è il divieto di tariffe di cottimo o del sotto-inquadramento sotto i due livelli).

Là dove previsto, il parere di conformità degli enti bilaterali è, dunque, un elemento essenziale per la validità del singolo contratto perché, per le parti sociali del settore, rappresenta evidentemente il canale attraverso cui il singolo rapporto di lavoro entra nel sistema dell'apprendistato approntato dalla contrattazione collettiva. Ciò che invece le parti sociali non possono imporre è subordinare il rilascio del parere di conformità alla iscrizione all'ente bilaterale ovvero a fronte del pagamento di una quota di servizio. Il parere di conformità, in coerenza alla normativa di

legge, può infatti essere introdotto ai fini dell'inserimento del singolo contratto individuale nel più ampio sistema dell'apprendistato di settore, ma non esteso al punto di forzare la libertà di iniziativa economica privata e la libertà di associazione del datore di lavoro.

@ 2012 ADAPT University Press

La bilateralità nel terziario: un modello di responsabilità condivise per una nuova stagione di crescita

di Francesco Rivolta

"Condividere per crescere."
In questo slogan sta l'essenza del nostro pensiero e l'obiettivo di questa giornata di lavori.
Questa mattina all'apertura dei lavori ho voluto sottolineare la necessità di riacquistare ed accrescere la fiducia dei cittadini, indispensabile per la ripresa del Paese.
Il nostro Presidente ci ha indicato la direzione: crescita, lungimiranza visione del futuro.
Il Ministro del Lavoro ci ha portato alcune suggestioni che hanno caratterizzato il senso del suo pensiero con il quale più volte ci siamo confrontati, condividendone l'impostazione di fondo.
È su questi punti che vorrei partire per contribuire a delineare una "Proposta per il Paese".
Gli interventi che mi hanno preceduto ci hanno fornito un quadro chiaro del punto di partenza:
a- la contrattazione, il welfare contrattuale e la bilateralità nel terziario di mercato che, come emerso nei lavori della mattina, si sono sempre distinti dalle realtà degli altri settori per la " concretezza" che li ha accompagnati;

---

* Direttore Generale Confcommercio.

@ 2012 ADAPT University Press

b- le esperienze europee in materia di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori ci forniscono alcuni interessanti spunti di riflessione;
c- e gli interventi dei senatori Treu e Castro che hanno individuato i ritardi, i vincoli del nostro Paese, ma anche alcuni possibili spazi di intervento.

La crisi ha tolto molto ed ha messo in difficoltà tutti quanti. I nostri imprenditori che con fatica stanno facendo fronte a quanto accaduto, i loro collaboratori che di riflesso vedono ridotto il loro potere di acquisto.
Il primo rischio che non dobbiamo correre è di pensare di sostituirci alla politica nell'individuare soluzioni che devono trovare sintesi tra i diversi interessi in campo.
Siamo sindacati e rappresentiamo interessi precisi. Il nostro compito è fare proposte.
La sintesi spetta alla politica.
Ovviamente ciascuno di noi deve avere sempre in testa gli interessi generali del Paese.
Ma ciascuno di noi rappresenta i propri associati, le loro esigenze, le loro aspettative.
Noi rappresentiamo le aspettative di circa 2.500.000 di aziende che impiegano circa 8.000.000 di persone.
Abbiamo i titoli, forse maggiori di altri, a rappresentare questa importante parte del Paese e di contribuire alla discussione in atto su come affrontare la crisi e sul futuro degli strumenti e delle risorse che potrebbero contribuire a consolidare la convivenza civile, i sistemi di protezione sociale, ma anche la cultura che deve supportare i pilastri fondamentali su cui si fonda la nostra comunità nazionale.
D'altronde è ciò che abbiamo sempre fatto e che continueremo a fare. Ma dobbiamo continuare a farlo con un'ottica più ampia, ancora più lungimirante e tesa al mantenimento della coesione sociale.
Quali condizioni sono necessarie affinchè il nostro sistema possa costruire un contributo e individuare una proposta per il Paese?
E' necessario o no riflettere sull'importanza di un Welfare contrattuale che accompagni il Welfare pubblico?
E' necessario o no trovare equilibri tra ruoli e livelli della contrattazione?
E' necessario o no modernizzare il sistema delle relazioni sindacali del nostro Paese scegliendo modelli praticabili che tengano conto del contesto economico e della sua variabilità?

@ 2012 ADAPT University Press

Noi crediamo che sia arrivato il momento di affrontare in modo organico questi argomenti, prima che sia troppo tardi.
E con questo intendo prima che la situazione economica ci costringa ad importare modelli che rischiano di marginalizzare le nostre peculiarità e lacerino inevitabilmente il tessuto sociale.
Non abbiamo molto tempo a disposizione e non possiamo inventare soluzioni che non tengano conto dei soggetti in campo, delle loro visioni e degli interessi che rappresentano.
L'attuale assetto economico, il tessuto produttivo che regna in questa epoca è caratterizzato da due elementi che spesso non sono presi in debita considerazione.
1- La varietà. Intesa sia come differenziazione, cioè come incremento della complessità del sistema-società, sia come diversificazione con la quale si intende individuare una crescita basata su nuovi mercati e nuovi prodotti;

1. La variabilità, intesa come tendenza di cambiamento nel tempo

Un cambiamento che diventa sempre più veloce e che determina l'indeterminazione, ossia l'incertezza.
In fondo perché è fallito il tentativo in agosto di presentarci al confronto con il Governo con una proposta complessiva e dettagliata di tutte le parti sociali?
Io credo sia proprio per questo. In un Paese democratico alle Parti Sociali spetta la tutela dei propri interessi e la capacità di individuare proposte.
È la politica che deve operare sintesi.
Se questo viene meno il cortocircuito è garantito!!
Noi viviamo una situazione assolutamente straordinaria dove ai problemi della crisi globale, che condividiamo con il resto del mondo occidentale, si sommano i nostri ritardi e le nostre specificità.
Affrontarle non sarà semplice perché dietro ad esse si sono consolidate rendite di posizione, privilegi ma anche un'economia di sussistenza che si è allargata in modo esponenziale.
Rimettere al centro il Paese ed il suo futuro significa procedere con gradualità e consapevolezza perché altrimenti il rischio di trovarsi in una situazione peggiore di quella che si vorrebbe risolvere, è molto forte.

Per questo noi dobbiamo partire dai nostri punti di forza: la famiglia, la comunità, la nostra capacità di fare impresa, riaffermando il ruolo che le grandi organizzazioni di mediazione sociali possono avere nella tenuta della coesione nazionale.
Se non partiamo da quelli che sono i nostri punti di forza il rischio che ciascuno ripieghi nella difesa dei propri interessi o delle proprie prerogative è molto forte.
In questo caso però non vincerebbe nessuno!
Lo sforzo che siamo tutti chiamati a compiere è quello di decidere se vogliamo costruire una società affidata ai rapporti di forza e trasformata in una giungla dove vince chi trova gli espedienti e le modalità di galleggiamento, oppure, al contrario, se vogliamo contribuire a creare una situazione, dove è possibile trovare l'equilibrio necessario per riformare il Paese, uscire da questa situazione e continuare a restare a testa alta in Europa.
Per questo noi dovremmo continuare sulla via già percorsa, quella della fiducia reciproca, della lungimiranza che ci caratterizza da sempre. Ma perché la bilateralità si possa sviluppare in un'ottica di cooperazione e, perché no, di corresponsabilizzazione, è necessario un cambiamento culturale affinché si possa
scrivere una pagina nuova del capitolo del welfare che ha una storia consolidata di buone pratiche, di istituzioni e attori sociali.
Le istituzioni locali bilaterali potrebbero, con risorse pubbliche e collettive, assumersi il compito di gestire l'asimmetria sul mercato raccogliendo la sfida della flessibilità.
I compiti ulteriori – rispetto a quelli già assunti in termini più specifici di welfare contrattuale (previdenza, sanità, formazione) - di queste istituzioni bilaterali potrebbero riguardare:

- gestione dei servizi di informazione, orientamento, consulenza e assistenza alla mobilità in ingresso e in uscita;
- incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- formazione professionale iniziale e continua con gestione sia dei fondi per la formazione dei lavoratori dipendenti e di quelli atipici, sia dell'accesso ai fondi pubblici e comunitari;
- interazione tra sistema produttivo e sistema educativo e formativo (fabbisogni, concertazione dei *curricula*, certificazione e crediti, ecc.);

@ 2012 ADAPT University Press

- sostegno all'integrazione degli extracomunitari (incentivi alla mobilità interregionale, accesso ai servizi sociali per le famiglie, interventi per la casa, ecc.);
- strumenti assicurativi individuali e collettivi per tutelare i lavoratori atipici sul piano professionale, previdenziale e sanitario;
- gestione degli ammortizzatori sociali (Cassa integrazione, indennità di mobilità, interventi *ad personam*, procedure di outplacement, ecc.);
- gestione delle politiche e delle risorse per l'emersione delle imprese e per la regolarizzazione del lavoro nero.

Infine, gli Enti bilaterali potrebbero affrontare, nella loro funzione di intermediari di informazioni strategiche, due esigenze: riqualificazione continua del lavoro e misure di sostegno all'aggiustamento competitivo e alla mobilità del lavoro, in funzione di una più forte riqualificazione continua dei lavoratori e degli stessi imprenditori.
Ma per raggiungere questi obiettivi, sarà necessario che anche il legislatore si impegni a colmare lacune ormai non più giustificabili in termini di chiarezza interpretativa rispetto a ruoli e funzioni assegnati alla bilateralità, ad esempio rendendo coerente con le agevolazioni concesse alle associazioni sindacali il trattamento fiscale degli enti bilaterali al fine di sostenere l'effettivo e duraturo decollo degli Enti.
Infatti, l'assimilazione, sotto il profilo fiscale di tali Enti con gli organismi sindacali appare evidente considerando le loro finalità istituzionali che non presentano alcun profilo di commercialità.
Sarebbe poi auspicabile che il ripensamento del sistema complessivo fosse anche accompagnato da un ridisegno del sistema fiscale, perché le Istituzioni non possono ignorare questo impegno di cui le parti sociali si potrebbero fare carico.
Infine per concludere, stante il legame diretto tra bilateralità e contrattazione, il processo riformatore potrà trovare la sua coerenza in quanto inserito nell'impianto di riforma degli Assetti Contrattuali del Gennaio 2009 che riteniamo tuttora valido, benché non sottoscritto da tutti gli attori sociali, ma che contiene i presupposti dell'avvicinamento che ha portato all'accordo del 28 giugno e che può trovare un ulteriore sviluppo nel comparto che rappresentiamo.
Dobbiamo continuare su questa strada. Ma possiamo anche individuarne di ulteriori.

Come ad esempio il coinvolgimento dei dipendenti sull'andamento economico, lo sviluppo della produttività e competitività aziendale.
Ciò potrebbe avvenire, attraverso la definizione di un sistema simile a quello degli ESOP oppure ricorrendo al concetto di *Coinvolgimento dei dipendenti* che ci può consentire di trovare un anello di congiunzione tra la dimensione economica e quella
sociale dell'impresa proiettata a preservare scelte come quella dello sviluppo sostenibile.
La nostra è una realtà fortemente eterogenea e di conseguenza non è facile individuare un modello unitario- di qualsiasi tipologia sia- di coinvolgimento. Ecco perché il pensiero va al filone della Responsabilità sociale.
In questo modo possiamo cominciare a delineare il Paese che vorremmo. Un Paese normale dove i valori come il merito, la libertà di impresa e l'integrazione, non significano individualismo e creazione di una società darwiniana dove il più forte sopravvive a spese del più debole.
Ma un Paese dove il rispetto dell'altro, il superamento della cultura antagonista e l'accettazione dell'impresa quale luogo dove le parti sono impegnate a creare una ricchezza utile anche alla crescita del Paese, diventano gli elementi caratterizzanti.
Questo è possibile sole se condivideremo alcune scelte di fondo, improntando la nostra azione alla condivisione di responsabilità soprattutto in questo momento di grande difficoltà del nostro Paese.
Noi ci sentiamo di scommettere su questa ipotesi sia perché veniamo da un lungo cammino, iniziato nel 1946 e via via consolidatosi nel tempo, sia perché la riteniamo una strada senza alternative.
Speriamo che questa convinzione non sia soltanto nostra.
Per questo noi reagiamo proponendo, rifiutando sia lo scarica barile sia il giocare in difesa.
Per questo noi pensiamo che solo facendo, ognuno di noi la propria parte riusciremo a dare un contributo al futuro di questo Paese.
Grazie

@ 2012 ADAPT University Press

La bilateralità nel terziario: un modello di responsabilità condivise per una nuova stagione di crescita

di Mario Sassi

Quando abbiamo deciso di proporre questa iniziativa ci siamo domandati se avesse avuto senso rimettere al centro della nostra riflessione la bilateralità e, di fatto, il rilancio del sistema delle relazioni sindacali nel nostro settore immediatamente dopo aver superato una difficile fase di rinnovo contrattuale nel quale la Filcams CGIL non aveva firmato il contratto stesso.
Così come la presa d'atto che il nostro sistema bilaterale, oltre all'importante evoluzione sul terreno del welfare contrattuale continuava e continua a registrare limiti che rendono necessaria una sua profonda manutenzione e rivisitazione.
Infine la constatazione che il sistema delle relazioni sindacali del Terziario non riesce a conquistare quella dimensione che dovrebbe avere in considerazione del suo peso, delle aziende e dei lavoratori coinvolti e delle potenzialità evolutive che, a differenza di altri comparti, presenta ancora.
Una constatazione, questa, che parte dalla consapevolezza che il dibattito classico ha sempre assegnato all'industria e alla sua cultura delle relazioni sindacali che ha espresso nel secolo scorso il diritto a definire ruoli, contenuti e funzioni della contrattazione stessa.

---

* Direttore centrale Lavoro e Welfare, Confocommercio – Imprese per l'Italia.

@ 2012 ADAPT University Press

Cultura che ha dato molto alla costruzione del sistema contrattuale italiano ma che, la globalizzazione dei mercati, la crisi del fordismo, e più in generale con i modelli che è costretta a riproporre, rischia di aver esaurito definitivamente la sua capacità innovatrice.
E questo non solo sul versante delle Organizzazioni Sindacali.
La fine annunciata di un'epoca, quella fordista, costringe inevitabilmente a ripensare i modelli manageriali, di business, di centralità di quanto viene prodotto all'interno dell'impresa manifatturiera perché ciò non è più sufficiente per garantire alle aziende competitività e sostenibilità nel tempo.
E, in questo contesto, i servizi (cioè tutto ciò che non è manifattura) perdono il loro carattere accessorio diventando prevalenti.
Questo costringe tutti i soggetti che interagiscono ad assumere una logica di reciproca responsabilità nella filiera dai fornitori ai consumatori ma ciò coinvolge, inevitabilmente, anche tutti gli altri interlocutori con cui il rapporto si costruisce e si consolida come i manager, i lavoratori, i centri di ricerca e le Istituzioni.
La crescita continua della variabilità dei mercati e dell'indeterminazione da fronteggiare hanno fatto perdere alle aziende e alla politica economica il controllo delle variabili ambientali e quindi il tentativo delle imprese manifatturiere di continuare a lavorare esclusivamente sull'innovazione di processo e di prodotto e sui costi determina un circolo vizioso infinito.
E questo succede anche nel Terziario che ha importato quel modello.
Penso, ad esempio, agli Ipermercati, alle ferrovie, alle banche.
Innovare non significa non lavorare in quella direzione ma occorre indirizzare le nostre priorità e la nostra attenzione anche al ripensamento dei sistemi di relazione, alla loro possibile evoluzione, al loro contributo alla crescita del Paese perché nel Terziario di mercato le parti interagiscono e condividono il senso del loro operare insieme.
Noi oggi ci occupiamo di un aspetto quello legato alle relazioni sindacali e alla loro necessaria evoluzione cioè alla possibilità o meno di indirizzare le nostre energie nella costruzione di un modello ch, fortunatamente, non nasce oggi ma che trae le sue origini dalle intuizioni di chi ci ha preceduto.
Un modello particolare, specifico, diverso da altri che si sono sviluppati nel resto d'Europa ma altrettanto interessante perché trae origine dal nostro sistema
contrattuale con il quale è perfettamente compatibile e attraverso il quale

@ 2012 ADAPT University Press

può evolvere ulteriormente.
Non a caso nel *panel* dei relatori, oltre alla FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UILTUCS UIL c'è, per la prima volta, anche Manageritalia. L'organizzazione sindacale che rappresenta i dirigenti del Terziario.
La presenza di Manageritalia sta a significare, da un lato, che riconosciamo da dove siamo partiti insieme nell'immaginare un modello e, dall'altro, che sulle tematiche della bilateralità, dobbiamo avere la capacità di allargare i soggetti ai quali ci rivolgiamo e dialoghiamo in un'ottica di filiera.
Il nostro naturale ottimismo ci fa sperare che in un futuro prossimo si possano aprire nuove opportunità di collaborazione e di rappresentanza per aziende, settori o confederazioni che insieme a noi operano nel commercio e nel terziario sia sul versante datoriale ma anche sul versante della rappresentanza dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi.
Infatti, a differenza di altri settori, in quello del Terziario della distribuzione e dei servizi la capacità delle Parti sociali di individuare soluzioni concrete ha sempre prevalso sulle posizioni ideologiche e sui meri interessi di parte.
Questo ha creato la possibilità di assegnare alla contrattazione collettiva nazionale, a quella territoriale ed a quella aziendale la capacità di individuare soluzioni adatte ad un sistema orientato al cliente, al servizio e non esclusivamente al prodotto.
E' pur vero che, purtroppo, l'influenza dei modelli contrattuali mutuati dall'industria ha rallentato questa concretezza.
Concretezza che, però, alla fine si è sempre e comunque affermata.
Posso annoverare diversi esempi che provano questa caratteristica del nostro settore.
Penso alla disciplina del part-time e della flessibilità dell'orario di lavoro introdotte nel settore del terziario, rispettivamente, con il contratto nazionale del 1983 e del 1987, e nel 2003 la flessibilità.
Per non parlare dei più recenti interventi tesi a regolare il lavoro domenicale o a limitare un certo tipo di assenteismo.
Lo stesso vale per la lungimiranza che ha accompagnato la costruzione del nostro Welfare Contrattuale che ha saputo cogliere esigenze concrete e anticipato risposte che nei prossimi anni diventeranno fondamentali nella ridefinizione di ciò che dovrà rimanere pubblico e ciò che, inevitabilmente, dovrà essere gestito con il concorso dei cittadini o affidato alle Parti Sociali.

Come non considerare la lungimiranza che nel 1946 ha guidato l'allora FENDAC e la CONFCOMMERCIO nell'aprire la strada che poi sarebbe stata percorsa anche con altri?
Così come il Fondo EST, costituito con la FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UILTUCS UIL con il Contratto Collettivo del 2004, attivato con il Contratto del 2006 e che ad oggi risulta essere il Fondo più importante del Paese per quanto riguarda l'assistenza sanitaria.
Tutto questo si potrebbe semplicisticamente liquidare come la naturale conseguenza di una corretta impostazione e applicazione del CCNL.
L'iscrizione ad EST è prevista dal CCNL del Terziario che essendo il più grande contratto collettivo di questo Paese potrebbe sembrare ovvio che determini grandi numeri e prestazioni proporzionali ad essi.
Invece, il successo dello strumento dovrebbe far ragionare su quale sia stata la molla che ha portato a più di 1.400.000 dipendenti iscritti, per circa 150.000 aziende.
E la risposta sta nella concretezza con cui le parti sociali nel 2004 hanno percepito, intuito, un'esigenza fondamentale e l'hanno portata avanti con convinzione.
È questa capacità di guardare lontano e di capire oggi che quello che decidiamo o non decidiamo avrà effetto sulla qualità del nostro futuro.
Costruire avendo sempre in mente non solo i legittimi interessi di parte ma anche la qualità del Paese che con i nostri atti contribuiamo a determinare.
Ma la cultura del bilateralismo o della corresponsabilizzazione trova e dovrà sempre più trovare nel territorio le risposte ai problemi concreti.
Da qui l'esigenza di trovare l'equilibrio tra contrattazione nazionale e territoriale ma anche l'importanza della bilateralità decentrata.
Agli enti bilaterali è affidata una vera e propria occasione di sviluppo di un sistema basato sul pragmatismo, sulla concretezza e sulla capacità di rispondere alle esigenze di imprese e lavoratori.
Abbiamo fatto molto, però non possiamo dirci soddisfatti, sia perché il sistema che abbiamo creato può e deve essere migliorato, superando inefficienze, prese di posizione e modeste convenienze di organizzazione, sia perché riproduce un'Italia a macchia di leopardo riguardo alle attività sviluppate.
L'accordo sulla Governance del 10 dicembre 2009 è stato il primo passo.
Adesso deve seguire, non solo la volontà di realizzare quanto abbiamo concordato, ma anche la capacità di modellare l'intero sistema in un

@ 2012 ADAPT University Press

contesto profondamente diverso dagli anni che lo hanno visto nascere.
Imprese e lavoratori devono " sentire" questo sistema come utile, importante e in grado di sviluppare, non un apparato costoso e burocratico, ma al contrario un sistema caratteristico di una volontà comune.
Quella di risolvere i problemi e di creare opportunità.
Lo stesso futuro del nostro modello contrattuale in un contesto di corresponsabilizzazione dovrà prevedere materie e ambiti affidati a ciascun livello e procedure precise.
Noi lo abbiamo già fatto nel Contratto ma possiamo migliorarlo ancora.
Dovrà saper mettere al centro il consumatore e la qualità del servizio ma allo stesso tempo dovrà garantire ai lavoratori merito, tutele e opportunità di crescita professionale.
In questo senso la qualità del lavoro dovrà trovare nuovo spazio così come il suo riconoscimento, superando logiche legate al vecchio inquadramento professionale.
La formazione dovrà essere riconsiderata per consentire ai lavoratori una maggiore impiegabilità sul mercato del lavoro ed alle imprese di avere a disposizione risorse qualificate.
È necessario anche affrontare i temi inerenti all'andamento delle imprese e agli incrementi di produttività e alla loro distribuzione.
Il legame tra una parte della retribuzione, le performance dell'impresa, la qualità e il contributo espresso dal singolo lavoratore al risultato fino ad arrivare, se ci sono le condizioni, a forme di partecipazione innovative sono impostazioni che non ci colgono affatto impreparati.
Infine sul tema della rappresentanza, l'accordo del 28 giugno tra Confindustria e Sindacati Confederali non è declinabile nel nostro comparto però il problema esiste e dovremo lavorare insieme per trovare soluzioni adeguate.
Così come al Contratto Nazionale spetta il compito di assegnare nuove sfide agli enti bilaterali, soprattutto collegati al mercato e alle politiche attive del lavoro.
In primo luogo la gestione della nuova e importante legge sull'apprendistato sulla quale abbiamo sollevato riserve legate alla necessaria parità di trattamento con altri settori ma che salutiamo come un punto importante per l'avviamento dei giovani al lavoro.
Una buona legge realizzata grazie all'impegno del Governo e del Ministro del Lavoro in particolare che ha avuto il merito di rilanciare un

istituto paralizzato da fattori culturali
e conflitti istituzionali che spesso hanno creato e creano solo disagi alle imprese e ai giovani in cerca di lavoro.
Inoltre, pensare oggi che il rapporto di lavoro tra impresa e lavoratore si esaurisca, come in passato, nella definizione di comportamenti e di regole all'interno di una singola realtà aziendale significa solo rischiare di rendere obsoleti professionalità e percorsi di crescita e di ingessare il mercato stesso.
Per questo oggi al centro della nostra riflessione ci deve essere il mercato del lavoro, i periodi di transizione tra un posto di lavoro ed un altro, ed il tema della formazione che consenta al lavoratore di muoversi con rapidità quando ciò si renda necessario.
In questo contesto occorre ripensare agli ammortizzatori sociali in una logica nuova, più adatta al terziario e comunque meno legata ad una cultura del lavoro che punta ad assicurare un reddito piuttosto che la capacità di ricerca di nuove opportunità di lavoro.
Pensiamo solo all'impatto sulle aziende e sui lavoratori coinvolti che avrà lo spostamento dell'età pensionabile.
Operazione sicuramente corretta e legittima sul versante previdenziale ma che necessita di interventi sul piano culturale, sociale e di misure idonee di gestione sul versante contributivo, fiscale e contrattuale per evitare che si creino, in futuro, situazioni di grave disagio sociale.
Nello stesso tempo in un mercato del lavoro più orientato al sostegno di chi cerca lavoro, le aziende potrebbero trovare le risorse umane necessarie formate a costi contenuti ed in linea con le proprie necessità.
Altro tema principale riguarda la grande scommessa del welfare contrattuale, sempre meno integrativo e sempre più necessariamente sostitutivo in rapporto al sistema pubblico.
Su questo tema possiamo fare molto, sviluppando iniziative comuni affinché ci venga riconosciuto questo ruolo di erogatori di servizi e si possano ottenere benefici fiscali e contributivi in ragione del fatto che il nostro agire consente allo Stato risparmi non indifferenti.
Previdenza, assistenza sanitaria integrativa e formazione continua già oggi raggiungono milioni di persone e decine di migliaia di aziende.
L'esperienza di EST, di cui ho accennato prima, QUAS per i Quadri, FASDAC per i Dirigenti e a quella in via di rilancio nell'area milanese dell'EMVA, per quel che riguarda i lavoratori autonomi, nell'assistenza sanitaria ci proiettano quali soggetti principali sul mercato del welfare e

@ 2012 ADAPT University Press

come esempio per chiunque voglia intraprendere questa strada.
Anche su questo possiamo fare di più e meglio, e per quanto ci riguarda, come CONFCOMMERCIO, vogliamo impegnarci a fondo!
La stessa sensibilità dobbiamo farla crescere sulle tematiche previdenziali, superando l'ipocrisia della volontarietà di adesione ai fondi in un contesto di profondo cambiamento del sistema previdenziale pubblico.
Tutto questo mi fa dire che abbiamo tante cose da fare insieme.
Non partiamo da zero, ma dalla consapevolezza che il nostro sistema può consentire ai lavoratori ed alle imprese di condividere un percorso comune.
Anche perché la cultura antagonista che ha caratterizzato il sistema delle relazioni industriali in alcuni settori da noi non ha mai avuto una prospettiva vera.
Certo. Ci sono interessi diversi che devono trovare una ricomposizione.
L'importanza che il consumatore, la qualità dei servizi, il clima nelle aziende e l'impegno individuale assumono per il nostro settore non sono misurabili con sistemi importati da certe culture e approcci.
Questo ci fa ritenere importanti le potenzialità del nostro sistema bilaterale.
Il recente rinnovo del nostro contratto nazionale, pur in presenza di un dissenso profondo della FILCAMS CGIL, che non lo ha sottoscritto, ha comunque evidenziato una sensibilità ed una capacità di guardare lontano, valorizzando e riaffermando il ruolo del contratto nazionale, delle deroghe che da esso discendono, e dell' importanza che queste parti sociali danno allo sviluppo della bilateralità.
La stessa recente conclusione del CCNL dei Dirigenti del terziario ha dimostrato, nuovamente, la volontà delle parti di riformare parti importanti del welfare e nello stesso tempo di sperimentarne di nuovi relativi al mercato del lavoro ed alle politiche attive mirate alla ricollocazione di coloro che escono dal mercato del lavoro, per effetto di quelle riorganizzazioni o ristrutturazioni che il mercato di questi tempi richiede.
Ecco, questo è lo spunto con cui noi oggi apriamo questa discussione sapendo che il modello di società che abbiamo in mente deve prevedere spazi per tutti: per i lavoratori autonomi, per le imprese, soprattutto per quelle che la crisi lascia indietro, per il merito e per l'integrazione, per l'assunzione delle responsabilità, ma anche per la condivisione delle

stesse.
Speriamo che questa volontà sia colta e che questo ci consenta di guardare al futuro del nostro settore con quell'ottimismo necessario a scuotere ciascuno di noi come parte di una comunità che vuole farcela e non si tira indietro quando ci sono responsabilità da assumere.

@ 2012 ADAPT University Press

8.
ITC E LAVORO

L'impatto dei social network sul mondo del lavoro: problemi e prospettive

di Andrea Gatti Casati e Giada Salta

I Social network rappresentano un nemico temibile o un utile alleato per il datore di lavoro contemporaneo del mondo globalizzato? Un valido spunto per rispondere al quesito è fornito dallo studio *The Global Employer, The Social Media Issue*, Volume XVII, n. 3, 2012, condotto da Baker&McKenzie (in *www.bollettinoadapt.it*, *Indice A-Z*, voce *Lavoro e Tecnologia*) uno dei top 10 studi legali al mondo. Il paper raccoglie le interviste condotte su 17 sedi dello stesso studio, in altrettanti Paesi, aventi come oggetto l'influenza dei social media nei rapporti di lavoro, dalla ricerca e selezione del personale fino alla fase patologica di un procedimento giudiziario instaurato tra datore di lavoro e (ex) dipendente. Lo studio Baker&Mackenzie si interroga anche su come i social media incidano nel *management* delle organizzazioni ed in particolare su come sta cambiando la gestione delle relazioni di lavoro all'interno dell'organizzazione aziendale. Molte sono le comunanze che emergono dai diversi Paesi interpellati: nella maggior parte dei casi, ad esempio, i datori di lavoro impegnati nella fase di *recruiting* sembrano essere liberi di poter ricercare i profili più adatti alle loro esigenze attraverso l'uso di social network, facendo però particolare attenzione a non incorrere in pratiche discriminatorie o, peggio, nei sempre più numerosi profili falsi che circolano nella rete. Oltre a reti professionali

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

come *LinkedIn*, infatti, sono sempre più utilizzati altri canali dal carattere più disimpegnato come *Facebook* e *Twitter*. Altro fattore che sembra mettere d'accordo tutti gli Stati coinvolti nell'indagine è l'esigenza di avvalersi di *Policy* preventive interne o di Codici di condotta necessari per attuare un *management* virtuoso dei rapporti di lavoro, ma anche per tutelarsi dall'instaurazione di cause di lavoro da parte dei propri dipendenti sulle pratiche di monitoraggio datoriale (ove consentite) o, ancora, per creare standard di comportamento utili come, ad esempio, invitare i dipendenti a non stringere rapporti personali con i contatti dell'azienda. Con specifico riguardo all'Italia, lo studio Baker&McKenzie ha evidenziato l'estrema ambiguità del rapporto tra datore di lavoro e social network, le cui radici affondano direttamente nello Statuto dei lavoratori. L'art. 8 della legge n. 300/70 pone il divieto generale di compiere qualunque indagine su tutti quei dati c.d. sensibili, afferenti la persona del lavoratore, che non riguardino direttamente le sue competenze e la sua professionalità (es. orientamento religioso, sessuale, politico). Una norma particolarmente garantista che, sebbene datata 1970, è oggi il baluardo a protezione di qualunque ingerenza datoriale rispetto alla sfera privata del lavoratore, sanzionando aspramente ogni condotta discriminatoria, ed è norma inderogabile neppure da una espressa dichiarazione di volontà del lavoratore. Nonostante la norma si presti ad una interpretazione estensiva tanto da poter ricoprire aspetti ancora inimmaginabili all'epoca della sua scrittura, oggi, in Italia, non è stata ancora varata una normativa *ad hoc* che ammetta l'utilizzo dei social network nell'ambito dei rapporti di lavoro, ad esempio quale strumento per la ricerca e selezione del personale. Tuttavia è orientamento diffuso considerare lecito ricercare i profili dei candidati in reti virtuali professionali, i c.d. *professional media*, dovendo però il datore astenersi, nel rispetto dell'art. 8, dal verificare informazioni personali attraverso i social considerati di natura ludica dalla coscienza collettiva (es. *Facebook*).

Nell'ambito, invece, del rapporto di lavoro, il datore può disciplinare l'utilizzo dei social network che non siano ritenuti necessari per l'esecuzione della prestazione lavorativa. La regolamentazione può arrivare anche alla predisposizione di appositi filtri che impediscano l'accesso ai siti "vietati" tramite i PC aziendali, senza poter però mai imporre dei controlli a distanza delle attività di navigazione dei dipendenti, come espressamente vietato dall'art. 4 dallo Statuto dei

lavoratori. L'uso eccessivo o la violazione del divieto di accesso ai social network con strumenti di proprietà dell'azienda può, poi, validamente costituire la ragione fondante l'irrogazione di sanzioni disciplinari o, addirittura, di licenziamento per giusta causa. Da qualche tempo a questa parte, però, in molte realtà si sta facendo largo la consapevolezza delle potenzialità degli strumenti di comunicazione come i social media, anche nell'ottica di visibilità e di marketing del marchio. Come già anticipato, ciò ha portato alla tendenza sempre più diffusa da parte delle aziende di regolamentare l'uso di questi canali tramite Codici di condotta, evitando così il loro generico divieto. Questa apertura incontra però il limite invalicabile dell'impossibilità di controllare gli account personali dei lavoratori: possono essere monitorati i soli account forniti dall'azienda e, in mancanza di esplicite *Policy* aziendali, solo a fronte di evidenti e comprovati comportamenti scorretti da parte del lavoratore. L'ampia tutela/rigidità del nostro sistema si evince anche in sede processuale, dove vige il divieto di fornire come oggetto di prova i contenuti "postati" tramite profili personali, i quali o possono rappresentare dei meri argomenti di prova a sostegno del percorso decisionale del giudice o, peggio, non essere del tutto ammessi. Tuttavia, nei casi in cui i contenuti si dimostrino palesemente diffamatori per il datore di lavoro o, nel caso in cui il lavoratore abbia diffuso dati riservati dell'azienda, sono state registrate delle aperture. Negli altri Stati le regolamentazioni del fenomeno sono diverse ed è possibile segnalare alcune particolarità: negli Stati Uniti, così come in Giappone e in Australia, il processo di *recruiting* consente l'utilizzo dei social network, spingendosi addirittura all'ammettere la richiesta della password dei profili personali dei candidati da parte del *recruiter*. In Francia, invece, il Codice del lavoro stabilisce che il datore di lavoro debba informare il candidato sulle informazioni eventualmente raccolte nella fase di selezione tramite i social network; prassi però poco praticata. Il Giappone presenta una situazione particolare in quanto l'utilizzo dei social media è diffusamente inteso come uno spazio virtuale nel quale potersi rappresentare virtualmente attraverso falsi pseudonimi o alter ego immaginari, non corrispondenti quindi alla reale persona del candidato, e per questo considerati fuorvianti. Infine si segnala che, a Singapore, non essendo mai stato sancito il generico diritto alla privacy – si segnala che è attualmente in discussione il progetto di legge sul Personal Data Protection Act (PDPA) – il datore di lavoro può liberamente sia ricercare i

@ 2012 ADAPT University Press

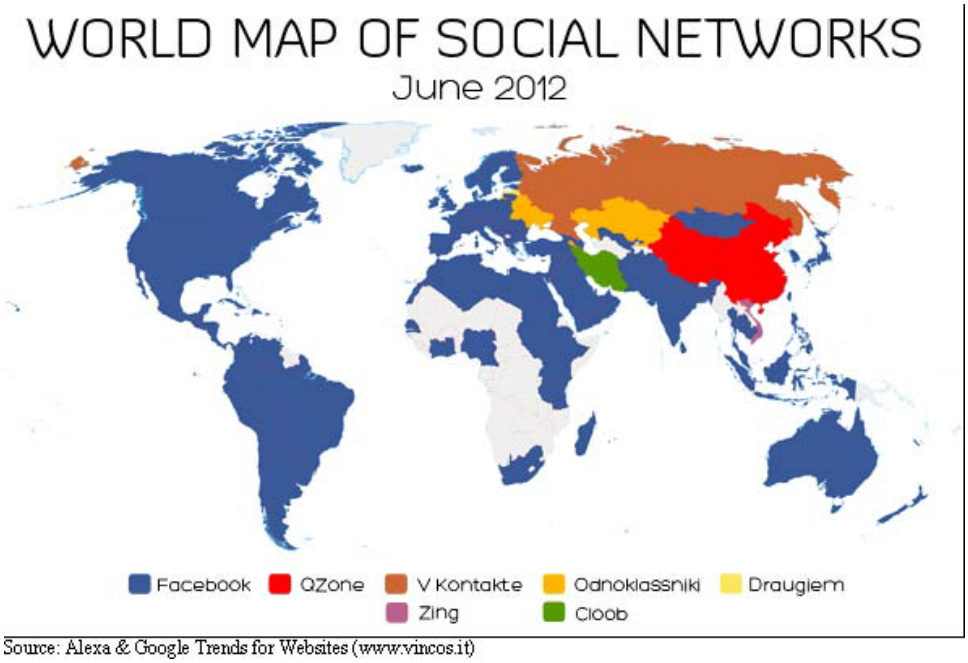
profili compatibili con le sue esigenze, sia monitorare l'uso dei profili personali dei lavoratori sui social. Alla luce di tutto ciò, sembra ragionevole affermare che i social media debbano essere considerati dei veri e propri attori protagonisti in materia di *management* di rapporti di lavoro. Ma non solo.È facile intuire come essi siano, oggi, anche una fonte di grandi opportunità e di enormi potenzialità di business, nonché di rischi. L'ingresso prepotente di questo nuovo mezzo di comunicazione e di aggregazione nella – e della – società globale, è uno dei fenomeni più importanti dell'ultimo decennio. A testimoniarlo sono i numeri: *Facebook*, di gran lunga il social network più utilizzato al mondo, registra oltre 850 milioni di utenti attivi di cui 200 nel solo anno passato, seguito da *Twitter* e *LinkedIn* rispettivamente aventi un bacino di utenti di circa 300 e 150 milioni e che hanno visto incrementare la propria crescita del 110% e del 54% rispetto al 2011.

Fasce d'età Social network	**13-17**	**18-25**	**26-34**	**35-44**	**45-54**	**55+**
Facebook	11%	29%	23%	18%	12%	7%
Twitter	4%	13%	30%	27%	17%	9%
Google+	9%	23%	35%	15%	11%	7%
Linkedin	0%	18.1%	31.2%	24.8%	15%	10.5%
Pinterest	3%	6%	28%	28%	25%	11%

Utilizzo dei Social network in Italia per fasce d'età (2012)

Fonte: GO-Gulf.com Web Design Company

Si segnala che esistono anche altre realtà imponenti come *Odnoklassniki* (Russia) o *Qzone* (Cina) le quali vantano un pubblico complessivo di oltre 600 milioni – almeno stando ai dati rilasciati dalle stesse compagnie (si veda la mappa).



Source: Alexa & Google Trends for Websites (www.vincos.it)

Sono numeri considerevoli e, solo in Italia, leggendo quanto riportato quest'anno dall'associazione *State of the Net*, il solo "giocattolo" di Zuckemberg può contare su oltre 22 milioni di iscritti, di cui 14 presenti quotidianamente online. È un vero e proprio nuovo mercato che, peraltro, ha visto nascere e crescere delle moderne figure professionali, sempre più diffuse e sempre più richieste dalle aziende. Spulciando tra gli annunci di lavoro è, infatti, facile trovare inserzioni che richiedono professionalità dai nomi eccentrici come, ad esempio, il *Community Manager*, per la gestione degli account social, il *All-Line* Advertiser, per la creazione di strategie di marketing digitale, il *Search Engine Optimizer (SEO)*, per l'ottimizzazione della visibilità aziendale in Internet, il *Web Analyst*, per l'interpretazione del traffico digitale e delle relative statistiche, il *Digital PR,* per la creazione di una rete di relazioni virtuali; ma sono richieste anche professioni come il *Web Editor*, ovvero colui che crea dei contenuti multimediali e, ancora, i grafici digitali o tecnici/sistemisti, profondi
conoscitori dei meccanismi della Rete. Sono sempre più richieste, poi, competenze che comprendano capacità redazionale unita a conoscenze tecniche e pratiche di efficaci strategie di comunicazione, e solide basi di marketing. Considerata indispensabile è, ovviamente, la familiarità con il mondo social. Questo settore sembra essere rivolto ai giovani lavoratori. Tutti i principali social media sono utilizzati in misura predominante da

@ 2012 ADAPT University Press

persone tra i 18 e 34 anni con una leggera maggioranza di impiego da parte delle donne.

Utilizzo dei Social network in Italia per genere (2012)

Social network	Uomini	Donne
Facebook	40%	60%
Twitter	43%	57%
Google+	63%	37%
Linkedin	55%	45%
Pinterest	31.8%	68.2%

Fonte: GO-Gulf.com Web Design Company

In base a questi dati non c'è da stupirsi se le aziende e il mondo del lavoro si stiano adoperando per comprendere e addirittura sfruttare il fenomeno, attrezzandosi attraverso nuovi sistemi organizzativi, nuove strategie di comunicazione e nuovo *knowledge*. In particolare, si registra sempre di più la tendenza ad utilizzare *professional network* per le attività di ricerca e selezione del personale nonostante non sempre questa attività sia regolamentata per legge. È auspicabile che l'utilizzo dei social network tra datore di lavoro e lavoratore venga quindi disciplinato a tutela di entrambi i protagonisti del rapporto di lavoro. Anche l'Italia dovrebbe prendere coscienza di questa tendenza e aggiornare il proprio apparato normativo, così come sta accadendo negli Stati più lungimiranti.

Open Access. Un modo per aprirsi al futuro

di Andrea Gatti Casati

Abbonamenti a riviste? No, grazie.
Siamo stanchi di pagare due volte per una ricerca o un'indagine scientifica attraverso i contributi -finanziamenti pubblici - prima, e *pay per view* o sottoscrizioni ad abbonamenti poi. Siamo stanchi di alimentare un sistema in cui gli editori restano ancorati ad un'epoca passata, imponendo prezzi elevati per l'accesso delle proprie pubblicazioni (digitali!) nonostante essi non debbano più sostenere spese di rilegatura, stampe e trasporti e forniscano agli autori *templete* già preimpostati pronti ad essere riempiti. Siamo stanchi di aspettare che governi, istituzioni, accademie e biblioteche trovino un accordo che stenta ad arrivare.
Oggi una soluzione c'è, e si chiama Open Access. Una soluzione che rivoluziona il modello economico dell'editoria abbattendo le barriere di accesso alle informazioni, sgravando il lettore da costi spesso non giustificati e coprendo a monte le spese di pubblicazione, con l'obiettivo di rendere libera la conoscenza. I vantaggi per la comunità scientifica - questo il contesto in cui vive la cultura open access- sono molteplici: maggiore divulgazione dei risultati delle ricerche, maggiore circolazione delle idee, crescita della conoscenza e conseguente riduzione del *cultural divide*. Ma anche minori costi per le università e per i lettori e una maggiore visibilità (e citazioni) per gli autori.

* ADAPT Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

L'idea di un accesso aperto e gratuito ai dati non è nuova. E' invece nuova la concreta possibilità che questa idea si realizzi su larga scala, grazie ad una rivoluzione digitale che sembra aver finalmente raggiunto consapevolezza delle proprie potenzialità. Internet ha stravolto le modalità di business: oggi, ad esempio, i giornali sono online e offrono navigazioni sofisticate, link e servizi interattivi a costi ridotti. Attraverso l'uso di tablet e altri strumenti tecnologici è possibile accorparli e, così come accade per i libri e per le riviste, essi possono essere fruiti in mobilità, con opzioni che permettono di analizzare, organizzare e manipolare i contenuti a disposizione. Qualità, queste, per le quali editori e ricercatori hanno abbracciato il digitale vedendolo come una risposta ad esigenze altrimenti non soddisfabili.

Rimangono però da scardinare le barriere di accesso a molte di queste risorse le quali purtroppo, troppo spesso, sono accessibili solo da chi se le può permettere. E' di questi giorni il risultato di una ricerca inglese dal titolo *Accessibility, sustainability, excellence: how to expand access to research publication* (http://www.researchinfonet.org/wp-content/uploads/2012/06/Finch-Group-report-FINAL-VERSION.pdf). Lo studio è condotto da un gruppo costituito da università, finanziatori per la ricerca, accademie, editori e biblioteche e si pone come obiettivo quello di teorizzare un modello sostenibile in grado di espandere l'acceso alle pubblicazioni. La ricerca stima che nel 2011 le università del regno Unito hanno speso, per sottoscrizioni a giornali e riviste digitali, ben 112 milioni di sterline e ulteriori 52 milioni per la loro gestione.

Tutto questo in un contesto nel quale i bilanci delle biblioteche inglesi -e del resto del mondo- vivono una situazione molto delicata. Ma non è solo il mondo universitario a dover affrontare spese importanti: oltre alle biblioteche, ai singoli ricercatori e il mondo dell'alta formazione in generale, anche le aziende, i corpi di volontariato, il settore pubblico, i singoli professionisti e molti altri soggetti sono costretti a pagare, per avere accesso a pubblicazioni di ricerca di qualità, anche fino a 20 sterline solo per consultare un articolo di giornale -modalità *pay-per-view* (PPV)-.

Per interrogare materiale scientifico esistono anche *repository* ad accesso gratuito. Un esempio è arXiv (http://arxiv.org/), un database in cui, dal 1991, si possono caricare e scaricare gratuitamente i propri articoli. I *repository* come arXiv, non contengono però pubblicazioni ufficiali in

quanto il materiale presente non è stato ancora sottoposto a *peer review* (una revisione scientifica) diventando così una sorta di *self-archiving*.
Prototipi di sistemi interamente open access esistono: due esempi ben funzionanti vengono dall'ambiente no profit e specificatamente in campo medico. I casi "PubMedCentral" (www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/) e "PLoSONE" (www.plosone.org) sono servizi innovativi dove scienziati e medici si sono uniti per rendere la lettura medica e scientifica di qualità accessibile a tutti e garantita da un sistema di *peer review*.
Il modello open access non distrugge il sistema, lo modernizza. Costituisce un canale alternativo alle tradizionali pubblicazioni in cui è il lettore a dover finanziare la ricerca. Noi crediamo che specialmente in situazioni di ricerca accademica e di finanziamenti pubblici, il paradigma vincente sia quello di reinvestire i soldi che verrebbero spesi per l'accesso alle risorse per pagare direttamente tutti i cicli di vita di uno studio, fino alla sua pubblicazione, aprendo e rendendo disponibili le informazioni in apposite librerie digitali pubbliche.
Tutto ciò incontra molte resistenze: le riviste specializzate non sono disposte a cedere parte dei propri introiti, molti ricercatori temono di non vedere riconosciuto il proprio lavoro se non pubblicato in riviste *ad hoc*. Altri editori semplicemente, non si possono permettere di sostenere questi costi.
In attesa, come auspicato dal rapporto Finch, che i governi, le istituzioni nelle loro forme accademiche, ma anche editori e manager del settore, riescano, in un'ottica internazionalistica, a rinnovare l'intero sistema dell'editoria, noi crediamo sia importante alimentare un modo di pensare e agire che, oltre a diffondere più facilmente la conoscenza nella società, si incastra ed è esaltato dai nuovi modelli di business creati dall'innovazione tecnologia. Il digitale offre oggi nuove soluzioni alle quale tutti dovranno, prima o poi, adattarsi.

@ 2012 ADAPT University Press

Comunicazione 2.0: un nuovo modo "di fare sindacato"

di Sara Autieri

"*Al contrario dei partiti che in campagna elettorale hanno copiato il modello delle TIC utilizzato da Barak Obama nel 2008, i sindacati francesi non sembrano familiarizzare con questi nuovi strumenti di comunicazione*".

È con questa osservazione che il professor Jean-Emmanuel Ray - autore di un articolo "*Rapports collectifs de travail et nouvelles technologies de l'information et de la communication*" apparso sulla rivista *Droit Social* di aprile 2012- affronta il tema dell'impatto delle nuove tecnologie della comunicazione sulle modalità di lavoro sindacale all'interno dell'impresa.

L'autore, nell'analizzare come cambia la comunicazione sindacale interna all'impresa fa un passo indietro al 1968, anno in cui veniva per la prima volta istituito un "*droit à la distribution*" di materiale nei locali dell'azienda: "*le pubblicazioni ed i volantini di natura sindacale possono essere liberamente diffusi ai lavoratori, nei locali dell'azienda, nell'orario di entrata ed uscita*". Oggi, le possibilità offerte dall'utilizzo delle nuove tecnologie di comunicazione danno al sindacato nuove e più ampie opportunità, ma allo stesso tempo lo sfidano proprio sul terreno della sua libertà d'agire.

* Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato di lavoro Adapt – CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

E la sfida proviene, spiega il professor Ray, dalla legge del 4 maggio 2004 sul dialogo sociale, che apre ai sindacati la possibilità di accedere alle reti di comunicazione interne all'impresa, rinviando ad accordi aziendali le modalità di tale accesso, i contenuto possibili e la diffusione di informazioni sindacali attraverso l'utilizzo di piattaforme TIC. Infatti, spiega il prof. Ray, richiamando l'art. 2142-6 del codice del lavoro "*Con accordo aziendale può essere autorizzata la divulgazione di pubblicazioni e volantini di natura sindacale, sia su una pagina messa a disposizione sull'intranet dell'impresa, sia tramite la posta elettronica aziendale*".
Questo "*droit à la diffusion*", attraverso le risorse informatiche aziendali, ed il rinvio per le rappresentanze sindacali ad un accordo con l'impresa trovano base giuridica e limiti nello stesso articolo: "*la divulgazione deve essere compatibile con le esigenze di buon funzionamento delle risorse informatiche dell'impresa e non deve ostacolare lo svolgimento della prestazione lavorativa*".
Il professore giudica il combinato disposto della norma del codice e le previsioni della legge del 4 maggio 2004 più favorevoli alla posizione ed agli interessi dell'azienda piuttosto che a quelli delle organizzazioni sindacali.
La "prudenza" delle imprese nell'autorizzare l'accesso alle piattaforme interne non è del tutto infondata; indubbiamente la forza comunicativa delle TIC, rimarca il Ray, ogni giorno mostra, sempre più, la sua capacità di mobilitazione ed è comprensibile che un'azienda, in caso di eventuali conflitti, voglia evitare di mettere nelle mani dei sindacati quella che il professore considera una bomba atomica delle comunicazione.
Nell'articolo si sottolinea un'altra criticità riguardo i soggetti sindacali titolari del potere a negoziare e sottoscrivere accordi aziendali in materia di TIC. La legge riconosce questo potere solo ai sindacati rappresentativi e firmatari dei contratti collettivi nazionali. Il problema sorge nel caso in cui i sindacati non firmatari di contratti collettivi o non rappresentativi vogliano accedere a questi strumenti e negoziare un accordo al riguardo.
Prima della legge del 20 agosto 2008 l'efficacia degli accordi aziendali veniva estesa, in applicazione del principio di uguaglianza e di parità di trattamento, anche ai sindacati rappresentativi ma non firmatari. Era legittima invece la disparità di trattamento nei confronti dei sindacati non rappresentativi: questi semplicemente non potevano beneficiare dell'accordo.

@ 2012 ADAPT University Press

La legge che modifica le regole sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali a livello aziendale, del 20 agosto 2008, ha radicalmente cambiato la situazione. Il legislatore ha distinto tra diritto di organizzazione sindacale, esercitabile da tutti i sindacati legalmente riconosciuti che abbiano costituito una sezione all'interno dell'azienda, e diritto alla contrattazione collettiva, il cui monopolio resta dei sindacati rappresentativi.
Perciò, tenuto conto della legge del 2008, che fa delle elezioni sociali il punto di riferimento della rappresentatività sindacale, la Corte di Cassazione ha stabilito che: " *La stipulazione di un accordo collettivo finalizzata a facilitare la comunicazione delle organizzazioni sindacali non può, senza attentare al principio di uguaglianza, essere limitato ai soli sindacati rappresentativi e ne devono beneficiare tutti quelli che hanno costituito una sezione sindacale*".
Il problema dell'efficacia degli accordi aziendali TIC viene perciò risolto, estendendola a tutti i sindacati, anche non rappresentativi, che abbiano costituito una sezione sindacale all'interno dell'azienda.
Un e-sindacalismo aziendale ha indubbiamente, come sottolinea Ray, aspetti positivi, come: la diffusione veloce di informazioni, la possibilità di raggiungere istantaneamente una molteplicità di lavoratori, i riscontri immediati. Ma, tenuto conto del diritto della azienda ad impedire la diffusione di informazioni ritenute non conformi alla norma e estranei ai temi aziendali, quale può essere l'utilità di una notizia non completamente libera, perché sottoposta al filtro aziendale? Può esserci libera espressione sindacale attraverso gli strumenti comunicativi aziendali se è l'azienda stessa a dettare le regole per una tale espressione?
In Francia, il diritto positivo e quello convenzionale, aldilà delle previsioni normative, non permettono ancora una reale modernizzazione dell'azione sindacale all'interno dell'azienda, ma questo probabilmente perché le risorse aziendali non possono essere la sola piattaforma da utilizzare per lo sviluppo dell'informazione sociale sindacale e delle relazioni industriali.
Un movimento sindacale, come quello francese, caratterizzato ancora da un modello d'azione fondato sulla militanza piuttosto che sul proselitismo ed il numero degli iscritti, necessita di un profondo ripensamento del proprio modello organizzativo e di mobilitazione nelle imprese e di una profonda modernizzazione dei propri strumenti di e-comunicazione sindacati-lavoratori.

Il caso francese, che l’articolo del professor Ray descrive nelle sue previsioni e criticità, offre importanti stimoli di approfondimento utili a comprendere i possibili sviluppi di tecniche comunicative – le cosiddette TIC – nell’azione d’informazione e mobilitazione del sindacato. Questo, anche al di fuori del contesto francese, è certamente una sfida al sindacato dei tempi nuovi, tempi che interrogano sulla sua rappresentanza e sulla sua capacità a rappresentare e comunicare le proprie visioni e gli obiettivi ai lavoratori. A rischio di declino.

@ 2012 ADAPT University Press

SindacatoNetworkers.it - Un sindacato 2.0 per un milione di posti di lavoro

di Andrea Gatti Casati

Secondo l'osservatorio Assintel ([1]) anche il mercato dell' ICT - *Information & Communication Tecnology* - sembra rispecchiare l'andamento della crisi, come dimostra il dato del 71% delle imprese a crescita zero, evidenziato nel report di fine 2011 ([2]).
Un elemento che colpisce, in attesa di verificare l'impatto della riforma Monti – Fornero, è il forte aumento dei lavoratori con partite IVA che, solo nel secondo semestre dello scorso anno, guadagna un ulteriore 3% sfiorando quota 154.000, arrivando così a rappresentare oltre il 25% del totale degli addetti (oltre 600.000). Crescono anche gli occupati con contratti atipici (22%) a discapito degli occupati tradizionali (78%).
Per gestire le problematiche del settore nasce, nel novembre dello scorso anno, *SindacatoNetworkers.it,* la prima associazione di rappresentanza interamente online, volta ad intercettare tutti quei lavoratori che vedono

---

* Adapt Research Fellow.

([1]) Assintel è l'associazione nazionale di riferimento delle imprese ICT di Confcommercio - Imprese per l'Italia. Rappresenta le imprese associate presso autorità, enti ed istituzioni nazionali ed internazionali, ne tutela gli interessi e si fa portavoce delle esigenze delle diverse tipologie di aziende che operano nel mercato dell'information and communication technology.

([2])Il documento è reperibile al seguente indirizzo: http://www.confcommercio.it/home/SALA-STAMP/Comunicati/202---12-10-2011--comunicato-Assintel.doc_cvt.htm

@ 2012 ADAPT University Press

il carattere prevalente delle proprie mansioni interagire nella rete e con la rete.
Non solo quindi quelle 600.000 persone rappresentate attraverso un contratto di lavoro, ma anche tutti quei lavoratori, non di settore, chiamati networkers per i loro continui e regolari contatti con il mondo del web (come spesso accade, ad esempio, nelle telecomunicazioni o nelle pubbliche amministrazioni) per un totale di oltre un milione di persone senza (o quasi) rappresentanza. Il rinnovo del CCNL del terziario ad inizio 2012 ha concordato il riconoscimento di alcune figure professionali nel settore dell'ICT ma, dice Filippo di Nardo – ideatore e coordinatore di *SindacatoNetworkers.it* – questo non è sufficiente.
Il sindacato dei networkers, promosso dalla UILTuCS nazionale, categoria della UIL che rappresenta il terziario, cerca di rispondere alle esigenze di queste nuove figure professionali e lo fa introducendo due caratteri innovativi principali: la dimensione digitale del progetto e la volontà di rappresentare individualmente gli iscritti a prescindere dalla loro condizione contrattuale, attraverso un sistema di consulenza diretta e personalizzata nella fase di ingresso, durante il rapporto di lavoro e in casi di fine contratto con contenzioso.
Quello che si sta cercando di realizzare sono quindi delle vere politiche del lavoro online: il sito offre servizi come un forum sul mercato del lavoro e uno sportello sindacale tramite skype per colloqui online, successivamente trasformabili in incontri faccia a faccia. Ma non solo. Il sito offre anche servizi d'incontro tra domanda e offerta nel campo ICT ed una borsa delle professioni, ovvero quotazioni in tempo reale del valore di ogni singola professione attraverso una selezione periodica di tutti gli annunci di lavoro nei database dei partner e nei motori di ricerca del web.
All'interno della piattaforma sono predisposti anche spazi per una rassegna stampa delle notizie
relative al settore ICT, dei blog aziendali e delle community delle professioni all'interno dei quali aziende e lavoratori possono interagire ed aiutarsi l'un l'altro mettendo a disposizione della collettività il proprio sapere acquisendo in questo modo una maggiore forza come singoli.
Da quando è stato fondato, il sindacato ha ottenuto circa 30.000 accessi unici al sito, stabilizzando la visita degli utenti di questi ultimi mesi attorno agli 8.000/9.000 visitatori unici mensili (lo stesso utente non viene conteggiato due volte).

@ 2012 ADAPT University Press

I livelli dei frequentatori possono essere di tre categorie: gli utenti visitatori, gli utenti registrati al sito (sono circa 1000 ed hanno la possibilità di inserire il proprio CV, fare domande e ottenere consulenza gratuita) e i veri e propri iscritti al sindacato (ancora poco pervenuti) i quali, se sono lavoratori autonomi, devono versare una quota annua del valore di 100 euro, mentre per i lavoratori dipendenti vale la delega sindacale.
Non sono ancora grandi numeri - pesa l'assenza di veri iscritti al sindacato -, ma il progetto è nato da poco ed è in fase di start-up, in attesa di una forte attività di promozione da affiancare ai primi corsi di formazione previsti per i prossimi mesi. Il sindacato, in collaborazione con insegnalo.it, ha intenzione di realizzare brevi lezioni online per gli utenti registrati al sito nei quali verranno confezionate pillole sulle skills principali che un addetto ICT deve avere; ma soprattutto sono in programma, attraverso i fondi interprofessionali per la formazione continua, veri e propri corsi di formazione offline con sezioni eLearning a supporto per materie che sono oggi di estrema attualità come lezioni in social media specialist e in html5. I corsi dovrebbero cominciare, in un primo livello sperimentale, entro la fine di ottobre 2012, a Milano, in collaborazione con aziende di settore.
L'idea di Filippo di Nardo si materializza quindi in un sindacato che punta all'integrazione e non al conflitto con le aziende, cercando di non dimenticare però lo scopo principale, ovvero la conquista di diritti per tutte quelle figure professionali che, essendo nate da poco, non posseggono ancora una giusta tutela. Una delle iniziative di SindacatoNetworkers.it consiste nel promuovere una campagna permanente per i diritti delle Partite Iva dell'ICT chiedendo, ad esempio, un'indennità di disoccupazione, un'indennità di malattia, l'accesso a percorsi di formazione professionale gratuiti, l'ampliamento delle possibilità di detrazioni fiscali e l'esenzione totale dal pagamento dell'Irap.
La natura digitale del sindacato permette di realizzare quanto descritto pur mantenendo uno staff organizzativo molto ridotto ma appoggiandosi di volta in volta a società e consulenti esterni per ogni attività.
A dare forza e ispirazione al progetto sono esperienze internazionali simili e di successo. E' soprattutto il caso di Washtech/CWA (http://washtech.org/), l'innovativo sindacato fondato nel 1998 dai dipendenti Microsoft - confluito poi nel sindacato della comunicazione

americana - che rappresenta oggi la maggioranza dei lavorati ICT nello stato di Washington. Iniziative simili si possono trovare in Brasile, Turchia e in altre città degli Stati Uniti e vengono costantemente monitorati da SindacatoNetworkers.it che si prefigge di realizzare con essi dei gemellaggi.
A SindacatoNetworkers.it si riconosce la freschezza dell'iniziativa e l'intuizione di alcune idee: in un mondo che sta volgendosi sempre più velocemente verso una globalizzazione della rete e ad un conseguente modo nuovo di relazionarsi ed interagire dei protagonisti, realizzare un sindacato online può essere considerata una risposta realmente moderna.
Le categorie intercettate non sono solo le figure professionali ICT dei profili Eucip ([3]) (http://www.eucip.it/), ma anche lavoratori nell'ambito della comunicazione che non possono prescindere dall'interagire con la rete.
Per questi motivi SindacatoNetworkers.it si presenta come una novità e un movimento da seguire. Dice Filippo di Nardo: "I professionisti e i lavoratori dell'ICT hanno bisogno di un sindacato 2.0". Considerate le difficoltà generali dei sindacati in generale e le critiche che gli vengono mosse come,
ad esempio, la scarsa efficacia nella comunicazione, il basso coinvolgimento da parte dei lavoratori e la sempre più ampia dematerializzazione delle relazioni sindacali dovuta alla crescita dei contratti atipici, probabilmente, un nuovo modo di fare sindacato, potrebbe non essere un bisogno esclusivo del mercato ITC.

([3]) EUCIP è lo standard europeo del CEPIS per le competenze dei professionisti ICT. E' un sistema completo di servizi e certificazioni, indipendente dai fornitori, di riferimento nel mondo delle professioni informatiche, dell'impresa e della formazione.

@ 2012 ADAPT University Press

9.
PARI OPPORTUNITÀ
E POLITICHE DI CONCILIAZIONE

Tipologie contrattuali e sostegno alla genitorialità: dubbi operativi

di Nicola Porelli

Il dizionario Treccani sotto la voce "riforma" riporta la seguente definizione: "modificazione sostanziale, ma attuata con metodo non violento, di uno stato di cose, un'istituzione, un ordinamento, ecc., rispondente a varie necessità ma soprattutto a esigenze di rinnovamento e di adeguamento ai tempi…".
È assodato che il nostro mercato del lavoro ha bisogno di rinnovamento. Sicuramente c'è bisogno che il sistema lavoro si adegui ai tempi. Da più parti si sente la necessità di una riforma del lavoro ma soprattutto per il lavoro.
Il problema è capire se l'adeguamento ed il rinnovamento sono compatibili con l'attuale crisi economica globale e soprattutto se la riforma oggi in discussione abbia i giusti ingredienti per rilanciare il mercato del lavoro e non corra, invece, il rischio di affossarlo ulteriormente a causa di procedimenti ingessanti, complicazioni burocratiche e pressoché inesistenti incentivi per l'assunzione di personale dipendente.
Giusto regolamentare situazioni al limite del lecito, corretto limitare gli abusi, doveroso, però, in questa particolare fase economica cercare di dare al sistema produttivo degli strumenti per rilanciare le assunzioni, in

* Consulente del lavoro.

@ 2012 ADAPT University Press

particolar modo per le fasce più deboli della popolazione: donne e giovani.
Si sotto riportano alcune considerazioni in "pillole" su alcuni aspetti centrali della c.d. riforma del lavoro, approvata dal Senato della Repubblica il 31 maggio 2012 e ora all'esame della Camera dei Deputati (Ddl n. 3249 – A).

Art. 3 – contratti a tempo determinato

L'articolo 3 del DDL, contenente modifiche al DLGS 368/2001, esordisce stabilendo che "il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro". Il testo approvato dal Senato ha aumentato da 6 a 12 mesi, rispetto il testo adottato dal Consiglio dei Ministri il 4 aprile 2012, la durata del primo rapporto di lavoro a tempo determinato senza necessità di motivazioni (il c.d. causalone: ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo). Tale periodo "acausale" vale anche per la prima missione nell'ambito del contratto di somministrazione a tempo determinato.
La nuova formulazione del testo introduce la possibilità, per i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in alternativa ai 12 mesi "acausale", di non apporre la causale qualora l'assunzione a tempo determinato o il contratto di somministrazione a tempo determinato vengano stipulati nell'ambito di un processo organizzativo (avvio di nuova attività, lancio di un prodotto o di un servizio innovativo, rilevante cambiamento tecnologico, progetto di ricerca e di sviluppo, proroga di una commessa consistente...), e nel limite del 6% dei lavoratori occupati nell'unità produttiva.
La stessa contrattazione potrà ridurre a 20 e 30 giorni, in conformità alla durata del rapporto di lavoro maggiore o minore di 6 mesi, contro i 60 e 90 giorni previsti dal DDL in discussione, gli "intervalli" che devono intercorrere tra successivi contratti di lavoro a termine, al fine di evitare che il contratto si consideri a tempo indeterminato.
Per le ipotesi di "sforamento" (prosecuzione del rapporto dopo il termine stabilito dal contratto stipulato), al massimo 30 giorni per i contratti fino a 6 mesi e 50 giorni per i contratti di durata superiore, il datore di lavoro dovrà comunicare al Centro per l'impiego territorialmente competente, entro la scadenza del termine inizialmente fissato, la "nuova" data di fine rapporto.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovranno indicare entro un mese dalla entrata in vigore della disposizione le nuove modalità di comunicazione.
Se da un lato i nuovi "intervalli" dovrebbero scoraggiare i comportamenti fraudolenti dei datori di lavoro più "furbetti", dall'altro lato intervalli così lunghi limitano la c.d. buona flessibilità di cui il mercato del lavoro ha sempre più necessità.
Si sottolinea che la non necessità di una causale riguarda il "primo rapporto a tempo determinato".
Ma come fare per "ricordare" che il lavoratore che si va ad assumere non ha già prestato attività nella stessa azienda a distanza di anni se non in alcuni casi di decenni? C'è un termine prescrizionale? La possibilità di un primo rapporto a tempo determinato "acausale" sussiste anche nel caso di precedenti rapporti di lavoro con lo stesso lavoratore con altre tipologie contrattuali (es. apprendistato) cessate per volontà del lavoratore?
Nelle ipotesi di contratto "acausale" previste dalla contrattazione collettiva si moltiplicano le possibilità di futuri contenziosi. Si amplia la prospettiva discrezionale del giudice in caso di contenzioso. Quand'è che un servizio è innovativo? Quand'è che un cambiamento tecnologico è rilevante? E chi può stabilire se una commessa è consistente?
Viene previsto che per il calcolo del tetto massimo di trentasei mesi per i rapporti di lavoro a tempo determinato, concernenti mansioni equivalenti e svolti tra i medesimi soggetti, devono essere considerate anche le somministrazioni di lavoro a tempo determinato.
La novella si propone un intento nobile: evitare l'abuso del lavoro a tempo determinato reiterato anche con l'utilizzo di diverse forme contrattuali. Come scritto sopra, però, il monitoraggio di detti periodi non è di facile gestione a distanza di anni e magari alla presenza di cambi di gestione.

Art. 5 – apprendistato

L'art. 5 modifica il DLGS 167/2011 (T.U. apprendistato) prevedendo che, eccetto per quanto potrà essere previsto per i datori di lavoro che svolgono attività stagionali, la durata minima del contratto di apprendistato non potrà essere inferiore a 6 mesi. Bene che il legislatore sia intervenuto per introdurre un minimo oltre che un massimo già stabilito. Sembra però troppo breve tale limite minimo per due semplici

@ 2012 ADAPT University Press

motivi. Il primo è che il contratto di apprendistato prevede un percorso lavorativo – formativo di un certo spessore e sembra improbabile che un percorso serio e completo possa esaurirsi in così poco tempo. Il secondo motivo è che per l'apprendistato sono previste delle significative riduzioni contributive durante il rapporto e per l'anno seguente la qualifica, e quindi potrebbe aversi un periodo "agevolato" post apprendistato due volte più lungo rispetto la durata del contratto di apprendistato.
Il testo modificato, precisa che nel caso di recesso al termine del periodo formativo, dopo il quale decorre il preavviso, continua a trovare applicazione la disciplina del contratto di apprendistato stesso.
Inoltre viene stabilito che i datori di lavoro che occupano un numero di lavoratori inferiore a dieci unità non possono assumere apprendisti in numero superiore al 100% delle maestranze specializzate e qualificate in servizio. I datori di lavoro con un numero di lavoratori da dieci unità in su devono, invece, rispettare una proporzione di 3 a 2 di apprendisti rispetto le maestranze specializzate.

Art. 7 – lavoro intermittente

L'articolo 7 del Ddl con le modifiche apportate dal Senato reintroduce il contratto di lavoro intermittente (con rinnovati requisiti anagrafici) con soggetti con più di cinquantacinque anni d'età e con soggetti con meno di ventiquattro anni d'età. Viene chiarito che per questi ultimi le prestazioni contrattuali possono essere svolte entro il venticinquesimo anno di età.
Viene previsto l'obbligo di comunicare prima dell'inizio della prestazione lavorativa o "di un ciclo integrato di prestazione di durata non superiore a trenta giorni", la durata della prestazione alla Direzione territoriale del lavoro mediante sms, fax o posta elettronica.

Prima domanda, cosa si intende per "ciclo integrato di prestazione di durata non superiore a trenta giorni"? Tale definizione si presta facilmente a diverse interpretazioni.
Per quanto concerne le modalità di comunicazione, se da un lato è apprezzabile la scelta di adottare sistemi facilmente e velocemente utilizzabili e soprattutto al passo con i tempi, dall'altro possono sorgono dei dubbi sul valore legale ai fini della prova che queste modalità di comunicazione possono avere.

In caso di mancata (ovvero non provabile) comunicazione, il datore di lavoro rischia una sanzione amministrativa da 400 a 2.400 euro in relaziona a ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione preventiva.
Come si può facilmente notare il sistema sanzionatorio è notevolmente appesantito. Per evitare di incorrere in tali sanzioni potrebbe essere utile predisporre un sistema di risposta automatica di ricezione da parte della pubblica amministrazione per dare conferma e tranquillità all'azienda mittente e/o al suo intermediario.

Art. 8 – lavoro a progetto (e "tariffe minime")

Viene ribadito che il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito. Si prevede che vengano stabiliti dei minimi stabiliti in modo specifico per ciascun settore di attività sulla base dei minimi salariali applicati nel settore medesimo e in base alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati. Tali minimi devono essere stabiliti da "apposita" contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.
Se fino a questo punto quanto previsto dal legislatore sembra creare una nuova contrattazione collettiva nazionale per gli aspetti "retributivi" dei lavoratori a progetto, desta qualche perplessità il fatto che in mancanza di questa contrattazione, si debba far riferimento alle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi nazionali di categoria applicati nel settore di riferimento alle figure professionali, il cui profilo di competenza e di esperienza sia analogo a quello del collaboratore a progetto.
Ma così stabilendo non si rischia di "assimilare", sempre di più e anche sotto un profilo economico, il lavoro a progetto a quello dipendente? Ma il lavoratore a progetto non è un lavoratore autonomo?
Stiamo assistendo in altri ambiti normativi all'abolizione delle "tariffe minime professionali" e contemporaneamente assistiamo, grazie a questa previsione legislativa, all'introduzione di una sorta di "tariffe minime" per i lavoratori a progetto che fino a prova contraria dovrebbero essere lavoratori autonomi.
Il nobile intento del legislatore di evitare abusi di questa (a volte abusata) forma contrattuale, prevedendo compensi adeguati e collettivamente stabiliti, almeno nei minimi, va a "sbattere" contro la natura stessa di

@ 2012 ADAPT University Press

questa tipologia di lavoro che per "merito" del legislatore si sta sempre più appiattendo verso il lavoro dipendente ed è sempre meno autonoma e sempre più (para)subordinata.

Art. 9 – altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo

Per quanto concerne le "altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo" da soggetti titolare di partita IVA, vengono anzitutto stabiliti tre parametri per verificarne la "genuinità". Nel caso si riscontrino due su tre dei seguenti parametri, il rapporto si presupporre come coordinato e continuativo a progetto con i conseguenti obblighi contributivi:

a) che la collaborazione abbia una durata complessiva superiore a otto mesi nell'arco dell'anno solare;
b) che il corrispettivo derivante costituisca l'80% dei corrispettivi complessivamente percepiti dal collaboratore nell'arco dello stesso anno solare;
c) che il collaboratore disponga di una postazione fissa presso una delle sedi del committente.

Sarebbe stato preferibile stabilire come anno di riferimento l'anno civile e/o l'anno fiscale anziché l'anno solare per comprensibili difficoltà gestionali.
Il parametro dell'80% dei corrispettivi non è di facile reperimento da parte del committente per vari motivi. Prima di tutto per motivi di riservatezza. In secondo luogo perché il lavoratore potrebbe non essere a conoscenza anticipatamente dei corrispettivi complessivi che percepirà nell'anno solare.
Inoltre dovrebbe essere adottato un principio di cassa? Ovvero un principio di competenza?
Questi sono solo alcuni dei punti critici che creeranno non pochi problemi nell'applicazione di tale previsione legislativa.
Con il passaggio della riforma in Senato è stato previsto che la presunzione sopra riportata non operi quando la prestazione lavorativa presenti i seguenti requisiti (si presume congiuntamente):

a) sia connotata da competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi, ovvero da capacità tecnico-

pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto dell'attività;
b) sia svolta da soggetto titolare di un reddito annuo da lavoro autonomo non inferiore a 1,5 volte il trattamento minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali (L. 223/90) (che per il 2012 è pari ad euro 18.667 annui).
Come si possono individuale i "significativi percorsi formativi"? E quando una esperienza lavorativa è "rilevante"?
E ancora, il limite di reddito di 18.667 euro (importo rivalutato annualmente) può essere così determinante per poter sostenere che un lavoratore è autonomo a tutti gli effetti?
Chiaro che quanto previsto e sopra riportato serve per evitare la presunzione automatica di riconduzione del rapporto alla collaborazione coordinata e continuativa, ma sembra abbastanza criticabile il sistema utilizzato. O forse, come ha sostenuto anche uno dei relatori in Senato, il senatore Tiziano Treu, quanto previsto è sempre "meglio di niente…".
Restano escluse da tale previsione le professioni intellettuali che svolgono attività lavorative per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in albi professionali.
Sicuramente l'iscrizione ad un albo professionale è un indice di consapevolezza dell'autonomia con cui vuole operare il lavoratore. Purtroppo, però, in certi ambiti soprattutto professionali, l'iscrizione ad un albo costituisce un requisito essenziale per poter entrare come "finti" autonomi nel mondo professionale e svolgere l'attività in modo pressoché dipendente e al subordine di qualche professionista senza etica.
Condivisibile l'intento del legislatore di limitare gli abusi anche se il campo è di difficile definizione. Sicuramente quanto previsto può costituire un buon deterrente per evitare comportamenti fraudolenti.

Art. 11 – lavoro accessorio

Dal limite dei 5.000 euro di compenso annui per committente si passa al limite dei 5.000 euro annui complessivi (tra tutti i committenti) rivalutati annualmente. Anche in questo caso il legislatore fa riferimento all'anno solare. Sarebbe stato preferibile adottare come riferimento l'anno civile e/o fiscale.
Oltre al limite complessivo annuo dei compensi di 5.000 euro, viene introdotto dal Senato un limite annuo per ciascun singolo committente,

@ 2012 ADAPT University Press

imprenditore commerciale o professionista, pari a euro 2.000, rivalutati annualmente.
In agricoltura è possibile utilizzare il lavoro accessorio per le attività lavorative di natura occasionale aventi carattere stagionale da parte di pensionati e giovani con meno di 25 anni se studenti (per attività stagionali per studenti non universitari, in qualsiasi periodo dell'anno per gli iscritti ad un ciclo di studi presso l'università).
Viene stabilito che i buoni sono "orari, numerati progressivamente e datati".
Quest'ultima previsione stabilisce il rapporto di un buono per ciascuna ora di lavoro. Questo servirà per evitare di avere rapporti formalmente corretti ma con "compensi" non congrui rispetto alle ore lavorate.
La nuova formulazione dell'articolo 70 del DLGS 276/2003 non limita l'utilizzo agli ambiti a cui precedentemente era "riservata" questa tipologia contrattuale (piccoli lavori domestici, insegnamento supplementare, giardinaggio, manifestazioni….).

Art. 58 – tutela della maternità e paternità e contrasto del fenomeno delle dimissioni in bianco

Il legislatore ha deciso di colpire duramente le c.d. dimissioni in bianco introducendo un sistema di controllo – convalida più ampio e un sistema sanzionatorio particolarmente pesante.
Infatti, la risoluzione consensuale del rapporto o le dimissioni presentate dalla lavoratrice, durante il periodo di gravidanza, e dalla lavoratrice o dal lavoratore

- durante i primi tre anni di vita del bambino
- ovvero nei primi tre anni di accoglienza del minore adottato o affidato
- ovvero per le adozioni internazionali nei primi tre anni dall'ingresso nel nucleo familiare del minore (in caso di fruizione del congedo di maternità e di paternità)

devono essere convalidate dal servizio ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per territorio.
Quindi passa dagli attuali uno a tre anni di vita del bambino il periodo in cui é necessario dimostrare, ai fini dell'efficacia della risoluzione del rapporto di lavoro, la piena volontà del/della lavoratore/lavoratrice, l'assenza di costrizione.

L'intento è chiaro e condivisibile: tutelare maggiormente una fase impegnativa e delicata della vita di ciascun genitore lavoratore dipendente.
Da un punto di vista operativo, però, le cose si complicano notevolmente perché i datori di lavoro dovranno tenere monitorate le presenze di "giovani" figli nel nucleo familiare dei propri lavoratori dipendenti per un periodo notevolmente più lungo di ben tre volte rispetto l'attuale.
Bisognerà prestare notevole attenzione ai lavoratori (da poco) assunti che rassegneranno le dimissioni ovvero con i quali si sottoscriverà una risoluzione consensuale: potrebbe, infatti, verificarsi il caso di dipendenti (soprattutto donne) che per motivi personali potrebbero non portare a conoscenza il proprio datore di lavoro dell'esistenza di figli di età inferiore ai tre anni.
La cosa più sensata sarà quella di far dichiarare (altra dichiarazione!!!) ai neoassunti la presenza o meno di figli (al di là delle detrazioni fiscali o degli assegni per il nucleo familiare) con i principali dati anagrafici.
La convalida è indispensabile per rendere efficace la cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni o risoluzione consensuale.
I contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, potranno individuare sedi di convalida diverse rispetto la Direzione territoriale del lavoro.
Un modo semplificato che può essere utilizzato in alternativa per convalidare il contratto è quello di far sottoscrivere al/alla lavoratore/lavoratrice una apposita dichiarazione in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione telematica.
Qualora la lavoratrice o il lavoratore non proceda alla convalida, il rapporto di lavoro si intende risolto nel caso lo stesso non aderisca entro sette giorni dalla ricezione all'invito di presentarsi presso la Direzione territoriale del lavoro, ovvero all'invito di sottoscrivere la comunicazione di cessazione trasmessa dal datore di lavoro, ovvero qualora non effettui la revoca.
Nei sette giorni citati la lavoratrice (o il lavoratore) ha facoltà di revocare le dimissioni o la risoluzione consensuale. Il rapporto di lavoro se nel frattempo si era interrotto per effetto del recesso, torna ad aver corso normale dal giorno successivo alla comunicazione della revoca (per tale periodo intermedio non matura retribuzione).

@ 2012 ADAPT University Press

La sanzione prevista per il lavoratore che abusi del foglio firmato in bianco dalla lavoratrice o dal lavoratore al fine di simulare le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto, è punito con una sanzione amministrativa particolarmente pesante: da euro 5.000 a euro 30.000.
L'impostazione normativa del legislatore è sicuramente condivisibile da un punto di vista teorico ed etico. L'intento è quello, come si diceva, di tutelare maggiormente il/la lavoratore/lavoratrice in occasione dell'ingresso in famiglia di un "nuovo" componente.
Si tratterebbe di capire statisticamente la reale portata del problema delle c.d. dimissioni in bianco.
In quanti casi nel sistema del lavoro attuale il lavoratore è costretto a firmare fogli in bianco che poi vengono utilizzati come lettere di dimissioni o di risoluzioni consensuali?
Come in tutti gli ambiti è giusto prevedere dei sistemi per evitare abusi e punire fermamente chi tali abusi li commette.
Resta però l'interrogativo: i numeri delle c.d. dimissioni in bianco giustificano un sistema che peserà sulle economie dei tempi dei datori di lavoro e perché no, anche dei dipendenti?

Art. 59 – sostegno alla genitorialità

L'articolo in commento si pone come fine quello di "sostenere la genitorialità, promuovendo una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della copia e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro….".
Chi ben comincia….
Con questa condivisibile premessa il legislatore ha stabilito l'obbligo per il padre lavoratore dipendente di astenersi dal lavoro per un "periodo di un giorno" entro i cinque mesi dalla nascita del figlio.
Lo stesso padre ha facoltà nel medesimo "periodo" di astenersi per ben altri due giorni.
In tale ultima ipotesi deve esserci accordo e alternanza con la madre.
I tre giorni sono indennizzati al 100% a carico dell'Inps.
Quindi il nostro legislatore pensa di promuovere la condivisione dei compiti tra madre e padre obbligando quest'ultimo neo-genitore a rimanere a casa per un, dicasi un, giorno?
Inoltre, per i restanti due giorni non deve esserci contemporaneità di astensione con la madre.

Dunque se la madre dopo il congedo di maternità (ex maternità obbligatoria, 3 o 4 mesi dopo il parto) torna al proprio posto di lavoro non ci sono problemi di contemporaneità, in caso contrario, se la madre utilizza il congedo parentale (ex maternità facoltativa, 6 mesi, solitamente almeno in parte dopo il congedo di maternità) la stessa deve tornare al lavoro per due giorni entro i cinque mesi del figlio per consentire al padre di usufruire di questo diritto.
Senza essere irriverente nei confronti del legislatore mi sembra una scelta abbastanza ridicola.
Se si vuole sostenere la genitorialità e promuovere la condivisione dei compiti bisognerebbe prevedere dei tempi più congrui per favorire la conciliazione della cura dei figli e dei tempi di vita e lavoro. Certo, come si diceva chi ben comincia…ma l'impressione è che si sia iniziato un po' troppo timidamente.
Lo stesso articolo prevede, inoltre, in alternativa per la madre che non intende utilizzare il congedo parentale, la corresponsione per undici mesi dei voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting, ovvero per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, da richiedere al datore di lavoro.
Con successivo decreto saranno stabiliti i criteri di accesso, le modalità di utilizzo, il numero e l'importo dei voucher che dovranno tener conto dell'indicatore della situazione economica equivalente del nucleo familiare di appartenenza.
Questo potrebbe creare un utile ammortizzatore di spesa per un momento così delicato, da un punto di vista economico ma non solo, come è quello del ritorno della neo madre al lavoro post congedo di maternità.

@ 2012 ADAPT University Press

La conciliazione dei tempi è in forma cooperativa

di Concepita Chionna, Valentina Sorci

La cooperazione sociale gioca un ruolo strategico nell'implementazione e nella diffusione di azioni positive volte a favorire la conciliazione tra vita professionale e vita familiare. Il sistema cooperativo, vantando una lunga esperienza nella realizzazione di un'economia attenta al benessere delle persone e alla coesione sociale, ha in sé i punti di forza per favorire lo sviluppo di buone pratiche che aspirano ad essere, non solo modelli riproducibili e trasferibili in contesti differenti, ma esempi concreti per contribuire allo sviluppo di nuove forme di *Welfare*. Occasione di confronto e dibattito sulle opportunità future, che possono generarsi dallo sviluppo di azioni di sistema nell'ottica del *work life balance,* tramite le imprese cooperative, è stato il convegno organizzato da Confcooperative Lombardia mediate la Commissione Dirigenti Cooperatrici, la quale si occupa di promuovere e valorizzare la cultura della conciliazione dei tempi vita-lavoro e delle pari opportunità. I numerosi interventi che si sono susseguiti, dando voce ad esponenti istituzionali sindacali, rappresentanti delle Federazioni lombarde, nonché ricercatori, hanno fatto emergere, quanto il tema della conciliazione sia in realtà una questione complessa, che coinvolge molteplici attori e investe vari ambiti di intervento, consentendo la costruzione di una rete territoriale in cui la compartecipazione pubblico/privato si interseca. All'interno di questo

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro Adapt – CQIA, Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

quadro, esemplificativo è il modello lombardo. La Regione infatti come chiaramente delineato nella *roadmap* "Lombardia 2020", da tempo concorre alla realizzazione di un duplice obiettivo: integrare in maniera trasversale la questione della conciliazione in tutte le politiche regionali; definire un sistema di *governance* di multilivello, che consenta di usufruire efficacemente delle risorse che il sistema di Welfare è in grado di offrire. Il territorio pertanto, può assumere un ruolo fondamentale per coniugare i bisogni sia dei potenziali fruitori di servizi sia delle imprese, il quale collegandosi con gli operatori del terzo settore e il movimento cooperativo potrà gestirsi secondo una nuova prospettiva, basata sulla partnership pubblico/privato, piuttosto che sui trasferimenti di risorse esclusivamente pubbliche e sempre più scarse. Al riguardo significative sono le ricerche condotte dal Dipartimento di studi del lavoro e del welfare, Università degli studi di Milano, che sottolinea l'importanza del sistema cooperativo nella realizzazione del c.d. "secondo welfare". Attraverso tale concetto la Direttrice del Dipartimento (prof.ssa Maino) ha delineato possibili percorsi integrativi al *Welfare State* tradizionale, oramai incapace di dare risposte a nuovi bisogni sociali, stringenti vincoli di bilancio, conseguenze della crisi economica. Pertanto una risposta alla decadenza del "primo welfare" è rappresentato dal "secondo welfare", ossia dall'insieme di strumenti e risorse che prevedono un finanziamento non pubblico da parte di assicurazioni, associazioni di categoria, cooperative, enti pubblici locali. Soggetti in grado di creare la famosa rete territoriale, per intervenire dove il settore pubblico vede contrarsi le risorse, ma che può sicuramente contare sulla spinta dal basso, proveniente direttamente dagli attori economici che operano nell'erogazione dei servizi di welfare ed assistenza. Il ruolo delle cooperative diventa sempre più centrale nella creazione del c.d. secondo welfare, il quale, come ha sottolineato la prof.ssa Maino «non potrà e non dovrà mai essere in grado di sostituire il welfare statale, sia con riferimento ai volumi di spesa e di risorse», ma dovrà essere complementare, integrativo, nonché di supporto e propositivo verso il c.d. primo welfare, suggerendo all'attore pubblico misure conciliative, anche in via sperimentale.

Le imprese cooperative pertanto rappresentano l'anima del *Welfare* perché concorrono alla realizzazione di iniziative integrate con le realtà locali, gestiscono i servizi sociali e costituiscono

@ 2012 ADAPT University Press

una presenza radicata a livello territoriale (basti pensare che Confcooperative Lombardia associa circa 3.000 cooperative operanti in tutti i settori produttivi, con oltre 545 mila soci e 80 mila occupati). Per questo programmi strutturati come il "Progetto F.I.L." (famiglia, impresa, lavoro), condotto dalla Commissione nazionale Dirigenti Cooperatrici, è volto a sviluppare un sistema virtuoso, il quale con il supporto di Confcooperative, cerca di offrire ai soci delle cooperative aderenti e alle rispettive famiglie strumenti che favoriscono la conciliazione del lavoro con la via familiare, per il benessere dei lavoratori, nel rispetto degli interessi dell'impresa, diffondendo una cultura *family friendly*.
Il progetto inoltre sostiene politiche aziendali che prendono avvio dal riconoscimento dei bisogni, definendo gli investimenti economici e i percorsi da intraprendere. Facendo emergere chiaramente che la differenza, si gioca sul piano dell'organizzazione preventiva delle politiche conciliative da parte dell'azienda stessa. A dare forza al progetto che si sviluppa su scala nazionale, sicuramente concorrono le buone prassi locali che costituiscono nella medesima misura allo sviluppo di modelli virtuosi. Così è il caso di Confcooperative Brescia con la creazione e le iniziative della "Rete territoriale", oppure il caso dell'Associazione Idee delle Federazione delle Banche di credito cooperativo, che ha attuato innovativi strumenti di conciliazione, come *ticket* cultura, *ticket family*, *voucher* prepagati, che le aziende sia pubbliche che private offrono ai loro dipendenti con la possibilità di spenderli all'interno di un *network* di enti convenzionati nell'ambito di una rete di servizi per la famiglia. Pertanto in una logica di sussidiarietà e di centralità della persona, il sistema cooperativo è un buon esempio di sviluppo di politiche di conciliazione famiglia/lavoro, perché esse come dichiarato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite: «sono una rete fatta di persone, famiglie, piccole comunità, associazioni, imprese profittevoli e non, volontariato, cooperative, che alimenta il senso di responsabilità civile, la fiducia e la solidarietà reciproca».

Non bastano i buoni propositi

di Maria Cristina Pantanelli

Le imprese femminili presenti in Italia sono 1,4 milioni secondo i dati dell'Osservatorio realizzato da Unioncamere e quelle presenti nel settore della ristorazione, gestite da donne, sono 171.795, pari al 54% del totale. Malgrado la crisi abbia messo a dura prova la capacità di resistenza degli imprenditori, le imprese a guida femminile hanno fatto un ulteriore passo avanti: alla fine di dicembre 2011 Unioncamere registra che sono quasi 7.000 in più le imprese in rosa rispetto al 2010, con un incremento dello 0,5%.

Nonostante questi numeri, nonostante sia stata riconosciuta la capacità imprenditoriale della donna, persiste l'incapacità di valorizzarne il ruolo. Eppure, numerose ricerche dimostrano come una maggiore rappresentanza delle donne ai vertici porti ad organizzazioni più armoniche e rispettose dei valori con migliori performance dal punto di vista economico/finanziario. Nei board italiani le donne sono, dopo le ultime nomine del 2011, solo il 7,2% del totale, in crescita di poco meno del 6% rispetto al +6,8% del 2010. Nei collegi sindacali, invece, si è registrata una lieve frenata: 6,9% contro il 7% del 2010. In aumento le donne fra i sindaci supplenti, salite al 16,4% dal 14,6% . Sono numeri che evidenziano la difficoltà per le donne ad accedere nei ruoli di vertice.

Una svolta si è avuta con la legge del 28 giugno 2011 che ha stabilito dal 2012 un quinto delle donne in tutti i Consigli di amministrazione delle

* Responsabile formazione Fuoricas@ - Fipe Confcommercio.

@ 2012 ADAPT University Press

società quotate in borsa e delle società a partecipazione pubblica e un terzo dal 2015. La legge entrerà in vigore il 28 luglio 2012 e sarà valida per i prossimi nove anni.
Certo, svolgere questa funzione in virtù di un vincolo normativo anziché per capacità e merito può apparire una forzatura giudicata da taluni "illiberale", ma rimuovere gli ostacoli alla realizzazione di pari opportunità è principalmente compito della politica. L'Italia purtroppo è ancor oggi uno dei Paesi sviluppati con un divario di genere tra i più alti a tutti i livelli: nei tassi di partecipazione al mercato del lavoro, nel divario salariale a parità di titolo di studio e di mansione, nelle possibilità di carriera, nella presenza dei luoghi di presa di decisione, quindi di potere e nella divisione del lavoro familiare.
Per facilitare la crescita della leadership femminile e nell'intento di essere promotrice di un cambiamento positivo, Fipe sta realizzando un progetto dal titolo "Donne in rete per migliorare" con l'ambizioso obiettivo di aumentare la rappresentanza delle donne ai vertici delle associazioni. Tra gli obiettivi principali del progetto vi è quello di rafforzare le competenze e le professionalità delle donne con un ruolo di rappresentanza all'interno dell'organizzazione, al fine di svolgere una costante attività di informazione e approfondimento in tema di pari opportunità, fornire assistenza, supporto e consulenza alle imprese femminili, individuare percorsi utili a coniugare il tempo del lavoro con il tempo per la famiglia e, più in generale, far crescere una cultura di imprese al femminile. Il progetto si articola in una prima fase di individuazione dei fattori critici e di successo nella rappresentanza associativa per poi svilupparsi in una fase di formazione mirata all'acquisizione di conoscenze e competenze coerenti con gli obiettivi di accesso alle cariche dirigenziali. Tra gli argomenti affrontati particolare rilevanza assumono quelli riguardanti la leadership e la parità di genere, le competenze di ruolo, l'associazionismo e le sue diverse forme di organizzazione, accesso e partecipazione; il marketing associativo e l'attuazione di politiche di pari opportunità nel mondo imprenditoriale. Al termine del percorso formativo è prevista una fase di consulenza personalizzata e la realizzazione di un network delle imprenditrici.
Questo progetto rappresenta un primo passo per promuovere il cambiamento sul quale Fipe intende impegnarsi per riequilibrare la presenza delle donne all'interno dell'organizzazione, ma soprattutto per favorire la realizzazione di azioni di consulenza e assistenza alle imprese

femminili e di sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro. Di sicuro, non possono certo essere solo le aziende, le organizzazioni sindacali e le associazioni di categoria virtuose, affidatarie di un diritto fondamentale quale quello alle pari opportunità. Come è stato detto, è principalmente compito della politica, ma occorre anche moltiplicare le buone pratiche, superare le resistenze di natura culturale e organizzativa, sviluppare efficaci interventi formativi finalizzati alla leadership femminile che facciano emergere propensioni, qualità e talenti.

@ 2012 ADAPT University Press

Quando la conciliazione è contrattazione e welfare aziendale

di Roberta Caragnano

Un modello contrattuale efficace ed efficiente orientato ai lavoratori, dalla partecipazione al benessere organizzativo passando dal welfare.
Nelle aziende, come Eni, che guardano al benessere organizzativo come positiva interfaccia tra l'organizzazione e le sue risorse è forte l'attenzione alle esigenze dei propri dipendenti nell'ottica di modelli di welfare aziendale dove il minimo comune denominatore è la valorizzazione della persona in un sistema di relazioni industriali aziendali orientate alla flessibilità organizzativa dove la contrattazione collettiva e gli strumenti di welfare interagiscono in maniera efficace. I modelli di welfare realizzati a livello aziendale, inoltre, se implementati in maniera armonica possono comportare una redistribuzione egualitaria che incentiva la produttività nell'ambito del processo di globalizzazione. Ma non solo. Un sistema così strutturato favorisce l'efficienza e un migliore funzionamento nel lungo periodo del sistema economico. Flessibilità, competenze, contrattazione aziendale, sono elementi fondamentali nella definizione delle strategie di *Work-Life Balance*.
L'obiettivo è una visione sempre più integrata di politiche contrattuali, sociali, territoriali capaci di incidere positivamente sull'organizzazione.
Tuttavia lo sviluppo di modelli di welfare integrati, da gestire a livello aziendale, non si sostituisce al ruolo degli attori pubblici, privati e delle

* ADAPT Senior Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

parti sociali ma mettendo in gioco i paradigmi tradizionali interviene secondo una logica integrativa laddove emergono alcuni bisogni. Concorre così alla costruzione di una nuova socialità dal "basso" per la partecipazione a forme di *Grassroots Democracy*. Perché il welfare aziendale si inserisce nella prospettiva delle relazioni industriali orientate alla flessibilità, ma anche e soprattutto alla condivisione delle responsabilità tra le parti sociali.

In questa direzione si collocano tutta una serie di interventi dalla realizzazione dell'asilo nido di San Donato Milanese al Progetto welfare, esteso nel 2011 alle realtà medie e periferiche, attraverso la fase di ascolto delle persone (con questionari e focus group) e l'analisi delle richieste e aspettative per l'implementazione di nuove iniziative.

Un modello vincente, quello di Eni, che guarda con attenzione alla valorizzazione delle risorse umane e allo *Stakeholder* lavoratore.

@ 2012 ADAPT University Press

Flessibilità, uno strumento di conciliazione per i lavoratori e un'opportunità di crescita per le aziende: il caso Eni S.p.A.

di Immacolata Di Stani

La sottoscrizione dell'intesa sulla conciliazione vita lavoro del 7 marzo 2011 tra il Governo e le parti sociali ha favorito lo sviluppo di politiche sociali e contrattuali a sostegno delle esigenze di conciliazione tra i tempi dedicati alla vita personale e quelli dedicati all'impegno professionale, avvertite sempre più nella vita quotidiana da parte di ogni lavoratore.
L'individuazione e la regolamentazione dell'uso di tali strumenti flessibili è rimessa, sia alla contrattazione collettiva, quanto alle scelte del management aziendale.
Ebbene, l'Eni S.p.a, impresa integrata nell'energia e da sempre impegnata nell'attività di ricerca, produzione, trasporto, trasformazione e commercializzazione di petrolio e gas naturale, ha sviluppato al suo interno non pochi strumenti di conciliazione vita lavoro nonché iniziative di welfare.
La situazione di grave crisi internazionale economica e finanziaria, infatti, ha portato l'azienda a pensare ad un insieme armonico di soluzioni che prevedessero l'adozione di modelli organizzativi migliorativi dell'efficienza e della competitività, e capaci di cogliere le potenzialità di un mercato sempre più flessibile e imprevedibile.

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Queste considerazioni sono state alla base della sottoscrizione da parte di Eni S.p.A., il 26 maggio 2011, dell'accordo per lo sviluppo e la competitività e per un nuovo modello di relazioni industriali.
Tra i vari temi centrali dell'accordo, vi è anche quello dell'incremento della flessibilità per meglio rispondere alle esigenze imposte dai mercati. Non a caso, l'assetto organizzativo di Eni, caratterizzato da un sistema integrato di gestione e controllo delle sue attività di business e di staff, ha reso necessario l'individuazione di un tipo di orario omogeneo per le sue sedi direzionali nel rispetto di una serie di flessibilità, in grado di contemperare le esigenze operative aziendali e i bisogni di conciliazione vita lavoro delle risorse.
Pertanto, in coerenza con gli impegni previsti dal verbale di accordo del 26 maggio 2011, Eni e le Organizzazioni Sindacali hanno sottoscritto il 25 novembre 2011 un accordo che prevede la realizzazione di un orario di lavoro omogeneo per Eni e tutte le sue società controllate delle sedi di Roma, San Donato Milanese e Milano.
L'accordo prevede un'articolazione dell'orario di lavoro di tipo plurisettimanale con un aumento della prestazione lavorativa nel periodo da gennaio ad aprile e da ottobre a dicembre ed una corrispondente diminuzione della prestazione lavorativa nel periodo da maggio a settembre.
Il tutto nel rispetto della durata media settimanale della prestazione lavorativa prevista dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro nell'arco dell'anno. Nello stesso accordo viene stabilita la possibilità, per il lavoratore, di gestire il proprio orario giornaliero usufruendo delle fasce di flessibilità giornaliere in entrata al mattino, durante l'intervallo mensa e in uscita la sera, nonché della cosiddetta flessibilità plurisettimanale (zainetto) di più o meno 5 ore rispetto all'orario settimanale di riferimento del periodo.
Un ulteriore elemento di flessibilità nell'organizzazione del tempo di lavoro è rappresentato dall'accordo sul telelavoro domiciliare sottoscritto da Eni S.p.A. il 14 maggio 2012.
Alla luce di questo accordo, il telelavoro viene considerato un utile strumento atto a favorire un miglioramento della produttività, inserendolo anche in nuovi processi organizzativi, congiuntamente al miglioramento del *Work Life Balance*. Il progetto descritto coinvolge circa 160 dipendenti e le attività oggetto della sperimentazione variano a seconda del settore di riferimento. L'elemento di flessibilità è da rinvenirsi proprio

@ 2012 ADAPT University Press

nella fascia oraria in cui è previsto lo svolgimento dell'attività lavorativa, ovvero dalle ore 08.00 alle ore 20.00 nelle giornate lavorative dal lunedì al venerdì, nel rispetto della prestazione lavorativa media giornaliera prevista dagli accordi sull'orario vigenti.
Tra gli strumenti di welfare aziendale, invece, così come disciplinati all'interno del Ccnl Energia e Petrolio, contratto collettivo maggiormente applicato in Eni, spiccano Fondenergia, quale Fondo pensione complementare a capitalizzazione per i lavoratori del settore energia, ed il Fasie, Fondo assistenza sanitaria integrativa energia.
Il primo, ha lo scopo di costruire una pensione ad integrazione di quella obbligatoria da percepire al momento del pensionamento, ed è rivolto ai lavoratori delle aziende cui si applica il Ccnl Energia e Petrolio ed il Ccnl Gas Acqua, nonché ai lavoratori di società controllate da aziende associate al Fondo, anche se applicano contratti diversi (ad esempio aziende che applicano il Ccnl Chimico). I lavoratori potranno decidere di investire la propria posizione in uno dei tre comparti di investimento: garantito, bilanciato, dinamico. L'alimentazione del fondo avviene attraverso il conferimento del TFR dei dipendenti nonché mediante il versamento di contributi sia a carico del lavoratore che dell'azienda.
Il Fasie, invece, opera in una logica di no profit.
Quest'ultimo, infatti, garantisce ai suoi iscritti il rimborso delle spese sostenute per le prestazioni sanitarie previste dal tariffario, senza limitazione sulla tipologia di struttura ospedaliera pubblica o privata in cui il soggetto sceglie di farsi curare.
Vi possono aderire i lavoratori cui si applica il Ccnl Energia e Petrolio assunti a tempo indeterminato ma anche a tempo determinato con durata del contratto non inferiore ad un anno, nonché quelli in forza all'estero in aspettativa ed i loro familiari. Il Fasie è stato, inoltre, individuato quale fondo di riferimento per l'assistenza sanitaria integrativa anche nell'ultimo rinnovo del CCNL Gas Acqua del 10 febbraio 2011. Le prestazioni sanitarie garantite dal Fasie sono differenziate a seconda dell'opzione sanitaria prescelta al momento dell'adesione (opzione base, standard, extra, plus, etc.) ed i costi di contribuzione al fondo stesso variano a seconda della scelta dell'opzione sanitaria.
Altri esempi di flessibilità in Eni S.p.A., si rinvengono all'interno del Ccnl Chimico, altro contratto collettivo applicato in Eni, in particolare in tema di conciliazione vita lavoro attraverso strumenti quali part time, orario di

lavoro (flessibilità entrate/uscite), permessi per esigenze particolari, telelavoro (es. alternativa al congedo parentale).
Infine, è doveroso effettuare un cenno all'impegno che Eni S.p.A., in continuità con la filosofia e i valori del suo Fondatore Enrico Mattei, porta avanti in tema di welfare a tutto tondo, mediante alcuni servizi con standard qualitativi definiti e declinabili per le diverse realtà geografiche del mondo Eni, soprattutto nelle grandi città. In tal senso, rientrano i servizi a supporto delle esigenze familiari, quelli che contribuiscono al mantenimento di una buona condizione di salute psicofisica del dipendente e quelli che aiutano al disbrigo di incombenze quotidiane onerose in termini di tempo e denaro, nonché la promozione di sane e corrette abitudini alimentari.
Progetto di punta delle iniziative di welfare dedicate alla famiglia è stata la realizzazione di un nido scuola a San Donato Milanese, inaugurato a settembre 2010, concepito per consentire ai genitori una migliore conciliazione tra vita privata e vita lavorativa. Tra le caratteristiche che contraddistinguono l'eccellenza del progetto, la centralità del bambino, la continuità del percorso pedagogico da 0 a 6 anni, la presenza di insegnanti madrelingua inglese per consentire l'avvio alla formazione di una mente flessibile e multiculturale, percorsi di ricerca innovativi nell'ambito dei diversi tipi di linguaggio, quali per esempio la musica. Sempre a supporto delle esigenze familiari, in particolare durante il periodo di chiusura delle scuole, è l'iniziativa dei campus estivi in città e dei soggiorni estivi residenziali. Questi ultimi, della durata di 14 giorni, sono rivolti a bambini e ragazzi dai 6 ai 16 anni di età, figli dei dipendenti in Italia ed all'estero e intendono e sono organizzati, a seconda della fascia di età, presso le località di Cesenatico, Piani di Luzza, Cascia e Castagneto Carducci.
Relativamente alle iniziative di *time & Money Saving* rientrano, ad esempio, nell'ambito vacanze, le convenzioni con Alpitour, tour operator leader italiano nell'organizzazione delle vacanze, e le convenzioni con le maggiori e più note catene alberghiere presenti sul territorio nazionale e internazionale. A queste si aggiungono le convenzioni con i parcheggi aeroportuali delle principali città italiane. Nell'ambito più strettamente legato al *Money Saving* vi sono le convenzioni con gli outlet, in particolare per i dipendenti di San Donato Milanese, i quali hanno la possibilità di acquistare prodotti di marca a prezzi vantaggiosi nonché convenzioni con altri grandi gruppi del settore (Combipel). Nell'ambito

@ 2012 ADAPT University Press

della promozione di sane e corrette abitudini alimentari va ricordata la possibilità per i dipendenti di utilizzare il servizio di *Take Away* dei ristoranti aziendali prenotando piatti pronti da asporto per uso privato e l'iniziativa dei distributori del latte in azienda che consente di acquistare un litro di latte usufruendo di un prezzo di vendita scontato.
L'impegno di Eni, inoltre, per la tutela della salute si basa su criteri di prevenzione, protezione e promozione e si pone l'obiettivo di garantire lo stato di salute dei dipendenti mediante attività di promozione della salute, medicina del lavoro, igiene industriale e presidi di primo soccorso.

Il Progetto Nido Scuola Eni

di Elena Stefanoni

Il progetto nido scuola di San Donato Milanese rientra tra i progetti realizzati dall'azienda nell'ambito del progetto welfare, avviato nel 2007 per la realizzazione di iniziative volte a migliorare il benessere delle persone. Esso rappresenta, infatti, un supporto concreto alle persone **E**ni e alle loro famiglie nel conciliare le esigenze lavorative con quelle della vita privata.

Il progetto ha preso avvio nel settembre 2010, accogliendo, nel suo primo anno di attività centoquindici bambini dai tre mesi ai sei anni. Tuttavia, a partire dal mese di settembre 2012, quando il servizio andrà a completo regime, i bambini accolti diventeranno 168. Il progetto realizzato, è stato orientato alla massima flessibilità, con la previsione di tre tipologie di orario diverse e l'apertura per 12 mesi l'anno.

Altri fattori che hanno favorito e determinato la realizzazione del nido scuola sono stati l'obiettivo di consolidare l'*attraction* di giovani dal mercato esterno, offrire alle donne lavoratrici un supporto al rientro dalla maternità; accrescere il senso di appartenenza ed engagement nei confronti dell'azienda, nonché supportare i lavoratori interessasti dalla mobilità geografica e lavorativa, caratteristica distintiva dei dipendenti Eni.

La nuova struttura, concepita per porre al centro il benessere del bambino e della comunità, è nata in seguito a un confronto approfondito con esperienze d'avanguardia a livello nazionale ed internazionale e

---

* Responsabile Iniziative Welfare.

@ 2012 ADAPT University Press

rappresenta l'eccellenza in ogni campo, dal dialogo ottimale raggiunto tra progetto pedagogico e progetto architetturale, al modello organizzativo e gestionale.
Dal punto di vista pedagogico, il nido scuola offre al bambino ambienti ricchi, occasioni di esplorazione e di espressione nei suoi molteplici linguaggi. L'efficacia del progetto educativo è rafforzata da un percorso di continuità pedagogica 0-6, una novità nell'ambito della ricerca in campo pedagogico. Rappresenta una risposta alle trasformazioni dell'ambiente in cui viviamo e consente, tra l'altro, a bambini, genitori e insegnanti di realizzare rapporti profondi supportati da un tempo lungo di frequentazione.
Anche il progetto architettonico, caratterizzato da una forte sostenibilità ambientale, si sviluppa in coerenza con le finalità formative del servizio. L'ambiente, infatti, inteso come spazio, architettura, arredi, colore, luce, materiali e acustica, mira a stimolare i diversi percorsi di crescita del bambino.
Dal punto di vista gestionale, il servizio è stato realizzato nella piena rispondenza delle esigenze manifestate dai dipendenti attraverso la partecipazione ad una *survey* appositamente realizzata, grazie alla quale hanno potuto esprimere il loro interesse e manifestare le attese. La risposta dei dipendenti e dei bambini è stata, da subito, molto positiva.
Infatti, al termine del primo anno di vita del progetto, è stata condotta un'analisi sulla qualità del servizio, dalla quale è emerso, per circa il 98% delle famiglie coinvolte, un alto grado di soddisfazione sia in merito all'organizzazione del servizio (flessibilità degli orari di apertura, arredi, cura e pulizia degli ambienti, presenza della cucina interna, scelta e preparazione degli alimenti), che del coordinamento e dalla supervisione didattica (competenza delle insegnanti selezionate, manifestata attraverso la qualità e la varietà delle proposte didattiche, le attività espressive, le ricerche sul movimento, apprendimento della lingua, valori educativi.
Risultano apprezzati anche gli incontri che ciclicamente vengono organizzati presso il "grande atelier" del nido, aperti al territorio al quale hanno potuto partecipare oltre ai dipendenti anche i cittadini (san donatesi e non).

Fare impresa in carcere è (ancora) possibile

di Daniele Alborghetti

Lavoro e carcere costituiscono un binomio possibile. Né, come in passato, il lavoro dei detenuti può essere considerato una mera componente della pena, che contribuisce ad elevarne il grado di afflittività.

Il lavoro in carcere è l'elemento principale di un trattamento individualizzato, orientato al reinserimento sociale del detenuto. Lo prevede l'Ordinamento penitenziario, in aderenza a quanto disposto dall'art. 27 della Costituzione, in base al quale la pena deve tendere alla rieducazione del reo. Il lavoro dei detenuti, pertanto, anche quello intramurario ed anche quello alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, deve riflettere modalità organizzative e metodi propri del lavoro nella società libera. Anzi, l'ingresso della comunità esterna nei penitenziari e l'assunzione di lavoratori detenuti da parte di imprese e cooperative – attraverso "normali" contratti di lavoro – sono contemplati e incentivati dalla normativa e dalle istituzioni.

Lavoro e carcere costituiscono un binomio non solo previsto dall'ordinamento, ma possibile e realistico.

Esistono gli strumenti e – in moltissimi contesti – le condizioni, per poter determinare gli imprenditori ad assumere detenuti alle proprie dipendenze, al fine di svolgere un'attività economica finalizzata alla

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

produzione di beni o servizi in regime di libero mercato; così contribuendo, in maniera determinante, alla rieducazione del detenuto ed al suo stabile reinserimento nella società.
La Casa di reclusione di Bollate va in questa direzione e segna il cammino.
In occasione di una visita presso l'istituto penitenziario milanese, i dottorandi della Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro presso l'Università di Bergamo hanno avuto l'opportunità di conoscere il significato, la storia ed i "numeri" del progetto Bollate.
In base ai dati forniti dalla direzione del carcere, quasi metà della popolazione detenuta – 554 detenuti su 1150 – svolge un'attività lavorativa retribuita. I numeri sono aggiornati al 30 aprile 2012, ovvero nel pieno di una crisi economica che sta dispiegando i suoi effetti drammatici anche sul mercato del lavoro, soprattutto sui ceti più bassi ed esposti al rischio esclusione sociale.
Un dato, quello del carcere milanese, che stride con la media nazionale di poco superiore al 20 per cento di detenuti lavoranti sul totale della popolazione detenuta italiana.
I numeri di Bollate appaiono ancora più indicativi se si considera che, dei 554 detenuti lavoranti, più della metà risulta alle dipendenze di soggetti privati mentre solo 244 detenuti sono impegnati nelle tradizionali attività domestiche alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Nello specifico, 125 detenuti lavorano alle dipendenze di società a responsabilità limitata, 95 presso cooperative sociali e 90 al di fuori dell'istituto, in quanto beneficiari di provvedimento di autorizzazione al lavoro all'esterno. Anche in questo caso, non lascia margini ad interpretazioni il raffronto con i dati a livello nazionale, in base ai quali solo il 16 per cento del totale dei detenuti lavoranti è impegnato alle dipendenze di aziende e cooperative sociali, mentre il restante 84 per cento lavora per l'amministrazione penitenziaria: a Bollate la differenza – rispetto agli altri carceri – la fanno gli imprenditori e le cooperative che si sono intrapresi ad assumere detenuti, sfruttando gli incentivi e gli strumenti che la legislazione e l'amministrazione penitenziaria possono offrire e supportati da una rete territoriale di attori istituzionali e privati sapientemente coinvolti dalla direzione del carcere nella ambiziosa mission istituzionale.

E tuttavia, l'esperienza di Bollate non può né deve rimanere un'esperienza isolata.
Per quanto il confronto con molti penitenziari italiani faccia apparire il carcere milanese un progetto sperimentale e avanguardistico, il modello di istituto a cui Bollate si ispira non è altro che quello previsto dall'Ordinamento penitenziario del 1975 (l. n. 354/1975).
Inoltre, se è vero che in molti penitenziari italiani, per la situazione di degrado in cui versano - ma anche per l'obiettiva posizione giuridica dei detenuti ospitati, la quasi totalità in attesa di giudizio - la progettualità lascia necessariamente il passo alla gestione delle emergenze e del quotidiano, vi sono molte altre realtà che mutuano (e in molti casi hanno anticipato), le buone prassi ed i risultati del carcere milanese. Nella sola Lombardia si menzionano la Casa di reclusione di Brescia Verziano e le Case circondariali di Bergamo, di Monza e di Busto Arsizio, per fare solo alcuni esempi. Trattasi di istituti in cui la tipologia di detenuti ospitati, la stabilità e la lungimiranza delle direzioni e la presenza di una comunità esterna solidale e attiva, hanno consentito lo sviluppo di importanti e duraturi progetti di reinserimento lavorativo dei detenuti.
I casi di successo sono pertanto replicabili; occorrono una buona padronanza degli strumenti e un coinvolgimento attivo dei vari attori istituzionali e privati per la creazione di percorsi integrati.
Quanto agli strumenti, vanno annoverati in primis gli incentivi a disposizione di imprese e cooperative interessate ad assumere detenuti. Provvedimenti che consentono una decontribuzione totale o parziale delle aliquote complessive per l'assicurazione obbligatoria, previdenziale e assistenziale ed un credito di imposta fino a 516,46 euro mensili per ogni detenuto assunto. È prevista inoltre la possibilità di poter fruire di locali in comodato gratuito all'interno degli istituti penitenziari, nonché, in taluni casi, il sostegno finanziario per l'acquisto dei macchinari, attraverso i fondi della Cassa delle ammende. Per non dire degli eventuali ulteriori incentivi messi a disposizione di Regioni ed Enti locali.
Si tratta di misure note spesso solo agli addetti ai lavori o tutt'al più ad alcuni settori della cooperazione sociale.
A monte, le imprese spesso ignorano la possibilità stessa, giuridica e fattuale, di poter fare impresa in carcere, trasferendo presso gli istituti parte della propria attività; oppure assumendo detenuti autorizzati ad uscire dall'istituto per prestare la propria attività lavorativa (c.d. "articolo 21") ovvero ammessi dal Tribunale di sorveglianza ad espiare al di fuori

@ 2012 ADAPT University Press

del carcere la condanna, fruendo di una misura alternativa alla detenzione.
Il quadro di strumenti ed incentivi brevemente richiamato si rivela imprescindibile, il più delle volte, per determinare imprese e cooperative ad investire sui detenuti. A tal proposito va precisato che il rapporto lavorativo continua spesso anche una volta terminati gli incentivi, a riprova che le competenze dei detenuti – pregresse o acquisite on the job – possono diventare un patrimonio acquisito dell'azienda.
Quanto al ruolo di supporto dei vari attori coinvolti nell'esecuzione penale, vanno messi in luce i numerosi sforzi da parte delle istituzioni, tesi ad avvicinare mondo del lavoro e detenuti e, più in generale, a creare reti territoriali a sostegno del reinserimento dei detenuti nella società.
L'amministrazione penitenziaria, negli ultimi anni, ha dato prova di una inaspettata progettualità e capacità di coinvolgimento della comunità esterna, soprattutto per merito delle singole direzioni d'istituto. Si registrano iniziative importanti anche a livello provveditoriale; anche in questo caso la Lombardia ha segnato il cammino, con l'istituzione, presso il Provveditorato Regionale per l'amministrazione penitenziaria di Milano, dell'Agenzia "articolo 27", nata con lo scopo istituzionale, di concerto con la Regione Lombardia, di far conoscere alle imprese le opportunità e le modalità di assunzione dei detenuti, anche attraverso workshops e incontri face to face tra imprese interessate e referenti dell'Amministrazione penitenziaria.
Fondamentale si è rivelato il ruolo delle Regioni, degli Enti locali, dei Centri per l'impiego, delle Camere di commercio e delle Università, per non dire dell'apporto del volontariato e dell'associazionismo, laico e religioso e del mondo cooperativistico. Tanto da potersi ragionevolmente sostenere che, in molte zone nel nostro Paese, il "capitale sociale" a sostegno dei percorsi di reinserimento per i detenuti costituisce una risorsa dalle potenzialità pressoché uniche nel panorama europeo.
In questo quadro costruttivo, in cui le buone prassi e l'impegno degli attori tentano di arginare gli effetti della crisi economica in atto e i problemi endemici del sistema carcere, non brillano affatto, per lungimiranza, le scelte più recenti del legislatore.
Preso atto che l'ultimo intervento sistematico a sostegno del reinserimento lavorativo dei detenuti risale ormai alla legge "Smuraglia" (l. n. 193/2000), va innanzitutto segnalato che i fondi periodicamente stanziati sul relativo capitolo di bilancio non sono mai stati mai aggiornati

dal 2002, mentre sono state progressivamente tagliate le risorse destinate alle retribuzioni dei detenuti lavoranti alla dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

Se sono più che comprensibili, in via di principio, le esigenze della finanza pubblica alla base di tali provvedimenti, è doveroso tuttavia rilevare che, anche in termini puramente economici, i costi degli incentivi finalizzati al reinserimento lavorativo dei detenuti vengono più che compensati, sia nel breve che nel lungo periodo, dai risparmi derivanti dalle maggiori possibilità che il detenuto avrà di beneficiare di una misura alternativa alla detenzione – con un relativo risparmio stimato, secondo i dati ministeriali, superiore ai 100 euro giornalieri, equivalenti al costo di mantenimento medio di ogni detenuto – e dalle minori probabilità di recidiva una volta scarcerato.

Né si può tacere, da ultimo, in merito alla legge di riforma del mercato del lavoro, entrata in vigore lo scorso 18 luglio. Solleva non poche perplessità, invero, la totale abolizione del contratto d'inserimento, che costituiva l'unico strumento contrattuale a tutela delle fasce di lavoratori a maggior rischio di esclusione sociale, tra i quali potevano rientrare, indirettamente, i detenuti e gli ex detenuti, posto che il periodo di detenzione può essere riconosciuto ai fini della maturazione dello stato di disoccupato di lunga durata.

Desta ulteriori preoccupazioni l'abrogazione degli articoli della riforma Biagi che permettevano – in conformità alla normativa europea – una deroga al principio di parità di trattamento retributivo per la somministrazione di persone svantaggiate (tra le quali il d.lgs. n. 276/2003 include i soggetti condannati a pene detentive). Si tratta di uno strumento finora sotto-utilizzato dalle agenzie per il lavoro, ma potenzialmente di vasta applicazione ed assai efficace ai fini del reinserimento lavorativo dei detenuti.

Provvedimenti di questo tipo vanno nella direzione sbagliata e rischiano di indebolire gli sforzi di istituzioni e imprenditoria, togliendo loro gli strumenti indispensabili per contribuire efficacemente al reinserimento dei detenuti nel mercato del lavoro.

@ 2012 ADAPT University Press

Lavorare per “evadere”

di Giacomo Bianchi

Una sfera importante della vita di un individuo è quella lavorativa. In essa, la persona cresce e si migliora trovando un ruolo attivo sia a livello individuale che sociale. Se queste considerazioni valgono per tutte le persone “libere”, ancora di più si dovrebbero condividere per tutte quelle persone che sono detenute in carcere.

L’importanza del lavoro nel percorso rieducativo del detenuto trova riconoscimento a livello normativo. In base all’art. 27 della Costituzione italiana la pena ha come finalità la rieducazione, ovvero il ritorno dell’individuo nella società attraverso il reinserimento nel tessuto sociale. A questo principio si ispira l’intero Ordinamento penitenziario (l. n. 354/1975), che vede nel lavoro la via maestra per il percorso rieducativo del reo.

Un detenuto rieducato e reinserito sarà assai meno pericoloso e più difficilmente tornerà a delinquere, con intuibili vantaggi per l’intera società, sia in termini sociali che economici.

Pur non essendovi studi specifici che mettano in relazione la percentuale di recidiva e l’accesso ad opportunità di lavoro durante la detenzione, il rapporto – inversamente proporzionale – tra i due elementi si desume chiaramente da alcune ricerche che dimostrano come i detenuti ammessi alle misure alternative presentino percentuali di recidiva incomparabilmente più basse rispetto agli altri detenuti.

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Tra i benefici del lavoro penitenziario, innanzitutto va annoverato quello di contribuire a rendere meno afflittiva la pena detentiva. Anche questa funzione, a volte sottovalutata dalla dottrina, risponde ad un altro precetto contenuto nell'art. 27 della Costituzione «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità» che sta ritornando purtroppo di grande attualità negli ultimi anni, considerata la situazione di inaccettabile degrado di buona parte dei penitenziari italiani.
Il lavoro penitenziario permette al detenuto di riappropriarsi del tempo. Con il lavoro il detenuto non è più costretto a scadenzare le proprie giornate esclusivamente con le ore d'aria ed i pasti, non vive più in un continuo senso di claustrofobica immobilità, esasperata dalla situazione di cronico sovraffollamento delle carceri. È comprensibile quanto possa essere importante, per un detenuto, una scansione temporale del giorno quanto più possibile articolata, sia per trarne un beneficio personale, ma anche per le relazioni con i compagni di cella. Infatti, tenere dei gruppi di detenuti rinchiusi in celle più o meno grandi per la maggior parte della giornata, senza alcuna occupazione, non fa che alimentare possibili attriti o dinamiche negative all'interno dei gruppi stessi.
Il lavoro penitenziario, oltre a rendere meno afflittiva la pena detentiva intramuraria, contribuisce ad un progressivo riavvicinamento del detenuto alla "realtà" ed alle regole che la governano.
Molte volte i muri di cinta delle carceri non solo "proteggono" la società dai suoi trasgressori, ma la allontanano da chi si trova all'interno. Questa situazione di isolamento non giova certo a un percorso rieducativo. Ed è principalmente grazie al lavoro che il detenuto può "evadere" da questo stato di isolamento sociale e ristabilire un contatto con la realtà.
Con specifico riguardo alla funzione rieducativa della pena, il lavoro costituisce un elemento imprescindibile per restituire al detenuto autostima e dignità. Infatti, è proprio grazie al lavoro che la persona ristretta si può rendere consapevole del proprio valore, in relazione al contributo che apporta alla società.
Se autostima e dignità creano la base imprescindibile per la riabilitazione sociale, il "ruolo" oggettivo che il lavoro può conferire al detenuto costituisce un ulteriore stimolo al reinserimento. Tale "ruolo" indurrà il detenuto ad accettare e far proprie l'insieme di norme e comportamenti richiesti in un determinato contesto lavorativo. Proprio questa accettazione delle regole al fine di eseguire un buon lavoro (e di non perderlo) costituisce uno degli aspetti fondamentali della funzione

@ 2012 ADAPT University Press

rieducativa del lavoro. La funzione che il "ruolo" ricopre per un detenuto acquista un'importanza su più livelli sociali; in primis dà la possibilità di riacquistare un "ruolo" importante nella famiglia, con la possibilità di contribuire economicamente al sostentamento ed al benessere dei propri familiari. Tutto ciò rinforza nell'individuo la coscienza dell'importanza della accettazione delle regole in funzione di un beneficio sia personale che collettivo.

Non da ultimo, va evidenziato - tanto più nel momento attuale di grossa difficoltà di tenuta dell'intero sistema penitenziario – che i benefici degli inserimenti lavorativi nelle carceri non hanno ripercussione solo a livello individuale del singolo detenuto, ma anche a livello generale del sistema carcere.

Un detenuto che lavora è un individuo che oltre a scontare la pena sta partecipando attivamente al suo percorso riabilitativo e mettendo le basi per una nuova vita. Questa persona, in carcere, avrà comportamenti più collaborativi e meno aggressivi, che renderanno più agevole e sicuro il lavoro degli agenti di polizia penitenziaria. Quest'ultimi – e più in generale tutti gli operatori del carcere - trarranno un sicuro beneficio dalla situazione e saranno portati a rivalutare il ruolo del detenuto all'interno dell'istituto, diminuendo così i possibili irrigidimenti e incomprensioni.

Se grazie all'inserimento lavorativo dei detenuti la loro qualità della vita migliora e il lavoro degli agenti di polizia penitenziaria è facilitato, tutto il clima del penitenziario ne trae giovamento, creandosi così i presupposti per un circolo virtuoso per cui un carcere più vivibile è un carcere dove maggiori saranno le opportunità di rieducazione della popolazione detenuta.

Pertanto è lecito concludere che investire maggiormente nel lavoro in carcere può contribuire efficacemente al miglioramento del grado di civiltà di un Paese, rapportata alla sua capacità di gestire il sistema penitenziario ed in particolare all'effettiva capacità di rieducare i rei.

10.

2012: ANNO INTERNAZIONALE DELLA COOPERAZIONE

Il lavoro in cooperativa in tempo di crisi: la persistente modernità dell'elaborazione di Marco Biagi

di Michele Tiraboschi

Non possiamo chiudere il 2012, celebrato in tutto il mondo come anno internazionale delle cooperative, senza aver ricordato l'impegno teorico e progettuale di Marco Biagi per una più moderna e realistica ricostruzione della natura giuridica del rapporto che lega il socio-lavoratore alla cooperativa. La citazione non vuole avere nulla di enfatico e commemorativo anche per noi di ADAPT-Centro Studi Marco Biagi. È sufficiente rileggere il volume Cooperative e rapporti di lavoro, edito nel 1983 per i tipi di Franco Angeli, per comprendere la lungimiranza – e la persistente attualità – del contributo di Marco Biagi al tema della cooperazione e il decisivo impulso fornito da questo studio alla legge n. 142/2001 di revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio-lavoratore. Grazie all'impiego del metodo comparato Marco Biagi ha offerto soluzioni ancora oggi utili per chi voglia ricostruire un vero e proprio "Statuto" del cooperatore di lavoro superando le persistenti ambiguità e incertezze interpretative sollevate non tanto, come si è soliti affermare, dalla novella contenuta nell'articolo 9 della legge n. 30/2003, quanto piuttosto dalla complessa realtà del fenomeno cooperativo.

---

* Direttore del Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

L'impatto della crisi economico-finanziaria sui livelli occupazionali ci consegna, in effetti, non solo una rinnovata attenzione alle dinamiche del lavoro in cooperativa, ma ci invita anche a compiere l'ultimo tratto di miglio che ancora manca per l'atteso "Statuto dei lavori" indicato dalla Commissione Zamagni del 1998 come il logico e naturale approdo per una completa e moderna revisione del lavoro in cooperativa. Era del resto lo stesso Marco Biagi a intravedere nella legge n. 142/2001 una "riforma modello" non solo in sé, ma anche e soprattutto quale primo e decisivo passo verso la modernizzazione dell'intero diritto del lavoro (si veda, in documentazione, M. Biagi, La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), Marco Biagi. Un giurista progettuale - Scritti scelti, p. 423 e ss.). "Almeno in cooperativa" – rilevava Marco Biagi – "si potranno concordare le più varie soluzioni negoziali che incontrino il gradimento delle parti. Una ventata di common law nel nostro ordinamento, finalmente una apertura forse non destinata a rimanere confinata al mondo particolare delle cooperative di produzione e lavoro che comunque oggi escono da questa riforma grandemente avvantaggiate rispetto alle imprese private. Altro che flessibilità: qui abbiamo superato le Colonne d'Ercole del tradizionale diritto del lavoro. E forse molti non se ne sono neppure accorti" (così: M. Biagi, Progettare per modernizzare, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu, cit., qui p.732).

E così, mentre il diritto del lavoro italiano compie oggi, con la c.d. riforma Fornero, un brutto e deleterio balzo indietro di quasi quindici anni, cancellando buona parte delle conquiste (non solo normative, ma prima di tutto) metodologiche e culturali, della legge Biagi, il mondo della cooperazione offre risposte concrete alla crisi e utili spunti progettuali per una vera modernizzazione del diritto del lavoro. Una modernizzazione che, di certo, non può essere banalmente assimilata ad un confuso processo di deregolamentazione delle tutele in materia di licenziamento per motivi economici quale forma di "incentivazione" del lavoro subordinato con contratto a tempo indeterminato secondo il grezzo "scambio politico" proposto dalla legge Fornero che certo non interessa, per limiti dimensionali, la stragrande maggioranza delle imprese italiane.

Abbiamo in effetti la certezza che Marco Biagi non si limiterebbe a commentare, con sterile compiacimento, i buoni risultati del settore

cooperativo "in momenti di alta disoccupazione e di frequenti crisi aziendali" e la conseguente riscoperta (perché di semplice "riscoperta" si tratta, v. già lo stesso M. Biagi, Cooperative e rapporti di lavoro, cit., p. 71) dei valori della cooperazione e di un modello di impresa che, giustamente, mette al centro del processo economico la persona. Semmai, Marco Biagi ci avvertirebbe del rischio di avvalorare, con tutta questa enfasi, una concezione della cooperativa "degradata ad ultima risorsa per coloro che hanno perso o stanno per perdere il posto di lavoro" (ancora M. Biagi, Cooperative e rapporti di lavoro, cit., p. 20), e cioè una idea subalterna del lavoro in cooperativa. È in effetti giunto il tempo, se davvero vogliamo celebrare il 2012 come anno internazionale delle cooperative, di rifuggire una volta per tutte da una idea del lavoro in cooperativa come semplice "ripiego" a una situazione di criticità che attraversa il modo "ordinario" di lavorare secondo l'immagine, più volte richiamata nel corso dei convegni promossi quest'anno sul tema della cooperazione, del calabrone che vola contro le leggi della fisica. Se il calabrone vola, vuol dire che ad essere sbagliate sono le leggi della fisica e non certo il calabrone. Fuor di metafora, se il diritto del lavoro non funziona più, in termini di protezione ed efficienza, non è certo colpa di una realtà del mondo del lavoro in continuo movimento, quanto piuttosto di un quadro di regole che deve essere profondamente rinnovato se ancora vuole rispondere alle proprie originarie finalità di protezione della persona che lavora e di tutela della concorrenza tra le imprese.

Di qui un invito a ripensare il sistema di welfare in ottica sussidiaria (è il tema della c.d. big society), ma anche e soprattutto l'invito a riflettere sul significato e sull'impianto complessivo di un diritto del lavoro scritto e pensato attorno al modello unificante del lavoro nella impresa capitalistica e cioè la subordinazione (subordinazione non solo come tecnica di tutela, ma anche e

soprattutto come modo di legittimazione dei modelli di produzione capitalistici). Insomma, un invito a ripensare complessivamente il rapporto tra aspetto produttivo e aspetto distributivo del lavoro sul presupposto che nella impresa cooperativa sono messi in comune non solo i mezzi, ma anche i fini.

Il nodo, ancora una volta, è quello assai caro a Marco Biagi della qualificazione giuridica del lavoro prestato dal socio di cooperativa (adempimento contratto sociale? prestazioni accessorie? rapporto di lavoro latu sensu? lavoro autonomo? lavoro subordinato? lavoro sui

@ 2012 ADAPT University Press

generis? cumulo di posizioni?) destinato a riemergere, in Italia come nella esperienza internazionale e comparata, in
funzione di una presunta incompatibilità tra la posizione di subordinazione e l'idea di mutualità propria del lavoro in cooperativa. Ciò anche a causa di pregiudizi e ambiguità concettuali (cfr., per tutti, i profili segnalati da M. Barbieri, Cinque anni dopo: il rapporto di lavoro del socio di cooperativa tra modifiche legislative, dottrina e giurisprudenza, in P. Curzio, a cura di, Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003, Bari, 2006, p. 523 e ss., spec. § 1) alimentate da persistenti criticità operative come quella dei fenomeni interpositori realizzati per il tramite di cooperative fittizie. Come non si sentì deluso dell'esito della riforma del lavoro in cooperativa, con la legge n. 142/2001, a fronte del ben più ambizioso progetto elaborato in seno alla Commissione Zamagni, così Marco Biagi non si sentirebbe oggi deluso dal ripensamento (o pentimento?) del legislatore del 2003, che apparentemente è venuto a depotenziare (con l'eliminazione delle parole "e distinto" dopo le parole "rapporto ulteriore"), la "sua" tesi che individuava, già dal lontano 1983, due diversi "e distinti" rapporti giuridici in capo al socio-lavoratore: il rapporto associativo ed il rapporto di lavoro. Non solo perché, nel frattempo, proprio con la legge n. 30/2003 il Legislatore ha recuperato la proposta della Commissione Zamagni di certificazione dei rapporti di lavoro e del regolamento di cooperativa (cfr. F. Pasquini, M. Tiraboschi, La certificazione dopo il collegato lavoro. Manuale di teoria e pratica, Il Sole 24 Ore, Milano, 2011). Ciò che per lui più rilevava era, in effetti, l'attenzione al fenomeno del lavoro in cooperativa quale originale contributo al superamento delle vecchie logiche definitorie e, con esse, della formalistica quanto sterile contrapposizione tra autonomia e subordinazione rispetto ai moderni modi di lavorare e produrre. Il lavoro in cooperativa come terreno ideale, in altri termini, per chi si voglia cimentare nel tentativo di superare le Colonne d'Ercole del tradizionale, quanto sempre più ineffettivo diritto del lavoro. Oggi come allora Marco Biagi ci inviterebbe insomma a prestare maggiore attenzione alla sostanza dei fenomeni da regolare, perché sono le leggi (e le relative interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali) che devono essere adattate alla realtà. Ciò, sia chiaro, non certo per rinunciare a un doveroso tentativo di governare la realtà, quanto piuttosto per evitare il rischio di descrivere e regolamentare in modo poco o nulla efficace una realtà fatta di persone in carne ed ossa e

non certo di dogmi e ideologie. Da qui l'idea, sempre moderna anche se avanzata nel lontano 1998, di codificare uno "Statuto dei nuovi lavori" e cioè l'invito ad affrontare il problema del lavoro dal lato delle tutele e non più (solo) delle astratte qualificazioni giuridiche. E da qui anche il convinto e persistente richiamo, in tutta la sua trentennale elaborazione teorica e progettuale, al modello cooperativo quale esempio di progressivo superamento della rigida contrapposizione tra subordinazione e assunzione del rischio di impresa, tertium non datur. Ciò che fa della cooperativa una impresa moderna, come tale capace di adempiere (non solo in tempo di crisi) a una funzione economica e non solo a una funzione sociale, è forse tutto qui: nella sua naturale vocazione, che può e deve essere estesa anche ai modelli capitalistici di impresa, al coinvolgimento del lavoratore nelle finalità aziendali mediante lo sviluppo di logiche relazionali partecipative (cooperative, appunto) perché è solo attraverso la cooperazione tra capitale e lavoro che è possibile realizzare una migliore e più avanzata sintesi tra le esigenze produttive e quelle distributive.

@ 2012 ADAPT University Press

La funzione economica della cooperazione

di Emmanuele Massagli

I dati recentemente pubblicati dal Censis sulla «crescita esponenziale del numero delle cooperative e dal peso crescente che queste sono andate assumendo nell'ambito del tessuto economico e produttivo del Paese» nonostante la più strutturale crisi economica del secolo (Primo rapporto sulla Cooperazione in Italia, Roma, 2012. Si veda la sintesi in questo bollettino) probabilmente interrogherebbero i Padri Costituenti che, poco lungimirantemente, hanno scritto all'articolo 45 della nostra Carta che «La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata». Altro che sola «funzione sociale»: in questo particolare momento storico la cooperazione è certamente un protagonista importante della vita economica dell'Italia! In piena crisi, il numero delle cooperative è salito di oltre il 14% e l'occupazione nel settore dell'8% (circa 100.000 persone).

Quelle due righe della Costituzione sono però sintomatiche della fatica che Legislatore, accademia, opinione pubblica "illuminata" hanno sempre fatto ad inquadrare il fenomeno cooperativo. Che pure è un fenomeno tipico del nostro tessuto imprenditoriale e sociale, per decenni contraddistinto dalla forte idealità portata in dote dai movimenti cattolici e sociali(sti). Tali culture hanno generato quell'originale forma organizzativa, la cooperativa per l'appunto, che è contemporaneamente

* Presidente ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

impresa e movimento sociale, giustificata da forti valori solidaristici di fondo.
Ma ora che il secolo degli ideali è finito, sostituito dall'era della globalizzazione, del progresso economico sfrenato, del profitto di breve termine, della finanza creativa, quale è il ruolo della cooperazione? L'affermazione, quantomeno nel mondo occidentale, di un modello di sviluppo capitalistico di impronta liberale e individualistica ha reso obsoleta l'organizzazione cooperativa? Se guardiamo ai Paesi più moderni, pare proprio di no. E', anzi, in crescita, tanto che un profondo conoscitore della cooperazione come il professor Zamagni non teme di affermare che «la cooperazione è il frutto maturo dell'economia capitalistica», quasi non potesse realizzarsi un capitalismo adulto senza affermazione legislativa e culturale della cooperazione.
Se questo è vero all'estero, in Italia viviamo ancora un dualismo di fondo: centralità della cooperazione sui territori; indecisione normativa e fiscale a Roma. Siamo tra i pochi Paesi dove si è effettivamente diffusa un'economia che compete nel mercato pur avendo un marcato (e prioritario) scopo ideale, ma ancora discutiamo sulla tassazione delle riserve indivisibili (che non sono disponibili e quindi è giusto non tassare) e del prestito sociale, nonché sulla qualificazione giuridica del lavoro prestato dal socio di cooperativa (lavoro autonomo, subordinato o sui generis?). Si tratta, in ogni caso, di anacronistiche battaglie di retroguardia, tipiche di una cultura che preferisce incasellare normativamente la realtà piuttosto che concentrarsi sulla messa in sicurezza di fondamenta che le permettano una autonoma e (perché no?) disordinata fioritura. Concentrati sul dito, molti addetti ai lavori non vedono la luna. Eppure un'attenta osservazione del fenomeno cooperativo permetterebbe uno stravolgimento del pensiero economico dominante e suggerirebbe non poche politiche di sviluppo. Si può dire "sì" al non profit e al volontariato senza dire "no" al mercato e all'impresa. L'Italia non è meta amata dall'alta finanza, il tessuto produttivo non vanta grandi imprese multinazionali, ma siamo uno dei Paesi più cooperativi d'Europa. Perché non scommettere su questa peculiarità?
Specificità riassumibile nella scoperta che il profitto non è per forza scopo, ma può diventare strumento. Che la qualità della persona e del suo lavoro è economicamente più incidente del risparmio dei costi. E' questo il primo tratto comune che lega le cooperative di consumo, nate

@ 2012 ADAPT University Press

per far pagare prezzi più bassi alle classi povere (non stupisce quindi che vengano riscoperte in questo periodo!) a quelle sociali, nate per perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale (servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, educativi, inserimento lavorativo di persone svantaggiate). Il secondo invece è la territorialità tipica dell'imprenditoria cooperativa, che, anche quando cresciuta fino a diventare "grande" (ma non ancora abbastanza per essere robusto operatore sui mercati internazionali), è sempre partita dalla prossimità del bisogno locale. Per dirla con un termine noto del vocabolario della Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica: la cooperazione è sempre stata "sussidiaria". Questa attenzione ai "dintorni" è anche la prima garanzia della concretezza dell'idealità: vuota sarebbe l'affermazione di valori generali senza guardare al "prossimo" che vive dietro l'angolo.

Si è concluso da pochi giorni l'anno internazionale della cooperazione. Queste ricorrenze sono sempre poco interessanti, ancor meno note e piuttosto moralistiche nell'impostazione. Adatte per l'organizzazione dei convegni, ma inutili come aiuto per interventi concreti. Eppure mai come in questo caso si può dire essere stato azzeccato il tema e il periodo storico. La maggior parte degli economisti, dopo anni di studio delle cause della difficile congiuntura che attraversa il pianeta, è arrivata a una conclusione tanto semplice quanto disarmante: senza una riscoperta dei valori alla base di ogni attività economica non si riuscirà mai a uscire dalla crisi.

La dimensione etica assume un ruolo economico decisivo. Come concretizzare questa affermazione se non portando ad esempio la cooperazione?

Il valore sociale del modello cooperativo

di Giuseppe Guerini

Il «1° Rapporto sulla cooperazione in Italia» realizzato dal Censis per l'Alleanza delle Cooperative Italiane, presentato in anteprima proprio lo scorso 29 novembre, ci consente di analizzare alcuni aspetti e peculiarità del ruolo delle cooperative, con il supporto importante dell'attualità dei dati. Innanzitutto, emerge chiaramente che le cooperative resistono alla crisi meglio delle altre imprese, soprattutto dal punto di vista occupazionale, anche in un periodo di grave crisi come quello che stiamo attraversando, questo dato ci offre uno spunto per andare oltre la tradizionale "spiegazione" della funzione anticiclica delle cooperative, mettendo in risalto che c'è un'intrinseca capacità di adattamento e di tenuta che risiede proprio nel modello economico cooperativo. A mio parere due sono gli elementi vincenti di questa tenuta. Il primo è lo stretto legame con l'economia reale e il fatto di essere imprese che non sono "asservite" al capitale ma che si servono del capitale, non avendo la pressione spersonalizzata della remunerazione a tutti i costi del capitale, le cooperative, adattano meglio le politiche imprenditoriali al mercato reale. Il secondo è che promuovono un modello economico e distributivo più equo e quindi generano meno diseguaglianza nell'accesso e nella ripartizione delle risorse.

L'occupazione nelle cooperative ha continuato a crescere anche nei primi nove mesi del 2012 (+2,8%), portando il numero degli addetti delle circa 80.000 imprese del settore a quota 1.341.000 (+36.000 rispetto

* Presidente Federsolidarietà- Confcooperative.

@ 2012 ADAPT University Press

all'anno precedente). Si conferma un trend positivo e l'andamento anticiclico: negli anni della crisi, tra il 2007 e il 2011, a fronte di un calo dell'1,2% dell'occupazione complessiva e del 2,3% nelle imprese, gli occupati nelle cooperative hanno registrato un aumento dell'8%. Le cooperative contribuiscono al 7,2% dell'occupazione creata dal sistema delle imprese in Italia.

Questi risultati, assumono una rilevanza ancora più marcata se restringiamo il campo di analisi alle cooperative sociali, dove, oltre alle considerazioni espresse sopra, troviamo altri elementi di spiegazione, nella provata capacità, della cooperazione italiana, di andare a scovare bisogni mergenti e dare risposta ad una sempre crescente quota di domanda sociale che rimane inevasa dai servizi tradizionali, prevalentemente di impostazione pubblica. Accade così, che proprio nei momenti di maggiore difficoltà, le cooperative sociale hanno saputo dimostrare di poter trovare nel proprio ruolo nuove ed impensabili opportunità di crescita. E' così che infatti, a trainare l'aumento dell'occupazione, sia stato proprio il settore della cooperazione sociale, che ha registrato tra 2007 e 2011 una crescita del numero dei lavoratori del 17,3%. Crescita che non si è arrestata nemmeno nell'ultimo anno (tra il terzo trimestre 2011 e 2012) segnando un incremento del 4,3% nonostante la spesa pubblica per il welfare sia nel contempo andata a ridursi.

Evidentemente questo fenomeno, prevalentemente italiano nella formula della cooperazione sociale, ma riscontrabile anche in altri Paesi dell'U.E., nelle forme del terzo settore produttivo e dell'impresa sociale, motiva la scelta che ha portato a collocare le imprese sociali tra le leve del Single Market Act II approvato a inizio mese dalla Commissione Europea. Quest'ultima descrive le imprese sociali come un volano occupazionale in particolare per la componente femminile e giovanile, ma anche per la capacità di inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili.

In questo quadro sicuramente le cooperative sociali italiane possono vantare le performance più brillanti: le donne rappresentano il 52,2% dell'occupazione nelle cooperative e ricoprono il 29,1% dei posti nei consigli di amministrazione. Nel 17,9% delle cooperative oltre la metà degli occupati e dei consiglieri di amministrazione sono donne. Oggi, le cooperative sociali di tipo A e quelle di tipo B, stanno poi portando avanti azioni di welfare territoriale che le rendono un attore insostituibile.

Soprattutto sul versante dei servizi socio sanitari ed educativi, dove le cooperative sociali riescono a realizzare servizi e creare occupazione, non solo rispondendo alle domande di interventi di cura e assistenza che il settore pubblico non riesce a soddisfare, ma anche attraverso la capacità di innovazione sociale: sviluppando nuovi servizi che non rientrano nel welfare tradizionale, rispondendo anche a "nuove aree di rischio sociale" come quella delle nuove povertà, delle famiglie che si fanno fragili, dei minori e giovani stranieri.
Negli ultimi anni molte cooperative sociali hanno sperimentato percorsi nuovi di erogazione di servizi: la sanità leggera, i servizi di sostegno alle famiglie, la riqualificazione urbana e territoriale, il turismo sociale e le attività finalizzate allo sviluppo locale. Tra le attività innovative vi sono anche quelle delle cooperative sociali di inserimento lavorativo l'agricoltura sociale, l'inserimento lavorativo in settori economici innovativi come quello delle energie rinnovabili e del turismo e le attività rivolte a disoccupati di lunga durata o lavoratori che hanno perso l'occupazione a seguito della crisi economica. Senza dimenticare che le cooperative sociali di tipo B hanno una capacità di inserimento lavorativo 25 volte (in proporzione) superiore al resto delle imprese. La cooperazione sociale di inserimento lavorativo italiana è un modello di capacità di attuare politiche attive del lavoro, con i suoi 30 mila lavoratori svantaggiati inseriti a certificarne l'efficacia. Dall'analisi del Censis emerge chiaramente che i principali fattori competitivi della cooperazione sociale risiedono in due dimensioni: innanzitutto nella capacità di coinvolgimento dei soci lavoratori e il loro maggiore coinvolgimento nelle scelte aziendali. In secondo luogo, il radicamento territoriale e le relazioni con i vari portatori d'interesse delle comunità: utenti in primo luogo, ma anche associazioni di volontariato, enti pubblici e altre imprese, cooperative e non. Il dato che appare più sorprendente è che la maggioranza dei dirigenti delle cooperative sociali pensa di poter proseguire anche il prossimo anno con un trend di crescita, consolidando i propri risultati (33,9%) o avviando una fase di ripresa (13%), se non di espansione (5,6%) anche se non va trascurato che vi è un 47,5% che al contrario, prevede durante quest'anno di fermarsi, ipotizzando un momento di ristagno (44,1%) o di crisi (3,4%). Certamente queste aspettative sono state però rilevate prima che il Governo, con il disegno di legge stabilità presentato poco più di un mese fa, prevedesse un aumento dell'Iva sulle prestazioni socio sanitarie ed

@ 2012 ADAPT University Press

educative rese dalle cooperative sociali dal 4 al 10% (ovvero + 150%). Incremento che la Camera nel corso dell'esame ha posticipato al 2014 con un emendamento appoggiato da tutti i gruppi parlamentari (in questo momento il DDL è al vaglio del Senato che auspichiamo scongiuri l'aumento) e che rischia di comportare gravi ricadute occupazionali nel settore. Infine, è importante segnalare una novità in questo settore con l'avvio di un percorso di integrazione della rappresentanza. Sulla scorta del processo che ha portato alla nascita dell'Alleanza delle cooperative Italiane, Federsolidarietà – Confcooperative, Legacoopsociali e Agci Solidarietà, hanno costituito l'Alleanza delle Cooperative Italiane nel settore della cooperazione sociale. Un'alleanza che rappresenta oltre 9.000 cooperative sociali e consorzi, 337mila persone occupate (di cui 35mila svantaggiate di cui la metà disabili). Sono oltre 5 milioni le persone assistite, 9 miliardi di euro il fatturato aggregato. Numeri che fanno dell'Alleanza delle Cooperative Sociali oltre il 90% della cooperazione impegnata nel welfare.

Il lavoro in cooperativa

di Carlo Marignani

Le imprese cooperative nascono dal lavoro e crescono con e per il lavoro. Questo strettissimo rapporto con il lavoro, che da sempre contribuisce in maniera rilevantissima alla costituzione del patrimonio identitario cooperativo, sta affrontando una serie poderosa di sollecitazioni e di sfide in conseguenza dei nuovi ambienti competitivi e della recente crisi economica internazionale. Si tratta di un aspetto particolarmente significativo perché è rilevabile, seppur con connotazioni e intensità diversificate, indipendentemente dalla natura sia dello specifico scopo mutualistico sia del rapporto tra lavoratore e cooperativa: non solo, quindi, nelle cooperative di lavoro nei confronti dei propri soci lavoratori, ma tra queste stesse imprese e i lavoratori non soci così come tra gli altri tipi di cooperative e i loro dipendenti.

Le imprese cooperative hanno una consolidata tradizione di inclusività e a parità di condizioni mediamente mostrano condizioni di lavoro senz'altro apprezzabili nel confronto con le altre tipologie di impresa. Di fronte a dinamiche economiche negative i loro approcci tendono certamente a salvaguardare il più possibile il lavoro e a ricorrere il meno possibile all'utilizzo di ammortizzatori sociali, in particolar modo quelli connessi con la cessazione del rapporto di lavoro. Si ricorre preferibilmente, in buona sostanza, a soluzioni organizzative difensive o a pratiche di solidarietà cooperativa, in special modo nella cooperazione

* Responsabile Ufficio Politiche del lavoro e Relazioni Industriali di Legacoop.

@ 2012 ADAPT University Press

di lavoro. L'esperienza dell'attuale crisi dà ampia riprova di tali comportamenti.
Allo stesso tempo la crisi sta favorendo un'ulteriore focalizzazione delle potenzialità di quell'insieme di caratteristiche che determinano la distintività cooperativa non solamente per superare la fase attuale, ma anche per affrontare gli stessi scenari competitivi futuri. La centralità di valore del lavoro, le opportunità di crescita professionale, l'organizzazione del lavoro flessibile ed attenta a promuovere autonomia e responsabilizzazione, la sensibilità a favorire la conciliazione lavoro-vita familiare confermano le connotazioni sociali delle cooperative, ma si propongono anche come veri e propri assets competitivi.
In tale contesto l'importanza di promuovere sistemi di partecipazione dei lavoratori nell'impresa non può che essere particolarmente apprezzata nel movimento cooperativo. Nella cooperazione di lavoro è il complemento naturale della partecipazione dei soci lavoratori e può rappresentare un importante fattore promozionale e formativo per lo sviluppo della stessa base sociale delle cooperative. Non va del resto sottaciuto come quelle cooperative con più forte partecipazione della base sociale sovente garantiscono migliori performance aziendali.
Si tratta di percorsi partecipativi non sempre coltivati dal sistema di relazioni sindacali attivo nella cooperazione, cosí come spesso non viene adeguatamente apprezzato il dato della maggiore stabilità media, sia di impresa che di occupazione, nel mondo cooperativo e come ciò sia il risultato, in gran parte, del reinvestimento degli utili prodotti e della loro natura di essere imprese partecipative.
E' a tutela del patrimonio imprenditoriale, sociale e valoriale del movimento cooperativo che le 3 centrali costitutive dell'Alleanza delle Cooperative Italiane hanno da anni intrapreso una forte azione di contrasto al fenomeno della cosiddetta cooperazione spuria, di quelle realtà, cioè, che dietro il termine cooperativa perseguono, al contrario, sfruttamento del lavoro e concorrenza sleale. Si tratta di una vera e propria lotta che sta producendo buoni risultati, ma che richiede impegno e continuità da parte di tutti gli attori sociali rappresentativi e, soprattutto, delle istituzioni.
La cooperazione aderente all'Alleanza delle Cooperative Italiane è ormai forte di 43.000 imprese, 12 milioni di soci e 1,3 milioni di addetti. E' una cooperazione che, dopo un grande sviluppo negli ultimi lustri (basti ricordare il + 8 % nel periodo 2011-2007), continua tale trend, seppur a

ritmi inferiori, malgrado la crisi economica. Una chiara vitalità d'impresa, quindi, che è senz'altro fondata sul lavoro.

@ 2012 ADAPT University Press

La peculiarità del settore cooperativo

di Valentina Sorci

La crisi economico-finanziaria ha riportato grande attenzione sul settore della cooperazione. Le imprese cooperative hanno infatti registrato performance occupazionali e di produttività del lavoro migliori rispetto alle altre tipologie di imprese mostrando una vitalità spiccata con esempi di eccellenza nazionale e internazionale, che hanno contribuito a garantire la tenuta occupazionale e nuove opportunità di lavoro.
Nell'arco temporale 2007-2011 l'occupazione in forma cooperativa è aumentata di otto punti percentuali: un dato in netta controtendenza rispetto al quadro di sistema, considerando che nello stesso arco di tempo l'occupazione in forza presso le imprese è diminuita del 2,3%, mentre il mercato del lavoro ha subito una perdita di forze pari all'1,2% (fonte: Censis 2012).
La crisi ha impattato in maniera disomogenea tra i vari comparti di attività, con settori anti-ciclici in cui il mercato non smette di crescere (come il caso del terziario sociale) ed altri invece che gravitano nell'orbita di mercati stagnanti (come il caso delle cooperative di produzione e lavoro). Per questo è importante tener in considerazione l'eterogeneità e la complessità dell'universo cooperativo italiano che risente di peculiarità territoriali, settoriali, dimensionali, tipologiche, nonché delle funzione sociale di previsione costituzionale.

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Attualmente il sistema cooperativo si configura articolato al suo interno, sia sotto l'aspetto tipologico che settoriale: dal credito all'agricoltura, dalla manifattura al sanitario – assistenziale, le cooperative possono essere grandi e strutturati gruppi industriali e piccole cooperative sociali. Geograficamente a parte le regioni storicamente permeate dalla cultura cooperativa, in molte altre si riscontra ancora una presenza residuale.
Dal punto di vista prettamente economico, la peculiarità delle cooperative è di riuscire ad essere competitive pur mantenendo la loro natura specifica di società gestite dai propri soci, dei quali soddisfano gli interessi. Tale competitività è determinata da una serie di fattori fondanti come: rapporto di fiducia, radicamento territoriale, coinvolgimento delle risorse umane.
La maggioranza delle cooperative inoltre garantisce un'organizzazione del lavoro flessibile, che permette autonomia e responsabilizzazione dei soci lavoratori. Certamente è questa la dimensione principale di intervento, che si fonda sul principio della partecipazione attiva dei lavoratori. Tuttavia un'attenzione specifica è rivolta anche ai programmi di promozione della crescita professionale dei giovani, alle azioni inclusive per le categorie di lavoratori svantaggiati, agli strumenti che favoriscono la conciliazione vita famigliare con quella professionale, alle misure di welfare integrato.
Mutualità, uguaglianza, equità e democrazia consentono di bilanciare logiche di mercato e politiche di inclusione sociale. In tale contesto un ruolo trainate è stato svolto dal settore della cooperazione sociale, che ha registrato un aumento esponenziale negli ultimo quadriennio, con una crescita del numero dei lavoratori del 17,3%.
Il dato è indicativo e ci consente di individuare la cooperazione sociale come volano per lo sviluppo del welfare, nonché come un possibile protagonista dei processi di cambiamento e riorganizzazione della spesa sociale che costituisce il sistema di protezione del Paese.
L'impresa sociale assume un ruolo rilevante in una fase di crisi del Welfare, in cui si manifesta un'incessante trasformazione della domanda sociale. I modelli assistenziali pubblici e para-pubblici di fornitura dei servizi richiedono innovazione per due principali ragioni. La rigidità che determina un approccio che non riesce a superare una rappresentazione formale dei bisogni, una concezione che attribuisce la responsabilità del benessere sociale esclusivamente alla spesa pubblica. Tale deficit del modello tradizionale del welfare impone la ricerca di soluzioni

@ 2012 ADAPT University Press

innovative sia per l'analisi dei bisogni e della domanda, che nella fornitura di servizi e l'individuazione di soluzioni atte a risolvere i problemi in maniera proattiva.
In virtù del fine sociale, le cooperative si configurano come soggetti particolarmente adatti a svolgere funzioni di innovazione del sistema dei servizi, perché incorporano per definizione una grande attenzione ai bisogni. L'evoluzione di questi richiede un costante sguardo al cambiamento: la funzione innovativa delle cooperative sociali pertanto non si esaurisce in un miglioramento di efficienza e qualità dei servizi, ma punta a soddisfare l'evoluzione dei bisogni.
Pertanto la cooperazione sociale, esempio di soggetto imprenditoriale attivo, è in grado di rilanciare lo sviluppo locale anche a fronte dell'ormai cronico ristagno dell'economia italiana, mostrandosi interprete di un ideale modello di welfare.
Già nel maggio del 2009, nel Libro Bianco sul futuro modello sociale, si faceva riferimento al ruolo strategico del mondo cooperativo «che si pone quale protagonista dinamico di uno sviluppo inteso non esclusivamente in senso materialista, ma come accrescimento delle libertà di autodeterminazione e autorealizzazione delle persone». La centralità della persona e il principio di sussidiarietà sono valori fondanti del modello, anche in un'ottica di sostegno al welfare locale in collaborazione con Regioni e Comuni, per assicurare servizi alle persone non autosufficienti e alle famiglie. Nei ventuno anni trascorsi, dal riconoscimento normativo, le cooperative sociali, hanno sostanzialmente contribuito allo sviluppo di un sistema di welfare territoriale a distribuzione capillare, rispondendo pragmaticamente e sinergicamente ai bisogni delle persone e della comunità.

11.
LAVORO PUBBLICO

La PA tra riforme e razionalizzazioni

di Francesco Verbaro

Le disposizioni in materia di pubblica amministrazione possono essere più o meno rigorose, ma dovrebbero essere innanzi tutto chiare e definire un quadro di certezze. Le ultime disposizioni varate dai governi pro tempore con il Dl 138/2011 e con il Dl 201/2011 generano dal punto di vista gestionale e finanziario un quadro di incertezza, che rischia di lasciare le pubbliche amministrazioni in uno stato di confusione e di paralisi organizzativa.

I processi di riorganizzazione richiedono una chiarezza di obiettivi e un coordinamento di disposizioni e di strumenti. Nel merito, il legislatore con il DL 138/2011 ha continuato ad imporre per legge dei tagli alle dotazioni organiche per le amministrazioni centrali, in mancanza di autonomi e spontanei processi di riorganizzazione, richiedendo un ulteriore taglio del 10% del personale delle qualifiche e dirigenziale, dopo le due precedenti riduzioni effettuate con la legge 296/2006 e il DL 112/2008. Mentre i precedenti tagli degli organici si erano abbattuti su posizioni vacanti, generate da iniziali fabbisogni sovradimensionati e dal successivo contenimento delle assunzioni, la nuova disposizione incide sul personale presente comportando l'obbligo di dichiarare le eccedenze di personale. Le pubbliche amministrazioni non hanno però mai dichiarato spontaneamente, pur essendo presenti, le eccedenze di personale e per questo il legislatore ha sentito la necessità di modificare recentemente l'art. 33 del d.lgs. 165/2001, ancorando la dichiarazione di eccedenza anche a dati gestionali, come le esigenze funzionali e la situazione finanziaria. Al contempo le recenti norme sulle pensioni introdotte con l'art. 24 del DL 201/2011, applicandosi anche al settore

@ 2012 ADAPT University Press

pubblico, hanno eliminato le disposizioni volte a ridurre il numero dei dipendenti pubblici e rallentato fortemente le uscite di personale per i prossimi tre e cinque anni, impedendo altresì il riassorbimento dei soprannumeri creati dai tagli e dai processi di fusione. L'esonero anticipato con 35 anni di contributi, la risoluzione unilaterale con 40 anni di contributi e il divieto di trattenimento da 65 a 67 anni vengono meno, venendo a mancare uno strumentario utile per ristrutturare il settore pubblico, che come più volte denunciato soffre di duplicazioni, ridondanze, eccedenze nascoste di personale e falsa occupazione. Si pensi inoltre che in presenza di eccedenze, non più riassorbibili, scatta naturalmente il divieto di assunzione a qualsiasi titolo e ciò comporta il divieto di assunzione (almeno per i prossimi tre anni), aumentando la già elevata età media dei dipendenti pubblici: un freno quindi nei confronti della razionalizzazione e dell'innovazione. Tutte le programmazioni dei fabbisogni fondate sulla precedente programmazione delle uscite, d'ora in poi dovranno tenere conto che si potrà rimanere fino a 70 anni e che il requisito minimo sarà di 66 anni per la vecchiaia e di 42 anni di contributi per la vecchiaia anticipata.

Tutti dovrebbero essere d'accordo che dobbiamo sopprimere livelli di governo, eliminare le duplicazioni di competenze, ridurre drasticamente le partecipate, informatizzare e semplificare i procedimenti e quindi conseguentemente ridurre il personale assunto in abbondanza nelle amministrazioni, nei consorzi e controllate varie. Lo stesso Prof. Giarda in un'interessante analisi sulla spesa pubblica italiana ha fatto emergere come ci sia un problema di "utilizzo di fattori produttivi in misura eccedente la quantità necessaria" e di modelli organizzativi volti "ad utilizzare, tra le diverse tecniche di produzione disponibili, quelle che si caratterizzano per la più alta intensità di lavoro'' ([1]). Ma a quanto pare questo occorrerebbe ricordarlo a chi ha il coordinamento sulla finanza pubblica. Il mancato coordinamento da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato tra norme di pensioni e norme sulla razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni mostra quanto siamo

([1]) È quanto scrive Piero Giarda, professore dell'Università Cattolica di Milano, nel rapporto finale del gruppo di lavoro sulla riforma fiscale dedicato all'analisi della spesa pubblica. Egli infatti individua 10 i tipi di sprechi nella spesa pubblica, indicata come "uno dei sintomi o delle cause della malattia italiana che va sotto il nome di elevato rapporto tra debito pubblico e reddito nazionale".

distanti dalla spending review e da una logica di piani industriali. Attualmente solo le amministrazioni centrali hanno circa 2.000 eccedenze di personale ([2]). Con il taglio del 10% della spesa relativa alle dotazioni organiche da effettuare entro il 31 marzo avremo almeno altri 15.000 esuberi da collocare per 2 anni all'80% della retribuzione, data l'impossibilità di collocarli presso altri livelli di governo a causa del patto di stabilità interno e della sofferenza dei bilanci di regioni ed enti locali. A tutto questo si aggiunga l'effetto delle dismissioni degli enti e delle società partecipate, con eccedenze di personale soprattutto al centro sud. La riforma delle pensioni e l'abrogazione degli strumenti di flessibilità di uscita rallenteranno fortemente i processi di riorganizzazione che faticosamente ma necessariamente stavano avviandosi nel settore pubblico. Come è noto infatti il maggiore ostacolo ai processi di razionalizzazione è costituito dalla presenza del personale, che, concentrandosi in alcuni settori, profili e regioni, risulta, a causa della inamovibilità e rigidità, numerosamente eccedente rispetto agli attuali fabbisogni delle pubbliche amministrazioni. Non a caso in questi anni la rigidità della spesa corrente ha portato a comprimere in maniera significativa la spesa per investimenti. Il rischio reale è che processi come l'accorpamento degli enti previdenziali, la soppressione di agenzie ed enti strumentali, l'obbligo di realizzare gestioni associate, la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico o l'obbligo di ridurre la spesa per il personale vengano vanificati dalle norme sulle pensioni. L'errore nasce inoltre dal continuare ad applicare alle pubbliche amministrazioni gli schemi della contabilità finanziaria, analizzando gli input come il personale, solo in termini di spesa e non di costo. Un'analisi supportata dal controllo di gestione mostrerebbe come un'unità di personale genera un costo di postazione di lavoro pari a circa il 30% della retribuzione (affitto locale, arredo, pulizie, utenze), che spesso si rivela anche più

([2]) Il comma 3, dell'art. 1 del DL 138/2011, che prevede una riduzione delle dotazioni organiche del 10 per cento, si applica ai ministeri (174.135 dip.), agli enti pubblici non economici (52.950 dip.) e alle agenzie fiscali (53.674 dip.). In base ai posti vacanti in organico rimasti, che verrebbero per primi tagliati dalle amministrazioni, possiamo dire che il taglio del 10% della spesa equivalente al numero dei posti di organico inciderebbe per circa il 7% su posti coperti, generando un'eccedenza di 18.500 unità circa. La stima è stata effettuata sui dati del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato al 31 dicembre 2010.

@ 2012 ADAPT University Press

elevato a causa di un rapporto metri quadri/dipendente in molte amministrazioni più elevato rispetto a parametri di virtuosità[3].
Viene da pensare che chi conosce di pensioni non sappia cosa accada nelle pubbliche amministrazioni italiane e viceversa, ma soprattutto non sappia che vi sono oltre 300.000 eccedenze nelle amministrazioni pubbliche (elaborazione dati Ministero economia e finanze - Rgs) e circa 150.000 nelle società partecipate (dati Unioncamere). Abbastanza per pensare a norme speciali di fuoriuscita e non di trattenimento. Il risparmio complessivo generato dalla fuoriuscita dell'attuale personale, anche per i processi di dismissione correlati, sarebbero come è noto sensibilmente maggiori dei costi previdenziali. Ci si augura soltanto che attraverso una proroga non vengano rinviati sine die gli auspicati processi di razionalizzazione del settore pubblico.

([3]) Si veda il decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 14 marzo 2001, n° 292, ancorché sospeso dal decreto ministeriale successivo del 18 luglio 2001, contenente "criteri e modalità per la riduzione degli spazi adibiti ad uffici pubblici" che prevedeva dai 9 mq per impiegato ai 25 mq per dirigente.

Relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012: prime osservazioni

di Roberta Bruno

All'indomani della sottoscrizione dell'Intesa del 3 maggio 2012 volta a ridefinire l'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, nonché dell'intensa stagione di produzione legislativa caratterizzata da stringenti misure di contenimento della spesa del personale, la Corte dei Conti ha pubblicato la relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012.
La stesura di tale relazione è prevista dall'art. 60, comma 4, del d.lgs. 165/2001, quale esplicazione del ruolo affidato dall'art. 100 Cost. alla Corte dei Conti di organo al servizio dello Stato-comunità e, soprattutto, ente garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica e dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.
È indubbio, soprattutto alla luce della necessità di procedere al riequilibrio dei conti pubblici, che la relazione in commento rappresenti un rilevante referto sugli andamenti della finanza pubblica, nell'ambito della quale la spesa per i redditi da lavoro dipendente rappresenta una variabile critica in quanto caratterizzata, negli ultimi decenni, da un andamento disordinato e fuori controllo.
Invero, il contesto sistematico in cui interviene l'attività refertuale in commento è incisivamente caratterizzato dal blocco della contrattazione

* Scuola internazionale di Dottorato in formazione della persona e diritto del mercato del lavoro, ADAPT, Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

collettiva nazionale di tutti i comparti del settore pubblico per il triennio 2010-2012, dalla cristallizzazione fino al 2014 del trattamento economico ordinariamente spettante, dalla riduzione percentuale dei redditi più elevati, dall'inasprimento dei vincoli alle facoltà assunzionali. Più specificamente, gli interventi volti al contenimento della spesa derivante dal lavoro pubblico introdotti con il d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, e culminati con il d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010, sono stati da ultimo ulteriormente rafforzati dalle due manovre estive del 2011 (d.l. n. 98/2011 e d.l. n. 138/2011), dalla legge di stabilità per il 2012 (l. n. 183/2011) e dal c.d. decreto "salva Italia" (d.l. n. 201/2011 convertito nella l. n. 214/2011).

La Corte, quindi, sulla base di dati analitici, attendibili ed attuali e, soprattutto, mediante l'analisi dell'andamento delle singole voci di spesa e l'evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica dei trattamenti retributivi degli ultimi anni, fornisce una rappresentazione contabile dei fenomeni finanziari utile per l'elaborazione delle future programmazioni della spesa.

La struttura della relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012 è rappresentata da sette capitoli:

• il primo in materia di misure di contenimento della spesa e di assetto delle relazioni sindacali;

• il secondo si occupa della spesa per redditi da lavoro dipendente negli anni 2011-2014 secondo una impostazione comparativa tra Italia ed Europa;

• il terzo contiene considerazioni generali sulla consistenza, composizione e costo del personale pubblico anche in prospettiva futura;

• il quarto si sofferma sulla consistenza, composizione e costo del personale contrattualizzato mediante un'analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti (Ministeri, Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, Enti pubblici non economici, Università, Istituzioni ed Enti di ricerca, Regioni ed autonomie locali, Regioni a statuto speciale e Province autonome, Servizio sanitario nazionale);

• il quinto rileva i dati relativi alla consistenza, composizione e costo del personale in regime di diritto pubblico (Magistratura e Avvocatura dello Stato, Università statali, Corpi di Polizia, Forze armate, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, carriera prefettizia, diplomatica e penitenziaria);

• il sesto si occupa delle problematiche concernenti la stabilizzazione del personale precario;
• il settimo si sofferma sulle criticità e sull'andamento della contrattazione integrativa in relazione anche al difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150/2009.

Invero, con specifico riferimento alla prima parte della relazione, va evidenziato che in un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività dell'Italia e da preoccupanti livelli di produttività del settore pubblico, le misure adottate dall'Italia per il contenimento del costo del lavoro pubblico sono per molti aspetti analoghe a quelle avviate dai Paesi dell'Unione europea esposti agli effetti della crisi economica globale. Dalle osservazioni formulate al riguardo dalla Corte dei Conti si evince che in Italia sia l'andamento della spesa per redditi da lavoro pubblico, sia il rapporto tra spesa per redditi e spesa corrente nelle PA, risultano in linea con i principali Paesi dell'Unione europea.

Nella seconda parte della relazione, invece, la Corte, sulla base dei dati contenuti nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, quale fonte privilegiata da cui attingere le informazioni a supporto della propria attività refertuale, approfondisce in modo analitico l'andamento di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro, cioè la consistenza, la distribuzione e la classificazione dei dipendenti nei vari livelli economici, gli effetti della sottoscrizione dei contratti collettivi e la dinamica delle singole componenti retributive con specifica attenzione ai trattamenti economici accessori.

Più precisamente, la Corte ha rilevato per l'anno 2010 la diminuzione del numero dei dipendenti in servizio presso tutti i comparti delle PA, soprattutto quelli statali, con la conseguente riduzione del costo del personale quale segnale di efficacia delle politiche di contenimento della spesa avviate a partire dal 2008. Dal documento in commento emerge anche la netta flessione degli organici del personale in regime di diritto pubblico che rappresentano il 18% del totale complessivo dei dipendenti pubblici. Invero, la magistratura contabile, nella nota di sintesi della relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, evidenzia le criticità relative a tale versante, sottolineando che i reiterati tagli agli organici obbligano le PA ad una continua attività di revisione degli assetti organizzativi che ostacola il consolidamento delle competenze e della professionalità del personale, con inevitabili conseguenze negative sull'efficienza dei servizi erogati.

@ 2012 ADAPT University Press

L'esame dei dati condotto dalla Corte conferma, quindi, l'efficacia delle misure adottate con il d.l. n. 112/2008, il d.l. n. 78 /2010 e le due manovre estive del 2011 anche sotto il profilo del controllo della spesa di personale in relazione agli incrementi retributivi: dopo il biennio 2009-2010 caratterizzato da una modesta crescita delle retribuzioni, i dati ISTAT relativi all'anno 2011 evidenziano, infatti, una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente pari all'1,2% rispetto all'anno precedente, valore doppio rispetto a quello stimato dal Governo.
Nel documento in analisi si è anche rilevato che nel periodo 2005-2011 il divario tra le retribuzioni contrattuali del settore pubblico e quelle del settore privato ha subito un drastico ridimensionamento destinato ad accentuarsi ulteriormente per effetto del blocco della contrattazione collettiva fino al 2014. Tali dati risultano ancor più significativi laddove si considera che, negli scorsi anni, nella relazione sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti e nel rapporto sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti dell'Aran è stato invece evidenziato un notevole slittamento retributivo per cui la retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti risultavano superiori all'andamento del settore privato e superiori rispetto all'inflazione reale registrata a consultivo.
In tema di dinamica salariale nella relazione per l'anno 2012 viene altresì prevista una ripresa della spesa per redditi da lavoro dipendente a partire dal 2015 per effetto della ripresa dell'attività negoziale collettiva.
Contrariamente ai dati rilevati per il personale dipendente, sono stati registrati andamenti non omogenei della spesa per la retribuzione accessoria dei dirigenti: infatti, a fronte della rilevazione di una notevole riduzione di tale voce di spesa per alcuni comparti, si è segnalato un aumento rilevante del predetto dato relativamente ai comparti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri.
Peraltro, nella citata sintesi della relazione sul costo del lavoro pubblico, i magistrati contabili si spingono sino a segnalare - mediante uno specifico approfondimento relativo al costo delle prerogative sindacali per l'anno 2010 - che la fruizione dei diversi istituti (aspettative retribuite, permessi, distacchi) può essere stimata come equivalente all'assenza dal servizio per un intero anno lavorativo di un dipendente ogni 550 in servizio.
Di notevole rilievo, anche per le inevitabili sfumature politiche, sono inoltre le osservazioni formulate dalla Corte dei Conti relativamente al rinvio - conseguente al blocco della contrattazione collettiva nazionale - dell'applicazione delle norme più incisive in materia di valutazione del

merito individuale contenute nel d.lgs. n. 150/2009. Al riguardo, viene anche stigmatizzato il mancato avvio del nuovo modello di relazioni sindacali delineato nell'Intesa del 30 aprile 2009, considerato dai giudici contabili incisivamente orientato ad una effettiva correlazione tra erogazione dei trattamenti economici accessori e una maggiore efficienza e produttività delle PA.

L'ultima parte della relazione è invece dedicata all'andamento della contrattazione integrativa che, essendosi svolta in un contesto caratterizzato da una riduzione delle risorse disponibili e dalla introduzione di controlli più rigorosi, ha portato ad una generale flessione nel 2010 dell'ammontare dei compensi destinati ad incentivare la produttività.

Invero, l'attuale sistema delle relazioni sindacali sembra destinato ad essere incisivamente rivisto per effetto del Protocollo d'intesa sottoscritto il 3 maggio 2012 fra Governo, Regioni, Province, Comuni e organizzazioni sindacali volto a definire un nuovo modello sindacale nel settore pubblico, nonché i rapporti tra legge e contrattazione collettiva. Con particolare riferimento alla parte della predetta Intesa relativa alla semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità, la magistratura contabile esprime la propria perplessità in merito ad un eventuale percorso di complessiva revisione del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dal d.lgs. n. 141/2011, paventando in particolare il rischio di una possibile permanenza delle criticità connesse alla distribuzione indifferenziata e non selettiva delle risorse che ha caratterizzato sino ad oggi la contrattazione collettiva. Dunque, il quadro delineato dalla Corte in riferimento alla contrattazione integrativa, prendendo avvio da una generale ricostruzione delle criticità dell'attuale sistema normativo, mira a fornire utili elementi di riflessione per l'avvio di una riforma strutturale delle componenti accessorie della retribuzione.

Invero, la portata e gli effetti del referto in commento potranno incidere significativamente sul futuro delle PA italiane se ne scaturirà un confronto costruttivo con tutte le istituzioni, centrali e locali, animato dal superamento delle asprezze del dibattito politico e, soprattutto, da un forte senso di responsabilità, nel superiore interesse dei cittadini e in vista dell'ormai indifferibile processo di modernizzazione dell'apparato amministrativo italiano.

D'altronde, anche solo scorrendo l'indice della relazione in commento si evince che l'evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica

@ 2012 ADAPT University Press

del costo del lavoro pubblico, lungi dal costituire una superficiale elencazione dei risultati raggiunti, si spinge a dar conto delle esigenze di perfezionamento degli sforzi sino ad oggi compiuti e delle resistenze da superare per restituire alla PA il ruolo di robusto propulsore del superamento di una crisi non soltanto economica, ma anche sociale, culturale e storica. Al fine di portare a compimento il complesso progetto di rilancio della PA, dunque, le osservazioni formulate dalla Corte dei Conti sui costi del lavoro pubblico possono costituire una fondamentale occasione per la ricerca delle strategie e degli strumenti più idonei a supportare il cammino intrapreso verso la ripresa e la crescita di un Paese, quale l'Italia che, sebbene attanagliato in una delle congiunture più difficili ed impegnative della sua storia, può tornare ad essere un "grande" Paese.

Concorsi amari: la scuola è tutta un quiz

di Giuseppe Bertagna

Una risata seppellirà tutte queste procedure concorsuali di finta efficienza tecnico-scientifica, con tanto di «postazioni informatiche» per le prove definite con snobismo anglofilo «computer based», destinate ad un target potenziale di concorrenti costituito da 180 mila iscritti alle graduatorie permanenti, 300 mila non abilitati in terza fascia e qualche decina di migliaia di diplomati prima del fatidico anno 2001. Una risata seppellirà queste procedure tipiche di uno smodato costruttivismo ideologico, ma che una retorica ben orchestrata e ingannevole, degna di altri tempi, ha addirittura spacciato per «svolte epocali», «primato della selezione per merito», «attenzione ai giovani». In realtà, sono soltanto il tradizionale e meno commendevole frutto dell'infrangibile alleanza conservatrice stipulata da cinquant'anni a questa parte tra una burocrazia statale centralistica tanto più invasiva quanto sempre più incompetente e una burocrazia sindacale che ne ha copiato, quasi a ulteriore prova dell'esistenza dei neuroni specchio, le tristi caratteristiche. Una risata seppellirà queste procedure perché è impossibile che, tra le norme esplicite e implicite che le governano, non si nascondano imprevisti che beffino anche le più panoptiche attenzioni amministrative. E poi anche perché è impossibile che tra le centinaia di migliaia di persone e di situazioni, dalle Alpi al Lilibeo, che devono esecutivamente applicarle allo stesso modo in ambienti tra loro molto diversi non affiorino smagliature censurabili e palesi difformità di trattamento. Non sono

* Professore ordinario di Pedagogia generale, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

bastate evidentemente al ministero le incredibili brutte figure (ma si tratta di eufemismo!) rimediate sulla prova preselettiva del concorso a dirigenti scolastici (della Sicilia prima e della Lombardia poi), sulle prove preselettive per il Tfa e su quelle di ammissione alle facoltà mediche per persuaderlo a riflettere in modo meno propagandistico e opportunistico sul valore e sul significato della "quizzomania" centralistica deflagrata come un virus molto aggressivo tra Frascati (Invalsi) e viale Trastevere. No, al contrario, una singolare coazione a ripetere compulsivamente percorsi che mass media disattenti o, peggio, complici non avrebbero mai perdonato a nessun'altro. Del resto, perché non perseverare nell'ostinazione ammantata perfino di profetismo escatologico se nessuno dei responsabili delle brutte figure collezionate è mai stato chiamato a pagare alcunché? Anzi ha ricevuto premi incentivanti e avanzamenti di carriera? E pensare che centinaia di migliaia di persone, illuse dalla lotteria di un posto, sull'onda di uno Stato purtroppo abituato a fare il biscazziere per conto proprio e perfino di altri, in piena crisi economica, hanno speso parecchie migliaia di euro in corsi, corsetti in presenza e a distanza, libri, e-book più o meno speculativi, tutti alle prese con quesiti che non hanno nemmeno la dignità di quelli della patente. Purtroppo, però, come ci ha insegnato una certa biografia di Democrito, oppure il Pulci e Rabelais, di riso si può anche dolorosamente lacrimare e infine morire. E questo non sarebbe certo bene per nessuno. Non resta che augurarsi, perciò, che questa ineffabile procedura concorsuale salutata come l'avvio di una nuova era giunga alla sua conclusione senza che nessun giudice amministrativo abbia nulla da ridire e senza che tutti i candidati abbiano nulla da rimproverare a chi l'ha decisa e condotta. Ma sarebbe proprio a questo punto, purtroppo, che nascerebbero i problemi più seri. Il primo è rappresentato dal messaggio complessivo che l'operazione, andata a buon fine, finirebbe per comportare. È dal 1974 che la pedagogia si sbraccia per collegare la formazione iniziale, la selezione e il reclutamento di docenti seri e preparati grazie ad una sinergia tra università e scuole.

È dallo stesso anno che le scienze dell'educazione ribadiscono che non si può ridurre la professionalità del docente né alla pur necessaria padronanza delle conoscenze disciplinari né, ancor meno, alla bravura con cui svolgere un tema o, peggio, rispondere in 50 minuti a 50 quiz con quattro opzioni di risposta ciascuno (18 di logica, 18 di comprensione del testo, 7 di competenze digitali e 7 di lingua straniera)

scelti, nel caso specifico del bando, a rotazione in modo automatico da 3.500 domande, che saranno rese note tre settimane prima. La professionalità docente deve misurarsi, da un lato, sulla combinazione di conoscenze disciplinari e competenze pedagogico-didattiche e relazionali per affrontare "casi" e, dall'altro lato, sulla reale dimostrazione di insegnare bene, agendo in situazione, in una classe, in una scuola, in un territorio, dimostrando di saperci rifletterci sopra con adeguati strumenti critici intersoggettivamente controllabili. Che poi, tradotto, significa: abilitazione all'insegnamento ottenuta in specifici percorsi di laurea che coinvolgono insieme le università e le scuole; selezione e reclutamento degli abilitati condotta poi attraverso procedure di scuola o di reti di scuole territoriali, coinvolgendo anche competenze universitarie. Come si era cominciato a fare, del resto, dal 1999 al 2006, prima con le Sis, quindi con le proposte di lauree magistrali per insegnamento. E come, in fondo, si è ribadito di voler continuare a fare, nonostante tutti i limiti della nuova normativa, con i recenti Tfa. D'un tratto, invece, è come se tutto questo percorso e queste consapevolezze così faticosamente maturate non siano mai esistite. Entrare di ruolo nell'immaginario collettivo mass mediale e addirittura professionale, infatti, è tornato a diventare questione di quiz casuali e di termini più o meno svolti corretti da commissioni stanche e mal pagate che operano con tutte le iniquità che le ricerche docimologiche degli ultimi cento anni hanno dimostrato insuperabili. In poche ore (massimo tre in totale) e con prove che valutano tutt'altro si decide insomma il futuro di una vita e la qualità di una professione al contrario complessa in profondità e longitudinalità. E si chiama tutto questo selezione per merito e premio all'eccellenza. Ma ammettiamo pure che i quiz, i quesiti a risposta aperta e le prove orali previste dall'attuale procedura concorsuale fossero il meglio oggi immaginabile per smuovere una cancrena costruita da decenni di politiche consociative del personale che gridano vendetta al cospetto del buon senso. Anche in questo caso, tuttavia, non si possono tacere alcune osservazioni. Le graduatorie degli abilitati sono, appunto, graduatorie. Dovrebbero ordinare una classifica dal migliore al peggiore abilitato all'insegnamento. Ora, se per valorizzare il merito di questi abilitati si deve organizzare il concorso bandito significa, in realtà, che le graduatorie sono inaffidabili: non restituiscono affatto il merito degli inseriti. Ma allora perché non cancellarle e ritenerle ancora valide per l'immissione in ruolo di chi non supera il concorso? Ma c'è di più. A

@ 2012 ADAPT University Press

questo concorso accedono non soltanto abilitati evidentemente ordinati in graduatorie giudicate improbabili e casuali dagli stessi che le hanno compilate, ma pure non abilitati che si sono laureati o diplomati fino al 2002. La procedura quindi è anche abilitante, per i vincitori. Ne consegue che gli attuali abilitati in graduatoria che risulteranno vincitori del concorso dovranno ammettere che potevano anche fare a meno di seguire percorsi formativi post laurea e post diploma molto complessi e impegnativi. E soprattutto dovranno riconoscere che la professionalità docente dipende solo dagli anni nei quali si è acquisito un titolo di studio, non dalle reali competenze professionali possedute e dimostrate. Per chi ha fatto della qualità e del merito la propria parola d'ordine la circostanza dovrebbe essere perlomeno imbarazzante. Infine, perché un concorso di questo tipo dovrebbe essere più affidabile di una procedura concorsuale articolata svolta a livello di scuole e di reti di scuole, su posti reali e non astratti? Solo perché è centralista e ha del decentramento una concezione emanazionista di tipo plotiniano? Ma non è proprio questo il problema del nostro sistema di istruzione? Insomma, c'erano tutti gli spazi per procedere a modifiche legislative che avrebbero potuto dare una svolta autentica al tema della selezione e della qualità del reclutamento dei docenti nel nostro Paese. Bastava prendere sul serio, ad inizio legislatura, la proposta di legge "Aprea", ben presto disartigliata dalla composita combriccola del "mantenere le cose come stanno". O almeno non dare in escandescenze per la meritoria, ancorché per forza di cose parziale, iniziativa legislativa della Regione Lombardia in tema di reclutamento dei docenti a tempo determinato. No, invece anche qui, ricorsi alla Consulta e ostacoli di ogni genere da parte dell'apparato centralistico ministerial-sindacale e di un progressismo tanto parolaio e tenorile quanto sterile e polverosamente retro oculato. La politica non l'ha voluto fare. Adesso un ministro "tecnico", recuperando leggi di 13 anni fa, ha preferito spacciare il vecchio iniquo per un nuovo equo. Si abbia almeno il pudore di non esserne orgogliosi. Kyrie eleison.

Il maxi-concorso della scuola tra dubbia meritocrazia e precariato

di Pasquale Andreozzi

La pubblicazione del bando di concorso per l'assunzione di circa 11.500 è indubbiamente un fatto positivo. Finalmente si torna ad assumere insegnanti selezionati attraverso un concorso pubblico che, è noto, dovrebbe essere la norma per la selezione degli impieghi presso le pubbliche amministrazioni (art. 97, Cost.), ma, di fatto, soprattutto nel sistema di istruzione, si è presentata sempre come un evento eccezionale. Il bando appena pubblicato è positivo anche sotto il profilo delle modalità delle procedure di selezione: modalità di iscrizione online, svolgimento della prova "pre-selettiva" (salvo verificare il contenuto delle domande poste ai candidati, a mente le imbarazzanti vicende dei quiz "pre-selettivi"per il concorso per dirigenti scolastici e quelle, più recenti, per l'ammissione ai tirocini formativi attivi abilitanti all'insegnamento nelle scuole secondarie, TFA); svolgimento delle prove scritte volte ad accertare le competenze professionali dei candidati attraverso una serie di quesiti a risposta aperta, che dovrebbero permettere alle prove concorsuali di allontanarsi dal modello ottocentesco del tema onnicomprensivo e consentire una valutazione più oggettiva da parte delle commissioni esaminatrici, tanto più forte se i quesiti fossero elaborati, almeno in parte, in sede nazionale. Allo stesso modo, le prove orali sembrano ispirate da un maggiore rigore metodologico e orientate

* Dottore di ricerca in Relazioni di lavoro Alumni ADAPT.

@ 2012 ADAPT University Press

ad accertare le competenze didattiche e metodologiche dei candidati. Nondimeno, vanno rilevati gli aspetti critici, o negativi, del bando. Rispetto alle attese di accesso dei giovani che l'annuncio del concorso aveva suscitato (che lo stesso Ministero aveva favorito) le cose stanno molto diversamente. Il concorso, infatti, non è aperto a tutti ma solo a coloro che sono già abilitati o a quanti si sono laureati entro il 2003 (corsi quinquennali) e ai diplomati che hanno iniziato il corso nel 1996/97. In questo modo i candidati della fascia di età dai 25 ai 30 e fino a 35 anni continueranno ad essere lo zero virgola del corpo docente, rappresentati dai laureati in scienze della formazione primaria che continua ad essere titolo abilitante all'insegnamento. Da questo punto di vista, la situazione è tanto più grave se si pensa che (legge n. 133/2008) ha cancellato le scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario (SSIS), preposte a conferire l'abilitazione all'insegnamento, mentre un'altra disposizione legislativa successiva (l. n. 169/2008), ha ripristinato il valore abilitante per la laurea in scienze della formazione primaria (scuole dell'infanzia e primarie), in questo modo aprendo un'inspiegabile sperequazione tra giovani aspiranti, visto che tra gli esclusi vi sono, naturalmente, anche gli ammessi ai TFA, nonché tutto il personale scolastico titolare di un contratto a tempo indeterminato. Non si comprende poi per quale ragione l'abilitazione all'insegnamento sia conferita solo agli effettivi vincitori di concorso e non, come sembrerebbe giusto, a tutti coloro che supereranno le prove concorsuali. Vi è poi una questione di equità riguardo alla destinazione dei posti messi a concorso. Le Regioni che hanno provveduto a riorganizzare la rete scolastica, spesso tagliando cattedre, aumentando gli alunni per classe e comprimendo i servizi scolastici in osservanza delle disposizioni normative, sono oggettivamente penalizzate nella ripartizione dei posti. Non si comprende peraltro su quali basi demografiche e di fabbisogno il Ministero abbia operato la ripartizione geografica, se si considera che le stesse fonti ministeriali evidenziano, da oltre dieci anni, un vero e proprio "smottamento" demografico nella scuola del sud Italia e una coeva crescita degli alunni nelle regioni del nord. Inoltre, sia le fonti ministeriali, sia fonti indipendenti (TuttoscuolA) attribuiscono alle scuole del nord tassi di precarietà che vanno dal 14% a circa il 20%. Moltissime di queste cattedre, conferite a docenti a tempo determinato, risultano vacanti e prive di titolari e non si comprende perché non possano essere coperte stabilmente anche attraverso i posti messi a concorso. Il concorso

fa emergere, in ogni caso, l'eterno problema del precariato scolastico. I docenti precari che protestano contro l'indizione del concorso come fosse una disposizione illegittima, sbagliano, ma, paradossalmente, hanno tante buone ragioni personali e, soprattutto, conoscono la storia pregressa del reclutamento scolastico, che dal dopoguerra (ma la stessa considerazione potrebbe essere fatta per la condizione docente post-unitaria), ha visto prevalere la pratica delle stabilizzazioni di massa sul concorso quale modalità selettiva principe per l'ingresso nel mondo scolastico e, in generale, nella pubblica amministrazione. I conflitti tra i principi che ispirano le normative di un concorso e le esigenze di sistemazione di un numero più o meno esteso di docenti entrati nei ranghi scolastici attraverso i canali più disparati sono, infatti, il vero imprinting della storia del sistema scolastico del Paese. O meglio, la storia del sistema scolastico italiano ha sempre fatto registrare un intreccio tra la debolezza della formazione iniziale degli insegnanti, inefficienti sistemi di assunzione e l'endemica presenza di un vasto numero di docenti precari. Un intreccio perverso descritto dai commentatori di ogni epoca a tinte fosche per i riflessi negativi sulla qualità del sistema scolastico, rispetto alla quale, però, hanno prevalso le ragioni sociali, di stabilità occupazionale che hanno finito per surclassare la selezione per merito. Nel corso del dopoguerra, anche quando le dinamiche demografiche avevano andamenti scintillanti, sono state gettate al vento numerose possibilità di sanare una situazione normativa caotica e avviare un sistema serio di programmazione degli ingressi, avviare un sistema di formazione universitario che puntasse a fare dell'insegnamento il centro della ricerca culturale e scientifica e dare all'insegnamento una prospettiva professionale effettiva. Negli ultimi quindici anni, dopo oltre un trentennio di stabilizzazioni *ope legis*, sono stati varati e successivamente cancellati due progetti di riforma (Belinguer e Moratti) che, fermo ogni legittimo giudizio politico, prevedevano come elemento centrale la riforma dell'insegnamento: dalla formazione universitaria all'assunzione e promettevano la fine del precariato la regolarità nella programmazione dei fabbisogni occupazionali. Il Libro bianco dei Ministri Fioroni e Padoa-Schioppa, d'altra parte, poneva l'accento proprio sulla riqualificazione dell'insegnamento, rilevando nel corso di una lunga analisi fattuale, ancora attualissima, come il precariato tra i docenti rappresenti la più grave minaccia per la professione docente e, conseguentemente, per la qualità dell'insegnamento. Anche di questi

@ 2012 ADAPT University Press

tentativi di riforma è rimasta solo una scia di ulteriori ingressi, in parte, senza concorso (ultima importante sanatoria la si deve alla l. n. 143/2004). Un elemento deve far riflettere: negli ultimi quattro anni anche di fronte a consistenti tagli al personale scolastico operato con la l. n. 133/2008 (circa 90 mila docenti cui va aggiunto il personale ATA), il numero dei docenti precari iscritti alla graduatorie ad esaurimento non è sostanzialmente diminuito attestandosi stabilmente intorno alle 150 mila unità (ma se si considerano tutti gli aspiranti docenti i numeri perlomeno raddoppiano). Secondo le ultime proiezioni del Ministero (MIUR, Osservatorio sulle graduatorie 2009), i tempi di smaltimento delle liste di attesa possono essere (in relazione al territorio, al grado e alle discipline) di 6, 9, 12, 16 o più anni. Tale analisi conteneva un piccolo barlume di speranza derivante dalla possibilità di migliorare i tempi di assorbimento in rapporto all'età di pensionamento, ma questo aspetto, dopo la riforma delle pensioni del 2011, è da ritenersi tramontato. Ora la prospettiva di fronte ai docenti precari è effettivamente drammatica. Se il Ministero mantenesse fede alla promessa di indire con regolarità i concorsi, i tempi di assorbimento previsti nel 2009 andrebbero almeno raddoppiati stante l'attuale normativa che destina i posti disponibili per il 50% al concorso e per l'altro 50% alle graduatorie.

Il conflitto, tra i docenti a tempo determinato iscritti alle graduatorie e potenziali nuovi e più giovani aspiranti è, dunque, un fatto reale da non sottovalutare né per gli aspetti didattici, né sul piano personale. La soluzione però non può essere il blocco dei concorsi fino a che non saranno assorbiti tutti i precari. Questo per la scuola significherebbe un altro decennio (almeno) di immobilismo. Non esiste, però, una soluzione al problema. Ma un insieme di iniziative che, in ogni caso, richiedono tempo e non sono indolori. Posto che la riforma universitaria sia in grado di fornire un contributo notevole alla selezione di aspiranti che hanno l'attitudine ad insegnare (la questione cruciale dell'insegnare ad insegnare si pone in tutto il mondo), per quanto riguarda i precari attualmente in graduatorie occorre porsi una domanda; quanto dura una graduatoria? In Italia, e solo nella scuola, per sempre. Questo contraddice ogni idea di sviluppo professionale, soprattutto quando il docente è costretto a cambiare scuola ogni anno o ad accettare meno ore di una cattedra normale, a volte, su più scuole. È vero che una parte dei docenti precari potrebbe essere assorbita nei posti in cui insegnano da anni e che risultano privi di titolari, ma si tratta di una parte marginale. Tantissimi

docenti invece affollano graduatorie in territori e in discipline in cui è, in pratica, impossibile attendersi una nomina e tanto meno entrare in ruolo. A questi docenti va proposta una seria formazione su cattedre affini o nel sistema di istruzione e formazione professionale. Per talune discipline infine deve essere prevista l'istituzione di graduatorie nazionali con incentivi alla mobilità. Un contributo grande alla soluzione radicale del problema del precariato e della regolare assunzione attraverso concorsi, potrebbe venire dall'attuazione del processo di autonomia previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione (nei mesi scorsi è stata firmata un nuovo schema di intesa tra Stato e Regioni: sarà la volta buona?) e dall'attribuzione alle scuole di un organico funzionale almeno triennale. Infine, ma non ultimo, non si può pensare di sviluppare qualità nella scuola e rilanciare il prestigio professionale degli insegnanti solo attraverso i concorsi, è necessario, al contempo, avviare un meccanismo condiviso di valutazione delle scuole, dei dirigenti e dei docenti.

@ 2012 ADAPT University Press

Apprendistato nella PA: tempo scaduto?

di Umberto Buratti e Cristina Galbiati

Che fine ha fatto l'apprendistato nel pubblico impiego?
Il d.lgs. n. 167/2011 aveva introdotto nel corpus della nuova normativa relativa al contratto di apprendistato un comma dedicato espressamente alla pubblica amministrazione.
L'articolo 7, comma 8, aveva previsto infatti l'estensione, ai settori di attività pubblici, della disciplina propria del contratto di apprendistato professionalizzante e di alta formazione e di ricerca.
Una simile apertura veniva però subordinata, stante la peculiarità del "mercato" del lavoro pubblico, ad un apposito d.p.c.m. da adottarsi - previa proposta dei Ministeri competenti, ossia quello della Pubblica Amministrazione, del Lavoro e dell'Economia - sentite le parti sociali e la Conferenza unificata Stato-Regioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 167.
Dunque, il 25 ottobre 2012.
Pur avendo a disposizione un periodo di tempo doppio rispetto a quanto veniva richiesto al settore privato per l'adeguamento della previgente disciplina (24 aprile 2012), gli organi competenti non hanno provveduto, allo stato attuale, ad adempiere a quanto richiesto dalla normativa.
Eppure, un primo timido passo in questa direzione sembrava essere stato compiuto durante l'incontro del 29 marzo scorso tra il Ministro Patroni Griffi e le Organizzazioni Sindacali di categoria, il cui obiettivo era stato

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

quello di immaginare riflessi e conseguenze della riforma del mercato del lavoro privato sulla normativa in uso nel settore pubblico. Nel progetto di revisione delle tipologie contrattuali si prendeva direttamente in considerazione l'ipotesi secondo cui l'apprendistato sarebbe potuto diventare "anche nel settore pubblico, un canale di accesso dei giovani nel mondo del lavoro" con potenziale sostituzione dei vecchi CFL.
Tuttavia l'apertura verso l'utilizzo del contratto di apprendistato è durata poco più di un mese.
Nell'Intesa dell'11 maggio tra Governo, Regioni, Province, Comuni e sindacati, infatti, il termine "apprendistato" è scomparso del tutto. Il richiamare, da parte dell'accordo, la centralità del contratto subordinato a tempo indeterminato, quale forma ordinaria utilizzata per far fronte ai fabbisogni professionali delle pubbliche amministrazioni (art. 36 d.lgs. n. 165/2001), ha avuto una duplice conseguenza. Da un lato è venuta meno la parola "apprendistato" non senza qualche contraddizione data la natura a tempo indeterminato dello stesso (art. 1 d.lgs. n. 167/2011). Dall'altro, la volontà di contrastare l'uso improprio e strumentale di alcune tipologie contrattuali flessibili ha aperto alla possibilità di "attivare tavoli di confronto al fine di valutare appositi interventi per il personale precario in servizio presso le Pubbliche Amministrazioni, fermo restando la possibilità per le stesse di avvalersi, nel quadro della normativa vigente, di norme e accordi per la proroga o rinnovo dei contratti esistenti nell'ambito delle risorse disponibili". Clausola questa che sembra sottendere a future manovre di stabilizzazione.
L'Intesa dell'11 maggio sembra però aver avuto la stessa sorte del documento precedente.
Quella che doveva essere la piattaforma per l'adeguamento della normativa relativa al lavoro alle dipendenze della Pa alle novità introdotte dalla L. n. 92/2012 è stata, di fatto, superata in corsa dall'adozione del d.l. n. 95/2012, ovvero la spending review, il quale è andato a sommarsi alle precedenti manovre finanziarie di contenimento e di razionalizzazione dei costi nel settore pubblico. Per quanto concerne nello specifico la gestione del personale, oltre alla riduzione delle piante organiche – pari al 20% per i dirigenti e al 10% per i restanti funzionari – nessun significativo intervento normativo sulle discipline contrattuali viene da questo previsto.

@ 2012 ADAPT University Press

La stessa legge di stabilità in discussione in questi giorni sembra muoversi, ancora una volta, nella sola direzione di abbattimento dei costi, senza alcuna più ampia riflessione sul lavoro pubblico.
Che ne sarà, dunque, dell'apprendistato nella P.A.?
Ad oggi sembra impossibile dare una risposta certa. Non solo i tempi previsti dal d.lgs. n. 167/2011 sono ormai scaduti, ma soprattutto le parti in causa – Governo e sindacati – non sembrano aver mai voluto prendere sul serio l'argomento, preferendo percorsi già lungamente sperimentati.
Eppure non si può non vedere come l'introduzione dell'apprendistato avrebbe potuto costituire una realtà importante anche per il pubblico impiego. È dal Rapporto Giannini del 1979 in poi - per non richiamare considerazioni ancor più vecchie - che si sottolinea l'incapacità del concorso quale mezzo adeguato per selezionare il personale dell'amministrazione. Situazione che, nonostante tutto, sembra ripetersi nuovamente nel settore scolastico per il quale è stato emanato da poco un maxi-concorso a quiz per la copertura di oltre 11.000 posti.
Dal mancato adeguamento scaturisce un'ulteriore osservazione. Sarebbe stato interessante analizzare, infatti, come e se il ricorso all'apprendistato per riqualificare i lavoratori in mobilità previsto dall'articolo 7, comma 4, del d.lgs. n. 167/2011 avrebbe potuto trovare sperimentazione anche nel pubblico impiego che, dopo l'emanazione del d.l. n. 95/2012, conoscerà per la prima volta la necessità di gestire personale in esubero.
Nonostante i tempi del d.lgs. 167/2011 siano scaduti, la bontà del contratto di apprendistato non sembra esser venuta meno, neanche per il settore in esame. Questa consapevolezza potrebbe spingere tutte le parti in causa a riaprire le porte ad una possibilità che è stata chiusa (per ora?) con troppa disattenzione.

Il telelavoro: nuova modalità di lavoro flessibile, spending review e buon andamento della pubblica amministrazione

di Renzo Remotti

Il telelavoro è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico a pubblica amministrazione con l'art. 4, l .16 giugno 1998, n. 191 (cd. Legge Bassanini Ter). Grazie a tale legge delega venne approvato il d.p.r. 8 marzo 1999, regolamento di attuazione, mentre con l'accordo quadro del 23 marzo 200l e parti sociali hanno inquadrato il telelavoro nell'ambito del lavoro flessibile e ne hanno sottolineato il carattere volontario. L'art . 4 della legge delega appena citata indica i principi generali di questa modalità lavorativa.

"1. Allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche [...] possono avvalersi di forme di lavoro a distanza. A tal fine, possono installare, nell' ambito delle proprie disponibilita' di bilancio,apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici necessari e possono autorizzare i propri dipendenti ad effettuare, a parità di salario ,la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalita' per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa". Questo primo comma introduce un principio generale fondamentale, principio che dovrebbe costituire la base giuridica per

* Direttore dell'Archivio di Stato di Asti.

@ 2012 ADAPT University Press

stabilire la legittimità e l'opportunità di convertire parte dell'attività amministrativa in modalità di telelavoro. Il telelavoro, infatti, non costituisce un diritto del lavoratore, ma un interesse per l'amministrazione, inquadrabile nell'ambito interpretativo del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Stando alla norma l'amministrazione, prima di approvare un progetto di telelavoro, deve valutarne la convenienza sia in termini organizzativi sia di spesa. Sulla base di un'efficiente ed efficace politica di spending review significa dimostrare che il lavoro a distanza ha un onere inferiore rispetto al lavoro in loco. Solo una volta che è stato approvato un progetto, in caso che le richieste siano maggiori dei posti disponibili, l'art. 4 dell'Accordo quadro nazionale del 23 marzo 2000 stabilisce alcune categorie di dipendenti che hanno priorità nell'accedere ai progetti:
a) "situazioni di disabilità psico-fisiche tali da rendere disagevole il raggiungimento del luogo di lavoro;
b) esigenze di cura di figli minori di 8 anni; esigenze di cura nei confronti di familiari o conviventi, debitamente certificate;
c) maggiore tempo di percorrenza dall'abitazione del dipendente alla sede."

A parte la modalità a distanza o con prevalente uso di strumenti informatici, il telelavoro è un rapporto di lavoro completo, dal quale scaturiscono gli stessi diritti e obblighi riconosciuti agli altri lavoratori (privacy etc.) L'attuazione di questa modalità di lavoro flessibile è demandata alla contrattazione collettiva nazionale, ma, in realtà, il comma 5 autorizza immediatamente le amministrazioni pubbliche a porre in essere progetti sperimentali di telelavoro, sentite le organizzazioni sindacali. In realtà, sul piano strettamente giuridico, il telelavoro è stato regolamentato in tempi brevissimi. Il 13 gennaio 1999, l'ARAN emana il primo atto di indirizzo in materia e, a cascata, vengono conclusi contratti collettivi che prevedono forme di lavoro a distanza.
I primi sono il CCNL integrativo del 14 febbraio 2001 per il Comparto Enti pubblici non economici (art. 34), il CCNL integrativo del 21 marzo 2001 per il comparto Ministeri (art. 24), il CCNL del 9 agosto 2001 per il comparto Università (art. 20), il CCNL integrativo del 14 settembre 1999 comparto Regioni ed Enti locali (art. 1), e infine l'Accordo del 18 ottobre 2001 dedicato interamente al telelavoro nel comparto Scuola. A parte il comparto Università, tutti gli altri contratti conferiscono il carattere

sperimentale alla nuova modalità lavorativa, circostanza che indica una certa cautela da parte delle Organizzazioni sindacali nell'accogliere il telelavoro. Non vi e ' dubbio che il rapporto contrattuale realizzato al di fuori del tradizionale luogo di lavoro ponga molti interrogativi sul piano squisitamente giuridico, come peraltro e' altrettanto vero che non regolare una modalità lavorativa, che sta ormai massicciamente penetrando, anche nelle organizzazioni pubbliche grazie all'affermazione delle tecnologie informatiche sia altrettanto pernicioso. Per effetto della Direttiva 27 novembre 2003 ormai tutti i Ministeri e gli Enti pubblici sono dotati non solo di caselle di posta elettronica per ciascuna sede o centro organizzativo (Direzioni Generali etc.), ma anche di e-mail con dominio (ovvero la parte che segue il segno cd. di chiocciola) dell'amministrazione, ma individuali per ciascun dipendente. Si legge, infatti, in tale direttiva: "L'impiego della posta elettronica consente e facilita quel cambiamento culturale ed organizzativo della Pubblica Amministrazione che risponde alle attese del Paese ed alle sfide della competitività: bisogna accelerare questo processo di cambiamento e darne concreta percezione anche all'esterno, abbandonando inutili ed onerosi formalismi, considerati, anche, i consistenti risparmi di risorse che potranno derivare alla Pubblica Amministrazione dall'uso intensivo della posta elettronica. Bisogna concretamente operare affinché di tale cambiamento possano beneficiare, al più presto, anche i cittadini e le imprese in modo da consentire loro un accesso più veloce e più agevole alle Pubbliche Amministrazioni". In altre parole all'e-mail (sia semplice sia certificata) viene riconosciuto senz'altro la qualità di strumento di lavoro. Già l'art. 14 d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 aveva riconosciuto all'e-mail tali caratteristiche. La conferma che la Direttiva regoli il rapporto di lavoro pubblico è ulteriormente dimostrato da questo passo: "Appare, perciò, necessario che le Pubbliche Amministrazioni provvedano a dotare tutti i dipendenti di una casella di posta elettronica (anche quelli per i quali non sia prevista la dotazione di un personal computer) e ad attivare, inoltre, apposite caselle istituzionali affidate alla responsabilità delle strutture di competenza. Queste ultime dovranno procedere alla tempestiva lettura, almeno una volta al giorno, della corrispondenza ivi pervenuta, adottando gli opportuni metodi di conservazione della stessa in relazione alle varie tipologie di messaggi ed ai tempi di conservazione richiesti." Non solo ma l'art. 27 della l. 16 gennaio 2003, n. 3 ha previsto forme di finanziamento per progetti di

@ 2012 ADAPT University Press

informatizzazione della pubblica amministrazione. Con lo svilupparsi dell'erogazione di servizi pubblici on line (cd. *cloud computing*) è evidente che modalità lavorative a distanza diverranno comuni. Poiché l'e-mail e a maggior ragione la gestione dei servizi on line sono utilizzabili anche al di fuori della sede di lavoro, si pone la questione di come regolamentare nell'ambito dei rapporti di lavoro i contatti, specie se frequenti, che avvengono tra dipendenti pubblici, cittadini, amministrazione pubblica al di fuori del tradizionale orario di lavoro, soprattutto in assenza di un progetto di telelavoro formalmente approvato. *Quid iuris* è applicabile in questa fattispecie l'art. 2126 cc. (prestazione lavorativa di fatto)? Non vi è alcun dubbio che la disciplina di cui all'art. 2126 cc. sia applicabile anche nel pubblico impiego per le mansioni superiori, affidate al di fuori dei casi consentiti. (Cass. S.U. 11 dicembre 2007, n. 25837) Nella fattispecie in esame, invece, i presupposti sono differenti. Non si tratta certamente dell'affidamento di mansioni superiori. Pur tuttavia il fatto che venga svolta un'attività riconducibile al proprio contratto di lavoro, che vengano utilizzati strumenti di lavoro predisposti dal datore di lavoro (computer, cellulari di servizio etc.), fa sì che tale attività possa essere considerata lavorativa a tutti gli effetti. L'assenza di un progetto non osta, perché esso ben può essere implicito. Di conseguenza il lavoratore ha diritto alla retribuzione aggiuntiva, anche nella forma del riposo compensativo, se avviene al di fuori dell'orario di lavoro. Questo esempio è utile per chiarire la necessità di definire al più presto, anche con qualche correttivo legislativo, questa forma di lavoro flessibile. I punti di intervento necessari sono molteplici. Innanzitutto la natura del telelavoro è tale, che è necessario abbandonare antiche rigidità, quali per esempio l'orario di lavoro. La prestazione di lavoro dovrebbe avvenire solo sulla base di obiettivi e risultati e, ove non strettamente necessario per la tipologia di servizio prestato, lasciare al lavoratore la piena libertà di organizzarsi come meglio ritiene opportuno e più efficace al raggiungimento del risultato. Si pensi a un gestore di un sito istituzionale a distanza. In tal caso ciò che rende efficiente il servizio e l'efficacia delle comunicazioni, ivi inserite, o i servizi erogati all'utente. Il tempo lavorato passa in secondo piano. Su questo fronte la contrattazione collettiva deve percorrere ancora un lungo cammino. Per esempio l'art. 6 comma 1 dell'accordo 23 marzo 2000, pur iniziando ad autorizzare una distribuzione dell'orario di lavoro più flessibile, rimane fermo sulla quantità globale di ore lavoro, che deve essere uguale a

quella prestata dai lavoratori in loco. Sul punto della volontarietà bisogna evitare la tentazione di introdurre la realizzazione di progetti di telelavoro nel piano di valutazione delle performance dei dirigenti. Ciò potrebbe indurre a forzature in contrasto con la normativa vigente. E' necessaria, poi, una formazione dei dirigenti pubblici, ancora, per lo più, incapaci di comprendere la logica progettuale. E' infine importante gestire con sapienza quanto stabilito dall'art. 5 comma 4 dell'accordo stesso. La ratio dei rientri temporanei è nella possibilità di mantenere un contatto con i colleghi e garantire un buon livello di socializzazione, anche per i telelavoratori, evitando situazioni di malessere organizzativo. Il telelavoro può essere un'opportunità per la pubblica amministrazione solo se viene attuato con forme progettuali chiare, definite in obiettivi, risultati, impatti organizzativi ed economici e nel rispetto del benessere del lavoratore. Senza tutti questi correttivi la normativa rimarrà sostanzialmente inapplicata, come purtroppo tante altre leggi vigenti.

@ 2012 ADAPT University Press

Lavoro pubblico, sbagliato agitare lo spettro dei licenziamenti

di Cisl Funzione Pubblica, Cisl Scuola

Roma, 19 aprile 2012

Non è agitando lo spettro del licenziamento che si può far crescere il livello di produttività della pubblica amministrazione.
La licenziabilità dei dipendenti pubblici è un falso problema: le norme esistono e la disciplina anzi è più rigida che nel privato. Sulla mobilità, in particolare, non abbiamo bisogno di "capire": nella scuola ogni anno gestiamo attraverso contratti la mobilità di migliaia di lavoratori, che ultimamente è stata soprattutto mobilità forzosa per far fronte a esuberi e soprannumero.
Invece di alimentare inutili tensioni sui media, il ministro valorizzi il confronto con le parti sociali.
C'è una trattativa in atto a Palazzo Vidoni sul lavoro pubblico, insieme al ministro della Funzione pubblica, alle Regioni e alle Autonomie locali. La Cisl ha messo sul tavolo proposte concrete tanto sulla formazione e la valorizzazione del personale, quanto sul capitolo del mercato del lavoro. Siamo pronti a discutere di tutto, anche di mobilità concertata.
Ma il punto vero è pensare ad una riorganizzazione seria e complessiva della Pubblica Amministrazione e della scuola, all'interno della quale

* a cura di Giovanni Faverin, Segretario Generale Cisl Funzione Pubblica, e Francesco Scrima, Segretario Generale Cisl Scuola.

@ 2012 ADAPT University Press

rilanciare le priorità: qualità dei servizi, sostenibilità, produttività, certificazione delle competenze.
Non vogliamo che si comprometta il clima di dialogo che siamo riusciti a costruire con il ministro e le altre controparti pubbliche, così come l'idea di un Protocollo sul lavoro pubblico che riprenda gran parte dei temi da noi sostenuti negli ultimi anni.
Le nostre battaglie sono servite a creare un linguaggio comune e a scrivere l'agenda delle decisioni da prendere: spending review, piani di razionalizzazione, trasparenza. Ma anche contrattazione, nuova etica pubblica, riconoscimento sociale ed economico per il lavoro pubblico.
C'è un clima che, nonostante il quadro di grande difficoltà del paese, sembra promettente. Non vorremmo che uscite improvvide del Governo, così come estemporanee sortite di piazza di qualche sindacato, ostacolassero il cammino verso i traguardi attesi. Ora è tempo di passare dalle parole ai fatti, serve concretezza per i lavoratori e i cittadini.

@ 2012 ADAPT University Press

Licenziamento per "ragioni economiche": come cade (silenziosamente) il mito del "posto fisso" nella P.A.

di Germana Caruso e Marika Di Biase

La crisi finanziaria e gli impegni assunti con l'Unione europea chiamano in causa, oggi più che mai, la necessità di un ridisegno complessivo del settore pubblico all'insegna della riduzione della spesa. Abbattere quell'anomalia tutta italiana di una allocazione inefficiente delle risorse: questo l'obiettivo sottostante ad alcuni dei più recenti interventi normativi che hanno riguardato la P.a. La ricetta proposta dal Governo Monti è la spending review, un processo di riduzione chirurgica della spesa il cui effetto andrà a sommarsi, almeno inizialmente, ai risparmi conseguibili con l'applicazione dei tagli lineari disposti dalle Manovre estive. Tuttavia, perché le misure intraprese siano produttive di risparmi effettivi è necessario il rilancio di un dibattito serio sulle riforme delle pubbliche amministrazioni, perché i risparmi non si producono solo con i tagli, ma, prima di tutto, con l'innovazione. Innovazione che nel settore pubblico va declinata in termini di razionalizzazione delle strutture e riorganizzazione delle funzioni. Eppure, ogni qual volta si tenti di metter mano a processi di ristrutturazione, anche giusti in linea teorica, soprattutto in ottica di lungo periodo, ci si scontra con la gestione di pesanti effetti collaterali: quelle eccedenze di personale che, sino ad oggi,

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro Adapt e CQIA -Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

le amministrazioni pubbliche non hanno mai spontaneamente dichiarato. Dalla creazione del Super Inps al disegno di riforma dell'Ente Provincia, il tutto sulla carta è racchiuso in una formula, quella del trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie. Parole che fino a ieri non avrebbero destato rilevanti preoccupazioni e che, oggi, alla luce delle modifiche apportate alla disciplina delle eccedenze di personale nella P.A. potrebbero segnare il passaggio all'era di un pubblico impiego sempre meno protetto. Ancorando la dichiarazione di eccedenza anche a dati gestionali, come le esigenze funzionali e la situazione finanziaria, la Legge di stabilità 2012 (l. n. 183/2011) ha inteso rendere più fluido e veloce il procedimento per dichiarare l'esubero dei dipendenti pubblici. Con la riscrittura dell'art. 33, d.lgs. 165/2001 risulta rafforzato l'obbligo delle p.a. di verificare, annualmente, l'adeguatezza del numero dei propri dipendenti in relazione alle attività svolte. In più, la legge mette in relazione diretta l'eccedenza di personale alle dipendenze della pubblica amministrazione con la rilevazione di una «situazione finanziaria» tanto negativa da potervi rimediare mediante riduzione della forza lavoro. Questo, in altri termini, equivale a sancire la possibilità di attivare un percorso finalizzato al licenziamento del dipendente pubblico, essenzialmente per «ragioni economiche». E, pure trattandosi di una materia di impatto rilevante sul fronte del capitale umano, le relazioni sindacali sul punto vengono ridotte all'obbligo di informazione preventiva alle Rsu e ai sindacati firmatari del contratto nazionale. Non ci saranno tavoli per discutere i motivi delle eccedenze e per trovare eventuali soluzioni, non c'è più alcun contenuto obbligatorio da inviare ai sindacati.

Il tentativo di ricollocare il personale al proprio interno o presso altre P.A., anche attraverso contratti flessibili di gestione del tempo di lavoro, resta di competenza della parte datoriale. Il nodo è delicato. Con la nuova formulazione, un ente in difficoltà finanziarie – per mancato rispetto del patto di stabilità, in caso di situazioni prossime al dissesto o per mancato rispetto dei tetti di spesa del personale etc. – ha piena facoltà di decidere di ridurre il proprio personale. E può farlo senza dover dimostrare le mutate esigenze funzionali o organizzative. Peraltro, quello dell'art. 33, rischia di tradursi in uno strumento arbitrario utilizzabile ad ampio raggio a fronte di esigenze di contenimento dei costi. E proprio perché potrebbe condurre a scelte di rilevante impatto, potenzialmente capaci di colpire nel mucchio, è necessario che in questa fase di

@ 2012 ADAPT University Press

riorganizzazione della P.A., la maggior autonomia datoriale rispetto alle scelte gestionali concessa dall'art. 33, si traduca in un rinnovamento dei modelli organizzativi più che in comportamenti adattivi e conservativi dello status quo. Insomma, alla luce delle modifiche sopra esposte, per quanto riguarda il lavoro pubblico, «l'eventuale cancellazione dell'art. 18, non farebbe altro che acclarare l'esito di una riforma già avvenuta »(L. OLIVERI, L'art. 18? Nella p.a. è di fatto superato, Italia Oggi, 17 febbraio 2012). E allora sorge spontanea una domanda. Perché la rivisitazione delle norme che presiedono la gestione degli esuberi nella P.a. ha avuto una risonanza mediatica tanto flebile? La risposta possibile è una: il poliedrico ideologico celato dietro al fannullonismo è tanto forte e radicato da essere riuscito persino a far cadere, silenziosamente, il mito del "posto fisso".

Licenziamenti nel settore pubblico e la riforma dell'art. 18. Cronaca di una specialità

di Francesco Verbaro

Il dibattito scaturito con la riforma dell'art. 18 ha colpito in maniera inaspettata il mondo sonnolento della pubblica amministrazione, che lontano dalle logiche della privatizzazione si riteneva escluso da quel dibattito che tanto stava animando il settore privato. Come è accaduto con il decreto legislativo 276/2003, in materia di riforma del lavoro flessibile, e con il d.lgs. 66/2003, in materia di orario di lavoro, il datore di lavoro pubblico non è mai tra i promotori o sostenitori di queste norme. Le subisce e, quando sono in dirittura di arrivo, si pone il problema dell'applicazione, riuscendo a spuntare una semplice (e non sempre chiara) norma contenente un percorso di armonizzazione o di deroga.

La stessa cosa è accaduta con il processo di riforma del mercato del lavoro avviato dal Governo Monti, ora il ddl AS 3249 recante Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, che avrà delle ricadute nel settore pubblico non solo con riguardo ai licenziamenti, ma anche con riferimento al ricorso al lavoro flessibile. Misure quest'ultime che avranno pesanti ricadute sui rinnovi dei contratti a termine nelle pubbliche amministrazioni, di cui le pubbliche amministrazioni hanno sempre abusato. Parleremo di norme che sono in continua evoluzione e che probabilmente cambieranno, visto l'acceso confronto in atto nel mondo del lavoro su tali proposte.

@ 2012 ADAPT University Press

Il diverso contesto e le diverse origini

Per comprendere le finalità di questa riforma del mercato del lavoro e le specificità e punti di convergenza rispetto alla riforma del settore pubblico è utile ricordare i motivi che hanno spinto a promuovere tale provvedimento. La relazione illustrativa al provvedimento esordisce affermando che «il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" mira a realizzare un mercato del lavoro dinamico e inclusivo, idoneo a contribuire alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità, ripristinando allo stesso tempo la coerenza tra la flessibilità del lavoro e gli istituti assicurativi». Finalità che si collocano nel percorso di riforme avviato dal Governo in carica con i provvedimenti in materia di liberalizzazioni e semplificazioni e che mirano a rendere il contesto normativo in materia più favorevole all'impresa, più rigoroso in merito al ricorso al lavoro flessibile e comunque più certo e semplificato per tutte le parti. Una riforma, come è emerso dal dibattito, che si è incentrata su uno scambio, che poco vedremo riguarda il settore pubblico, tra maggiore semplificazione e minori tutele nei processi relativi ai licenziamenti da un lato e maggiori vincoli e oneri nel ricorso al lavoro flessibile dall'altro. Uno scambio o contemperamento di interessi tra le parti del mercato del lavoro, che poco coinvolge il settore pubblico in quanto i vincoli in materia di lavoro flessibile sono prevalentemente di carattere finanziario ma, dato l'art. 97 della Cost., non possono prevedere la tutela reale della trasformazione del rapporto a tempo indeterminato e in quanto il fenomeno del recesso nel rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni è veramente circoscritto.

La "flessibilità in uscita"

Il tema che tratteremo, e che ha attirato anche l'attenzione dei media, è in particolare quello dei licenziamenti. Istituto che il settore privato, è giusto ricordarlo, ha chiesto di semplificare e che il settore pubblico, possiamo dirlo, ha raramente applicato. Occorre partire da questo dato empirico per ricordare che ci troviamo di fronte a due mondi del lavoro ben differenti e non tanto dal punto di vista normativo. Quello privato, che non può sopportare un inutile costo del lavoro in caso di crisi economica o tollerare nella propria organizzazione comportamenti

individuali sanzionabili disciplinarmente con il licenziamento; e il mondo del lavoro pubblico, che invece opera sul deficit spending, che non si pone il problema di crisi finanziaria ma che anzi è portato a svolgere il ruolo di ammortizzatore sociale. I casi di recesso pertanto sono così rari che solo pochissimi dirigenti (e solo con riferimento al licenziamento disciplinare) si sono imbattuti nelle difficoltà probatorie di un processo del lavoro e nella dichiarazione di illegittimità del licenziamento. Anzi essendo pochi i casi di licenziamento disciplinare nel pubblico, questi hanno riguardato il più delle volte fattispecie così gravi, spesso fondate su condanne penali, che difficilmente il giudice del lavoro ha potuto dichiarare l'illegittimità del licenziamento. Illegittimità che, è bene subito ricordare, porta oggi anche nel settore pubblico come conseguenza al reintegro.

Una serie di difficoltà rappresentate dai direttori del personale delle PA sono state affrontate dal legislatore della riforma con il d.lgs. 150/2009. Come ad esempio: le modalità di pubblicità del codice disciplinare, la fattispecie del licenziamento per falsa attestazione della presenza o per rifiuto al trasferimento o il coordinamento tra procedimento penale e disciplinare.

Ma la differenza, ancora una volta, è che si tratta di norme non richieste dal datore di lavoro pubblico (es. Dirigenti, Anci, Regioni o Upi), ma anzi imposte allo stesso. Imposte dal legislatore e in alcuni casi anche avversate dal datore di lavoro pubblico. Diversamente, nel settore privato tali disposizioni sono richieste dalle associazioni dei datori di lavoro. Ritorna il tema del datore di lavoro pubblico come *fictio iuris*.

In generale, per entrare nel merito del dibattito, l'evoluzione del diritto del lavoro porta oggi a dire che il lavoratore non può essere protetto prescindendo dalle condizioni economiche dell'impresa (dell'Ente) e compromettendo l'attività economica. Nell'attuale contesto storico ed economico il diritto non può ignorare le esigenze di efficienza e competitività del sistema economico, come tra l'altro Marco Biagi e Pietro Ichino ci hanno insegnato, superando l'approccio tradizionale del diritto del lavoro. Se la tutela del lavoratore non può spingersi fino a compromettere la libertà e le opportunità di impresa, considerati interessi oggetto di tutela costituzionale, ancor di più è possibile spingersi nel caso del datore di lavoro pubblico, del quale occorre garantire il buon andamento e la possibilità di erogare i servizi. In quest'ultimo caso l'interesse da contemperare e da salvaguardare non è quello privato

@ 2012 ADAPT University Press

dell'imprenditore (ex art. 41), ma quello pubblico e generale di assicurare i servizi, che si fonda sull'articolo 97 della Costituzione, nonché sugli articoli che richiamano l'intervento della Repubblica nell'assicurare l'uguaglianza sostanziale ed una serie di diritti sociali fondamentali. La crisi finanziaria di alcuni Stati europei e la crisi del debito sovrano, accompagnata da una crescita della pressione fiscale, tra le più alte al mondo, fanno capire come il settore pubblico, se non vuole svolgere un ruolo di mero erogatore di stipendi deve avere lo strumentario normativo per avviare processi di riorganizzazione efficaci e semplificati, al fine di salvaguardare le funzioni.

Detto questo, per approfondire la questione occorre ricostruire l'attuale quadro normativo, per capire quindi l'impatto delle nuove norme contenute nel disegno di legge e in particolare negli articoli 13, 14 e 15. Ai nostri fini occorre distinguere tra due macro fattispecie: quella dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo (come la situazione economica o funzionale) e quella dei licenziamenti disciplinari (giustificato motivo soggettivo). Fattispecie che hanno per la PA specifiche regolamentazioni nel d.lgs. 165/2001, rispetto a quanto previsto nel settore privato, e che "incontrano" ad un certo punto sia la legge 604/1966 che la legge 300/1970, in un rapporto tra legge speciale (il d.lgs. 165/2001) e norma generale (norme sui licenziamenti individuali e Statuto dei lavoratori). Occorre inoltre ricordare che l'art. 51 del richiamato d.lgs. 165/2001 precisa che «la legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti». Inoltre, l'art. 2, comma 2, del d.lgs. 165/2001 afferma che «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», con esclusione delle specifiche disposizioni contenute nel richiamato decreto legislativo del 2001. Quindi occorre distinguere tra l'apparato sanzionatorio relativo alle conseguenze del licenziamento invalido (vedi art. 18) e le norme che disciplinano le fattispecie e le procedure che portano all'estinzione dell'obbligazione rapporto di lavoro. In merito a queste ultime, di recente il legislatore ha aggiornato le norme per il settore pubblico, rendendole maggiormente applicabili e superando una serie di criticità che impedivano l'effettiva e piena applicazione delle norme in materia. Si vedano le integrazioni all'art. 55 e seguenti del d.lgs. 165/2001 in materia

di licenziamento disciplinare e la modifica integrale dell'art. 33 in materia di licenziamento collettivo. Anche qui occorre ricordare che, se vi sono stati diversi casi di licenziamento disciplinare, non risultano casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo pur ricorrendone sovente i presupposti, soprattutto oggi dopo l'ampliamento delle fattispecie, con la novella all'art. 33 del d.lgs. 165/2001 apportata dalla legge 183/2011. Altrettanto rari i licenziamenti per responsabilità dirigenziale per grave inosservanza delle direttive ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. 165/2001.

Risulta evidente che esperiti i due specifici percorsi (disciplinare e giustificato motivo oggettivo economico) per il settore pubblico si incontra, in caso di licenziamento privo di giustificazione (diverso da inefficace o discriminatorio, in quest'ultimo caso è nullo), il reintegro come tutela ai sensi dell'art. 18 della legge 300/70, prescindendo dal numero dei dipendenti. La proposta del Governo prevede come è noto una modifica all'art. 18 della legge 300/70, che contempla in caso di licenziamento per motivi economici, privo di giustificazione, non il reintegro, ma «un'indennità risarcitoria onnicomprensiva, determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione a tale riguardo». La modifica ultima al testo, oggetto di acceso confronto politico, prevede la reintegrazione nel posto di lavoro e il pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, nell'ipotesi in cui il giudice accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Il tema della flessibilità in uscita viene affrontato, quindi, erroneamente a parere di chi scrive, nella fase della tutela (art. 18 della legge 300/1970), e non nella fase dell'individuazione delle cause e motivazioni, con delle tipicizzazioni puntuali. Nella proposta del Governo viene toccato, altresì, il tema delle conseguenze del licenziamento illegittimo per vizi di forma, prevedendo per tali ipotesi (violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, secondo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604, della procedura di cui all'articolo 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300, o della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604)

@ 2012 ADAPT University Press

che il giudice dichiari risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento, «ma con attribuzione al lavoratore di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti che vi è anche un difetto di giustificazione del licenziamento, nel qual caso applica, in
luogo di quelle previste dal presente comma, le tutele di cui ai commi quarto, quinto o sesto» del nuovo articolo 18.
L'impatto e l'utilità di tale riforma vanno valutati alla luce dei contesti produttivi ed organizzativi dei diversi "mercati" del lavoro e non in astratto. Nel caso del settore pubblico si pone, di fronte al pagamento di un indennizzo, il problema della responsabilità erariale, in quanto il dirigente incorrerebbe nella stessa se non venisse prevista un'esclusione (come nella conciliazione). Tale modifica della tutela pertanto, se non esclusa per il settore pubblico, senza le garanzie in materia di responsabilità erariale, disincentiverebbe ancor più il dirigente nell'attivare il già raro procedimento di licenziamento. Inoltre, per un bilancio di una PA, pagare in un'unica soluzione tante mensilità di indennizzo potrebbe compromettere ulteriormente e irreversibilmente il bilancio, preso a riferimento per giustificare il licenziamento.
L'applicazione di questa parte della riforma anche al settore pubblico, e quindi prevedere in caso di annullamento del licenziamento per giusta causa solo un indennizzo, dovrebbe contenere dunque qualche specifica nel settore pubblico, al fine di evitare effetti paradossali.

Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo nel settore pubblico

Il tema si pone con un certo interesse soprattutto rispetto al nuovo articolo 33 del d.lgs. 165/2001, che non trova ancora una giurisprudenza e delle problematiche applicative, ma che è il caso di approfondire in occasione di questa riforma del mercato del lavoro. Il procedimento novellato dalla legge 183/2011 risulta particolarmente semplificato dal punto di vista delle causali di giustificazione del licenziamento, in quanto fa riferimento a tre fattispecie: soprannumero rispetto alla dotazione

organica, eccedenze in relazione alle esigenze funzionali ed eccedenze in relazione alla situazione finanziaria. Si tratta nel settore pubblico di tre fattispecie che si fondano quasi sempre su atti formali e che costituiscono una base probatoria certa sulla quale difficilmente il giudice di merito potrebbe sindacare (come in generale ribadito dall'art. 30, comma 1, della legge 183/2010). È utile in questa sede fare alcuni esempi. Gli atti di organizzazione e le dotazioni organiche, con le quali attestare le eccedenze, sono atti organizzativi di natura regolamentare, soggetti a formalizzazione in base alla riserva di legge di cui agli artt. 2, comma 1, e 6 del d.lgs. 165/2001. Le esigenze funzionali possono essere di carattere macro, e quindi fondarsi su una cessione di funzioni, la gestione associata delle stesse, le varie forme di esternalizzazione, e necessitano pertanto di atti formali di carattere organizzativo, certi, spesso supportati da documenti di bilancio e dal parere del collegio dei revisori. Vi può essere in questo caso anche una dimensione micro e gestionale, che può avere effetti in termini di riduzione e trasformazione delle attività connesse ai processi di innovazione tecnologica e di razionalizzazione, e che potrebbe basarsi su atti gestionali formalizzati come piani della performance, di informatizzazione o i piani di razionalizzazione di cui all'art. 16 del DL 98/2011. La terza fattispecie, di particolare gravità e attualità nell'attuale periodo storico, riguarda le eccedenze per situazioni finanziarie. È evidente innanzitutto che le "situazioni finanziarie", richiamate al comma 1 dell'art. 33, costituiscono fattispecie diverse dal "giustificato motivo oggettivo economico". Il dato finanziario, innanzi tutto, è meno aleatorio e incerto di quello economico. In questo quadro i numerosi tetti di spesa sul personale e l'irrigidimento delle misure sul patto di stabilità rendono chiari, insindacabili e persino inderogabili i presupposti per i quali ci si può trovare di fronte a gravi situazioni finanziarie. Alcuni casi sono ad esempio: il non rispetto del tetto di spesa per il personale, il taglio significativo dei capitoli di funzionamento e per le locazioni degli stabili, il mancato rispetto del patto di stabilità o le situazioni di deficitarietà strutturale o di dissesto, il mancato rispetto del tetto di spesa sul fondo di finanziamento ordinario per le Università, il mancato rispetto del piano di rientro nella sanità, ecc.

Ovviamente l'applicazione di queste norme apre per il settore pubblico tutta una serie di problematiche mai affrontate, come ad esempio i criteri di scelta per gli esuberi. In questo caso il settore pubblico non

@ 2012 ADAPT University Press

avendo molti profili specialistici non potrebbe tanto far affidamento sulle "esigenze tecniche e produttive", ma sui carichi di famiglia e l'anzianità, da decidere poi se anagrafica o aziendale (vedi art. 5 legge 223/91). Dal punto di vista della tutela, l'impugnazione (disciplinata ai sensi della legge 604/1966 e della legge 223/1991) nel caso di specie dovrebbe riguardare la messa in disponibilità di cui al comma 7 dell'art. 33, ma potrebbe interessare anche degli atti presupposti (atti di organizzazione e bilancio). Dopo la messa in disponibilità il settore pubblico ha un meccanismo di gestione della mobilità attraverso gli articoli 34 e 34bis del d.lgs. 165/2001 molto procedimentalizzata, di assoluta garanzia, ma che potrebbe generare ulteriori casi di contenzioso, rispetto ai criteri di assegnazione di detto personale. Quindi, per maggior chiarezza, il tema della tutela prevista dall'art. 18 si pone, nel caso del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, già rispetto alla procedura prevista dall'art. 33 del d.lgs. 165/2001.

Differenziare o convergere?

Posto che non è ancora certa quale sarà la scelta definitiva del legislatore in materia di art. 18, per capire quale scelta politica effettuare in merito all'esclusione o meno del settore pubblico dalla riforma del lavoro occorre fare qualche breve considerazione sulle esigenze del settore pubblico.

La riforma del sistema sanzionatorio previsto dall'art. 18, come è noto, è stata chiesta dal mondo dei datori di lavoro del settore privato per poter avere minori impedimenti e maggiore flessibilità in uscita e per poter affrontare meglio andamenti economici ciclici e repentinamente mutevoli. Nel settore pubblico tale "semplificazione" non sembra essere necessaria, sia per la maggiore prevedibilità delle situazioni di crisi sia per la certezza e dimostrabilità delle stesse dal punto di vista probatorio.

Ma probabilmente il tema investe in generale le politiche e i comportamenti della PA, in quanto il vertice politico di un'amministrazione pubblica (e quello amministrativo) si adopera sovente per mascherare le gravi situazioni finanziarie e quindi per evitare i licenziamenti e, prima ancora, le sanzioni connesse al mancato rispetto delle norme di finanza pubblica. I diversi casi di fallimento di città, asl e

regioni, tardivamente scoperti e ripianati dalle finanze pubbliche, sono a tutti noti.

Il paradosso circa la possibilità per il datore di lavoro pubblico di utilizzare i "benefici" della riforma, come il non reintegro in caso di mancanza dei presupposti per il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, è che in questo caso non ci troveremmo di fronte a scelte di libertà aziendale, ma per la maggior parte a situazioni attestate e certificate di mutamento delle funzioni o di criticità finanziarie che ben giustificherebbero (anzi richiedono) «la riduzione o la trasformazione di attività o di lavoro». Partendo dalle fattispecie concrete quindi è possibile concludere che il datore di lavoro pubblico non avrebbe difficoltà a dimostrare la veridicità e congruenza dei casi in cui necessita ricorrere al licenziamento per giustificato motivo oggettivo economico e assicura inoltre una tutela ulteriore rafforzata con il meccanismo dell'assegnazione ai sensi degli articoli 34 e 34bis del d.lgs. 165/2001.

Circa la scelta di applicare anche al settore pubblico questa riforma, è interessante ricordare, da ultimo, come il d.lgs. 110/2004 ha modificato l'art. 24 della legge 223/1991 in materia di licenziamenti collettivi, prevedendo per «datori di lavoro non imprenditori che svolgono, senza fini di lucro, attività di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto» l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604, cioè il pagamento dell'indennizzo in luogo del reintegro. Data questa particolare deroga, non sarebbe strano (ove non paradossalmente già ricomprendibili per i settori cultura e istruzione) immaginare di includere per questa via anche le pubbliche amministrazioni pubbliche, che certamente sono "datori di lavoro non imprenditori". Da scongiurare, in tale materia, scelte pasticciate come richiami ai principi o a processi generici di armonizzazione, che non soddisfano l'esigenza principe della certezza del diritto e delle tutele. La scelta operata dal Governo nel disegno di legge attraverso l'art. 2 non è delle più felici, in quanto al primo comma fa riferimento genericamente al fatto che le disposizioni della riforma «per quanto da esse non espressamente previsto, costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 2, comma 2 del medesimo decreto legislativo». Un'affermazione che non fa riferimento a criteri e principi per una delega

@ 2012 ADAPT University Press

da esercitare successivamente, ma che anzi qualifica le norme come principi per l'immediata regolamentazione. Il comma 2 dello stesso articolo non appare altresì adeguato, in quanto prevede che «il Ministro per la Pubblica Amministrazione e per la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche». Una mera funzione di indirizzo politico, che non potrebbe esercitarsi in modo concreto se non attraverso atti legislativi ed eventuali accordi contrattuali. L'art. 2, in parole povere, sembra più una nota e un pro memoria in vista di qualche altra scelta che verrà definita durante l'iter parlamentare del provvedimento e che dovrà contenere certamente una delega, nonché un chiarimento circa il regime transitorio da applicare. Nel testo sono inoltre previste delle esplicite esclusioni per il settore pubblico, come quella all'art. 22, sull'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi), la nuova indennità di disoccupazione, e quella all'art. 29, sul contributo addizionale di finanziamento della stessa, che avrebbe avuto un notevole impatto sul costo del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni. Importante, sarà invece cogliere le novità introdotte negli articoli iniziali del disegno di legge in merito al ricorso ai contratti di lavoro flessibili. L'abuso da parte del datore di lavoro pubblico nel ricorrere in particolare ai contratti a termine renderebbe utile, ad esempio, estendere alle ppaa la deroga sulle causali solo per i contratti di durata inferiore ai sei mesi (per indurre a far ricorso a contratti brevi) o il tetto dei 36 mesi nel ricorso allo stesso lavoratore, computando anche i periodi di utilizzo attraverso contratti di somministrazione. Ricordiamo infatti che il continuo e prolungato ricorso al lavoro flessibile nel settore pubblico, senza la tutela della trasformazione del rapporto, ha generato il fenomeno del precariato storico e delle stabilizzazioni senza concorso. Una revisione della normativa applicata al settore pubblico e un miglior coordinamento tra l'art. 36 del d.lgs. 165/2001 e d.lgs. 368/2001, pertanto, risultano ormai necessari.

Considerazioni conclusive

Il tema ampiamente dibattuto è stato quello riguardante la scelta di applicare anche al settore pubblico le nuove disposizioni di modifica sui licenziamenti.
Una eventuale "specialità positiva" di esclusione prevista dal legislatore, potrebbe essere giustificata dalla procedura di tutela nella ricollocazione ex artt. 34 e 34bis del d.lgs. 165/2001 e potrebbe compensare le specialità in negativo di cui soffrono i lavoratori delle pubbliche amministrazioni con riferimento, ad esempio, al divieto di trasformazione a tempo indeterminato in caso di violazione dell'art. 36 del d.lgs. 165/2001, in materia di lavoro flessibile, o di non riconoscimento dell'inquadramento nella qualifica superiore in caso di svolgimento delle mansioni superiori. "Specialità" che, è vero, poggiano sull'art. 97 della Costituzione, che prevede che ai pubblici uffici si accede per concorso. Difficilmente, invece, si comprenderebbero esclusioni in materia di sanzioni e limiti sul ricorso al lavoro flessibile, dati gli abusi di cui si è macchiato più volte il datore di lavoro pubblico.
Le differenze da ultimo rappresentate impedirebbero, quindi, di parlare di incostituzionalità in caso di esclusione della PA dall'applicazione delle nuove disposizioni in materia di licenziamento, ma ci devono portare a parlare di altro, ovvero delle ragioni a monte per le quali il datore di lavoro pubblico dovrebbe trovarsi costretto a ricorrere al licenziamento e richiederebbero specifici approfondimenti e interventi, nell'ambito di un ridisegno necessario del settore e della spesa pubblica, sulle funzioni e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

@ 2012 ADAPT University Press

Le novità sulla *spending review*: il d.l. 6 luglio 2012, n. 95

di Roberta Bruno

Nella Gazzetta Ufficiale n. 156 del 6 luglio 2012 è stato pubblicato il d.l. n. 95/2012, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica", noto anche come spending review.
La struttura del d.l. n. 95/2012 è rappresentata da cinque titoli:
• il primo contiene disposizioni generali in materia di riduzione delle dotazioni organiche e delle spese delle PA;
• il secondo prevede norme volte alla riduzione della spesa delle amministrazioni statali e degli enti non territoriali;
• il terzo si occupa della razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria;
• il quarto regola la razionalizzazione e la riduzione della spesa degli enti territoriali;
• il quinto contempla disposizioni di carattere finanziario e la finalizzazione dei risparmi di spesa.
Nell'ambito dei venticinque articoli di cui si compone il provvedimento in esame, sono numerose le disposizioni che, in linea con la produzione legislativa intervenuta negli ultimi anni, dispongono tagli alle spese del personale dipendente delle PA.

* Scuola internazionale di Dottorato in formazione della persona e diritto del mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

D'altronde, il d.l. n. 95/2012 interviene all'indomani della pubblicazione della relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012, inserendosi coerentemente nel solco dell'intensa stagione di produzione legislativa caratterizzata da misure sempre più stringenti di contenimento della spesa relativa al pubblico impiego. Quindi, anche sulla base dei dati analitici relativi all'andamento delle singole voci di spesa forniti dalla Corte dei Conti, la decretazione d'urgenza governativa ha operato scelte normative volte a fronteggiare le note problematiche finanziarie incidendo significativamente sulle future programmazioni della spesa.

In particolare, tra le misure di maggiore rilievo in materia di pubblico impiego vanno prioritariamente segnalate quelle previste dall'art. 16, comma 8, relativamente alla determinazione delle dotazioni organiche degli enti in base alla media nazionale e alla emanazione di un d.P.C.M.: più precisamente, fermi restando i vigenti vincoli assunzionali di cui all'art. 76 del d.l. n. 112/2008 convertito in l. 133/2008, è stata prevista, con specifico riferimento agli organici degli enti locali, l'emanazione di un decreto, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 31.12.2012. Tale decreto identificherà i parametri di virtuosità degli enti locali per determinarne le dotazioni organiche in base al rapporto tra dipendenti e popolazione residente. Specificamente in base alle previsioni del d.l. n. 95/2012, la media nazionale del personale in servizio presso gli enti verrà determinata conteggiando anche le unità di personale in servizio presso le società partecipate e gli enti verranno suddivisi in due fasce: quelli con un numero di personale superiore al 20% rispetto a tale media avranno il divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo, mentre quelli con numero superiore al 40% rispetto a tale media dovranno attivare le procedure di ricollocamento del personale in sovrannumero.

Sempre in tema di limiti assunzionali va segnalato il disposto di cui all'art. 4, commi da 9 a 12, del d.l. n. 95/2012 che prevede vincoli alle assunzioni anche per le società pubbliche controllate dalle PA che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore della PA superiore al 90%, ma che non svolgano servizi alla cittadinanza.

Ancora, va evidenziato che ai sensi dell'art. 5, comma 9, è vietato attribuire incarichi di studio e consulenza al personale già in ruolo nell'ente e poi collocato in quiescenza che abbia svolto nel corso

@ 2012 ADAPT University Press

dell'ultimo anno di servizio funzioni e attività corrispondenti a quelle dell'incarico di studio e di consulenza.
Stringenti limiti sono previsti altresì nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province, in quanto l'art. 16, comma 9, sancisce il divieto transitorio per tali enti locali di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.
L'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012 invece stabilisce che, a decorrere dal 1° ottobre 2012, il valore dei buoni pasto attribuiti al personale anche di qualifica dirigenziale, non può essere superiore al valore nominale di 7 euro, cessando di avere applicazione ogni eventuale disposizione contrattuale discordante. Al riguardo il legislatore precisa che le somme derivanti dai risparmi relativi al valore dei buoni pasto non possano essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa, costituendo invece economie di bilancio per le amministrazioni senza alcun vincolo di utilizzazione nell'ambito della spesa per il personale.
Di notevole rilievo è altresì il disposto dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012 in base al quale le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale dipendente e di qualifica dirigenziale devono essere obbligatoriamente fruiti e non possono dar luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi della fruizione degli stessi. Il divieto di monetizzazione in questione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età e la violazione di esso, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente. È opportuno precisare, anche per le inevitabili conseguenze di ordine pratico ed operativo per le PA, che il divieto di monetizzazione delle ferie non godute è entrato in vigore unitamente al provvedimento in commento, ossia a decorrere dal 7 luglio, e si applica a tutte le PA, quindi anche a regioni ed agli enti locali. Invero, la concreta applicazione delle norme in questione solleva numerosi dubbi applicativi sia in merito alla monetizzazione delle ferie richieste prima della entrata in vigore del decreto, sia in riferimento al divieto di fruizione delle ferie nel periodo di preavviso sancito dall'art. 2109 c.c. e dalla contrattazione collettiva nazionale.
Invero, va sottolineato che non essendo in alcun modo considerati dalle previsioni legislative in analisi i motivi dell'eventuale mancata fruizione delle ferie, può aver luogo un dispendioso contenzioso dovuto ad

interpretazioni contrastanti con le tutele costituzionali previste in tema di ferie e da ultimo ribadite anche dalla Suprema Corte nella sentenza del 9 luglio 2012, n. 11462.
In tema di metodologia di valutazione viene invece previsto dal comma 11 dell'art. 5 che con uno specifico d.P.C.M., da adottare sulla base delle proposta della Civit, siano adottati i criteri per la valutazione dei dirigenti, dei responsabili e dei dipendenti con riferimento sia alla performance organizzativa che a quella individuale. Tale metodologia, che si applicherà fino alla definizione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro, non dovrà essere utilizzata nelle PA che hanno già autonomamente adottato un sistema di valutazione coerente con i principi dettati dal d.lgs. n. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta).
Peraltro, proseguendo con l'analisi delle novità normative introdotte, in riferimento al calcolo dei cedolini viene previsto che a decorrere dal 1° ottobre 2012 tutte le PA stipulino specifiche convenzioni con la Ragioneria Generale dello Stato per i servizi di calcolo degli stipendi del proprio personale e dei propri dirigenti e che in alternativa esse possano utilizzare i parametri dettati nelle disposizioni da ultimo introdotte per acquisire direttamente tali servizi sul mercato.
Viene altresì prevista l'abrogazione della vicedirigenza la cui introduzione risale alla l. n. 145/2002, c.d. legge Frattini, e la cui concreta attuazione era rinviata alla contrattazione collettiva.
Si prevede inoltre che a buona parte del personale impegnato come autista vengano assegnate mansioni diverse, coerenti con quelle precedentemente svolte e in conformità con il principio della esigibilità delle mansioni professionalmente equivalenti dettato dai contratti nazionali, fermi restando il trattamento economico in godimento e la categoria di inquadramento.
Orbene, alla luce di quanto sin qui evidenziato, pare indubbio che il provvedimento legislativo in commento rappresenti uno strumento fortemente incisivo sugli andamenti e sul riequilibrio della finanza pubblica, nell'ambito della quale la spesa per il lavoro dipendente rappresenta una variabile determinante.
D'altronde la legittimità della produzione legislativa volta al contenimento delle spese nelle PA è stata avvallata dalla recente sentenza della C. Cost. del 2 luglio 2012, n. 173, in cui la Consulta ha dichiarato costituzionalmente legittimi alcuni interventi operati dal legislatore nazionale in materia di contenimento delle spese in materia di impiego

@ 2012 ADAPT University Press

pubblico e di limite all'esercizio della facoltà delle PA di accogliere le istanze di trattenimento in servizio.
Fondamentale è quindi riflettere sulla necessità di operare, contemporaneamente all'applicazione delle misure disposte in tema di spending review, un vero e proprio cambio di mentalità degli operatori pubblici che induca questi ultimi a superare i noti problemi connessi alla progressiva riduzione del personale assommando diverse funzioni nel personale rimanente in servizio, nonchè convenzionando le funzioni fondamentali degli enti, al fine di non compromettere il processo di modernizzazione della PA ed i rapporti con cittadini ed imprese. Le stringenti misure economiche introdotte con gli ultimi provvedimenti emanati dal governo infatti impongono alle PA di rimodulare la propria organizzazione in modo flessibile, in considerazione delle ormai limitate risorse umane ed economiche a disposizione. D'altronde, la professionalità e il servizio reso dai dipendenti pubblici, se adeguatamente riconosciuti, valorizzati e tutelati, costituiscono una leva fondamentale per il miglioramento dell'efficienza dei servizi resi alla cittadinanza.
In conclusione, la portata e gli effetti delle disposizioni in tema di spending review potranno incidere positivamente sulla situazione delle PA italiane soltanto se gli operatori interessati, superando le asprezze connesse alle ristrettezze economiche, saranno guidati da un forte senso di responsabilità e dalla consapevolezza della necessità di supportare la ripresa e la crescita del Paese, attanagliato in una delle congiunture più critiche ed impegnative della sua storia.

Quella contrattazione che nasce dal basso... anche nel pubblico impiego

di Umberto Buratti e Cristina Galbiati

Se è vero che nel settore privato le relazioni industriali sono al centro di una profonda rivisitazione e, in taluni casi, sono protagoniste di nuove e interessanti forme di sperimentazione, è altrettanto vero che qualcosa si sta muovendo anche nel tradizionalmente "più statico" lavoro pubblico.
Una lettura attenta del decreto legge n. 98/2011 – 1'ultimo significativo intervento legislativo in materia di contenimento dei costi della pubblica amministrazione – consente di individuare, accanto alla previsione di meri tagli di spesa, misure volte a rilanciare la contrattazione integrativa (cfr. Bollettino speciale ADAPT, n. 55, novembre 2011, Pubblico impiego: dalle manovre finanziaria vincoli e opportunità).
È l'articolo 16 al comma 4, infatti, a chiarire come le Amministrazioni possano adottare, entro il 31 marzo di ogni anno, piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa nonché di riduzione dei costi della politica. Ma non solo, è il comma successivo a stabilire che fino all'importo massimo del 50% i risparmi di gestione così recuperati possano essere destinati alla contrattazione integrativa, riservando poi il 50% degli stessi al finanziamento del sistema premiante della Riforma Brunetta come regolato dall'articolo 19 del d. lgs n. 150/2009.

* Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Diritto del Mercato del lavoro, Adapt – CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

La Regione Lombardia, dunque, alla luce «della profonda crisi economica che sta interessando il Paese e che sta producendo una progressiva riduzione del potere di acquisto da parte dei lavoratori» e «preso atto delle forti limitazioni del turn-over e del sostanziale blocco della contrattazione nazionale» ha deciso di attuare concretamente quanto previsto dalla cd. "prima Manovra Estiva".
Con il Protocollo di intesa del 30 gennaio 2012, infatti, l'Amministrazione regionale e le Organizzazioni Sindacali si sono impegnate a dar vita ad un cammino di risparmio triennale attraverso il quale identificare economie aggiuntive derivanti dai processi di sperimentazione in atto, dalla riduzione del contingente dirigenziale e dalla riduzione dei costi di funzionamento. Tali risparmi – nella misura massima stabilita dal decreto legge 98/2011 – verranno destinati poi al fondo "Risorse decentrate" del personale non dirigente per l'anno 2012.
Grazie a questa intesa si raggiunge un duplice obiettivo: da un lato, il rilancio della contrattazione di II livello e, dall'altro, la ripresa del sistema premiante che costituisce uno degli assi portanti della Riforma Brunetta e che rischiava di rimanere bloccato fino alla prossima tornata contrattuale come previsto dal d. lgs. n. 141/2011.
Oltre all'impatto concreto per i lavoratori della Regione Lombardia, è indubitabile come la sottoscrizione del Protocollo possa offrire lo spunto per un ulteriore livello di analisi. Non può, infatti, passare inosservata la firma dell'intesa da parte di tutte e tre le maggiori sigle sindacali – CGIL, CISL e UIL – dopo che negli ultimi anni il rilancio di un nuovo e più efficace sistema di relazioni industriali nel settore pubblico era stato oggetto di forti tensioni e spaccature: il rinnovo del modello contrattuale previsto dall'Intesa del 30 aprile 2009 e la, più recente, Intesa del 4 febbraio 2011 – "Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego" – avevano, infatti, visto unicamente la sottoscrizione da parte di CISL e UIL.
Forse proprio l'urgenza della crisi economica e una valutazione attenta del suo impatto reale ha permesso di cogliere e mettere a frutto i ristretti margini di manovra che il Legislatore ha lasciato aperti alla contrattazione nel pubblico impiego. Il Protocollo firmato in Regione Lombardia dimostra che laddove prevalgono concretezza e progettualità sono possibili, non solo nel settore privato, ma anche in quello pubblico,

spazi di contrattazione che nascano dal basso per fronteggiare la difficile congiuntura finanziaria a cui stiamo assistendo.

@ 2012 ADAPT University Press

12.

SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Valutazioni economiche dei costi e dei benefici per la prevenzione sul lavoro

di Nicola D'Erario e Maria Giovannone

L'articolo 152 del trattato CE dispone che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute umana.
In tema di politiche dell'occupazione e della produzione, infatti, l'azione della Unione Europea è da sempre incentrata su un sistema di intervento di mainstreaming per il quale la salute ed il benessere sono elementi indispensabili di una migliore qualità del lavoro, da cui dipende l'avanzamento delle prestazioni dell'economia e delle imprese.
Questo il messaggio diffuso nel 2002 dalla Strategia europea per la sicurezza sul lavoro che ha introdotto una concezione globale del benessere sul luogo di lavoro, che vede la sicurezza e l'igiene del lavoro come elementi fondanti della più complessiva strategia verso un lavoro di qualità.
Dello stesso avviso e in continuità con la politica europea precedente, l'attuale Strategia per gli anni 2007–2012 ritiene che una buona salute sul luogo di lavoro consenta di migliorare tanto la sanità pubblica in generale, quanto la produttività e la competitività delle imprese. Essa sottolineando inoltre che i problemi di salute e di sicurezza sul lavoro hanno un costo elevato per i sistemi di protezione sociale e quindi è

* Nicola D'Erario, Scuola di Dottorato in Sviluppo organizzativo, lavoro e innovazione dei processi produttivi, ADAPT – Politecnico di Bari. Maria Giovannone, ADAPT Senior Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

imprescindibile garantire ai lavoratori condizioni di lavoro gradevoli e contribuire al loro stato generale di benessere. La nuova strategia, nonostante i buoni risultati delle politiche precedenti, si pone in maniera ambiziosa stabilendo l'obiettivo principale di ridurre del 25% la percentuale degli infortuni sul lavoro.
Tale input è stato successivamente enfatizzato anche nel Libro Bianco della Commissione Europea
per la salute (Libro Bianco della Commissione delle Comunità Europee, Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-20013, Bruxelles, 23 ottobre 2007, COM (2007)630 def.), relativo al periodo 2008-2013 che si propone come obiettivo il consolidamento di una cultura della salute quale valore assoluto e trasversale, strumentale al conseguimento di maggiori livelli di benessere, produttività e prosperità economica.
Esso sottolinea come i costi economici sostanziali connessi alle cattive condizioni di salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro, siano da attribuirsi prevalentemente alla perdita di produttività sul posto di lavoro.
Aldilà degli ingenti costi diretti, sostenuti dalle imprese a seguito di una scarsa promozione della salute dei lavoratori, infatti, numerosi studi (vedi sul punto M. Oxenburgh, P. Marlow, A. Oxenburgh, Increasing productivity and profit trough health and safety, The financial returns from safe working environment, Taylor & Francis Group, Routledge, UK, 2004, 2nd edition) riconducono concordemente a tale fenomeno forti costi indiretti, attribuibili prevalentemente alla perdita di produttività dei lavoratori. Tali costi sostanziali, connessi alle cattive condizioni di salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro, sarebbero riconducibili soprattutto all'assenteismo, al pensionamento anticipato, alla riduzione della qualità della vita, alle condizioni di maggior stress e disagio cui è esposto il lavoratore che si trovi in un ambiente di lavoro ostile, con notevole perdita della stima in sé stesso e della motivazione interiore.
L'ultimo rapporto sulle condizioni di lavoro nell'Unione Europea (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Changes over time – First findings from the fifth European Working Conditions Survey, Dublin, 2010) ha confermato, del resto, che la questione
della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro è parte di una più complessa questione sulle condizioni di lavoro e di vita, che involge – insieme ad altri aspetti problematici –anche quello della salubrità degli

ambienti di lavoro, della cui corretta gestione beneficiano parallelamente la comunità dei lavoratori e le stesse imprese, quindi la società nel suo complesso.
Dallo scenario così ricostruito, appare quindi che la sicurezza e la salute sul lavoro hanno chiare implicazioni economiche e riflettono le conseguenze gravanti su lavoratori, aziende e società tutta. Per questa ragione, il miglioramento delle condizioni di lavoro può portare benefici economici interessanti. Infatti, per il lavoratore, un'ambiento più sicuro, ridurrebbe la possibilità di incorrere in infortuni e malattie professionali, le aziende beneficerebbero di livelli produttivi più elevati e la società vedrebbe ridursi il costo sociale di assistenza e previdenza. Ciononostante è difficile convincere i datori di lavoro e i decision maker della possibilità di aumentare i profitti, migliorando le condizioni e gli ambienti di lavoro.
In questi casi occorre effettuare stime finanziarie e/o economiche, definite tecnicamente "valutazioni economiche" per poter influire in modo efficace.
Solo attraverso una valutazione economica è possibile rendere evidenti i costi ed i benefici della salute e della gestione dell'ambiente di lavoro e più in generale della sicurezza a livello nazionale, aziendale e del singolo lavoratore. Essa può quindi diventare uno strumento utile al fine di promuovere comportamenti corretti. Questo perché, inoltre, mostra le circostanze in cui i benefici economici non saranno sufficienti per promuovere un'azione preventiva nelle imprese.
Solitamente la salute e la sicurezza sul lavoro influiscono sul rendimento di un'azienda in molti modi, ad esempio: a) lavoratori sani producono di più ad un livello di qualità migliore; b) meno malattie indotte dal lavoro significano meno assenze per malattia, e questo comporta costi inferiori e meno interruzioni nel processo produttivo; c) apparecchiature e ambiente di lavoro ottimali, per le necessità lavorative, portano una produttività maggiore, una qualità migliore del lavoro e meno rischi per la sicurezza e la salute; d) la riduzione di infortuni e di malattie significa meno danni e rischi più bassi dal punto di vista della responsabilità. Nonostante sia evidente una relazione concettuale generica tra la salute e sicurezza sul lavoro da una parte e il rendimento economico dall'altra, è difficile a volte vedere l'effettiva relazione quantitativa e qualitativa.
In questo senso la valutazione economica può fornire uno strumento utile al fine di facilitare la presa di decisioni, per esempio evidenziando quante

@ 2012 ADAPT University Press

risorse vanno perse a causa delle malattie professionali e quale azione ha più incidenza sui costi nel promuovere un buon ambiente di lavoro.
Lo scopo non è certo quello di razionalizzare le decisioni e le strategie aziendali e istituzionali in schemi e metodologie rigidi. La prevenzione degli incidenti ed il miglioramento delle condizioni di lavoro comprendono anche valori umani e sociali che sono molto difficili da inglobare nella formulazione di un metodo pratico.
E' possibile riscontrare diverse metodologie valutative, a riprova del fatto che la valutazione costi-benefici non può costituire un fondamento teorico applicabile in ogni settore e contesto organizzativo. Ciò non significa che ogni valutazione segua standard procedurali diversi; essa generalmente si compone di cinque fasi e le stesse, invece, sono a loro volta, caso per caso, orientate e analizzate considerando le peculiarità della situazione in esame. Lo standard di una valutazione ha come panorama di riferimento: a) il destinatario della valutazione economica; b) l'oggetto da analizzare; c) l'elenco dei costi-benefici più rilevanti; d) l'arco temporale da considerare.
Quanto alle fasi in cui viene sviluppata l'intera valutazione economica, come anticipato, si racchiudono, per qualsiasi processo di valutazione, in cinque step fondamentali. Di questi, alcuni richiedono pochissimo tempo, altri possono richiederne di più. La sequenza non è necessariamente fissa, è possibile procedere velocemente in un determinato passo per poi ritornarci più avanti, nel caso manchino informazioni che diventano disponibili solo in seguito. Se necessario si possono fare dei cicli di affinamento, per esempio aggiungendo dei fattori di costo in una fase più avanzata o modificando alcuni parametri per vedere l'effetto che ne deriva.
Passando ai dettagli, il primo e l'ultimo passo sono diretti al contesto nel quale si svolge la valutazione; lo scopo di questi passi è di massimizzare l'utilità e l'effetto dell'analisi. Al contrario i passi intermedi (2,3,4) sono passi tecnici per determinare il legame tra sicurezza e salute sul lavoro ed il loro valore (in denaro), così da poter eseguire il calcolo economico effettivo. Prima di passare alla descrizione dei singoli passi, è opportuno precisare che in ogni valutazione economica è fondamentale trovare dati rilevanti ed adeguati su cui lavorare. Questo è uno dei maggiori problemi in cui solitamente ci si imbatte perché né le aziende né le istituzioni competenti raccolgono documentazione sui costi per la salute e sicurezza.

Il punto di partenza in una valutazione economica (primo passo) sta nel riflettere sull'obiettivo, sulla pianificazione del processo e su come utilizzare gli eventuali risultati. Le scelte possono essere suggerite da vari metodi di valutazioni economiche, tra i quali andrà scelto quello che consente una visione più chiara possibile allo scopo della valutazione e alle domande a cui bisogna dare risposta. In effetti al momento iniziale il ruolo determinante lo giocano gli stakeholders che possono avere interessi molto diversi tra loro tali da indurli a voler cambiare i risultati o persino cercare di influenzare il processo della valutazione stessa. Bilanciare gli obiettivi di una valutazione, le limitazioni delle tecniche scientifiche e gli interessi degli stakeholders è cruciale perché la valutazione possa essere utile.
Il secondo passo ha ad oggetto la scelta delle variabili e degli indicatori. Non esiste una lista definitiva dei fattori di costo da inserire in una valutazione, tuttavia una serie di fattori di costo più comuni è emersa dalla pratica e dalla teoria. Costruire la lista dei fattori, una delle attività chiave nel fare una valutazione economica, ci permette di decidere quali costi verranno tenuti in conto e quali
saranno (deliberatamente) lasciati fuori. Per cui la scelta delle variabili, ha un impatto decisivo sui risultati e conviene quindi coinvolgere tutti gli stakeholders più importanti nel processo di selezione che generalmente vede incluse prevalentemente tre tipologie di variabili come, da un lato, le attività di gestione, la politica aziendale e gli investimenti relativi alla salute e sicurezza, dall'altro gli effetti connessi alla salute e da ultimo gli effetti del rendimento aziendale. Le variabili a loro volta sono scelte in base alla rilevanza con la situazione, l'azienda o il contesto nazionale, alla rilevanza con il tipo di lavoro e alla possibilità di trovare dati significativi.
Su questo ultimo punto, inerente alla ricerca dei dati significati, si concentra il terzo passo. Classica inefficienza della maggior parte delle valutazioni economiche riguarda proprio l'insufficienza di dati adeguati su cui poter lavorare. Il problema non è nei metodi utilizzati, quanto nella particolarità dei dati trattati. Infatti è generalmente possibile reperire dati sui costi perché le voci sono disponibili e la quantità di tempo speso per la gestione di salute e sicurezza può essere stimata, ma la stessa cosa non può dirsi per i dati che permettono di quantificare i benefici, sia perché in parte i benefici sono effetti futuri, sia perché in parte si fa scarsa attività di ricerca sull'efficacia dei miglioramenti specifici delle

@ 2012 ADAPT University Press

condizioni di lavoro. La raccolta dei dati può avvenire utilizzando prevalentemente tre strategie: a) dati esistenti; b) stime e proiezioni, partendo dai dati disponibili o da analisi tecniche; c) creazione specifica di nuovi dati. Il modo migliore e più facile è ricorrere ai dati disponibili negli archivi e nella contabilità dell'azienda.

Il quarto passo di una valutazione economica è dare un valore in denaro alle variabili e ai dati. Per alcune variabili, avviene in modo immediato, per esempio i costi dei servizi esterni per salute e sicurezza si trovano direttamente nelle fatture. Per altre variabili, la valutazione richiede percorsi più tortuosi. In generale è meglio esprimere il maggior numero di dati in termini di denaro. Se questo non fosse possibile o non fosse voluto, bisognerebbe cercare di quantificare o di usare metodi di ranking (mettere in ordine d'importanza); permettendo così di aiutare la presa di decisioni e di mostrare i miglioramenti nella gestione di salute e sicurezza.

L'ultimo passo (il quinto) prevede l'interpretazione e l'affinamento dei dati. I risultati di calcoli hanno poco senso se isolati dal contesto. A volte le cifre non richiedono spiegazioni, ma spesso bisogna porre molta attenzione nell'interpretazione; in questo caso è possibile fare ricorso all'utilizzo di indicatori economici che consentono di decidere quali investimenti possono essere interessanti dal punto di vista finanziario e quali meno. Tra gli indicatori più utilizzati troviamo il ROI (ritorno degli investimenti), che misura il tempo necessario perché gli utili compensino gli investimenti iniziali e il Rapporto costi-benefici quale rapporto tra la sommatoria di tutti i costi e la sommatoria di tutti i benefici; minore risulterà il rapporto, più benefici si trarranno.

Calamità naturali e sicurezza dei lavoratori: un binomio che "fa tremare"

di Maria Giovannone

Oltre al terrore, alle macerie e alle famiglie ammassate nelle tende, il recente terremoto che ha colpito la popolazione modenese ha portato la morte soprattutto nei luoghi di lavoro. I capannoni delle operose aziende emiliane, che da sole contribuisco all'1% del PIL del nostro Paese, sono venuti giù come castelli di carte. Vis maior cui resisti non potest, reciterebbero i padri del diritto, per escludere una qualsivoglia forma di responsabilità per danni arrecati a persone e cose da una calamità naturale, in cui la volontà, l'azione e la capacità di previsione dell'uomo non sembrano poter avere alcuna efficacia causale. Eppure è lecito dubitare che la morte di questi lavoratori sia pura fatalità. Gli esperti di scienze delle costruzioni rivelano infatti che i capannoni crollati sono solo alcuni esemplari, delle centinaia di edifici adibiti ad uso aziendale disseminati su tutto il territorio italiano e che costituiscono l'anello debole di un patrimonio edilizio che non particolarmente affidabile in termini di sicurezza. Parliamo di edifici molto semplici, formati da pochi pilastri e travi. Riescono a resistere solo a sollecitazioni verticali mentre in caso di sollecitazioni orizzontali, come quelle provocate da un terremoto, possono venire giù come un castello di carte. In questi edifici le travi sono poggiate sui pilastri, a tenerli insieme è solo una cerniera, nulla di più. Se la terra trema, la trave può perdere l'appoggio del pilastro. E allora viene giù, insieme al tetto. Vero è che prima del 2003 quel pezzo di

* Adapt Senior Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

Emilia Romagna non era considerato zona a rischio, anche se nell'Ateneo di Modena i docenti e alcuni dei nostri collaboratori ancora ricordano il terremoto del 1996.
Sta di fatto che buona parte dei lavoratori non sono morti alla prima scossa, ma una decina di giorni dopo richiamati in servizio a seguito di attestati e verifiche che attestavano l'agibilità degli edifici poi crollati.
La recente calamità evidenzia invero i limiti di un sistema normativo, evoluto sotto il profilo delle tutele formali, ma reticente nella sostanza e poco incline ad accogliere una nozione ampia, dinamica e articolata di rischio; ancora troppo sbilanciato come è sul profilo della safety (sicurezza dei lavoratori) rispetto alla security (sicurezza dell'azienda e del territorio), trattate come due elementi in contrapposizione, ma che evidentemente sono esigenze che possono e devono convivere all'interno di un'impresa moderna e produttiva.
Le cronache recenti ci rivelano infatti che in diversi settori sono sempre più incidenti non solo i rischi interni al processo produttivo, ma anche quei molteplici fattori connessi alla natura strutturale, sociale, umana e ambientale del territorio circostante. Si pensi infatti alle calamità, maanche al terrorismo e agli atti predatori, salve le debite differenze. È il mondo del lavoro che cambia, si evolve e fa i conti con ambienti ostili e che, proprio per questo, ha bisogno di risposte sempre più efficaci, responsabili, tecnologicamente avanzate e ben contestualizzate.
Scontato, ma necessario, il confronto con la tenuta degli edifici giapponesi nel sisma dello scorso anno. Il motivo per il quale la maggior parte degli edifici giapponesi sono rimasti indenni ad una brutale forza sismica è dovuto essenzialmente ai materiali impiegati per la costruzione degli stessi e ai criteri d'avanguardia secondo i quali sono stati progettati.
I materiali sui quali si reggono fisicamente i grattacieli giapponesi includono caucciù, uno strato d'acqua, aria, cemento flessibile (di recente scoperta), grandi quantità di legno e cuscinetti antisismici disposti alla base degli edifici (potenti ammortizzatori simili a quelli che si possono trovare nelle automobili). Queste gigantesche strutture ondeggiano, si muovono sia orizzontalmente che verticalmente tornando poi alla posizione originaria.
I centri più importanti per la progettazione e la realizzazione di edifici ad alta resistenza ai terremoti si trovano in Giappone, Canada e nella Provincia di Trento. I centri di studio canadesi del legno strutturale, in assoluto il materiale più adatto ad essere collocato in zone sismiche,

dopo il disastroso terremoto di Kobe del 1995, fornirono al Giappone tecnologie e materiali. Da allora, soprattutto per gli edifici commerciali, industriali e grattacieli, il Giappone rese obbligatorie norme molto severe, come in nessun altro paese al mondo: costruire in modo che l'edificio di qualsiasi altezza si possa muovere flessibilmente assorbendo l'energia e dissipandola immediatamente.

Oggi il "segreto" del Giappone (ma anche di California, Messico, Turchia, Nuova Zelanda) sta soprattutto in tecnologie come i cuscinetti antisismici disposti alla base degli edifici, l'uso di acciai molto più elastici del normale, la fibra di carbonio che avvolge i pilastri e li rende più resistenti alle fratture, apparecchi detti "dissipatori" che assomigliano agli ammortizzatori di un auto e vengono disposti tra un piano e l'altro degli edifici più a rischio.

Un recente studio comparato svolto in ambito Enea, sezione "prevenzione rischi naturali", ha stimato i possibili danni di un identico sisma in Italia o in Giappone sottolineando che in Giappone un terremoto come quello dell'Aquila non sarebbe neanche finito sul giornale e che invece da noi l'applicazione della legge che impone criteri antisismici per gli edifici di nuova costruzione viene rimandata in continuazione. L'Italia pur avendo una normativa e un livello della ricerca che sono all'avanguardia nel mondo, è molto debole nell'applicazione delle leggi.

Insomma è desolante pensare che a fronte delle tecnologie avanzate esistenti si debba morire sul lavoro per un terremoto in un Paese che, come l'Italia, è storicamente e notoriamente sismico e che possiede già in casa sua il know-how tecnico e scientifico per prevenire l'effetto devastante di tali calamità.

Se si pensa infine alle molte patologie presenti nella catena degli appalti in edilizia, si accentua inoltre il rammarico per quel progetto di patente a punti e di qualificazione degli operatori del settore edile, per l'accesso agli appalti pubblici e privati, che ancora giace sui tavoli della Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 6, d.lgs. n. 81/2008) e che non è dato sapere quando vedrà la luce.

@ 2012 ADAPT University Press

Ripartire dalle persone, non dalle polemiche

di Emmanuele Massagli

L'evoluzione del dibattito mediatico sugli effetti del terremoto sta seguendo pedissequamente il copione tipico delle tragedie naturali: al pianto dei defunti segue la polemica sui responsabili di quelle morti. È doveroso provare a fare chiarezza, indagare su mancanze e responsabilità che abbiano reso più drammatico un sisma considerato, sulla carta, di entità non particolarmente distruttiva. Ma molti affondi di questi giorni paiono francamente stonati. Il dramma che tutta Italia sta seguendo col groppo in gola non è innanzi tutto una «tragedia del lavoro» o il lutto degli «operai». Chi lo dice o lo scrive, probabilmente guidato dall'ansia di appiccicare considerazioni di "classe" prima ancora di accertare la verità dei fatti, non conosce la dimensione del tessuto imprenditoriale emiliano (noto per la meccanica, le ceramiche e l'industria biomedicale), la quotidianità del rapporto lavoratore – datore di lavoro che caratterizza la maggior parte delle aziende. Per questo appare ultimamente secondaria anche la polemica a distanza tra il leader della Cgil Susanna Camusso e il nuovo Presidente di Confindustria Giorgio Squinzi sulla affidabilità dei capannoni industriali. Non c'era bisogno di attaccare il presunto opportunismo economico (costruire senza sicurezza per risparmiare) degli imprenditori locali, né è possibile non accorgersi che capannoni ideati per reggere esclusivamente sollecitazioni verticali non

* Presidente Adapt.

@ 2012 ADAPT University Press

siano adatti, nel 2012, a garantire la sicurezza dei lavoratori. Certo, la legge regionale è solo del 2003 e da pochissimi anni (2009) è davvero obbligatoria, ma la sicurezza del lavoratore non è comunque una garanzia che va perseguita solo sotto "minaccia" legislativa.

Non è il dramma degli operai, si diceva, ma di oltre 15.000 persone che hanno perso affetti, certezze, investimenti di una vita e che ora, indubbiamente, rischiano anche di perdere il lavoro. Quel che chiedono, in prima battuta, non è certamente un processo sommario agli ingegneri civili, quanto che ci sia qualcuno con loro che li sostenga nella voglia di ripartire che emerge, in modo commuovente, dalle molte interviste che la televisione sta trasmettendo da Mirandola, Medolla, Finale etc… Le polemiche non riescono a incentivare il rilancio di un'economia e una produzione industriale estremamente affermate sul palco della competizione internazionale, ma proprio per questo esposta alla fretta dei clienti. Per non parlare della vita di tutti i giorni.

Poi vi sono, certamente, anche i nodi della sicurezza dei lavoratori. Ne hanno parlato recentemente Camusso, Bonanni e Angeletti in visita nei territori colpiti dal sisma. Come è superabile un *trade-off* quale quello che in questi giorni viene presentato, tra la sicurezza dei lavoratori e la sopravvivenza economica dell'impresa? E, in prospettiva, quali soluzioni sposare per evitare di rivedere immagini di capannoni implosi su sé stessi, senza aggrovigliare di lacci e lacciuoli burocratici e legislativi l'imprenditore?
Questa pare la vera sfida che il terremoto emiliano porta con sé dal punto di vista della regolazione del lavoro. Tutti i soggetti coinvolti devono riuscire nella quadratura del cerchio: non rimandare eccessivamente la ripresa della produzione, senza mettere a repentaglio la vita delle persone in strutture vecchie e agibili solo sulla carta. Imparare dagli errori certamente commessi nella costruzione degli attuali capannoni, senza perdere tempo nella caccia ai presunti colpevoli o "vendicandosi" normativamente contro la classe imprenditoriale, bensì formalizzando procedure allo stesso tempo efficaci, effettive e non penalizzanti un tessuto imprenditoriale che ha bisogno di tutti gli incentivi possibili per ripartire. Fermo restando che sarà poi la magistratura, e non l'opinione pubblica, ad accertare le reali responsabilità e sanzionare i colpevoli.

@ 2012 ADAPT University Press

Probabilmente buona parte del contributo alla risoluzione del dilemma ricordato può venire, prima ancora che dalle istituzioni, dalle stesse forze sindacali e datoriali. Le norme esistono già, sia per quanto riguarda la prevenzione del singolo lavoratore, sia per quanto concerne la costruzione di edifici antisismici. Bisogna allora renderle vive e operative, capaci di esercitare la funzione di prevenzione per la quale sono state scritte, senza essere considerate, dal lavoratore come dall'imprenditore, eccessivo carico di precauzione o inutile balzello normativo. La sfida è quindi culturale, di abitudini, prima ancora che legislativa. E non è la legge che può educare la sensibilità di lavoratori e datori di lavoro, né, solitamente, una qualche istituzione pubblica (che opera ex post, con logica ispettiva e punitiva, non promozionale). Questa è materia di chi tutti i giorni accompagna chi lavora, da Pordenone a Enna: le associazioni sindacali e datoriali dei lavoratori. Questa tragedia è un ulteriore incentivo perché tornino a fare scuole di impresa e percorsi di formazione attenti alle tematiche della salute e sicurezza del lavoratore, finalizzati a cogliere la concretezza di disposizioni normative apparentemente fredde e lontane. Norme delle quali, lo dimostrano i tanti tavoli di lavoro ministeriali nati con Testo Unico della Salute e Sicurezza, hanno loro stessi partecipato alla scrittura. La vita di tutti i giorni sarà poi la principale consigliera delle ulteriori soluzioni normative da adottare.
Ma in questo momento la miriade di sfollati che ogni giorno rivive l'incubo delle scosse sismiche non chiede tavoli di confronto ministeriali, ma compagnia di persone che fianco a fianco gli ricordino che vale la pena rincominciare e che dopo la tempesta torna sempre il sole.

Individuazione di modelli di stima dei costi di malattie professionali ad elevata frazione eziologica e di valutazione costi/benefici della prevenzione della salute e sicurezza in azienda

di Maria Giovannone

L'analisi economica delle misure tese alla promozione della salute e sicurezza sul lavoro è oggetto di un interesse sempre maggiore all'interno dell'Unione Europea. La Strategia Comunitaria per la salute e sicurezza sul lavoro 2007 – 2012, infatti, considera lo sviluppo della conoscenza dei costi economici e sociali derivanti dagli incidenti sul lavoro e dalle malattie professionali come una priorità per i prossimi anni.
Tuttavia, per un'azienda non è sempre chiaro quali costi siano da ricollegarsi alle malattie e agli infortuni sul lavoro e quali potrebbero essere i ritorni economici da investimenti in questo senso, anche perché in verità gli stessi differiscono da una situazione all'altra oppure risultano di difficile identificazione e valutazione in termini monetari. Nella pratica è possibile raggiungere tutto ciò con stime finanziarie, più propriamente definite «processi di valutazione economica», che permettono di rendere evidenti i costi ed i benefici della salute e della gestione dell'ambiente e della sicurezza a livello nazionale, aziendale e del singolo lavoratore.
In tale contesto si inserisce il progetto Individuazione di modelli di stima dei costi di malattie professionali ad elevata frazione eziologica e di valutazione costi/benefici della prevenzione della salute e sicurezza in

* Adapt Senior Research Fellow.

@ 2012 ADAPT University Press

azienda frutto dell'Accordo di collaborazione tra il Dipartimento di Medicina del Lavoro dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) e il Centro Nazionale per la Prevenzione ed il Controllo delle Malattie (CCM) del Ministero della Salute.
Il progetto si pone l'obiettivo generale di definire un modello statistico-economico di stima attendibile, facilmente applicabile e fruibile, basato su indicatori economici validi, che permetta di rendere evidenti i costi degli infortuni e delle malattie professionali a livello nazionale ed aziendale (in modo particolare nelle piccole e medie imprese), nonché i benefici potenziali di una buona gestione della SSL.
Al fine di raggiungere l'obiettivo principale del presente studio/ricerca, è prevista una metodologia articolata in due fasi (macroeconomica e microeconomica), in ciascuna delle quali saranno affidati a determinati attori compiti specifici utili al raggiungimento degli obiettivi previsti. In particolare, il progetto prevede la partecipazione di 2 UU.OO. interne e 5 UU.OO. esterne.
A livello macroeconomico, il progetto si pone l'obiettivo specifico di identificare una metodologia per la stima dei costi connessi ad una malattia ad elevata frazione eziologica, quale il mesotelioma dovuto ad esposizione ad amianto, soprattutto in vista del picco di tale tumore previsto intorno al 2015 essendo il tempo medio di latenza intorno ai 35-40 anni.
Si provvederà alla stima dei costi diretti (es. ricoveri ordinari e non in strutture sanitarie, visite specialistiche, esami strumentali e di laboratorio, terapie riabilitative/medica/chirurgica, ecc.) ed indiretti (es. perdita di produttività sul lavoro, costi di retraining e di recruiting, ecc), utilizzando le
fonti informative e di monitoraggio disponibili a livello di servizio sanitario Nazionale (SSN) e Servizio Sanitario Regionale, del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia. Tale modellistica potrà costituire una "proxy" sulla base delle fonti informative disponibili in letteratura, nonché la realizzazione su ampia scala di tale modellistica.
A livello microeconomico, invece, ci si pone l'obiettivo specifico di constatare la validità e fruibilità, a livello aziendale, del modello di valutazione economica proposto dal TNO Work and Employment presentato in uno specifico documento dell'Organizzazione Mondiale della sanità (OMS), che a tutt'oggi è considerato come Linea Guida di

partenza e di riferimento per la valutazione economica dei costi a livello aziendale. La contestualizzazione e l'adattamento del modello proposto dall'OMS avverrà in base alle caratteristiche produttive selle singole realtà aziendali italiane.
Tale modello consentirà alle aziende di valutare i costi e i benefici derivanti dall'adozione di interventi preventivi in ambiente di lavoro; interventi che, attualmente, vengono percepiti esclusivamente come meri obblighi legislativi, e che in tal modo potranno essere valorizzati come investimenti programmabili e monitorabili nel medio e lungo termine.
Al fine di giungere ad una valutazione economica valida, particolare attenzione sarà riservata alla scelta delle variabili e degli indicatori, alla ricerca dei dati per le variabili e gli indicatori scelti, alla determinazione del loro valore in denaro. E' importante costruire una lista dei fattori di costo da inserire nella valutazione economica, tenendo in considerazione i fattori di costo più comuni emersi dalla pratica e dalla teoria.
A conclusione di ogni fase, sono previsti criteri ed indicatori di verifica dei risultati. Tale metodologia, oltre a definire i relativi calcoli, deve essere strutturate in modo tale da comprendere il processo dell'uso e dell'applicazione dei calcoli stessi e da aumentare pertanto il livello di accettazione da parte di tutte le categorie interessate, al fine, anche, di massimizzare la possibilità di generalizzare i risultati in contesti diversi. Affinché la valutazione sia utile, si cercherà di bilanciare gli obiettivi della valutazione, le limitazioni delle tecniche scientifiche e gli interessi degli stakeholders.
La fase iniziale dello studio si baserà sull'analisi critica della letteratura, in modo da far emergere, in primo luogo, i principali modelli di valutazione economica dei costi della mancata prevenzione, precedentemente realizzati a livello nazionale ed internazionale, cercando di valutarne i limiti e la possibile applicazione al contesto nazionale; successivamente, si passerà alla fase principale del progetto.
Nell'ambito di tale progetto un ruolo importante, soprattutto nell'ottica della disseminazione trasversale presso tutti gli stakeholders dei risultati e dell'approfondimento bibliografico interdisciplinare, è svolto da ADAPT quale unità operativa di ricerca.
Compito fondamentale di ADAPT è quello di incrementare la conoscenza circa la tematica dei costi degli infortuni e delle malattie professionali a livello del singolo lavoratore, dell'azienda e della collettività, con l'obiettivo finale di evidenziare come la prevenzione in materia di SSL,

@ 2012 ADAPT University Press

oltre che un obbligo di legge, rappresenti un investimento per le aziende e non un costo, dato che il vantaggio economico che si ricava dalla riduzione dei costi è, quasi sempre, superiore all'impegno finanziario prevenzionale.

Eternit: dal valore della sentenza all'eccellenza dei momenti dell'apparato istruttorio

di Franco Bettoni

È difficile non commuoversi di fronte ad una sentenza (emanata il 13 febbraio 2012) che tocca un nervo scoperto del nostro sistema di tutele del lavoro, e non solo perché l'amianto ha il "merito" di fare uscire con clamore le malattie da lavoro dal chiuso delle fabbriche, ricordandoci che il rischio è un fattore ormai comune di tutti gli ambienti di vita. Ma è ugualmente difficile non sentire la frustrazione della gente di Casale, perché tutte le sentenze di questo mondo, qualsiasi sia la condanna, non potranno impedire l'inesorabile lievitazione del numero di malati di mesotelioma a causa dell'asbesto. Un numero crescente -lo abbiamo sempre saputo -ed atteso in convegni, congressi, libri e volumi pieni di previsioni del picco che si sarebbe avuto dal secondo decennio del 2000: ma un conto sono le previsioni e stime, però, ed altro è l'orrore nel registrare che era vero, che era giusta la stima della latenza della malattia. Non c'è più tempo per tutto questo ormai: la prevenzione per lo smantellamento di certo azzererà – ci si augura! – i morti dei decenni meno prossimi, senza scalfire la massa di morti che vengono da lontano. Per questo riteniamo che la Sentenza Eternit si collochi accanto a quella della Thyssen come pietra miliare di un discorso nuovo per la prevenzione, per un impegno che non tema di sponsorizzare la precauzione di fronte a fattori di rischio così devastanti. In questo quadro, la nostra Associazione (ANMIL Onlus) che raccoglie oltre 430.000 vittime

* Presidente Nazionale ANMIL Onlus.

@ 2012 ADAPT University Press

del lavoro, di cui 88.706 colpiti da malattie professionali, pur impegnata per la formazione alla sicurezza, nella tutela della salute – una precisa scelta di campo – ritiene che le due sentenze possano avere forte presa sulle coscienze e sui comportamenti di quanti quotidianamente ritengono di poter (a volte di dover) violare le leggi: non solo quelle dei codici, ma prima ancora quelle della prudenza e perizia, della conoscenza scientifica e dell'esperienza pluriennale. Proprio per questo, e per vicinanza al dolore dei tanti, troppi, direttamente colpiti, ci uniamo al plauso di tutti per la sentenza, rinnovando apprezzamento e stima per giudici e operatori che hanno reso possibili sentenze così 'banalmente' eversive e originalmente 'umanitarie': i mesi a cavallo della fine 2011 saranno ricordati nel tempo per questo, piuttosto che per le contingenti crisi finanziarie. Detto questo, resta tutto da colmare il vuoto di attenzione e condivisione del lungo percorso compiuto per arrivare al risultato che nell'immaginario collettivo e mediatico sembra spesso galleggiare nel vuoti delle intuizioni, delle politiche, del raffinato discutere giuridico. Non è mai così, meno che mai in una vicenda che è il punto finale di un'azione d'investigazione tecnica, scientifica, giudiziaria, condotta dal Procuratore Guariniello fermo da sempre nella convinzione che proprio attraverso questi percorsi è possibile arrivare fino in fondo, far diventare ovvie e banali certe conclusioni. Conclusioni e, finalmente, condanne che di là del valore punitivo, della funzione "risarcitoria", hanno tutta intera la funzione educativa di deterrente, reso solido non tanto dalla raffinatezza delle motivazioni giuridiche – che pur lo sono – quanto dall'eccellenza del percorso istruttorio, frutto dell'appassionato impegno personale di Guariniello ma, soprattutto, dalla sua intuizione circa l'essenzialità di un lavoro di squadra, affidato a un team di magistrati assistito da tecnici, specialisti, professionalità degli enti di servizio ecc. Il dott. Guariniello ha saputo contare su un team di cui ha intuito la necessità da decenni ed ha costruito così un mix metodologico, fatto di esperienza, disponibilità di specialistici, cultura giuridica e sensibilità umana. Nelle descrizioni e nei resoconti, ma ancor più dai fatti, emergono la forza e il ruolo del lavorare in gruppo, del poter contare sull'affiatamento e sintonia fra persone, magistrati che si fanno esperti, che con il loro conoscere il mestiere e con la pazienza diventano portabandiera, antesignani di metodologie di lavoro già esse buone prassi. Compiacimento, dunque, ma anche crescente inquietudine per l'incombenza di un fattore stabilizzante, che toglie credibilità ed efficacia

all'intero messaggio. È questo il senso e l'obiettivo di questa mia lettera affinché possa la sua attenzione consentirci di condividerla con la gente comune che vuole un'Italia giusta e che onora il lavoro e chi lo svolge con serietà, qualunque esso sia! È un tema annoso sul quale anche di recente abbiamo richiamato l'attenzione degli organi responsabili, la rotazione dei magistrati che, nel caso di specie -ma non solo - comporterebbe il depauperamento del team della Procura di Torino. Un'inquietudine che ci addolora e ci esaspera anche perché non è un fatto isolato, ma figlia di una logica "lineare" come quella dei tagli. Quasi a liquidare l'attenzione per professionalità e qualità di presenza: l'importante è stare al riparo della "linea", nel rispetto di principi sacri riguardanti la "parità": la linea appunto che deve presiedere al fatto che i magistrati non possano stare nello stesso "mestiere" per troppo tempo, magari nel timore di contaminazioni. Sull'altare di questi principi si sacrificano idee, progetti e realizzazioni, si nega qualsiasi rilevanza al "merito" e al valore dei prodotti realizzati sul piano organizzativo dalla crescita di collettività di servizio. Preoccupa quindi, il fatto che oggi l'esistenza del team è nuovamente in discussione per i meccanismi della turnazione che abbiamo più volte contestato pubblicamente, anche di recente. E per questo siamo convinti che la sentenza Eternit possa costituire il volano per azioni che, in via contingente giustifichino un esonero estemporaneo: a regime perché il Governo, così impegnato a rendere equo il sistema, inventi meccanismi che coniughino il rispetto di regole generali di turnazione con la specificità di settori ed obiettivi. Altrimenti, ancora una volta, dopo fiumi di parole, commenti, plausi e manifestazioni anche sulla Eternit calerà il velo dell'indifferenza squarciata periodicamente e ritualmente da qualche recrudescenza di morti dell'amianto ma anche di altri killer nel frattempo manifestatisi. E sarebbero morti vane.

@ 2012 ADAPT University Press

I risultati della Commissione d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro

di Francesco Morello

Nell'assemblea del 7 febbraio scorso il Senato della Repubblica approvava con alcune integrazioni, alla presenza del Vice Ministro del Lavoro e le Politiche Sociali, la terza relazione intermedia sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche". La Commissione, composta secondo il regolamento del Senato e istituita dalla XVI legislatura nel giugno 2008 con apposita deliberazione, si è posta in una logica di stretta continuità con il lavoro già intrapreso dal Parlamento tempo addietro per mezzo di apposite Commissioni d'inchiesta o indagini conoscitive. Finalità dell'inchiesta è di intensificare ulteriormente gli sforzi per la prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, concentrandosi su tre direttrici fondamentali: la formazione/informazione dei lavoratori e delle imprese; i controlli sull'applicazione delle norme; il coordinamento fra tutti i soggetti sociali ed istituzionali competenti. Nel corso della sua attività la Commissione si è preoccupata di accertare, attraverso audizioni e sopralluoghi svolti in buona parte del Paese, l'organizzazione e relative criticità del sistema di tutela della sicurezza sul lavoro in determinati ambiti produttivi o territoriali. Più in dettaglio, muovendo dall'analisi della dimensione del fenomeno degli infortuni sul lavoro, l'attività si è

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro Adapt – CQIA Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

concentrata sullo studio delle cause di tali eventi dannosi (con particolare riguardo alla loro entità nell'ambito del lavoro sommerso e atipico), del livello di applicazione delle leggi antinfortunistiche e della reale efficacia prevenzionistica della legislazione vigente. Lavoro questo, finalizzato non solo a individuare e a mettere in campo controlli sempre più mirati e idonei da parte degli uffici addetti, ma soprattutto a proporre nuovi strumenti legislativi e amministrativi che sappiano garantire l'incolumità del lavoratore. Infatti sulle indicazioni e proposte operative delle ultime due relazioni è scaturito uno specifico atto di indirizzo al Governo, teso a favorire una sempre più efficace attività di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Emerge con vigore la necessità di assicurare il completamento, in tempi rapidi, dell'attuazione della nuova normativa di riferimento introdotta con il d.lgs. 81/2008 (T.U. sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) in quanto, come precisa il relatore Sen. Tofani integrando la relazione scritta, vi sono diverse questioni ancora aperte che richiedono l'emanazione di atti normativi secondari. Tra queste, a titolo di esempio, vi è l'avvio del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP), strumento essenziale per monitorare, anche in chiave di controllo, tutte le informazioni relative agli infortuni e alle malattie professionali. Inoltre si sottolinea "la necessità di accrescere il coordinamento e le sinergie fra tutti gli enti istituzionali preposti alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" e garantire così un'applicazione uniforme del T.U. in tutti i settori e attività produttive. In particolare si punta sul ruolo decisivo, spesso sottovalutato, dei RLS e del potenziamento degli organismi paritetici per promuovere la diffusione della cultura della sicurezza. La Commissione ha rilevato come l'attuazione del T.U. a livello territoriale sia carente e ciò dipende dai soggetti istituzionali e dalle organizzazioni datoriali e sindacali delle Regioni, il cd. quadro istituzionale "tripartito" delle competenze. Infatti, Regioni e Provincie autonome hanno competenza concorrente in materia di salute e sicurezza e questa deve essere esplicitata attraverso i comitati regionali di coordinamento che programmano e controllano le diverse attività di prevenzione e di contrasto al fenomeno degli infortuni e malattie professionali. Di fondamentale importanza per ovviare alle carenze, purtroppo acuite dalla crisi economica, in termini di sicurezza che la Commissione ha riscontrato nelle piccole e medie imprese, è la pronta attuazione del cd. "Sistema di qualificazione delle imprese". La richiesta di fissare dei requisiti minimi con riferimento a elementi relativi

@ 2012 ADAPT University Press

alla salute e sicurezza sul lavoro, viene proprio dalle stesse associazioni di categoria, specialmente del settore edile. Selezionare gli operatori del mercato in base alla loro capacità di fornire standard di sicurezza nelle loro attività, significa anche eliminare tutti quei soggetti che, non rispettando la normativa antinfortunistica, praticano di fatto una vera e propria concorrenza sleale. La relazione continua mettendo in evidenza i tanti interventi legislativi (da ultimo il dpr n. 177 del 14 settembre 2011 in materia di ambienti confinati) la prassi amministrativa e di approfondimento delle Commissioni consultive (si vedano le linee guida per la valutazione dello stress lavoro-correlato o quelle sui contenuti minimi dei percorsi formativi), per poi passare all'analisi del quadro statistico -con i dati definitivi del 2010 e provvisori dei primi 9 mesi del 2011 -degli infortuni e delle malattie professionali, fornito dall'ISTAT, in cui si registra una flessione generale degli infortuni. Al fine di approfondire più compiutamente alcuni specifici profili dell'inchiesta sono stati istituiti dei gruppi di lavoro, tra cui uno in particolare dedicato al "personale della pubblica amministrazione e controlli pubblici antinfortunistici". Si evidenziano nella relazione le grosse carenze strutturali degli edifici pubblici, dalle scuole agli ospedali, spesso inadeguati e fatiscenti con evidenti implicazioni sulla sicurezza dei lavoratori. Oltre a una specifica campagna di interventi con apposite risorse finanziarie sarebbe utile reintrodurre, per agevolare le azioni di manutenzione e messa in sicurezza, il "fascicolo del fabbricato" per gli edifici pubblici "così da avere la mappatura completa della storia di ciascuna costruzione". In conclusione ai fini di una vera cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro, la Commissione ribadisce l'importanza della formazione -anche a livello scolastico e non solo tra i lavoratori - come "processo educativo" attraverso cui trasferire conoscenze e procedure utili ad accrescere la sicurezza e a ridurre i rischi. Problema ancora aperto è però la qualificazione dei formatori, manca infatti una regolamentazione puntuale che garantisca la qualità dell'attività formativa.

La responsabilità penale dei "vertici" e delle società per gli infortuni sul lavoro dopo la sentenza Thyssen

Seminario – Università degli Studi "Roma Tre" – 28 marzo 2012

Relazioni di sintesi

di Marco Viola

Lo scorso 28 marzo, presso la facoltà di Economia "Federico Caffè" dell'Università degli Studi Roma Tre si è tenuto un seminario dal titolo La responsabilità penale dei "vertici" e delle società per gli infortuni sul lavoro dopo la sentenza Thyssen.
In tale occasione sono intervenuti il Prof. Enrico Mezzetti, Ordinario di Diritto Penale presso l'Università "Roma Tre" che ha introdotto e coordinato gli interventi dell'Avv. Daniele Piva, Assegnista di Ricerca in Diritto Penale presso l'Università "Sapienza" di Roma, il Prof. Roberto Zannotti, Associato di Diritto Penale presso la LUMSA Università di Roma ed il Dott. Alessio Scarcella, Magistrato ed incaricato presso l'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione.
Nel primo intervento, l'Avv. Piva ha rimarcato l'innovatività della decisione della Corte d'Assise di Torino sul caso Thyssen, rimarcando alcuni punti critici ed interlocutori della stessa.

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro Adapt – CQIA Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Il fulcro della discussione ha riguardato la circostanza della condanna dell'amministratore delegato Espenham a titolo di dolo per le morti dei sette lavoratori deceduti nel rogo presso la sede di Torino della Thyssenkrupp.
Per essere precisi a titolo di dolo eventuale; innovativa e dubbia come decisione. Risulta infatti difficile riuscire ad immaginare la figura del dolo eventuale nell'ambito di un infortunio sul lavoro: sicuramente si può ragionare in termini di risparmio di costi da parte dei "vertici" aziendali, ma è molto difficile accertare se gli stessi si fossero prefigurati una possibilità od una probabilità del verificarsi degli eventi mortali a carico dei lavoratori; criterio, questo, che distingue la colpa cosciente dal dolo eventuale.
Nella ricostruzione delle posizioni di accusa e difesa nel processo Thyssen l'Avv. Piva ha segnalato come alla dirigenza sia stato addebitato anche il fatto dell'aver ignorato tutti i segnali d'allarme di vario genere desumibili, tra l'altro, da diversi altri incidenti verificatosi in quello stabilimento a causa delle carenze del sistema di sicurezza; segnali che avrebbero dovuto portare ad effettuare al più presto investimenti sulla sicurezza.
A causa di questi mancati investimenti si sono verificati gli incidenti mortali di cui si dibatte.
La difesa degli imputati, però, ha sottolineato come il risparmio di cui si parla non era dovuto ad una volontà di non effettuarli, in quanto gli stessi sarebbero stati soltanto posticipati visto che l'impianto non era prossimo alla chiusura, bensì al mero trasferimento presso la sede di Terni.
Tesi fermamente respinta dalla Corte.
Fatte queste considerazioni, l'Avv. Piva ha poi sottolineato quale siano le differenze tra un'imputazione per omicidio colposo ed una per omicidio doloso.
Oltre alle significative differenze sanzionatorie (omicidio colposo punito da uno a sette anni, mentre omicidio doloso da ventuno anni in su) rilevano questioni inerenti alla responsabilità civile, in particolare ai rapporti con gli enti assicurativi, alla responsabilità dell'ente, che risponde in caso di
omicidio o lesioni colpose, ma non dolose, ed alla composizione della Corte, Tribunale per l'omicidio colposo, Corte d'Assise (a composizione anche popolare) per l'omicidio doloso.

Detto ciò, l'Avv. Piva, sulla falsa riga della tesi difensiva, si interroga sulla sussistenza del dolo nella condotta di Espenham, mostrandosi scettico a riguardo: è difficile che un professionista del suo calibro abbia voluto e si sia rappresentato la morte di alcuni suoi lavoratori, sarebbe stata una scelta che avrebbe implicato l'accettazione di troppi danni ed in ogni caso non sarebbe stato possibile individuare i precisi soggetti la cui morte sarebbe stata accettata dall'amministratore delegato.
Anche tale tesi viene respinta dalla Corte di Torino, che ha sostenuto che Espenham non abbia tanto accettato il rischio del verificarsi dell'evento, ma piuttosto abbia accettato l'evento in sé, ragionando in un'ottica "se ometto di fare certi investimenti qualche lavoratore morirà".
In sostanza ciò che rileva ai fini della decisione è il percorso attraverso il quale si è arrivati ad una determinata scelta: una decisione deliberata e non un comportamento imprudente.
Considerati i costi, l'imputato ha fatto prevalere la tutela del profitto dell'azienda a fronte della tutela della sicurezza dei lavoratori.
In altre parole, la Corte d'Assise di Torino ha importato in questo caso i principi già utilizzati dalla giurisprudenza in tema di omicidio in seguito a violazione di norme sulla circolazione stradale e di ricettazione.
Rimane, dunque, il dubbio di quando si possano applicare i criteri propri del dolo eventuale, concetto relativamente al quale non esiste un preciso riferimento normativo.
Proprio tale argomento è stato il punto di collegamento per un intervento del Prof. Mezzetti che ha definito il dolo eventuale come una sorta di "araba fenice", in quanto concetto che, non avendo un preciso riscontro normativo, può essere plasmato a piacimento dai giudici, a differenza di quanto accade, invece, per la colpa cosciente. Circostanza che rischia di estendere eccessivamente l'operatività del concetto di delitto doloso.
Tale ragionamento per giungere alla considerazione che, anche se all'amministratore delegato della Thyssen fosse stato contestato l'omicidio colposo, la pena inflitta allo stesso non sarebbe stata di molto inferiore (13 anni e 6 mesi, come inflitta agli altri soggetti condannati, invece che 16).
Questa scelta della Procura, seguita, poi, anche dalla Corte, cela, nell'opinione del Prof. Zannotti – terzo relatore – la volontà non soltanto di giungere all'inflizione di una pena adeguata, ma anche e soprattutto quella di infliggere la condanna ad un soggetto preciso al fine di dare alla

@ 2012 ADAPT University Press

questione tutto il riscontro mediatico che poi ha effettivamente avuto e di soddisfare in questo modo l'opinione pubblica.
Dopo un cappello introduttivo sulla nascita e sulla natura del d. lgs. 231/2001, e sui concetti di interesse e vantaggio il Prof. Zannotti, è giunto a porre il quesito della compatibilità di tali concetti con la struttura dei reati di omicidio e lesioni colpose per la violazione della normativa sulla sicurezza sul lavoro, per definizione colposi.
Difficile immaginare, infatti, che un fatto non voluto dalla persona fisica sia, però voluto nell'interesse della persona giuridica.
A tal fine sono intervenute le copiose interpretazioni adeguatrici dei suddetti concetti al fine di conservare l'operatività dell'istituto.
La natura della responsabilità degli enti risiede nei sistemi di common law (in cui si condannano gli enti a titolo praticamente di responsabilità oggettiva) e da qui hanno tratto le proprie origini il concetto di colpa di organizzazione e l'istituto del modello organizzativo.
Venendo al caso Thyssen, il Prof. Zannotti evidenzia una prima questione critica, ossia la circostanza che un caso grave e delicato come quello di cui in dibattito sia stato deciso da una corte (la Corte d'Assise) composta da soltanto due giudici togati e per il resto da giudici popolari, di certo non edotti né preparati su tali tematiche già particolarmente complesse per magistrati esperti. Da segnalare a riguardo che le precedenti decisioni su temi analoghi si contano sulle dita di una mano.
Rileva, poi, come nella parte relativa alla responsabilità dell'ente, si trova una parte introduttiva che vuole spiegare la natura di tertium genus della responsabilità dell'ente (responsabilità né penale né
amministrativa, ma penale-amministrativa) al fine di bloccare sul nascere le questioni di incostituzionalità sollevate dalla difesa della Thyssen relativamente ai concetti di interesse e vantaggio.
Proprio tale precisazione consente alla Corte di respingere anche la censura di indeterminatezza sollevata dalla difesa nei confronti del capo di imputazione che, non trattandosi di responsabilità penale, nemmeno può dirsi tale, ma più correttamente deve definirsi come capo di "incolpazione", nei confronti del quale non rileverebbe nemmeno un'eventuale indeterminatezza.
Relativamente, invece, alla questione del modello organizzativo, la Corte si è espressa molto facilmente dichiarando la assoluta non idoneità dello stesso a prevenire i rischi che poi si sono concretizzati.

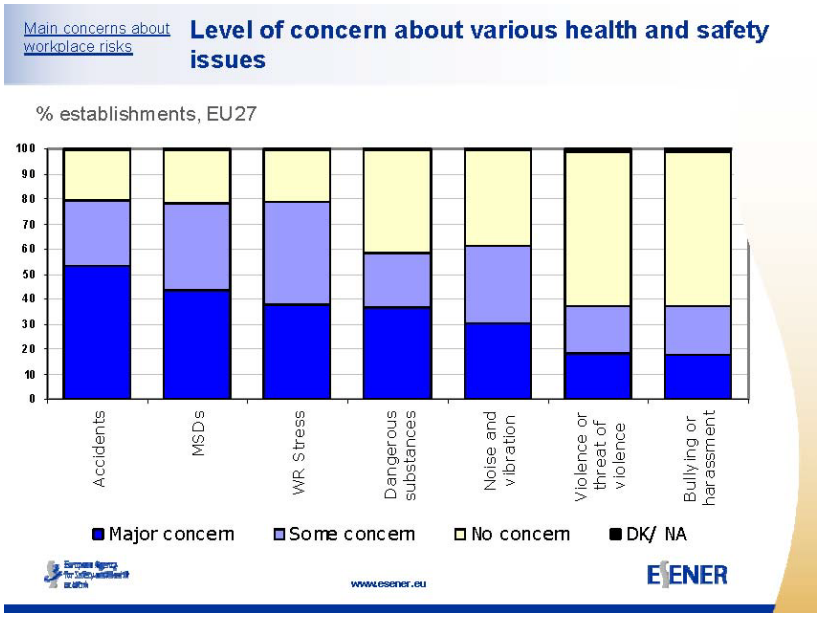
Chiude il seminario l'intervento del Dott. Alessio Scarcella che si è concentrato sul ruolo e la responsabilità del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) nel caso Thyssen.
Rileva come lo stesso rivestisse in azienda anche il ruolo di dirigente di fatto con funzione di responsabile dell'area ecologia ambiente e sicurezza (EAS), ruolo per il quale poi è stato condannato.
Il "dirigente di fatto", infatti, in seguito ad una pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite del 1992 è considerato responsabile (e quindi punibile) come un qualsiasi altro soggetto "di vertice"; tale circostanza è stata poi anche recepita a livello normativo dal Testo Unico Sicurezza all'art. 299.
Alla luce di quanto detto, l'RSPP della Thyssen è stato considerato colpevole quanto gli altri dirigenti.
La decisione della Corte, però, consente di sollevare delle considerazioni in merito all'opportunità della sovrapposizione in un unico soggetto dei ruoli di RSPP e di dirigente di fatto.
Nell'opinione della difesa, infatti la figura dell'RSPP avrebbe soltanto compiti consultivi e per questo avrebbe al massimo dovuto essere incriminato per concorso nel reato, contestazione nemmeno sollevata.
Ma proprio alla luce delle responsabilità riconosciute in capo al dirigente di fatto, la Corte sottolinea come tali considerazioni non rilevino nemmeno, in quanto la responsabilità del RSPP della Thyssen sussiste non tanto per questa carica, bensì per quella dirigenziale assunta per fatti concludenti.
Rimane, in conclusione, la riflessione sull'opportunità di attribuire ad uno stesso soggetto il ruolo di dirigente (seppure di fatto) e quello di consulente che, sotto certi aspetti dovrebbe "controllare" ed indirizzare nella via più corretta l'attività, in sostanza, svolta da se stesso.

@ 2012 ADAPT University Press

Il management del rischio in azienda

di Claudio Cortesi

Una buona fotografia della situazione nelle aziende europee la consegna l'indagine ESENER (European Survey on New and Emerging Risk) dell'Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro. Le aziende europee che considerano i rischi di violenza e molestie sul lavoro una priorità sono meno del 20%, nemmeno un'azienda su cinque; e meno di tutti gli aspetti della salute e sicurezza sul lavoro, come dimostra il grafico sotto riportato.



* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Non solo, ma sono poche le aziende che hanno elaborato una policy scritta, anche se l'85% dei manager europei è convinto che lo strumento abbia grande impatto sul problema. Non basta però a convincere le imprese europee ad impegnarsi nel management di prevenzione. Le aziende infatti affrontano il problema soprattutto perché obbligate dalla legge, oppure su richiesta dei sindacati; in alcuni casi perché temono un'ispezione o un danno di reputazione; meno, molto meno, per ragioni di produttività e performance. La prevenzione rischia quindi di essere percepita come un'imposizione esterna, da svolgere in fretta, che comporta solo oneri e costi per il business. Per comprendere meglio si deve capovolgere la domanda, e indagare i motivi per cui non si fa prevenzione. La risposta prevalente è che "non è necessaria, non è una priorità". Oltre a questo le leggi in materia sono giudicate troppo complesse, e le procedure costose in termini di budget e di tempo. Inoltre spesso non si hanno le professionalità adeguate. Questi problemi riguardano meno le grandi imprese, generalmente attrezzate per affrontare il problema, mentre descrivono molto bene la situazione nelle piccole e medie imprese, numericamente maggiori. La ricerca ESENER mostra una fortissima correlazione tra consapevolezza del problema e prevenzione. Forse è questa la chiave per risolvere il complesso dibattito volto a chiarire se la legge è efficace o no. Due dei più autorevoli esperti in materia sostengono che "l'efficacia della legislazione è ancora sconosciuta. Affinché siano efficaci, gli interventi legislativi devono essere supportati da imprenditori e sindacati con adeguata formazione e motivazione, disposti ad impegnarsi proattivamente a livello organizzativo; così come impegnarsi a rispondere al lavoratore in ogni singolo episodio, insieme ad un ispettorato con le risorse necessarie ad affrontare il problema". La legge serve quindi perché crea consapevolezza del problema, ma non è la soluzione. Il ruolo chiave lo hanno le relazioni industriali perché la partecipazione dei lavoratori è, insieme al management del rischio, il fattore più importante nella prevenzione. In Europa sindacati e imprenditori hanno firmato nel 2007 l'"Accordo quadro sulla violenza e molestie nel luogo di lavoro": si tratta di un risultato storico, il primo documento dove vengono definiti i fenomeni di violenze, minacce e molestie. In Italia purtroppo i firmatari (Confindustria, Cgil, Cisl, Uil) non hanno ancora approvato la traduzione ufficiale, molto utile per la diffusione nelle aziende. L'accordo rappresenta un punto di arrivo molto importante per il riconoscimento del

@ 2012 ADAPT University Press

problema: molto resta ancora da fare visto che tanti imprenditori e lavoratori iscritti alle organizzazioni firmatarie non sono a conoscenza nemmeno della sua esistenza. A livello aziendale, secondo il modello elaborato da Vittorio Di Martino, uno dei più importanti consulenti internazionali, innanzitutto l'azienda deve dotarsi di una policy in materia che chiarisca un concetto fondamentale: tolleranza zero per qualsiasi forma di violenza. Nessuno tollererà alcuna forma di abuso, neanche lieve. Bisogna poi procedere ad un valutazione del rischio che è la "pietra miliare dell'approccio europeo alla salute e sicurezza sul lavoro". Si può procedere con questionari, focus group o interviste dirette. Il dipartimento di Medicina del Lavoro dell'Inail ha elaborato la scala "Val.Mob." per il mobbing. Si tratta di un questionario che analizza quattro fattori. Il primo è quello "relazionale" che individua tutte le situazioni tese nei rapporti interpersonali in azienda. Il secondo "intrusività/ingerenza" chiede se vi sono ricatti, stereotipi o atteggiamenti ostili. Il fattore "dequalificazione" si riferisce a scelte che danneggiano la carriera del lavoratore, come demansionamento o modalità di lavoro che impediscono di essere produttivi. Infine l'ultimo individua l'"attaccamento al lavoro" e il "clima affettivo/emozionale" in azienda. Oltre ai risultati del test bisogna verificare la presenza di alcuni sintomi psicofisici (rispetto ad un elenco predefinito) quali nervosismo o tensioni muscolari. Associando i due fattori la scala individua le situazioni critiche. Non è detto che chi pensa di essere mobbizzato lo sia effettivamente; così come si possono scoprire vittime non ancora coscienti di esserlo. Ovviamente vi sono altri questionari, già testati, validati dall'esperienza e pronti all'uso. La loro somministrazione non richiede grandi quantità di tempo e fornisce un utile mappa della situazione in azienda. Un altro elemento di dimostrata efficacia è la previsione di procedure chiare e conosciute da tutti. In caso si ritenga di essere vittime di comportamenti ostili, qual è il referente cui va inviata la segnalazione? Chi denuncia deve aver garantito l'anonimato. In caso di violenza fisica, se vi sono situazioni di rischio imminenti, come comportarsi? Allertare la security o la polizia? È utile, ma non indispensabile, formare manager e lavoratori su queste procedure, e dare loro alcune nozioni sulla gestione dello stress e dei conflitti. Lo stesso discorso va fatto per chi lavora con il pubblico: se il cliente aggredisce o diventa pericoloso, come ci si deve comportare? Su questo vi sono molte linee guida utili, nel settore ospedaliero come nel commercio, pronte e

facili da utilizzare. L'altro elemento cruciale da effettuare sempre, è il monitoraggio. Va registrato e archiviato ogni episodio, anche lieve, di violenza. L'archivio potrà fornire preziose informazioni sul clima che sta maturando in azienda verso un lavoratore; e può aiutare ad identificare gli eventi "sentinella" che aiutano a predire il rischio. Una volta all'anno si può verificare, insieme a manager e lavoratori, le analisi effettuate ed i nuovi fattori di rischio. Il dialogo è, come sempre, il più importante antidoto alla violenza.

@ 2012 ADAPT University Press

Violenza al lavoro: nomi e dati per comprendere il fenomeno

di Claudio Cortesi

La violenza sul lavoro è un concetto complesso e sfuggente al tempo stesso. Essere aggrediti da un collega, insultati o minacciati da un cliente, intimiditi dal proprio capo, derisi dal proprio responsabile, e, ancora, essere accoltellati o presi a calci, sono solo alcuni esempi di come possa manifestarsi la violenza sul posto di lavoro. Non è un fenomeno nuovo, nuove sono però le modalità con cui si manifesta e la consapevolezza che sta maturando nella società e nel mondo del lavoro. Cosa si intende per violenza? La violenza può essere fisica, psicologica e sessuale. Il termine è estremamente ampio: sono vittime di violenza sul lavoro anche i lavoratori morti alle Twin Towers di New York dell'11 settembre, gli insegnanti morti nella strage del liceo di Albertville in Germania ed i molti dipendenti di banca rimasti uccisi durante le rapine. Oltre ai criminali sono i clienti ad aggredire i lavoratori, tanto che chi lavora in un settore a contatto con il pubblico è più esposto al rischio; oppure l'aggressore può essere il collega o, più spesso, un superiore. La violenza fisica comprende chiaramente qualsiasi tipo di aggressione, dalla più lieve fino all'omicidio e nell'ultimo anno ne è stato vittima l'1,9% dei lavoratori europei, come rileva lo studio dell'Eurofound in materia (European Working Conditions Survey, 2010).

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Straining, bossing, bullying, mobbing sono alcuni dei nomi che la ricerca ha assegnato ai comportamenti ostili nei confronti di un altro lavoratore caratterizzati da prevaricazione e mortificazione. Ad esempio, se l'aggressore agisce all'interno di un contesto di gruppo il fenomeno viene definito mobbing, mentre se agisce da solo è bullying. In realtà non è possibile definire linee di demarcazione così chiare ed oggi sempre più spesso si parla di violenza psicologica per ricomprendere tutte le forme di maltrattamento e vessazione che non comportino l'uso o la minaccia di violenza fisica. Ciò da cui va distinto nettamente è però il concetto di stress lavoro-correlato che è "l'insieme di reazioni fisiche ed emotive dannose che si manifesta quando le richieste poste dal lavoro non sono commisurate alle capacità, risorse o esigenze del lavoratore". Nello stress lavoro-correlato il problema è il carico di lavoro non adeguato al lavoratore, che per questo viene a trovarsi in una condizione di stress. La violenza psicologica, per essere definita tale, deve essere prolungata nel tempo, almeno 6 mesi nella maggioranza degli studi in materia, in ogni caso non sono sufficienti singoli episodi. La violenza fisica espone l'aggressore al rischio di essere denunciato e punito, la violenza psicologica gli permette invece di nascondersi "sotto una facciata addirittura cordiale" ([1]); in questo modo si ottengono gli stessi risultati e non si corre alcun rischio. Si tratta di una vera e propria "guerra" psicologica che si manifesta in atteggiamenti sempre più ostili; si inizia con attacchi allo status professionale della vittima, colpendone la validità del lavoro e la reputazione; poi l'attacco diventa personale, con insulti, derisione e atteggiamenti di disprezzo. In un clima aziendale già molto teso, la vittima viene isolata, si trova a mangiare da sola in pausa pranzo, non viene consultata dal proprio team e rimane all'oscuro del flusso di informazioni aziendali necessarie a svolgere bene la professione. A questo punto, se il responsabile della violenza è un superiore, si arriva all'overworking: un carico di lavoro impossibile da portare a termine nelle scadenze richieste, oppure di molto superiore alle competenze e all'esperienza del lavoratore. L'ultimo stadio, quello finale, giunge alla destabilizzazione del lavoratore attraverso il vero e proprio demansionamento, oppure affidandogli compiti palesemente assurdi o comunque inutili per l'azienda: ad esempio, la posta destinata alla vittima

([1]) Inas-Cisl, Guida al mobbing: prevenzione e tutela, 2005

@ 2012 ADAPT University Press

viene regolarmente cestinata per dimostrare che non sa nemmeno mantenere la corrispondenza ([2]). Quella qui esposta è naturalmente solo una delle possibili classificazioni di questa escalation; il Workplace Bullying Institute ha stilato una classifica delle tattiche più comuni di violenza psicologica, e ne ha individuato le 25 più comuni. Quale sia il tipo di comportamento praticato, l'Inail chiarisce comunque che per parlare di mobbing è necessario che vi sia una chiara volontà ed una strategia definita; non si può quindi far rientrare nella categoria i normali fattori organizzativo-gestionali necessari all'attività di impresa ([3]).

In Italia il 7,2%3 dei lavoratori ne è stato coinvolto nell'arco della vita, ed il 3,5% solamente nell'ultimo anno. L'European Working Conditions Survey dimostra come l'elemento che predice con maggior probabilità il rischio di subire violenze non è il contratto di lavoro, ma il settore professionale di appartenenza. I settori più esposti al rischio sono l'educazione, la sanità e tutti i settori a forte contatto con il pubblico. Rischia di più anche chi lavora di notte, chi fa interventi a casa del cliente, chi lavora da solo e chi lavora con il denaro. Gli uomini subiscono più aggressioni fisiche, mentre le donne più molestie psicologiche. Inoltre le donne sono vittime più spesso degli uomini: la ricerca non ha ancora chiarito se c'è una discriminante di genere, o se ciò avviene perché le donne lavorano in settori più a rischio, come istruzione e servizi alla persona.

Le cause della violenza sono complesse ed interrelate fra loro. Un contesto aziendale molto competitivo influisce negativamente sulle relazioni ed aumenta lo stress creando le basi per futuri conflitti. È decisivo l'atteggiamento dei superiori, perché un management autoritario, o al contrario un management permissivo che non contrasta le aggressioni, sono fortemente correlati al rischio di episodi violenti. Profonde trasformazioni aziendali, come fusioni o ristrutturazioni, modificano i ritmi di lavoro, le prospettive di carriera e le persone con cui si è a contatto. Questi passaggi sono particolarmente delicati e necessitano di grande attenzione da parte dei responsabili aziendali. A livello individuale il fattore scatenante è molto spesso l'ingiustizia

([2]) Tale approccio è esposto in R. Di Charlotte, H. Hoel, C.L. Cooper, Workplace Bullying: What We Know, Who Is to Blame, and What Can We Do?, Tailor & Francis, 2002.

([3]) Istat, Il disagio nelle relazioni lavorative, 2010.

percepita che, reale o no, scatena conflitti in azienda e può attivare personalità altrimenti insospettabili nella normale attività professionale. Eccetto questi casi, l'aggressore è un soggetto impulsivo, con autostima molto instabile. Le vittime invece sono persone appassionate al proprio lavoro, che per questo restano di più in azienda, aiutano gli altri e sono coscienziose nello svolgere i compiti che gli sono affidati; spesso sono introverse ed hanno elementi di nevrosi.

Passando all'analisi del contesto sociale, ci si può domandare se la crisi e le recenti mutazioni del mercato del lavoro abbiano inciso ed incideranno sul fenomeno. Sebbene la cautela non è mai sufficiente quando si elaborano previsioni, l'esame della letteratura scientifica ci fa affermare che il fenomeno registrerà una netta crescita. La precarietà lavorativa genera insicurezza sul proprio futuro e frustrazione, due indicatori positivamente correlati con aggressioni e minacce. La flessibilità organizzativa, che prevede frequenti cambi di mansione (job rotation) è direttamente correlata a stress e violenza. Il nuovo mondo del lavoro richiede sempre più la cooperazione tra colleghi (team working); maggiore è il numero di persone con cui si viene a contatto, maggiore è la possibilità che sorgano conflitti. Il mercato del lavoro si muove poi verso una maggiore flessibilità non solo organizzativa, ma anche oraria: anche questo è un fattore di rischio? Non sempre, non è detto. Lo è se il lavoratore subisce la scelta dell'orario, o se è costretto ad un part-time "involontario" (si definiscono così i lavoratori part-time che preferirebbero lavorare full-time).

Non accade, invece, nei paesi scandinavi dove il lavoratore ha un potere decisionale; il fattore di rischio non è quindi correlato con l'orario di lavoro, ma con l'autonomia nell'organizzare e gestire il proprio lavoro. Aumentano i rischi, ma aumentano anche le conoscenze sulla prevenzione, affrontate nell'articolo Il management del rischio in azienda, nel presente Bollettino.

@ 2012 ADAPT University Press

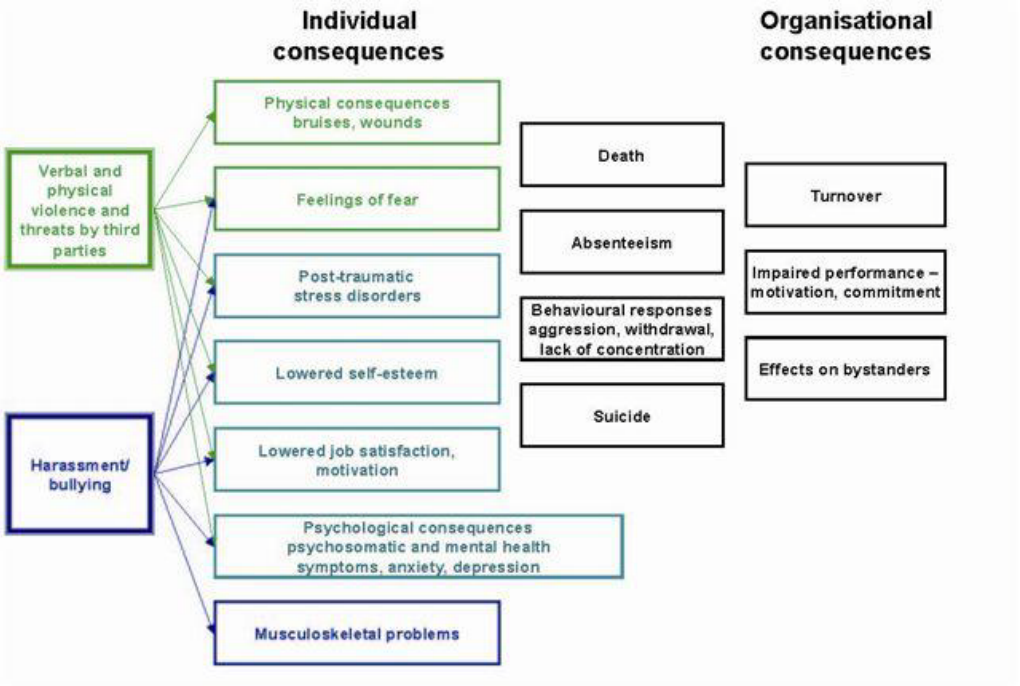
E io pago! I costi della violenza per lavoratore, impresa e società

di Claudio Cortesi

Incubi ricorrenti, ossessione focalizzata su alcuni episodi specifici che vengono rivissuti continuamente, nei casi più gravi. Stress e tensione ogni volta che si incontra un collega, o si è esposti ad un compito aziendale delicato. Sono solo alcune delle conseguenze che sperimentano ogni giorno le vittime di violenza sul lavoro; nei casi più gravi sviluppano la Sindrome da Stress Post Traumatico. La vittima perde l'autostima, non ha più il piacere di lavorare e la soddisfazione nel fare il proprio mestiere. Nonostante pochi ne siano consapevoli la violenza fisica e psicologica provocano nelle vittime situazioni emozionali simili. Non si tratta di fenomeni marginali: l'Organizzazione Mondiale della Sanità prevede che nel 2020 la depressione costituirà il maggiore rischio sul lavoro. Una lista dei disturbi che la ricerca scientifica associa al fenomeno è rappresentata dal grafico qui sotto:

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press



Le vittime subiscono seri danni, lo dimostrano molti studi, e su questo sta maturando negli ultimi anni una maggiore consapevolezza. Meno chiari risultano invece i danni, e quindi i costi, che subisce un'azienda. Chi subisce violenza deve avere le cure necessarie e deve essere assistito da personale specializzato per il suo reinserimento in azienda. In secondo luogo, le vittime, spaventate o umiliate, non vanno a lavoro.

Nel paper *Workplace bullying and sickness absence in hospital staff*[1] gli autori dimostrano come le vittime di violenza psicologica a lavoro hanno tassi di assenteismo del 26% superiori agli altri lavoratori. Si tratta di un numero elevato, anche se lo studio prende in esame il settore ospedaliero, che ha dinamiche peculiari, ma dimostra come l'impatto della violenza sia largamente sottostimato anche da esperti del mercato del lavoro e dagli stessi lavoratori. Non solo, i dati si riferiscono solamente ai casi denunciati, che rappresentano una frazione dei casi totali. Il fenomeno limite dell'assenteismo è l'abbandono del posto di lavoro. Lo dimostra lo studio europeo NEXT (Nurses Early Exit Study) che individua nelle violenze la prima causa di abbandono per il settore

([1]) M. Kivimäki, M. Elovainio, J. Vahtera, Workplace bullying and sickness absence in hospital staff, Occupational and Environmental Medicine, 2000.

@ 2012 ADAPT University Press

infermieristico; e tra coloro che non hanno lasciato il posto, il 53,2% ha comunque riflettuto sull'eventualità di cambiare professione ([2]). Se il lavoratore abbandona, l'azienda deve affrontare i costi di ricerca, selezione e formazione del nuovo personale.

I costi sopra riportati non contemplano il fattore più importante, la perdita di produttività. È veramente difficile riuscire ad analizzare le differenze di performance individuale ed al momento nessun metodo di calcolo ha il consenso della comunità scientifica internazionale. Non resta quindi che chiederlo direttamente a loro, alle vittime. Lo hanno fatto alcuni ricercatori chiedendogli: stimata 100 la vostra produttività prima delle violenze, oggi di quanto è scesa? Il risultato è che, considerando le vittime nel breve e lungo termine, rendono la metà rispetto a chi non ha mai subito violenze ([3]). Il National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH), stima la perdita di produttività generale in 3 miliardi di dollari l'anno. Infine, secondo quanto riferisce la Cisl "è provato che un lavoratore vittima di mobbing ha un rendimento inferiore del 60% ed un costo per l'azienda del 180%" ([4]).

Rilevante è anche il danno da contenzioso giudiziario. Chi è stato aggredito in azienda può chiedere risarcimenti in sede processuale; anche qui non vi sono dati ufficiali poiché le legislazioni in materia sono troppo differenti fra i vari stati, ma è un costo elevato per molte aziende.

E quanto costa all'intera società? Considerando le difficoltà metodologiche, l'assenza di dati e le interrelazioni fra i diversi fenomeni, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ritiene che la perdita secca sia compresa fra lo 0,5% ed il 3,5% del PIL mondiale ([5]); combattere la violenza sul lavoro è, in tempi di crisi, anche una gigantesca manovra economica, in grado di liberare ingenti risorse, vale la pena rifletterci.

([2]) D. Camerino, M. Estryn-Béhar, P.M. Conway, Work-related factors and violence among nursing staff, 2009 Consultabile sul sito ufficiale del progetto alla pagina http://www.next.uni-wuppertal.de/EN/index.php?articles-and-reports.

([3]) H. Hoel, C. Cooper, Destructive Conflict and Bullying at Work, unpublished report, University of Manchester, Institute of Science and Technology

([4]) Inas Cisl, Stress e mobbing: prevenzione e tutela, 2010.

([5]) K. Sparks, C. Cooper, 2000. The cost of violence and stress at work and the benefits of a violence and stress-free working environment, 2000, Manchester, UMIST. Report commissionato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro

La Promozione della Salute in Eni

di Luisa Marotti e Maria Carla Petroni

Sulla scia delle linee guida fornite dal Documento Programmatico Guadagnare Salute emesso dal Presidente del Consiglio insieme con il Ministero della Salute sul raggiungimento di obiettivi in tema di salute da parte di istituzioni pubbliche e private, nonché sull'invito ad attuare programmi di promozione della salute presente nel Testo Unico per la Salute e Sicurezza sui Luoghi di Lavoro (D.lgs. 81/2008 integrato dal D.lgs. 106/2009), l'Eni S.p.a, da subito, ha incoraggiato l'adozione di politiche per le persone in materia.

Tra queste spicca Eni wellness Program, quale nuova campagna di comunicazione che Eni si è scelta per attuare la sua politica di promozione della salute al proprio interno. La proposta mira a stimolare e incoraggiare tutti i dipendenti Eni a migliorare il proprio benessere attraverso l'adozione di sane e semplici scelte quotidiane, come fare attività fisica, evitare cibi scorretti, non fumare, cardini intorno a cui ruota il concetto di prevenzione primaria. Questa campagna trova uno strumento efficacissimo di risonanza nel Sito intranet "Promozione salute".

All'interno del programma, tra le tante iniziative, spicca il "my trainer online (*myto*)": sito web dedicato che offre un servizio di personal trainer virtuale insieme ad altre informazioni sui corretti stili di vita per un costante e continuo miglioramento dello stile di vita del dipendente.

---

* Luisa Marotti, Responsabile Health Promotion Italy e Maria Carla Petroni, Health Promotion.

@ 2012 ADAPT University Press

Inizialmente è stato proposto ai dipendenti Eni un sondaggio "Eni in forma", in collaborazione con l'Università Statale di Milano, con un duplice obiettivo: conoscere i principali fattori di rischio per la salute presenti nella popolazione Eni, nonché dare a ciascun partecipante un feedback sul proprio stile di vita al fine di implementare e monitorare eventuali azioni di miglioramento.
Ebbene, dal questionario è emersa come azione prioritaria per un miglioramento dello stile di vita dei dipendenti Eni quella di: "supportare i dipendenti a fare attività fisica più consistente e regolare e adottare comportamenti più salutari in ambito alimentazione e consumi di alcol e tabacco".
E' proprio dall'individuazione di tale esigenza che nasce il progetto **Myto** (My trainer on line).
Myto è un sito web dedicato che, grazie alla collaborazione di esperti, tecnici e preparatori delle federazioni sportive consente ai dipendenti un servizio di personal trainer virtuale per riprendere l'attività fisica unitamente ad altre informazioni sui stili di vita corretti. L'obiettivo è quello di aiutare l'iscritto ad essere maggiormente consapevole dei propri comportamenti nel campo della salute attraverso il monitoraggio dei quattro ambiti essenziali: attività fisica, alimentazione, consumo di bevande alcoliche, fumo.
MyTrainerOnline mette a disposizione, dunque, non solo un programma di attività calibrato in base alle proprie caratteristiche, ma una serie di servizi a supporto e, soprattutto, un team qualificato di esperti per aiutare e guidare la persona verso uno stile di vita più salutare, che consentirà di lavorare e soprattutto vivere meglio.
Tutte le persone interessate compilano il proprio profilo Personale così da poter ricevere i programmi di allenamento personalizzati preparati da trainer qualificati e approvati dal medico dello sport, nonché indicazioni alimentari, deducibili dalla compilazione dei "Diari di bordo" predisposti sulla base delle Linee Guida dell'INRAN (Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione). E' previsto, inoltre, il sostegno del wellness coach che, insieme al medico e al trainer, seguirà i progressi e risponderà alle richieste dei dipendenti in presenza di eventuale scoraggiamento nella prosecuzione dell'attività.
È previsto che l'utente possa anche acquisire punti e concorrere all'assegnazione dei premi messi in palio periodicamente tra quelli che raggiungono un certo punteggio.

Ovviamente, l'iscritto acquisisce punteggio nella misura in cui migliora la sua forma fisica raggiungendo gli obiettivi prefissati, o migliorando le sue abitudini.
I miglioramenti verranno misurati in funzione di alcuni parametri fisici, degli obiettivi personali, prove pratiche, diari e sfide settimanali.
Il Progetto **Myto** rappresenta in Eni un nuovo ed esemplare modello di iniziativa in tema di promozione e prevenzione "primaria" della Salute, ma non è il solo.
L'azienda, infatti, opera attivamente tanto nel settore della prevenzione secondaria (il cui obiettivo è quello della diagnosi precoce di alcune malattie) con il "Piano di Diagnosi Precoce", quanto in quello della prevenzione terziaria (che si propone di impedire il ripresentarsi di eventi patologici in soggetti che sono già stati sottoposti ad interventi terapeutici e/o riabilitativi).
Nell'ambito della prevenzione terziaria si inserisce il Progetto che Eni sta attuando con AIMaC (Associazione Italiana Malati di Cancro) **"Una rete solidale per attuare le norme a tutela dei lavoratori malati di cancro sui luoghi di lavoro"** che si pone come obiettivo quello di promuovere, a livello aziendale, la conoscenza delle azioni di sostegno previste a favore dei malati e/o dei loro familiari, e di facilitare l'accesso alle opportunità fornite dalla normativa vigente. Il progetto, suddiviso in tre fasi, ha visto, dapprima l'effettuazione di un sondaggio fra i dipendenti mediante un questionario, proposto in forma assolutamente anonima, sul portale intranet; successivamente i risultati dello stesso sono stati utilizzati per fornire risposte e supporto adeguato mediante un opuscolo informativo pubblicato anch'esso sul portale intranet e dunque disponibile per tutti i dipendenti. L'opuscolo mira a far conoscere gli strumenti giuridici esistenti in Italia a supporto del lavoratore malato o a sostegno di un membro del proprio nucleo familiare.
La terza fase del progetto, che sarà avviata nell'autunno prossimo, prevede l'attivazione di una help-line telefonica. Il servizio, gestito da un'equipe di AIMaC, cui afferiscono medici, legali, assistenti sociali e psicologi offrirà alle persone malate ed ai loro familiari l'opportunità di essere ascoltati e di esprimere eventuali bisogni di sostegno e/o di assistenza.

@ 2012 ADAPT University Press

13.

ATTIVITÀ ISPETTIVE E DI VIGILANZA E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI

L'attività di vigilanza sul lavoro: esiti e programmazione

di Nicola D'Erario

Il consuntivo dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale per il 2011, ci permette, comparando i fenomeni macroeconomici del mercato del lavoro e il quadro occupazionale generale, di individuare quali sono le peculiarità del sistema ispettivo e come le stesse operano nel contesto lavoristico-previdenziale italiano. Dai dati forniti dal Ministero del Lavoro, INPS, INAIL e ENPALS, sull'attività di controllo (appena il 10% del totale delle imprese esistenti) emerge come, in oltre la metà delle imprese sottoposte a verifica, si riscontrano situazioni di irregolarità aventi ad oggetto il lavoro sommerso, il mancato versamento contributivo e le disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; fattispecie che si differenziano per settore economico e contesto regionale di riferimento ma influenzate, statisticamente, dalle modalità attraverso cui vengono pianificate le attività ispettive e soprattutto dalle recenti disposizioni legislative introdotte con l'art. 4 della legge n. 183 del 2010 (c.d. Collegato Lavoro). Partendo dai dati dell'attività ispettiva del 2011 e da quanto essi esprimono, la pianificazione per il 2012, affronta gli stessi fenomeni di irregolarità ma con una nuova logica definita di "ribaltamento". Una sorta di sussidiarietà verticale che abbandona l'ispirazione centralistica dell'Amministrazione e invita le strutture territoriali ad approfondire la

* Dottorando del corso Sviluppo organizzativo, lavoro e innovazione dei processi produttivi, ADAPT - Politecnico di Bari.

@ 2012 ADAPT University Press

conoscenza dei rispettivi contesti locali per migliorare l'individuazione dei fenomeni da contrastare.

L'attività ispettiva nel 2011

Punto di partenza per analizzare l'attività ispettiva, non può che essere il campione di riferimento appena superiore al 10% e pari a meno di 250.000 imprese sul totale delle 2 milioni esistenti. Eppure nel 61% degli accessi ispettivi sono state accertate irregolarità. Ciò dimostra come le verifiche mirate a contrastare le irregolarità in maniera prevenzionistica siano sicuramente utili rispetto ai controlli di carattere puramente formale e burocratico su cui era ispirato il vecchio sistema. Infatti, l'impossibilità di effettuare controlli a tappeto, data la sproporzione tra risorse ispettive e aziende da verificare, implica la necessità di individuare *ex ante* gli obiettivi da perseguire colpendo i fenomeni di irregolarità che maggiormente influiscono sul sistema economico-sociale. Passando ai dati relativi alle verifiche effettuate, dal lato del recupero dei versamenti contributivi la tendenza resta praticamente costante rispetto agli anni passati mentre riguardo ai lavoratori irregolari e all'applicazione delle c.d. maxisanzioni per quelli totalmente sommersi, che interessano prevalentemente il settore dei pubblici esercizi, dell'edilizia e del commercio, si evidenzia un calo imputabile a diverse variabili. In primo luogo, va evidenziato che con le nuove disposizioni introdotte dal c.d. Collegato Lavoro, il lavoro sommerso, risulta sanzionabile nelle sole ipotesi di lavoro subordinato e non più anche per le tipologie di lavoro autonomo; in secondo luogo, l'incidenza della contrazione occupazionale e la diffusione di forme contrattuali flessibili ed in particolare del lavoro intermittente e accessorio - diffusissimi soprattutto in Veneto, Friuli, Lombardia e Piemonte nei settore del turismo e pubblici esercizi – che ha avuto incrementi percentuali nel primo caso del 247% e nel secondo addirittura del 458%. Da ultimo va segnalato un vero e proprio limite delle attività ispettive, legato ad un profilo metodologico della procedimentalizzazione che, nelle operazioni di riqualificazione, richiede un articolato apparato probatorio per poter definire irregolari le fattispecie contrattuali flessibili, a differenza della emersione di lavoro palesemente sommerso.
Altro è il caso degli appalti illeciti e dei fenomeni di interposizione e somministrazione irregolare, dove il numero delle violazioni accertate è

incrementato del 15% rispetto all'anno precedente. Questa crescita è dovuta alla costante tendenza di decentramento produttivo da parte delle aziende operanti prevalentemente nei settori della logistica, del trasporto e dei servizi alla persona dove spesso si esternalizza parte delle attività con l'utilizzo di strumenti giuridici non conformi alla normativa vigente, oppure facendo uso di interposizione o mediazione fraudolenta di manodopera.
Per quanto riguarda il fenomeno prevenzionistico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, si rileva un calo del numero delle violazioni pari al 16%, sostanzialmente riconducibile a due fattori: da un lato alla ricaduta della nota crisi economica nel settore edile e dall'altro lato alla diminuzione delle risorse ispettive con profilo tecnico.
Un aspetto nuovo e interessante in materia di vigilanza è costituito dal risultato raggiunto sul piano della tutela di carattere privatistica in ambiti non legati esclusivamente a poteri autoritativi di carattere sanzionatorio. Infatti, sono progressivamente in crescita i dati riferiti alle conciliazioni monocratiche e alle diffide accertative che rappresentano soluzioni più snelle ed efficaci, in materia di controversie di lavoro e sul piano della soddisfazione delle pretese patrimoniali dei lavoratori.

Programmazione per il 2012

Dall'attività di programmazione per l'anno 2012 si evince la volontà di perpetrare un'azione accertativa fortemente selettiva e qualitativa, volta a realizzare un'effettiva tutela delle condizioni dei lavorato contrastando fenomeni di irregolarità sostanziale, senza rappresentarne un ostacolo alla continuità del sistema produttivo. Al fine di realizzare controlli incisivi per individuare i "fenomeni sensibili" viene riconosciuta, nella cosiddetta logica del "ribaltamento", una importanza fondamentale alla mappatura a livello regionale e provinciale delle diverse problematiche esistenti. Ma passando agli effettivi orientamenti delle autorità di vigilanza, possiamo dire che il documento programmatico punta innanzitutto su un focus mirato all'emersione del lavoro nero, con particolare riguardo ai clandestini extracomunitari nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia delle aree meridionali. Inoltre saranno oggetto di accertamenti ispettivi le modalità di decentramento ed esternalizzazione dei processi produttivi quali: appalti, subappalti, e distacchi nazionali e internazionali. Così come dimostrato dai dati delle

@ 2012 ADAPT University Press

indagini effettuate nel 2011, una fetta molto ampia del fenomeno elusivo è rappresentata dall'utilizzo improprio di forme contrattuali atipiche o flessibili (es. contratti di lavoro intermittente, vouchers, contratti part-time, collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, associazioni in partecipazione, etc.), false partite IVA e collaborazioni occasionali per le quali saranno approntate delle verifiche mirate come deterrente agli effetti di dumping sociale. Altri aspetti oggetto dell'attività di vigilanza nel 2012 riguardano l'occupazione irregolare dei minori nelle lavorazioni pericolose, faticose ed insalubri, la verifica dell'esistenza di eventuali fenomeni discriminatori fondati sul genere e la tutela dei disabili. Con riferimento ai settori economici maggiore attenzione sarà rivolta ai fenomeni della cooperazione, ai fini di verificare la forma cooperativistica genuina e alle false prestazioni in agricoltura. A queste previsioni, l'attività ispettiva dell'INAIL, seguendo il modello di Business intelligence, prevede ulteriori verifiche strutturate per il settore dell'edilizia, pubblici esercizi e per quelle imprese definite "apri e chiudi", cioè che cessano l'attività lasciando debiti nei confronti dell'Istituto e che riaprono, in un arco temporale molto breve, cambiando solamente i pregressi riferimenti giuridici, costituendo quindi una seconda entità solo apparentemente distinta dalla precedente. Sul fronte del lavoro sommerso e irregolare la vigilanza dell'INAIL riguarderà prevalentemente il commercio ambulante, le aree portuali, gli stabilimenti balneari ed il settore dei trasporti e logistica. Sempre al fine di migliorare la qualità e l'efficacia dell'azione ispettiva, nonché per recuperare premi evasi, verranno elaborate liste di censimento di aziende e soggetti sconosciuti all'Istituto che riguarderanno: imprenditori cinesi, asili nido privati, piccola pesca, soci di società e collaboratori familiari di imprese artigiane.

Alla ricerca di un diritto del lavoro inclusivo
La regolarizzazione dei lavoratori immigrati

di Giuseppe Luongo

Nel mondo caotico, povero di garanzie e ricco di vulnerabilità che spesso contraddistingue la vita lavorativa di migliaia di stranieri, si colloca la sanatoria 2012 per il lavoro nero degli immigrati.
Ai sensi della disposizione transitoria, di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 109/2012, i datori di lavoro che impiegano irregolarmente cittadini extracomunitari senza permesso di soggiorno possono sanare la propria posizione presentando, dal 15 settembre al 15 ottobre 2012, apposita domanda di regolarizzazione. La domanda di emersione può essere presentata dai datori di lavoro, imprese e famiglie, che occupano lavoratori stranieri comunque presenti sul territorio nazionale.
Per cui tale istanza può essere presentata anche in favore di stranieri che non potevano essere assunti, in quanto privi del permesso di soggiorno per lavoro, ma che erano presenti sul territorio per ragioni di turismo, cure mediche, studio, motivi religiosi, etc.; ovvero in favore di quegli stranieri con permesso di soggiorno scaduto da oltre 60 giorni e per i quali sia stato richiesto nei termini il rinnovo.
Con tale decreto lo stato italiano ha dato attuazione alla direttiva n. 2009/52/CE, con lo scopo di rafforzare la cooperazione tra stati membri nella lotta contro l'immigrazione clandestina, introducendo il divieto per i datori di lavoro di impiegare cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è

* Presidente AIDP Gruppo Basilicata.

@ 2012 ADAPT University Press

irregolare, nonché norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di tali datori di lavoro.
Quella della regolarizzazione, al di là di valutazioni contabili legate alla necessità del governo italiano di fare cassa, è l'esigenza indispensabile che uno stato di diritto ha, se vuole ridurre disuguaglianze irragionevoli e rimettere al centro la persona con i suoi diritti inalienabili.
Lo Stato cerca così di recuperare quegli spazi di legalità che gli sono sovente sottratti dalla xenofobia e dalle mafie.
Se da un lato il decreto legislativo ha inasprito le sanzioni a carico dei datori di lavoro che sfruttano il lavoro nero, dall'altro ha però previsto che gli stessi datori possano ravvedersi "operosamente" ovvero autodenunciandosi per effetto dell'entrata in vigore della legge.
C'è da sperare che la sensibilità civica venga stimolata anche da maggiori controlli pubblici.
In questa fase, della durata di un mese, il datore di lavoro godrà di un periodo di sospensione delle sanzioni che gravano per l'assunzione irregolare.
Una prima rilevante evidenza è che la regolarizzazione riguarda tutti i rapporti di lavoro e non solo quelli domestici o di assistenza alle persone, a differenza di quanto era avvenuto con la regolarizzazione del 2009.
Questo consentirà di evitare le discriminazioni che hanno contraddistinto le regolarizzazioni del 2009, quando la procedura di emersione era interdetta per gli altri lavoratori. Tanto che molti sono stati regolarizzati come badanti pur essendo occupati effettivamente in agricoltura piuttosto che in edilizia.
Il decreto interministeriale del 29 agosto 2012 e la circolare attuativa del 7 settembre 2012 hanno fornito importanti chiarimenti operativi.
In primo luogo, non ci troviamo più nella situazione che fu definita di "click day", con la corsa ad accaparrarsi il numero limitato di regolarizzazioni possibili, sulla base di un ordine cronologico di invio della domanda.
La dichiarazione di emersione, infatti, potrà essere presentata dalle ore 8.00 del 15 settembre alle ore 24.00 del 15 ottobre 2012, mediante procedura informatica sul sito *www.interno.gov.it*. A presentare la domanda potranno essere tutti i datori, compresi quelli extracomunitari, che alla data del 9 agosto 2012, occupavano irregolarmente da almeno tre mesi (ovvero almeno dal 9 maggio 2012) e continuano ad occupare

alla data di presentazione della domanda, lavoratori stranieri. La ricevuta telematica dovrà essere stampata e consegnata dal datore al lavoratore.
In ogni caso la domanda di emersione non potrà essere presentata dai datori di lavoro condannati negli ultimi cinque anni per reati connessi all'occupazione illegale di stranieri, all'intermediazione illecita ed allo sfruttamento lavorativo, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Così come non potranno beneficiare della procedura di emersione quei lavoratori stranieri nei cui confronti sia stato emesso un provvedimento di espulsione; o che risultino segnalati ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato; ovvero che risultino condannati per uno dei reati previsti dall'art. n. 380 del codice di procedura penale o che comunque siano considerati una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone.
A questo proposito si ricorda che, in tema di procedura di emersione di lavoro irregolare, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 172 del 6 luglio 2012, ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art. 1-*ter*, comma 13, lettera *c*, del decreto legge n. 78 del 2009 introdotto dalla legge di conversione n. 102 del 2009. La disposizione censurata riguarda l'esclusione dalla procedura di emersione di lavoro irregolare, degli stranieri extracomunitari condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 del codice di procedura penale. L'articolo censurato, ad avviso della Corte, farebbe derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare in concreto che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.
Sono esclusi, inoltre, dalla procedura di regolarizzazione i rapporti di lavoro a tempo parziale, fatto salvo quanto previsto in materia di lavoro domestico e di sostegno al bisogno familiare.
La domanda di emersione può essere presentata solo nei confronti di lavoratori stranieri presenti in Italia almeno dal 31 dicembre 2011. Pertanto, il lavoratore dovrà dimostrare, quando verrà convocato dallo sportello unico per l'immigrazione, attraverso la documentazione

@ 2012 ADAPT University Press

proveniente da organismi pubblici (qualsiasi PA e ogni altro organismo dotato di potere autoritativo), di essere ininterrottamente presente in Italia almeno dalla data del 31 dicembre 2011.
Saranno i singoli uffici a valutarne la validità probatoria, con innegabile rischio di contenzioso.
Per quanto riguarda il datore di lavoro, questi dovrà dimostrare di possedere un determinato reddito minimo o fatturato non inferiore a 30.000 euro annui. La prova di tale reddito dovrà risultare dall'ultima dichiarazione dei redditi o dal bilancio di esercizio precedente.
In caso di emersione di un lavoratore straniero addetto al lavoro domestico con funzione di sostegno al bisogno familiare, il reddito non può essere inferiore a 20.000 euro annui se il nucleo familiare è composto da un solo soggetto percettore di reddito, ovvero non inferiore a 27.000 euro annui in caso di nucleo familiare, inteso come famiglia anagrafica composta da più soggetti conviventi.
Questa regolarizzazione consentirà ai datori di sistemare la posizione contributiva e fiscale nei confronti dell'immigrato irregolare con un costo forfettario pari a 1000 euro per ogni lavoratore, fiscalmente non deducibile né rimborsabile in caso di rigetto della domanda. L'emersione si renderà possibile con il versamento dei 1000 euro ed avverrà previa dimostrazione da parte del datore dell'avvenuto pagamento delle retribuzioni per un periodo di almeno 6 mesi, in base al Ccnl riferibile all'attività svolta, ed il pagamento degli oneri fiscali e previdenziali relativi.
Nel caso di rapporti di lavoro instaurati da più di sei mesi, dovranno essere regolarizzate le somme dovute per l'intero periodo.
I contributi andranno pagati entro la convocazione per il contratto di soggiorno e le ritenute fiscali entro il 16 di novembre.
Si tratta di costi non di poco conto che possono rendere meno appetibile un provvedimento che sulla carta riguarda quasi 400 mila immigrati. Proprio a loro potrebbe essere accollato indirettamente il costo della "transazione", con accollo, più o meno volontario, di una quota parte degli oneri da sostenere al posto del datore.
Del resto, le retribuzioni sono uno dei maggiori elementi di debolezza dei lavoratori immigrati, giacché in un mercato del lavoro poco ricettivo e altamente precario, costituiscono un ulteriore elemento di potenziale ricatto.

Infatti, l'immigrato per conservare l'autorizzazione a restare in Italia deve evitare la disoccupazione per più di 6 mesi e, per rinnovare il permesso di soggiorno, deve avere un contratto di lavoro in corso. Oltretutto, spesso si tratta di manodopera qualificata con competenze importanti (ad esempio in marketing e informatica) o comunque con una buona conoscenza anche della lingua inglese e degli strumenti di *office automation*.
Come evidenziato dalla Professoressa Laura Zanfrini dell'Università cattolica di Milano, il lavoro nero porta ad un'involuzione delle condizioni lavorative e retributive, con effetti di dumping sociale giacché i lavoratori immigrati regolari subiscono i maggiori colpi dalla recessione rispetto agli immigrati irregolari.
L'Agenzia delle entrate ha istituito i codici tributo, per consentire l'esatta compilazione, da parte dei datori di lavoro, del modello "F24 Versamenti con elementi identificativi", da utilizzare nella procedura di emersione dal lavoro irregolare.
Sono denominati "REDO" (per il lavoro domestico) e "RESU" (per il lavoro subordinato).
Dal 9 agosto 2012, data di entrata in vigore del decreto, e fino alla conclusione del procedimento di presentazione della dichiarazione di emersione, sono sospesi, come già ricordato, i procedimenti penali e amministrativi nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore per le violazioni delle norme.
Tale sospensione cessa nel caso in cui la dichiarazione di emersione non venga presentata nei termini previsti, ovvero venga archiviata o rigettata.
Con la sottoscrizione del contratto di soggiorno, il datore di lavoro assolve anche agli obblighi di comunicazione obbligatoria di assunzione del lavoratore al Centro per l'impiego, Direzioni territoriali e Inps per quanto riguarda il lavoro domestico.
Circa il provvedimento, dunque, al di là delle valutazioni sul necessario rispetto dello stato di diritto, devono essere considerati gli indubbi benefici che ha un mercato del lavoro più aperto, più libero da meccanismi rigidi di assunzione e va rilevato che, negli ultimi anni, anche in Italia si assiste ad una crescente ricerca di lavoratori stranieri qualificati, la cui flessibilità nel tipo d'impiego e la disponibilità alla mobilità territoriale sono molto apprezzati dalle aziende.
Inoltre, come sottolineato dalla stessa Professoressa Zanfrini, l'economia sommersa ha vanificato la possibilità di governare i flussi migratori, per

@ 2012 ADAPT University Press

cui i vari decreti di programmazione sono spesso delle mere prese d'atto di rapporti di lavoro già in essere.
Questo compromette non solo la pianificazione degli ingressi in Italia ma anche la creazione di un mercato del lavoro attrattivo in modo mirato e coerente con le politiche pubbliche di sviluppo economico e sociale scelte dal Governo. A patto che esistano e siano esplicitabili.

A proposito di lavoro nero
Quello che i controlli non dicono

di Luciano Sbraga

In questi giorni è uscito il rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale nel corso del 2011 a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
I dati vengono diffusi in modo aggregato e pertanto non consentono di fare una dettagliata analisi dell'attività di controllo eseguita da Ministero, Inps, Inail ed Enpals con l'obiettivo di cogliere le caratteristiche reali del fenomeno del lavoro irregolare. L'assenza di riferimenti territoriali e settoriali, non solo dell'attività di controllo ma anche dell'universo di riferimento, impedisce di costruire quegli indicatori che, soli, possono fornire informazioni sulla struttura e sull'evoluzione del fenomeno sia in termini spaziali che produttivi.
L'analisi è talmente semplice che dobbiamo sperare che i contenuti del rapporto costituiscano una scelta dettata prevalentemente da esigenze editoriali e non dalla mancanza di maggiori informazioni. E, tuttavia, anche in questo caso dovremmo registrare che non viene reso un buon servizio a cittadini, imprese e, più in generale, all'opinione pubblica.
Anzi, il rischio che sui pochi dati diffusi pubblicamente si costruiscano luoghi comuni che non corrispondono alla vera essenza dei fenomeni indica che le cose o si fanno perbene o non si fanno per nulla.

* Direttore Centro studi - FIPE Confcommercio.

@ 2012 ADAPT University Press

Non è possibile sapere, ad esempio, quali sono i tassi di regolarità od irregolarità del lavoro per area geografica e per settore.
Non è possibile sapere, ad esempio, qual è il piano dei controlli in relazione all'universo delle aziende esistenti censite presso gli Istituti Previdenziali. Sappiamo soltanto che nel corso del 2011 il numero dei controlli ha riguardato un campione di imprese appena superiore al 10% del totale.
Conosciamo la distribuzione dei controlli per Ente che non serve a molto se non a fare una prima riflessione sui livelli di efficacia di ciascuno.
Proviamo a fare questo ragionamento. Perché il tasso di aziende irregolari è del 49,7% quando il controllore è il Ministero del Lavoro, del 78% quando il controllore è l'Inps e dell'86% quando entra in azione l'Inail?
Si tratta di scostamenti dovuti soltanto al caso oppure è la risultante della diversa attività di intelligence che orienta i controlli di questo o di quell'ente in modo che i controlli siano più o meno mirati?
Identico ragionamento si può fare sui lavoratori anziché sulle aziende. La quota di lavoro nero sul totale del lavoro irregolare è del 32% se il controllore è il Ministero del Lavoro e dell'80% se il controllore è l'Inps.
Non si capiscono, ad esempio, le ragioni che inducono a non pubblicare il numero complessivo di lavoratori in forza alle 244mila aziende sottoposte a controlli. Eppure questa informazione avrebbe consentito di valutare l'incidenza del lavoro irregolare e di quello totalmente in nero per capire se siamo dinanzi ad un peggioramento della situazione o, al contrario, ad un miglioramento.
Restando dentro i confini del lavoro irregolare ci sembra di poter dire che è riduttivo considerare irregolare solo quel lavoro che rispetta i requisiti formali del rapporto di lavoro. Ci sono anche quelli sostanziali che hanno a che fare con le modalità di svolgimento del lavoro, con la sicurezza,
con la salute, ecc. di cui non c'è traccia nel rapporto e che, al contrario, rappresentano elementi essenziali per una comprensione vera delle condizioni di lavoro nel nostro Paese.
Ciò detto torniamo alla relazione, in particolare alla parte che approfondisce l'analisi dei dati relativi alla sola attività di controllo del Ministero del Lavoro.
Come abbiamo avuto modo di dire le strutture del Ministero hanno eseguito il 61% del numero complessivo dei controlli effettuati nel 2011 per un totale di 148.553 controlli nelle quali sono state verificate (allora i dati ci sono?) 429.712 posizioni lavorative.

Anche in questo caso proviamo a fare due conti. I lavoratori irregolari rappresentano il 38% del numero complessivo di posizioni lavorative verificate. Questo dato va letto alla luce di controlli che dovrebbero essere mirati sulla base di un'opportuna quanto necessaria attività di intelligence. Un'operazione di riporto all'universo che assuma un tasso di irregolarità del lavoro pari al 38% è logicamente, oltre che statisticamente, sbagliata.
Incrociando aziende e posizioni lavorative dobbiamo rilevare che la dimensione media delle imprese sottoposte a controllo è pari a 2,9 dipendenti. L'azione si è concentrata, come afferma la stessa amministrazione, sulle aziende di dimensioni medio-piccole, ma sarebbe più corretto dire micro.
Questo elemento assume particolare rilievo proprio nella valutazione dei risultati relativi alla sospensione dell'attività imprenditoriale per effetto della norma che indica nel 20% il limite alla presenza di lavoro totalmente sommerso. Questo limite equivale in valore assoluto, nel caso della dimensione media che abbiamo indicato, a 0,6 unità. Basta dunque mezzo lavoratore in nero per sospendere l'attività.
Non deve stupire, allora, se il primato delle sospensioni spetta ai pubblici esercizi, all'edilizia ed al commercio. Sono, in genere, i settori che hanno il maggior numero di aziende di piccole e piccolissime dimensioni dove se non si è precisi come un orologio svizzero si scivola immediatamente nel limbo dei sospesi. Anche in questo caso i dati diffusi dal Ministero sono assolutamente parziali. Non ci sono informazioni che permettono di conoscere il tasso delle imprese sospese per settore a fronte di un valore medio complessivo del 5,8%. Ma i valori assoluti non sono un indicatore di rischio.
Anzi guardando tra le pieghe dei dati si scopre che nei pubblici esercizi "sospesi" per ogni lavoratore regolare c'è n'è uno in nero, nell'edilizia il rapporto è 1:1,4, nel commercio 1:1,1 ma nell'industria si arriva a 1:1,7 e in agricoltura a 1:1,6.
Senza considerare, poi, che la dimensione media delle imprese "sospese" appartenenti al settore dei pubblici esercizi è di 4,1 lavoratori e quella dell'industria di 6,5 lavoratori. Cosa significa questo? Che a parità di dimensione avremmo avuto risultati diversi.
In definitiva i pubblici esercizi, quantomeno sulla base delle evidenze rappresentate nel rapporto del Ministero del Lavoro, non sono il male assoluto in termini di lavoro irregolare e/o di lavoro nero. Eppure nel

rapporto si scrive:" Relativamente alla distribuzione settoriale di tale fenomeno, 3.094 sono i provvedimenti adottati nel settore dei pubblici esercizi, 2.396 nel settore dell'edilizia e 1.196 nel settore del commercio, il che conferma che il settore del terziario (ma da quando l'edilizia è considerata terziario? ndr) è quello maggiormente a rischio di lavoro sommerso sia per il tipo di attività svolta che per le modalità di effettuazione della prestazione lavorativa."
Chissà se siamo riusciti a dimostrare che questa affermazione è quanto meno incauta. Noi ci abbiamo provato con onestà intellettuale e nella consapevolezza che l'interpretazione dei fenomeni richiede dati ben più dettagliati di quelli presentati nel Rapporto del Ministero del Lavoro.

La certificazione dei contratti come modello di autoregolazione e strumento di controllo dell'attività d'impresa ai sensi dell'art. 41, comma 3 della Costituzione

di Flavia Pasquini e Davide Venturi

Sommario: *Introduzione*. - **1.** *La certificazione dei contratti come strumento di regolazione*. - **1.1.** *La regolazione tra funzione di diritto pubblico e strumento di diritto privato*. - **1.2.** *Il contesto organizzativo e produttivo di riferimento*. - **1.3**. *La certificazione quale strumento di regolazione dei rapporti tra soggetti individuali: nel contratto di lavoro e nei contratti di servizi tra imprese*. **- 2.** *La certificazione come strumento di regolazione ("enforced self regulation") del mercato del lavoro*. - **3**. *La regolamentazione della certificazione*. - **4**. *Gli effetti della certificazione*. - **5.** *La certificazione dei contratti commerciali in generale e dell'appalto in particolare*. - **6.** *La certificazione come strumento di controllo dell'organizzazione aziendale: controllo esterno e controllo interno*.

Introduzione

Il principio di libertà di iniziativa economica contenuto nell'articolo 41 della Costituzione incide anche sul mercato del lavoro e ne condiziona la regolazione: l'incontro tra l'offerta di lavoro dei prestatori e la domanda di lavoro di chi esercita un'attività economica presenta infatti un forte legame funzionale con l'impresa che necessita di organizzare e gestire il

* Ricercatori Adapt , Membri della Commissione di Certificazione presso l'Università di Modena e Reggio Emilia.

@ 2012 ADAPT University Press

fattore produttivo lavoro, e dunque con il principio di libertà di iniziativa economica. Non esiste, in altre parole, un mercato del lavoro, così come oggi lo conosciamo in Italia, senza l'impresa. In presenza dunque di un legame funzionale tra mercato del lavoro ed impresa, la regolazione del primo incide sensibilmente sul libero esercizio della seconda.

Il lungo processo di liberalizzazione del mercato del lavoro, che ha attraversato gli anni '90 del secolo scorso e ha portato alla riforma del 2003 (la c.d. riforma Biagi, costituita dalla legge n. 30 e dal decreto legislativo n. 276), vedendo infine l'emanazione della legge n. 183 del 2010 (il c.d. "collegato lavoro")([1]), rappresenta un esempio di regolazione – o, se si vuole, di de-regolazione – ai fini della attuazione del principio costituzionale di libertà di iniziativa economica.

Una delle più nuove ed originali idee di regolazione del mercato del lavoro scaturite dalla riforma del 2003 è stata l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto della certificazione dei contratti (articoli 75 e ss. del D.Lgs. n. 276 del 2003), quale procedura volontaria attivabile dalle parti del contratto individuale di lavoro o del contratto di appalto([2]). Lo strumento, estraneo alla tradizione giuslavoristica italiana fino a quel momento, ha lo scopo di valorizzare il contratto come strumento di autoregolazione del rapporto, attraverso una procedura, appunto, di certificazione, eseguita da commissioni di certificazione individuate dalla legge, che hanno il compito di verificare la correttezza della qualificazione e della regolazione del rapporto negoziale scelta dalle parti stesse([3]).

([1]) Uno dei primi commenti alle novità apportate dal c.d. Collegato lavoro è di ZOPPOLI, *Certificazione dei contratti di lavoro e arbitrato: le liaisons dangereuses*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".*IT* – 102/2010.

([2]) Generale è l'illustrazione di GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *www.csdn.it*; GRANDI, *La certificazione dei rapporti di lavoro tra le categorie generali del diritto*, in *DRI*, 2008, n. 2, 339; TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. n. 276/2003. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004, 237.

([3]) L'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano dell'istituto della certificazione dei contratti è stata preceduta da un intenso dibattito dottrinale (dove appare basilare il contributo di VALLEBONA, *Norme inderogabili e certezza del diritto: prospettive per la volontà assistita*, in *DL*, 1992, n. 1, 480), culminato nel 1997 (con l'apporto di BIAGI - TIRABOSCHI, *Ipotesi per la predisposizione di uno Statuto dei lavori*, consultabile in

In considerazione di ciò, si intende presentare la certificazione dei contratti, come strumento di regolazione del mercato del lavoro, che si può collocare nell'ordinamento giuridico come espressione normativa della funzione di controllo sui «fini sociali», a cui la libera iniziativa economica deve uniformarsi, ai sensi dell'articolo 41, comma 3, della Costituzione.

1. La certificazione dei contratti come strumento di regolazione

1.1 La regolazione tra funzione di diritto pubblico e strumento di diritto privato

Come noto, l'articolo 41 della Costituzione sancisce che il principio di libertà di iniziativa economica incontra – o comunque può incontrare – una serie di limitazioni, espressione di etero-regolazione di fonte legale.
In effetti, da un lato si stabilisce un principio di libertà, e dall'altro si esprime un limite alla libera espressione dello stesso, che di per sé rappresenta la necessità di una regolazione. La fonte di questo limite è la legge.
Senza entrare nel merito della interpretazione evolutiva del principio di libertà di iniziativa economica e di libertà d'impresa, da un lato, e del principio di «utilità sociale» e di «programmazione», dall'altro, posto che certamente essi hanno assunto nuovi significati nel corso della storia giuridica ed economica dell'Italia repubblicana([4]), qui interessa concentrare l'analisi sul concetto di regolazione del mercato, ed in particolare del mercato del lavoro ([5]). Ciò, al fine di dimostrare che la

QDLRI, 1998, n. 21, 347, divenuto l'anno successivo *Progetto per la predisposizione di uno Statuto dei lavori*, in *DRI*, 1999, n. 2, 275).

([4]) Per una profonda analisi dell'evoluzione della "costituzione economica", intesa come rapporto tra libertà economiche e intervento dello Stato, si rimanda al fondamentale saggio di CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza, 2004, in particolare il cap. II: La "vecchia" costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi; e il cap. III: Oltre lo Stato: il mercato unico. Sulla prospettiva delle funzioni pubbliche dello Stato regolatore e sulla funzione di controllo indiretto sul mercato, si veda in particolare il cap. XI: La nuova costituzione economica.

([5]) Sebbene il sistema giuridico si riveli spesso come caratterizzato da considerevole autoreferenzialità, secondo il pensiero di LUHMANN, *Essays on self-reference*, Columbia

@ 2012 ADAPT University Press

certificazione dei contratti può rientrare in una nuova tipologia di controllo ai sensi dell'articolo 41, comma 3, della Costituzione, nell'ambito della autoregolazione, o meglio di quel modello regolatorio che nel mondo anglosassone è conosciuto come *enforced self-regulation*.
La stretta connessione tra articolo 41 della Costituzione e il tema della regolazione dei mercati è certamente riconoscibile dal fatto che il dettato costituzionale contiene alcuni importanti principi di regolazione: in primo luogo la primazia della libertà d'iniziativa economica, poi il duplice limite della utilità sociale e del divieto di recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, quindi la sottoposizione ai controlli diretti a indirizzare e a coordinare l'attività economica a fini sociali.
Nell'ambito di tali principi, ai fini della presente trattazione rilevano maggiormente la libertà di iniziativa economica, di cui l'autonomia contrattuale è naturale espressione([6]), e la sottoposizione dell'iniziativa economica ai controlli stabiliti dalla legge.
Secondo una lettura ortodossa e tradizionale dell'articolo 41 Cost., i limiti alla libertà di iniziativa economica sono esterni alle scelte dell'impresa, e dunque sono espressione di modelli di etero-regolazione e non di autoregolazione, tanto che è stato osservato che il diritto al libero esercizio dell'attività economica e d'impresa è costituzionalmente garantito anche nel caso in cui in concreto non persegua fini di utilità

University Press, 1990, tuttavia esistono livelli di "comunicazione" tra sub-sistemi sociali differenti, come il diritto ed il mercato, che consentono la co-evoluzione di entrambi. Questo è il tentativo della regolazione. La teoria della autoreferenzialità del sub-sistema del diritto, però, suggerisce approcci di regolazione del mercato che si limitino allo stretto necessario.

([6]) Il principio dell'autonomia contrattuale come espressione del principio di libera iniziativa economica è espressamente definito in Corte Costituzionale n. 159 del 1988, nonché confermato e richiamato in Corte Costituzionale n. 241 del 3-15 maggio 1990. Quest'ultima sentenza, poi, sebbene non si riferisca alle tutele del diritto del lavoro ma piuttosto alla tutela dei consumatori, tuttavia esprime anche il fondamentale principio secondo cui il contratto, in quanto espressione del principio di libera iniziativa economica, può essere sottoposto ai controlli di cui all'articolo 41, comma 3 della Costituzione, che garantiscono il perseguimento dei "fini sociali", tra i quali rientrano la protezione dei "contraenti più deboli, che di quei fini sono parte essenziale". Naturalmente, non sfugge il fatto che questi principi definiti dalla Corte Costituzionale ben possono riferirsi alla posizione di debolezza dei lavoratori nel mercato del lavoro, ed in modo speciale a quella dei lavoratori parasubordinati.

sociale, essendo sufficiente che non contrasti con tali finalità pubbliche ([7]). Tuttavia, tale impostazione tradizionale, che escluderebbe a priori l'autoregolazione dei mercati come strumento di controllo nell'ambito della regolazione degli stessi, appare oggi in qualche misura obsoleta, in quanto non tiene adeguatamente conto dell'evoluzione degli studi sulla regolazione dei mercati, e soprattutto non può più essere ritenuta univoca sul piano giuridico, in particolare a seguito dell'inserimento nella Carta costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale ([8]). Si osserva infatti che, sebbene i limiti al libero esercizio dell'attività economica debbano certamente essere di natura esterna, in quanto espressione di interessi pubblici di utilità sociale e non di interessi interni ai soggetti economici privati interessati, tuttavia i controlli ai sensi dell'articolo 41, comma 3 della Costituzione non necessariamente devono essere esterni (etero direzione dei controlli), ma possono anche essere espressione di sistemi di autoregolazione (rispetto ai quali lo Stato si pone come regolatore esterno), purché finalizzati al perseguimento di interessi pubblici di utilità sociale a cui i controlli stessi sono diretti.
Ciò significa che, in una logica evolutiva del dettato costituzionale ([9]), ai tradizionali sistemi di controllo stabiliti dalla legge e ispirati a modelli di etero-controllo diretto da parte dello Stato, si possono affiancare anche modelli di controllo indiretto, meno invasivi, anche di natura volontaria e

([7]) PACE, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in Studi in memoria di Franco Piga 1992, 1622-1623.
([8]) Il principio è contenuto nell'art. 118, comma 4 della Costituzione, transitato nel nostro ordinamento attraverso la contaminazione comunitaria, è già da lungo presente nelle Carte Costituzionali dei Paesi occidentali (X Emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti). In effetti, il principio di sussidiarietà, come è stato osservato da RAZZANO, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la "semplificazione"*, in Dir. Amm. 2001, 2-3, 273, rende "particolarmente attuale quella ricostruzione teorica che, nel sostenere l'identificazione fra istituzione e organizzazione sociale, concepisce l'ordinamento giuridico come unitario e allo stesso tempo complesso, in quanto ricomprende i singoli e molteplici corpi sociali esistenti di per sé" (S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 1918).
([9]) E' già stato autorevolmente notato che complessivamente l'articolo 41 della Costituzione consente una interpretazione evolutiva compatibile col ruolo dello Stato regolatore. Sul punto, con particolare riferimento alla contaminazione comunitaria sull'interpretazione del principio di libera iniziativa economica, si veda GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, Quad. cost., 1992,1, 21 ss..

@ 2012 ADAPT University Press

basati su modelli di autoregolazione ([10]), come nel caso appunto della certificazione dei contratti. In particolare, alla luce dell'inserimento del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, comma 4, della Costituzione ([11]), non appare oggi troppo azzardato ritenere che il legislatore, in base all'articolo 41, comma 3, della Costituzione, possa prevedere anche sistemi di autoregolazione, provvedendo a garantirne l'affidabilità attraverso la previsione di sistemi di rafforzamento del modello autoregolatorio da attuare mediante sistemi di validazione del modello stesso ([12]). In questa ottica, lo Stato non rinuncia al proprio ruolo *super partes* a beneficio degli operatori del mercato, ma piuttosto svolge un ruolo di garanzia e di rafforzamenato dell'autoregolazione degli operatori del mercato in vista di un fine di utilità generale, che nel caso della certificazione dei contratti è definito dalla legge nello scopo di ridurre il contenzioso in materia di lavoro (articolo 75 del decreto legislativo n. 276 del 2003).

Per chiarire il significato di queste affermazioni, occorre fare alcune riflessioni che riguardano la moderna teoria della regolazione, il cui

([10]) La possibilità che i controlli possano avere natura volontaria e che siano espressione del principio di autoregolazione tra le parti desta perplessità tra alcuni giuristi, normalmente sulla base dell'argomentazione che normalmente i sistemi autoregolatori finiscono per essere espressione di neocorporativismo da parte dei soggetti che dovrebbero essere regolati da una fonte esterna (la legge) e che invece tentano di imporre modelli di controllo sostanzialmente elusivi dei principi normativi. Sul punto, con riferimento alle positive esperienze nell'applicazione di modelli di autoregolazione dei mercati in Gran Bretagna, si veda OGUS, *Rethinking Self-Regulation*, op. cit., 375.

(11) Sul principio di sussidiarietà come principio trasversale all'intera Costituzione, in quanto afferisce al rapporto tra cittadino e Stato, si veda RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in Giur. It., 2004, 4, 718. Inoltre, il principio di sussidiarietà va oltre il suo significato "istituzionale" e si estende ad una dimensione "sociale" e perfino individuale, che riguarda "i cittadini, singoli e associati". Una lettura dell'articolo 41 alla luce dell'art. 118, comma 4 della Costituzione è anche proposta da BUONOMO (a cura di), *La libertà d'impresa tra l'articolo 41 e l'articolo 118 della Costituzione*, Servizio Studi del Senato, ottobre 2010, 244, disponibile sul web: http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2010/Dossier%20_244(internet).pdf .

([12]) Nel caso della certificazione dei contratti, l'autoregolazione avviene attraverso il contratto tra le parti, la cui certificazione è effettuata dalla Commissione di Certificazione, organo terzo rispetto alle parti. Sul funzionamento dell'istituto si rimanda al successivo paragrafo 3.

oggetto è appunto la regolazione dei principi di libera iniziativa economica e di libera concorrenza ([13]).
Poiché i modelli di regolazione sono diversificati a seconda del soggetto che materialmente introduce la regolazione, la regolazione può configurarsi come etero-regolazione, e dunque provenire dai poteri pubblici (*State regulation*), o come autoregolazione. Nell'ambito della *State-regulation*, la forma più tradizionale di regolazione è la regolazione diretta, o *direct regulation*, in cui lo Stato interviene attraverso il sistema normativo. E' anche possibile però che la regolazione pubblica operi come regolazione indiretta (c.d. *indirect regulation*), che non si realizza attraverso l'esercizio diretto da parte del potere legislativo o esecutivo dello Stato, ma piuttosto attraverso l'ausilio di Agenzie specializzate, che operano «con poteri discrezionali di integrazione normativa nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme stabilite dal legislatore» ([14]).
Tuttavia, è bene chiarire che in una visione regolatoria del mercato del lavoro, anche la regolazione dello Stato non parte da una impostazione di esercizio del potere pubblico di intervento nel mercato in sostituzione del mercato stesso. La questione regolatoria non si pone insomma come una alternativa definitiva tra Stato e mercato, ma piuttosto come un sistema integrato in cui lo Stato interviene sul mercato, pur preservandone le fondamentali caratteristiche di libertà e di autoregolazione. L'intervento regolatorio dello Stato si realizza poi non solo nella fase di definizione delle regole/norme, ma anche in quella di *empowerment*, cioè di esecuzione e di sanzione. Secondo questa impostazione, tradizionale nel rapporto tra Stato e privato, l'esercizio del potere pubblico avviene con lo scopo del perseguimento del fine

([13]) Sul rapporto tra i principi di libera iniziativa economica e di libera concorrenza, si veda AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, 1991, in Quad. cost., 1992, 1, 7 ss., e GUARINO, *op. cit.*. Inoltre, la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 241 del 3-15 maggio 1990, esplicitamente definisce la libertà di concorrenza come "valore basilare della libertà di iniziativa economica".
([14]) La dottrina australiana ha affrontato in maniera particolarmente efficace il tema della regolazione nell'ambito del diritto del lavoro. Per una trattazione approfondita, e per i relativi riferimenti dottrinali, si veda in particolare il saggio di GAHAM - BROSNAN, *The repertoires of Labour Market Regulation*, in Labour Law and Labour Market Regulation, The Federation Press, 2006, p. 129. La citazione è tratta da questo saggio, la traduzione è degli autori del presente lavoro.

@ 2012 ADAPT University Press

pubblico. Lo schema di regolazione di diritto pubblico tradizionale risulta quindi il seguente: la legge individua i fini pubblici da perseguire e indica l'attività pubblica e le modalità di esercizio dei poteri pubblici atti allo scopo. Secondo tale schema, l'attore principale è la pubblica amministrazione, che persegue le pubbliche funzioni indicate dalla legge, mentre i privati, che operano nel mercato, svolgono una funzione passiva di oggetto della regolazione.

La teoria neo-regolatoria del mercato del lavoro parte invece da una impostazione di matrice liberale di provenienza anglosassone, secondo la quale il mercato deve essere lasciato all'esercizio economico degli operatori economici privati. Tuttavia, dato questo presupposto generale di preferenza per l'autoregolazione dei mercati, i poteri pubblici intervengono con propri interventi regolativi nel caso in cui il mercato produca esternalità negative per la collettività. Anche in questo caso, però, l'intervento dello Stato non è immediatamente repressivo/interdittivo, ma piuttosto si realizza in primo luogo nella auto-responsabilizzazione dei privati rispetto alle conseguenze negative del proprio operato rispetto ai terzi ed alla collettività ([15]), e solo in via residuale interviene direttamente con precetti e sanzioni. In tal senso, quindi, oltre ai tradizionali strumenti regolatori tipici della etero-regolazione diretta o indiretta da parte dello Stato, sono possibili anche interventi di auto-regolazione da parte degli stessi soggetti che operano nel mercato ([16]). Lo Stato, a sua volta, può favorire questi strumenti di autoregolazione ([17]) rafforzandone l'efficacia, come nel caso della certificazione dei contratti.

([15]) COLLINS, *Regulating Contracts*, op. cit., 46 ss.

([16]) Per un approccio generale alla self-regulation, si veda BALDWIN, *Self-Regulation,* in Baldwin – Cave (eds.), Understanding Regulation, cit.; OGUS, *Rethinking Self-Regulation*, in a Reader On Regulation, Baldwin – Scott - Hood (eds.), Oxford University Press, 1998, 374-388; BLACK, *Constitutionalising Self-Regulation*, in MLR, n. 59/1996, 24; Ogus, Rethinking Self-Regulation, in OJLS, n. 15/1995, 97.

([17]) Questi principi, che tendono a circoscrivere l'intervento regolatorio pubblico allo stretto necessario, secondo principi di proporzionalità e trasparenza dell'intervento, sono alla base della legislazione italiana in materia di qualità della regolazione, che introduce i procedimenti di drafting normativo dell'Analisi dell'impatto della regolazione (AIR) e della Valutazione dell'impatto della regolazione (VIR), e precisamente la legge n. 50 del 1999, la legge n. 246 del 2005, art. 14, e il DPCM n. 170 del 2008, di organizzazione delle funzioni dell'AIR. Sul punto si veda DE

1.2. Il contesto organizzativo e produttivo di riferimento

Per l'impresa, il dover fare riferimento al mercato del lavoro può comportare il rischio di una sostanziale incertezza sui reali costi di produzione che sarà chiamata a sostenere. La via maestra è certamente quella dell'adozione di una organizzazione produttiva tradizionale, che implichi il ricorso a contratti di lavoro subordinato. Tuttavia, la terziarizzazione ha anche imposto modelli organizzativi e produttivi alternativi a quello tradizionalmente industriale, che non necessariamente implicano il ricorso al "porto sicuro", o almeno relativamente sicuro ([18]), indicato dall'art. 2094 c.c.. Ci si riferisce, in particolare, ai modelli organizzativi che sempre più richiedono ed utilizzano le forme contrattuali della parasubordinazione, ed in particolare ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 409 c.p.c.) – anche nella modalità a progetto (artt. 61 e ss. D.Lgs. 276/2003) – e alla associazione in partecipazione (artt. 2549 e ss. c.c.).
Da un lato, il ricorso a queste forme di contrattazione individuale per la regolazione dei rapporti di lavoro all'interno delle imprese è manifestazione del principio della libertà d'impresa e d'iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione, quale espressione del fondamentale diritto dell'imprenditore di scegliere il modello organizzativo e produttivo mediante il quale fare impresa ([19]), ma,

---

BENEDETTO, *L'organizzazione della funzione di regolazione, in Studi parlamentari di politica costituzionale*, 149/150, 2005, pagg. 75-96; PERNA, *Alla ricerca della "regulation" economicamente perfetta: dalla teoria all'analisi dell'impatto di regolazione*, in Mercato, concorrenza e regole, 1, 2003, 49 ss.; DELL'ACQUA, *L'analisi di impatto della regolazione fra politica e amministrazione*, in Studi in onore di Gianni Ferrara, III, Giappichelli, 2005, 207 ss..

([18]) Si pensi al riguardo al dibattito sulla flessibilità in uscita dal mercato del lavoro, ed in particolare alla polemica discussione sulla tutela reale garantita dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

([19]) Già da lungo tempo la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha interpretato il principio di libera iniziativa economica nel senso di ricomprendervi anche la libertà dell'imprenditore di organizzazione e gestione dell'impresa. Sul punto si richiama Corte Cost. 30 dicembre 1958, n. 78, dove si legge che per "iniziativa economica privata, devono comprendersi le attività di operatori non solo dirette a creare e costituire una azienda, ma anche inerenti alla vita e allo svolgimento di essa". Sulla questione dell'interpretazione della giurisprudenza della Corte Costituzionale sull'estensione della

@ 2012 ADAPT University Press

dall'altro lato, il sistema giuslavoristico che regola il ricorso a tali forme contrattuali impone all'impresa l'assunzione di un rischio la cui portata reale non è facilmente predeterminabile dall'operatore economico.
Infatti, le parti del rapporto individuale di lavoro sono libere di scegliere lo strumento contrattuale, ma nel rispetto di vincoli normativi inderogabili. Questo tipo di inderogabilità del modello contrattuale costringe gli operatori economici e del diritto a continue astrazioni, cioè ad operazioni di verifica della propria situazione contrattuale ed organizzativa di riferimento rispetto ad un modello normativo inderogabile dalle parti ([20]), con forte aggravio in termini di costi e di insicurezza dei rapporti giuridici per le imprese.
Il rischio dell'errore nella qualificazione del contratto individuale rispetto al modello legale si sostanzia nel rischio di una lite giudiziaria con conseguente riqualificazione del contratto da parte del giudice del lavoro. Tale sistema, è evidente, porta a situazioni di incertezza dei rapporti giuridici che costituiscono un vero rischio di esternalità negativa (o meglio di costi occulti o *hidden costs*) per l'impresa ([21]).
Il tutto è poi aggravato da una rilevante asimmetria informativa tra gli attori del mercato del lavoro ([22]). Da un lato, infatti, in fase di contrattazione con il lavoratore, l'impresa ha un evidente vantaggio nel potere imporre modelli contrattuali oggettivamente per sé meno onerosi, sia sul piano economico sia su quello del rispetto degli standards di tutela normativa, in quanto il lavoratore può essere propenso ad accettare condizioni contrattuali anche palesemente inique, pur di ottenere il posto

---

libertà di iniziativa economica alle scelte imprenditoriali connesse alla gestione dell'impresa, si rimanda a CAPUNZO, *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, 2010, pagg. 21 ss., nota n. 2.

([20]) Sulla inderogabilità della norma e sulla indisponibilità dei diritti dei lavoratori, si veda CHESTER, *La norma inderogabile: fondamento e problema del diritto del lavoro*; TULLINI, *Indisponibilità dei diritti dei lavoratori: dalla tecnica al principio e ritorno*, in Inderogabilità delle norme e disponibilità dei diritti. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro (Modena, 18-19 aprile 2008), Giuffrè, 2009.

([21]) Per i profili di "incertezza" che caratterizzano il diritto del lavoro e che hanno "ispirato" il legislatore si veda TREMOLADA, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, in *RIDL*, 2007, n. 3, 307.

([22]) Sulla certificazione come strumento di superamento delle asimmetrie informative si vedano, *ex multis*, D'ORONZO, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, in *LG*, 2005, n. 4, 312, e RAUSEI, *La certificazione dei contratti presso le Dpl*, in *DPL*, 2005, n. 12, 649.

di lavoro a cui ambisce. Una volta costituito il rapporto di lavoro, il lavoratore si trova tuttavia in una posizione di vantaggio rispetto all'azienda, potendo richiedere al giudice la definitiva qualificazione del rapporto di lavoro, secondo uno schema contrattuale a sé più favorevole, normalmente nelle tradizionali forme del contratto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato.
Tali due fasi in realtà costituiscono una vera e propria trappola per le parti del contratto individuale di lavoro: prima per il lavoratore, poi per il datore di lavoro. In particolare, le esternalità negative rispetto al mercato del lavoro si manifestano sia in fase di ingresso (posto che spesso vengono offerti contratti di lavoro a condizioni decisamente inique), sia in fase di esecuzione o anche di avvenuta estinzione del rapporto di lavoro (in cui l'impresa rischia di vedersi accollare costi aggiuntivi non previsti, i c.d. *hidden costs* ([23]), indipendentemente dal fatto che abbia approfittato o meno, esercitando il c.d. *moral hazard*, della propria iniziale situazione di vantaggio). In definitiva, tale sistema finisce per penalizzare sia i lavoratori (che spesso trovano occupazioni sottopagate e rapporti di lavoro non genuini, perlopiù fatti rientrare nelle tipologie della parasubordinazione o dell'autonomia), sia, come anticipato, le imprese.

1.3. La certificazione quale strumento di regolazione dei rapporti tra soggetti individuali: nel contratto di lavoro e nei contratti di servizi tra imprese

Per affrontare efficacemente le situazioni di rilevante incertezza sui costi di transazione occulti (*hidden costs*) che il ricorso a strumenti organizzativi flessibili può comportare per l'impresa, l'ordinamento giuridico italiano ha prodotto, a presidio della certezza della corretta qualificazione ed utilizzo dei contratti di lavoro, un nuovo strumento di regolazione: la certificazione dei contratti. Il vantaggio di tale strumento è che esso può operare già in fase di progettazione delle soluzioni organizzative, o in fase di stipulazione del contratto, e non intervenire

([23]) TIRABOSCHI, *Nuove tutele del mercato sul lavoro: le procedure di certificazione*, in Tiraboschi (a cura di), La riforma Biagi del mercato del lavoro, Giuffrè, 2004, 239 ss.

@ 2012 ADAPT University Press

unicamente *ex post*, dopo l'estinzione del rapporto contrattuale ([24]). Inoltre, la certificazione finisce comunque per orientare significativamente l'eventuale sentenza del giudice, qualora - nonostante la avvenuta certificazione - sorga comunque una controversia.
In effetti, il ricorso a contratti di lavoro flessibili e a processi di disintegrazione verticale della produzione di beni e servizi necessiterebbe, per essere consapevolmente approcciato, di un adeguato livello di conoscenza, da parte dell'impresa, dei costi di transazione necessari per effettuare le proprie scelte organizzative e produttive, le quali, oltre a rivestire una notevole importanza sul piano della correttezza giuridica, hanno rilievo anche in termini di gestione del personale, e più in generale in termini di organizzazione aziendale.
L'auspicato livello di ragionevole certezza dei rapporti giuridici e contrattuali può essere raggiunto, secondo quanto ha ritenuto il legislatore del 2003, attraverso la certificazione dei contratti di lavoro, che è un vero e proprio strumento di regolazione del mercato del lavoro, perché verifica ed attesta la correttezza del contratto di lavoro con riferimento alla specifica organizzazione del lavoro dell'impresa singolarmente considerata. Lo stesso avviene per quanto riguarda la certificazione del contratto di appalto, che si pone come strumento di regolazione del mercato nell'ambito delle esternalizzazioni produttive, garantendo il rispetto dei diritti dei lavoratori che operano in esecuzione del medesimo.
Il vantaggio della certificazione come strumento di regolazione del mercato rispetto alle diverse istituzioni che possono agire come regolatori, in fase di *empowerment* delle regole pubbliche, vale a dire rispetto all'intervento pubblico operato dal giudice in sede di

([24]) L'idea di far intervenire pubblica amministrazione e parti sociali nel controllo *ex ante* dei rapporti di lavoro privati era già stata sperimentata, prima del d.lgs. n. 276/2003, in altri casi (relativi al contratto di formazione e lavoro, al part-time, ai regolamenti adottati dalle cooperative ed alla libera professione nelle case di cura private). A questo proposito si veda GHERA, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit., 527. Riferiscono di ulteriori forme di "sperimentazione" della certificazione TIRABOSCHI, *Le procedure di certificazione*, in *GLav*, 2003, n. 4, 123; RUSSO, *Certificazione dei lavori atipici: prime forme di sperimentazione?*, in *GLav*, 2002, n. 4, 78. Fondamentale appare poi il contributo alla riflessione apportato da ZOLI, *Contratto e rapporto tra potere e autonomia nelle recenti riforme del diritto del lavoro*, in *GDLRI*, 2004, n. 3, 359.

contenzioso, ovvero dall'ispettore del lavoro in sede di verifica ispettiva, riguarda il fatto che con la certificazione del contratto di lavoro o di appalto l'impresa può, già in un momento che precede l'esecuzione dei relativi contratti, e dunque in fase di pianificazione organizzativa, essere ragionevolmente certa dei costi di transazione relativi alle tipologie contrattuali flessibili utilizzate e all'esternalizzazione effettuata. Il correlativo vantaggio del lavoratore, che ad esempio certifica il proprio rapporto di lavoro flessibile, si sostanzia invece nella ragionevole sicurezza che la commissione incaricata della certificazione, che è un soggetto terzo ed imparziale rispetto alle parti del contratto, garantisca che in quest'ultimo siano inserite anche tutte le clausole previste dalla legge in favore del lavoratore ([25]). Si pensi al riguardo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, laddove vengano esplicitate modalità organizzative compatibili col principio di autodeterminazione della prestazione lavorativa da parte del lavoratore, nel rispetto dell'autonomia dello stesso.

Nell'ottica proposta, dunque, la certificazione dei contratti di lavoro si presenta tipicamente come strumento di diritto del lavoro inteso in un senso più ampio rispetto a quello tradizionale: si può sostenere che, attraverso questo istituto, il diritto del lavoro mostri la propria funzione di diritto della produzione ([26]).

([25]) Sul tema dell'informazione legale come strumento di regolazione, si veda ARUP - SUTHERLAND, *The Recovery of Wages: Legal Services and Access to Justice*, in Monash Law Review, n. 35/2009, pagg. 96-117. In questo saggio, gli autori analizzano l'importanza dell'informazione sui propri diritti (in particolare sui diritti retributivi, sia minimi legali sia contrattuali) per i lavoratori con rapporti di lavoro "non standard". Gli autori declinano l'informazione dei lavoratori in azioni di rilievo progressivo, definite di "legal consciousness", "legal information", "legal advice", "legal assistance/action".

([26]) Sul punto si veda MITCHELL - ARUP, *Labour Law and Labour Market Regulation*, op. cit., 3-20. Nella dottrina italiana, *ex multis*, BIAGI - RUSSO, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale: appunti per una ricerca*, Collana Adapt, n. 1/2001, www.adapt.it/acm-on-line/home/documento1977.html. Per una trattazione lucida ed ampia dell'evoluzione del diritto del lavoro in Italia, nell'ottica di far coniugare i tradizionali obiettivi di giustizia sociale con le esigenze della produzione dell'impresa, si veda TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio: un processo di liberalizzazione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2006, 477-511.

@ 2012 ADAPT University Press

2. La certificazione come strumento di regolazione (*enforced self regulation*) del mercato del lavoro

Una diversa forma di regolazione, rispetto al tradizionale intervento diretto dello Stato attraverso la legge, è quella che viene autodeterminata dalle parti. A livello "micro", il primo ed il più importante esempio di autoregolazione è il contratto ([27]). Ogni contratto è infatti espressione della libertà delle parti di autoregolare i propri rapporti giuridici patrimoniali. Nel diritto civile italiano, è la stessa legge a definire questo principio, all'art. 1322, comma 2, del codice civile, laddove si stabilisce che la libertà contrattuale vada oltre i contratti tipici, estendendosi alla libera determinazione delle parti anche nell'immaginare nuovi strumenti contrattuali non direttamente disciplinati dalla legge, pur nel rispetto del principio del perseguimento di interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico. Più specificamente, nel diritto del lavoro, strumenti di autoregolazione sono sia la contrattazione collettiva, sia il contratto individuale di lavoro.
Anche la certificazione dei contratti di lavoro e dei contratti di appalto rappresenta uno strumento di autoregolazione del contratto (individuale). Infatti, oggetto della certificazione è il contratto, che è espressione della autoregolamentazione delle parti.
Le parti del contratto individuale di lavoro perlopiù ricorrono alla certificazione tutte le volte in cui la corretta qualificazione del contratto, ovvero la legittimità di alcune clausole contrattuali, siano in qualche misura controverse o potenzialmente soggette a fraintendimenti. Sotto questo profilo, la certificazione del contratto può essere anche uno strumento di verifica della reale volontà delle parti nell'interpretazione del contratto.
L'operazione dei *certifier* di verifica della reale volontà delle parti e, tra l'altro, della corretta qualificazione del contratto, è certamente un'operazione di verifica della legalità del contratto nel suo complesso, ma è anche una verifica sulla correttezza delle singole clausole contrattuali, nonché un test di compatibilità del modello contrattuale prescelto rispetto all'organizzazione concreta dell'azienda. Questo

([27]) È il fondamento del saggio di COLLINS, *Regulating contracts*, Oxford University Press, 1999.

avviene in modo particolare nel caso dei contratti rientranti nella parasubordinazione, come i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche nelle modalità a progetto/programma, e nel caso del contratto di appalto/subappalto. In questi casi, infatti, è necessario che la verifica venga fatta non solo e non tanto rispetto ad un modello teorico disciplinato dalla legge, quanto concretamente rispetto alla reale organizzazione aziendale in cui il contratto si inserisce. In particolare, nel caso della parasubordinazione, devono essere verificate le concrete modalità di esecuzione del rapporto del lavoro, che devono differire sostanzialmente dall'oggettivo inserimento del collaboratore nell'altrui organizzazione e sotto l'altrui potere direttivo, pur configurandosi nel necessario coordinamento rispetto all'organizzazione del committente. Allo stesso modo, anche nel caso della certificazione dell'appalto e del subappalto, i requisiti di legittimità dell'esternalizzazione devono essere verificati in concreto rispetto all'organizzazione della produzione del committente e dell'appaltatore, oltre che all'autonomia imprenditoriale di quest'ultimo.

Come anticipato, la certificazione è effettuata da un soggetto terzo rispetto alle parti del contratto (la commissione di certificazione), ed è per questo che l'istituto richiamato può essere considerato uno strumento di *enforced self-regulation*, ed in particolare:

1.- di **self regulation**, in quanto valorizza il contratto individuale come strumento di autoregolazione dei rapporti tra le parti, asseconda la scelta datoriale di flessibilità, ma rispetta anche l'utilità del lavoratore di non essere sottoposto in concreto a modalità organizzative del rapporto di lavoro incompatibili con il modello contrattuale prescelto dalle parti ([28]);

([28]) La struttura contrattuale (con particolare riferimento ai contratti di lavoro) e la tipologia dei soggetti (datore di lavoro/committente e lavoratore) evidenzia un modello di "self-regulation" che non si riferisce ai modelli tradizionali che riguardano soggetti tra loro omogenei (ad esempio la regolazione nell'ambito degli "ordini professionali"), ma piuttosto interessa soggetti strutturalmente portatori di interessi differenti, e spesso su posizioni di diversa forza contrattuale. D'altra parte, la letteratura sul punto ha già rilevato che l'ambito dell'autoregolazione è assai più ampio rispetto a quello della difesa di interessi comuni da parte di un gruppo strutturato di soggetti tra loro omogenei. Sul punto si veda OGUS, *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Clarendon Law Series, 1994, 107-110, il quale puntualizza anche il fatto che l'autoregolazione può essere il risultato di un processo di negoziazione tra soggetti beneficiari della stessa autoregolazione, quindi all'interno di uno strumento di natura contrattuale. Secondo

2.- **enforced,** in quanto la volontà delle parti che stipulano il contratto è supportata da una assistenza tecnica necessaria per qualificare correttamente in concreto il contratto che le parti intendono stipulare. L'intervento di *enforcement* della certificazione valorizza nel contratto la concreta applicazione dei principi di legalità, di correttezza, di buona fede, che valgono a responsabilizzare entrambe le parti nella corretta esecuzione del contratto. Questa caratteristica della certificazione è garanzia di responsabilizzazione delle parti nella corretta esecuzione del contratto correttamente formulato ([29]).

Si osserva che, poiché il ricorso alla certificazione è pienamente volontario, la correttezza e la credibilità dell'attività di certificazione sono totalmente affidate alla credibilità delle commissioni di certificazione e dei loro membri. Infatti, gli effetti della certificazione non comportano l'insindacabilità del provvedimento da parte del giudice del lavoro, che anzi può annullarne gli effetti, se la certificazione non è conforme ai criteri di legalità di cui all'articolo 80 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Quindi, in termini di efficacia dell'istituto, tanto maggiori sono i casi di annullamento della certificazione in sede giudiziaria, quanto minore finisce per diventare l'effettività e la credibilità dell'istituto, e non solo della singola commissione. Al contrario, maggiore è la tenuta, anche

---

l'Autore, un esempio di ciò sono i sistemi di autoregolazione aziendale in materia prevenzionistica in Gran Bretagna. Questi costituiscono per l'autore un esempio di autoregolazione negoziata, la cui adeguatezza dipende dal fatto che le parti, azienda e lavoratori (o loro rappresentanti), siano entrambe in possesso delle necessarie informazioni per poter procedere ad un accettabile risultato di autoregolazione. Sulla autoregolazione come modello negoziato tra parti portatrici di interessi differenti si veda anche OGUS, *Rethinking Self-Regulation*, in Baldwin – Scott – Hood (eds), A Reader on Regulation, Oxford University Press 1998, 374-388. In questo saggio si presentano in maniera articolata differenti sistemi di autoregolazione, tra cui anche un modello di autoregolazione basato sulla negoziazione tra portatori di interessi differenti.

([29]) L'autoregolazione può essere classificata come "enforced" quando è soggetta ad un rafforzamento e ad un controllo da parte di un soggetto esterno. Così BALDWIN - CAVE, *Understanding Regulation*, Oxford University Press, 1999, 39. La situazione di "enforcement" è tipica dello Stato regolatore, che può agire direttamente ovvero attraverso agenzie specializzate. Sul punto si veda AYRES - BRAITHWAITE, *Responsive Regulation*, Oxford University Press, 1992, 110 ss., che analizza il modello di "enforced selfregulation", individuandone vantaggi e criticità. Sempre sul punto, più recente, si veda anche MORGAN - YEUNG, *An introduction to Law and Regulation*, Cambridge University Press, 2009, 106-109.

in sede giudiziale, del contratto certificato, maggiore è anche l'effettività ed il prestigio dell'istituto.
Il patrimonio delle commissioni di certificazione è insomma il proprio *know how*, nonché l'equità, la serietà e l'approfondimento dei giudizi che esprimono.
Si rileva d'altra parte che la volontarietà del ricorso alla certificazione e la sindacabilità giudiziale dei giudizi della commissione configurano l'istituto come uno strumento di *soft-law*, estraneo al tradizionale strumentario di regolazione normativa del diritto del lavoro nel nostro Paese. A ciò si deve anche aggiungere un certo sfavore manifestato dai molti detrattori dell'istituto ([30]), e da quella parte del sindacato che vede la certificazione dei contratti come uno strumento che scalfisce la sacralità del principio dell'inderogabilità delle norme di diritto del lavoro, anche derivanti dalla contrattazione collettiva.

3. La regolamentazione della certificazione

La certificazione dei contratti termina con la emissione di un provvedimento avente natura amministrativa, a seguito della attivazione di una procedura volontaria a cui le parti possono ricorrere. Lo scopo della certificazione è individuato dalla legge nella riduzione del contenzioso in materia di lavoro ([31]).

([30]) Cfr., tra tutti, SPEZIALE, *Certificazione*, in BELLOCCHI, LUNARDON, SPEZIALE (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro. Titoli VII, VIII e IX, Artt. 61-86*, in CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, IV, 140, e anche *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 2, 271.
([31]) Prima della riformulazione dell'art. 75 del decreto legislativo n. 276 del 2003 ad opera della legge n. 183 del 2010, la legge prevedeva che lo scopo della certificazione consistesse nella più limitata finalità della riduzione del "contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro". Per un approfondimento sulle questioni teoriche e pratiche che riguardano la certificazione che tenga conto delle novità apportate dalla legge di riforma del 2010, si veda PASQUINI – TIRABOSCHI, *La certificazione dopo il collegato lavoro (L. 183/2010). Manuale di teoria e pratica*, Il Sole 24 Ore, 2011.

@ 2012 ADAPT University Press

Gli organi che possono effettuare la certificazione sono individuati dalla legge (art. 76 D.Lgs. 276/2003) ([32]). In primo luogo sono istituite le commissioni di certificazione presso le Direzioni provinciali del lavoro, che sono attualmente operative. Anche presso le Province possono essere istituite commissioni di certificazione, così come presso il Ministero del lavoro, nell'ambito della Direzione Generale della tutela delle condizioni di lavoro. Quest'ultima commissione di certificazione viene istituita per i casi in cui il datore di lavoro abbia sedi di lavoro in più province. Possono poi essere istituite commissioni di certificazione presso i consigli provinciali dei consulenti del lavoro, presso gli enti bilaterali, presso le Università e le Fondazioni universitarie, qualora vi operino anche docenti di diritto del lavoro.
La competenza territoriale della commissione di certificazione corrisponde alla competenza territoriale dell'organo presso cui sono istituite le commissioni di certificazione. Quest'ultima coincide in molti i casi con il territorio provinciale (in verità, le uniche ad avere competenza nazionale, senza limitazioni di diverso tipo, quali quelle settoriali tipiche degli enti bilaterali, sono le commissioni universitarie). Il criterio di determinazione della circoscrizione provinciale di riferimento per la relativa commissione di certificazione è determinato dalla sede di lavoro del lavoratore il cui contratto si richiede di certificare.
Ogni commissione di certificazione approva un regolamento interno che ne determina le modalità di funzionamento e di operatività. L'autonomia regolamentare non è però illimitata, ma piuttosto deve essere esercitata nel rispetto dei criteri previsti dalla legge come necessari, che sono costituiti da alcuni principi fondamentali stabiliti dall'art. 78, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003 ([33]). Il principale criterio legale è quello della volontarietà del ricorso alle procedure di certificazione, la cui istanza deve essere sottoscritta da entrambe le parti. Inoltre, è previsto

([32]) Sulle diverse commissioni di certificazione si richiama l'analisi effettuata da TURSI, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in Magnani – Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, 2005, 669 ss.
([33]) Sul procedimento di certificazione in generale si vedano L. DE ANGELIS, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit., 235; RAUSEI, *La certificazione del contratto di lavoro*, in *DPL*, 2003, n. 10, inserto, e TIRABOSCHI, *Le procedure di certificazione*, in *GLav*, 2003, n. 4, 123.

l'obbligo di informazione agli Enti pubblici che sono interessati istituzionalmente alla procedura, per gli effetti che il provvedimento di certificazione produce. Questi sono in particolare gli Istituti previdenziali, principalmente Inps ed Inail, ma anche Enpals, ovvero altri Istituti competenti per la tipologia del contratto da certificare. Infine, è ravvisabile un interesse istituzionale in capo all'Agenzia delle entrate territorialmente competente. Tale livello di informazione capillare avviene per il tramite della Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, che provvede ad informare le altre Istituzioni pubbliche interessate. Al riguardo si osserva che, attraverso l'informazione relativa all'inizio del procedimento, la legge intende consentire alle istituzioni pubbliche competenti un vero e proprio diritto d'intervento nell'ambito del procedimento di certificazione, che si può realizzare o con la partecipazione alle sessioni della commissione di certificazione, ovvero con la presentazione di memorie scritte che la commissione di certificazione ha l'obbligo di valutare nell'ambito dei propri lavori, senza però potersi evincere dalla legge, in capo alla commissione di certificazione, alcun obbligo di conformarsi al parere e alle valutazioni espresse dagli organi pubblici intervenuti. In ogni caso, si precisa che l'interesse dell'organo pubblico all'intervento non sussiste a priori, ma dipende dal tenore dell'istanza presentata dalle parti, ed in particolare dagli effetti in relazione ai quali viene richiesta la certificazione, siano essi effetti civili, amministrativi, fiscali o previdenziali, ovvero combinazioni di una o più tipologie di effetti legali.

Si ritiene che, in conformità ai principi generali di diritto amministrativo (art. 2, Legge 241/1990), all'istanza delle parti debba conseguire necessariamente un provvedimento espresso da parte della Commissione di certificazione ([34]). Inoltre, l'atto che conclude la procedura di

([34]) Questo obbligo della commissione si ricava anche dalla dottrina sugli atti amministrativi, che configura la certificazione nell'ambito degli atti dichiarativi, ed in particolare degli atti di certazione. Secondo la migliore dottrina amministrativa, poi, gli atti di certazione si distinguono in propri ed impropri, a seconda che vi sia un obbligo di rispondere all'istanza da parte dell'organo competente. La sussistenza o meno di detto obbligo è quindi ritenuta dalla dottrina come riconducibile alla produzione di effetti legali dell'atto di certazione: se l'atto produce effetti legali, allora si tratta di una certazione propria, che comporta un obbligo di conclusione del procedimento con un provvedimento esplicito; in caso contrario tale obbligo non sarebbe configurabile. Pertanto, dato che la certificazione, come meglio si dirà nel paragrafo seguente, produce

@ 2012 ADAPT University Press

certificazione, così come in generale tutti i provvedimenti amministrativi, deve essere motivato (art. 78, comma 2, lettera c) D. Lgs. n. 276/2003) e può essere almeno di due tipologie: di certificazione, ovvero di rigetto dell'istanza. Tutte le commissioni di certificazione istituite sul territorio nazionale hanno poi un obbligo di conservazione quinquennale degli atti, il cui *dies a quo* coincide con quello di scadenza del contratto certificato. L'obbligo di conservazione riguarda in realtà non soltanto il contratto certificato, ma l'intera documentazione istruttoria, comprese le dichiarazioni rese in sede istruttoria dalle parti del contratto. Questo obbligo, naturalmente, è preordinato a facilitare la decisione del giudice presso il quale, in una fase successiva, venga eventualmente presentato ricorso avverso l'atto di certificazione.
Infine, si osserva che finora non ha avuto seguito la previsione di cui all'articolo 78, comma 5, del decreto legislativo n. 276 del 2003, che prevede l'emanazione da parte del Ministro del lavoro di un decreto contenente un codice di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili, con riferimento specifico ai diritti e ai trattamenti economici e normativi dei lavoratori. Tale decreto, qualora venisse emanato, potrebbe avere certamente un rilievo decisivo, sia quale importante riferimento per creare uniformità nelle determinazioni e nella prassi operativa delle diverse commissioni di certificazione, ma ancor più per individuare una serie di clausole contrattuali utili per la contestuale

---

importanti effetti legali rispetto al contratto, si deve concludere che essa sia inquadrabile come atto di certazione propria, con obbligo di conclusione del procedimento con un provvedimento espresso da parte della commissione di certificazione adita dalle parti. In generale, sulla natura amministrativa dell'atto di certificazione si vedano BATTISTUTTA, *La certificazione del contratto di lavoro*, in *LG*, 2005, n. 1, 14; GARGIULO, *Nature ed effetti del negozio certificato*, cit., 321; MESSINEO, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003 Aspetti procedimentali e modalità applicative*, in WP Adapt, 2008, n. 5, in *www.adapt.it*; NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 203; RAUSEI, *La certificazione del contratto di lavoro*, in *DPL*, 2003, n. 10, inserto, e SPEZIALE, *Certificazione*, cit., 140. Nega la natura amministrativa, attribuendo all'atto certificazione la natura di negozio giuridico di accertamento PALADINO, *Certificazione dei contratti di lavoro e teoria del negozio giuridico*, in *GLav*, 2005, n. 9, 24. Puntuale è la critica di SALERNO, *Certificazione dei contratti di lavoro e profili di diritto amministrativo*, in *GLav*, 2005, n. 9, 35, che ritiene quello di certificazione un vero e proprio procedimento amministrativo, sfociante in un atto di certazione. Sul punto si veda anche GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277.

tutela dei diritti dei lavoratori e degli interessi di certezza dei rapporti contrattuali dell'impresa ([35]).

4. Gli effetti della certificazione

L'articolo 79 del decreto legislativo n. 276 del 2003 prevede che gli effetti della certificazione, o meglio gli effetti del contratto certificato, permangano tra le parti e nei confronti dei terzi fino al momento in cui sia pronunciata una sentenza di merito, anche di primo grado ([36]), che

([35]) La funzionalità di codici di buone pratiche e di moduli e formulari può essere vista non solo nel contributo all'attività delle Commissioni, ma anche nell'introduzione di parametri oggettivi di riferimento che uniformino l'azione delle Commissioni di certificazione (ROTONDI, *Certificazione dei contratti di lavoro: profili applicativi*, in *DPL*, 2004, n. 4, 2564; SPEZIALE, *Certificazione*, cit., 140, TIRABOSCHI, *Le procedure di certificazione*, in *GLav*, 2003, n. 4, 123) ed orientino le determinazioni delle parti contraenti. Molti Autori hanno si sono interrogati sulla previsione riguardante i codici di buone pratiche. In particolare, si sono chiesti in essa se potesse essere ravvisata una traccia del concetto di derogabilità assistita, che pur sembrava "seppellito" dal legislatore delegato (MESSINEO, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003 Aspetti procedimentali e modalità applicative*, in WP Adapt, 2008, n. 5, in *www.adapt.it*), salvo poi giungere a diverse conclusioni. Prevale l'opinione secondo cui i codici di buone pratiche non vincolano l'attività certificatoria delle Commissioni né dispongono di alcuna funzione creativa, ma costituiscono una sorta di *vademecum* sulle previsioni della contrattazione collettiva, in grado di orientare le determinazioni delle parti in una logica di assistenza e consulenza (art. 81) alle stesse. Così ANGIOLINI - FASSINA, *Sulle procedure di certificazione*, in GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione, Commento critico al decreto legislativo n. 276 del 1.9.2003*, Ediesse, Roma, 2004; DE ANGELIS, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit., 235, e MESSINEO, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003 Aspetti procedimentali e modalità applicative*, in WP Adapt, 2008, n. 5, in *www.adapt.it*.

([36]) Per approfondire quali provvedimenti possano ritenersi "sentenza di merito" di cui parla l'art. 79, d.lgs. n. 276/2003, si vedano DE ANGELIS, *Certificazione dei rapporti di lavoro e poteri del giudice: quale deflazione del contenzioso?*, cit., 295; DE ANGELIS, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, cit., 235; DONDI, *Sull'istituto della certificazione nel D.lgs, n. 276/2003*, in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, in *DL*, 2004, 1067, e NOGLER, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, in *MGL*, 2003, n. 3, 110.

@ 2012 ADAPT University Press

accolga un eventuale ricorso avverso l'atto di certificazione ([37]). Il giudice può però, ove ne ricorrano i presupposti, emanare un provvedimento cautelare che sospende temporaneamente l'efficacia della certificazione fino alla sentenza di merito. Certamente, quindi, si deve ritenere che avverso la certificazione sia proponibile un ricorso ex art. 700 c.p.c., che, se accolto, può legittimamente sospendere l'efficacia del provvedimento di certificazione anche prima della sentenza.

Un interessante effetto della certificazione, che rafforza lo strumento autoregolatorio contrattuale, è la previsione di una efficacia verso i terzi, ossia anche nei confronti di coloro che non hanno preso parte al procedimento di certificazione ([38]).

Il contratto di lavoro "semplice", rispetto al contratto di lavoro certificato, si differenzia massimamente proprio per il fatto che solo il secondo produce effetti anche verso i terzi. In effetti, la certificazione conferisce al

---

([37]) Si veda SPEZIALE, *L'efficacia giuridica della certificazione*, in Carinci (a cura di), Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, Ipsoa, 2004. Inoltre, GANDI, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità e ambiguità*, in MGL, 2004, n. 7, 485 ss.

([38]) La dottrina precisa che non si tratta di efficacia verso i terzi nel senso di cui all'articolo 1372, comma 2, del codice civile, nel senso che la norma non conferisce al contratto certificato effetti diretti verso i terzi, ma piuttosto "rende imperativi verso i terzi quelli che restano pur sempre effetti riflessi del contratto certificato", GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, 22, scaricabile su www.csdn.it. La questione è molto rilevante ad esempio rispetto alla certificazione dei contratti di appalto, dove tra i terzi non si contano solo gli Enti pubblici interessati alla tutela dei rapporti di lavoro, ma anche i lavoratori dipendenti dell'appaltatore, nei confronti dei quali il contratto di appalto certificato non produce effetti diretti, ma indiretti e superabili attraverso il ricorso giudiziale ai sensi dell'articolo 29, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 276 del 2003. Sostengono che il *proprium* della certificazione vada ricercato negli effetti che essa produce nei confronti dei terzi M.T. CARINCI, *Le funzioni della certificazione*, in *DPL*, 2009, n. 22, 1269; D'ORONZO, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, in *LG*, 2005, n. 4, 312; GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, cit., 277; RIVERSO, *La certificazione dopo la sperimentazione. Un istituto ancora da decodificare*, in *LG*, 2006, n. 1, 5; MESSINEO, *La certificazione dei contratti di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003 Aspetti procedimentali e modalità applicative*, WP Adapt, 2008, n. 5, www.adapt.it. Quanto agli effetti della certificazione nei confronti dei terzi si veda CORVINO, *Commissioni di certificazione: gli indirizzi operativi dell'Inps*, in *DRI*, 2005, n. 3, 847, che illustra la circolare Inps n. 71/2005, nonché le approfondite analisi di RAUSEI, *Certificazione dei contratti, indagine ispettiva e sistema sanzionatorio*, in *DPL*, 2006, n. 42, 2369 e TREMOLADA, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, cit., 307.

contratto una "stabilità relativa ai fatti certificati", cosicchè, fino alla pronuncia del giudice in primo grado, «le parti e i terzi sono vincolati alle risultanze dell'atto di certificazione, ne subiscono gli effetti e non possono opporvisi» ([39]).

Nell'ambito di questa previsione si colloca il principio di resistenza della certificazione del contratto anche nei confronti dell'organo di vigilanza che intende verificare la corretta qualificazione del contratto certificato. A seguito della direttiva indirizzata al personale ispettivo del 18 settembre 2008, emanata dal Ministro del lavoro, si deve osservare che, sebbene la legge non precluda la possibilità di accertamento da parte dell'organo ispettivo nei riguardi del contratto certificato, al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche gli ispettori del lavoro sono invitati a programmare, qualora non sussista una specifica denuncia da parte del lavoratore interessato, attività di vigilanza nei riguardi dei rapporti di lavoro che si basano su contratti non certificati. Questo pare allo stato attuale l'effetto principale e l'interesse certamente maggiore da parte dei datori di lavoro nel ricorrere alla certificazione. Infatti, come noto, a fronte di un ordinario potere di accertamento della qualificazione del contratto di lavoro e del contratto di appalto da parte degli ispettori, nel caso della certificazione, in ogni caso gli effetti perdurano anche nei confronti dei terzi, e dunque anche degli ispettori del lavoro, i quali, anche qualora intendessero superare lo schermo legale della certificazione, avrebbero comunque, indipendentemente dalla direttiva del Ministro, l'onere di promuovere un tentativo obbligatorio di conciliazione presso la stessa commissione che ha certificato il contratto, per poi poter procedere, in caso di mancata conciliazione, a proporre un ricorso giurisdizionale ([40]). In effetti, sul piano pratico, qualora l'ispettore del lavoro intendesse comunque compiere l'intera procedura, la Direzione provinciale del lavoro si troverebbe nell'obbligo di dovere richiedere il patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura delle Stato, non essendo dotata di un ufficio legale abilitato per legge a presentare ricorsi giurisdizionali per suo conto. Certamente, in questo caso, più praticabile

([39]) PERINA, *La certificazione nell'impianto della riforma Biagi del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, in Enrico - Tiraboschi (a cura di), Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro, Giuffrè, 2005, 12-13.

([40]) Sul punto, si veda DONDI, *Sull'istituto della certificazione nel d.lgs. 276 del 2003*, in AA.VV., Scritti in memoria di Salvatore Hernandez, in D&L, III, 2004, 1080.

@ 2012 ADAPT University Press

sarebbe la proposizione del ricorso giurisdizionale da parte dell'avvocatura dell'Inps, o dell'Inail, competenti per il recupero di differenziali contributivi rispetto al contratto eventualmente certificato in violazione di legge. Tuttavia, l'emanazione della citata direttiva del 18 settembre 2008 da parte del Ministro del lavoro ha reso ancora più remota questa pur già improbabile ipotesi di ricorso. In effetti, si deve osservare però che, in mancanza di ricorso delle parti interessate, l'interesse pubblico all'annullamento della certificazione appare piuttosto debole, pur in presenza di un eventuale differenziale a favore degli Istituti previdenziali, questo anche per l'effetto del progressivo avvicinamento delle aliquote contributive applicabili ai lavoratori iscritti alla gestione separata dell'Inps, come nel caso certamente più ricorrente del ricorso alla certificazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nella modalità a progetto, e di associazione in partecipazione con apporto di lavoro, o apporto misto capitale e lavoro, da parte dell'associato.

5. La certificazione dei contratti commerciali in generale e dell'appalto in particolare

La legge n. 183 del 2010 ha considerevolmente ampliato l'ambito di operatività della certificazione che, secondo il nuovo testo, si può ottenere in tutte le ipotesi di «contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro». Questo significa che i contratti che possono essere certificati non sono solo i contratti di lavoro, come già avveniva fino ad ora, ma anche i contratti commerciali tra datori di lavoro, nei quali sia «dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro». Potranno quindi essere sottoposti a procedura di certificazione contratti diversi come il contratto di somministrazione di lavoro, il distacco di lavoratori ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 276 del 2003, e probabilmente anche il contratto di nolo a caldo, il contratto di somministrazione ai sensi dell'art. 1559 c.c., il contratto di trasporto, oltre naturalmente al contratto di appalto, (con una possibile "espansione" a tutti i contratti commerciali in cui sia dedotta, anche indirettamente una prestazione di lavoro) ([41]).

Il fine stesso della certificazione si è dunque assai ampliato rispetto al passato, in quanto, mentre nella precedente formulazione normativa, la certificazione dei contratti di lavoro era specificatamente finalizzata alla riduzione del contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro, attualmente la certificazione ha il più ampio scopo di ridurre il contenzioso in materia di lavoro ([42]).

Oltre a ciò, la legge prevede espressamente anche alcune ipotesi speciali di certificazione. Tra queste, la principale è la certificazione del contratto di appalto, ai sensi dell'art. 84 del decreto legislativo n. 276 del 2003 ([43]).

([41]) Per quanto riguarda la certificabilità dei contratti di lavoro esternalizzato si veda in particolare RAUSEI, *Certificazione dei contratti, indagine ispettiva e sistema sanzionatorio*, in *DPL*, 2006, n. 42, 2369.

([42]) Sul tema della deflazione del contenzioso si veda PELLACANI, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 9, 8.

([43]) Sul tema della certificazione dei contratti di appalto si veda innanzitutto RAUSEI, *Certificazione dei contratti, indagine ispettiva e sistema sanzionatorio*, in *DPL*, 2006, n. 42, 2369. Si segnalano, inoltre, BIZZARRO, *Le politiche di contrasto al lavoro nero tra nuovo regime degli appalti e procedure di certificazione*, in *DRI*, 2007, n. 2, 517; CAUTERO – LIZZI - RUPIL, *Contratto di appalto*, in *GLav*, 2005, n. 9, 83; SCARCELLI -

@ 2012 ADAPT University Press

In effetti, lo scopo della certificazione del contratto di appalto risiede nella necessità da parte delle imprese di avere certezza in merito ai rapporti giuridici e commerciali che pongono in essere. La certificazione del contratto di appalto, infatti, è caratterizzata dalla finalità di accertare la «distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto». Tale differenza, infatti, è enunciata dall'art. 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003, e risiede nella «organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore» e nell'assunzione da parte di quest'ultimo «del rischio d'impresa». Orbene, se in astratto la distinzione tra le fattispecie dell'appalto e della somministrazione può risultare di una certa semplicità, nondimeno in concreto assai spesso si configurano situazioni contrattuali di appalti di non intuitiva configurabilità, che necessitano di un approfondimento tecnicamente e professionalmente qualificato, come certamente è quello delle commissioni di certificazione.
L'erronea qualificazione del contratto di appalto, rispetto ai presupposti (richiamati dal suddetto art. 29) dell'organizzazione dei mezzi necessari e dell'assunzione del rischio d'impresa da parte dell'appaltatore, configura un'ipotesi assimilabile alla somministrazione di lavoro illecita, in quanto effettuata con un soggetto economico che nei fatti quasi certamente non risulta titolare di una autorizzazione alla somministrazione ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Questa ipotesi è sanzionata penalmente ai sensi dell'art. 18, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 276 del 2003, in via ordinaria con «l'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione». Quindi, a fronte di un'ipotesi penale, risulta abbastanza evidente che la certificazione del contratto di appalto riveste una importanza davvero considerevole, di cui le imprese possono utilmente beneficiare nell'esercizio dei propri rapporti commerciali. Poiché l'ipotesi di reato prevista dalla legge nel caso in esame è quella della contravvenzione, la quale è configurabile, dal punto di vista dell'elemento soggettivo del

---

RAPACCIUOLO, *La certificazione dei contratti tra nuove opportunità e criticità*, in *www.dplmodena.it/Certificazione%20dei%20contratti%204-09.pdfe*; NOGLER, *Il nuovo istituto della "certificazione" dei contratti di lavoro*, in *MGL*, 2003, n. 3, 110, e SPEZIALE, *Certificazione*, in BELLOCCHI – LUNARDON -SPEZIALE (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro. Titoli VII, VIII e IX, Artt. 61-86*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, IV, 140.

reato, come colposa, anche qualora il contratto di appalto certificato dovesse essere sottoposto al vaglio del giudice penale, difficilmente a parere di chi scrive sarebbe configurabile una ipotesi di reato, per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa. Infatti, come sarebbe possibile ascrivere un comportamento colposo, vale a dire negligente, imprudente o imperito alle parti, qualora esse si fossero rivolte per la corretta qualificazione del contratto ad una Commissione di certificazione istituita per legge ([44])?

6. La certificazione come strumento di controllo dell'organizzazione aziendale: controllo esterno e controllo interno

Così come descritta, la certificazione dei contratti di lavoro può certamente essere considerata una modalità di controllo dell'iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41, comma 3 della Costituzione. Come modello di *enforced self-regulation*, infatti, la funzione certificatoria rappresenta uno strumento di controllo volto a limitare in concreto l'abuso del diritto alla libera iniziativa economica da parte dell'impresa.

In quanto strumento volontario di controllo della regolarità della qualificazione e della gestione dei contratti individuali di lavoro, poi, la certificazione può essere considerata come una espressione del già richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto dalla riforma del 2001 come principio di rilievo costituzionale all'art. 118, comma 4, della Costituzione ([45]).

In effetti, si tratta di uno strumento che, seppur ad adesione volontaria delle parti contrattuali, costituisce certamente un controllo esterno sulle scelte organizzative e gestionali dell'impresa che coinvolgono,

([44]) Tutt'altro tema, sui cui però non ci si addentrerà in questa sede sebbene risulti di grande interesse, sarebbe poi quello che porta a ragionare sulla responsabilità professionale delle commissioni di certificazione.

([45]) Sul principio di sussidiarietà orizzontale come espressione evolutiva della garanzia costituzionale di iniziativa economica privata, si veda COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Giappichelli 2008, pagg. 266 ss.; Sul rilievo del principio di sussidiarietà orizzontale rispetto al principio di libertà dell'iniziativa economica, si veda anche NIRO, *Art. 41*, in BIFULCO – CELOTTO - OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, Art. 41, pag. 859, e nota n. 100.

@ 2012 ADAPT University Press

direttamente o indirettamente, i rapporti di lavoro che essa pone in essere con lavoratori e collaboratori. La volontarietà dello strumento, poi, risulta del tutto compatibile col principio di sussidiarietà orizzontale, in quanto la certificazione dei contratti, pur essendo uno strumento di autoregolazione e dunque di autocontrollo delle parti, risponde comunque ad un interesse generale ([46]), che è quello della riduzione del contenzioso in materia di lavoro ([47]). In questo senso, la certificazione è uno strumento di controllo del rispetto dei limiti posti dalla legge alla libertà dell'iniziativa economica dell'impresa, e come strumento di controllo esterno si configura quale espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, che sostanzialmente esprime con altro linguaggio, quello del diritto costituzionale, l'analogo concetto di *enforced self-regulation*, termine proprio della teoria della regolazione e del linguaggio dell'analisi economica del diritto ([48]).

D'altra parte, si può osservare che la certificazione può anche essere utilmente intesa dall'azienda come un modello di auto-controllo della propria organizzazione (controllo interno, o *audit* aziendale).

Infatti, se l'operazione di certificazione consiste nel processo valutativo di legittimità sostanziale fin qui descritto, ciò che davvero rileva, in concreto, è la valutazione del contratto rispetto all'organizzazione aziendale. Dalla necessità di effettuare tale valutazione in concreto discende l'accoglimento o il respingimento dell'istanza di certificazione da parte della commissione, che finisce per effettuare una valutazione non solo della legittimità del contratto rispetto alla legge, ma anche della relazione tra il contratto e la concreta organizzazione aziendale.

Alla luce di queste osservazioni, dunque, la certificazione dei contratti di lavoro e del contratto di appalto è certamente un istituto giuridico

([46]) Sul punto si fa riferimento ai presupposti essenziali per configurare il principio di sussidiarietà orizzontale, individuati dal Consiglio di Stato nel parere n. 1440/2003, che sono il cd. "requisito relazionale" e la "generalità dell'interesse". Sul punto si veda RAZZANO, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in Sussidiarietà e Diritti, Baldini (a cura di), Napoli, 2007, 181-203.

([47]) Così stabilisce infatti l'articolo 75, D. Lgs. 276/2003.

([48]) Proprio questo concetto del "controllo/enforcement" è un esempio di contaminazione e comunicazione tra diversi sub-sistemi sociali, quello del diritto costituzionale e quello del mercato del lavoro, suggerito da LUHMANN, *Essays on self-reference*, op. cit., e ripreso da COLLINS, *Regulating contracts*, Oxford University Press, 1999, il quale ha definito queste contaminazioni "gateways" tra diversi sub-sistemi.

finalizzato alla prevenzione dei conflitti tra le parti contrattuali, ma ha anche l'utilità di contribuire a creare nell'azienda una ragionevole certezza sui costi da sostenere, ed infine è anche uno strumento organizzativo, in quanto, nell'esperienza concreta delle Commissioni di certificazione si evidenzia che se da un lato i contratti di lavoro da certificare sono influenzati dall'organizzazione aziendale dell'impresa, tuttavia avviene anche il contrario, perché anche l'organizzazione aziendale viene a sua volta influenzata, e subisce adattamenti anche significativi, dai contratti, o meglio dai rapporti di lavoro che concretamente la caratterizzano. Infatti, può avvenire che le imprese organizzate secondo un modello direzionale tradizionale, fondate sul principio dell'esercizio del potere direttivo ed organizzativo da parte del vertice sulla base della piramide organizzativa, si trovino a mettere in forte discussione il proprio modello organizzativo nel momento in cui intendano attivare al proprio interno contratti di lavoro parasubordinato, come le collaborazioni coordinate e continuative a progetto, che presuppongono al contrario un raccordo tra impresa e lavoratore basato sulla coordinazione e non sull'esercizio del potere direttivo. Il coordinamento, infatti, presuppone che l'impresa sia in grado di funzionare attraverso uno strumento organizzativo certamente più *soft*, che lascia ampi spazi di libertà all'auto-organizzazione del lavoratore nelle modalità dell'esecuzione della prestazione lavorativa. L'organizzazione tradizionale che voglia utilizzare questo contratto deve allora essere necessariamente ritoccata e resa compatibile con le modalità esecutive tipiche di tale forma contrattuale.

In questo senso, dunque, la certificazione dei contratti di lavoro e degli appalti è anche uno strumento di organizzazione aziendale. Normalmente, infatti, si realizza il seguente schema funzionale:

1.- l'azienda sceglie strategicamente forme contrattuali che le garantiscano maggiore flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro;

2.- l'azienda, però, non è sempre altrettanto pronta a variare la propria organizzazione aziendale, spesso basata sull'esercizio del potere direttivo attraverso la catena di comando tra la direzione e la base dell'organizzazione;

3.- l'azienda individua un lavoratore in grado di inserirsi in modo flessibile nella propria organizzazione aziendale, e che sia disposto a sottoscrivere un contratto diverso da quello tradizionale di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato;

@ 2012 ADAPT University Press

4.- le parti richiedono la certificazione del contratto;
5.- la commissione di certificazione rileva che l'organizzazione deve operare alcune variazioni, al fine di potere utilizzare correttamente il contratto che si intende certificare.
Quest'ultima operazione avviene attraverso l'utilizzo, da parte della commissione, di alcune leve *soft* di persuasione all'impresa:
1.- definendo nel provvedimento di certificazione formule che accertano un'interpretazione autentica compatibile di clausole contrattuali altrimenti dubbie o scarsamente coerenti col modello contrattuale utilizzato;
2.- provocando la concreta specificazione delle modalità del coordinamento, lasciate altrimenti volutamente indeterminate nel contratto;
3.- convincendo ad escludere clausole contrattuali che prevedono modalità di coordinamento in realtà rientranti nel concetto di esercizio del potere direttivo e/o di controllo, ove non addirittura disciplinare;
4.- nel caso di contratti di appalto, esplicitando nel contratto gli elementi chiave che evidenziano, sia tra le parti stesse del contratto sia rispetto ai terzi (eventuali verifiche ispettive), la consistenza dell'autonomia organizzativa dell'appaltatore rispetto all'organizzazione del committente.
Questa concreta interazione tra valutazione del contratto da certificare e verifica della concreta organizzazione aziendale di inserimento del lavoratore giustifica l'asserzione che la certificazione dei contratti di lavoro e degli appalti sia un vero e proprio strumento organizzativo per l'impresa, in quanto finisce per presupporre e per favorire la coerenza tra obiettivi strategici aziendali di flessibilità e concreta organizzazione aziendale. Dunque, la certificazione è strumento di gestione al servizio dell'organizzazione aziendale, con la funzione di favorire l'ampliamento della flessibilità della gestione (del personale e degli appalti) attraverso un corretto utilizzo dei modelli contrattuali, ed allo stesso tempo di rendere coerente l'organizzazione aziendale rispetto alla flessibilità gestionale che l'azienda stessa strategicamente sceglie.
Da un punto di vista regolatorio, quindi, l'azienda è libera di effettuare scelte strategiche di flessibilità, tanto nell'ambito delle esternalizzazioni attraverso il ricorso all'appalto, quanto attraverso l'utilizzo di contratti di lavoro flessibili. Al fine però di rendere rispondenti (*responsive*) e coerenti questi indirizzi strategici, l'azienda deve, sul piano tattico ed operativo,

utilizzare gli strumenti scelti in modo legittimo e secondo correttezza e buona fede.
Qualora poi le parti del contratto agissero, nella concreta esecuzione del contratto, in maniera difforme rispetto a quanto stabilito nel testo contrattuale che viene certificato, ciò sarebbe non solo motivo di ricorso giudiziario avverso il contratto certificato, ai sensi dell'articolo 80 del decreto legislativo n. 276 del 2003, ma potrebbe e dovrebbe costituire anche occasione di una attenta verifica organizzativa da parte dell'impresa, finalizzata ad individuare le ragioni della mancata attuazione delle scelte strategiche aziendali di flessibilità, dell'incoerenza tra le scelte del management strategico e l'esecuzione di queste da parte del management operativo e di verifica della reale capacità operativa dell'azienda a perseguire obiettivi di flessibilità attraverso strumenti gestionali e contrattuali adeguati. Con questa configurazione, la certificazione può costituire persino una vera e propria procedura aziendale, che il management operativo può utilizzare per fare business, al pari delle altre procedure interne all'azienda. In questo senso, il contratto certificato non è un vincolo, ma un valore per l'azienda, perché concorre a perseguire gli obiettivi che l'azienda si propone. D'altra parte, la certificazione può invece essere un vincolo, qualora l'impresa operi in malafede, e dichiarando di volere operare attraverso una organizzazione davvero flessibile, in realtà intenda mantenere inalterata la propria organizzazione rigida, anche se non compatibile con le esigenze regolatorie dei modelli legali dei contratti di lavoro flessibili, ovvero, in caso di esternalizzazione del processo produttivo mediante l'appalto, con la necessaria autonomia imprenditoriale ed organizzativa dei propri partners commerciali. Infatti, l'utilizzo di strumenti contrattuali flessibili comporta anche l'adozione di una organizzazione d'impresa altrettanto flessibile.
La certificazione dei contratti come strumento tattico di organizzazione aziendale è dunque anche uno strumento di *audit* aziendale, diretto a verificare in concreto la correttezza tattica ed operativa delle scelte strategiche aziendali, delle quali misura la reale capacità di tradurre in azioni concrete le idee e la *vision* dell'organizzazione e del business. Il contratto certificato da un organo terzo, la commissione di certificazione appunto, è infatti la conferma –si potrebbe dire il risultato di *audit*- che valorizza la corretta attuazione delle scelte strategiche in termini di rispetto della legge e di adeguatezza e coerenza dell'organizzazione

@ 2012 ADAPT University Press

aziendale rispetto agli obiettivi strategici di flessibilità. Al contrario, il diniego di certificazione può essere occasione proficua per l'azienda per operare una seria verifica organizzativa della concreta attuazione delle proprie scelte strategiche, che può servire a due scopi: rivedere la scelta del contratto di lavoro o di appalto, inteso quest'ultimo come attuazione tattico-operativa degli obiettivi generali, ovvero rivedere la propria strategia di flessibilizzazione.

La corretta applicazione di questo strumento sta dunque da un lato nella credibilità ed affidabilità delle parti contrattuali, cioè nella reale volontà delle parti di eseguire compiutamente e secondo buona fede il contratto che si intende certificare, e dall'altro nella credibilità ed affidabilità dell'organo di certificazione, che deve essere non soltanto un competente conoscitore del diritto del lavoro, ma anche un buon analista dell'organizzazione nell'ambito della quale il rapporto di lavoro concretamente si inserisce.

Una interessante apertura normativa della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto come strumento dell'organizzazione aziendale è peraltro prevista dall'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, il cosiddetto testo unico per la sicurezza, laddove si prevede l'adozione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi ai fini prevenzionistici. La norma infatti dispone che alla base del futuro sistema di qualificazione siano anche gli "standard contrattuali e organizzativi" individuati dalle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto nell'esercizio delle loro funzioni. Qui, infatti, è la stessa legge che identifica nell'organizzazione del lavoro dell'impresa (per i rapporti di lavoro), o delle imprese (per gli appalti), un ambito di intervento naturale per le valutazioni della commissione di certificazione dei contratti di lavoro, concretizzando ancora una volta una forma *soft* di "controllo" sulla libertà d'impresa, che tende a valorizzare la responsabilità degli operatori economici in processi di auto-regolazione assistita, ovverosia di *enforced self-regulation*.

14.
IL NUOVO WELFARE

Il Paese delle Disuguaglianze

di Paolo Falco ed Emanuele Ferragina

Nel paese delle disuguaglianze quando prendi un taxi senti tutta la rabbia di chi si sente capro espiatorio, nel paese delle disuguaglianze i sindacati dimenticano che ci sono lavoratori e pensionati con tutele diverse, nel paese delle disuguaglianze i politici non ti ascoltano e non si rendono conto che non rappresentano più un paese spaccato.

Roma Fiumicino. Emanuele, il tassista che ci carica a bordo, è un romano schietto e gioviale. Dopo un paio di chilometri, ci racconta che per comprare la sua licenza si è sobbarcato un mutuo che sta faticosamente cercando di ripagare. Emanuele è arrabbiato perché sente che le liberalizzazioni e il caro benzina lo defrauderanno degli sforzi di una vita, mentre il notaio che ha firmato l'atto d'acquisto del suo taxi gli ha appena presentato una parcella esosa. Come possiamo chiedere ad Emanuele di avere fiducia nel sistema? La storia del paese delle disuguaglianze continua a *Servizio Pubblico*: interlocutrice Susanna Camusso. In Italia dove più di tre milioni di giovani sono precari e non hanno alcuna protezione contro la disoccupazione, il sindacato continua a concentrare la propria battaglia sulla difesa di chi ha beneficiato di un sistema profondamente iniquo. Dati ISTAT del 2009 mostrano che l'Italia spende 228 miliardi di Euro all'anno in pensioni di vecchiaia. Questo rappresenta oltre il 14% del PIL, il valore più alto fra i paesi OCSE. Tuttavia nel paese delle disuguaglianze, il problema non è solo la spesa totale. Da un lato, ci sono le pensioni d'oro, quelle delle quali la

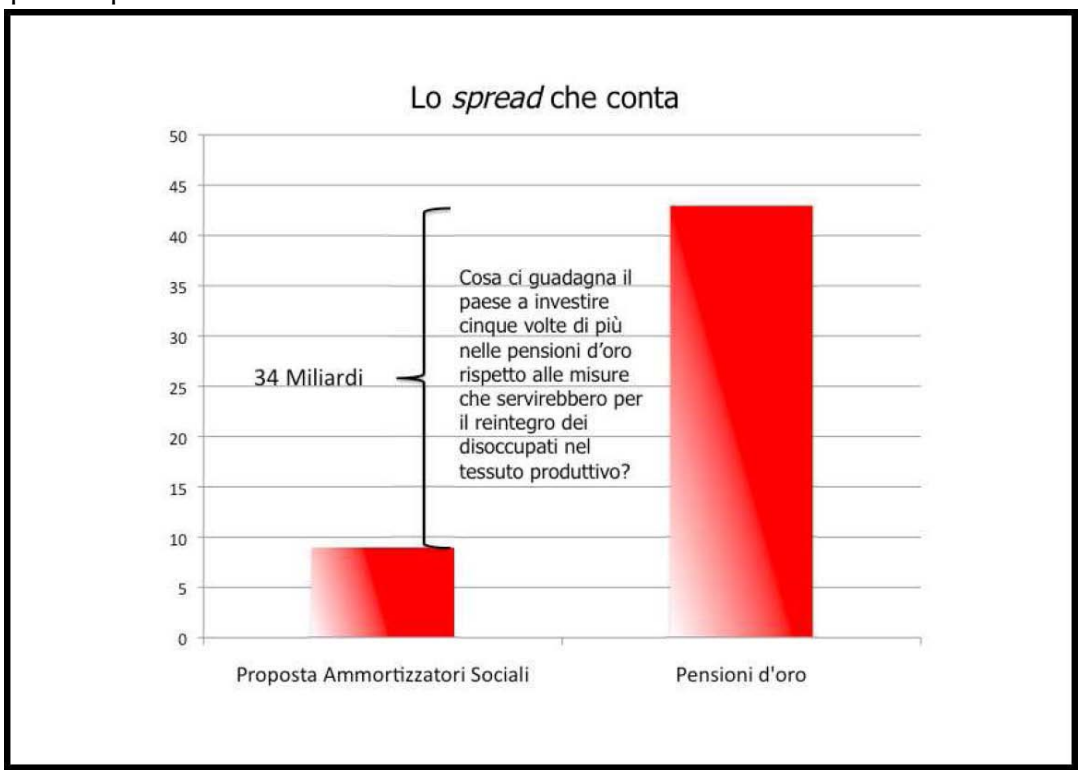
* Ricercatori all'Università di Oxford - www.fonderia.org.

@ 2012 ADAPT University Press

Camusso non vuole discutere, e che noi identifichiamo come superiori a 2500 euro al mese. Queste pensioni rappresentano il 20% della spesa totale, 43 miliardi di euro, pur essendo erogate solamente al 5% dei pensionati, meno di un milione di persone. Dall'altra parte, ci sono gli 11,6 milioni di pensionati, 62% del totale, che percepiscono meno di 1000 Euro al mese e gravano solo per il 32% sulla spesa totale. D'altro canto, creare misure per favorire la formazione e il reintegro dei disoccupati nel mercato del lavoro costerebbe circa 9 miliardi di euro l'anno (stime di Boeri e Garibaldi [2009]), poco più di un quinto della spesa totale per le pensioni d'oro. È questo lo spread che ci preoccupa. Ma nel paese delle disuguaglianze il sindacato preferisce guardare dall'altra parte. Se è un problema di stime, invitiamo la Camusso a venire a confrontarsi con noi alla Fonderia di Oxford in un dibattito aperto e basato sui numeri. Combattere le disuguaglianze significa avere il coraggio di dire a chi riceve pensioni d'oro che è il momento di pensare ai lavoratori precari. Un sindacato che non guarda ai giovani, è un sindacato che muore. La storia del paese delle disuguaglianze continua anche a Bruxelles, dove politici che hanno perso il contatto con la realtà rappresentano il nostro paese nelle istituzioni europee. Siamo chiamati a discutere la legge *Controesodo* per il rientro dei cervelli in fuga. Promossa dal Partito Democratico, questa legge favorisce il rientro di lavoratori qualificati attraverso agevolazioni fiscali. Mentre il 30% dei nostri giovani non riesce a trovare lavoro, tale legge rischia di esacerbare le disuguaglianze e favorire il privilegio. Coloro i quali hanno avuto la fortuna di fare esperienza all'estero, rappresentano un frammento privilegiato della società italiana. Se a questo aggiungiamo che la legge *Controesodo*, concede lo sgravio fiscale solo ai laureati, sorge il dubbio che anche in questo caso nuovi provvedimenti legislativi favoriscano la solita nicchia di fortunati. Di fronte a questo legittimo dubbio ci è stato risposto che in nome della crescita le disuguaglianze diventano un male accettabile. Esistono, tuttavia, proposte alternative che permetterebbero di valorizzare i talenti che sono rimasti nel nostro paese favorendo la collaborazione con i colleghi 'in fuga'. Grazie alle nuove tecnologie, le competenze acquisite all'estero possono favorire la crescita del paese anche senza un *Controesodo*. A Catanzaro si sta costituendo una scuola di formazione con lezioni svolte on-line anche da ricercatori che non vivono in Italia. Inoltre, una legge come *Controesodo* non può prescindere da misure per aumentare la trasparenza e limitare nepotismo

e clientelismo. Chi beneficerà delle nuove assunzioni? Nel paese delle disuguaglianze contano ancora troppo il tuo cognome e la tua appartenenza politica. Promuovere lo sgravio fiscale senza eliminare le storture all'ingresso vuol dire ancora una volta chiudere gli occhi di fronte al privilegio. Un'altra riforma a costo zero dovrebbe sancire l'obbligo di pubblicizzare online qualunque posto di lavoro disponibile nel nostro paese.

Esacerbare le disuguaglianze significa sprecare le energie e le motivazioni di chi si trova bloccato in una condizione d'immobilità da cui non riesce a uscire. In Italia crescita e uguaglianza vanno di pari passo. Cosa ci guadagna il paese a investire cinque volte di più nelle pensioni d'oro rispetto alle misure che servirebbero per il reintegro dei disoccupati nel tessuto produttivo? Ci piacerebbe che Monti, i sindacati e i partiti politici rispondessero a questa domanda. Perché disuguaglianza come ci ricorda Emanuele, vuol dire anche rabbia, diffidenza, impossibilità di ricucire un paese spaccato.



@ 2012 ADAPT University Press

L'improbabile raccordo tra la riforma delle pensioni e la riforma del lavoro

di Michele Squeglia e Luisa Tadini

1. Introduzione

Sono trascorsi circa sei mesi dall'approvazione del decreto "salva Italia" (d.l. n. 204/2011, convertito con modificazioni nella l. n. 214/2012), che avrebbe dovuto rappresentare l'anticamera di un progetto più ampio e, per certi versi, significativamente ambizioso, incentrato sulla riforma del mercato del lavoro. Un compito oggettivamente complesso e malagevole, considerando le finalità e i principi che ne costituivano il fondamento: da un lato, il proposito di ridurre il tasso di crescita della spesa pubblica per un importo di tre e di sei miliardi di euro, rispettivamente negli anni 2012 e 2013, e di conseguire un risparmio di sei miliardi e mezzo di euro nel 2015 (cfr. relazione tecnica allegata al d.l. n. 204/2011), influenzando il futuro di sedici milioni di pensionati – attraverso il meccanismo del blocco dell'adeguamento all'inflazione – e di circa venticinque milioni di lavoratori con una posizione contributiva aperta. Dall'altro, di attuare i principi di massima approvati dal Consiglio europeo di Göteborg del 2001 – ripresi nel marzo del 2003 dal Consiglio dell'Unione europea – intesi a garantire la sostenibilità a lungo termine dei sistemi pensionistici e, in specie, individuati:
a) nell'adeguatezza delle prestazioni;

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

b) nella sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici;
c) nella flessibilità e nella capacità di rispondere alle mutevoli esigenze della società.
La riforma del sistema pensionistico, estendendo l'applicazione del metodo contributivo *pro rata* a tutti i lavoratori dal 1° gennaio 2012 (art. 24, comma 3, d.l. n. 201/2011), ha rafforzato la connessione tra prestazioni, contributi e aspettative di vita. Così, per consentire l'adeguatezza della prestazione erogata, il "nuovo" sistema di calcolo sconta l'esigenza di dover essere applicato su una base di calcolo costituita da carriere ben retribuite, ma soprattutto continuative. Prestazioni lavorative discontinue e poco remunerate determinano inevitabilmente una contribuzione previdenziale ridotta, influendo negativamente sull'effettività della tutela pensionistica. D'altronde, nell'attuale contesto socio-economico, è sempre più frequente che una posizione assicurativa sia caratterizzata dall'avvicendamento tra periodi di lavoro e di non lavoro e da "decentramenti assicurativi" tra le diverse gestioni previdenziali.
In sostanza, il punto cruciale rimane quello dell'equilibrio tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale.
Sullo sfondo resta insoluta, allo stato attuale, la nota vicenda degli esodati, cui l'art. 24, comma 14, d.l. n. 201/2011 (e il successivo decreto interministeriale del 2012) ha riservato tutele e salvaguardia ad un numero, stante le ultime indicazioni, di gran lunga inferiore rispetto a quello effettivo, specie se si considerano coloro che restano per ora esclusi nonostante siano (o saranno) in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla prestazione pensionistica (*rectius* lavoratori in mobilità e lavoratori che fruiscono delle prestazioni erogate dai fondi di solidarietà nei settori privi di ammortizzatori sociali). Ebbene, alla vigilia dell'approvazione del d.d.l. n. 5256/2012, appare lecito domandarsi se le emanandi proposte, sul versante degli ammortizzatori sociali pubblici e degli interventi e degli incentivi in favore degli anziani, siano concretamente in grado di rendere più efficiente (ed equo) l'assetto del sistema previdenziale e, soprattutto, se le misure da adottare consentano di superare le disfunzioni prodotte dal mercato del lavoro, supportando adeguatamente il lavoratore nei momenti di alternanza lavoro-non lavoro, così da impedire il trasferimento sui cittadini, *ex abrupto*, dei rischi demografici, economici e finanziar. Insomma, se il disegno di legge

@ 2012 ADAPT University Press

di riforma del mercato del lavoro rappresenti o meno il naturale complemento alla riforma previdenziale.

2. Riforma previdenziale e ammortizzatori sociali pubblici

Addentrandoci in un'analisi, senza alcuna pretesa di esaustività, di alcune delle misure approntate dalla riforma del lavoro, emerge come l'obiettivo perseguito pare quello di accentrare il sistema di mantenimento del reddito attorno alle prestazioni di disoccupazione, inseguendo l'ambizioso tentativo di omogeneizzare, se non universalizzare, le tutele. Un obiettivo da realizzare però senza la previsione di un annesso reddito minimo garantito a favore dei soggetti privi di occupazione e in possesso di risorse economiche minime (si pensi al programma *Arbeitslosenhilfe* vigente in Germania o l'*Allocation de solidarieté specifique* in Francia).
Così, sembra rispondere a tale logica la scelta di separare nettamente le prestazioni di disoccupazione, denominate "ammortizzatori sociali"(A.C. n. 5256, art. 2), dalle integrazioni salariali previste in caso di sospensione o riduzioni delle ore lavorate, cioè dalla Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria ("tutele in costanza di rapporto di lavoro": A.C. n. 5256, art. 3). Ma in direzione opposta sembra muoversi la configurazione della nuova assicurazione sociale per l'impiego, denominata ASpI.
Nonostante rappresenti uno strumento in sostituzione dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità e siano ampliate, rispetto ai trattamenti di sostegno al reddito ora in vigore, durata, importi e campo di applicazione (sono ricompresi per la prima volta apprendisti e soci lavoratori di cooperative), le regole di accesso restano, pervicacemente, quelle dell'indennità di disoccupazione ordinaria, che escludevano dal beneficio quanti sono entrati da poco nel mercato del lavoro e i lavoratori parasubordinati. Ne è riprova l'assenza di modifiche in ordine al requisito assicurativo, ovverosia l'iscrizione all'ASpI da almeno due anni, e a quello contributivo, relativo alla presenza di almeno 52 settimane di contribuzione versate negli ultimi due anni.
L'effetto combinato dei due requisiti impedisce l'accesso all'indennità di disoccupazione ad una platea di lavoratori ancora troppo estesa, e tale effetto non pare tollerabile, specie se si considera l'ingiustificata

discriminazione tra lavoratori subordinati e parasubordinati prodotta da tale "barriera".
Le scelte operate dal Governo in materia di protezione sociale continuano a legare le prestazioni alla vita lavorativa del soggetto beneficiario del sostegno al reddito, in un'ottica assicurativo - attuariale ancora tipicamente bismarkiana. Ma tale sistema poteva funzionava in un mondo del lavoro fordista, quando la disoccupazione era "frizionale" e non erano presenti le distorsioni attuali, realizzate spesso per consentire l'emersione del lavoro nero e irregolare e per adeguare l'offerta contrattuale alla multiforme realtà produttiva e all'esigenza sempre più pressante di flessibilità da parte delle imprese.
In tale contesto, le tutele dovrebbero correggere le dinamiche del lavoro – alternanza lavoro-non lavoro, percorsi lavorativi disomogenei – che possono determinare una posizione assicurativa inadeguata e non è certo auspicabile che, come invece avviene nel ddl in esame, la loro erogazione sia legata indissolubilmente a tali distorsioni.
Un "pavimento" di diritti sociali, accessibile a tutti i cittadini potrebbe rappresentare la soluzione, integrando, e non rinnegando, l'attuale sistema rappresentato dalle assicurazioni sociali imperniate sulla contribuzione individuale.
Non si deve, tuttavia, immaginare uno Stato assistenzialista, incompatibile con gli odierni problemi di sostenibilità finanziaria e con una concezione moderna di stato sociale, ma si può prefigurare un sistema che valorizzi tutte le misure di sicurezza sociale – ammortizzatori sociali, tutele previdenziali, previdenza complementare – e le politiche attive del lavoro per raggiungere l'obiettivo di "adeguatezza"sancito dal legislatore costituzionale.
Al contrario, con la mini-ASpI il progetto di legge incide sull'attribuzione ai lavoratori di veri e propri diritti individuali, sostituendo l'indennità a requisiti ridotti, erogata l'anno successivo al verificarsi della disoccupazione, con un trattamento riconosciuto durante il periodo di non lavoro e in carenza del rigido requisito assicurativo (due anni) prima richiesto. Questo amplierà notevolmente la platea di quanti, principalmente fra gli atipici, avranno accesso effettivo alle indennità in esame.
Tuttavia, continua a permanere un'ingiustificata discriminazione nei confronti dei lavoratori parasubordinati, per i quali la proposta di legge mette a regime il meccanismo previsto dal d.l. n. 185/2008, che stabiliva

@ 2012 ADAPT University Press

l'erogazione di una somma *una tantum* poco generosa, e per di più in presenza di requisiti troppo gravosi.
Si deve riconoscere che le modifiche apportate al disegno di legge e recentemente approvate dalla Camera tentano di "correggere" le previsioni precedenti. Esse prevedono un periodo transitorio di tre anni (2013-2015) con un regime di accesso più favorevole (il numero minimo di mensilità accreditate utili per l'accesso all'indennità è ridotto da quattro a tre mesi e l'indennità è più cospicua), sottoposto, in fase conclusiva, ad una valutazione sullo stato di attuazione della riforma, anche al fine di valutare una sua eventuale sostituzione con il trattamento breve di disoccupazione (mini-ASpI).
Se ci addentriamo, inoltre, in una disamina puntuale del progetto di legge per quanto attiene alle integrazioni salariali, si può ravvisare uno scollamento rispetto all'impianto generale della riforma. Infatti, nonostante l'aspirazione del ddl sia quella di rendere le prestazioni di disoccupazione il cardine del sistema di mantenimento del reddito in caso di non lavoro, il legislatore non interviene con decisione per ridurre, in prospettiva, la durata e la portata della cassa integrazione. Nonostante sia previsto il superamento della concessione in deroga della cassa integrazione straordinaria, l'art. 37 proroga quanto previsto in merito negli ultimi anni e prevede la possibilità di una «sistematizzazione» dal 2013 al 2016, così «da stemperare qualunque polemica» (M. Miscione, *Il diritto del lavoro nella riforma Monti-Fornero ma soprattutto art. 18*, in *Lavoro nella Giur.,* 2012, 4, 329).
Ma se la cassa integrazione guadagni, nelle sue diverse declinazioni, ha impedito in questi anni l'espulsione di un ingente numero di lavoratori dal mercato del lavoro e rappresenta una scelta "obbligata"nella situazione di crisi economica in cui versa il nostro paese, tuttavia non dovrebbe costituire una soluzione di elezione per il sistema di mantenimento del reddito, proprio per gli effetti distorsivi che presenta. Il lavoratore in cassa integrazione non recide il suo legame con l'impresa, e tale aspetto rappresenta un disincentivo certo alla ricerca di un nuovo posto di lavoro.
Al contrario, l'estensione dell'obbligo della tutela anche ai settori oggi non coperti dalla cassa integrazione guadagni, appare una misura equa, che rispetta il diritto di tutti i lavoratori a un trattamento uniforme.
In sintesi, se la riforma del lavoro persegue l'obiettivo di aumentare l'occupazione "di qualità", non mancano commenti (cfr. E. Massagli, *Più*

Stato e meno mercato, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado,* in *Boll. spec. Adapt,* n. 12/2012) che hanno ipotizzato un contestuale innalzamento del tasso di disoccupazione quale effetto degli interventi proposti. Un eventuale saldo occupazionale negativo potrebbe determinare ripercussioni negative sulla sostenibilità sia del sistema pensionistico, a causa dei diminuiti introiti per contributi previdenziali, che del sistema di sostegno al reddito, per l'aumento inatteso del costo per l'erogazione degli ammortizzatori sociali.

3. Riforma previdenziale e interventi in favore dei lavoratori anziani

Il d.d.l. n. 5256/2012 si presenta anche in controtendenza rispetto all'estensione della lunghezza della vita lavorativa e al relativo innalzamento dell'età pensionabile sancito per le prestazioni pensionistiche di vecchiaia (66 anni per gli uomini e 62 anni per le donne del settore privato e 66 anni per gli uomini e 66 per le donne del settore pubblico: in entrambi i casi con almeno venti di contribuzione maturata dal 1° gennaio 1993) e di "vecchiaia anticipata" (42 anni ed un mese per gli uomini e 41 anni e un mese per le donne). Senza trascurare l'obiettivo del disegno di legge, poi vanificato nei fatti, di puntare su *team* intergenerazionali quale reale valore aggiunto dell'impresa (argomenta di «collaborazione tra generazioni sul posto di lavoro … che mostrano *performance* superiori a quelli dei giovani», E. Fornero, *I chiarimenti ai lettori* in *Il Sole 24 Or*e, 17 maggio 2012).
Basti riflettere sulle norme (art. 4, dal comma 1 al comma 10) dettate in materia di interventi e di incentivi previsti in favore di lavoratori anziani che dovrebbero controbilanciare, alla luce del quadro complessivo, l'abolizione del contratto di inserimento (artt. 54-59, d.lgs. n. 276/2003) e, più in generale, dei contratti di lavoro incentivati per i gruppi svantaggiati (*in primis,* quelli stabiliti a favore dei lavoratori con più di cinquant'anni privi di occupazione).
Da un lato, si ammette la possibilità nel caso di eccedenze di personale – previo accordo stipulato tra datori di lavoro, che occupino più di quindici dipendenti, e organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano aziendale – di agevolare l'uscita di lavoratori prossimi al collocamento di vecchiaia o di vecchiaia anticipata, sempre che venga corrisposta dal datore di lavoro la contribuzione all'Istituto previdenziale

@ 2012 ADAPT University Press

nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro. Prescindendo dai costi e dalla platea dei datori di lavoro esclusi da tale disposizione, ci si domanda come una siffatta norma possa valorizzare l'esperienza dei lavoratori ultracinquantenni posto che l'incentivazione all'esodo ha trovato un terreno fertile su cui attecchire nei soli settori nei quali era assente il sistema degli ammortizzatori sociali. All'inverso, si dà vita ad una platea di nuovi, futuri esodati, che si aggiunge a quella già esistente, la cui sorte è direttamente collegata alla sostenibilità finanziaria e sociale del sistema pensionistico e degli attuali requisiti pensionistici per l'accesso alla prestazione.

Dall'altro, si consente che le assunzioni effettuate dal 1° gennaio 2013 con un contratto di lavoro dipendente (anche a termine o in somministrazione di manodopera), di un lavoratore in possesso di un'età anagrafica non inferiore a cinquant'anni, disoccupato da oltre dodici mesi, fruiscano di uno sgravio contributivo del 50 per cento per il primo anno, eventualmente rinnovabile nel caso di assunzione a tempo indeterminato per un periodo non inferiore a diciotto mesi successivi la data di assunzione. Qualora l'assunzione sia effettuata con un contratto di lavoro a tempo indeterminato, la riduzione dei contributi spetta per un periodo di diciotto mesi dalla data di assunzione. La norma, se dettata a favore degli esodati esclusi dal decreto interministeriale del 2012[1], nonché a quanti usciranno dal mercato del lavoro nei prossimi anni, risponde ad una politica di occupazione condivisibilmente più attiva, ma

[1] Come è noto, il decreto, composto da otto articoli, disciplina le modalità di attuazione dell'art. 24, comma 14, d.l., n. 201/2011, stabilendo la ripartizione dei soggetti interessati ai fini della concessione dei benefici. In particolare, la tutela è sancita per i lavoratori:

in mobilità (art. 2, comma 1, *lett. a*) del presente decreto)	**25.590**
in mobilità lunga (art. 2, comma 1, *lett. b)* del presente decreto)	**3.460**
dei fondi di solidarietà (art 2, comma 1, *lett. c)* del presente decreto)	**17.710**
autorizzati alla prosecuzione volontari (art 2, comma 1, *lett. d)* del presente decreto) con decorrenza entro il 2013	**10.250**
esonerati dal servizio (art. 2, comma 1, *lett. e)* del presente decreto	**950**
in congedo per assistenza ai figli affetti da disabilità grave (art. 2, comma 1, *lett. f*)del presente decreto)	**150**
cessati ai sensi dell'art. 6, comma 2-*ter*, del d.l. n. 216 del 2011, convertito, con modificazioni della l. n. 14 del 2012 (art. 2, comma 1, *lett. g*) ed *h)* del presente decreto)	**6.890**
Totale	**65.000**

professionalmente indefinita, presentandosi quale intervento non adeguatamente compensato da nuove misure (ad esempio sgravi fiscali, ricorso agevolato al contratto di lavoro a progetto), mentre quelle esistenti risultano condizionate al periodo di vigenza della tipologia contrattuale cui sono collegate (ad esempio, il contratto di inserimento) ovvero ai ripensamenti compiuti in sede di correzione del testo legislativo (cfr. le modifiche al contratto intermittente).

@ 2012 ADAPT University Press

Invecchiamento demografico: le proposte dell'Age of Aging

di Francesca Sperotti

The Age of Aging (George Magnus, John Wiley & Sons, Asia, 2008) rappresenta un valido contributo alla letteratura internazionale che ha per oggetto lo studio di una delle principali sfide demografiche del Ventunesimo secolo: l'invecchiamento della popolazione. Questo fenomeno, già visibile nei Paesi più industrializzati, come Giappone, Europa e Stati Uniti, si accentuerà progressivamente anche nei Paesi emergenti, in particolare in Cina, e, in un secondo momento, in quelli in via di sviluppo dell'Africa e del Medio Oriente. L'autore individua due fattori alla base dell'invecchiamento della popolazione mondiale. Da un lato, l'aumento della speranza di vita, che passerà dagli attuali 65 anni, come media mondiale, ai 74 anni nel 2050. Questa variazione comporterà un forte aumento della componente over 60 della popolazione e, nel 2050, gli anziani saranno 2 miliardi di persone. Dall'altro lato, la parallela diminuzione del tasso di fertilità medio mondiale, che scenderà dall'attuale 2,7% al 2% del 2050. Questa riduzione si tradurrà in un minor numero di soggetti in età lavorativa e nella necessità di disporre di maggiori contributi per sostenere una *granny society* più popolosa. È evidente che questo fenomeno di *ageing* avrà anche forti implicazioni economiche, e segnatamente, condizionerà le dinamiche del mercato del lavoro. Infatti, essendo il dividendo

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro Adapt – CQIA Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

demografico – l'aumento cioè del tasso di crescita economica che deriva da una maggiore porzione di soggetti in età lavorativa – uno dei principali motori dell'economia, a una diminuzione della forza lavoro segue verosimilmente una contrazione economica. Nello stesso tempo, se diminuiscono i lavoratori, diminuiscono anche i contribuenti. Si pone così un problema nelle politiche di welfare dei governi, che si può riassumere con il seguente interrogativo dell'autore *«how to finance retirement?»* Come pagare le pensioni? L'autore cita alcuni dati che mettono in luce tale problema. In Giappone, oggi, per ogni pensionato ci sono 3,4 lavoratori. Nel 2050 questo rapporto sarà di 1 a 1,3. Nella UE ad ogni pensionato corrispondono 4 lavoratori, ma nel 2050 il rapporto sarà di 1 a 2. Lo stesso declino riguarderà gli USA, che passeranno da 5,5 lavoratori per pensionato a 2,9. Il problema della minor disponibilità di contributi si aggrava ulteriormente se si prende in considerazione anche la minore propensione dei cittadini di oggi, e soprattutto dei più giovani, a risparmiare. Questa tendenza, che si è iniziata ad osservare negli anni Novanta in Giappone, è oggi evidente anche in alcuni stati europei (ad esempio Regno Unito e Spagna), e in special modo negli Stati Uniti, dove le famiglie spendono la totalità del proprio reddito, facendo sempre più spesso ricorso all'indebitamento. A questo squilibrio tra popolazione attiva e quella in pensione, l'autore individua quattro possibili risposte. Innanzitutto, l'innalzamento della soglia dell'età minima di pensionamento, al fine di aumentare la percentuale di lavoratori e, quindi, di contribuenti. Alcuni Paesi si sono già mossi in questa direzione: il Giappone ha recentemente approvato una legge che, dal 2025, innalzerà tale soglia ai 65 anni; nel Regno Unito, invece, è stata presentata una proposta di legge che innalzerebbe l'età pensionabile in due momenti: a 65 anni, nel 2020, e a 68 anni, nel 2040. Una seconda soluzione individuata dall'autore consiste nel facilitare l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro alle donne e ai lavoratori over 65. Infatti, una maggiore partecipazione al mercato del lavoro da parte di questi soggetti, ora svantaggiati, determinerebbe un rapporto più equilibrato tra forza lavoro e pensionati e, quindi, migliori tassi di crescita (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2007). Le discriminazioni sul posto di lavoro e nelle fasi di assunzione, e un mercato del lavoro caratterizzato dalla presenza di ambienti e mansioni poco consoni a soggetti più "vulnerabili" sono solo alcuni dei problemi che ostacolano la vita lavorativa di queste categorie

@ 2012 ADAPT University Press

di lavoratori. Una terza alternativa è rappresentata dall'immigrazione. Favorire l'ingresso degli immigrati, infatti, può avere degli effetti positivi per la crescita economica trattandosi nella maggior parte dei casi di una popolazione in età lavorativa che svolge i mestieri tipicamente poco richiesti dagli autoctoni. Tuttavia, l'autore evidenzia che per contrastare in maniera efficace l'invecchiamento della popolazione, il flusso di immigrati dovrebbe essere ben più forte di quello attuale. Prendendo in considerazione, ad esempio il caso della UE, che ogni anno accoglie 700.000 immigrati, per contrastare l'invecchiamento della sua popolazione dovrebbe accogliere circa 2,5 milioni all'anno da oggi, fino al 2050. Un obiettivo difficilmente raggiungibile, considerate le politiche migratorie restrittive adottate dalla maggior parte dei Paesi europei. Se, quindi, l'immigrazione non rappresenta una valida alternativa, una quarta soluzione risiede nel miglioramento della produttività. Ad esempio, una conoscenza più approfondita degli strumenti di Information and Communication Technology (ICT) e un loro migliore utilizzo da parte dei lavoratori di tutte le fasce di età potrebbero comportare un significativo aumento della produttività. Sotto tale prospettiva, l'istruzione e la formazione hanno un ruolo chiave per la futura crescita economica. Tuttavia, Magnus sostiene che nessuna delle alternative elencate rappresenta di per sé la vera risposta ai problemi derivanti dall'invecchiamento della popolazione. Affrontare il problema significa considerare una combinazione di tutte e quattro queste possibilità. I governi, così, dovranno contemporaneamente rivedere i propri sistemi pensionistici, innalzare l'età minima di pensionamento, incoraggiare i flussi migratori, aumentare la partecipazione di donne e lavoratori over 60 nel mercato del lavoro e trovare nuove fonti di finanziamento per pagare le future pensioni. In base ai dati presentati dall'autore queste scelte dovranno essere affrontate con urgenza dai Paesi industrializzati, e in particolare dal Giappone, il Paese che sta invecchiando più velocemente. Invece, per quanto riguarda i Paesi emergenti, ci sono altre variabili da tenere in considerazione. In Cina, ad esempio, la politica del figlio unico, ha abbassato notevolmente il tasso di fertilità e accelerato l'invecchiamento della popolazione: tra il 2005 e il 2050, circa il 70% dei cinesi apparterrà alla fascia *over* 65. La minore disponibilità di forza lavoro determinerà così un graduale innalzamento dei salari che, per un'economia basata sulle esportazioni, si tradurrà in un aumento dell'inflazione. L'India, invece, non riuscirà e a trarre vantaggio dal suo

dividendo demografico a causa dei bassi tassi di scolarizzazione: il 39% della popolazione, infatti, è analfabeta, e solo il 10% è iscritto a corsi universitari. Per la maggior parte dei Paesi africani e mediorientali in via di sviluppo, invece, il problema non è rappresentato dalla carenza di mano d'opera, che aumenterà del 40% tra il 2010 e il 2050, ma dalla scarsa offerta di lavoro. Con un'occupazione pari al 47%, il dividendo demografico potrà essere sfruttato solo se nei prossimi dieci anni verranno creati circa 100 milioni di posti di lavoro. Si tratta tuttavia di una previsione poco verosimile viste le attuali condizioni politiche ed economiche di questi Paesi. Nonostante le peculiarità di ciascun contesto nazionale, il problema dell'*ageing* caratterizzerà l'intero scenario mondiale. I governi dovranno quindi allargare la fascia delle persone in età da lavoro e ripensare gli attuali sistemi pensionistici. All'interno delle aziende sarà necessario superare le discriminazioni nei confronti dei gruppi vulnerabili (donne, senior, immigrati) anche per quanto riguarda le condizioni di accesso al mercato del lavoro. Per i cittadini, significherà cambiare le proprie attitudini: risparmiare di più e accettare un ritardo del loro pensionamento.

Se pur in tempi diversi, l'invecchiamento della popolazione è destinato a rimodellare le società presenti e future nei loro sistemi produttivi, economici e sociali. Ma, allo stato attuale, pochi governi sembrano davvero pronti ad affrontare l'*Age of Aging*.

@ 2012 ADAPT University Press

Gli “esodati”, la riforma delle pensioni e la “presupposizione”

di Giuseppe Pellacani

Alcuni giorni orsono, mi è capitato di soffermarmi sull’articolo di un quotidiano che titolava “Esodati e fregati”. L’articolo si occupava di quei lavoratori (in numero compreso tra 100.000 e, secondo alcune stime, quasi 350.000) che, dopo aver calcolato il tempo che rimaneva loro per poter accedere ad un trattamento pensionistico, hanno accettato di abbandonare il posto di lavoro, dimettendosi o risolvendo consensualmente il contratto a fronte di un riconoscimento economico (a titolo ad esempio di “incentivo all’esodo”) che, in aggiunta alle prestazioni temporanee per mobilità o disoccupazione eventualmente spettanti, a erogate dal Fondo di solidarietà per i settori del credito, delle esattorie, dei monopoli e delle poste, potesse consentir loro di condurre un’esistenza “libera e dignitosa” (come vuole l’art. 36 della Costituzione) e di versare eventualmente la contribuzione volontaria (se necessario) fino al momento della pensione.

Senonché nel frattempo, com’è noto, è intervenuta una riforma delle pensioni che ha innalzato l’età minima di accesso ai trattamenti travolgendo il presupposto sulla base del quale questi lavoratori avevano effettuato la propria scelta.

* Professore straordinario di Diritto del Lavoro, Università di Modena.

@ 2012 ADAPT University Press

La domanda che mi sono posto è semplice: può il lavoratore tornare sui suoi passi, adducendo che “le carte in tavola” sono cambiate, ed esercitare un diritto di “ripensamento”?
La risposta, come sovente accade, è però assai meno semplice della domanda. Di getto, parrebbe quasi ovvio rispondere di no: un accordo una volta concluso e dato ad esecuzione non è ritrattabile al di fuori dei casi previsti dalla legge. In particolare, com’è noto anche ad uno studente al primo anno di giurisprudenza, il motivo che induce un contraente a stipulare un contratto non rileva ai fini della validità del contratto se non dichiarato, l’eventuale errore su circostanze di fatto o di diritto può comportare l’annullamento dell’accordo solo se è essenziale e riconoscibile, l’eccessiva onerosità sopravvenuta presuppone che la prestazione non sia già definitivamente eseguita.
Però, un po’ come don Abbondio con Carneade, qualcosa ha continuato a ronzarmi in testa fino a quando, pescando tra i ricordi degli studi universitari, non mi è tornato alla mente un istituto, poco trattato in dottrina ed ancor meno in giurisprudenza: la presupposizione.
Ho allora riaperto due manuali di diritto privato, il Trabucchi e il Torrente-Schlesinger, dai quali ho tratto i brevi estratti qui di seguito riportati: “Figura diversa dalla condizione è la presupposizione, o condizione non dichiarata o non sviluppata o implicita. Più precisamente ricorre un caso di «presupposizione» allorquando da un’interpretazione secondo buona fede della volontà negoziale risulta che le parti, pur non facendone espressa menzione nel contratto, hanno considerato pacifica e come determinante per la conclusione dell’affare una data situazione di fatto attuale o futura: l’esempio classico è quello di un impegno a pagare una somma di denaro per poter aver accesso in una data giornata ad un balcone per assistere ad un corte” (Torrente-Schlesinger, Manuale di diritto privato, Milano, 1999, p. 227).
Sulla scorta della dottrina anche la giurisprudenza (la casistica riguarda per lo più contratti di compravendita o preliminari di vendita di terrenti sul presupposto della loro edificabilità) afferma che: “Ricorre la presupposizione, o condizione non espressa, quando una determinata situazione, di fatto o di diritto, passata, presente o futura, di carattere obiettivo - la cui esistenza, cessazione e verificazione sia del tutto indipendente dall'attività o dalla volontà dei contraenti e non costituisca oggetto di una loro specifica obbligazione - debba ritenersi, pur in mancanza di un espresso riferimento ad essa nelle clausole contrattuali,

@ 2012 ADAPT University Press

essere stata tenuta presente dai contraenti medesimi nella formazione del loro consenso, come presupposto avente valore determinante ai fini dell'esistenza e del permanere del vincolo contrattuale. Così intesa, la presupposizione assume rilevanza giuridica, determinando l'invalidità o la risoluzione del contratto, quando la situazione presupposta, passata o presente, in effetti non sia mai esistita e, comunque, non esista al momento della conclusione del contratto, ovvero quando quella contemplata come futura (ma certa) non si verifichi" (Cass. Civ. sez. II, 14 novembre 2006, n. 24295, relativa ad un preliminare stipulato "tenendo presente la situazione, considerata per certa, della possibilità di edificare sul terreno promesso in vendita" confermando la sentenza di merito che aveva dichiarato la nullità del contratto per difetto originario della presupposta edificabilità del fondo promesso in vendita ed escluso quindi l'inadempimento dell'acquirente).

Si è poi osservato, in una recente decisione che ha analizzato attentamente il tema, che "alla presupposizione può allora riconoscersi autonomo rilievo di categoria unificante assumente specifico significato laddove nell'ambito delle circostanze giuridicamente influenti sul contratto ad essa si riconducano, quali presupposti oggettivi, fatti e circostanze che, pur non attenendo alla causa del contratto o al contenuto della prestazione, assumono (per entrambe le parti ovvero per una sola di esse, ma con relativo riconoscimento da parte dell'altra) un'importanza determinante ai fini della conservazione del vincolo contrattuale. Circostanze che, pur senza essere - come detto - dedotte specificamente quale condizione del contratto, e pertanto rispetto ad esso "esterne", ne costituiscano specifico ed oggettivo presupposto di efficacia in base al significato proprio del negozio determinato alla stregua dei criteri legali d'interpretazione, assumenti valore determinante per il mantenimento del vincolo contrattuale (es. l'ottenimento dello sperato finanziamento)" (Cass. civ. Sez. III, 25 maggio 2007, n. 12235).

Quanto alle conseguenze della rilevata configurabilità di una presupposizione è opinione comune che se il presupposto obiettivo comune non esiste al momento della stipula del contratto, quest'ultimo è nullo per mancanza della causa.

Il venir meno del presupposto in corso di esecuzione determina invece la risoluzione del contratto con efficacia ex tunc (Trabucchi, Istituzioni di diritto civile, Padova, 2007, pp. 144-145).

Le similitudini con la vicenda degli “esodati” non mancano, tanto più ove si osservi che non di rado il motivo-presupposto (l’approssimarsi del diritto alla pensione) risulta esplicitato negli accordi.
Il problema, per gli esodati, consiste però, com’è agevole intuire, nel fatto che il rimedio è esperibile fin quando gli effetti dell’accordo non si sono prodotti. Dunque può ritenersi che l’istituto della presupposizione sia invocabile laddove l’accordo per l’esodo incentivato (o l’atto di dimissioni) sia stato sottoscritto ma il rapporto non sia ancora cessato (ossia fino a quando il lavoratore continua a lavorare o è in cassa integrazione), mentre una volta che il rapporto sia cessato è giocoforza ritenere non vi sia più nulla da fare.
Rileva peraltro Galgano (Trattato di diritto civile, vol. II, Padova, 2009, p. 554) che in giurisprudenza, mentre è pacifico che la situazione di fatto o di diritto presupposta debba possedere inizialmente carattere di incertezza e non prevedibilità ed essere comune alle parti o percepibile da entrambe, non è invece “sempre richiesto – come si dovrebbe richiedere –che il contraente che invoca la presupposizione non abbia ancora eseguito la prestazione, sicché la presupposizione appare invocata non solo per sottrarsi all’esecuzione della prestazione (il pagamento del prezzo convenuto per un’area non più edificabile), ma anche per ripetere la già eseguita prestazione”.
E, soprattutto laddove le parti abbiano fatto espresso riferimento al momento dell’accesso alla pensione, gli spunti per ulteriori e più approfondite riflessioni (anche in relazione all’istituto della condizione) non mancano.

@ 2012 ADAPT University Press

Il fabbisogno del personale nella P.A. e la nuova disciplina sulle pensioni

di Francesco Morello

Riforma delle pensioni e limiti massimi di permanenza in servizio

Con la circolare n. 2 del 8 marzo 2012 il dipartimento della Funzione Pubblica ha chiarito quali sono i limiti massimi per la permanenza in servizio nelle pubbliche amministrazioni a seguito della riforma pensionistica operata dall'art.24 del decreto legge n. 201 del 2011, convertito in l. n. 214 del 2011, c.d. "decreto salva Italia".
La nuova disciplina ha previsto dei nuovi requisiti (anagrafici e contributivi) per l'accesso al trattamento pensionistico, sia di vecchiaia che anticipato, così come ha introdotto per tutti il sistema di calcolo contributivo, ma nulla ha innovato in merito ai limiti di età previsti per la permanenza in servizio presso le pubbliche amministrazioni, la cui vigenza è stata espressamente confermata dal co. 4 dell'art. 24 del decreto ("fermi restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza").
La normativa generale per i dipendenti dello Stato (art. 4 del d.P.R. n. 1092/ 1973) e degli Enti pubblici (art. 12 della l. n. 70/1975), che viene estesa in via analogica anche alle altre categorie di dipendenti che non godono di particolari previsioni normative, fissa al compimento del 65°anno di età il limite per la permanenza in servizio.

---

* Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

Per particolari categorie come i magistrati, gli avvocati dello Stato e i professori universitari, tale limite è invece di 70 anni.
Tuttavia considerata la scissione operata dalla riforma fra limite di età per la permanenza in servizio e requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia il rapporto di lavoro o d'impiego continua sino al conseguimento da parte del dipendente del diritto alla pensione di vecchiaia e comunque il dipendente, come sancito dalla Corte Costituzionale (sent. n. 282 del 1991), va ulteriormente trattenuto in servizio se non ha ancora conseguito il requisito di contribuzione minimo per la maturazione del diritto a pensione.
Il requisito contributivo che deve accompagnare quello anagrafico non ha subito variazioni restando fissato in 20 anni. Da segnalare tuttavia come nel sistema di calcolo contributivo viga l'ulteriore requisito dell' importo minimo della pensione (pari attualmente ad 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale) dal quale si prescinde solo per chi accede al pensionamento con 70 anni di età e possa far valere almeno 5 anni di contribuzione effettivamente versata (esclusa perciò quella figurativa)
Viceversa la perdurante vigenza del suddetto limite di età ordinamentale comporta che le Amministrazioni devono far cessare il rapporto di lavoro o d'impiego di coloro che compiano la relativa età, come visto generalmente pari a 65 anni, avendo già maturato il diritto a pensione anticipata.
L'applicazione generalizzata del pro-rata fa infatti venir meno il concetto di massima anzianità contributiva e rende inapplicabili, dal 2012 tutte le disposizioni previgenti, che rendono possibile la prosecuzione del servizio oltre il limite dei 65 anni con la motivazione di conseguire il massimo della pensione.
Si consideri inoltre che per i dipendenti che hanno maturato i requisiti per il pensionamento (sia per età, sia per anzianità contributiva di 40 anni indipendentemente dall'età, sia per somma dei requisiti di età e anzianità contributiva - c.d. "quota") entro la data del 31 dicembre 2011 continua ad applicarsi il previgente regime per l'accesso e per la decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia e di anzianità. (art. 24 co.14).
Infatti neppure su opzione, e ancorché in servizio, tali dipendenti vanno soggetti alle nuove disposizioni su requisiti e decorrenze della pensione, fermo restando invece, che le anzianità maturate a decorrere dal 1 gennaio 2012 saranno calcolare in base al nuovo sistema contributivo pro-rata. Pertanto le PP.AA. dovranno nell'anno 2012 o negli anni

@ 2012 ADAPT University Press

successivi, collocarli a riposo al compimento dei 65 anni (salvo trattenimento in servizio).
È bene chiarire che il sopraenunciato limite di età ordinamentale, non si atteggia in termini assoluti e imperativi ma a seguito delle numerose riforme del sistema pensionistico e organizzativo della P.A., incontra due deroghe:
- l'istituto del trattenimento in servizio (art. 16 d.lgs.503/1992)
- il sistema delle "finestre"(ormai abrogato e vigente solo per coloro che hanno maturato i requisiti pensionistici nel 2011).
In virtù dell'art. 16 del d.lgs.503/1992, modificato da ultimo dal d.l. 138/2011, il dipendente può far domanda all'amministrazione di prosecuzione del rapporto di lavoro "per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo". L'amministrazione valuta discrezionalmente la possibilità della concessione del trattenimento in servizio tenendo conto dell'esperienza professionale acquisita dal dipendente all'organizzazione con riferimento alle esigenze dell' organizzazione e alla disponibilità finanziaria (più stringenti i limiti di spesa del personale posti dall'art. 9 co.31 del d.l.78/2010) non essendo più riconosciuto al dipendente/interessato un diritto potestativo in ordine alla fruizione del beneficio (Cfr. circolare DFP n. 10/2008).
Nel compiere le valutazioni nell'esame della domanda di trattenimento in servizio, che dovranno trovare riscontro nella motivazione dell' atto, l'amministrazione non può prescindere dalla programmazione complessiva dei fabbisogni di personale.
Conseguentemente l'amministrazione avrebbe potuto accordare il trattenimento fino a 67 anni a coloro i quali avrebbero (ed hanno ormai) raggiunto i 65 anni nel 2011.
Coloro che invece rientrano nell'ambito di applicazione della recente riforma pensionistica potranno chiedere di restare in servizio per un periodo massimo di un biennio successivo al raggiungimento del nuovo requisito anagrafico, quale via via risulterà a seguito dell'adeguamento alla speranza di vita (ex art. 24, co. 20 e 12 del d.l. 201/2011).
Pur se dal 1° gennaio 2012 la generalità dei pubblici dipendenti, sia uomini che donne, devono aver l' età di 66 anni, che aumenterà di tre mesi nel 2013, poiché chi compie 66 anni nel 2012 resta, come detto, soggetto alla normativa previgente in quanto ne aveva già 65 nel 2011, i destinatari del nuovo regime potranno essere trattenuti in servizio dopo il

raggiungimento dei nuovi requisiti anagrafici solo a decorrere dal 1° gennaio 2013.

In capo all'amministrazione è riconosciuta anche la facoltà di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro e del contratto individuale (ex art. 72 co.11 d.l.112/2008 e art.1 co. 16 d.l.138, per gli anni dal 2009 al 2014). Nei confronti di coloro che entro il 2011 hanno maturato i requisiti per il pensionamento l'istituto continua ad essere correlato al compimento dell'anzianità contributiva di 40 anni mentre per i dipendenti cui si applica il nuovo regime il comma 20 dell'articolo 24 prescrive di far riferimento alla maturazione dei requisiti di accesso alla pensione anticipata che funge da presupposto della risoluzione in luogo dell'anzianità massima contributiva, come visto ormai venuta meno.
Il relativo provvedimento non necessita di ulteriore motivazione "qualora, - come statuisce art. 16 co.11 d.l. 98/2011 - l'amministrazione interessata abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo."
L'obbligo di motivazione, del singolo atto o disposto in via generale, conferma che la risoluzione non rientra tra gli atti vincolati dell'amministrazione.(anche per detto istituto cfr.circolare DFP n. 10/2008).
In ogni caso poichè la pensione anticipata per chi abbia un'età anagrafica inferiore ai 62 anni comporta delle penalizzazioni sul trattamento (salvo le condizioni di cui all'art. 6 co. 2 quater del d.l.216/2011) le amministrazioni devono prestare particolare attenzione, consultando anche le banche dati presso l'INPS, a non esercitare la risoluzione nei confronti di dipendenti i cui trattamenti risulterebbero ridotti.

Quanto infine all'istituto disciplinato ai commi 1-6 dell'art. 72 del d.l. 112/2008 che consentiva a domanda del dipendente l' esonero dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni, il comma 14 lett.e) dell'art 24 in commento, nel sopprimerlo disapplicando altresì le discipline analoghe contenute nelle leggi ragionali, fa salvi i relativi provvedimenti di concessione emanati in data anteriore al 4 dicembre 2011 anche ai fini del mantenimento per i destinatari del previgente regime pensionistico (nei limiti delle risorse disponibili).

@ 2012 ADAPT University Press

La pensione anticipata

Il diritto alla pensione anticipata, trattamento che nella nuova disciplina sostituisce la pensione di anzianità, ai sensi dell'art. 24 co. 10 della riforma, si consegue a partire dal 1°gennaio 2012 esclusivamente a condizione che risulti maturata un'anzianità contributiva di 42 anni e un mese per gli uomini e 41 anni e 1 mese per le donne. Questi requisiti vengono incrementati di un mese nel 2013 e di un ulteriore mese a decorrere dal 2014, fatti salvi gli aggiornamenti, dal 1°gennaio 2013, della speranza di vita. Pertanto, in base agli attuali valori inerenti l'incremento della speranza di vita, evidenziati dalla circolare INPS n. 37 del 14 marzo 2012 (Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici e di trattamenti di fine servizio e fine rapporto per gli iscritti alle casse gestite dall'ex INPDAP), gli uomini matureranno il diritto alla pensione anticipata, sia in un sistema di calcolo misto (contributivo pro-rata) che contributivo, con 42 anni e 5 mesi nel 2013 e 42 anni e 6 mesi nel 2014. Per le donne invece il diritto si maturerà con 41 anni di contribuzione e identico numero di mesi dei colleghi uomini per anno.

Fabbisogno del personale

Un vero e proprio obbligo di adozione della programmazione triennale del fabbisogno, da parte degli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche, è sancito dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 che all'art. 39, comma 1, lo finalizza alle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse "per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio". Il T.U. in materia di pubblico impiego (d.lgs. 165/2001) oltre a richiamare suddetta programmazione per le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento, specifica che l'organo di vertice dell'amministrazione deve approvare le variazioni delle dotazioni organiche in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno (ex art. 6) .
Il Piano triennale dei fabbisogni del personale costituisce infatti atto di indirizzo generale che deriva da un attento raffronto tra professionalità in servizio e esigenze funzionali dell'amministrazione con l'obiettivo di

razionalizzare gli assetti organizzativi e i processi di riorganizzazione. Le valutazioni dell'amministrazione circa l'accoglimento o meno della domanda di trattenimento così come l'esercizio della facoltà di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, devono trovare fondamento in questo documento programmatico.
Con gli ultimi interventi il legislatore, facendo propria la logica della spending review, ha voluto dare il via a piani di riorganizzazione che in base all'art. 16 del d.l. 98/2011 possano conseguire risparmi di gestione da reinvestire nella misura del 50% nella contrattazione integrativa.
Con legge di stabilità del 2012 (l.183/2011)il legislatore ha modificato il sistema di collocamento in disponibilità del personale pubblico previsto dall'art. 33 del t.u. d.lgs. 165/2001. Adesso la particolare procedura mira alla rilevazione, da parte della Pubblica Amministrazione, di situazioni di soprannumero o comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali, anche connesse al modificarsi delle attribuzioni dell'ente (dismissioni o accorpamenti) o alla situazione finanziaria.
Le riduzioni alle dotazioni di spesa del personale, da ultimo l'art. 3 del d.l. 138/2011 che prevede un ulteriore taglio del 10% della spesa relativa alle dotazioni organiche da effettuare entro la fine di marzo, hanno fatto si che venga rafforzato il vincolo della redazione, non solo triennale ma anche annuale, del documento di programmazione della dotazione organica al fine di verificare, annualmente, l'adeguatezza del numero dei dipendenti in relazione alle attività svolte dalla singola amministrazione.
"Al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni (art. 24 co. 20 d.l. 201/2011)" sono fatti salvi gli atti di collocamento a risposo per raggiunti limiti di età adottati prima del 6 dicembre 2011 anche se aventi decorrenza nel 2012. La salvaguardia, si badi bene, riguarda solo le ipotesi di raggiungimento del limite di età e non anche il raggiungimento della massima anzianità contributiva. Pertanto le determinazioni e i provvedimenti di pensionamento già adottati per motivi diversi nei confronti di dipendenti che sono risultati, *ratione temporis*, soggetti all'applicazione del nuovo regime di accesso al sistema pensionistico, debbono "intendersi" travolti. Sarà cura dell'amministrazione per i casi di risoluzione unilaterale rivedere la propria determinazione e informare l'interessato.

@ 2012 ADAPT University Press

Il “contributivo” anche per la pensione “totalizzata” delle casse privatizzate

di Luisa Tadini

La sentenza della Corte Costituzionale n. 8 del 20 gennaio 2012 offre lo spunto per svolgere qualche riflessione sull’evoluzione del sistema previdenziale alla luce delle recenti riforme introdotte e consente di intravedere in quale direzione si stia muovendo l’ordinamento pensionistico italiano.

Il caso

La questione di costituzionalità ha riguardato l’art. 4, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42 (Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi); il caso è stato sollevato dalla Corte d'Appello di Torino, in un giudizio promosso da un ex iscritto alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali e al tempo stesso titolare di posizione assicurativa anche presso l’Inps. Non avendo maturato i requisiti contributivi per conseguire la pensione in alcuna delle due gestioni, l’attore aveva presentato domanda per ottenere il trattamento pensionistico di anzianità mediante la totalizzazione dei periodi assicurativi maturati presso gli enti pensionistici presso i quali aveva versato i contributi durante l’attività

* Scuola Internazionale di Formazione della persona e mercato del lavoro Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

lavorativa. Com'è noto la totalizzazione, al pari della ricongiunzione, è un istituto che consente ai lavoratori di accedere ad una tutela previdenziale adeguata ed evitare la dispersione della contribuzione versata, anche in presenza di posizioni assicurative frazionate nel tempo e "decentrate" nei diversi regimi assicurativi. Con la totalizzazione, a differenza di quanto avviene con la ricongiunzione, non si realizza un trasferimento di contributi da una gestione pensionistica ad un'altra e, quindi, un accentramento delle diverse posizioni contributive presso un unico regime. Ogni singola gestione previdenziale eroga la quota di pensione a suo carico in proporzione ai contributi versati, senza alcun onere per il lavoratore e secondo i criteri stabiliti nel proprio ordinamento. Tuttavia, la Cassa nazionale di previdenza dei ragionieri non aveva applicato i "propri" criteri di calcolo, contenuti nel regolamento di esecuzione, ma aveva determinato il trattamento "pro quota" a proprio carico applicando le regole del calcolo contributivo, sulla base dei parametri indicati dal d.lgs. n. 42 del 2006 (art. 4, comma 3), che regolamenta la totalizzazione. Come noto, tale norma dispone che «gli enti previdenziali privatizzati», quale la Cassa dei ragionieri è, determinano la misura del trattamento «con le regole del sistema di calcolo contributivo», sulla base di alcuni parametri, il cui esame non rileva ai fini della presente nota. Ciò aveva determinato un danno per l'assicurato, al quale è stato liquidato un importo sensibilmente inferiore a quello che avrebbe ricevuto se, come previsto dal regolamento della Cassa, una quota della pensione erogatagli fosse stata calcolata con il metodo retributivo, cioè sulla base del reddito professionale maturato negli ultimi anni di vita lavorativa. La Corte d'Appello di Torino ha, dunque, sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3 e 76 della Costituzione, prospettando due possibili profili di incostituzionalità della norma. Tali profili, peraltro, hanno costituito i motivi di doglianza del lavoratore, costituitosi nel giudizio.

Anzitutto, ha ritenuto il d.lgs. n. 42/2006 censurabile per eccesso di delega. Infatti, a parere del giudice rimettente, il legislatore delegato non aveva la facoltà di introdurre una disciplina generale di calcolo, segnatamente quello contributivo, ma avrebbe dovuto limitarsi a rinviare a quanto previsto dai regolamenti delle Casse privatizzate. Quanto al secondo profilo, la Corte ha prospettato l'incostituzionalità della norma anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione, poiché sarebbe fonte di un'irragionevole disparità di trattamento degli assicurati presso gli enti

@ 2012 ADAPT University Press

previdenziali privati a seconda del loro inquadramento giuridico. Al fine di comprendere appieno la questione, è necessario accennare al pluralismo previdenziale che caratterizza il nostro sistema di sicurezza sociale. Accanto al regime generale gestito dall'Inps, operano anche altri fondi tra i quali le Casse di previdenza dei liberi professionisti, regimi di categoria che, sia pure sotto la sorveglianza del Ministero del lavoro, applicano discipline e regole previdenziali studiate ad hoc, in virtù delle ragioni connesse alle peculiarità del lavoro svolto dai loro assicurati. Regolamenti e atti costitutivi specifici disciplinano la contribuzione obbligatoria di tali lavoratori, secondo il principio dell'autonomia patrimoniale e gestionale, nel rispetto dell'equilibrio di gestione richiesto a garanzia dell'erogazione delle prestazioni. La privatizzazione degli enti previdenziali è stata realizzata in un primo momento ex d.lgs. n. 509/1994 per gli ordini "storici" (Cassa Notariato, Cassa Geometri, Cassa Forense, Cassa Ragionieri e periti commerciali, etc.), e solo in seguito il d. lgs. n. 103/1996 ha completato il quadro della disciplina previdenziale dei liberi professionisti, con l'istituzione ex novo di casse riservate alle "nuove" professioni (Cassa psicologi, Cassa periti industriali, Cassa biologi, etc.). Ma, mentre le casse privatizzate del '94" possono ancora beneficiare del sistema di calcolo retributivo, qualora non lo abbiano ancora sostituito, le "nuove" Casse hanno adottato da subito il metodo contributivo. Ebbene, la disparità di trattamento ex art. 3 Cost. invocata dalla Corte d'Appello di Torino si riferisce alle previsioni del d.lgs. n. 42/2006. Tale normativa dispone infatti criteri di calcolo, in teoria, differenti a seconda dell'inquadramento giuridico dell'ente previdenziale privatizzato. Alle Casse ex d.lgs. n. 509/1994, tra le quali rientra anche la Cassa convenuta nel giudizio in esame, si applicano le regole del sistema contributivo, mentre è previsto che quelle istituite a norma del d.lgs. n. 103/1996 adottino i criteri di calcolo vigenti nei rispettivi ordinamenti. L'eccezione di incostituzionalità, tuttavia, prescinde dal considerare che tali criteri corrispondono, nei fatti, a quelli previsti dal metodo contributivo.

Il ruolo "evolutivo" della giurisprudenza nel sistema di sicurezza sociale

Il giudice delle leggi ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in relazione ad entrambi i parametri di costituzionalità invocati. Nel ribadire l'orientamento che i vari sistemi previdenziali non possono essere comparati tra di loro, evidenzia che la disparità di trattamento tra le Casse privatizzate segnalata dal giudice a

quo ed invocata dal lavoratore "è apparente, più che reale". Infatti, come già segnalato in premessa, gli enti privatizzati ex d.lgs. n. 103/1996 hanno dovuto adottare da subito il sistema contributivo, essendo successivi alla "svolta" operata dalla Riforma Dini nel 1995. Dunque, nei fatti, tale metodo è quello di elezione per la totalizzazione effettuata da tutte le Casse privatizzate. Per quanto attiene alla presunta violazione dell'art. 76 Cost., sollevata in ordine al corretto esercizio della delega, la Corte ha ritenuto non persuasivo anche tale argomento. La legge n. 243/2004 affidava al legislatore il compito di ridefinire la disciplina in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi e disponeva che ogni ente avrebbe dovuto erogare"pro quota" il trattamento pensionistico a suo carico "secondo le proprie regole di calcolo".

A parere del giudicante, tale affermazione non escludeva che il legislatore delegato fosse autorizzato a determinare in base a quali criteri ogni ente previdenziale dovesse liquidare la propria quota. La decisione della Corte costituzionale dirime i dubbi avanzati sotto questo profilo, già prima del giudizio in esame, da autorevoli interventi dottrinali[2]. Ma qui preme rimarcare le motivazioni alla base della sentenza n. 8/2012. In sostanza, il giudice delle leggi legittima l'utilizzo, da parte del legislatore del 2006, del sistema di calcolo contributivo per la determinazione delle prestazioni previdenziali, "criterio […] che ormai ha assunto una valenza generale nel sistema previdenziale italiano. La scelta operata dal legislatore, pertanto, è coerente con le generali linee evolutive dell'ordinamento". L'intervento della Corte costituzionale è coerente non solo con le scelte di politica legislativa che, a partire dal 1992-1995, i vari legislatori hanno operate, ma anche con quelle recentemente assunte dal governo Monti in materia pensionistica (ed anzi in qualche modo dona loro una conferma). La legge n. 214/2011, infatti, ha trasformato in regola generale le previsioni della riforma Dini, rafforzando le connessioni tra i contributi versati durante l'attività lavorativa e le prestazioni erogate. Grazie al metodo contributivo la pensione è commisurata ai contributi versati dal singolo lavoratore e capitalizzati, in base ad un tasso legato al PIL, in un conto individuale. Al momento del pensionamento, il montante contributivo viene trasformato in prestazione

[2] Sul punto si rinvia a: Roberto Pessi, Contribuzione e utilità previdenziale: attrazione, restituzione, ricongiunzione, totalizzazione, Giur. Cost., 2005, 6, 4742.

@ 2012 ADAPT University Press

previdenziale sulla base di coefficienti connessi a indici macroeconomici e demografici. La pensione diventa il "frutto del proprio lavoro", in quanto restituisce in prestazione pensionistica esattamente quanto si è versato durante l'attività lavorativa. Ciò garantisce l'equità intergenerazionale e la parità di trattamento tra i membri di ciascuna generazione. Ma la decisione, contenuta nella riforma pensionistica, di applicare il contributivo "pro quota" a tutti i lavoratori dal primo gennaio 2012 è stata dettata anche dall'obiettivo di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale. E l'esigenza di razionalizzazione delle risorse compare in vari passaggi della sentenza. La stessa Cassa dei ragionieri ha sostenuto che l'opzione a favore del calcolo contributivo appare la più rispondente alla volontà del legislatore delegante di rispettare il vincolo delle risorse disponibili e ha affermato che, in mancanza di opportune misure di riequilibrio, non sarà in grado di erogare le prestazioni correnti a partire dal 2029. Il medesimo intento è contenuto nel decreto "Salva Italia", che impone alle Casse di adottare misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spese per prestazioni pensionistiche, secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni. Un'altra "apertura" nei confronti delle trasformazioni in atto nell'ordinamento previdenziale emerge "de plano" dall'analisi della sentenza. La scelta del contributivo è determinante nel consentire la "generalizzazione" dell'istituto della totalizzazione. Infatti, il giudice delle leggi afferma che al legislatore delegato era stato affidato il compito di ampliare l'ambito di operatività dell'istituto e, in tale luce, appare legittima la scelta operata a favore del sistema contributivo, che consente di "aumentare il novero dei casi" in cui gli assicurati possono ricorrere a tale istituto. Precedenti pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 198 del 2002 e n. 235 del 2005) avevano escluso che, nel nostro ordinamento, la totalizzazione fosse un istituto di carattere generale, essendo riservata alla discrezionalità del legislatore la scelta del suo ambito di applicazione e di ogni eventuale estensione.

Ora, invece, la direzione intrapresa dal giudice delle leggi sembra essere di segno opposto e andare di pari passo con l'evoluzione del sistema previdenziale. Infatti, estendere l'utilizzo della totalizzazione appare coerente con una "politica sociale legata alla crescente flessibilità dei rapporti di lavoro" (sentenza n. 198 del 2002). Consentire la totale cumulabilità dei contributi versati a diverse istituzioni previdenziali, in ragione dei differenti percorsi lavorativi intrapresi, risulta fondamentale

nell’attuale contesto socio – economico, caratterizzato sempre più spesso da vicende di mobilità “attraverso i lavori”. Questa, al contempo, è la strada percorsa dal legislatore che, con il decreto “Salva Italia”, ha abolito il contributo minimo di tre anni nella singola gestione, prima necessari per effettuare la totalizzazione dei periodi contributivi. Ora la sentenza in esame “legittima” l’utilizzo, nel caso di specie, del sistema contributivo e convalida l’estensione generalizzata dell’istituto della totalizzazione. La decisione può essere letta come espressione nitida della capacità del giudice delle leggi di vigilare sull’evoluzione dell’ordinamento giuridico, senza limitarsi ad applicare “meccanicamente” le regole, ma nel tentativo di interpretarle e di farle “vivere” alla luce del processo evolutivo del nostro sistema di sicurezza sociale.

@ 2012 ADAPT University Press

Previdenza complementare, conflitti di interesse e tutela degli aderenti: a quando l'evoluzione dello scenario esistente?

di Michele Squeglia

Premessa

Sulla possibilità di rilanciare la previdenza complementare attraverso un diverso modello di gestione finanziaria si è avuto già modo di argomentare in precedenza (cfr. Boll. Adapt, n. 20/2012 e Mass. Giur. Lav. n. 5/2011, 345-362).

Nelle pagine che seguono si vuole ora analizzare un altro tema, anch'esso di ostacolo allo sviluppo della previdenza di secondo pilastro, significativamente rubricato Disciplina dei conflitti di interesse. Una tematica che si presenta di rilevante interesse a causa degli effetti economici che essi sono in grado di determinare sui fondi pensione. Si pensi al caso dell'amministratore che deve occuparsi della scelta del gestore finanziario, avendo in corso rapporti di natura professionale con uno degli intermediari concorrenti.

Il comma 5-bis dell'art. 6, del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, aggiunto dall'art. 1, d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 28, statuisce che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Commissione di vigilanza,

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

sono individuate le regole da osservare in materia di conflitti di interesse, tenendo conto delle specificità dei fondi pensione e dei principi di cui alla direttiva del 21 aprile 2004 n. 2004/39/CE, alla normativa comunitaria di esecuzione e a quella nazionale di recepimento. In attesa delle nuove disposizioni regolamentari, la disciplina di riferimento è contenuta nell'art. 7, del d.m. 21 novembre 1996, n. 703, che considera rilevanti i conflitti di interesse relativi ad investimenti nell'ambito dei rapporti di gruppo, nell'art. 8 del medesimo decreto che riferisce dell'obbligo di trasparenza, nell'art. 23 del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385, che si interessa dell'individuazione del rapporto di controllo. Tuttavia, i provvedimenti citati non offrono una nozione di conflitto di interesse.

Secondo M. De Mari e L. Spada (Intermediazione e promotori finanziari, Zanichelli, Bologna, 2005), si definisce conflitto di interesse «la situazione per la quale l'intermediario sia portatore di un interesse, potenzialmente confliggente con quello dell'investitore, ulteriore rispetto a quello tipicamente insito nel sinallagma del rapporto contrattuale che lo vincola al cliente». Più semplicemente, non derivando dalla mera contrapposizione di interessi perseguiti tipicamente dai contraenti di un negozio giuridico a prestazioni corrispettive, il conflitto di interesse si verifica ogni qualvolta un soggetto a cui compete una decisione rilevante ai fini della gestione del fondo pensione si trova condizionato da altri interessi, diversi da quelli del soggetto che è chiamato a decidere.

Ad ogni modo, dalla lettura degli artt. 7 e 8 del d.m. 21 novembre 1996, n. 703 e dell'art. 23 d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 si desume che la tutela degli aderenti dei fondi di previdenza complementare trova la sua attuazione attraverso l'assolvimento di obblighi di informazione e di trasparenza per effetto di una procedura di comunicazione che consente ai soggetti di valutarne la natura e le relative criticità. Si impone dunque una breve analisi delle norme citate per comprendere la tecnica e il metodo impiegati dal legislatore nella disciplina dei conflitti di interesse.

1. L'attuale disciplina dei conflitti di interesse nei fondi di previdenza complementare

Ai sensi dell'art. 7, d.m. 21 novembre 1996, n. 703 si verifica un conflitto di interesse quando i gestori effettuano, per conto del fondo di previdenza

@ 2012 ADAPT University Press

complementare, operazioni nelle quali hanno «direttamente o indirettamente» un interesse, anche in relazione ai rapporti di gruppo. In questi casi, essi sono tenuti ad indicare specificamente nella documentazione da trasmettere al fondo pensione le operazioni medesime nonché la natura degli interessi in conflitto. Tale obbligo sussiste anche nell'ipotesi di investimento in titoli emessi dai sottoscrittori delle fonti istitutive, dai datori di lavoro tenuti alla contribuzione, dalla banca depositaria o da rapporti di gruppo. Le informazioni e quelle relative alla composizione del proprio gruppo societario devono essere rese dai predetti soggetti al gestore. Il legale rappresentante del fondo pensione e, nel caso di fondi aperti, il responsabile del fondo, informato delle fattispecie di conflitto di interesse, è tenuto a darne notizia alla autorità di vigilanza (rectius Covip). A sua volta, quest'ultima può esigere, nei casi più rilevanti, una comunicazione da opporre agli aderenti.
L'art. 8 del decreto si occupa di filtrare i soggetti attraverso la separazione dei ruoli e delle competenze nonché l'attività svolta. In particolare, il gestore, la banca depositaria, coloro che sottoscrivono le fonti istitutive e i datori di lavoro tenuti alla contribuzione devono informare il fondo pensione nel caso: a) di sussistenza di rapporti di controllo tra il gestore e la banca depositaria che potrebbe determinare un indebolimento del ruolo devoluto a quest'ultima; b) di controllo del gestore da parte dei soggetti che hanno sottoscritto le fonti istitutive; c) di gestione delle risorse del fondo funzionale ad interessi dei soggetti sottoscrittori delle fonti istitutive, dei datori di lavoro tenuti alla contribuzione, del gestore, o di imprese dei loro gruppi; d) di ogni altra situazione soggettiva o relazione d'affari, riguardante il fondo pensione, il gestore, la banca depositaria, i sottoscrittori delle fonti istitutive e i datori di lavoro tenuti alla contribuzione, che possa influenzare la corretta gestione del fondo. In questi casi, il soggetto che si trova in conflitto di interesse deve darne comunicazione al fondo pensione. Il legale rappresentante del fondo e, nel caso di fondi pensione aperti, il responsabile del fondo, ha il compito di informare l'autorità di vigilanza dell'esistenza di fattispecie di conflitto d'interesse, comunicando l'insussistenza di condizioni che possono determinare: a) possibili distorsioni nella gestione efficiente delle risorse del fondo; b) una gestione delle risorse del fondo non conforme all'esclusivo interesse degli iscritti, beneficiari delle prestazioni previdenziali.

Ulteriore tutela prevista dalla legislazione secondaria attiene alla circostanza che le funzioni di componente di organo di amministrazione, di direzione e di controllo del gestore sono incompatibili con quelle di amministrazione, direzione e controllo del fondo pensione e dei soggetti sottoscrittori dei medesimi. Sono anche incompatibili le funzioni di componente di organo di amministrazione, di direzione e di controllo del fondo pensione con le funzioni di direzione dei soggetti sottoscrittori. L'autorità di vigilanza, ove ritenga rilevante la fattispecie di conflitto d'interesse, può richiedere che il fondo pensione informi gli aderenti, stabilendo le modalità e il contenuto della comunicazione. Ove il gestore sia controllato da uno dei soggetti sottoscrittori delle fonti istitutive, il fondo ne dà comunicazione a ciascun aderente. Il soggetto gestore è tenuto a presentare al fondo pensione la rendicontazione delle operazioni effettuate con cadenza almeno quindicinale. Il legale rappresentante del fondo e, nel caso di fondi pensione aperti, il responsabile del fondo, trasmette all'autorità di vigilanza una relazione con cadenza almeno semestrale sull'andamento e sui risultati della gestione.
L'inadempimento degli obblighi di informazione da parte degli organi collegiali (o del responsabile del fondo pensione) causa precise responsabilità che l'art. 5, commi 7 e 8, d.lgs. n. 252/2005 assimila a quelle degli amministratori (ex art. 2392, c.c. e ss.) e dei sindaci (ex art. 2407, c.c.) delle società per azioni. Anche la mancata attivazione su specifica richiesta dell'autorità di vigilanza determina l'applicazione di sanzioni amministrative o, nei casi più gravi, la decadenza dell'incarico - decadenza che è prevista anche nel caso di inadempimento degli obblighi sanciti dal d.m. n. 703/1996 – ai sensi dell'art. 19, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 252/2005. Si aggiunga infine che l'art. 31, d.lgs. n. 262/2005, in materia di intermediazione finanziaria e assicurativa in generale, introduce il reato di omessa comunicazione del conflitto di interessi a carico dell'amministratore del fondo pensione che viola gli obblighi di cui all'art. 2391, comma 1, c.c..

1.2. Le varianti al modello tradizionale

Esistono poi tecniche nelle quali il quadro normativo generale si arricchisce con quello di dettaglio definito dallo statuto della forma pensionistica complementare che può recare integrazioni alla disciplina

@ 2012 ADAPT University Press

delle fattispecie del conflitto di interesse. Un esempio è da rinvenire nella predisposizione del codice etico ad opera del fondo pensione complementare per i lavoratori dipendenti dai datori di lavoro operanti nel Trentino Alto Adige (denominato Laborfonds) – entrato in vigore in data 10 settembre 2008 e che è vincolante in ogni sua parte per collaboratori, amministratori, consulenti e fornitori di servizi – nel quale si identificano ulteriori fattispecie di conflitti di interesse nei casi in cui: a) si persegua un interesse in antitesi alla missione del fondo pensione; b) uno dei destinatari persegua un interesse conforme alla missione di Laborfonds, ma dal quale possa trarre un beneficio patrimoniale o ideale per se stesso o per terzi; c) uno dei soggetti versi in una situazione di conflitto fra il proprio personale interesse e quello del Fondo pensione; d) i rappresentanti dei gestori, delle società convenzionate in outsourcing o delle istituzioni pubbliche agiscano in contrasto con i doveri fiduciari legati alla loro posizione, nell'intrattenere rapporti con il fondo pensione.
Ove si determini la situazione di conflitto, è fatto obbligo di darne comunicazione al comitato di controllo interno del fondo pensione e al consiglio di amministrazione allo scopo di adottare i provvedimenti ritenuti idonei.

2. L'evoluzione della disciplina sui conflitti di interesse: il ricorso alla Markets in Financial Instruments Directive anche per la previdenza complementare?

Giunti a questo punto, ci si può domandare se una tecnica più efficace a prevenire i conflitti di interesse non sia da ricondurre ai principi contenuti nella direttiva n. 2004/39/CE del 21 aprile 2004 (d'ora in avanti MiFID: Markets in Financial Instruments Directive) che paiono responsabilizzare l'intermediario nell'identificazione e nella valutazione dell'esistenza di un conflitto (sul punto, cfr. F. Recine, La direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MIFID): nuove regole sulla cooperazione tra le autorità di vigilanza, in Diritto Banca Mercati Finanziari, 2006, I, 303 e ss.). È dunque il principio di responsabilità, tanto del risparmiatore quanto degli operatori finanziari (banche, sim, società di gestione del risparmio, promotori finanziari, analisti), a rappresentare il punto qualificante della direttiva comunitaria.
La disciplina, che affonda le sue radici nella tradizione anglosassone, assegna valore dirimente all'esistenza d'efficaci misure organizzative

nella struttura del gestore finanziario. In specie, essa ritiene che il rafforzamento del sistema organizzativo dell'intermediario sia fondamentale per garantire – oltre la propria stabilità patrimoniale anche – la correttezza e la trasparenza dei comportamenti nella prestazione dei servizi. Sotto questo profilo, l'intermediario viene responsabilizzato nel decidere se le misure adottate siano sufficienti ad assicurare, con ragionevole certezza, che sia stato evitato il rischio di ledere gli interessi degli investitori. Gli intermediari sono obbligati ad adottare ogni misura ragionevole per identificarne il rischio e per gestirli in modo tale che non incidano negativamente sugli interessi dei clienti. In caso contrario, è obbligo dell'intermediario dare puntuali informazioni all'investitore.
Su come la previdenza complementare possa beneficiare delle norme della MiFID – su cui già il comma 5-bis dell'art. 6, del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 ne prescrive applicazione sia pure «tenendo conto delle specificità dei fondi pensione» – basti considerare in questa sede le previsioni contenute negli artt. 13, paragrafo 3, e 18 della direttiva (in generale, si richiama V. Sangiovanni, Gli obblighi informativi delle imprese di investimento nella più recente normativa comunitaria, in Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali, 2007, 363 e ss.) nonché le disposizioni attuative della stessa (cfr. artt. 23 e 37 del Regolamento Consob/Banca d'Italia, emanato ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58). In particolare, nell'art. 13, par. 3, della Direttiva (recepita dall'art. 21, co. 1-bis, lett. a, del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) si legge: «Le imprese di investimento mantengono e applicano disposizioni organizzative e amministrative efficaci al fine di adottare tutte le misure ragionevoli destinate ad evitare che i conflitti di interesse, quali definiti all'art. 18, incidano negativamente sugli interessi dei loro clienti». L'art. 18 (anch'esso recepito dall'art. 21, comma 1-bis, lett. a, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) aggiunge che «[…] Gli Stati membri prescrivono che le imprese di investimento adottino ogni misura ragionevole per identificare i conflitti di interesse che potrebbero insorgere tra tali imprese […] e i loro clienti o tra clienti al momento della prestazione di qualunque servizio di investimento o servizio accessorio o di una combinazione di tali servizi». Senza trascurare le lettere b e c del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 ove si precisa che «le imprese […] informano chiaramente i clienti, prima di agire per loro conto, della natura generale e dei conflitti di interesse […]; […] svolgono una gestione

@ 2012 ADAPT University Press

prudente e sana e adottano misure idonee a salvaguardare i diritti dei clienti sui beni affidati».
Le norme, riferite alla previdenza di secondo pilastro, consentirebbero di adottare misure organizzative tali da consentire agli operatori (della gestione del patrimonio) di agire direttamente da un lato, e di intervenire tempestivamente, in presenza di un conflitto di interesse con il fondo pensione o con gli aderenti, ove questo sia stato preventivamente individuato, dall'altro. Sotto poi il profilo dell'identificazione delle fattispecie rilevanti, si potrebbe richiamare l'impostazione seguita dalla direttiva comunitaria e, in particolare, le norme contenute negli artt. 24 e 38 del Regolamento Consob/Banca d'Italia. In quest'ottica, si presenterebbero rinvigoriti anche gli obblighi di informazione sulla natura dei conflitti, da assolvere nei confronti del fondo pensione o degli aderenti, qualora i diversi presidi non siano sufficienti ad assicurare che il rischio di nuocere agli interessi degli aderenti sia scongiurato (a riguardo si prendano ad esempio gli artt. 25 e 39 del Regolamento congiunto Consob/Banca d'Italia, emanato ai sensi dell'art. 6, comma 2 bis del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58).
Un diverso modello di gestione dei conflitti di interesse consentirebbe ai fondi di previdenza complementare di operare e di relazionarsi con gestori ed operatori finanziari evoluti nella struttura organizzativa, nel controllo del rischio, nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti – al pari di quelli che operano, ad esempio, in Olanda, in Danimarca e nel Regno Unito – sulla base di un quadro normativo basato su regole nuove e più moderne.

Nei modelli di gestione finanziaria la risposta al rilancio della previdenza complementare

di Michele Squeglia

1. Introduzione

Riflettendo sull'introduzione nel nostro ordinamento previdenziale del sistema di calcolo contributivo, basato sulla commisurazione del trattamento pensionistico ai contributi (M. Persiani Diritto della previdenza sociale, Cedam, Padova, 2006, 220) rammentava non solo che esso era in origine l'unico criterio adottato ai fini del calcolo della pensione, posto che il differente regime retributivo veniva generalizzato solo a decorrere dal 1° agosto 1976 (cfr. il d.p.r. 31 dicembre 1991), ma che le modalità tecniche con cui si procedeva al calcolo erano diverse rispetto a quelle che il legislatore stabilirà qualche anno più tardi con la riforma Dini (rectius legge n. 335 del 1995). La recente riforma previdenziale (D.L. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214 del 2011), ispirata alla regola del "più a lungo si lavora, migliore si presenta il tasso di sostituzione" (ossia il rapporto teorico percentuale atteso tra la prima pensione e l'ultimo reddito), estende il predetto sistema contributivo, a decorrere dal 1° gennaio 2012, anche nei confronti di coloro che potevano vantare almeno diciotto anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e per i quali la riforma Dini aveva consentito l'applicazione del "sistema retributivo" (per intenderci

* Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

quello fondato " da un lato, dalla media delle retribuzioni percepite negli ultimi anni di lavoro …e, d'altro lato, dall'anzianità di servizio": così M. Persiani, cit., 2006, 221). Non è interesse di questo contributo soffermarsi sulle dinamiche del criterio di calcolo contributivo e sul principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali su cui la Corte Costituzionale ha segnalato già dagli anni Ottanta "che l'adeguatezza della prestazione assistenziale e del trattamento minimo previdenziale non assurgono al rango di legittimità costituzionale, ma rientrano nella determinazione del livello di bisogno assistibile nella discrezionalità del legislatore, limitata dai canoni di razionalità e ragionevolezza (cfr. C. Cost. 15 luglio 1980, n. 157). Tuttavia, è opportuno rammentare in questa sede che il problema dell'adeguatezza degli assegni futuri non trova soluzione nella riforma previdenziale del 2011. Ciò perché non è affrontato quello che, ad avviso di chi scrive, era – ed è – uno dei nodi cruciali su cui il legislatore avrebbe dovuto confrontarsi: vale a dire, quello del legame tra la rivalutazione del montante contributivo e la crescita del prodotto interno lordo, specie se si tiene conto delle attuali dinamiche macroeconomiche (il riferimento è all'art. 1, legge n. 335/1995 che stabilisce un accantonamento annuale pari al 33 per cento della retribuzione imponibile nonché una rivalutazione annuale sulla base delle variazioni medie del prodotto interno lordo). Neppure sembra possa sostenersi che la delicata questione sia stata affrontata dal disegno di legge di riforma del mercato del lavoro n. 3249 del 2012, sebbene il medesimo sia considerato "il naturale completamento alla riforma previdenziale" perché perseguirebbe "l'obiettivo di accrescere l'occupazione e renderla più stabile" (E. Fornero, Il Sole 24 Ore, 17 maggio 2012, 28). Piuttosto, la sensazione che se ne trae è che il disegno di legge n. 3249 finisca per differire nel tempo i nodi più critici, essendo privo di raccordi indispensabili con la nuova previdenza fondata sul metodo di calcolo contributivo. Gli studi classici fanno venire in mente il detto di Cesare il quale – secondo la biografia di Plutarco – avrebbe affermato che "è meglio essere primi in un piccolo villaggio delle Gallie che essere secondi a Roma". Allora se intervenire sul rapporto tra la rivalutazione del montante contributivo e il prodotto interno lordo è un'esigenza cui non può sottrarsi la previdenza obbligatoria, ci si può domandare come quella complementare, basata – è bene rammentarlo – su un sistema volontario e a capitalizzazione, possa trascinare il primo pilastro, pur sempre mantenendo un impianto normativo governabile, trasparente e

poco dispendioso, nella consapevolezza che l'assegnazione del ruolo secondario che le è stato fin qui assegnato è frutto delle sue croniche debolezze interne. Nelle due arene, prefigurate da A. Tursi (La nuova disciplina della previdenza complementare. D.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 in NLCC, 2007), quella del mercato della gestione finanziaria dei capitali accumulati, in cui competono ordinariamente i soli soggetti for profit a ciò abilitati e quella in cui prendono corpo, con modalità eterogenee, le forme e le strutture deputate a far da tramite tra la prima arena e i destinatari della previdenza complementare (i fondi pensione), è tempo ora di confrontarsi ed attendersi modifiche legislative che considerino la necessità di ridisegnare le regole sulla massimizzazione dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari. Riprendendo in parte il ragionamento prospettato in maniera più esaustiva nel mio contributo "La gestione finanziaria nei fondi pensione negoziali tra vincolo previdenziale, massimizzazione dei rendimenti e modelli alternativi", pubblicato sul Massimario di Giurisprudenza del Lavoro (n. 5 del 2011, 345- 362), si intende dare sostanza a quanto M. Cinelli (La previdenza volontaria nel sistema italiano e comunitario di sicurezza sociale. Art. 2123. Codice civile commentato, Milano, 2010, 21, in nota n. 44) aveva già lucidamente sostenuto, affermando segnatamente che "…che qualsiasi, pur labile, vincolo di impiego …implicando una resistenza alla regola del libero mercato non può che risolversi in una minore redditività degli investimenti stessi e, conseguentemente, in un freno al decollo alla previdenza complementare, vanificando, così, il disegno dell'attuale legislatore". D'altronde, la gestione finanziaria del fondo pensione negoziale (o chiuso) si presenta, per molti aspetti, dissimile da quella di altri patrimoni, in considerazione delle peculiarità attinenti ai flussi finanziari, degli obiettivi da raggiungere, del processo dell'investimento, dei vincoli posti dalla legge in funzione delle innate caratteristiche. Occorre allora chiedersi se il moderno sistema di risparmio ai fini previdenziali, introdotto in Italia nel 1993 e riformato nel 2005, operando secondo una rigorosa, razionale, logica prudenziale finisca per rendere evanescente la prospettiva che invece dovrebbe prefiggersi la forma pensionistica complementare, specie quella negoziale, che è quella di ottenere un rendimento stabile e più elevato, dal momento che il vincolo di impiego delle risorse accumulate può risolversi in una minore redditività degli investimenti stessi. Dai dati pubblicati di recente dall'Autorità di Vigilanza (Relazione COVIP, 23

@ 2012 ADAPT University Press

maggio 2012, 48 e ss. in Bollettino ordinario Adapt, 29 maggio 2012, n. 20) si scorge che "…nel 2011 i risultati di gestione delle forme pensionistiche complementari sono stati nella media inferiori alla rivalutazione del TFR; quest'ultima, sospinta dal riacutizzarsi di pressioni inflazionistiche, si è attestata al 3,5 per cento. I fondi pensione negoziali hanno reso lo 0,1 per cento, mentre sono stati negativi i risultati dei fondi pensione aperti, -2,4 per cento. Per quanto riguarda i piani previdenziali individuali, a fronte di un -5,7 per cento registrato dai prodotti unit linked di ramo III, il rendimento delle gestioni separate di ramo I è stato del 3,5 per cento". L'analisi dei dati sui rendimenti conseguiti se, per un verso, pare rassicurare anche il più ostinato dei detrattori della previdenza di secondo pilastro – a costoro sarebbe sufficiente richiamare alla mente che nell'anno 2011 la Borsa di Milano era – 25% mentre i fondi pensione hanno oscillato intorno allo 0, così da azzerarne i rischi – per un altro verso, può convincere il legislatore che la strada intrapresa può essere migliorata, e finanche perfezionata, pur sempre nel rispetto delle finalità segnatamente previdenziali.

2. Modelli alternativi di gestione finanziaria dei fondi pensione: una diversa soluzione

Il modello attuale di gestione finanziaria è basato su uno schema composto da un mix di norme di natura legislativa (ed amministrativa) e di regole tecnico-finanziarie che, pur in presenza di alcuni nodi critici, provano a contemperare l'esigenza di libertà nelle movimentazioni del portafoglio dei fondi pensione con quella del rispetto di limiti che deve porsi la «persona prudente» (art. 18, direttiva 3 giugno 2003 n. 2003/41/CE). In sostanza, ogni fondo pensione investe, per il tramite di gestori finanziari, specializzati ed abilitati, almeno cinquecento titoli divisi per Paese, settore e tipologia, tenendo conto i principi e i limiti stabiliti dall'art. 2 del D.M. n. 703 del 1996 avendo riguardo agli obiettivi di: a) diversificazione degli investimenti; b) efficiente gestione del portafoglio; c) diversificazione dei rischi, anche di controparte; d) contenimento dei costi di transazione, gestione e funzionamento del fondo; e) massimizzazione dei rendimenti netti. In qualche Stato si afferma un modello di regolazione degli investimenti dei fondi pensione, mutuato dall'esperienza delle banche, basato su una risk-based

supervision, vale a dire incentrato su buone pratiche di gestione del rischio, con progressivo distacco dalle restrizioni quantitative. Un sistema che, prevedendo la partecipazione di diversi soggetti qualificati in possesso di adeguati requisiti professionali nonché di un elevato livello di specializzazione (i componenti del fondo pensione, l'autorità di vigilanza, gli operatori di mercato, includendovi i revisori, gli attuari, i membri di fondi, le società di rating, gli analisti di mercato), devolve al fondo pensione la capacità di identificare, misurare e controllare tutti i rischi rilevanti. Trattasi di metodi basati sul rischio che manifestano una maggiore predilezione ad essere applicati nei sistemi pensionistici a prestazione definite (Cfr. l'analisi di Campbell, John Y., Yeung Lewis Chan and Luis M. Viceira, A Multivariate Model of Strategic Asset Allocation in Journal of Financial Economics, 2003, 67, 41-80). Il passaggio da un sistema fortemente normato e vincolato a restrizioni quantitative, diversificato per singole tipologie di valori mobiliari, ad un altro regolato e aperto presuppone la capacità di identificare, di misurare e di gestire i rischi rilevanti, a cui dovrebbe fare riscontro una architettura interna di gestione dei rischi del fondo pensione, ricorrenti controlli interni, e verifiche periodiche ad opera delle autorità di vigilanza. In alcuni contesti (ad esempio, la Danimarca e il Messico) l'adozione di schemi diversi da quelli tradizionali è stata giustificata dalla ricerca di più elevati rendimenti e di una maggiore efficienza dei fondi pensione. In quei casi, il regime degli investimenti è stato progressivamente liberalizzato e i fondi pensione sono stati legittimati a impiegare le risorse accumulate in investimenti ritenuti tradizionalmente rischiosi. L'adozione di tali schemi non pare contrastare con la direttiva 2003/41/CE e, in particolare, con l'art. 18 sull'obbligo di indirizzo della limitazione di tipo quantitativo degli investimenti e sulla possibilità degli Stati membri, in conformità dei paragrafi da 1 a 4 della medesima direttiva, "di emanare regole più dettagliate per gli enti pensionistici aventi sede nel loro territorio, incluse regole quantitative, purché giustificate da criteri prudenziali, al fine di tenere conto del complesso degli schemi pensionistici gestiti da tali enti". La direttiva impone dagli Stati membri l'adozione di regole, anche dettagliate, che abbiano per oggetto una gestione prudente delle risorse. Tra di queste sono indubbiamente da annoverare quelle che fissano soglie quantitative agli investimenti ma non sembra possa escludersi la presenza di regole alternative, modellate sull'atteggiamento della «persona prudente», il cui snodo sarebbe

@ 2012 ADAPT University Press

rappresentato dal rafforzamento della governance delle forme pensionistiche. Ne esaminiamo alcune per saggiare l'adattabilità al nostro sistema di regolazione dei fondi pensione negoziali.

2.1. L'esperienza messicana

I fondi pensione messicani hanno adottato un modello specifico e dettagliato di gestione del rischio, trasfuso in un specifico regolamento rilasciato dall'autorità di vigilanza. L'alleggerimento delle norme in ordine agli investimenti (più rischiosi anche attraverso l'impiego di derivati) è stata accompagnata da altre regole destinate a limitare l'assunzione di rischi eccessivi. A differenza della esperienza danese e di quella australiana che non prevedono alcuna unità per la gestione del rischio, tutti i fondi pensione presentano all'interno del Consiglio amministrazione due commissioni di gestione del rischio, di cui la prima con l'obbligo di vigilare sul rischio operativo e la seconda su quello finanziario. Ogni commissione deve essere composta da almeno cinque membri, di cui tre componenti del Consiglio. Almeno uno dei membri del Consiglio deve essere indipendente. Gli altri membri sono costituiti dal Chief Executive Officer (CEO) e dal Chief Risk Officer (CRO). In particolare, il Chief Risk Officer è responsabile di un'unità di gestione del rischio (Uaria), indipendente e centrale, e deve riferire al Consiglio, al Capo Executive Officer e al Pension supervisors. Il regolamento specifica nel dettaglio i compiti e gli obblighi del Chief Risk Officer, tra cui le interazioni con altri componenti chiave, come il Chief Investment Officer. Il regolamento impone inoltre la presenza di un responsabile con il compito di garantire il rispetto delle norme. Il modello di gestione seguito in Messico riflette le particolari caratteristiche del sistema messicano che tiene conto del numero esiguo dei fondi pensioni presenti in tale paese. Non mancano perplessità sull'eventuale importazione di questo tipo di regolazione in sistemi in cui siano presenti un numero maggiore di fondi pensione. Le limitazioni sono stabilite nella forma di un indicatore denominato "value at risk". Esso rappresenta la stima della perdita potenziale sulle posizioni in portafoglio derivante da movimenti avversi del mercato, espressa in termini monetari e verificabile con un certo livello di probabilità su uno specifico orizzonte temporale. Sotto questo profilo, il Messico è considerato il precursore dell'impiego del VaR in

ambito previdenziale, stante l'applicazione unicamente riservata al settore bancario e assicurativo. Tale modello rimane controverso a causa della sua adattabilità ad orizzonti di investimento di breve periodo, poco coerenti con gli obiettivi previdenziali (cfr. Campbell, John - Luis Viceira, Strategic Asset Allocation. Portfolio Choice for Long-Term Investors. Oxford University Press, 2002, Oxford).

2.2.Segue: Danimarca

La Danimarca ha adottato un modello di gestione finanziaria che viene qualificato ibrido (Così Brunner, Hinz and Rocha, Risk-Based Supervision of Pension Funds, Financial Policy Development Unit, The World Bank, Paper 4491, 2008, 18 e ss.), dal momento che aggiunge al controllo del margine di solvibilità minimo dei fondi pensione - basato sulla valutazione corrente delle passività - un "stress test" sul rischio, denominato " "traffic light system", effettuato sulla composizione del patrimonio. La prima verifica sullo stato di solvibilità del fondo, monitora - due volte l'anno- le fluttuazioni dei tassi di interesse e dei costi delle attività. Il traffic light system costituisce un sistema di segnalazione dei rischi e si compone di una luce verde conferita a quei fondi pensione che si trovano in stato di solvibilità accettabile; di una luce gialla per quelli che risultano in una situazione di pericolo potenziale; infine, di una luce rossa nel caso di gravi ed immediate criticità. Lo scopo di tale sorveglianza è quella di aumentare la consapevolezza dei rischi della gestione dei fondi pensione. Quando ad un fondo pensione viene accordata una segnalazione di colore rosso significa che quel fondo viene sottoposto a interventi decisi affinché non siano pregiudicati gli interessi degli aderenti e delle altre parti interessate. Tuttavia, una luce rossa non implica necessariamente che il fondo pensione sarà immediatamente interessato alla gestione della crisi. Se il fondo pensioni permane in una situazione di luce rossa per un lungo periodo, sarà richiesto ad esso di apportare tutte le misure indispensabili per ridurre i rischi. All'Autorità di Vigilanza di norma viene sottoposta una relazione mensile dal fondo pensione, seguita dall'impegno di non aumentare l'esposizione al rischio. I relativi piani di rientro e di azione elaborati dal fondo devono essere presentati all'autorità di vigilanza. La Danish Financial Supervisory Authority (DFSA) individua il termine massimo per il ripristino della

@ 2012 ADAPT University Press

situazione finanziaria, a seconda delle dimensioni del deficit e degli sviluppi del mercato. A differenza del modello olandese in cui sono richiesti specifici interventi per favorire il ripristino dello stato di solvibilità, in quello danese i fondi pensioni sono mantenuti all'interno del margine di solvibilità attraverso i predetti dispositivi di segnalazione.

2.3.Segue: Australia

L'introduzione di nuovo modello di gestione finanziaria in Australia è stato motivato dal numero elevato di fondi pensione e dalla necessità di assicurare una vigilanza efficiente sia a favore di quelli esposti a rischi maggiori sia nei confronti di quelli con capacità di gestione del rischio più debole (Cfr. Black, The Development of Risk Based Regulation in Financial Services: Canada, the UK, and Australia, Center for the Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics, 2004, UK; Thompson, Risk-Based Supervision of Pension Funds in Australia, Unpublished manuscript, The World Bank, 2006,Washington DC). L'Australia ha fatto notevoli progressi nella costruzione di un sistema globale del rischio, attraverso l'individuazione di risk scoring model che viene applicato con diversi adattamenti a seconda del tipo di fondo pensione. L'Australian Prudential Regulatory Authority (APRA) esamina l'adeguatezza degli investimenti, dei processi di gestione, incluse le strategie di investimento, l'asset allocation, la diversificazione, la liquidità, la misurazione delle prestazioni, il monitoraggio e il benchmarking. Tale verifica non attiene solo il rispetto delle regole di investimento, ma anche la gestione del rischio a fronte di buone pratiche del settore. Il modello di rischio adottato prende in considerazione l'esposizione ai rischi finanziari (nonché la capacità a gestire tali rischi e le misure attuate per mitigarne gli effetti) attraverso un sistema a punteggio (cd. Probability and Impact Rating System). In questo modo, il voto conseguito dal fondo pensione consente all'autorità di vigilanza di realizzare un'attenta attività di monitoraggio e verifica. I fondi pensione definiti "normal' category" sono sottoposti ad una regolare attività di vigilanza; quelli "oversight' category" sono assoggettati a controlli frequenti; quelli "mandated improvement"'sono subordinati a piani di miglioramento; quelli "restructure" sono destinatari di controlli intensi e azioni specifiche e immediate. Tale modello, come è stato evidenziato

(Brunner, Hinz and Rocha, Risk-Based Supervision of Pension Funds, Financial Policy Development Unit, The World Bank, Paper 4491, 2008, 18 e ss.), permette all'APRA di destinare maggiori risorse a quei fondi pensione il cui fallimento avrebbe un impatto maggiore sul sistema finanziario. In Australia sono previste unità specializzate che forniscono assistenza tecnica su diversi tipi di rischi anche ai fini della definizione di una politica di azione. Peraltro, tra i compiti dell'APRA vi è quello di emanare una nota di orientamento nella quale individuare i criteri di gestione del rischio. Dunque, l'esperienza australiana devolve alla autorità di vigilanza sui fondi pensione una serie di strumenti per garantire l'introduzione di una sana gestione del rischio (cfr. APRA, Annual Report, 2006), fornendo nel contempo la necessaria flessibilità per i fondi pensione di diverse dimensioni.

3. Conclusioni

Dall'esperienza di altri paesi, anche europei, è possibile ricavare la peculiare attenzione assicurata alla struttura organizzativa, ai processi decisionali dei fondi pensione e al monitoraggio degli investimenti e dei rischi. Ciò in quanto si riconosce che buone pratiche di gestione del rischio sono intraprese nell'interesse delle parti e sono premiate dal mercato attraverso rendimenti più elevati. Tali modelli enfatizzano l'opportunità di affiancare ai principi generali sulla gestione la presenza di un parametro oggettivo con funzione di verifica dei risultati di gestione. Sotto questo profilo, l'esperienza messicana sull'impiego dell'indicatore VaR (value at risk), si presenta compatibile con l'impostazione della «persona prudente» cui fa riferimento la Direttiva del 2003 e, sotto certi aspetti, consente un apprezzamento del rischio in modo intuitivo e economico, consentendo la valutazione integrata delle varie asset class presenti nel portafoglio del fondo pensione. Esso si presta ad essere differenziato per ciascun comparto, secondo una struttura naturalmente coerente con i diversi livelli di rischio, superando una delle criticità dell'attuale benchmark. Ad ogni modo gli eventuali e diversi criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti dovrebbero essere indicati nello statuto della forma pensionistica. Ed è proprio in quella sede che andrebbero contemplati i principi di riferimento e gli indici predefiniti (ad esempio, il VaR in

@ 2012 ADAPT University Press

sostituzione del benchmark) ai fini dell'orientamento degli impieghi delle risorse, assicurando una configurazione elastica dei relativi poteri ed un'equilibrata agibilità operativa del fondo pensione. Peraltro, in questi modelli l'aderente dovrebbe avere una precisa conoscenza del modello di gestione del fondo pensione (cfr. l'art. 19, d.lgs. n. 252/2005), confrontando le linee di investimento che più si adattino alla contestualizzazione del rischio nell'ambito della previdenza, nella consapevolezza, per un verso, che è la diversità delle funzioni e dei ruoli a svolgere un'essenziale protezione del risparmio accumulato nel fondo pensione, al di là dei limiti normativi e gestionali che pure si presentano necessari; e, per un altro verso, che la massimizzazione dei risultati è obiettivo raggiungibile a fronte di schemi gestionali che controllino, e non evitino o semplicemente limitino, i rischi legati agli investimenti del fondo pensione negoziale.

Contratto unico, apprendistato e tutele previdenziali

di Luisa Tadini

Contratto unico e prospettive di regolazione del diritto del lavoro attuale

Sono molte le proposte di legge, presentate alla Camera e al Senato (le più note, alle quali ci si riferisce con l'espressione "contratto unico": d.d.l. n. 1481 comunicato al Senato il 25 marzo 2009, d.d.l. n. 1873 presentato al Senato l'11 novembre 2009, proposta di legge n. 2630 presentata alla Camera dei Deputati il 22 luglio 2009 e il d.d.l. n. 2000 presentato al Senato il 9 febbraio 2010), che sono in questi giorni oggetto di analisi da parte dell'attuale Governo e che si prefiggono l'obiettivo di superare la frammentazione delle forme di impiego e il dualismo insider/outsider. Fattori noti, sinteticamente riconducibili alla globalizzazione, hanno determinato un'erosione dell'impiego standard a favore del lavoro flessibile. Intento dichiarato di tali proposte di riforma è conciliare la flessibilità per le strutture produttive con la sicurezza per tutti i lavoratori, immaginando di limitare rigidamente la possibilità di ricorrere a prestazioni temporanee e di ricomporre le preesistenti figure contrattuali in uno schema giuridico unitario in grado di assicurare le medesime tutele a tutti coloro che iniziano un percorso lavorativo. I tentativi di sintesi legislativa prospettati intendono sostituire alcune delle

* Scuola Internazionale di Formazione della persona e mercato del lavoro Università degli studi di Bergamo.

@ 2012 ADAPT University Press

attuali tipologie contrattuali flessibili con un "contratto unico" di lavoro a tempo indeterminato, caratterizzato da una tutela progressiva del rapporto di lavoro, un percorso "a tappe" verso la stabilità. L'idea di fondo sulla quale tutte convergono prefigura, com'è noto, uno schema contrattuale caratterizzato da una fase iniziale di inserimento in azienda, durante la quale è ammessa solo una protezione di carattere indennitario in caso di licenziamento senza giusta causa, mentre il rapporto di lavoro acquisirebbe l'ordinaria stabilità -obbligatoria o reale -solo in una fase successiva. Il presupposto comune si fonda sull'assunto, la cui validità non è tuttavia confermata da evidenze empiriche condivise, che una maggiore flessibilità in uscita possa determinare l'espansione dell'occupazione e che un'efficace riforma del mercato del lavoro debba necessariamente accompagnarsi ad una revisione del regime dei licenziamenti individuali. Durante il periodo di "ingresso" in azienda, fatta salva la tutela contro il licenziamento disciplinare e quello discriminatorio, si ammette il recesso del datore di lavoro "per motivo economico od organizzativo"(art. 7, d.d.l. n. 1481/2009), accompagnato dalla corresponsione di un'indennità economica commisurata alla durata effettiva del rapporto di lavoro e, nelle proposte formulate dal senatore Pietro Ichino e da alcuni esponenti del Partito Democratico – d.d.l.n. 148/2009 e n. 1873/2009 -, anche da alcune misure di welfare. Al riguardo occorre sottolineare che le soluzioni prospettate presentano alcune difformità in merito alla diversa durata della c.d. fase di "inserimento" e regimi normativi differenti, applicabili durante la fase successiva al "consolidamento" del rapporto di lavoro. I disegni di legge n. 2630/2009 e n. 2000/2010, che utilizzano rispettivamente l'uso dell'acronimo CUIF (contratto unico di inserimento formativo) e CUI (contratto unico d'ingresso), prevedono la possibilità, trascorso un periodo di "ingresso" iniziale in azienda di durata massima triennale, che il rapporto di lavoro possa proseguire a tempo indeterminato, risultando perciò applicabile, da quel momento, l'ordinaria disciplina dei licenziamenti.

Al contrario, i d.d.l. n. 1481/2009 e n. 1873/2009 stabiliscono che il contratto unico, applicabile solo ai nuovi assunti, sia "ab initio" a tempo indeterminato, ma senza la previsione del reintegro nel posto di lavoro nel caso di licenziamento senza giusta causa, sostituito da un'indennità di licenziamento e da un trattamento complementare di disoccupazione di tre anni a carico dell'impresa. La novità rilevante, in tal caso, consiste nel

rendere il datore di lavoro direttamente responsabile nel progetto di ricollocazione del lavoratore licenziato, assoggettando il licenziamento per motivi economici, tecnici o organizzativi al solo filtro del costo che l'impresa si assume per indennizzarlo e assisterlo. Nei disegni di legge presentati dal Prof. Ichino e da alcuni esponenti del Partito Democratico (d.d.l. n. 1481/2009 e n. 1873/2009), è previsto il pagamento di un'indennità pari ad un mese per ogni anno di anzianità, oltre ad un trattamento complementare di disoccupazione decrescente nel tempo ¬per il primo anno ammonterebbe al novanta per cento della retribuzione. Tale costo, a carico delle imprese, appare eccessivo, anche se si considera il vantaggio di una quantificazione certa e preventiva dei costi in uscita dei lavoratori indesiderati.

Il nuovo orizzonte delle tutele: i lavori "economicamente dipendenti"

Com'è noto, una delle finalità dichiarate dai fautori del "contratto unico" consiste nella volontà di garantire, a valle del rapporto di lavoro, maggiori tutele previdenziali in favore dei lavoratori. Le proposte di revisione normativa divergono anche in merito alle tipologie contrattuali che resteranno a disposizione delle parti, in aggiunta al contratto unico o prevalente. Obiettivo comune è, tuttavia, allargare la fattispecie di riferimento a tutto il lavoro che si svolge in situazione di "sostanziale dipendenza economica" del lavoratore dal proprio datore di lavoro, ricomprendendo quindi le posizioni che presuppongono un inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'impresa. Per individuare e delimitare puntualmente tale area, in dottrina si sono utilizzati sia un parametro quantitativo, quale il conseguimento di una data soglia di reddito annuo (30.000-40.000 euro), che il criterio indicativo rappresentato dalla dipendenza prevalente da un committente principale. L'area del lavoro parasubordinato non è totalmente priva di garanzie ed è stata più volte oggetto di attenzione da parte del legislatore che, secondo un disegno universalistico, ha esteso la tutela previdenziale a tutti i soggetti appartenenti al mercato del lavoro. Tuttavia, un lavoratore "economicamente dipendente", trovandosi in condizioni di sottoprotezione economica, necessita dell'applicazione di regole specifiche e protezioni più intense di quelle sufficienti per altri lavoratori autonomi, legittimando perciò l'omologazione di tali lavori al prototipo

@ 2012 ADAPT University Press

del lavoro subordinato tradizionale. Insomma, il contratto unico è proposto come "ricetta"per debellare alcune delle distorsioni presenti nel mondo del lavoro e per affrontare l'emergenza disoccupazione, come strumento di attrattività per le imprese che devono riguadagnare la competitività perduta, come garanzia di sicurezza per i lavoratori e come mezzo per consentire a chi è sospeso o licenziato di affrontare con più tranquillità i periodi in attesa del reinserimento lavorativo.

Contratto unico o apprendistato?

Ma se l'obiettivo dichiarato del "contratto unico" è fornire ai giovani e ai disoccupati un canale d'ingresso privilegiato, che sappia coniugare flessibilità per le imprese e sicurezza per i lavoratori, non è necessario costruire a tavolino, in modo del tutto estemporaneo e senza il supporto di una reale condivisione da parte degli attori sociali, una nuova fattispecie contrattuale, in alternativa o in aggiunta a quelle esistenti.
Forse un simile strumento contrattuale già esiste ed è rappresentato dal contratto di apprendistato, la cui disciplina è stata recentemente rinnovata nel Testo unico n. 167/2011, concordato unitariamente da Governo, Regioni e parti sociali, con l'intento di rilanciare crescita e occupazione. Ne sembrano convinti anche i sindacati che, dopo l'incontro avuto con il Ministro Elsa Fornero per discutere sulle misure da adottare in materia di lavoro, hanno dichiarato che, al centro del sistema, dovrebbe essere posto l'apprendistato, affiancato dal contratto di inserimento e dal lavoro a tempo parziale. E sulla stessa scia si sono poste molte associazioni datoriali a partire dal commercio e dall'artigianato. Permarrebbe, comunque, l'obiettivo di eliminare quelle forme di lavoro, quali i co.co.pro, le partite iva con unico committente e gli associati in partecipazione, che troppo spesso mascherano veri e propri rapporti subordinati. Non si sa ancora quali saranno le misure che il Governo adotterà nelle prossime settimane, ma l'apprendistato potrebbe davvero rappresentare il principale strumento per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. Pur essendo, infatti, un contratto di lavoro a tempo indeterminato, prevede, come recita l'art. 1, comma 1, lett. m, la possibilità per le parti di recedere con un preavviso decorrente dal termine del periodo di formazione. Ma alla convenienza per il datore di lavoro rappresentata dalla flessibilità di un inserimento temporaneo, si

aggiungono rilevanti incentivi economici e normativi, oltre alla possibilità di un investimento in capitale umano, che consentirebbe all'impresa di accrescere il proprio valore. Tale situazione si sostanzia, inoltre, nella possibilità offerta al lavoratore di entrare nel mondo del lavoro, attraverso un percorso formativo, con le adeguate competenze e professionalità oggi richieste e nella garanzia di un contratto che offre le medesime tutele di cui gode un lavoratore subordinato. All'agevolazione economica rappresentata, per l'impresa, dalla percentualizzazione della retribuzione dell'apprendista o, in alternativa, dal sottoinquadramento in una categoria contrattuale fino a due livelli inferiori rispetto a quella prevista al termine del contratto, si uniscono i vantaggi normativi offerti dalla non computabilità del lavoratore ai fini della valutazione della consistenza aziendale cui far riferimento per l'applicazione di alcune agevolazioni normative. Ma il maggior beneficio offerto all'impresa che assume un apprendista è rappresentato, sicuramente, dallo sgravio contributivo di cui può usufruire per tutto il periodo di apprendistato e destinato ad essere mantenuto per un ulteriore anno, nel caso di trasformazione del rapporto in contratto a tempo indeterminato. Per i datori di lavoro che occupano un numero di addetti pari o inferiore a nove l'aliquota di contribuzione è pari all'1,5% della retribuzione imponibile per i periodi contributivi maturati nel primo anno del contratto di apprendistato, al tre per cento nel secondo anno e al dieci per cento dal terzo anno, mentre il dieci per cento rappresenta l'aliquota dovuta per tutti gli anni di contratto dal datore di lavoro che occupa più di nove dipendenti. Il maxi emendamento alla legge di stabilità del 2011, al fine di promuovere l'occupazione giovanile, ha stabilito un ulteriore beneficio, riconoscendo, ai datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove, uno sgravio contributivo del cento per cento con riferimento alla contribuzione dovuta per i periodi maturati nei primi tre anni di contratto di apprendistato, qualora siano stipulati successivamente al primo gennaio 2012 ed entro il 31dicembre 2016. In merito a tali disposizioni, si pone la delicata questione dell'applicazione dello sgravio contributivo anche con riferimento all'assunzione in apprendistato dei lavoratori in mobilità, il cui regime contributivo è quello previsto dall'art.25, comma 9, Legge n. 223/91. In attesa di un'interpretazione qualificata dell'Inps o del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si ritiene che il beneficio possa operare anche con riferimento a tali lavoratori, sulla base di due argomentazioni. In primis,

@ 2012 ADAPT University Press

perché la norma prevista dalla Legge di Stabilità si riferisce genericamente alle assunzioni con " contratti di apprendistato", senza delimitarne il campo di applicazione.
Inoltre, perché la medesima disposizione fa espresso riferimento alla contribuzione dovuta ai sensi dell'art.1, comma 773, quinto periodo della legge n. 296/2006, che si applica sia agli apprendisti che ai lavoratori in mobilità. In quest'ultimo caso, tuttavia, lo sgravio opererà non per tre anni, ma per diciotto mesi.
Al riguardo, va sottolineato che le riduzioni contributive di cui possono beneficiare le imprese non comportano sacrifici previdenziali per il lavoratore, che vedrà valorizzata la propria posizione assicurativa di un importo corrispondente all'aliquota contributiva piena grazie al meccanismo della contribuzione figurativa[3]. Agli apprendisti si applicano, come prevede l'art. 2, comma 2 della legge n. 167/2011, sostanzialmente, le medesime tutele offerte ad un lavoratore a tempo indeterminato in caso di assicurazione contro l'invalidità, vecchiaia e superstiti, nel caso di malattia e di maternità, di assicurazione contro gli infortuni e malattie professionali, di assegni per il nucleo familiare. Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali il legislatore, in via sperimentale per il triennio 2009¬2011, ha esteso il sistema "in deroga" anche agli apprendisti, nell'intento di assicurare la più ampia forma di sostegno al reddito dei lavoratori di imprese in difficoltà e per preservare l'impresa dal rischio di dispersione del patrimonio di professionalità in via di formazione. Inoltre l'art. 19, co.1, lett. c) della medesima legge prevede l'erogazione, in via sperimentale per il triennio, in caso di licenziamento o di sospensione dell'attività d'impresa e per la durata massima di 90 giornate, di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali, in presenza di alcune condizioni necessarie ai fini dell'accesso al trattamento. Successivamente, l'apprendista licenziato e/o sospeso può accedere ai trattamenti in deroga per la durata massima prevista dal decreto di concessione. Insomma, il contratto di apprendistato appena riformato può rispondere alle istanze invocate da più parti e rappresentare l'agognato

[3] Sul punto si rinvia a: Enrica Carminati*, Previdenza e assistenza sociale obbligatoria*, e Michele Squeglia, *Lavoratori assunti con contratto di apprendistato e accesso alla previdenza complementare*, entrambi in Michele Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011

punto di incontro tra flessibilità e sicurezza. Flessibilità per le imprese, che possono utilizzare uno strumento privo delle tutele sui licenziamenti al termine del periodo formativo e accompagnato da notevoli incentivi economici e normativi, e sicurezza per i lavoratori, che potranno contare, al termine del periodo formativo, nella prosecuzione dell'apprendistato nel contratto di lavoro più tutelato, cioè quello standard a tempo indeterminato. E tale percorso dovrebbe costituire la regola, se sarà valorizzato il vero tratto distintivo di tale fattispecie, la sua natura formativa, che potrebbe rappresentare per l'impresa l'occasione di "formare" le competenze di cui necessita, investendo in termini di risorse umane. Uno strumento a disposizione delle politiche sociali per qualificare il lavoro e i processi della produzione, utilizzando la formazione, in qualsiasi luogo e in qualsiasi tempo conseguita, come leva strategica per l'occupabilità e la risposta ai fabbisogni professionali dei settori e delle imprese. Invece di guardare, come si dice in omaggio al gergo ora in uso nell'Unione europea, alla *flexicurity* nordeuropea, si potrebbe, specie in tempi di recessione, osservare gli strumenti già a nostra disposizione, forse più adeguati alla nostra realtà e ai nostri sistemi produttivi.

@ 2012 ADAPT University Press

La certificazione dei contratti presso le sedi universitarie: business o opportunità di finanziamento della ricerca? la parola ai numeri

di Michele Tiraboschi

Nata nel più totale scetticismo, la certificazione dei contratti ha preso recentemente piede. Ciò anche grazie ad alcune iniziative pionieristiche del Centro Studi Marco Biagi della Università di Modena e Reggio Emilia che, pur con tutti i limiti propri di chi fa innovazione e sperimentazione, ha aperto la strada ai molti che solo ora si sono convinti della utilità di questa tecnica di tutela nell'ottica di un rinnovato diritto del mercato del lavoro. Comprensibile, dunque, l'interesse crescente verso la certificazione. Non solo in ambito scientifico dove, in verità, se ne discute da decenni. Crescente è l'attenzione anche dei media. Il più delle volte con inchieste giornalistiche di spessore che non fanno sconti senza tuttavia sollevare insinuazioni di basso livello che vengono giustamente lasciate alla stampa minore. Il nuovo interesse, anche verso l'attività di certificazione svolta dal Centro Studi Marco Biagi, ci fa solo piacere e merita, da parte nostra, un atteggiamento di massima trasparenza. Riteniamo pertanto cosa utile pubblicare i rendiconti economici delle attività dell'ultimo biennio. I numeri, più delle parole, potranno aiutare a capire se la certificazione dei contratti di lavoro presso le Università – o,

* Direttore del Centro Studi Marco Biagi.

@ 2012 ADAPT University Press

almeno, presso il Centro Studi Marco Biagi – sia un business o non piuttosto una opportunità di specializzazione e di finanziamento degli Atenei e della attività di ricerca.

2009				
Disponibilità esercizio		**Impegni esercizio**		**% su impegnato**
Disponibilità da 2008	€ 71.667,55	Quota Dipartimento	€ 11.889,00	6,93%
Proventi certificazione	€ 212.780,00	Quota Ateneo	€ 11.889,00	6,93%
Ricerca conto terzi	€ 25.000,00	Quota personale amministrativo segreteria Dipartimento	€ -	0,00%
FAR (fondi universitari)	€ 700,00	Spese generali e spese di funzionamento della commissione di certificazione	€ 75.620,33	44,09%
		Assegni, borse, contratti per ricerca	€ 68.101,59	39,71%
		Utili residui certificazione e attività di ricerca conto terzi (quota personale docente)	€ 0	0,00%
		Ospitalità stranieri e ricercatori	€ 4.000,00	2,33%
Totale disponibilità 2009	**€ 310.147,55**	**Totale impegni esercizio**	**€ 171.499,92**	100,00%
		Disponibilità residua 2009	**€ 138.647,63**	

2010				
Disponibilità esercizio		**Impegni esercizio**		**% su impegnato**
Disponibilità da 2009	€ 138.647,63	Quota Dipartimento	€ 17.895,47	5,51%
Proventi certificazione	€ 337.909,42	Quota Ateneo	€ 17.895,47	5,51%
Ricerca conto terzi	€ 20.000,00	Quota personale amministrativo segreteria Dipartimento	€ 7.535,83	2,32%
Storno	€ 7.289,66	Spese generali e spese di funzionamento della commissione di certificazione	€ 94.461,77	29,11%
		Assegni, borse, contratti per ricerca	€ 152.100,00	46,87%
		Utili residui certificazione e attività di ricerca conto terzi (quota personale docente)	€ 30.629,55	9,44%
		Ospitalità stranieri e ricercatori	€ 4.000,00	1,23%
Totale disponibilità 2010	**€ 503.846,71**	**Totale impegni esercizio**	**€ 324.518,09**	100,00%
		Disponibilità residua 2010	**€ 179.328,62**	

@ 2012 ADAPT University Press

SOCI ADAPT

ABI
ACLI
Adecco Italia
Agens
AgustaWestland
Aifos
Ailog
Ali
ANCC-Coop
ANCE
Angem
ANINSEI
Anmil Onlus
Associazione industriali della Provincia di Vicenza
Assolavoro
Assomea
Assosistema
Banca Popolare dell'Emilia Romagna
Chiesi Farmaceutici
CIA
CISL
CISL FP
CNA
CNA pensionati
Coldiretti
Confagricoltura
Confapi
Confartigianato
Confcommercio
Confcommercio Lombardia
Confcooperative
Confesercenti
Confindustria
Confindustria Bergamo
Confindustria Verona
Confprofessioni
Confsal
Conserve Italia
Consorzio formazione&lavoro
Coopfond-Legacoop nazionale
Cremonini
CSQA certificazioni
Ebinter
Electrolux Italia
Enel
Eni
ENPALS
Esselunga
Farmindustria
Federalberghi
Federdistribuzione
Federmeccanica
Federtrasporto
Fedit
Ferrovie dello Stato italiane
Fiat
FILCA-CISL
Fincantieri
FIPE
FISASCAT-CISL
FIT-CISL
FLAEI-CISL
Fondazione studi consulenti del lavoro
Fondirigenti
Formedil
GE Oil & Gas – Nuovo Pignone
Generazione vincente
Gi Group
Gruppo Manutencoop
IKEA Italia Retail
INAIL
Inforgroup
INPS
Isfol
Italia lavoro
LVH-APA
Manpower
Marelli motori
MCL
Metis
Micron Technology
Obiettivo lavoro
Poste italiane
Provincia di Verona
Quanta
Randstad Italia
Synergie Italia agenzia per il lavoro
Telecom Italia
UGL
UIL
Umana
Unindustria Bologna
Unindustria Treviso
Union Labor

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

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

www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS