



LAVORO@CONFRONTO

Politiche attive del lavoro: una riforma indispensabile

L'ammuina

di Fabrizio Di Lalla

**Digitalizzazione
e Valutazione**

di Palmina D'Onofrio

**Dall'Ottocento
alla modernità**

di Renato Nibbio Bonnet

Lavoro@Confronto

Via Quintino Sella, 23
00187 Roma
www.lavoro-confronto.it
LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonata.it

Numero 45 • Maggio/Giugno 2021

Rivista bimestrale on line
della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)
Registrazione Tribunale di Udine
N. 4/2014 - In data 27 febbraio 2014

Direttore Editoriale:
Claudio PALMISCIANO

Direttore Responsabile:
Renato NIBBIO BONNET

Capi Redattori:
Palmina D'ONOFRIO
Annunziata ELIA

Redazione:
Michele CAVALIERE
Fabrizio DI LALLA
Roberto LEARDI
Dario MESSINEO
Claudio PALMISCIANO
Stefano OLIVIERI PENNESI
Elena RENDINA

La Rivista LAVORO@CONFRONTO è realizzata unicamente su supporto informatico e diffusa per via telematica ovvero on-line; la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ONLUS (Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale), in qualità di Editore, non ha fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e non consegue ricavi dall'attività editoriale.

Gli articoli, approfondimenti e contributi presenti su questa Rivista sono stati ceduti gratuitamente dai rispettivi Autori per la sola pubblicazione su LAVORO@CONFRONTO; ciascun Autore è, pertanto, l'unico titolare di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi.

Le immagini utilizzate sono fornite dagli autori o tratte dal sito www.pixabay.com.

È vietata la riproduzione, anche parziale e in qualsiasi forma, di quanto pubblicato nella presente Rivista in difetto di autorizzazione scritta dell'Autore.

Sommario:

L'ammuina	
Fabrizio Di Lalla	p. 3
Digitalizzazione e Valutazione	
Palmina D'Onofrio	p. 4
Dall'Ottocento alla modernità	
Renato Nibbio Bonnet	p. 5
Politiche attive del lavoro: una riforma indispensabile	
Stefano Olivieri Pennesi	p. 11
Riforma digitale della p.a. e competenze del personale	
Marco Biagiotti	p. 22
Networking, una forma di change management	
Omar Mandosi	p. 27
Prevenzione nei luoghi di lavoro: violenza e molestie quali rischi psico-sociali emergenti	
Sara Vizin	p. 30
20 maggio 1999: un omicidio efferato nel centro di Roma	
Claudio Palmisciano	p. 33
Il bilancio sociale delle Società cooperative sociali	
Luigi Oppedisano ed Erminia Diana	p. 35
Obbligatorietà vaccinale COVID-19 alla luce delle novità legislative e giurisprudenziali	
Alberto Del Prete	p. 40
La tutela infortunistica nei casi di infezione da coronavirus in occasione di lavoro	
Annalisa Brescia	p. 45
Assegno unico universale	
Riccardo Rizza	p. 51
I navigator	
Fabio Anselmi, Gloria Vindigni	p. 53
Lo Smart Working pandemico, misura anti Contagio o Esperimento	
Pierluigi Di Benedetto	p. 55
I cantieri scuola	
Roberto Leardi	p. 61
Effemeridi	
I duellanti	
Fadila	p. 63

L'ammuina

di Fabrizio di Lalla [*]



A una prima lettura i dati che si riferiscono al potenziamento della lotta al lavoro nero contenuti nel piano governativo per la ripresa da sottoporre al vaglio degli organismi europei possono sembrare adeguati allo scopo. Anzi, ci sarebbe per la prima volta nella storia recente dell'Ispettorato del Lavoro un equilibrio perfetto tra organico e personale ispettivo presente.

A un esame più attento del testo, tuttavia, qualche dubbio mi viene non tanto per quel che c'è scritto che è chiaro: "Le azioni sopra descritte s'inseriscono in un contesto più generale di rafforzamento già programmato dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia nazionale per la vigilanza sul lavoro (è prevista nei prossimi mesi l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori su un organico corrente di circa 4.500". Quel che mi preoccupa è il non detto. Se le assunzioni saranno reali e non quelle già previste, tra cui 850 unità ispettive, esse implicheranno necessariamente risorse aggiuntive in termini di personale amministrativo e di supporto, strumentazioni e quote ulteriori di salario accessorio. Per tali investimenti indispensabili non c'è nessuna previsione di spesa.

Per questo non vorrei che si trattasse del solito bluff, non nuovo nella pubblica amministrazione: dare credibilità all'obiettivo che si persegue, gonfiando il personale ritenuto necessario. Senza andare troppo in là nel tempo, quando gli ammiragli borbonici facevano spostare continuamente i marinai sulla tolda delle navi per illudere il re, c'è un aneddoto su un episodio più vicino a noi verificatosi alla vigilia della seconda guerra mondiale. Mussolini desideroso di entrare in guerra al fianco dei suoi amici nazisti aveva chiesto ai responsabili dell'arma aerea di quanti velivoli efficienti e operativi disponesse il paese ottenendo una risposta soddisfacente. Poiché, tuttavia, il dittatore fascista era un tipo diffidente, volle verificare di persona alcuni aeroporti militari. Cominciò con quello di Centocelle a Roma, dove rimase impressionato dei mille aerei schierati. Continuando l'ispezione ne vide tantissimi altri al punto da complimentarsi con i suoi generali. Non sapeva che gli aerei erano sempre gli stessi che venivano spostati di volta in volta nei vari aeroporti da visitare. E tutti sappiamo com'è andata a finire. Con questa tradizione della moltiplicazione dei pani e dei pesci senza le doti miracolistiche necessarie, speriamo solo che i duemila da assumere non siano fumo per gli occhi dei controllori europei.

AmMESSo anche, a voler essere ottimisti, che i duemila ci saranno veramente, resta il dubbio



sui tempi perché quei "prossimi mesi" del testo non sembrano veritieri. Conoscendo le pastoie burocratiche tra bando, concorso, graduatorie e assunzioni, nel migliore dei casi un paio d'anni passerà. D'altra parte, per le 850 unità previste già da tempo è uscito solo un bando. Ma non basta, perché un giovane una volta assunto non è

ancora un ispettore, né lo diventa con un corso di formazione teorica. Quella vera si acquisisce sul campo e prima che si raggiunga una vera professionalità, occorrerà il tempo necessario che non può essere breve, considerando la delicatezza e la complessità dell'attività di vigilanza in cui, peraltro, gli ispettori rispondono di persona.

Così ancora per un periodo non breve bisognerà affidarsi alle forze in campo che sono veramente modeste. Da fonte attendibile ho saputo che quelli operativi, gli ispettori con la borsa come si diceva un tempo, sono in tutto 1.733 di cui 1.500 a tempo pieno e 233 a part time, cui si aggiungono 345 unità del nucleo dei carabinieri addetti alla vigilanza.

Per quel che riguarda la parte sul potenziamento delle politiche del lavoro, con la previsione di spesa di 6,6 miliardi di euro aspettiamo di conoscere le schede dettagliate per farne oggetto di un prossimo articolo. ■

[*] Giornalista e scrittore. Consigliere della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Digitalizzazione e Valutazione

di Palmina D'Onofrio [*]



Digitalizzazione e valutazione: queste le due parole all'ordine del giorno in molte amministrazioni pubbliche tra le quali l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, attivo dal 2017, che – proprio di recente – ha dato il via a un nuovo applicativo informatico ad uso del personale ed ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance sganciandosi definitivamente da quello mutuato dal Ministero del lavoro. Questi doverosi cambiamenti costituiscono una sfida non facile non solo sotto l'aspetto economico, organiz-

zativo e tecnico ma soprattutto perché è necessario che i soggetti coinvolti, ed in particolare le lavoratrici ed i lavoratori, apprendano un modo di lavorare diverso rispetto a quello finora adottato e, soprattutto, accettino il fatto che la propria prestazione lavorativa e il proprio comportamento organizzativo vengano sottoposti a valutazione. Il tutto in un periodo critico come quello che stiamo attraversando a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19 che, di fatto, ha stravolto il modo di agire e di relazionarsi anche nel mondo del lavoro. La lettura delle "istruzioni per l'uso" dei nuovi applicativi informatici e quella del "Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance" (SMVP) per quanto ben scritti purtroppo non saranno sufficienti a far sì che i nuovi sistemi raggiungano l'obiettivo per i quali sono nati: migliorare, quantitativamente e qualitativamente, le prestazioni delle amministrazioni pubbliche! Anzi, proprio in questa fase di transizione e di emergenza sanitaria, si corre il rischio di andare nella direzione opposta. Ai fini della digitalizzazione è opportuno che i lavoratori tutti, seguano corsi di formazione, anche a distanza, in materia informatica e che vengano seguiti da un tutor su richiesta. Per quanto riguarda il SMVP la situazione è più complessa perché un buon sistema di valutazione, per essere tale, deve poggiarsi su modelli organizzativi e di comunicazione chiari

e consolidati. A ciò si aggiunga che gran parte del personale non è soddisfatta della propria condizione lavorativa e, talora, non si sente parte integrante della propria organizzazione. Ciò non stupisce se si pensa che chi è in servizio da oltre 20 anni ha subito i vari accorpamenti e scorporamenti del Ministero del Lavoro che il legislatore imponeva di volta in volta. Certo il dato sul "malessere organizzativo" non è un dato oggettivo perché non basato su indagini ad hoc magari effettuata con campione rappresentativo. Recentemente è stato lanciato su intranet un questionario proprio sul benessere organizzativo proprio dall'Amministrazione INL, utilizzando un valido strumento di analisi. L'auspicio è che l'amministrazione si sforzi anche ad attivare percorsi che portino al "benessere organizzativo" e per fare questo sarà utile "ascoltare" le richieste che vengono dai lavoratori anche per il tramite di chi li rappresenta. Attendere oltre 10 anni una progressione economica, non chiarire quale sarà la destinazione d'uso del personale non ispettivo, non avere una tessera di riconoscimento come l'ex modello AT, non dare i giusti riconoscimenti a chi svolge funzioni di responsabilità, far sì che la partecipazione ad eventi formativi di qualità sia prerogativa di pochi eletti e non di tutti, non calibrare la quantità di lavoro assegnata, non assicurare equità tra soggetti nella valutazione, sono fattori da non trascurare perché mal si conciliano col garantire il benessere organizzativo e, soprattutto, col migliorare le performance dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Informazione, Formazione, Comunicazione e Organizzazione del Lavoro sono i cardini principali interni sui quali poggiare l'innovazione della Pubblica Amministrazione. Ma ad essi va affiancata una precisa volontà politica un piano di investimenti di risorse economiche e di risorse umane. ■



[*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona.

Dall'Ottocento alla modernità

Parte dal reclutamento del personale la rivoluzione copernicana della Pubblica Amministrazione?

di Renato Nibbio Bonnet [*]



Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #nextgenerationitalia), acronimo al quale dovremo abituarci, dedica oltre trenta pagine alle riforme, incentrando l'attenzione sulla "riforma orizzontale" della Pubblica Amministrazione. Ma di questo ci occuperemo altrove.

Qui ci preme un modesto focus al quale ci rimandano le premesse di tale Piano, relativamente a "riforme e investimenti" che individuano nell'accesso alla PA il primo, dei quattro assi principali, con la necessità di "snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale" ... considerato che "Il turnover in atto può rappresentare una grande opportunità, se gestito consapevolmente, non solo per ringiovanire il volto della PA, ma anche per ridefinire le competenze (più profili tecnici e soft skills) e favorire l'ingresso di professioni del futuro (tra le altre, digitale e big data)"^[1].

Non vorremmo farci contagiare dall'entusiasmo del Ministro per la Pubblica Amministrazione, dopo anni di proclami e delusioni, dopo arzigogolate [e costose?] progettualità finite nel nulla, con montagne che neppure han partorito un topolino ... ma la speranza è dura a morire.

Lo scorso 1° aprile [sì, proprio il primo di aprile, osserverà maliziosamente qualcuno], sulla Gazzetta Ufficiale n° 79, è stato pubblicato il Decreto-Legge 1 aprile 2021, n. 44, recante *Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*.

Decreto che, stante l'attuale maggioranza parlamentare sarà verosimilmente convertito senza sostanziali modifiche, all'art. 10 "Misure per lo svolgimento delle procedure per i concorsi pubblici" semplifica – con i commi da 1 a 9 – l'accesso al pubblico impiego tramite i concorsi da bandire, o già banditi nel corso della fase emergenziale^[2].

La norma dedica, poi, il successivo 10° comma alle misure per la funzionalità dell'amministrazione penitenziaria e dell'amministrazione della giustizia minorile e di comunità in materia di procedure concorsuali; ed il comma successivo al Piano di assunzioni del Ministero della giustizia per accelerare l'esecuzione delle sentenze penali di condanna.

La "rivoluzione copernicana" consisterebbe nelle misure di semplificazione per lo svolgimento delle procedure concorsuali; circoscrivendole, però, alle sole "amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"^[3], e sbloccando l'iter di

oltre 60 concorsi per 125mila posti di lavoro nella Pubblica Amministrazione.

Viene, pertanto, escluso a priori ed ulteriormente ribadito – al comma 8° – che "Le disposizioni ... non si applicano alle procedure di reclutamento del personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Sono, pertanto, fuori dal campo di applicazione della norma, e rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia. Una precisa scelta legislativa che non parrebbe sorretta da comprensibili motivazioni; e che, a seguire il titolo di questo articolo, parrebbe invece ancorare a procedure "ottocentesche" l'accesso di questi servitori dello Stato, impiegati in settori non certo di minore importanza strategico-funzionale di quelli per i quali sono da oggi previste "moderne" e semplificate procedure selettive.

La semplificazione, a regime, "al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale" prevede "anche in deroga alla disciplina del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e della legge 19 giugno 2019, n. 56, ... a) nei concorsi per il reclutamento di personale non dirigenziale, l'espletamento di una sola prova scritta e di una prova orale; b) l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale ... c) una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell'am-

missione alle successive fasi concorsuali. I titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere alla formazione del punteggio finale”.

Una semplificazione che, entrando a regime, parrebbe immediatamente configgere con i richiami della Consulta che, anche recentemente, con Sentenza 40/2018, ha ribadito che *“la deroga al principio del pubblico concorso [...] deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini”* in presenza di una *“peculiare e straordinaria ragione giustificatrice”*¹⁴. Giustificazioni nel caso che qui ci occupa non contingenti e neppure puntualmente determinabili, stante il generico rimando della norma alla mera finalità di *“ridurre i tempi di reclutamento del personale”*.

Preme al proposito sottolineare la valenza della congiunzione in quel *“anche in deroga”*. E senza volerci avventurare in una complessa ricostruzione semantica, potrebbe essere verosimile che il legislatore abbia inteso in tal modo rafforzare la ratio della riduzione dei tempi di reclutamento. Ma in qualcuno proprio la congiunzione *“anche”* potrebbe ingenerare la convinzione di una facoltà esercitabile o meno, eludendo l'intenzione semplificatoria.

Certamente gli *“da oggi derogabili”* 32 articoli del corposo DPR 487/94¹⁵ ingeneravano immediatamente la convinzione di un appesantimento burocratico, ma offrivano un indiscutibile ventaglio di garanzie non solo formali.

Va, infatti, considerato che la previsione della suddetta lettera c) con *“una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali”*, introduce una sostanziale clausola preselettiva che potrebbe precludere la partecipazione per, ad esempio, il mancato possesso del titolo

di studio superiore anche se non richiesto per la qualifica del posto da ricoprire, qualora tale titolo fosse posseduto da tutti gli altri candidati.

E ciò con evidente pregiudizio del merito che soccomberebbe rispetto al titolo, non necessariamente di studio, potendo trattarsi anche di *“titoli di servizio”*, a scapito dei candidati più giovani sui quali puntare per la riforma anche anagrafica della pubblica amministrazione.

Da considerare anche le critiche che evidenziano come proprio la valutazione dei titoli di servizio consente la stabilizzazione generalizzata, senza concorso, di precari che nella sola scuola assommerebbero a quasi 50.000 assunzioni stabili, che potranno avvenire privilegiando il possesso di *“titoli di servizio”*.

Quanto, più in generale, al possesso del titolo di studio necessario per l'accesso ai singoli profili della Pubblica Amministrazione va, infatti, tenuto conto che il DL, come già detto, circoscrive le procedure *“al reclutamento di personale non dirigenziale”*, escludendo tassativamente anche magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, etc.

La previsione della valutazione del titolo non è certo questione di poco conto, considerato che alcuni hanno già adombrato sospetti di incostituzionalità, invocando l'art. 51 della Costituzione, secondo il quale: *“tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”*. Potenziale lesione anche al comma 4 dell'art. 97, per il quale *“Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi previsti dalla legge”*.

Per di più il legislatore non offre alcun indice di tipizzazione dei titoli, lasciando nei fatti un'ampia discrezionalità ad ogni singola amministrazione; discrezionalità che potrebbe persino configgere con lo stesso principio cardine di imparzialità.

In passato, proprio il comma 4 dell'art. 97, ha consentito di derogare alla regola del concorso (soprattutto a livello regionale), prevedendo la procedura di accesso all'impiego pubblico con la sola selezione per titoli ... ed immancabili impugnazioni innanzi al giudice delle leggi, con un conseguente consolidato orientamento, che stabilisce ben precisi e ragionevoli limiti alle possibilità di derogare al criterio generale del concorso, nel rispetto degli artt. 51 e 97 della Costituzione.



Significative al proposito le Sentenze della Consulta nn° 141/1999^[6]; 34/2004^[7]; 213/2010^[8] alle quali si rimanda per necessario odierno “snellimento” espositivo.

L'insegnamento della Corte consente senz'altro una parziale riserva di posti nei pubblici concorsi, proprio per tener conto del personale interno in possesso di titoli di servizio; ed è altresì consolidato in numerosi concorsi, e in presenza di un elevato numero di candidati, il metodo di prove concorsuali mediante preselezione “con l'ausilio di sistemi automatizzati”^[9].

Pre-selezione alla quale non hanno dovuto soggiacere, ad esempio, i candidati con esperienza nelle Agenzie fiscali, che hanno comunque partecipato alle successive fasi concorsuali in condizione di parità con i candidati “esterni”.

In tal senso la Corte Costituzionale, che sotto la presidenza dell'attuale Ministro della Giustizia, Marta Cartabia, con Sentenza 164/2020, ha ribadito tra l'altro, al punto 19 delle considerazioni in diritto, che “*la preselezione deve tuttavia, coniugare le esigenze di rapidità e di imparzialità con quelle di efficienza: l'obiettivo non è quello di selezionare rapidamente in base a un qualsivoglia criterio oggettivo ma di selezionare in base a un ragionevole criterio di merito, che faccia emergere le effettive capacità dei candidati*”^[10].

Ma in precedenza già la Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 emanata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 35, punto 5.2., del d.lgs. n. 165 del 2001, che dedica la preselezione al punto 4, aveva chiarito “*In presenza di un numero elevato di candidati, si può procedere a una preselezione. [...] l'obiettivo non deve essere semplicemente quello di selezionare rapidamente in base a un qualsiasi criterio oggettivo, ma quello di selezionare in base a un ragionevole criterio di merito, che privilegi i candidati in base alle loro effettive capacità e alla loro effettiva preparazione*”^[11].

La formulazione del DL 44/21 pare, invece, ben più radicale laddove il possesso dei titoli non consente di bypassare la preselezione, ma diviene già da sé la modalità stessa di preselezione, che non farebbe pertanto emergere “*le effettive capacità dei candidati*”.

In futuro, come espressamente previsto nel secondo comma dell'articolo 10, sarà anche possibile “*l'utilizzo di sedi decentrate*”, e persino “*la non contestualità*”. In tal senso viene richiamato l'art. 247, comma

2, del D.L. 34/2020 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*) che affida al Dipartimento della funzione pubblica la individuazione di “*sedi di svolgimento delle prove concorsuali anche sulla base della provenienza geografica dei candidati, utilizzando idonei locali di plessi scolastici di ogni ordine e grado, di sedi universitarie e di ogni altra struttura pubblica o privata, anche avvalendosi del coordinamento dei prefetti territorialmente competenti*”.

Non dovremmo, pertanto, più avere notizia di “*concorsi-monstre*” con migliaia di candidati nella stessa sede e costosi spostamenti di massa; ma desta certamente perplessità l'ipotesi della possibile non contestualità delle prove, con l'evidente impossibilità di sottoporre in tempi diversi identici quesiti.

Pare utile ricordare che sino allo scorso 6 aprile, per effetto dell'art. 24 (*Procedure concorsuali*) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 marzo 2021, erano “*consentite le prove selettive dei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni nei casi in cui è prevista la partecipazione di un numero di candidati non superiore a trenta per ogni sessione o sede di prova*”, che rendevano impossibile lo svolgimento dei concorsi a molte amministrazioni.

Parrebbe, invece, passare in secondo piano la valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ed in particolare l'esperienza professionale, stante quel “*possono [o meno] concorrere alla formazione del punteggio finale*”.

Il futuro professionale del candidato sarebbe pertanto affidato a una sorta di terno al lotto che si risolverà in uno scritto, della durata massima di un'ora^[12], a risposta multipla con un orale in videoconferenza?^[13]

E ad “*una sola prova scritta mediante quesiti a risposta multipla, con esclusione della prova*



orale” è affidata – a norma del 4° comma – la selezione del personale non dirigenziale da assumere a tempo determinato nelle amministrazioni pubbliche operanti nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Mezzogiorno, autorizzate dalla normativa vigente (art. 1, co. 179, della L. 178/2020, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*), nel limite massimo di 2.800 unità, al fine di garantire la definizione e l'attuazione interventi di politica di coesione nell'ambito della programmazione 2014-2020 e 2021-2027.

In questo caso, però, vi può essere uno sbarramento d'accesso consistente nella *“valutazione dei titoli e dell'esperienza professionale”*.

Quanto all'orale in videoconferenza le perplessità e i dubbi sollevati altrove per gli esami sostenuti nel periodo della DAD (didattica a distanza) troverebbero terreno fertile ed occasione per polemiche ed immancabili ricorsi che, con la sospensione dell'efficacia delle graduatorie, svilirebbero l'intero impianto del decreto-legge in questione.

Da considerare, comunque, che l'orale in videoconferenza poteva trovare ragione nel periodo di emergenza sanitaria, e infatti dallo scorso 3 maggio il nono comma dell'articolo 10 del DL 44/21 “consente” [non “impone”; per i predetti motivi di speditezza delle procedure concorsuali] *“lo svolgimento delle procedure selettive in presenza”*.

E spunta anche la Legge 19 giugno 2019, n. 56, avente ad oggetto *“Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo”* che con l'art. 3 si proponeva, giustappunto, di introdurre ... *“Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione”*.



A parere di alcuni la portata del Decreto-Legge 44/21 è stata eccessivamente enfatizzata, poiché ingenera la convinzione che la riforma della Pubblica Amministrazione avvenga con lo snellimento delle procedure di reclutamento; per altro non dei dirigenti e del personale in regime di diritto pubblico.

Reclutamento che può essere solo un aspetto, certamente centrale, nel complessivo ridisegno del pubblico impiego. Il DL 44/21 dà, infatti, la stura ad un massiccio *turn over* di profili professionali che nella gran parte dovrebbero prima essere rivisti, riconsiderati, ridefiniti per un nuovo modello di risposta efficiente e non inutilmente autoreferenziale ed elefantiaica. E se da un lato si parla di snellimento delle procedure di reclutamento, dall'altro non si hanno notizie di snellimenti dell'apparato burocratico-amministrativo; con il rischio che un reclutamento massiccio a rimpolpare profili professionali non più attuali ottenga il risultato di perpetuare una *“Amministrazione ottocentesca”*.

A questo punto “il quesito sorge spontaneo”: vi sono potenziali candidati in possesso delle necessarie competenze per le esigenze di una pubblica amministrazione che deve guardare al futuro?

Assisteremo ancora alla [per alcuni] burla della formazione a cascata, e delle procedure di riqualificazione?

A nostro sommo parere è ben evidente, come precisa il PNRR, che *«l'urgenza di rafforzare la dotazione di nuovi profili mal si concilia con le attuali procedure ordinarie di rilevazione dei fabbisogni professionali nella PA italiana, che tendono a riprodurre l'esistente con poca discontinuità rispetto al passato. Inoltre, le procedure concorsuali per gestire il ricambio all'interno della PA sono ancora molto lente: il tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando per un concorso pubblico e le procedure di assunzione può richiedere fino a quattro anni. Oltre alla lentezza, un sistema di prove concorsuali ancorato alla valutazione della conoscenza in chiave sovente nozionistica, invece che delle capacità tecniche e attitudini individuali, rischia di essere inefficace per assicurare il rinnovamento auspicato. Infine, la Pubblica Amministrazione deve tornare a essere attrattiva per i migliori giovani talenti perché è in grado di offrire non solo un posto fisso, ma la possibilità concreta di fare parte di un progetto ambizioso di cambiamento del Paese»*.

Il Dipartimento della funzione pubblica, che deve avere una visione complessiva ed interstiziale dell'Amministrazione, nel curare la ricognizione del fabbisogno presso le amministrazioni interessate, ha analizzato l'attualità dei profili vacanti, o si è limitato ad una mera presa d'atto?

È stata fatta una seria ricognizione delle potenzialità misconosciute di innumerevoli pubblici dipendenti?

Le assunzioni verranno fatte in base a fabbisogni che tengono conto del futuro ridisegno della PA?

E il sistema formativo ha già fornito o è in grado di fornire le necessarie competenze per una rinnovata PA?

Su questo versante è incoraggiante l'impegno del neo Ministro dell'Istruzione, Patrizio Bianchi^[14], per una reale e stretta integrazione scuola-lavoro, quali ambienti osmotici di apprendimento.

«Un legame che si spiega bene e trova campo fertile in relazione alle *materie scientifico-tecnologiche (Science, Technology, Engineering and Mathematics, STEM)*, cioè *quelle più legate all'evoluzione delle scienze sperimentali, nella capacità di lavorare in gruppo per risolvere problemi complessi*». ... e, citando Adam Smith, il Ministro ricorda come: *l'efficienza non nasce dalla specializzazione individuale, ma dalla capacità di rendere fra loro complementari le singole specializzazioni, in un contesto che sappia affrontare e risolvere problemi complessi*.

E, a nostro parere, vanno ulteriormente valorizzati i PCTO (ovvero Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento) che hanno sostituito la vecchia alternanza scuola lavoro (ASL) con l'obiettivo di far acquisire ai ragazzi le competenze tramite attività pratiche del mondo del lavoro. PCTO già oggetto di un intenso dibattito anche in sede sindacale^[15] con l'obiettivo di *“attività formative programmate dalle istituzioni scolastiche, coerenti con le esigenze di apprendimento degli studenti ed adeguate ai contesti territoriali, per cui le conoscenze/competenze acquisite nella scuola trovino concreto sviluppo”*.

Le implicanze sono innumerevoli, non tutte qui neppure accennate; e non è certo con queste poche righe che si aveva la pretesa di risolverle.

Certo è che pare perdurare la mancanza di sensibilità meritocratica, poiché come afferma il Prof. Pietro Ichino, *“In Italia è ancora ra-*

dicatissima una concezione assistenziale delle amministrazioni pubbliche: l'idea, cioè, che esse debbano servire soprattutto per fornire sicurezza e trattamento uguale a tutti i propri addetti, e solo subordinatamente a questa prima funzione servizi per la collettività”^[16].

Non sarà, infine, sfuggito che il titolo di questo articolo, “Dall'Ottocento alla modernità”, si rifà ad un recente slogan lanciato dal Ministro Brunetta in occasione della XII edizione del Festival del Lavoro, organizzato alla fine dello scorso mese di aprile dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro e dalla Fondazione Studi^[17].

E in qualcuno questo richiamo all'Ottocento potrebbe immediatamente riportare alla memoria il fortunato romanzo che Giuseppe Tomasi di Lampedusa collocava giusto in tale epoca con il trapasso dal regime borbonico alla transizione unitaria.

Allora gli sconvolgimenti susseguiti alla Spedizione dei Mille di Garibaldi, oggi dovuti alla pandemia a seguito della quale pare che nulla sarà più come prima o ... cambierà tutto per non cambiare nulla? ■

Note

[1] https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf

[2] Stato di emergenza epidemiologica deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, e previsto sino al 30 aprile 2021.

[3] L'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 chiarisce che per amministrazioni pubbliche debbono intendersi tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le



Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le Agenzie istituite dal D.Lgs. 300 del 1999 (Agenzia industrie difesa; Agenzia per le normative e i controlli tecnici; Agenzia per la proprietà industriale; Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; Agenzia dei rapporti terrestri e delle infrastrutture; Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale; Agenzie fiscali (entrate, dogane, territorio, demanio).

[4] <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=40>

[5] Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.

[6] In G.U. 28/04/1999 n. 17

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-04-28&atto.codiceRedazionale=099C0416

[7] In G.U. 04/02/2004 n. 5

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-02-04&atto.codiceRedazionale=004C0113

[8] <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=213>

[9] I.e. D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 35 Reclutamento del personale, comma 3, lettera a).

[10] In G.U. 29/07/2020 n. 31

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-07-29&atto.codiceRedazionale=T-200164

[11] http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_3_2018_reg.pdf

[12] I.e. Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della funzione pubblica nota DFP-0025239-P-15/04/2021, PROTOCOLLO PER LO SVOLGIMENTO DEI CONCORSI

PUBBLICI punto 10. Clausole finali [...] “In ogni caso, le prove selettive in presenza dovranno avere una durata massima di 60 minuti”.

[13] Il 28 aprile 2022, in Audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato, il ministro per la Pubblica amministrazione Renato Brunetta nello spiegare nei dettagli la riforma dei concorsi pubblici contenuta all'articolo 10 del Decreto legge 44/2021, si è soffermato anche sulla selezione preliminare mediante i titoli legalmente riconosciuti – i titoli di studio – prevista a regime per l'ammissione alle prove successive e la facoltà per le amministrazioni di prevedere nei bandi che i titoli e l'esperienza professionale concorrano alla formazione del punteggio finale. Rispetto alle preoccupazioni che ciò ha suscitato il Ministro ha ritenuto di citare due esempi concreti: il concorso dell'Agenzia Coesione territoriale, con 2.800 posti messi a bando per rafforzare capacità amministrativa degli enti locali e delle amministrazioni del Sud, con contratti a termine: 81.150 candidati, dei quali il 30% ha meno di 30 anni, il 55% è donna. E quello del Comune di Roma che vede 190 mila domande di partecipazione, per 1.420 posti di categoria D, e 1.050 di categoria C.

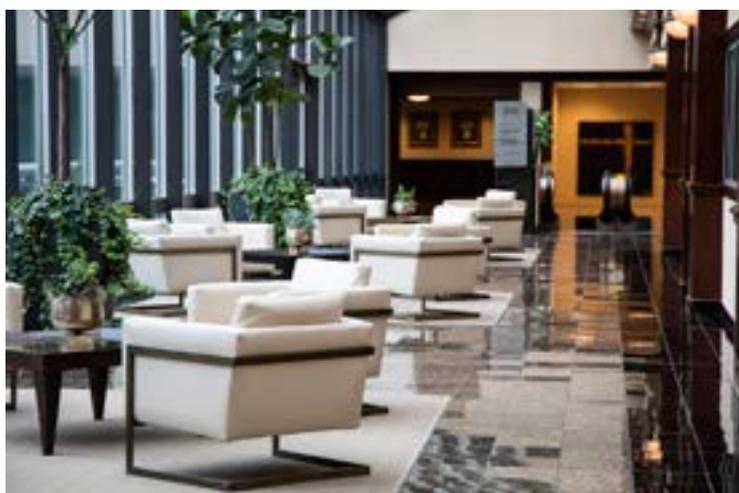
[14] https://www.youtube.com/watch?v=6Nzc3__heps
<https://www.youtube.com/watch?v=bs8FzBf8oyE>

[15] <http://www.flcgil.it/attualita/formazione-lavoro/pcto-incontro-con-la-vice-ministra-ascani-per-fare-il-punto-su-difficolta-presenti-e-prospettive-future.flc>

[16] Pietro Ichino, I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica, Mondadori, 2006

[17] <https://www.youtube.com/watch?v=f9HJn91Sohc>

[*] *Giuslavorista, già magistrato onorario e avvocato, è direttore responsabile di Lavoro@Confronto*



Politiche attive del lavoro: una riforma indispensabile

Per un nuovo mercato del lavoro presidiato
da rinnovati Centri per l'Impiego

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Riprendiamo a trattare, con i seguenti scritti, la spinosa questione delle cosiddette “politiche attive” del lavoro, nel nostro Paese, e quindi di una non più rinviabile azione riformatrice basata su innovative strategie da perseguire.

Un moderno mercato del lavoro esigerebbe il raggiungimento di un ottimale equilibrio tra domanda e offerta di lavoro, con il relativo conseguimento del risultato della “massima occupazione” in tutti i settori produttivi.

Purtroppo, nel contesto italiano, la situazione è tutt'altro che confortante. Il nostro, evidentemente, risulta essere uno dei mercati del lavoro più complessi ed inefficaci del continente europeo e non solo. Il tasso di attività, ossia la percentuale che misura l'offerta di lavoro (nel breve periodo) che è la risultante del rapporto tra popolazione attiva e popolazione in età lavorativa, a livello nazionale, risulta essere al di sotto del 60%, con una forbice che va oltre il 65% per le regioni del nord, e sotto il 45% per quelle del sud. Abbiamo una differenza del tasso delle forze attive, tra il genere maschile e femminile di circa 20 punti percentuali. Anche il tasso di occupazione della forza attiva giovanile, tra i 15 e fino a 24 anni, è poco sopra il 15%, con un valore assoluto, della disoccupazione giovanile, che raggiunge il 33% (dati Istat).

Ricapitolando, in Italia, a fronte di una platea di popolazione da considerarsi quale forza lavoro disponibile, pari a circa 25,5 milioni, abbiamo poco meno di 23 milioni di occupati e circa, 2,5 milioni di disoccupati, dei quali poco meno del 60% da più di 12 mesi. Rispetto alla spesa inerente le politiche per il lavoro, l'Italia cuba l'1,53% del Pil contro il 2,15 della Spagna e il 2,66 della Francia. (fonte Istat elaborata da dataroom-corriere della sera)

Questo mercato del lavoro offre, al contempo, spaccati molto diversificati fra loro, ciò a causa della frammentazione (quanto mai inopportuna, a parere di chi scrive) in almeno venti ambiti Regionali, distanti e distinti tra di loro. Ciò a causa della ripartizione avvenuta a livello regionale. Quindi aver luogo con venti entità regionali difformità per loro natura, genia e caratteristiche fortemente dissimili tra esse quali: bacini di utenza, tassi di industrializzazione, forza attiva disponibile, tessuto socio-economico, conformazioni geo-ambientali, tradizioni culturali, ecc.

Da qui sorse, tra l'altro, l'esigenza della costituzione, nel 2015 col d.lgs. n. 150/2015, dell'Agenzia Nazionale delle politiche attive del lavoro – Anpal, quale nuovo strumento operativo dotato di autonomia, pur sottoposto al controllo e vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Quindi, una Agenzia Nazionale con la mission fondamentale di promuovere, coordinare,

ma soprattutto monitorare standard qualitativi (e aggiungo incrementali) dei relativi servizi per il lavoro presenti e incardinati nei 554 Centri per l'Impiego, attivi in tutto il territorio nazionale.

Aggiungiamo un altro ruolo determinante e non secondario, che risulterebbe in capo all'Anpal, ossia la fornitura di una concreta “assistenza tecnica” ai richiamati CpI, proprio in presenza di una machiavellica parcellizzazione dei molteplici sistemi informativi per il lavoro, sparsi tra le venti Regioni Italiane.

È di tutta evidenza, di contro, che ben altra cosa sarebbe, in termini di risultati e raggiungimenti di obiettivi, poter disporre, a cura dell'Anpal, di un sistema informativo riorganizzato, a “carattere unitario”, che possa prevedere e disporre anche di quelle tanto agognate base dati, attuando un imprescindibile coordinamento, appunto, tra banche dati nazionali, partendo da quelle Regionali, provinciali, comunali, ma anche dell'Inps, dell'Inail, dell'Agenzia delle Entrate.

L'elemento che ritengo mancante, rispetto ad una non più rinviabile azione riformatrice, riguardante il mercato del lavoro e il suo complessivo funzionamento, deve certamente basarsi su una rivisitazione del funzionamento, sulla organizzazione ed ammodernamento dei Centri per l'impiego pubblici, a fronte ed in coesistenza con una altrettanto fitta rete di

Agenzie per l'impiego private, operanti nei vari territori.

In definitiva sarebbe indispensabile organizzare fattivamente dei servizi uniformi, a favore dei disoccupati e inoccupati, degni di questo nome, dove l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sia concreto e disponibile, ma aggiungo anche tempestivo.

Non di meno alcuni concreti esempi di discreto funzionamento, tra le centinaia di Cpl, esistono nei territori. Importante sarebbe studiare ed esportare le virtuosità e le buone pratiche che certamente si estrinsecano grazie all'operato di risorse umane adeguate, in grado di interpretare nuove strategie e nuove modalità operative reingegnerizzate, in rapporto ad un mercato del lavoro in continua evoluzione, in via di destrutturazione, sempre più liquido e al contempo fortemente interconnesso.

È comunque innegabile che ogni riforma necessita di adeguati piani d'investimento comprendenti risorse umane e finanziarie, ma non di meno anche strumentali e tecnologiche.

Questo, a mio parere, necessariamente deve supportarsi con una "regia unica nazionale" che volga uno sguardo d'insieme, al fine di ottenere standard di servizi chiaramente uniformi.

Torniamo quindi all'utilità di un "gestore unico dei servizi al lavoro". In tal senso credo sia utile poter fare una comparazione con gli altri Paesi europei nostri competitor, anche alla luce degli ormai imprescindibili "mercati globali" economici e sociali, dove risiede una sorta di concorrenza universale nella offerta di beni e servizi, e dove economia, finanza, tecnologia, ricerca, cultura, società, subiscono inevitabilmente contaminazioni, influenze, commistioni.

Apprestiamoci quindi a confrontarci con le realtà di altri Paesi EU a noi vicini, come: Germania, Francia, Spagna, Olanda, dove sono operative delle Agenzie per il lavoro a carattere nazionale.



Sistema Tedesco

Partendo dalla Germania con il Piano o processo legislativo denominato Hartz, ultimo strumento sorto sulle ceneri della Agenzia Federale per il lavoro. Ebbene, questo programma ha saputo inglobare i sistemi di accompagnamento al lavoro, per categorie di disoccupati, fornendo adeguati servizi di assistenza e consulenza parallela, con la capacità di integrare dei supporti maggiormente confacenti a strumenti di vera e propria assistenza sociale.

Quindi si è assistito ad un concomitante processo di integrazione di politiche attive e passive del lavoro, dove queste ultime hanno rappresentato un nuovo modello e strumento di "protezione sociale" diffuso, rivolto ai soggetti in cerca di impiego.

La riforma Hartz (dal nome del suo ideatore Peter Hartz) tesa a riformare i "Servizi moderni per il mercato del lavoro" è una riforma tedesca del mercato del lavoro avviata fin dal 2005, tuttora in vigore.

Questa riforma, ormai consolidata, ma anche in odore di rivisitazione, ha dato una spinta propulsiva al welfare tedesco grazie a investimenti statali, di cui beneficiano milioni di disoccupati, i quali devono dimostrare di essere alla "ricerca attiva" di lavoro. Si basa sostanzialmente in un bilanciamento tra sovvenzioni e sanzioni e risiede, concretamente, nel fatto che i disoccupati tedeschi vengono anche, per così dire, "sollecitati" con delle proposte/offerte lavorative, che non possono essere rifiutate, pena la riduzione o sospensione, appunto, delle sovvenzioni.

Detta riforma è stata attuata progressivamente attraverso quattro fasi:

- Hartz I. Con questo primo passaggio sono state semplificate le procedure di assunzione e sono stati introdotti dei "buoni" per la formazione, nonché i "job center" (paragonabili ai nostri centri per l'impiego), dove vengono assegnati dei "consiglieri", che seguono il processo di inserimento nel mercato del lavoro, e dialogano anche con le agenzie interinali;
- Hartz II. Il secondo step della riforma ha previsto l'introduzione dei contratti di Minijob, contratti di lavoro precari e meno tassati, e Midijob, contratti atipici che prevedono una retribuzione massima fino a 500 euro (non soggetta a contribuzione). Altro strumento contemplato il finanziamento di lavoro autonomo per i disoccupati quali (micro-imprese) comprendente anche il sostegno per gli over 50;

- Hartz III. La terza fase ha visto la soppressione dell'Ufficio Federale del Lavoro a favore della nascita dell'Agenzia Federale per l'Impiego;
- Hartz IV. La quarta e ultima fase ha previsto la realizzazione delle misure di inserimento nel quadro di un più generale sistema di assistenza economica unica, anche a scopo di incidere maggiormente sul fenomeno della disoccupazione di lunga durata.



Possiamo anche dire che tale riforma ha consentito di introdurre e perseguire un maggiore equilibrio tra la “responsabilità individuale” e quella “sociale” dello Stato, in un quadro generale di “buona flessibilità”.

L'obiettivo principe è quello di assicurare ai disoccupati l'opportunità di accedere agevolmente al mercato del lavoro, sfruttando magari, in una prima fase, lavori marginali, o per meglio dire della “Gig economy”, reperendo posti anche per soggetti scarsamente o affatto qualificati, riducendo gli ambiti del lavoro nero, grazie alla regolazione, ma anche legalizzazione e trasparenza, del mercato del lavoro.

Viene riconosciuta l'indennità di disoccupazione e concessa a chi, negli ultimi due anni, ha versato contributi per almeno 12 mesi, viene versato per chi abbia lavorato ufficialmente (con contribuzione) per un periodo massimo di 24 mesi ed è calcolato partendo dagli stipendi lordi degli ultimi 12 mesi (con maggiore estensione per gli over 55)

La riforma Hartz IV, introduce concretamente uno strumento di welfare a cavallo tra il reddito di cittadinanza e il reddito minimo garantito, scatta dopo un anno senza lavoro, ed è rivolta anche a coloro che non trovano lavoro dopo aver completato il proprio percorso di studi.

I contributi previsti e riconosciuti non hanno scadenze a fronte di controlli piuttosto rigidi finalizzati ad evitare abusi.

Questa riforma, in salsa germanica, ha evidenziato, comunque, alcuni punti di criticità (rappresentati da alcune organizzazioni sindacali nazionali) quali ad esempio:

- accorpamento e fusione del sussidio di disoccupazione con il sussidio sociale nell'assegno minimo di sussistenza, o meglio “sussidio sociale” per persone bisognose in cerca d'impiego;
- aumento delle occupazioni a bassa retribuzione e aumento della precarietà;
- esclusione dal versamento contributivo, per la tipologia dei minijobs, che conseguentemente non danno diritto né alla pensione,

né all'assicurazione sanitaria;

- obbligo di accettare lavori socialmente utili, pagati un euro l'ora per non perdere i sussidi.

“Reddito di cittadinanza” strutturato con Hartz IV può anche intendersi quale misura di politica attiva del lavoro, un ammortizzatore sui generis, a fronte di scarsità di occasioni di lavoro. Ma è su come funziona questo ammortizzatore, che si possono innescare polemiche, per il vero non sempre infondate, anche rispetto ad effetti diretti e indiretti sulla società e sul modo di costruire un modello sociale condiviso e solidale, come pure sulle ricadute psico-comportamentali.

Non si tratta di una classica indennità di disoccupazione, in Germania è considerato un concreto “sussidio sociale” che può essere richiesto da chi risiede stabilmente nel paese, è nella fascia tra 15 e 65 anni, non ha un patrimonio sufficiente per permettersi un mantenimento autonomo, non ha un lavoro, oppure guadagna sotto una determinata soglia di sussistenza.

In questo quadro generale normativo un ruolo centrale, per il modello tedesco, spetta ai cosiddetti Jobcenter (corrispondenti ai nostri dei centri per l'impiego), che stipulano preliminarmente, coi beneficiari di tale sussidio, un “contratto” di servizio, pienamente efficace, in cui sono determinate le misure necessarie e i vincoli (il sistema prevede altresì una serie di sanzioni quali il taglio parziale o completo della prestazione) per il reinserimento professionale dei soggetti cercatori di occupazione.

Facciamo a questo punto un riferimento più diretto al ruolo dei Jobcenter, essi devono poter sviluppare anche e opportunamente un “servizio specifico” finalizzato ai bisogni delle imprese. Per le piccole e medie tale servizio, sostanzialmente di consulenza, verrà organizzato in base ai settori di appartenenza. Le grandi imprese, di contro, si avvarranno di referenti fissi all'interno dei suddetti uffici del lavoro.

Per velocizzare il collocamento e l'inserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro e quindi abbreviare i periodi di disoccupazione, i lavoratori sono tenuti già nel momento in cui hanno notizia della cessazione del rapporto di lavoro, (sia per dimissioni che per licenziamento) ad informare il Jobcenter.

In questo modo si consentirebbe agli uffici di attivarsi immediatamente per trovare al lavoratore un altro posto di lavoro e ridurre, per quanto possibile, il periodo nello stato di disoccupazione.

Altresì, sono state introdotte delle formule contrattuali tese al fine di concedere al lavoratore dei permessi, da parte dei datori di lavoro, affinché egli possa svolgere colloqui di lavoro o anche partecipare a programmi permanenti istituiti dai Jobcenter.

L'obiettivo rimane sempre quello della riduzione dei tempi di collocamento dei lavoratori che dovrebbe essere raggiunto attraverso questo insieme di misure.

I Jobcenter, ribadiamo, devono quindi occuparsi, in maniera fattiva, di consulenza e assistenza verso i giovani disoccupati/inoccupati, fin dal momento di transizione dalla scuola/università verso il mondo del lavoro e attivarsi. Questo anche per far sì che essi siano inoltre correttamente indirizzati anche verso utili percorsi di tirocinio, apprendistato e formazione professionale, da svolgersi in aziende.

Nel caso di giovani di difficile inserimento, nel mercato del lavoro, dovrà essere organizzata dal Jobcenter una forma di assistenza caratterizzata dall'azione concertata con le istituzioni scolastiche, universitarie, di formazione professionale, indirizzandola verso le migliori politiche giovanili e del lavoro.

Sistema Francese

Il Pôle Emploi, in Francia, è la struttura che sovrintendere ai servizi di politica del lavoro.



Nato nel 2008 dalla fusione tra l'Agenzia Nazionale per l'Impiego (che gestiva il sistema nazionale di politiche attive legato ai servizi pubblici per l'impiego) e l'Assedic (l'equivalente della nostra INPS) che era preposto alla gestione dei contributi previdenziali e l'erogazione degli ammortizzatori sociali, come pure dei sussidi di disoccupazione.

Gli atti programmatici, delle politiche del lavoro francesi, vengono strutturati a livello di governo centrale che, per mezzo e tramite del Pole Emploi, viene declinato in maniera parcellizzata su tutto il territorio nazionale, interagendo con le amministrazioni locali, al fine di adottare anche misure maggiormente mirate e specifiche.

La struttura si dipana in 26 distretti Regionali, collegati con le Prefetture, da cui dipendono 100 direzioni Dipartimentali che hanno in organico circa 50.000 addetti che coprono l'intero territorio nazionale, interagendo a diretto contatto con lavoratori e imprese. Sono altresì presenti ulteriori 5000 unità a livello centrale. Ogni Pole dispone, in media, di 40 operatori impegnati nelle diverse funzioni.

La rete operativa si compone di circa 1000 agenzie locali che si occupano della registrazione, del supporto e dell'erogazione delle prestazioni ai disoccupati, nonché di gestire le offerte di lavoro e sostenere le aziende nell'assunzione di nuovo personale.

Tra queste 1000, 132 agenzie sono adibite a servizi specializzati che forniscono regimi speciali di assistenza, dotate di esperti in orientamento professionale e valutazioni curricolari, ma anche agenzie deputate a specifici ambiti che si occupano di particolari segmenti di mercato del lavoro (ad es. quelle dedicate all'industria dello spettacolo);

I "sistemi informativi", evidentemente, hanno un ruolo fondamentale per il funzionamento dei Pole Emploi, come di fatto rilevante è la modalità d'interfaccia costruita tra cittadini e servizi pubblici.

Attraverso il sito dedicato, è possibile fruire di tutti i servizi collegati alle politiche attive e passive, quali: servizi per il reclutamento, servizi per la selezione del personale, calcolo e pagamento dei contributi, gestione dichiarazioni amministrative. Attraverso questa rete informativa, PE è in grado di mediare/comunicare circa il 40% delle offerte di lavoro disponibili ogni anno in Francia.

Stiamo parlando quindi di un sistema per il lavoro particolarmente organizzato e strutturato, alla cui base si pongono i relativi servizi gestiti dai Pôle Emploi a loro volta aventi un carattere fortemente individualizzati.

Ai cittadini/utenti, in cerca di lavoro, viene affiancata una figura denominata “conseilleur”, incaricato di redigere il progetto personale di accesso al lavoro composto anche da un dossier contenente percorso di studi, competenze, situazione personale e familiare, ecc. in base a ciò il Pôle Emploi individuerà le offerte di lavoro più adatte al profilo trattato, conseguentemente l’accompagnamento, consistente anche in eventuali percorsi di formazione e concessione di sussidi temporanei.

Per i servizi alle imprese è prevista una diversa figura denominata “conseiller d’emploi” che ha il compito di configurare i bisogni, ma anche perfezionare e accompagnare tutte le fasi della selezione, offrendo consulenza sulle tipologie contrattuali più idonee e vantaggiose finalizzate all’assunzione. Ha inoltre il compito di eseguire gli eventuali percorsi formativi, concordati con le aziende, al fine di perfezionare l’eventuale assunzione.

Per completare l’illustrazione del sistema francese è utile evidenziare che esistono altresì, sul territorio nazionale, 300 consiglieri denominati “Charge d’affaire” che sono dedicati, agli utenti delle maggiori realtà aziendali.

Sistema Spagnolo

Il Sistema Nazionale per l’Impiego spagnolo è strutturato con il Servizio Pubblico Statale dell’Impiego (Sepe), in coesistenza con i Servizi Pubblici dell’Impiego incardinati nelle Comunità Autonome; risulta essere organismo autonomo dall’Amministrazione Statale, ha personalità giuridica propria, ed è vigilato dal Ministero del lavoro. Il Sepe ha un organico di circa 10.000 dipendenti

Il sistema spagnolo, per così dire, è incardinato in un contesto socio-economico che in questo Paese sta evolvendo in una fase crescente di ripresa, susseguente alla grave crisi finanziaria del 2008 e che prima della pandemia ha segnato valori incrementali del PIL significativi, pari al 2,5%, in EU inferiori solo alla Germania.

Le riforme strutturali, a sostegno della domanda interna, sono state il vero motore, ad esempio la rivisitazione delle politiche fiscali, per quello che il paese è riuscito a realizzare.

Le stesse fondamentali politiche del lavoro sono state significativamente riformate, anche su sollecitazione dalla Commissione Europea, con una incisiva rivisitazione del mercato del lavoro accompagnata da una altrettanto decisa azione per le politiche attive del lavoro.



Le riforme adottate si sono materializzate in un certo decentramento delle competenze, nella gestione delle politiche attive, alle Comunità Autonome, ma col vincolo del raggiungimento di risultati oggetto di attenti monitoraggi a livello centrale e adozione di un sistema uniforme di valutazione delle politiche attuate.

È stata incentivata l’apertura del mercato del lavoro a soggetti privati segnatamente in materia di intermediazione. Al pari quindi la compresenza pubblico-privato si sostanzia su standard di servizio comuni che vicendevolmente attuano un sistema di primarietà, rispetto alle prestazioni fornite e sulla base dei risultati effettivamente raggiunti.

Il sistema spagnolo, similmente a quello italiano, è evidentemente caratterizzato da un sistema delle politiche del lavoro sostanzialmente decentrato, anche se la Spagna, a differenza dell’Italia, è riuscita a costruire una “governance multilivello” caratterizzata da un approccio partecipato e concorde, come pure da una regia chiara di livello centrale.

Altro elemento significativo è la promozione dell’integrazione dei diversi sistemi regionali. A ciò è servita la Carta dei Servizi per l’Impiego, che ha definito gli standard minimi di servizi, da offrire al cittadino, garantiti in maniera omogenea sul territorio nazionale.

Si è anche introdotto un efficace sistema di valutazione delle performance, con un processo ciclico condiviso di programmazione-implementazione-monitoraggio-valutazione, di servizi e programmi gestiti a livello decentrato.

Sistema Olandese

Nel mercato del lavoro olandese per il Servizio di Collocamento operano gli uffici pubblici del lavoro, denominati CWI - Centrum voor Werk en Inkomen in inglese “Centre for Work and Income”. Essi svolgono un ruolo fondamentale per chi è alla ricerca un’occupazione.

Gli stessi forniscono un tipo di consulenza, e supporto ad azioni di formazione, dispongono, inoltre, di una banca dati nazionale delle offerte di lavoro, per mezzo di un apposito Sito governativo dell'Ufficio del lavoro. www.werk.nl inoltre sono presenti, in tali uffici, delle figure professionali chiamate Relocation Tutor.

L'Olanda detiene tre sistemi di sussidi legati all'assicurazione dei lavoratori: Assicurazione d'Invalidità (Wao) la legge della disoccupazione (Ww). Inoltre è presente il sistema dei sussidi di mantenimento (Abw), dotato di una ampia gamma di tipologie di intervento.

Nel campo dell'intermediazione del lavoro, i "servizi base" (che erano prima coperti da Pes centralmente organizzate, da Uvi e dalle municipalizzate) sono divenute responsabilità della Organizzazione per il Lavoro e per il Reddito (CWI), che gestisce un'ampia rete nazionale di 131 Centri per il Lavoro e per il Reddito, nelle municipalizzate.

Come quindi detto il servizio pubblico per l'impiego è il CWI il Centro per il Lavoro e il Reddito. Questo ente è posto sotto l'autorità del Ministero per il Lavoro e per gli Affari Sociali.

L'Olanda ha quindi optato per un modello di autorità indipendente, con parziale decentramento da parte del governo centrale. Il governo nazionale, quindi, stabilisce la politica complessiva e i target generali.

L'obiettivo del governo è di offrire a tutte le persone disoccupate e in cerca di occupazione, un'occasione lavorativa ovvero un programma di reintegrazione lavorativa o attività sociale, prima di essere classificati come disoccupati di lungo termine.

Il CWI (con i suoi uffici regionali) ha compiti nell'ambito della intermediazione nei servizi pubblici per l'impiego. Gli uffici sono anche responsabili per la raccolta dei dati necessari per la gestione delle richieste dei sussidi (sia per le assicurazioni di disoccupazione che per i sussidi di sussistenza).



I compiti dei CWI riguardano specificamente l'incrocio tra la domanda e l'offerta nel mercato del lavoro; l'informazione e supporti consultivi alle persone in cerca di lavoro e ai datori di lavoro; l'intermediazione per persone in cerca di lavoro e datori di lavoro; la gestione delle banche dati nazionali di posti vacanti e di candidati; l'immissione e la raccolta dati per coloro che fanno domanda di sussidio con un test iniziale.

Il CWI, quindi, per riassumere, è il punto principale di riferimento per tutti i richiedenti di indennità che cercano un lavoro. È un istituto pubblico che si occupa dell'amministrazione di una serie coerente di funzioni comprendenti elementi di servizio differenti, come la gestione della banca dati dei posti vacanti nazionale (ovvero la borsa lavoro), l'intermediazione attiva, la fornitura di informazioni, la funzione consultiva, la preparazione dei candidati al lavoro e al reddito, la determinazione della difficoltà nell'immettere i soggetti nel mercato del lavoro, e l'accertamento della possibilità di reintrodurli nel programma. Inoltre il sistema del CWI si basa sull'idea di un singolo punto di accesso (ovvero uno sportello unico), per lo svolgimento di più funzioni.

Quadro d'insieme

Gli aspetti che contraddistinguono l'operatività di queste Agenzie per il lavoro, presenti in Europa, si rifanno, come aspetto comune, alla necessaria "sburocratizzazione" da poter realizzare affrancandosi dall'egida dei governi centrali, quindi si è in presenza di una sorta di cessione di sovranità e pertanto di passaggio delle funzioni inerenti le politiche attive, al fine di fornire alla collettività dei servizi maggiormente efficaci per i variegati territori "socio-economici", pur lasciando in ambito ministeriale, le indissolubili funzioni a carattere ed indirizzo propriamente politico. Da qui la nascita della nostra Anpal.

Un altro elemento che considero motivo di disfunzioni, delle politiche attive sul lavoro, può rifarsi alla ormai insostenibile contrapposizione tra Stato Centrale con relative funzioni centrali, e autonomie Regionali, in materie tanto rilevanti quanto divisive, quali: il servizio sanitario (lo stiamo percependo e constatando, concretamente, in particolare in questo grave periodo pandemico), i servizi scolastici, le politiche del lavoro, la formazione professionale, solo per citarne alcuni.

Una contrapposizione che si evidenzia, parlando dei servizi al lavoro, in maniera plastica

anche tra attori pubblici e privati che ormai da svariati anni operano contestualmente nel mercato del lavoro.

Viceversa, sarebbe di estrema utilità promuovere, anche a livello centrale, la necessità di una maggiore e più costruttiva collaborazione e dialogo, tra il settore pubblico e quello privato.

Che il tema dei servizi al lavoro e conseguentemente di un disegno concretamente riformista anche della concomitante formazione professionale, come pure formazione permanente, per puntare sul miglioramento dei livelli occupazionali, in particolare per giovani, donne (senza dimenticare gli inoccupati di lunga durata) è risultato da subito essere una delle emergenze dell'attuale Governo Draghi.

Infatti, già dal suo intervento di illustrazione alle Camere delle linee programmatiche, il Presidente del Consiglio ha inteso fare menzione della centralità delle politiche attive del lavoro, affinché esse siano migliorabili anche rispetto agli strumenti esistenti come l'assegno di ricollocazione collegato con il reddito di cittadinanza. Ma altrettanto una azione verso il rinvigorismento e quindi riforma delle politiche di formazione professionale dei lavoratori.

Al pari sono da considerare opportunamente riformabili, come appena sopra accennato, da un lato il cosiddetto Reddito di cittadinanza, dall'altro lato un serio e fattivo programma rispetto ad un non più rinviabile e sempre più necessario "piano di rafforzamento" e riconfigurazione dei CpI quali irrinunciabili "centri pubblici per l'impiego".

Per chiarire meglio lo strumento di politica attiva, collegato al reddito di cittadinanza, ossia il già menzionato Assegno di ricollocazione, esso dovrebbe essere il veicolo fondamentale per trovare occupazione, da parte dei beneficiari appunto del RdC.

Per definizione dell'Anpal il suddetto assegno è da intendersi quale "misura intensiva a supporto della ricollocazione di coloro che non riescono ad essere occupati nel mercato del lavoro".

Allo stato però è a tutti evidente, come emerge anche dalla nota periodica recentemente pubblicata dall'Agenzia, (dopo lunga attesa) di come a fronte di un numero di circa 1.650.000 beneficiari di RdC nella loro qualità di "occupabili" risultano corrispettivamente titolati poco meno di 1.000 gli assegni di ricollocazione-AdR dei quali meno della metà effettivamente attivati, ovvero connessi e trasformati in contratti di lavoro.



Politiche attive tra pubblico e privato

L'emergenza occupazione, nel nostro Paese, induce ad una profonda riflessione circa le ormai indispensabili strategie di riforma necessarie a dare a questo mercato del lavoro forzatamente asfittico a causa non soltanto della concomitante crisi sanitaria mondiale di valore pandemico, ma anche aggredire i problemi strutturali presenti in Italia, per quanto riguarda un efficace e moderno sistema di politiche attive e di funzionamento virtuoso della rete esistente nel nostro territorio, dei centri per l'impiego pubblici, che sono altresì affiancati dalle Agenzie per il lavoro private.

Ambedue le realtà pubbliche e private dovrebbero poter operare sinergicamente per superare, o almeno affrontare insieme, la grave crisi occupazionale che stiamo soffrendo da decenni.

Ciò deve potersi affrontare, da parte dei decisori politici, ricorrendo ad una "legislazione specifica e mirata" con carattere di riforma, sostanziale e non emergenziale, che mette nuovamente al centro il tema del lavoro nell'agenda pubblica.

In questo, il recentissimo PNRR-piano nazionale ripresa e resilienza, sembra contenere sfumati e generici presupposti sicuramente utili che però necessitano di specifici programmi ed interventi mirati tesi a promuovere iniziative concrete di rilanci basati su investimenti certi e consistenti.

L'attuale governo, ripetutamente, ha affermato il ruolo di centralità delle politiche attive del lavoro, per dipanare i più generali problemi del mondo del lavoro e le sue dinamiche negative.

La mission è quanto mai chiara e altrettanto sfidante, riuscire nella collocazione, più ampia possibile, della forza lavoro disponibile, iniziando dai giovani in ricerca di prima occupazione, dalle donne, spesso espulse dal mercato lavorativo, dai disoccupati di lunga durata e da coloro

in età avanzata che ancora non hanno maturato requisiti pensionistici e si sono trovati ingabbiati in gravi crisi aziendali e pertanto fuoriusciti dalle forze attive, ma necessariamente costretti a ricollocarsi al lavoro.

Il modello di politica attiva che abbiamo in essere, attualmente, si basa sullo strumento primario di RdC Reddito di cittadinanza, (che però al contempo si prefigge anche di affrontare la grave emergenza povertà) con il relativo “incentivo” per la ricerca di un’occupazione, previo ricorso alla azione messa in campo dai CpI pubblici, come pure dalle agenzie private per il lavoro e soggetti accreditati in questa attività.

Ebbene, l’incentivo previsto, di cui parliamo, ovvero l’Assegno di ricollocazione, viene riconosciuto solamente nei casi di assunzione a tempo indeterminato, evidentemente tale vincolo potrebbe essere rivisto permettendone una estensione, magari rivisitandone l’importo, anche alle tipologie altre di occupazione: tempo determinato, part time, collaborazioni, contratti a progetto, ecc.

Apriamo ora al tema, tanto sentito quanto spinoso, dei fatidici 2.980 Navigator, assunti per due anni con contratti di collaborazione, ovvero quelle figure professionali acquisite a tempo determinato dall’Anpal per mezzo di una regolare selezione concorsuale che negli intendimenti iniziali avrebbero dovuto seguire, con una veste di tutor, coloro che erano alla ricerca di lavoro e per questo rivoltesi ai CpI.

È sotto l’occhio di tutti come tali figure, ancorché in possesso di elevati standard di conoscenze e dotati di adeguati titoli di studio universitari, in concreto hanno potuto incidere nel mercato del lavoro in maniera pressoché nulla.

Questo, ritengo, anche a causa della loro scarsa formazione pratica, rispetto agli scopi da raggiungere, ma anche al grado di esperienza sostanzialmente ridotta per l’ambito in cui sono stati chiamati ad operare. Ma certamente anche i loro compiti sono stati per così dire ne-



bulosi e avvolti da indeterminatezza.

Le attività per le quali sarebbero stati giustamente impiegati, non credo si dovessero limitare ad una mera catalogazione di curricula e di semplici interviste conoscitive; o ancora maneggiare, come neofiti, le banche dati disponibili o in creazione, ma anche agire come semplici verificatori di dati anagrafici o curriculari o anche erogatori di informazioni in modalità call center.

In definitiva non è ardito affermare che la struttura Anpal, ancorché concepita con degli obiettivi di assoluto valore e perseguibili, unitamente all’esperienza avuta con le figure dei Navigator, non si è rivelata all’altezza della sfida.

Le ragioni credo risiedono anche in una governance particolarmente nebulosa e conflittuale e per questo scarsamente incisiva.

Questo non significa, ritengo, che la stessa Agenzia non possa riscattarsi ma solamente nel caso subisca una profonda revisione e riorganizzazione complessiva, anche per mezzo di una eventuale stabilizzazione di quel gruppo di collaboratori Tutor – Navigator che certamente detengono una base di conoscenze ed una formazione di studi universitari adeguate per nuovi e più chiari compiti da poterli assegnare in ambito politiche del lavoro.

Investire risorse su necessarie stabilizzazioni e/o assunzioni di personale, in ambito pubblico, penso siano delle scelte obbligate se riteniamo irrinunciabile un rafforzamento dei nostri servizi per il lavoro con i relativi CpI e nuovi addetti qualificati per rinnovare i servizi di collocamento, come pure dotate di risorse umane fresche e qualificate per la stessa Agenzia Anpal.

Rilanciare il lavoro in Italia è indubbiamente non più rinviabile. A questo, di sicuro, il rafforzamento dei Centri per l’Impiego con nuove assunzioni e nuova linfa risulterebbe essere un passaggio fondamentale.

Al contempo, si deve ripensare complessivamente il modello di welfare in ambito occupazionale, con un sostegno attivo per la “categoria dinamica” dei disoccupati. La loro concreta presa in carico, da parte del servizio pubblico, accompagnando con un settore della formazione, quale pilastro determinante, per ripensare chances occupazionali di tutti e per essere pronti alle offerte della new e old economy, per il mercato del lavoro così fortemente mutevole.

Un’Agenzia autonoma e sburocratizzata ritengo possa rappresentare oggi, ad ogni modo, una infrastruttura operativa necessaria, al pari di altri esempi europei.

Mai come in questo momento di crisi sanitaria – economica – sociale, a ridosso della data fatidica per lo “sblocco dei licenziamenti”, che ricordiamo sono stati sospesi in Italia agendo come strumento di ammortizzatore sociale indiretto, vero e proprio argine ad una massa prevedibile di espulsioni dalle imprese in gravi difficoltà, saranno quindi necessarie delle risposte vere, a fronte di nuovi disoccupati involontari.

In un sistema generale integrato e “ammmodernato” potranno inoltre svolgere un altrettanto ruolo rilevante le Agenzie private per il lavoro, presenti in Italia con circa 2.500 sportelli facenti capo ad Assosom – Associazione italiana agenzie per il lavoro.

Auspicabile, quindi, una sorta di dualità virtuosa, integrando con i servizi pubblici, una rete già esistente e operativa da ormai circa venti anni, di operatori esperti nel mercato del lavoro, dove si affacceranno certamente occasioni di lavoro collegate alla “transizione” “digitale” e “verde” per la nuova economia disegnata anche dal nostro PNRR – Piano Nazionale Ripresa e Resilienza.

Il Covid, in questo ultimo anno e mezzo, oltre che stravolgere i sistemi sanitari mondiali, ha altrettanto repentinamente stravolto le realtà occupazionali della stragrande maggioranza dei paesi, soprattutto a forte connotazione industriale.

Questo, sicuramente in Italia, ha prodotto il maggior impatto nelle attività lavorative del settore terziario, dei servizi, del turismo, della ristorazione, della cultura e del tempo libero. Ciò soprattutto impattando sugli occupati giovani e donne che hanno subito, a causa di rapporti contrattuali spesso precari e quindi fragili, le ricadute più pesanti.

Le donne nella recentissima indagine condotta da Save the Children (pubblicata in occasione della Festa della mamma 2021) a conferma delle penalizzazioni del mondo del lavoro rispetto al genere femminile, e in particolare in giovane età, in Italia poco meno di 100.000 neo mamme (o con figli minori) hanno perso il lavoro a causa della pandemia, e 4 su 5 di esse, in quanto genitrici di figli under 5 anni.

Nell'anno 2020, complessivamente, si sono persi 456.000 posti di lavoro; 249.000 donne e 207.000 uomini.

Anche il dato dei part-time si tinge di rosa (per così dire) infatti nel 2020, 3 su 4 di detti contratti sono stati ad appannaggio del genere femminile.

Lo stesso lavoro da remoto, quale lavoro agile o smart working, non può essere la panacea



di tutto e al contempo proteggere donne e giovani dal rischio di perdita del lavoro.

La ricollocazione di lavoro, da imprese in difficoltà verso imprese in crescita, richiede un servizio pubblico di collocamento effettivamente strutturato ed efficiente anche dal punto di vista tecnologico.

La capacità di far incrociare correttamente domanda e offerta di lavoro, da parte di rinnovati servizi, sarà il vero banco di prova per la riforma che necessariamente si dovrà attuare nell'immediato futuro.

Molte aziende, per uscire dall'attuale crisi conseguente alla pandemia, dovranno dimostrare di sapersi ridisegnare e ricollocare nel mercato. Alcune “ristrutturazioni” saranno dolorose, in primo luogo per possibili perdite di posti di lavoro che si appaleseranno appena il blocco dei licenziamenti in atto verrà rimosso.

Di sicuro non potranno bastare i tanto decantati “contratti di espansione” e di “solidarietà”. Molti ultra cinquantenni, soprattutto donne, subiranno le maggiori difficoltà di reimpiego o ricollocazione lavorativa, ecco quindi il bisogno di “servizi moderni” di affiancamento, tutoraggio, riqualificazione, formazione, sia pubblici che privati, dotati di banche dati “dinamiche” ed “interconnesse”, disponibili su tutti i territori regionali.

Il Recovery Plan potrà essere opportunamente declinato per una serie molto ampia di esigenze, a partire dall'emergenza del lavoro in ogni sua implicazione. Lo stesso avrà l'onere di far confluire, anche in maniera disaggregata, opportunità evidentemente differenti tra Regione e Regione, territorio e territorio, distretto e distretto, in un contesto economico così variegato, rappresentato nel nostro Paese.

Conclusioni

Cercando di fornire, a questo punto, delle linee conclusive alle argomentazioni fin qui illustra-

te, ritengo fondamentale riaffermare concetti di base che dovrebbero offrire spunti per le strategie complessive da mettere in campo in tempi brevi, rispetto ad un mercato del lavoro maggiormente efficace per questo Paese.

Potenziare le politiche attive, come anche quelle passive, in primo luogo rafforzando fattivamente i Centri per l'impiego pubblici, con specifici investimenti, soprattutto quelli provenienti da PNRR.

Rendere concreta l'azione tesa al fattivo incontro tra domanda e offerta di lavoro, per mezzo di una reale e vincolante "interconnessione" di molteplici banche dati costruite e stratificate nel tempo, sul territorio, a cura di vari attori, e fino ad ora mai interconnesse e colloquianti, ne messe a sistema da una "regia unica".

Intraprendere, convintamente, un percorso massivo e territorializzato (in base alle caratteristiche e peculiarità regionali e di distretto produttivo) agendo su formazione e aggiornamento professionale, come pure intraprendere la fondamentale azione di promozione di percorsi specifici di "formazione endogena" presso le stesse imprese/aziende. In definitiva un profondo processo di formazione dei lavoratori e aggiungo formazione e attualizzazione delle competenze.

Non di minor valore risultano anche essere le opportunità offerte dal cosiddetto "sistema duale" realizzato dai "Fondi bilaterali" (presenti nei contratti e nelle intese tra OO.SS. e datoriali) per dare respiro a settori di impiego, allo stato attrattivi in misura minore.

Esistono diffusamente, in tali contesti "duali", gli Enti bilaterali (che gestiscono appunto i fondi bilaterali) ovvero sia Enti privati, di natura contrattuale, costituiti dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative a livello nazionale. Questi sono divenuti sempre più lo strumento attraverso il quale realizzare, concretamente, gli obiettivi concordati in sede di contrattazione, sia nazionale che territoriale.



Tali Enti svolgono una serie di importanti compiti e funzioni quali: sostenere e far crescere economicamente le imprese e conseguentemente i loro dipendenti, promuovere la formazione professionale e la sicurezza sul lavoro, favorire il confronto tra datori di lavoro e lavoratori, sviluppare progetti e ricerche di impiego nel mondo del lavoro, ecc.

Lo stesso veicolo formativo dei programmi "scuola-lavoro" potrebbe beneficiare, unitamente alla istruzione professionale e tecnica, di maggiori iniziative promozionali rivolte alle collettività di giovani, con comunicazioni moderne, anche grazie ad un uso pubblico, maggiormente consapevole, delle diverse "piattaforme social" presenti e particolarmente utilizzate dai nostri giovani.

Si dovrebbe, altresì, prevedere nella contrattazione collettiva la presenza di più specifici articoli riguardanti l'occupazione, previo ricorso ai percorsi di "apprendistato" professionalizzante.

Una reale "ripresa e resilienza" come attualmente è in voga dire, deve passare anche da quanto sopra detto.

Riprendendo, da ultimo, il tema del rinnovo funzionale dei CpI, uno dei requisiti irrinunciabili si può sostanziare con un programma operativo ed uniforme, di metodologia, per le prese in carico di coloro che sono in cerca di occupazione, con misurabili erogazioni di specifici servizi, progettando in maniera personalizzata percorsi di formazione/stage/impiego, sotto forma di contratti di servizio premiali.

Tali processi, come detto, devono poter essere adeguatamente misurabili e per questo corrispondere a dei livelli essenziali delle prestazioni sufficientemente omogenee per l'intero territorio nazionale.

Elemento altrettanto fondamentale riguarderà il processo di riqualificazione professionale (ma io dico ammodernamento delle conoscenze e degli skill posseduti dai lavoratori) indispensabile soprattutto per coloro, ancora in età lavorativa, che subiscono crisi aziendali spesso irreversibili, e che potrebbero rientrare tra i soggetti che sono coinvolti nei processi di ricollocazione e transizione, verso nuovi segmenti produttivi.

Questi percorsi dovrebbero affiancare gli strumenti esistenti di sostegno (vedasi Reddito di cittadinanza, Naspi, Discoll), come pure di ammortizzatori sociali straordinari come la Cigs o Cassa Covid.

In definitiva anche ricorrendo ad un rafforzamento dei recenti strumenti ideati, di welfare, come il "Fondo nuove competenze", a seguito di specifici accordi collettivi tra OO.SS. e dato-

riali, si è potuto incidere positivamente su “individuali fabbisogni formativi” a livello aziendale e/o di settore.

In tale ambito un ruolo primario deve essere assolto dai già presenti “Fondi interprofessionali”.

Da ultimo, ma non per ultimo, la necessità di pianificare un più stretto scambio tra i CpI pubblici e i relativi servizi per l'impiego e le Agenzie private per il lavoro, facendo in modo che le finalità comuni di collocazione e ricollocazione, nonché intermediazione al lavoro, possano coesistere virtuosamente anche ricorrendo a protocolli di intesa nazionali, vincolanti, ad esempio per la implementazione e condivisione delle Banche dati, come pure garantire programmi comuni di formazione, istruzione, riqualificazione, alle rispettive categorie di utenti.

Per concludere è doveroso altresì affermare che nessuna riforma profonda dei centri per l'impiego pubblici può effettuarsi se non si accompagnerà con un indispensabile rinnovato “patto di collaborazione” con il sistema privato delle Agenzie per il lavoro, al fine di non disperdere quanto di valido realizzato in termini di buone pratiche ed esperienze già collaudate.

Lo stesso mercato del lavoro deve essere, prima che riformato ed ammodernato, adeguatamente “conosciuto”, posto che la modernizzazione delle società, dei sistemi produttivi, dei bisogni sociali, sono immensamente più mutevoli e liquidi rispetto agli ultimi due secoli trascorsi.

Il bisogno primario è quello di garantire, come recentemente affermato, nel consesso Europeo di Oporto, (che con il “Social Summit” ha trattato la materia della tutela dei diritti sociali) dal Capo del Governo Draghi, di condividere una prima forma di coordinamento Europeo dei mercati del lavoro ma anche dei diritti sociali, al fine di trarne beneficio, soprattutto per i più deboli, e come si usa spesso dire, senza che nessuno venga lasciato indietro.

Bisogna attrezzarsi affinché si eviti, per quanto possibile, un eccesso di frammentarietà dei diversi mercati del lavoro europei e quindi a noi più vicini se non concorrenti. Il Presidente Draghi ha giustamente affermato, in tale assise in Portogallo, la possibilità che il programma europeo SURE diventi un viatico, “permanente” per un mercato Comune europeo, rivolto al lavoro in senso ampio e soprattutto vettore per un sussidio comunitario alla disoccupazione, per far fronte ai mutamenti straordinari propri del mercato del lavoro globale, e quindi anche europeo, amplificato inevitabilmente, in questo ultimo anno e mezzo, dagli effetti sfavorevoli della pandemia sull'economia.



In Italia, è un fatto, siamo esposti eccessivamente a divari territoriali e regionali, come pure evidenti disparità e disuguaglianze generazionali e di genere.

Il nostro mercato del lavoro, ma aggiungo anche quello europeo, nell'attuale fase, anche a seguito di questa tremenda pandemia, sta appalesando delle sostanziali ingiustizie in tema di sfruttamento del lavoro, sicurezza sul lavoro, infortuni e perdite di vite umane.

Le donne ed i giovani poi, come detto, risultano quelli maggiormente danneggiati ed esposti a fenomeni di espulsione dalla forza attiva, stanno pagando, in maggior misura, la contrazione lavorativa e quindi vengono proiettati su percorsi di disoccupazione involontaria.

Di contro, maggiormente tutelati e garantiti, sembrano essere coloro che tra le forze attive si annoverano quali appartenenti al genere maschile e in età più avanzata (o non più giovani). Abbiamo quindi estremamente bisogno di un mercato del lavoro effettivamente più inclusivo, in particolare per giovani e donne, sostenendolo anche dal punto di vista finanziario, per proteggere maggiormente gli ambiti variamente interessati dal buco nero che rappresenta la disoccupazione.

Il tutto ritengo debba essere associato ad una presenza vigile, ma anche frutto di un'azione diretta necessariamente da una entità pubblica che sia responsabile di linee uniformi e unificanti, rispetto alle proprie azioni politiche, sociali, economiche, come in ogni Paese democratico che si rispetti. ■

[*] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, titolare della cattedra di “Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro” nonché della cattedra di “Diritto del Lavoro”. Dirigente dell'INL, Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Terni-Rieti. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione cui appartiene

Riforma digitale della p.a. e competenze del personale

Due passaggi essenziali per il rilancio del Paese secondo il PNRR

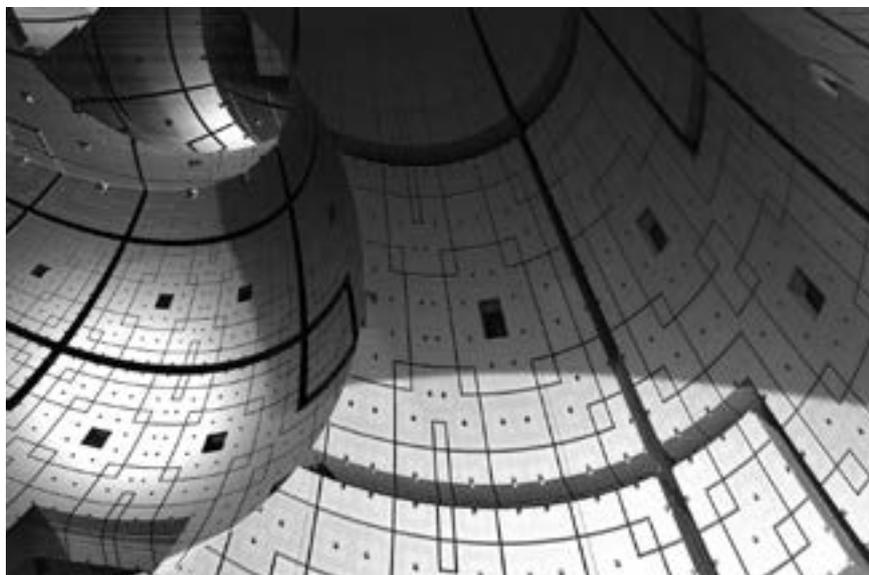
Prima parte

di Marco Biagiotti [*]



La riforma della pubblica amministrazione è uno dei capisaldi del ponderoso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza varato dal Governo il 26 aprile scorso. Come è noto, il Piano dovrà attuare nel nostro Paese il programma *Next Generation EU* (NGEU), varato dall'Unione Europea per "integrare il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 alla luce delle conseguenze economiche e sociali della pandemia da Covid-19". La crescita di efficienza della pubblica amministrazione è considerata un fattore strategico per l'attuazione degli ambiziosi (e costosi) programmi di crescita e sviluppo delineati nel Piano. Non casualmente, infatti, il capitolo di apertura (Missione 1), largamente dedicato alla transizione digitale, contiene un'ampia sezione (Componente 1) dedicata a "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA". Lo stanziamento totale per tutti gli interventi previsti nella Missione 1 è di 40,73 miliardi di euro, dei quali la Componente 1 assorbe 9,75 miliardi di euro. All'interno di questo pacchetto, la fetta più grossa è riservata all'intervento denominato "Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione", a cui andranno ben 6 miliardi e 140 milioni. A seguire, 1 miliardo e 270 milioni sono destinati all'intervento che prende il nome di "Innovazione PA"^[1]. In pratica, quasi tutti gli stanziamenti previsti per la riforma della p.a. in funzione degli obiettivi delineati dal PNRR serviranno a finanziare la trasformazione digitale della macchina amministrativa e, in misura minore, il reclutamento e la valorizzazione delle risorse umane. Nelle brevi note che seguono proveremo ad illustrare i principali contenuti di queste operazioni, assai reclamizzate mediaticamente, ma forse ancora poco esplorate nei dettagli, seguendo l'ordine degli argomenti come vengono elencati nel Piano.

Se c'è una cosa chiara sin dalle prime battute di questa sezione del Piano è che il rilancio del "sistema Paese" passa attraverso la modernizzazione della p.a., che dovrà accompagnarsi al rafforzamento delle competenze del personale e a una drastica semplificazione burocratica. Per chi segue le vicende delle varie riforme della p.a. susseguitesesi negli ultimi 15-20 anni, gli obiettivi di cui sopra non brillano forse per originalità, ma conservano intatta l'aura di attualità mediatica che da sempre li avvolge, visto che nessuna riforma è mai riuscita a realizzarli. La novità, stavolta, è rappresentata dalla comparsa sulla scena di un elemento che nelle precedenti riforme non era presente (o almeno, non in questa misura): la digitalizzazione. Per cominciare, 900 milioni di euro finanzieranno l'Investimento 1.1 denominato "Infrastrutture digitali" in ossequio al presupposto che la trasformazione digitale della p.a. debba muoversi lungo la direttrice della razionalizzazione delle



banche dati oggi esistenti in tutta la p.a. nazionale e locale, ma delle quali, per inciso, non si conosce esattamente la reale numerosità e consistenza. Un miliardo di euro servirà a finanziare l'Investimento 1.2 denominato "Abilitazione e facilitazione, migrazione al cloud"; 650 milioni andranno all'Investimento 1.3 "Dati e interoperabilità"; 2 miliardi all'Investimento 1.4 "Servizi digitali e cittadinanza digitale"; 620 milioni all'Investimento 1.5 "Cybersecuri-

ty”; 610 milioni all’Investimento 1.6 “Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali”; 200 milioni all’Investimento 1.7 “Competenze digitali di base”.

A factor comune di tutte le voci c’è il miglioramento dei servizi digitali della p.a. nei confronti di cittadini e imprese, scrutando in lontananza il miraggio del *Digital Compass 2030*^[2] che dovrebbe rendere disponibili on-line a livello eu-



ropeo tutti i più importanti servizi pubblici e di cittadinanza. Peraltro, con apprezzabile senso del realismo, il PNRR indica tre priorità su cui concentrare gli sforzi attraverso lo sviluppo e la migliore accessibilità delle specifiche piattaforme: identità digitale, pagamenti digitali e notifiche digitali. Al riguardo, non possiamo fare a meno di osservare che si tratta di servizi senza dubbio utilissimi, ma pur sempre caratterizzati dall’esercizio di funzioni di controllo individuale, riscossione di imposte e scambio di atti legali che, il più delle volte, vedono le amministrazioni nel ruolo di soggetto obbligante e il cittadino in quello di destinatario degli obblighi. Forse il miglioramento della qualità dei rapporti fra cittadini/imprese e p.a. risulterebbe più diffusamente percepibile se il processo di digitalizzazione e il conseguente efficientamento dei servizi riguardassero anche ambiti quali il welfare, i diritti sociali, la tutela della salute e della sicurezza, l’accesso alle cure, l’istruzione, l’orientamento agli studi e al lavoro.

In ogni caso, se il problema è quello di mettere in cloud gli “oltre 11mila data center / centri di elaborazione dati distribuiti utilizzati dagli enti pubblici italiani”, la soluzione non sembra a portata di mano, come dimostra la necessità – ben evidenziata nel Piano – di mettere in campo “interventi abilitanti” in materia di si-

curezza informatica. E poiché già allo stato attuale le banche dati della p.a. sono piene di dati sensibili che riguardano praticamente ogni singolo aspetto della vita dei cittadini, non è rassicurante apprendere che il 95% di esse presenta “carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza”. Allo stesso modo, corre l’obbligo di interrogarsi sullo stato di avanzamento della transizione in cloud dei numerosi (e dispersi) data center delle nostre pubbliche amministrazioni, per i quali da anni si prefigura la tras migrazione su nuove e più performanti infrastrutture informatiche nazionali. Né sembra ancora molto vicina la possibilità di far dialogare le banche dati della p.a. cambiandone “l’architettura e le modalità di interconnessione” secondo la logica del principio “once only”, in base al quale le informazioni sui cittadini sono a disposizione delle amministrazioni una volta per tutte. Qui ballano i 650 milioni di euro dell’Investimento

1.3 (Dati e interoperabilità), il cui punto di arrivo dovrebbe essere rappresentato dalla creazione della “Piattaforma Nazionale Dati – obiettivo peraltro già previsto nell’ambito della “Strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali” di cui agli artt. 33-35 del decreto Semplificazioni^[3] – che offrirà alle amministrazioni un catalogo centrale di connettori automatici (le cosiddette API – Application Programming Interface) consultabili e accessibili tramite un servizio dedicato (...)”. Districandosi tra tecnicismi e *inglesorum* di prammatica, sembra di comprendere che tutti i dataset di informazioni sensibili riguardanti i cittadini di cui le pubbliche amministrazioni, ciascuna per proprio conto, sono in possesso, andrebbero riversati in un unico mega-contenitore nazionale in cloud, sulla cui collocazione e gestione non viene tuttavia fornita alcuna notizia, tranne la rassicurazione che la consultabilità e l’accessibilità dei dati avverrebbe tramite un “servizio dedicato, in un contesto integralmente conforme alle leggi europee sulla privacy”. Visto che si parla dei dati personali di ciascuno di noi, non avremmo trovato sgradevole se gli estensori del Piano avessero avvertito il bisogno di fornire qualche delucidazione in più sulle caratteristiche del soggetto (pubblico o privato?) eventualmente destinatario di affidamento del suddetto “servizio dedi-

cato” nonché sulle modalità di affidamento e di controllo. Nello stesso tempo, siamo certi che gli architetti della nuova infrastruttura digitale nazionale sapranno tenere nel debito conto il fatto che solo una minima parte dei dati personali dei cittadini (e, ancor più, quelli delle imprese e di tutti i soggetti che agiscono con finalità pubbliche) sono stabili nel tempo, come può esserlo, ad esempio, la data di nascita, il colore degli occhi o il livello retributivo della prima occupazione. Tranne poche cose, tutto cambia continuamente nella vita delle persone. Il che forse suggerirebbe l’opportunità di scongiurare sul nascere ogni possibile effetto distorsivo, prevedendo opportune modalità attraverso le quali i proprietari dei dati possano contribuire attivamente al processo di formazione, aggiornamento e verifica di ciò che viene riportato sulla Piattaforma Nazionale. Ma si tratta forse di considerazioni al momento ancora premature. Avremo modo di ritornare su questo aspetto in un’altra occasione, magari quando la Piattaforma stessa inizierà ad entrare concretamente nella fase operativa.

Per la digitalizzazione delle “grandi amministrazioni centrali” (Investimento 1.6) è previsto un finanziamento di 610 milioni di euro, a motivo del “ruolo fondamentale” che esse giocano nell’offerta di servizi pubblici, anche se “spesso i processi sottostanti a questi servizi sono ancora inefficienti e non digitali”. Considerando le cose da un altro punto di vista, abbiamo il sospetto che il progressivo calo di efficienza dei servizi delle amministrazioni centrali verificatosi nel corso degli ultimi 10-15 anni non sia dipeso principalmente dalla scarsa digitalizzazione: sospetto corroborato dalla lettura (o ri-lettura) di tanti provvedimenti antichi e recenti sulla riduzione della spesa pubblica a carico delle amministrazioni centrali dello Stato, cioè proprio quelle di cui oggi viene riconosciuto il “ruolo fondamentale” (cit. PNRR) nell’offerta di servizi pubblici ai cittadini^[4]. In ogni caso, gli interventi enunciati nel Piano riguarderanno Giustizia (“digitalizzazione del cartaceo residuo per completare il fascicolo telematico, progettualità di data lake per migliorare i processi operativi di Giustizia Ordinaria e Consiglio di Stato”), Lavoro (“digitalizzazione di sistemi e applicazioni di INPS e INAIL”), Difesa (“revisione dei processi interni

e degli applicativi del Ministero”), Interni (“digitalizzazione di selezionati servizi offerti ai cittadini”) e Guardia di Finanza. Tutti obiettivi importanti, sia ben chiaro, seppure l’ambizione della cornice di riferimento e l’entità della cifra stanziata avrebbe lasciato sperare in una loro definizione più particolareggiata. Peraltro, al di fuori del perimetro Ministeri si prevede una specifica “riforma” in chiave di digitalizzazione anche a favore delle amministrazioni locali, con 160 milioni di euro destinati a creare una “struttura di supporto” composta da un “team centrale” (però non è chiaro dove verrà istituzionalmente collocata questa centralità) affiancato da una “unità di realizzazione” che si interfacceranno con i fornitori locali della p.a. nei territori. Ma non finisce qui, perché nell’ambito della stessa “riforma” si prevede la creazione di una “nuova società” dedicata a “Software deve-



lopments & operations” focalizzata sul supporto alle amministrazioni centrali.

Quindi, se comprendiamo bene, nell’ambito degli interventi previsti dal PNRR per la digitalizzazione della p.a. nascerebbero due nuove società di servizi per il supporto alla trasformazione digitale della p.a. necessario al miglioramento delle applicazioni che supportano i processi delle p.a. stesse in fase di tras migrazione al cloud. Sarà interessante capire in che modo queste nuove strutture, figlie (diciamo così) del progetto di modernizzazione previsto in funzione Recovery Fund, si relazioneranno in senso progettuale e operativo con il Dipartimento per la trasformazione digitale^[5], organismo tecnico di supporto del neonato Ministero dell’innovazione tecnologica e della transizione digitale (MITD) e, ultimo ma non meno rilevante, con l’attività della nuova grande struttura collegiale naziona-

le prevista dall'art. 8 del recente decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22 ("Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri", convertito con modificazioni dalla L. 22 aprile 2021, n. 55), vale a dire il Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD)^[6] istituito presso la Presidenza del Consiglio. Il quale tra i suoi compiti annovera: "a) esame delle linee strategiche, delle attività e dei progetti di innovazione tecnologica e transizione digitale di ciascuna amministrazione, anche per valorizzarli e metterli in connessione tra loro in modo da realizzare efficaci azioni sinergiche; b) esame delle modalità esecutive più idonee a realizzare i progetti da avviare o già avviati; c) monitoraggio delle azioni e dei progetti in corso volto a verificare lo stato dell'attuazione delle attività, individuare eventuali disfunzioni o criticità e, infine, elaborare possibili soluzioni e iniziative". E pen-



sare che, in questi ultimi anni, non si sono lesinate risorse per la digitalizzazione e l'informatizzazione della p.a. italiana. Un'idea ce la possiamo fare aprendo il sito web dell'AGID (Agenzia per l'Italia Digitale) e consultando on-line il report "La spesa ICT nella PA italiana 2020" (documento che accompagna il "Piano triennale per l'informatica 2020-2022"). Qui si può vedere che la spesa in innovazione tecnologica nella p.a. è stata pari a 5,539 miliardi di euro medi annui nel periodo 2013-2015, 5,589 miliardi medi annui nel periodo 2016-2018, 5,959 miliardi di euro nel 2019, raggiungendo i 6,216 miliardi di euro nel 2020, l'anno dello smart-working di massa a causa dell'emergenza pandemica. Negli ultimi otto anni, dunque, la spesa pubblica italiana in ICT è stata pari a 45 miliardi e 550 milioni di euro. Una cifra ragguardevole, finanziata dalla collettività, che avrebbe fatto sperare di trovare

la p.a. in condizioni digitali e organizzative migliori alla vigilia delle grandi sfide che l'attendono in vista dei compiti legati all'attuazione del Next Generation EU. ■

Note

^[1] I rimanenti 2 miliardi e 340 milioni della Componente 1 sono destinati all'intervento "Innovazione organizzativa del sistema giudiziario" del quale, tuttavia, per ragioni di spazio non ci occuperemo nel presente contributo.

^[2] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it In estrema sintesi, il Digital Compass, presentato dalla Commissione Europea il 9 marzo 2021, prevede quattro obiettivi da conseguire entro il

2030: 1) almeno l'80% di tutti gli adulti dovrebbe possedere competenze digitali di base e dovrebbero esserci 20 milioni di specialisti ICT impiegati nell'UE, con una maggiore presenza di donne nelle professioni ICT; 2) tutte le famiglie dell'UE dovrebbero disporre di connettività in dimensioni di gigabit e tutte le aree popolate dovrebbero essere coperte dal 5G; la produzione di semiconduttori all'avanguardia e sostenibili in Europa dovrebbe essere il 20% della produzione mondiale; 3) tre aziende su quattro dovrebbero utilizzare servizi di

cloud computing, big data e intelligenza artificiale; più del 90% delle PMI dovrebbe raggiungere almeno il livello base di intensità digitale; 4) tutti i principali servizi pubblici dovrebbero essere disponibili online; tutti i cittadini dovranno avere accesso alla propria cartella clinica elettronica; e l'80% dei cittadini dovrebbe utilizzare una soluzione di identità digitale.

^[3] Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120): "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale". Come ricorda il Dossier di documentazione dell'Atto Senato 2172 (conversione del decreto-legge n. 22/2021: "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri"), l'art. 35 del decreto Semplificazioni ha previsto "l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una infrastruttura digitale centralizzata (cloud nazionale) ad alta affidabilità

dove sono destinati a migrare i CED delle amministrazioni centrali e locali privi dei requisiti di sicurezza fissati con regolamento dall'AGID. In alternativa, le p.a. possono migrare i servizi digitali verso soluzioni cloud che rispettino i requisiti fissati dall'AGID".

[4] Senza andare troppo indietro nel tempo, il comma 849 della Legge di bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178) ha previsto risparmi di spesa nei Ministeri dal 2023 pari a 350 milioni di euro all'anno. In parte, si tratta di tagli già previsti dalle leggi di bilancio degli anni precedenti, ma gli importi sono stati rideterminati in aumento. Da notare che i "risparmi" delle amministrazioni centrali dovranno derivare da "processi di razionalizzazione organizzativa" degli enti interessati. Alcuni esempi dei nuovi tagli che scatteranno dal 2023 in base alla Tabella L allegata alla Legge di bilancio: Ministero del lavoro = 1 milione di euro in meno; Ministero della giustizia



= 7 milioni e 200mila euro in meno; Ministero degli affari esteri = 7 milioni e 100mila euro in meno; Ministero dell'istruzione = 6 milioni e 800mila euro in meno; Ministero dell'interno = 40 milioni di euro in meno; Ministero delle infrastrutture = 3 milioni di euro in meno; Ministero dell'università e della ricerca = 10 milioni di euro in meno; Ministero della salute = 10 milioni di euro in meno. Ma i tagli non riguardano solo le amministrazioni centrali: un'analogia sforbiciata da 350 milioni di euro toccherà infatti anche a regioni, comuni e province autonome (commi 850-853). Come sempre in questi casi, il legislatore assicura che non vi saranno ripercussioni sui livelli dei servizi offerti dalle amministrazioni interessate, in quanto i tagli delle risorse (burocraticamente definito "maggior concorso alla finanza pubblica") saranno compensati da un "efficientamento della spesa

derivante dalla riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro".

[5] Fra le competenze del Dipartimento in ordine alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione, secondo quanto pubblicato sul sito web dello stesso, rientrano "le funzioni di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione nonché le funzioni di valutazione delle proposte formulate al riguardo dalle amministrazioni e di controllo sull'attuazione e sull'impiego delle relative risorse con riferimento all'uso delle tecnologie digitali, al fine di assicurare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e la produttività delle amministrazioni, la trasparenza dell'azione amministrativa, la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese anche avvalendosi degli strumenti e delle risorse finanziarie definiti allo scopo".

[6] Con riguardo alla composizione, il comma 3 dell'art.

8 richiamato stabilisce quanto segue: "Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ove nominato, ed è composto dai Ministri per la pubblica amministrazione, ove nominato, dell'economia e delle finanze, della giustizia, dello sviluppo economico e della salute. Ad esso partecipano altresì gli altri Ministri o loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno". A

sua volta, il successivo comma 4 precisa: "Alle riunioni del CITD, quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome, partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI)".

[*] Marco Biagiotti, già dipendente del Ministero del Lavoro, lavora presso il CNEL. In passato ha collaborato alla realizzazione, per la UIL Pubblica Amministrazione, della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego". Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro".

Networking, una forma di change management

di Omar Mandosi [*]



Una definizione generale di networking

Il biologo Ernst Mayr sottolineava, già ad inizio '900, quanto gli organismi risultino imparentati tra di loro: ogni organismo vivente ad oggi conosciuto deriva da una rete. In analogia, il networking, è stato definito come *“il **processo di incontrare e comunicare con tante persone al fine di ottenere informazioni utili**”*.

Tale nozione è applicabile al mondo del lavoro, ed è declinabile in almeno tre distinti ambiti:

- Networking tra Imprese
- Networking tra professionisti
- Networking interno all'azienda (tra dipendenti di una stessa azienda)

Il networking, pur nascendo con specifico riferimento alla realtà dei social network esprime la sua maggiore efficacia nel mondo del lavoro quando si estende alle **interazioni reali tra persone**, sfociando nella reciproca conoscenza e frequentazione nella vita, superando la dimensione meramente virtuale.

Da più parti si è detto che *“Networking significa impostare e gestire le relazioni e i rapporti di scambio con altri soggetti in modo organizzato e consapevole, non solo a livello di comunicazione via internet, ma con più ampio riferimento al complesso delle ordinarie relazioni sociali che riusciamo ad avere”*.

È importante rilevare, dunque, che siamo in presenza di un'attività svolta in modo sistematico, con scienza e cognizione di causa, non frutto di occasionalità, che incrementa le potenzialità di resa di un'attività di impresa.

Non meno importante è la dimensione etica del fenomeno: il networking infatti si fonda comunque su un'attività di **costruzione sociale**, rispetto alla quale non si può teorizzare alcuna forma di ritorno aziendale diretto, ma solo una “contabilità

sociale”, verificabile soprattutto nel lungo periodo, che sarà tanto più soddisfacente quanto più si è saputo creare una rete di relazioni ampia e fondata sulla **fiducia che si è conquistata** anche e soprattutto dal punto di vista umano e personale (prima ancora che dal punto di vista lavorativo).

Il networking tra imprese

La collaborazione tra aziende può assumere ambiti di riferimento diversi, come ad esempio il distretto o il sistema, e forme pure variegate: si pensi alla joint-venture, ai consorzi, ai franchising o alle Associazioni Temporanee di Imprese.

In questi casi si pongono in essere condivisioni di conoscenze e competenze per perseguire progetti di lavoro utili all'implementazione della filiera in cui si lavora.

Attraverso il network si riducono i tempi di lavoro, si amplia l'ambito di conoscenze, si allarga la rete di comunicazione sia in relazione ai fornitori che in relazione ai clienti finali.

Il networking tra professionisti

È questo il caso in cui la socializzazione reale produce maggiore efficacia, dal momento che fiducia e rispetto reciproco si consolidano meglio se la frequentazione diventa personale e, addirittura, esula dal mero ambito lavorativo, estendendosi a condivisione di momenti ed interessi legati al tempo libero.

Il networking tra professionisti è rappresentabile attraverso l'immagine di una rete che vede il protagonista al centro di una serie di relazioni



con molteplici centri di condivisione, nelle quali i rapporti si consolidano creando potenziali opportunità a prescindere dalle situazioni contingenti.

Il rafforzamento della capacità professionale che ne deriva può condurci a superare l'orizzonte che limita la nostra esperienza e, sull'onda delle esperienze altrui, portarci a cogliere opportunità lavorative altrimenti precluse; dal punto di vista psicologico, inoltre, è stato rilevato come il networking abbia il non irrilevante potere di farci superare la dimensione individuale e darci l'idea di poter beneficiare del supporto sociali delle persone con cui ci relazioniamo.

Il networking tra dipendenti aziendali

Un'interessante evoluzione del networking si è avuta quando si è ipotizzato di tradurne i principi e le modalità applicative anche all'interno dell'azienda, un fenomeno che si è sviluppato in maniera naturale attraverso la crescente propensione dei manager a coltivare il networking per sviluppare la propria crescita professionale o trovare nuove collocazioni lavorative.

L'estensione dei principi e delle modalità del networking all'interno dell'azienda consente di applicare questo schema di relazione non solo tra le figure apicali dell'organizzazione (i dirigenti), ma anche ai quadri e agli impiegati, diventando modalità diffusa di gestione delle risorse umane ispirata alla necessità di favorire la comunicazione interna di dati ed esperienze, soprattutto tra persone e settori che, diversamente, agirebbero in modo separato.

I vantaggi di un networking interno all'azienda sono facilmente comprensibili in quanto producono una vera e propria "mutazione genetica" delle professionalità coinvolte, dal momento che ciascun manager/quadro/dipendente coinvolto do-

vrà sviluppare, accanto alla propria competenza specifica che viene applicata in modo "verticale" sulla struttura organizzativa, anche una conoscenza "orizzontale" relativa ad altri settori/fasi dell'attività aziendale.

Si assiste ad un'autentica transizione: da un approccio legato all'iperspecializzazione, le Aziende vanno verso una valorizzazione di quelle risorse che sappiano invece coniugare la propria competenza specialistica verticale con la capacità di avere una visione a 360° dell'intero orizzonte delle attività aziendali.

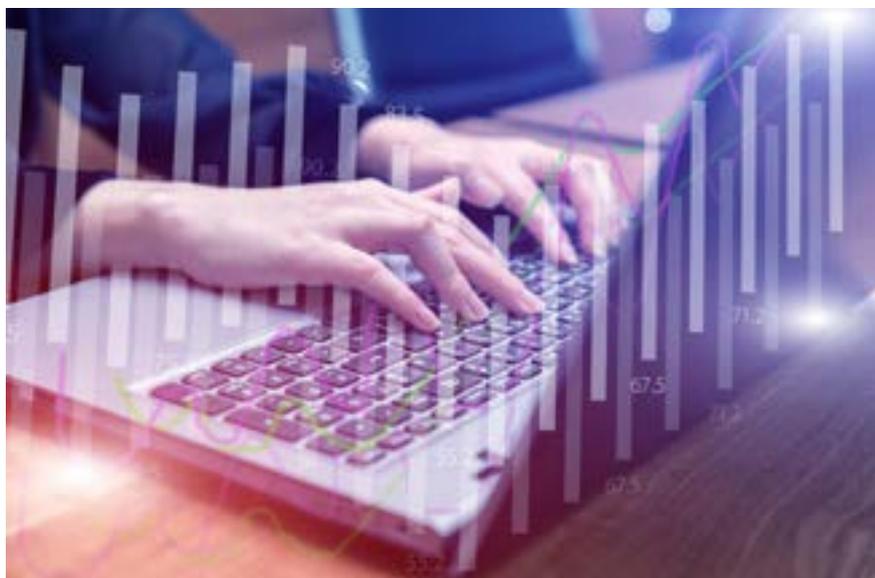
È apprezzata e richiesta, in questi contesti organizzativi innovativi, la capacità del professionista/lavoratore di saper dialogare con le altre funzioni professionali/aziendali; il profilo professionale, in tal senso si sviluppa anche in senso orizzontale (si parla di profili più "soft").

Il networking aziendale diventa in questo modo anche una modalità attraverso cui operare il "change management" interno all'azienda e classificarlo come una tecnica di gestione aziendale.

Ci racconta Joelle Gallesi – Managing Director di Hunters Group, società di ricerca e selezione di personale qualificato: "Le sfide degli ultimi anni, tra industria 4.0, digital transformation e soprattutto pandemia da Covid-19 hanno portato tutte le aziende a riflettere seriamente sull'organizzazione lavorativa e sulla necessità di introdurre azioni di change management. Parliamo quasi quotidianamente, di smart working ma quasi nessuno si è posto un problema ben più ampio: la costruzione di quello che potremmo definire smart management.

Vivere l'innovazione organizzativa oggi significa comprendere davvero come non esista nulla di più statico e fermo del ruolo aziendale che, soprattutto a livello manageriale, necessita di un ripensamento e dello sviluppo di relazioni. Innovazione

oggi è anche un po' un ritorno alle origini, alla modalità di creare network positivi, che permettano di mettere a fattor comune idee e proposte, al fine di risolvere rapidamente problemi complessi e mai vissuti fino ad ora dalla organizzazione. I manager oggi vivono in un contesto nuovo, come i piloti accodati dietro ad una "safety car": siamo tutti allo stesso livello, non più distanziati dal brand aziendale. Questa presa di coscienza a mio avviso offre un potenziale enorme a chi vive nel settore HR e può introdurre nuovi modelli organizzativi".



Lo sviluppo di un proficuo networking aziendale diventa una chiave di innovazione, che presenta l'indubbio vantaggio di sviluppare le potenzialità del capitale umano e ottimizzare l'intera organizzazione senza riforme imposte e/o calate top down, bensì attraverso un graduale processo di evoluzione interna che nasce dal basso, a seguito di una convinta adesione di tutte le risorse coinvolte.

La prospettiva di assumere il networking come leva del change management promuove lo sviluppo e il rafforzamento dell'intera organizzazione, dando vita a una "comunità professionale" in cui "l'altro" è avvertito come qualcosa di diverso e di più "importante" di un semplice collega di lavoro; su questa architrave si costruisce lo sviluppo delle conoscenze intellettuali, delle nuove tecnologie, la condivisione dei saperi e delle esperienze, il tutto finalizzato ad una profonda valorizzazione del capitale umano.

In sintesi: si assiste al passaggio da un mercato in cui era richiesto al lavoratore di terminare la propria attività dove iniziava l'ambito di competenza del proprio vicino di scrivania (come in una catena di montaggio), ad una logica diversa dove per raggiungere obiettivi altamente performanti, è richiesto che l'iperspecializzazione venga associata ad una visione sistemica all'interno di una rete di relazioni. Il dialogo con le funzioni "altre" dalla propria diventa imprescindibile, in quanto, come in una cellula, lo scambio è funzionale alla crescita dell'organismo.

Corollario di questo fenomeno è la richiesta di profili sempre più rotondi negli aspetti "soft"; i manutentori – i così detti "cacciavite d'oro" – non possono più presentarsi dal cliente in tuta e con le mani sporche perché dopo l'intervento probabilmente dovranno confrontarsi con il responsabile dell'ufficio tecnico del committente per relazionare l'accaduto; il CFO di un'azienda non dedicherà il 100% del suo tempo a budget, forecast e bilanci, ma dovrà prevedere tra le proprie attività la coltivazione del network professionale sedendo a tavole rotonde per fungere da volto e voce della propria realtà. Al tempo stesso dovrà saper fornire alle prime linee della propria impresa una interpretazione del dato finanziario senza parlare in "tecnichese", ma ponendosi come vero e proprio business partner.

Ciò significa acquisire la capacità di sviluppare una visio-

ne d'insieme, superando frammentazioni e parcellizzazioni, promuovendo una conoscenza capace di identificare i problemi globali ai quali applicare le conoscenze (iper)specialistiche, parziali e locali. La soft skill fondamentale consiste quindi nella capacità di cogliere e valorizzare le relazioni e le interdipendenze, le influenze sia tra le varie parti sia tra queste e il tutto, dove l'iperspecializzazione professionale è al servizio della visione d'insieme e non il contrario.

Networking e smart management ben si conciliano con la "rivoluzione digitale" che stiamo vivendo nella nostra epoca, e che ha ricevuto nuovi stimoli anche a causa della recente pandemia.

Rispetto a tali fattori, che hanno imposto una profonda revisione del modo di concepire le organizzazioni aziendali, emergono alcune linee di intervento che il manager/professionista/dipendente può perseguire nell'ottica di un change management che coniughi networking, smart management e cultura digitale:

- Promuovere l'utilizzo dei "social Network", con l'intento di aumentare la visibilità dei singoli;
- Costruire e alimentare la propria rete LinkedIn: inviti, commenti, condivisione di post di interesse specifico;
- Organizzare/partecipare/invitare/segnalare incontri/riunioni in presenza, su tematiche professionali di potenziale interesse della sua "rete";
- Organizzare/partecipare/inviare/segnalare incontri/riunioni "sincroni" a distanza (esempi attuali: 8.30 Caffè su Teams, incontro di 30 minuti a invito). ■

[*] Economista e Responsabile del Personale di ANAS International Enterprise



Prevenzione nei luoghi di lavoro: violenza e molestie quali rischi psico-sociali emergenti

di Sara Vizin [*]



Proprio in occasione dell'8 marzo 2021, il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) interno all'INAIL ha pubblicato l'opuscolo «Ri-conoscere per prevenire i fenomeni di molestia e violenza sul luogo di lavoro [<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-ri-conoscere-per-prevenire-fenomeni-molestia.pdf>]

La guida riporta inizialmente alcune definizioni delle parole chiave (molestia e violenza sul lavoro, discriminazione diretta e indiretta) per creare un linguaggio comune che aiuti a individuare correttamente tali fenomeni, seguite dalla presentazione della pertinente normativa in ambito europeo e nazionale.

Si affrontano, quindi, gli aspetti pratici del riconoscere e prevenire le situazioni a rischio, di come comportarsi, a chi rivolgersi se si subiscono o si è testimoni e di cosa può fare il datore di lavoro per contrastarle e prevenirle.

Si parla spesso dello stress psico-fisico individualmente percepito da chi lavora in un luogo permeato da molestie e violenze, anche quando non le subisce direttamente, ma raramente si forniscono suggerimenti utili a tutti i soggetti coinvolti (lavoratrici/lavoratori e datori di lavoro) orientati a instaurare un clima lavorativo di collaborazione e sostegno reciproco.

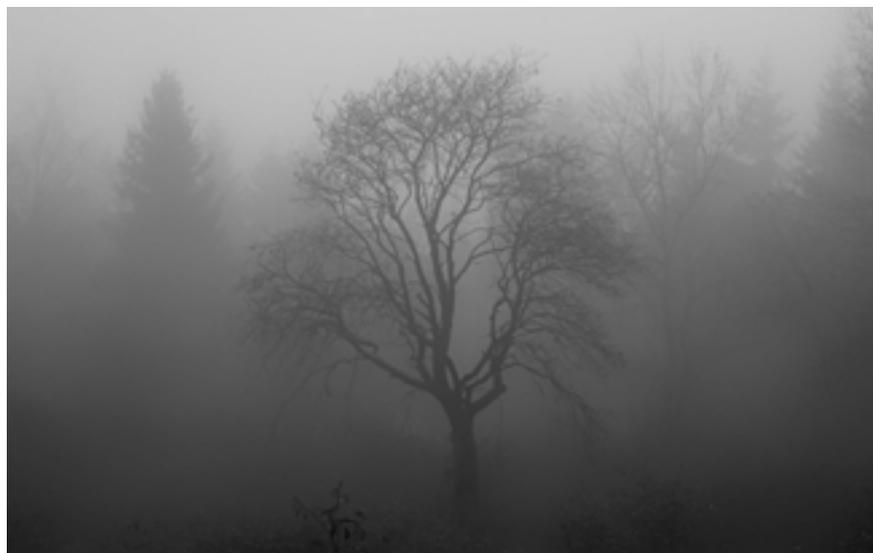
Particolarmente interessanti risultano alcune tra le azioni già normativamente in capo al

datore di lavoro ma che acquistano un significato rilevante alla luce del manifestarsi di tali ostili eventi. I comportamenti violenti attuati nei luoghi di lavoro rappresentano un fattore di rischio per la salute e sicurezza di tutte le lavoratrici e i lavoratori interessati pertanto devono essere fronteggiati in modo capillare e inseriti nel sistema di prevenzione dei rischi. In via prioritaria, quindi, l'aggiornamento della valutazione dei rischi psico-sociali prevista dal D.lgs. 81/2008 deve essere effettuato in concomitanza dell'emergere di questi nuovi rischi collegati allo stress lavoro-correlato. Inoltre, con l'implementazione di attività di formazione mirata su alcuni temi di fondamentale importanza e riconosciuta efficacia (come ad esempio comunicazione, dignità, legalità e rispetto), si contribuirà alla creazione di una positiva cultura del lavoro.

Infine, la guida cita il codice aziendale quale strumento di prevenzione per incentivare le buone pratiche negli ambienti di lavoro: un atto

normativo interno di tutela contro le discriminazioni, le molestie e il mobbing da implementare con l'eventuale contributo del/la Consigliere/a di fiducia, entrambi auspicati a livello europeo.

Elemento di novità contenuto nell'opuscolo è il preciso riferimento alla recente Legge 15 gennaio 2021, n. 4 [<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2021;4>] Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190





sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108^a sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione con cui l'Italia ha ratificato tale Convenzione e degno di nota è l'approfondimento proposto dal CUG in merito all'efficacia dei contenuti del documento internazionale in rapporto alle criticità emerse con i cambiamenti organizzativi verificatisi nel corso del 2020, imposti dall'emergenza sanitaria da Covid-19.

In estrema sintesi, la Convenzione estende la tutela contro violenza e molestie a tutti i soggetti del mondo del lavoro, tutti settori economici e le circostanze proponendo interventi basati sulla prospettiva di genere e identificando le misure di prevenzione e contrasto da adottare, nonché i soggetti responsabili per la loro attuazione.

Fin dalle premesse viene fermamente proposta la visione della violenza e delle molestie che si verificano in contesti lavorativi quale violazione dei diritti umani e minaccia alle pari opportunità e, pertanto, vengono condannate quali inaccettabili e incompatibili con il lavoro dignitoso, oltre che in grado di causare danni fisici, psicologici, sessuali ed economici.

Secondo una prospettiva di genere, infatti, l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) ritiene che intervenire sulle loro cause e sui fattori di rischio – comprese le forme di discriminazione, gli stereotipi di genere e gli squilibri nei rapporti di potere a esso dovuti – risulta fondamentale per porre fine ai comportamenti vessatori che colpiscono in particolare le donne, impedendo loro di accedere al mondo del lavoro e di intraprendere percorsi di sviluppo di carriera.



Nello specifico, la Convenzione si applica a 360° gradi comprendendo tutti i lavoratori e i soggetti del mondo del lavoro – pubblico e privato, dell'economia formale e informale, in aree urbane o rurali – indipendentemente dallo status contrattuale (apprendisti, persone in formazione e tirocinanti, lavoratori licenziati, persone alla ricerca di un impiego e candidati al lavoro, volontari), in ambienti sia propriamente di svolgimento dell'effettiva mansione (sede di lavoro, luoghi di relax e mense, servizi igienico-sanitari e spogliatoi) sia propedeutici ad esso (spostamenti da/per il lavoro, alloggi forniti dal datore, viaggi di lavoro o formazione, eventi o attività sociali).

Gli ambiti oggettivi di applicazione della Convenzione riguardano aspetti di prioritaria importanza per il raggiungimento delle pari opportunità e si declinano nei seguenti principi fondamentali:

- a) il divieto di violenza e molestie ai sensi di legge
- b) la garanzia che le politiche contemplino misure per l'eliminazione della violenza e delle molestie
- c) l'adozione di una strategia globale che preveda l'attuazione di misure di prevenzione e contrasto
- d) l'istituzione o il rafforzamento dei meccanismi per l'applicazione e il monitoraggio
- e) la garanzia per le vittime di poter accedere a meccanismi di ricorso, di risarcimento e di sostegno
- f) l'istituzione di misure sanzionatorie
- g) lo sviluppo di strumenti, misure di orientamento, attività educative e formative e la promozione di iniziative di sensibilizzazione
- h) la garanzia di meccanismi di ispezione e di indagine efficaci per i casi di violenza e di molestie.

Si precisa, infine, che ciascun Paese condivide tali disposizioni con la ratifica della stessa e che esse – a partire dall'adozione di un approccio inclusivo e integrato – verranno applicate attraverso leggi e regolamenti nazionali, contratti collettivi o altre misure conformi alle procedure nazionali, anche ampliando o adattando le misure esistenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Nel panorama internazionale del contrasto a violenza e molestie nel mondo del lavoro, il 2019 ha rappresentato una tappa fondamentale grazie all'arricchimento del codice del lavoro attraverso l'adozione della Convenzione n. 190 e della complementare Raccomandazione n. 206. Di particolare importanza risultano le tematiche fondamentali su cui tali documenti si fondano, che rappresentano le effettive richieste agli Stati aderenti all'ILO che li faranno propri:

1. Protezione e prevenzione: rispetto, promozione e realizzazione di principi e diritti fondamentali sul lavoro e adozione di leggi e regolamenti che prevedano azioni e misure di prevenzione adeguate la cui definizione, attuazione e monitoraggio coinvolgano sinergicamente datori di lavoro, lavoratrici/lavoratori e loro rappresentanti.
2. Corretta applicazione legislativa e dei meccanismi di ricorso e di risarcimento: garanzia di adeguati ed efficaci meccanismi di ricorso e di risarcimento, procedimenti di denuncia e risoluzione delle controversie (indagine nel posto di lavoro, accesso a tribunali o altre giurisdizioni specifiche, protezione contro le ritorsioni per vittime, testimoni e informatrici/tori) e di relativo sostegno legale, sociale, medico e amministrativo. Deve essere, inoltre, previsto il diritto alle dimissioni con indennità, il reintegro nel posto di lavoro e il risarcimento dei danni, oltre che il diritto della vittima di allontanarsi dal luogo di la-



voro in caso di pericolo serio ed imminente per la salute e la sicurezza.

3. Orientamento, formazione e sensibilizzazione: sviluppo di linee guida per la progettazione di programmi d'informazione e formazione rivolti a datori di lavoro, lavoratrici/lavoratori e funzionari pubblici (giudici, ispettori del lavoro, agenti di polizia, pubblici ministeri, ...) che intervengano su quei fattori critici (discriminazione, abuso dei rapporti di potere e norme sul genere, culturali e sociali) in grado di aumentare la probabilità che si verifichino violenze e molestie nel mondo del lavoro.

In definitiva, la Convenzione prevede che le questioni inerenti la violenza fisica e psicologica e le molestie vengano annoverate nel ventaglio di quelle di gestione dei rischi lavorativi: la relativa definizione dei rischi psico-sociali verrà così ampliata, adattandosi alle nuove emergenze che si profilano nel contesto di lavoro.

In particolare riferimento all'Italia, il loro inquadramento all'interno dei rischi psico-sociali da prevenire nei luoghi di lavoro fornirà nuovo vigore alle attuali norme di tutela, prevenzione e contrasto e permetterà a lavoratrici e lavoratori di possedere un'arma in più nella denuncia di quelle situazioni a rischio che, oltre a produrre conseguenze negative sull'organizzazione lavorativa, provocano ripercussioni sulla salute psico-fisica delle persone inficiando la qualità dei servizi pubblici e privati. ■



[*] Laureata in Psicologia del lavoro e delle organizzazioni c/o l'Università degli Studi di Padova e iscritta all'Ordine degli Psicologi del Friuli Venezia Giulia. Svolge attività formativa nei settori orientamento al lavoro, pari opportunità e stress occupazionale.

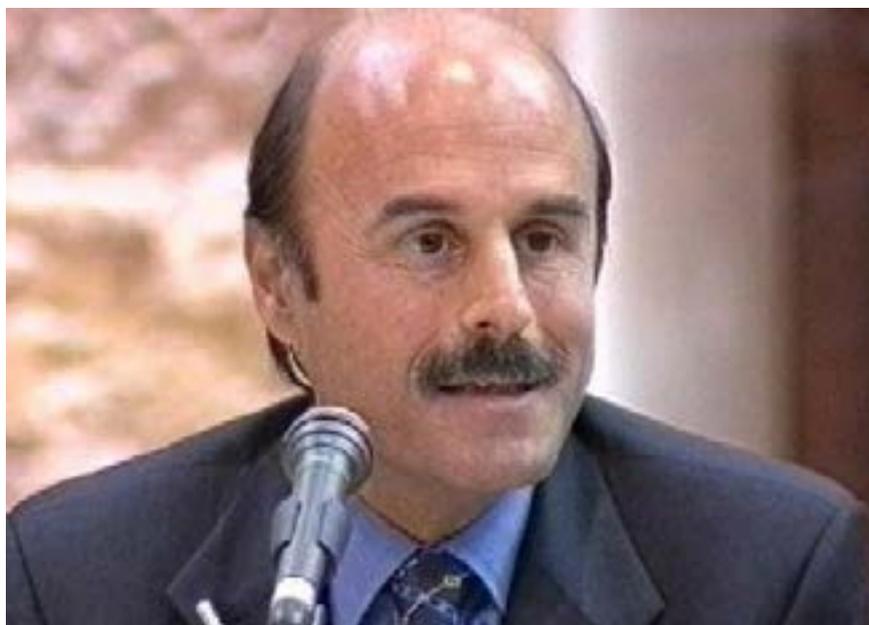
Per non dimenticare

20 Maggio 1999: un omicidio efferato nel centro di Roma

di Claudio Palmisciano [*]



Il 20 Maggio di 22 anni fa, erano da poco passate le 8 del mattino, in Via Salaria a Roma, a pochi passi dalla sua abitazione, da dove era appena uscito per iniziare la sua normale giornata di lavoro, un commando terrorista uccideva il Prof. Massimo D'Antona; un omicidio efferato, deciso e portato a termine dalle brigate rosse, perché il giurista era stato individuato come la mente pensante del "Patto per l'occupazione e lo sviluppo", firmato fra Governo e parti sociali alla fine del 1998.



Allievo del Prof. Renato Scognamiglio, nel 1980 D'Antona diviene professore di diritto del lavoro all'Università di Catania, per poi trasferirsi nella Seconda Università degli Studi di Napoli e, infine, all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". A lui è intitolata l'aula magna della Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli, dove insegnò Diritto del lavoro.

Autore di diverse monografie e saggi, con particolare attenzione ai temi delle garanzie del diritto al lavoro e alla privatizzazione del pubblico impiego, è stato anche tra i fondatori della rivista *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*.

Consulente del ministero dei Trasporti durante il governo Dini. Successivamente sottosegretario dello stesso ministero, poi consulente durante il governo D'Alema del ministro Bassolino che lo incarica di coordinare la Commissione di esperti per la riforma degli ammortizzatori sociali e il Comitato consultivo per la riforma della legislazione sul lavoro. Come consulente del Ministero del Lavoro è tra gli estensori del Patto per lo sviluppo e l'occupazione siglato del 1993 e modificato nel 1998.

Scrisse diversi saggi in merito all'incoercibilità delle azioni di reintegrazione nel posto di lavoro, notando come le reiterate pronunce giurisprudenziali conformi ignorino le concrete possibilità di esecuzione e se esistano responsabilità penali per i datori che non eseguano il relativo provvedimento giudiziario.

Viene nominato nel 1996 Amministratore Straordinario dell'Ente Nazionale Assistenza al Volo, del quale poi diviene consigliere d'amministrazione nel 1997. La complessità dei contratti del settore del controllo del traffico aereo rappresenta per lui un forte impegno gestionale alla guida dell'ENAV. Nel 1998 si dimette dal Consiglio di amministrazione dell'ENAV.

Fra i suoi impegni più importanti va ascritto quello sulla unificazione delle regole fra lavoro pubblico e lavoro privato, alla creazione di una nuova dirigenza pubblica, alla disciplina della rappresentanza sindacale nel settore pubblico.

Il suo rapporto con il sindacato è stato connaturale al modo in cui interpretava il suo impegno di studioso. Nella Consulta giuridica e nell'Ufficio legale della CGIL, nelle sedi unitarie di dibattito sui problemi giuridici dell'occupazione

e del lavoro, il suo maggiore impegno è consistito nella ricerca di percorsi e di soluzioni che connotassero il sindacato come soggetto della trasformazione e dell'innovazione, spesso mettendo in guardia da posizioni e impostazioni di mera conservazione dell'esistente.

Fu assassinato dai brigatisti rossi nella logica terroristica di annientamento di professionisti e servitori dello Stato legati ad un contesto di ristrutturazione del mercato del lavoro.

Nei giorni scorsi, in occasione dell'anniversario dell'uccisione di Aldo Moro e della commemorano delle vittime del terrorismo, in una lunga intervista rilasciata al direttore di Repubblica, Maurizio Molinari (La Repubblica, 9 maggio 2021) il Capo dello Stato, Sergio Mattarella, fra le altre cose, ha dichiarato: "Negli anni di piombo la democrazia italiana ha sconfitto il terrorismo". Il dovere morale è di "non dimenticare" e di fare luce sugli angoli ancora bui di ciò che avvenne perché "la completa verità sugli anni di piombo è un'esigenza fondamentale per la Repubblica"; per il sistema Paese c'è un'eredità importante da valorizzare: il "patto di cittadinanza" che si impose sui terroristi e di cui anche oggi c'è bisogno per unirsi e risollevarsi dopo la pandemia.

E ancora "l'esperienza della solidarietà nazionale dimostrò la capacità della Repubblica di sapersi unire, oltre i tradizionali confini di maggioranza e opposizione, contro un nemico



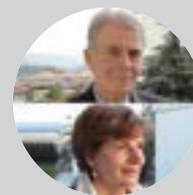
che intendeva travolgere le libere istituzioni che gli italiani si erano dati. È la statura della nostra democrazia, è la Repubblica ad avere prevalso contro l'eversione che aveva nel popolo il proprio nemico". ■

[*] Direttore Esecutivo della Fondazione Prof. Massimo D'Antona



Il bilancio sociale delle Società cooperative sociali

di Luigi Oppedisano ed Erminia Diana [*]



Negli ultimi decenni si è manifestata l'esigenza di promuovere maggiore trasparenza nell'operato degli organi di governance e tale principio ha modificato in maniera significativa l'agire della pubblica amministrazione che, a partire dalle riforme degli anni novanta, ha messo al centro dell'attenzione il cittadino e la piena conoscenza del proprio operato. Come conseguenza, si è reso necessario incidere in materia di trasparenza anche in settori particolari quali quello degli enti del terzo settore che per le loro caratteristiche si collocano tra il pubblico ed il privato e nella maggior parte dei casi diventano sostitutivi dell'azione pubblica.

Da qui è nata l'esigenza di accrescere la trasparenza in tali delicati settori anche al fine di acquisire maggiore fiducia da parte degli stakeholders nell'operato di tali enti mediante il **bilancio sociale**, inteso quale strumento di informazione e trasparenza al quale sono tenute le imprese sociali e gli altri enti di terzo settore.

Le modalità di attuazione di tale principio sono definite dalle linee guida e riguardano informazioni circa le attività svolte ed i risultati sociali conseguiti dall'ente nell'anno. Il bilancio si presenta, al tempo stesso, uno strumento utile all'impresa sociale per la valutazione e controllo dei risultati conseguiti e che può quindi contribuire ad una gestione più efficace e coerente con i valori e la mission. Pertanto, la redazione del bilancio sociale contribuisce a conseguire due risultati fondamentali: da un lato la piena conoscenza da parte dell'ente stesso delle proprie potenzialità in relazione all'attività svolta e agli eventuali progetti futuri e dall'altra la resa conoscibilità ai terzi del proprio agire nel contesto sociale, con conseguente pubblicità e nuove opportunità di crescita.

Nel nostro ordinamento giuridico l'obbligo di redigere il bilancio sociale è stato previsto dal Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155 per le imprese sociali e lo stesso è stato adottato con Decreto del Ministro della Solidarietà Sociale del 24 gennaio 2008. Successivamente il principio della trasparenza ha incontrato largo spazio nella legge 6 giugno 2016, n. 106 con la quale il legislatore ha conferito delega al governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, provvedendo ad assoggettare le imprese sociali e gli enti del Terzo settore agli obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente, anche mediante la pubblicazione nei loro siti internet istituzionali (art. 3, comma 1, lettera a), prevedendo

forme e modalità di amministrazione e controllo degli enti ispirate tra gli altri al principio della trasparenza (art. 4, comma 1, lettera d) e agli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e di informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi (art. 4, comma 1, lettera g).

L'obbligo di redazione del bilancio sociale per le cooperative sociali

Per le cooperative sociali disciplinate dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, le imprese sociali regolamentate dal Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112^[1] e gli enti del terzo settore previsti dal Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, a decorrere dal 2021 e con riferimento all'annualità 2020 è resa obbligatoria la redazione del bilancio sociale. La novella norma^[2] ha stabilito che le cooperative sociali e i loro consorzi acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali e con il conseguimento della particolare qualifica sono tenute ad assoggettarsi ad uno speciale regime che prevede fra l'altro il citato obbligo di redigere il bilancio sociale.

Il legislatore, ponendo in capo alle imprese sociali l'applicazione di tale dell'ulteriore onere, ha sancito la necessità di rendere note informazioni aggiuntive rispetto a quelle di natura strettamente economico-finanziaria presenti nel bilancio d'esercizio.

I Decreti Legislativi n. 112/2017 e 117/2017 demandano al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali l'adozione delle linee guida per

la redazione del bilancio sociale degli enti del terzo settore ed il competente Ministro, con proprio decreto del 4 luglio 2019 ha emanato le predette **linee guida**, pubblicate sulla G.U. n. 186 del 9/8/2019.

La redazione del bilancio sociale, per come già detto, è obbligatoria per le cooperative sociali, le imprese sociali e gli enti del terzo settore, ma nulla impedisce alle altre società o enti che intendano applicare il principio della trasparenza di redigere volontariamente il predetto bilancio.

Le linee guida al punto 2 definiscono il bilancio sociale come uno **“strumento di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte”** e mira a favorire la trasparenza degli enti di terzo settore i quali presentano una doppia valenza al processo di coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni.

Il primo elemento che caratterizza l'impresa sociale o l'ente del terzo settore è che la propria attività sia svolta ***nell'interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*** e tanto è specificatamente previsto dall'articolo 1 del Decreto Legislativo n. 112/2017. La stessa norma fa riferimento anche ***“all'adozione di modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività”***. Il legislatore ha preteso da questi enti l'applicazione di principi di trasparenza nella gestione delle risorse, nelle attività svolte e nei risultati ottenuti.

Le linee guida del bilancio sociale

Il Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali con il decreto emanato il 4 luglio 2019 ha stabilito le linee guida del bilancio sociale rispondenti ad uno schema rigido e chiaro e che deve prevedere sezioni e sottosezioni e, nel caso di sezioni o sottosezioni mancanti, è richiesta una specifica spiegazione.

Il suddetto Decreto si articola in più punti e riguardano:

1. Introduzione e riferimenti normativi;
2. Le finalità delle linee guida;
3. I soggetti tenuti alla redazione del bilancio sociale;
4. I destinatari del bilancio sociale;
5. I principi di redazione del bilancio sociale;
6. La struttura e il contenuto del bilancio sociale;
7. L'approvazione, il deposito, la pubblicazione e la diffusione del bilancio sociale.



Tra i principi di redazione del bilancio sociale si evidenzia che le linee guida hanno previsto che le cooperative sociali sono tenute a rispettare un minimo di **principi fondamentali**:

1. **Rilevanza.** Il principio riguarda le informazioni. Devono essere indicate le informazioni importanti per la comprensione della situazione, dell'andamento dell'ente e degli impatti economici, sociali e ambientali dell'attività svolta;
2. **Completezza.** Il principio prevede l'identificazione dei principali stakeholders dell'ente (lavoratori, associati, volontari, i destinatari dei servizi, pubbliche amministrazioni, donatori, ecc.). Nel documento devono essere indicate le informazioni rilevanti di interesse per ciascun gruppo di stakeholder;
3. **Trasparenza.** L'ente deve rendere chiari i criteri impiegati per evidenziare e classificare le varie informazioni;
4. **Competenza di periodo.** Il principio riguarda le attività ed i risultati sociali contabilizzati che devono appartenere all'anno di competenza cui è riferito il bilancio sociale;
5. **Comparabilità.** L'esposizione deve consentire il confronto temporale dei dati (mutamento nel tempo) e spaziale (raffronto con altri territori/enti);
6. **Chiarezza.** Le informazioni devono essere date utilizzando un linguaggio chiaro e comprensibile a tutti in modo da risultare facilmente percepito anche a soggetti privi di specifiche competenze tecniche;
7. **Veridicità e verificabilità.** I dati inseriti nel bilancio devono avere la massima attendibilità delle informazioni e devono indicare le fonti utilizzate;
8. **Autonomia delle terze parti.** Il principio riguarda i soggetti terzi che collaborano alla redazione del bilancio sociale. Tali soggetti devono essere lasciati di operare in piena autonomia ed indipendenza nell'esprimere opinioni.

In ordine alla struttura ed al contenuto del bilancio sociale le linee guida al punto 6 individuano ulteriori elementi che il bilancio sociale deve contenere e che riguardano le informazioni di seguito indicate.

1. **Metodologia adottata per la redazione del bilancio sociale:** l'ente deve tenere conto dei possibili modelli di rendicontazione utilizzati e dell'indicazione delle eventuali modifiche dei principi impiegati rispetto ai periodi precedenti;
2. **Informazioni generali sull'ente:** devono essere riportata la denominazione sociale, il codice fiscale ed il numero di partita IVA, la forma giuridica, la sede legale ed operativa, valori e finalità perseguite c.d. mission, attività statutaria, ovvero oggetto sociale, con riferimento all'attività d'impresa di interesse generale di cui all'art. 2 del Decreto Legislativo n. 112/2017, altre attività svolte in modo secondario/strumentale, eventuali rapporti con altri enti o gruppi di imprese sociali e contesto di riferimento;
3. **Struttura, governo e amministrazione:** deve essere riportata la *“consistenza e la composizione della base sociale, il sistema di governo e di controllo, l'articolazione, la responsabilità e la composizione degli organi. Devono essere indicati i nominativi degli amministratori e degli altri soggetti che ricoprono cariche istituzionali, la data di prima nomina, il periodo per il quale rimangono in carica, nonché eventuali cariche o incarichi espressione di specifiche categorie di soci o associati. Se rilevante rispetto alle previsioni statutarie necessita approfondire gli aspetti relativi alla democraticità interna e alla partecipazione degli associati alla vita dell'ente. Devono essere indicati i principali stakeholder (personale, soci, finanziatori, clienti/utenti, fornitori, pubblica amministrazione, collettività) e modalità del loro coinvolgimento”*.
4. **Persone che operano per l'ente:** devono essere indicate *“tipologie, consistenza e composizione del personale che ha realmente operato per l'ente compreso il personale impiegato a titolo volontario, comprendendo e distinguendo tutte le diverse componenti. Vanno indicate anche le attività di formazione e le valorizzazioni realizzate, il contratto di lavoro applicato ai dipendenti, la natura delle attività svolte dai volontari, la struttura dei compensi, delle retribuzioni, delle indennità di carica e le modalità e gli importi dei rimborsi ai volontari: emolumenti, compensi o*

corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati; rapporto tra retribuzione annua lorda massima e minima dei lavoratori dipendenti dell'ente. In caso di utilizzo della possibilità di effettuare rimborsi ai volontari a fronte di autocertificazione, modalità di regolamentazione, importo dei rimborsi complessivi annuali e numero di volontari che ne hanno usufruito”.

5. **Obiettivi e attività:** devono essere date le *“informazioni qualitative e quantitative sulle azioni realizzate nelle diverse aree di attività, sui beneficiari diretti e indiretti, sugli output risultanti dalle attività poste in essere e, per quanto possibile, sugli effetti di conseguenza prodotti sui principali portatori di interessi. Se pertinenti possono essere inserite informazioni relative al possesso di certificazioni di qualità. Le attività devono essere esposte evidenziando la coerenza con le finalità dell'ente, il livello di raggiungimento degli obiettivi di gestione individuati, gli eventuali fattori risultati rilevanti per il raggiungimento (o il mancato raggiungimento) degli obiettivi programmati”*.
6. **Situazione economica e finanziaria:** deve essere data evidenza alla provenienza delle risorse economiche con separata indicazione dei contributi pubblici e privati. Inoltre devono essere date specifiche informazioni sulle attività di raccolta fondi e sulle finalità generali e specifiche delle raccolte effettuate nel periodo di riferimento e dei strumenti utilizzati per fornire informazioni al pubblico sulle risorse raccolte e sulla destinazione delle stesse. Devono essere indicate le segnalazioni da parte degli amministratori di eventuali criticità emerse nella gestione con l'evidenziazione delle azioni messe in campo per la mitigazione degli effetti negativi.



7. **Informazioni ambientali:** se rilevanti con riferimento alle attività dell'ente – devono essere indicate le *tipologie di impatto ambientale connesse alle attività svolte, le politiche e le modalità di gestione di tali impatti e gli indicatori di impatto ambientale (consumi di energia e materie prime, produzione di rifiuti ecc.) e variazione dei valori assunti dagli stessi.*
8. **Altre informazioni:** sono richieste informazioni *su contenziosi/controversie in corso che sono rilevanti ai fini della rendicontazione sociale.* Tra le *altre informazioni di natura non finanziaria* devono essere fornite notizie *inerenti gli aspetti di natura sociale, la parità di genere, il rispetto dei diritti umani, la lotta contro la corruzione.* Inoltre devono essere date informazioni *sulle riunioni degli organi deputati alla gestione e all'approvazione del bilancio, numero dei partecipanti, principali questioni trattate e decisioni adottate nel corso delle riunioni.*
9. **Monitoraggio svolto dall'organo di controllo:** se la nomina dell'organo di controllo è obbligatoria per legge, ovvero facoltativa perché prevista dallo statuto, nel bilancio sociale delle **cooperative sociali**^[3], a norma dell'art. 30, comma 7 Decreto Legislativo n. 117/2017, c.d. codice del terzo settore, devono essere riportate le informazioni sui compiti di monitoraggio e delle funzioni previste dall'organo di controllo in ordine all'attività di interesse generale (art. 5), sulle eventuali attività diverse svolte (art. 6), sulla raccolta di fondi (art. 8) e sulla destinazione del patrimonio ed assenza di scopo di lucro (art. 8).

In merito all'approvazione del bilancio di esercizio la normativa vigente, articolo 2364, comma 2 del c.c. per le S.p.A. e articolo 2478-bis del c.c. per le Srl, prevede che il termine per l'approvazione del bilancio di esercizio è fissato dallo statuto sociale e comunque lo stesso non può essere superiore a centoventi giorni dalla chiusura dell'esercizio sociale e, qualora lo statuto preveda un maggiore termine, lo stesso non può essere superiore a centottanta giorni, nel caso di società tenute alla redazione del bilancio consolidato oppure quando lo richiedono particolari esigenze relative alla struttura ed all'oggetto della società ed in tali casi gli amministratori sono tenuti a segnalare nella relazione prevista dall'articolo 2428 del c.c. le ragioni della dilazione. Anche il bilancio sociale delle cooperative sociali, secondo le linee guida, deve essere approvato entro il predetto termine dall'assemblea dei soci dopo essere esaminato dall'organo di controllo se la nomina è prevista dallo statuto o obbligatoria per legge.

Per l'anno 2021, nel rispetto delle disposizioni volte a ridurre il rischio di contagio da covid-19, l'articolo 3, comma 3, del Decreto Legge 31/12/2020, n. 183, convertito in Legge 26/02/2021, n. 21, in deroga a quanto previsto dall'art. 2364 del c.c. e dall'articolo 2478-bis del c.c., ha concesso un differimento automatico di 180 giorni per l'approvazione del bilancio di esercizio 2020, come già avvenuto per l'anno 2019.

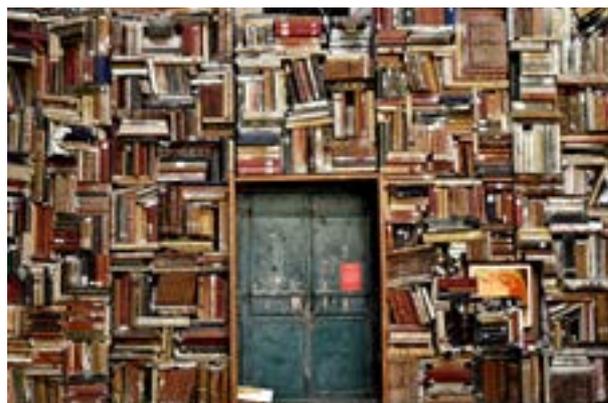
In ordine al deposito del bilancio sociale, come previsto dall'articolo 2435 del c.c. per il bilancio di esercizio, le linee guida prevedono che le cooperative sociali devono provvedere a depositare il bilancio sociale presso il registro delle imprese entro trenta giorni dalla data del verbale di approvazione del bilancio stesso.

Le linee guida prevedono inoltre che le cooperative sociali sono tenute a pubblicare, entro lo stesso termine di giorni 30, il bilancio sociale sul proprio sito internet o, qualora ne siano sprovvisti, su quello della rete associativa cui aderiscono.

Conclusioni

L'azienda per ottenere brillanti risultati e vantaggio competitivo deve fondare la propria strategia d'impresa operando secondo la combinazione persone, pianeta e profitto. Si tratta della cosiddetta teoria della *Triple Bottom Line*, elaborata nel 1994 da John Elkington che in passato ha riguardato l'uso di un particolare schema per rendicontare le prestazioni aziendali sotto il profilo *ambientale, economico e sociale.*

Il legislatore con il Decreto Legislativo 30 dicembre 2016, n. 254, in attuazione della direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, ha emanato norme riguardanti *la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità* da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni. La relazione non finanziaria deve essere allegata al bilancio d'e-



servizio e deve *spiegare politiche, performance e rischi dell'impresa riguardo all'uso di risorse energetiche e idriche, emissioni di gas serra e inquinanti, impatti dell'attività su ambiente, salute e sicurezza, aspetti sociali e connessi alla gestione del personale, rispetto dei diritti umani, lotta contro la corruzione*. La norma è rivolta a decorrere dall'esercizio 2017 agli enti di interesse pubblico, società o holding di gruppo quotate in Borsa con oltre 500 dipendenti e oltre 40 milioni di fatturato, o attivo di stato patrimoniale oltre 20 milioni.

E proprio così che si parla di responsabilità sociale dell'impresa e che le aziende devono preoccuparsi anche dei problemi di salvaguardia del patrimonio ambientale al fine di tutelare il primo bene comune di livello mondiale, ovvero **la difesa del pianeta**.

In questo particolare momento il mondo intero sta combattendo una lotta difficile contro la pandemia causata dal covid-19 ed è duramente provato dalla crisi economica che in parte ne è derivata. Al riguardo, si è alla ricerca di nuove opportunità per far ripartire l'economia e abbattere la forte disoccupazione. In Italia le cooperative sociali, le imprese sociali e gli enti del terzo settore devono caricarsi anche dell'onere di redazione del bilancio sociale e, considerato il particolare momento, forse sarebbe stato opportuno, come è stato disposto per altri adempimenti, operare un rinvio dell'obbligo di redazione del bilancio sociale, anche in relazione al fatto che proprio in questo periodo le cooperative sociali, di tipo a) e b), si trovano a dover elaborare il bilancio di esercizio ed ai suoi allegati e per la prima volta il bilancio sociale, con le conseguenti difficoltà di mettere in atto un adempimento nuovo e complesso.

Comunque, ad avviso degli scriventi, la redazione del bilancio sociale costituisce uno strumento valido ed utile per gli enti cooperativi e per i terzi e, fermo restando l'opportunità di un rinvio dell'adempimento, la norma che lo prevede non deve essere accolta come un ulteriore onere burocratico, ma valutata secondo l'aspettativa del legislatore. Solo così il bilancio sociale può diventare un mezzo moderno utile a misurare e permettere la valutazione della performance in termini di vantaggio dei soci, rafforzamento del rispetto dei principi cooperativisti e di utilità sociale per la collettività, atteso anche che tali enti, molto spesso, sono destinatari di particolari vantaggi fiscali e di altra natura. ■

Note

[1] L'articolo 9 comma 2 del Decreto Legislativo 3/7/2017, n. 112 prevede: "L'impresa sociale deve,



inoltre, depositare presso il registro delle imprese e pubblicare nel proprio sito internet il bilancio sociale redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), della legge 6 giugno 2016, n. 106, e tenendo conto, tra gli altri elementi, della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'impresa sociale, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte".

[2] L'articolo 1, comma 4, del Decreto Legislativo 3/7/2017, n. 112 prevede: "Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali".

[3] Mise e MLPS – La nota 31/01/2019 n. 0029103, in merito all'applicazione alle cooperative sociali della disciplina in materia di impresa sociale di cui al Decreto Legislativo 112/2017 e s.m.i. prevede: L'articolo 10 del Decreto Legislativo 112/2017 impone alle imprese sociali di prevedere negli statuti la nomina di un organo di controllo anche monocratico ("uno o più sindaci"), "fatte salve disposizioni più restrittive relative alla forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita". In merito si conferma quanto già espresso con la citata nota dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali 22/02/2018, prot. n. 2491, ritenendo non applicabili alle cooperative sociali le "disposizioni di cui all'articolo del 10 del d.lgs. n. 112/2017, in tema di organi di controllo interno".

[*] Gli autori del presente articolo, già dipendenti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, hanno svolto, rispettivamente, la funzione di ispettore del lavoro e di funzionario dell'area giuridica e contenzioso e sono stati collocati in pensione, rispettivamente, a decorrere dal 1/5/2018 e dal 1/2/2018. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'ex Amministrazione di appartenenza.

Obbligatorietà vaccinale COVID-19 alla luce delle novità legislative e giurisprudenziali

di Alberto Del Prete [*]



Evoluzioni in materia di obbligatorietà vaccinale

Dopo aver trattato, in termini generali, la problematica dell'ammissibilità di un possibile obbligo di vaccinazione contro il virus noto come COVID-19 (Lavoro@Confronto, Anno IX - N° 43-44, Gennaio/Aprile 2021 – <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-43-44/vaccinazione-covid-19-e-rapporto-di-lavoro-puo-configurarsi-lobbligatorieta>), alla luce delle successive evoluzioni di questa tematica, si rende necessario, a questo punto, un certo approfondimento per riuscire a tracciare le recenti linee evolutive della stessa tematica, al fine di poter prefigurare, per quanto possibile, le successive evoluzioni con le quali, presto o tardi, l'intera collettività sarà comunque chiamata a misurarsi, visto che si tratta di una tematica d'interesse generale, rispetto alla quale nessuno può chiamarsi fuori.

Non c'è dubbio, in proposito, che quest'analisi debba senz'altro partire dalle novità sul punto emerse prima dalla giurisprudenza, seppur con modalità estremamente ristretta e circostanziata, e, subito dopo, dal legislatore, che, invece, ha tentato di costruire un approccio di più ampia portata, di carattere sistematico, seppur entro certi limiti, alla tematica in esame, non senza, tuttavia, talune criticità che sarà necessario far emergere.

Considerazioni preliminari

Ma prima di spingere la presente analisi lungo il percorso suindicato, si rende necessario chiarire, in via preliminare, qualche aspetto su cui si dovrà, poi, ritornare successivamente.

In primo luogo dev'essere evidenziato come se, da un lato, è certamente vero che l'utilizzo dei vaccini riduce *in primis* il tasso mortalità e *in secundis* anche il tasso di contagiosità del virus, è altrettanto vero, dall'altro lato, soprattutto per quanto riguarda quest'ultimo, che nessuno dei vaccini attualmente in circolazione garantisce la totale immunità dal contagio, prova ne sia che tutte le campagne vaccinali finora utilizzate, ad ogni latitudine, hanno sempre raccomandato a tutti coloro che, man mano,

vengono vaccinati, di continuare ad utilizzare tutti i presidi sanitari (mascherine facciali e guanti monouso) e tutti gli accorgimenti necessari (distanziamento fisico tra persone, lavaggio o igienizzazione frequente delle mani ecc...) che sono, ormai, entrati nella quotidianità di tutti, esattamente così come accadeva quando i vaccini non erano ancora disponibili. È stato anche chiarito che esistono vaccini più o meno efficaci, visto che alcuni offrono una copertura immunologica fino al 70% circa, mentre altri superano il 90% di efficacia. Ma questo significa, implicitamente, che anche per chi è stato vaccinato, esiste pur sempre la possibilità di risultare contagiati, seppur in misura nettamente inferiore rispetto a coloro che, invece, non hanno ricevuto il vaccino.

In secondo luogo dev'essere anche chiarito che l'effettiva necessità della vaccinazione si configura in modo assolutamente particolare, rispetto alla generalità delle altre categorie di lavoratori, per tutti coloro che svolgono la propria attività professionale nell'ambito sanitario, laddove, per forza di cose, questi lavoratori si trovano sicuramente maggiormente esposti ad un potenziale contagio, proprio perché vengono quotidianamente a trovarsi a stretto contatto con persone contagiate o che hanno già sviluppato la malattia ad un livello più o meno avanzato. È anche vero, però, che per dette categorie



di lavoratori, soprattutto qualora si trovino ad operare in reparti riservati ai malati di COVID, le protezioni normalmente adottate, attraverso specifici presidi sanitari, sono sicuramente maggiori rispetto al solo uso di mascherine facciali e guanti monouso “consigliati” per le altre categorie di lavoratori. Quindi, in sintesi, a fronte di un maggior rischio, esiste comunque una maggiore protezione, anche a prescindere dal ricorso alla vaccinazione che, ad ogni buon conto, contribuisce ad alzare notevolmente il livello di protezione.

La sentenza del Tribunale di Belluno

Ritornando, a questo punto, alle predette linee evolutive in materia di obbligatorietà vaccinale, va presa in esame una recentissima pronuncia giudiziale, di particolare rilevanza, se non altro perché è stata la prima in questo specifico ambito.

Nello scorso mese di Marzo due operatori sanitari di una R.S.A. in Veneto hanno esplicitamente rifiutato l'invito del proprio datore di lavoro di sottoporsi a vaccinazione COVID. Così, a fronte di detto rifiuto, il datore di lavoro ha deciso di vietare ai due lavoratori di tornare nella struttura sanitaria dove operavano, mettendoli entrambi in ferie d'Ufficio. A quel punto, i due dipendenti si sono rivolti al Tribunale di Belluno chiedendo, in via di urgenza, ex art. 700 cod. proc. civ., di poter rientrare al lavoro. Tuttavia, il Giudice, nel caso di specie, con pronuncia del 19/03/2021, ha respinto l'istanza dei ricorrenti, confermando, in buona sostanza, la liceità dell'operato del datore di lavoro.

Naturalmente la pronuncia, vista anche la totale assenza di precedenti in materia, ha avuto immediatamente un grande risalto su tutti i mezzi di informazione, che hanno presentato la sentenza in parola come una sorta di ratifica giurisprudenziale sull'obbligatorietà del vaccino per gli operatori sanitari. Tuttavia va subito chiarito che, a ben vedere, la pronuncia ha avuto un contenuto molto più ristretto di quanto fosse stato proclamato, poiché, in effetti, si è limitata a valutare positivamente la collocazione in ferie forzate dei lavoratori che, invece, avrebbero voluto esercitare

il diritto di scegliere autonomamente il periodo più consono per godere delle proprie ferie. Su questo soltanto si è pronunciato il Giudice, tenendo conto esplicitamente che, dalla parte datoriale, non era stata neppure ipotizzata, nel caso di specie, alcuna intenzione di addivenire ad un'eventuale sospensione dal lavoro senza retribuzione ovvero ad un licenziamento. Perciò appare ragionevole ritenere che, qualora si fossero ravvisate tali circostanze, la decisione giudiziale avrebbe potuto assumere un contenuto diverso, anche se, ovviamente, non è dato sapere con certezza.

Ora, al di là di questa significativa e tutt'altro che trascurabile limitazione della fattispecie presa in esame dal Giudice, ciò che rende comunque interessante detta pronuncia può essere riscontrato nella parte motivazionale della stessa.

Il Giudice adito, infatti, dopo aver preliminarmente richiamato il disposto di cui all'art. 2087 cod. civ. per escludere la ricorrenza, nel caso di specie, del *fumus boni iuris* nelle argomentazioni sostenute dalla parte ricorrente, ha ritenuto di poter fondare la propria decisione sulla notorietà dell'efficacia del vaccino rifiutato dai ricorrenti che, anche in Paesi stranieri quali Israele e U.S.A., ha drasticamente ridotto il numero dei decessi dovuti al virus SARS-CoV-2. Subito dopo, però, scorrendo la parte motivazionale, appare un'evidente contraddizione, poiché, previo riferimento alle mansioni svolte dai lavoratori ricorrenti, passava a considerare come scientificamente non provato “*che il vaccino per cui è causa prevenega, oltre alla malattia, anche l'infezione*”. E dopo una siffatta affermazione, previo espletamento di ulteriori passaggi, concludeva ritenendo giustificato il comportamento materialmente posto in essere



dal datore di lavoro, e così respingendo, per l'effetto, il ricorso.

A ben vedere, le conclusioni alle quali è pervenuto il Giudice nel caso di specie, appaiono, in qualche modo, slegate rispetto alla motivazione. Infatti, la decisione del datore di lavoro, di non permettere ai due operatori sanitari di continuare a svolgere il proprio lavoro in mancanza della protezione, attiva e passiva, offerta dal vaccino rifiutato, deve ritenersi fondata proprio sul potenziale rischio di contagio. Decisione, di fatto, avallata dal Giudice, pur avendo quest'ultimo considerato, però, che non risulta scientificamente provata l'assenza di possibilità di infezione indotta dal vaccino. Del resto era già stato evidenziato in precedenza, come nessun vaccino, allo stato attuale, garantisca l'immunità al 100%. Di talché, la sentenza, che nel merito può essere condivisa o meno, risulta comunque viziata da un'apparente contraddittorietà della motivazione, atteso che risulta confermata la posizione assunta dalla parte datoriale, pur in mancanza della prova scientifica che possa supportare detta decisione. Per un vizio siffatto, a ben vedere, la lett. e) dell'art. 606 cod. proc. pen. prevede il ricorso per Cassazione. Vero è che trattasi, nel caso di specie, di pronuncia su un procedimento d'urgenza e, dunque, di natura cautelare, quindi già di per sé dotato di una sua precarietà intrinseca, caratteristica comune a tutti i provvedimenti cautelari che, per acquistare maggior stabilità, necessitano di riassunzione e trattazione nel merito, ma è pur vero che non si può, seppur soltanto in sede di commento, non evidenziare una siffatta anomalia.

D.L. 44 del 01/04/2021

Altro passo significativo a proposito dell'evoluzione dell'obbligatorietà vaccinale si è compiuto, a distanza di pochi giorni dalla sentenza suindicata, con l'entrata in vigore di un apposito Decreto Legge con cui, tra le altre cose, viene anche disciplinato l'obbligo di un trattamento sanitario, così come previsto dall'art. 32 Cost. II° comma.

Infatti, l'art. 4 I° comma prevede espressamente che *“gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svol-*

gono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio – assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. La vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento di prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati”. Nei commi successivi, poi, è previsto che, salvo i casi *“di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale”*, nel qual caso non scatta l'obbligatorietà della vaccinazione che, dunque, può essere omessa o differita, invece, in caso di rifiuto della vaccinazione, invece, si *“determina la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che indicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2”*. Per effetto di tale sospensione *“il datore di lavoro adibisce il lavoratore, ove possibile, a mansioni anche inferiori (...) con il trattamento corrispondente alle mansioni esercitate, e che, comunque, non implicano rischi di diffusione del contagio. Quando l'assegnazione a mansioni diverse non è possibile, per il periodo di sospensione (...) non è dovuta la retribuzione, altro compenso o emolumento comunque denominato”*. Tutto ciò resta valido *“fino all'assolvimento dell'obbligo vaccinale, o in mancanza, fino al completamento del piano vaccinale nazionale e comunque non oltre il 31/12/2021”*.

Dunque, ci si trova di fronte, in questo caso, ad una previsione di carattere sistematico, dotata di una propria organicità, sebbene prevista in un provvedimento d'urgenza, come il Decreto



Legge, di portata ben superiore alla pronuncia giudiziale del Tribunale di Belluno.

La tendenziale sistematicità, a ben vedere, si evidenzia, oltre che per effetto della previsione di un vero e proprio obbligo vaccinale a carico degli esercenti le professioni sanitarie nonché delle relative sanzioni predisposte, di carattere pecuniario e professionale, ma soprattutto del tentativo di costruire una sorta di limite ontologico allo svolgimento di dette professioni sanitarie. Infatti, quando si arriva a sostenere, in una norma di legge, tale è quella inserita in un Decreto Legge, che la vaccinazione rappresenta un requisito essenziale per l'esercizio di tali professioni, si cerca di introdurre surrettiziamente un limite finora inesistente nell'ordinamento, anche professionale, che, tuttavia, ha poco a che fare con lo svolgimento di tali professioni, in sé per sé considerate. Prova ne sia il solo fatto che, se così non fosse, l'obbligo della vaccinazione in tal modo introdotto potrebbe essere assimilato alla Laurea in Medicina per i medici, ovvero alla patente di guida per gli autisti, solo per fare qualche esempio, ossia a dei veri e propri requisiti abilitanti e, come tali, resi indispensabili per l'esercizio della professione di riferimento. Dal momento, invece, che l'obbligo vaccinale in parola si esaurirà, di fatto, con il completamento del piano vaccinale, dev'essere chiarito che, quel che si voleva far passare per un requisito essenziale, in realtà, è soltanto un mero obbligo di natura legislativa posto in conformità, almeno apparente, della disposizione di cui all'art. 32 Cost.

È evidente che si tratta di un obbligo in linea con l'esigenza di prevenire al massimo ogni possibile forma di contagio, ragion per cui potrebbe anche essere considerato astrattamente

giustificabile, quantomeno nelle finalità perseguite. Ciò che, invece, non appare tollerabile è che venga considerato alla stregua di un requisito abilitante per l'esercizio di una professione, quando, a ben vedere, tale non può essere, poiché in tal caso, avrebbe dovuto essere introdotto a tempo indeterminato, piuttosto che con una limitazione temporale intrinseca, sebbene, allo stato attuale, non esattamente quantificabile, visto che, presumibilmente, il completamento della campagna vaccinale si realizzerà soltanto al momento della cessazione dell'attuale fase di emergenza epidemiologica, evento certamente auspicabile da tutti, ma che nessuno è in grado, allo stato attuale, di collocare con certezza nel tempo.

Ora, visto che si tratta di una disposizione inserita in un Decreto Legge, come tale soggetto alla successiva approvazione parlamentare, sarebbe auspicabile che, in tale sede, si possa eliminare tale indicazione che, in effetti, nulla aggiunge alla disciplina introdotta, ma che, almeno potenzialmente, contribuisce soltanto a generare incertezza sull'effettiva natura giuridica dell'obbligo di vaccinazione che, per com'è formulato dall'art. 4 D.L. 44/2021, deve considerarsi vigente soltanto nel corso dell'attuale fase di emergenza epidemiologica.

Considerazioni conclusive

Dall'esame coordinato della pronuncia del Tribunale di Belluno, nonché delle disposizioni normative inserite nel Decreto Legge recentemente varato dal Governo se ne deduce, se non altro, una netta limitazione delle ipotesi di obbligo vaccinale riferite ai soli esercenti le professioni sanitarie. Si è preferito evitare,

dunque, un obbligo generalizzato, riferito, cioè, all'intera popolazione, che avrebbe, presumibilmente, avuto seri problemi di compatibilità con i limiti costituzionali in materia. Così come sono state anche opportunamente distinte le ipotesi in cui singoli individui appartenenti al personale sanitario non si trovino in condizione di salute tali da poter ricevere la vaccinazione; ciò in ossequio ai "limiti imposti dal rispetto della persona umana", espressamente richiamati dalla disposizione di cui all'art. 32 II° comma



Cost. Quest'ultimo aspetto, tuttavia, appare meritevole di una specifica riflessione.

Esentare, giustamente, dall'obbligo vaccinale tutte le persone che, pur svolgendo le professioni sanitarie, si trovano comunque in condizioni di salute tali da non poter ricevere la vaccinazione in parola, implica necessariamente che, per doverosa coerenza, a tali soggetti non siano applicate le misure sanzionatorie previste, invece, per i dissenzienti. Ciò, se da un lato, appare senz'altro condivisibile, dall'altro non esclude, però, che detti soggetti non vaccinati, nel proseguire lo svolgimento delle rispettive prestazioni professionali, che ad essi non siano state interdette, possano venirsi a trovare, di fatto, maggiormente esposti a possibili contagi rispetto ai propri colleghi vaccinati. Il testo normativo, in effetti, non disciplina tali ipotesi, ma è naturale che il Sistema Sanitario Nazionale debba sforzarsi di trovare, in questi casi, le opportune soluzioni organizzative per consentire a tali persone la continuazione del proprio lavoro in condizioni quantomeno di relativa sicurezza.

Se questo è vero, deve ritenersi, allora, che il limite costituzionale del rispetto della persona umana dovrebbe doverosamente contemplare anche coloro che, per motivi personali, comunque pur sempre nell'esercizio di una facoltà costituzionalmente garantita, scelgono di non sottoporsi a vaccinazione. Proprio questo, a ben vedere, resta il vero nodo da sciogliere per valutare, a tutto tondo, la compatibilità di questa nuova disciplina con le tutele previste dall'art. 32 Cost. Questo significa che, in buona sostanza, se per il personale sanitario con problemi di salute si possono, anzi si debbono, trovare le opportune soluzioni organizzative alternative, un'attenta riflessione si impone, a questo punto, sulla necessità di cercare di trovare analoghe soluzioni anche per i dissenzienti, almeno fin dove possibile, se non altro per non creare possibili disparità di trattamento contestabili anche in funzione di quanto previsto all'art. 3 Cost.

Del resto la ricerca di opportune soluzioni che possano prevedere il rispetto della persona umana sarebbe agevolato anche dal fatto che, tra le fila del personale sanitario, pur essendo presenti taluni soggetti restii a sottoporsi a vaccinazione, il numero

di quest'ultimi è relativamente basso^[1], visto che la grandissima maggioranza dei lavoratori appartenenti a dette categorie si sono già da tempo sottoposti a vaccinazione. Quindi, in definitiva, la ricerca di una possibile soluzione condivisa, piuttosto che imposta dall'alto, dovrebbe essere agevolata anche dalle relative dimensioni del fenomeno, piuttosto ristretto tra le fila del personale sanitario. Cosa che, da ultimo, consentirebbe di recuperare al servizio attivo anche quella quota di personale che, invece, con la nuova disciplina, finirebbe per essere escluso, magari da indirizzare alla cura di altre patologie, al di là del COVID-19, delle quali non ci si può neppure dimenticare. D'altra parte detta soluzione di compromesso risulterebbe comunque agevolata anche dal numero sempre crescente, di giorno in giorno, di persone vaccinate le quali, dunque, nel sottoporsi a cure per altre patologie, non rischierebbero, a loro volta, di diffondere il contagio al personale sanitario che, in ipotesi, non risultasse vaccinato per necessità oppure per scelta. ■

Note

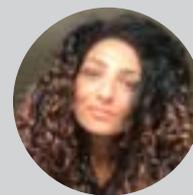
^[1] Messaggero Veneto del 28/03/2021, articolo "I medici: noi quasi tutti vaccinati no a licenziamenti per chi rifiuta", di Maurizio Cescon, pag. 10.

^[*] Avvocato, Funzionario Area Amministrativa e Giuridico – Contenzioso – F5 in servizio presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Teramo. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per la relativa Amministrazione di appartenenza.



La tutela infortunistica nei casi di infezione da coronavirus in occasione di lavoro

di Annalisa Brescia [*]



Premessa

Le infezioni da Coronavirus sono state sempre frequenti nei luoghi di lavoro, nonostante le misure di prevenzione esistenti e i protocolli condivisi anti-contagio che i datori di lavoro sono obbligati a porre in essere. Per tale motivo, attesi i contagi da parte dei lavoratori, si è reso necessario un intervento riguardante la tutela infortunistica da riconoscere a quei soggetti che hanno contratto l'infezione in ambito lavorativo. Invero, sono molteplici le categorie di lavoratori che dopo aver contratto il Covid-19 hanno chiesto all'INAIL il riconoscimento dell'infortunio sul lavoro: infermieri e sanitari, personale scolastico, dipendenti dei supermercati e dei trasporti pubblici, addetti alle consegne a domicilio, lavoratori che operano in front-office, alla cassa, addetti alle vendite/banconisti, netturbini, personale non sanitario operante all'interno degli ospedali con mansioni tecniche, di supporto, di pulizie, operatori del trasporto infermi, e in generale tutti quei lavoratori che, nonostante lo stato di emergenza e le relative chiusure e restrizioni, hanno continuato a svolgere la propria attività, al servizio di tutti, esponendosi quotidianamente al rischio di contrarre l'infezione, nonostante l'uso dei DPI e il rispetto delle norme anti-contagio. In tale contesto, pertanto, si inserisce la tutela infortunistica per l'infezione da Covid-19 assicurata ai lavoratori da parte del D.L. n. 18 del 17 marzo 2020, c.d. "Decreto Cura Italia" convertito, con modifiche, dalla Legge n. 27 del 24 aprile 2020, il quale al 2° comma dell'art. 42 ha chiarito che l'infezione da SARS-Cov-2, come tutte le infezioni da agenti biologici contratte in occasione di lavoro, è tutelata dall'INAIL quale infortunio sul lavoro e ciò anche nella situazione eccezionale di pandemia causata da un diffuso rischio di contagio in tutta la popolazione, non sussistendo ambienti di lavoro privi del rischio di poter contrarre il virus.

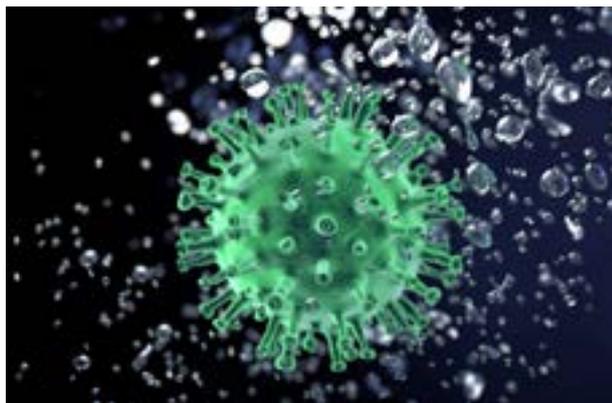
A seguito dell'entrata in vigore della citata disposizione, l'INAIL ha emanato la Circolare n. 13 del 3 aprile 2020, con cui ha fornito le indicazioni operative per la tutela dei lavoratori che hanno contratto l'infezione negli ambienti di lavoro o nell'esercizio dell'attività lavorativa, specificando che la stessa riguarda tutti i lavoratori assicurati con l'Istituto. Successivamente, l'INAIL ha emanato la Circolare n. 22 del 20 maggio 2020 che ha ulteriormente chiarito la tutela per l'infezione da Covid-19, già assicurata ai lavoratori dal D.L. n. 18/2020, e ogget-

to della precedente Circolare, fornendo altresì istruzioni operative nonché dei chiarimenti su alcune problematiche sollevate in relazione alla tutela infortunistica degli eventi di contagio, anche al fine di dissipare i timori dei datori di lavoro in merito ad una loro possibile responsabilità in siffatte ipotesi.

La tutela infortunistica nel D.L. 17 marzo 2020, n. 18 c.d. "Decreto Cura Italia", convertito, con modifiche, dalla Legge n. 27 del 24 aprile 2020

La malattia infettiva quale causa di infortunio sul lavoro

Il contagio da Covid-19, avvenuto sul posto di lavoro e in occasione dello svolgimento di attività lavorativa, è stato equiparato all'infortunio sul lavoro dall'art. 42 del D.L. n. 18/2020, con la conseguenza che il lavoratore che abbia contratto la malattia in occasione di lavoro beneficia della copertura assicurativa INAIL. Invero, il richiamato D.L., al citato art. 42, detta le Disposizioni relative al comportamento adot-



tato dall'INAIL nel contesto pandemico e, al comma 2, testualmente recita: *“nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS- CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore redige il consueto certificato di infortunio e lo invia telematicamente all'INAIL che assicura, ai sensi delle vigenti disposizioni, la relativa tutela dell'infortunato. Le prestazioni INAIL nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro sono erogate anche per il periodo di quarantena o di permanenza domiciliare fiduciaria dell'infortunato con la conseguente astensione dal lavoro. I predetti eventi infortunistici gravano sulla gestione assicurativa e non sono computati ai fini della determinazione dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico di cui agli articoli 19 e seguenti del Decreto Interministeriale 27 febbraio 2019. La presente disposizione si applica ai datori di lavoro pubblici e privati”*. Vengono, in tal modo, ribaditi i principi cardine che vigono nella disciplina speciale infortunistica, in materia di patologie causate da agenti biologici. Invero, le patologie infettive (tra cui rientra il Covid-19) che sono contratte in occasione di lavoro sono da sempre considerate infortunio sul lavoro, poiché la causa virulenta viene equiparata alla causa violenta tipica dell'infortunio, anche quando i suoi effetti si manifestino successivamente, dopo un certo lasso di tempo, e non nell'immediatezza. Invero, in tema di infortunio sul lavoro, il Testo Unico delle Disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (D.P.R. n. 1124/1965. - T.U. INAIL), considera la causa violenta tra gli elementi oggettivi necessari affinché un evento possa essere configurato come infortunio sul lavoro, unitamente all'occasione di lavoro e alla lesione come conseguenza dell'evento. E la causa violenta *“consiste in un evento che segue ad una azione intensa e concentrata nel tempo che genera le lesioni (o la morte) del lavoratore”* (Cass. 12685/2003). Inoltre, poiché l'infezione da Covid-19 prevede un periodo di quarantena o di isolamento fiduciario, che comporta, di conseguenza, un'astensione dal lavoro, anche per tale periodo, sempre che il contagio sia riconducibile all'attività lavorativa, è riconosciuta l'indennità per l'inabilità temporanea assoluta. In tal modo, il legisla-



tore ha dato seguito al principio già affermato in giurisprudenza secondo cui l'impedimento ex art. 68 D.P.R. 30 giugno 1965 n.1124, che comporta l'indennità per inabilità temporanea assoluta, comprende non solo l'impossibilità fisica di svolgere la prestazione lavorativa ma anche la sua incompatibilità con le esigenze terapeutiche e di profilassi del lavoratore. Tutto ciò senza maggiori costi per i datori di lavoro, atteso che gli oneri degli eventi infortunistici del contagio sono a carico della gestione assicurativa, a tariffa immutata. Di conseguenza, il citato articolo 42 ha escluso in via assoluta che gli infortuni da Covid-19, verificatisi in occasione dell'attività lavorativa, incidano sull'entità del premio pagato dal datore di lavoro, essendo stati ritenuti derivanti da situazioni di rischio indipendenti da quest'ultimo, così come gli infortuni in itinere in cui allo stesso non viene imputata alcuna conseguenza per l'evento infortunistico.

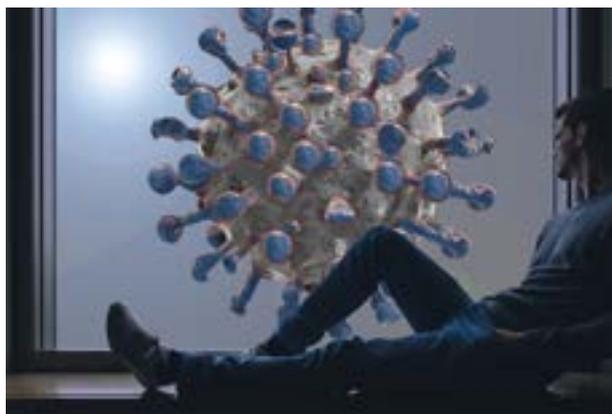
Denuncia di infortunio per infezione da Covid-19

Il sopra citato articolo stabilisce, inoltre, anche la procedura da seguire per la denuncia dell'infortunio da contagio, disponendo che, nei casi accertati di infezione, il medico competente rediga e trasmetta telematicamente la certificazione medica, attestante l'avvenuto contagio, all'INAIL. A seguito di ciò, l'Istituto prende in carico e assicura la tutela all'infortunato, al pari di qualsiasi altro infortunio, poiché l'acquisizione del certificato medico, insieme all'elemento dell'occasione di lavoro, è presupposto imprescindibile del riconoscimento del contagio da Covid-19 quale malattia-infortunio e del-

la conseguente copertura assicurativa INAIL. Per quanto riguarda, invece, i criteri da seguire nella redazione del certificato medico, il medico competente deve attenersi a quelli indicati dall'art. 53 D.P.R. n.1124 del 30 giugno 1965 e successive modifiche, quali: i dati anagrafici completi del lavoratore, del datore di lavoro, la data dell'evento/contagio, la data di astensione dal lavoro per inabilità temporanea assoluta conseguente al contagio ovvero la data di astensione da lavoro per quarantena o permanenza domiciliare fiduciaria del lavoratore, sempre legata all'accertamento dell'avvenuto contagio e, per le fattispecie per cui non opera la presunzione semplice dell'avvenuto contagio, in relazione al rischio professionale specifico, anche le cause e le circostanze, la natura della lesione e il rapporto con le cause denunciate. La tutela INAIL, pertanto, decorre o dal primo giorno di astensione dal lavoro, attestato dalla certificazione medica di avvenuto contagio, o dal primo giorno di astensione dal lavoro coincidente con l'inizio della quarantena o della permanenza domiciliare fiduciaria e, in quest'ultima ipotesi il contagio può essere accertato e certificato anche successivamente all'inizio delle stesse, computando da tali date i giorni di franchigia ai fini del calcolo della relativa prestazione economica.

I soggetti destinatari della tutela infortunistica ai sensi della Circolare INAIL n. 13 del 3 aprile 2020 e il presupposto dell'occasione di lavoro in via presuntiva

L'INAIL, con Circolare 13/2020, in via preliminare, evidenzia come l'orientamento dal legislatore, circa la riconduzione del fenomeno di contrazione del virus in occasione di lavoro alla fattispecie di infortunio, sia in linea con il proprio indirizzo, ormai consolidato, in materia di trattazione delle malattie infettive e parassitarie negli ambienti di lavoro e/o nell'esercizio



delle attività lavorative. Invero, secondo tale indirizzo, in ottemperanza alla Linee-guida per la trattazione dei casi di malattie infettive e parassitarie, di cui alla precedente Circolare del 23 novembre 1995, n. 74, sono oggetto di tutela le affezioni morbose inquadrate, per l'aspetto assicurativo, nella categoria degli infortuni sul lavoro poiché, in tali casi, la causa virulenta è equiparata a quella violenta. Giova sul punto ricordare la Sentenza della Corte di Cassazione, n. 9913/2016, la quale ha ribadito i principi che devono essere seguiti nel determinare la riconducibilità all'“occasione di lavoro” dell'infortunio occorso al lavoratore. Secondo la Corte, difatti, affinché l'infortunio sia indennizzabile da parte dell'INAIL, lo stesso deve essere avvenuto o nell'espletamento delle mansioni tipiche svolte dal lavoratore o durante lo svolgimento di attività strumentali o accessorie. Ciò premesso, con la citata Circolare, l'Istituto fornisce delle istruzioni operative di attuazione dell'art. 42 D.L n. 18/2020, tra cui il riferimento ai soggetti destinatari della tutela e l'“*introduzione della presunzione semplice di origine professionale del contagio, operante – fino a prova contraria – esclusivamente a favore dei lavoratori assicurati INAIL nei confronti dei quali insiste un rischio specifico, in ragione delle particolari mansioni cui sono adibiti*”, che comporta una maggiore esposizione al contagio. A ben vedere, il criterio presuntivo in tema di malattie infettive e parassitarie si ritrova in una datata pronuncia della Corte di Cassazione (Cass. Civ., sez. lavoro 5764/1993), nella quale, tra le cause violente che configurano l'infortunio sul lavoro, rientravano anche le cause lesive di natura microbica o virale, e in tali casi, con il criterio presuntivo – in presenza di determinate circostanze gravi, precise e concordanti – si riteneva dimostrato il nesso eziologico tra l'agente patogeno e l'evento lesivo. I destinatari di tale tutela sono sia i lavoratori dipendenti e assimilati, in presenza dei requisiti soggettivi previsti dal D.P.R. 1124/1965, sia gli altri soggetti previsti dal D.L.gs. 38/2000, (lavoratori parasubordinati, sportivi professionisti dipendenti e lavoratori appartenenti all'area dirigenziale) e dalle altre norme speciali in tema di obbligo e tutela assicurativa Inail. Precisa la Circolare, inoltre, che “*nell'attuale situazione pandemica, l'ambito della tutela riguarda innanzitutto gli operatori sanitari esposti a un elevato rischio di contagio, aggravato fino a diventare specifico. Per tali operatori vige, quindi, la presunzione semplice di origine professionale, considerata appunto la elevatissima probabilità che gli operatori sanitari vengano a contatto con il nuovo coronavirus. A una condizione*

di elevato rischio di contagio possono essere ricondotte anche altre attività lavorative che comportano il costante contatto con il pubblico/l'utenza. In via esemplificativa, ma non esaustiva, si indicano: lavoratori che operano in front-office, alla cassa, addetti alle vendite/banconisti, personale non sanitario operante all'interno degli ospedali con mansioni tecniche, di supporto, di pulizie, operatori del trasporto infermi, etc. Anche per tali figure vige il principio della presunzione semplice valido per gli operatori sanitari". Di conseguenza, per tali lavoratori, in caso di contagio, il requisito dell'occasione di lavoro sarà presunto, salvo prova contraria che dimostri con certezza che lo stesso sia avvenuto per ragioni estranee all'attività lavorativa. La Circolare, però, va oltre, e fa riferimento anche ai casi, "anch'essi meritevoli di tutela, nei quali manca l'indicazione o la prova di specifici episodi contagianti o comunque di indizi "gravi precisi e concordanti" tali da far scattare ai fini dell'accertamento medico-legale la presunzione semplice. In base alle istruzioni per la trattazione dei casi di malattie infettive e parassitarie, la tutela assicurativa si estende, infatti, anche alle ipotesi in cui l'identificazione delle precise cause e modalità lavorative del contagio si presenti problematica. Ne discende che, ove l'episodio che ha determinato il contagio non sia noto o non possa essere provato dal lavoratore, né si può comunque presumere che il contagio si sia verificato in considerazione delle mansioni/lavorazioni e di ogni altro elemento che in tal senso deponga, l'accertamento medico-legale seguirà l'ordinaria procedura privilegiando essenzialmente i seguenti elementi: epidemiologico, clinico, anamnestico e circostanziale" e pertanto, nei casi, in cui non si possa presumere che il contagio si sia verificato in costanza dell'espletamento delle mansioni e/o di attività connesse o strumentali alle stesse, spetterà al lavoratore l'onere di fornire la prova che la contrazione del Covid-19 sia avvenuta in occasione di lavoro. Al contrario, con riferimento ai lavoratori per i quali vige la convenzione tra INAIL e Inps (Circolare Inail n. 47/Inps n. 69 del 2 aprile 2015) – quali ad esempio lavoratori assicurati nella speciale gestione per conto dello stato, lavoratori autonomi, addetti ai servizi domestici e familiari, etc. –, per l'erogazione della indennità per



inabilità temporanea assoluta da infortunio sul lavoro, da malattia professionale e da malattia comune e per i quali è escluso il contagio da nuovo coronavirus in occasione di lavoro, la tutela INAIL non è dovuta. In tal caso, è necessario procedere alla segnalazione del caso alla Sede Inps competente, allegando tutta la documentazione sanitaria, e la stessa, all'esito della valutazione positiva circa la riconduzione del caso al proprio campo di azione, trasmetterà all'INAIL il modello attestante il suo accoglimento. Al contrario, dove l'Inps, rilevi che l'evento denunciato non rientri nella propria competenza, ma sia invece oggetto di tutela assicurativa INAIL, lo comunicherà all'Istituto e quest'ultimo, in caso di accoglimento trasmetterà la relativa comunicazione all'Inps.

La responsabilità datoriale alla luce della Circolare INAIL n. 22 del 20 maggio 2020 e dell'art 29 bis del D.L. 8 aprile 2020 n. 23, c.d. "Decreto Liquidità", convertito dalla L. 5 giugno 2020 n. 40

La successiva Circolare INAIL 22/2020 fornisce i chiarimenti necessari in merito alla responsabilità del datore di lavoro, in caso di contagio del proprio dipendente sul posto di lavoro. Invero, si riconosce, a priori, l'origine lavorativa del contagio e ciò sulla base di un giudizio di ragionevole probabilità di contrarre l'infezione in quel determinato contesto, non sussistendo degli ambienti di lavoro a rischio zero. Ciò è del tutto indipendente dall'esistenza di eventuali omissioni del datore di lavoro, in ambito lavorativo, che possano averla determinata, atteso che la responsabilità di quest'ultimo sussiste solo in caso di violazione di legge o degli obbli-

ghi derivanti dai protocolli e dalle linee guida governativi e regionali in tema di contenimento pandemico. Pertanto, tra il profilo assicurativo e il profilo giudiziario, in tema di accertamento della responsabilità datoriale, vi è una totale indipendenza logico-giuridica poiché l'astensione lavorativa a seguito del contagio Covid-19, riconosciuta dall'INAIL quale infortunio sul lavoro, non ha nessuna conseguenza sull'accertamento di eventuali profili di responsabilità civile e penale del datore di lavoro *“che devono essere rigorosamente accertati con criteri diversi da quelli previsti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative”*. Difatti, dal riconoscimento dell'infortunio sul lavoro non discendono automaticamente le citate responsabilità datoriali. Invero, diversi sono i presupposti per l'erogazione dell'indennizzo INAIL per la tutela relativa agli infortuni sul lavoro e quelli per il riconoscimento della responsabilità civile e penale del datore di lavoro che non abbia rispettato le norme a tutela della salute e sicurezza sul lavoro. A tal fine, infatti, oltre alla prova del nesso di causalità, occorre anche quella dell'imputabilità quantomeno a titolo di colpa della condotta tenuta dal datore di lavoro. Di conseguenza, il riconoscimento del diritto alle prestazioni da parte dell'Istituto non può essere idoneo a sostenere l'accusa del datore di lavoro in sede penale, dove lo stesso potrebbe rispondere dei reati di lesioni e, nel caso di decesso, anche di omicidio colposo; così come neanche in sede civile può rilevare ai fini del riconoscimento della sua responsabilità, per l'eventuale risarcimento del danno. Tanto più che la Corte di Cassazione, con la Sentenza n. 3282/2020, ha precisato che *“l'articolo 2087 cod. civ. (ai sensi del quale «il datore di lavoro è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro», sancendo dunque un principio generale e una norma di chiusura del sistema antinfortunistico) non configura, infatti,*



un'ipotesi di responsabilità oggettiva, essendone elemento costitutivo la colpa, intesa quale difetto di diligenza nella predisposizione delle misure idonee a prevenire ragioni di danno per il lavoratore. Né può desumersi dall'indicata disposizione un obbligo assoluto in capo al datore di lavoro di rispettare ogni cautela possibile e diretta ad evitare qualsiasi danno al fine di garantire così un ambiente di lavoro a “rischio zero”, quando di per sé il pericolo di una lavorazione o di un'attrezzatura non sia eliminabile, neanche potendosi ragionevolmente pretendere l'adozione di strumenti atti a fronteggiare qualsiasi evenienza che sia fonte di pericolo per l'integrità psico-fisica del lavoratore, ciò in quanto, ove applicabile, avrebbe come conseguenza l'ascrivibilità al datore di lavoro di qualunque evento lesivo, pur se imprevedibile ed inevitabile [...]; non si può automaticamente presupporre, dal semplice verificarsi del danno, l'inadeguatezza delle misure di protezione adottate, ma è necessario, piuttosto, che la lesione del bene tutelato derivi causalmente dalla violazione di determinati obblighi di comportamento imposti dalla legge o suggeriti dalle conoscenze sperimentali o tecniche in relazione al lavoro svolto”. Di conseguenza, per come sancito dalla Circolare in oggetto, *“in assenza di una comprovata violazione, da parte del datore di lavoro, delle misure di contenimento del rischio di contagio di cui ai protocolli o alle linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, sarebbe molto arduo ipotizzare e dimostrare la colpa del datore di lavoro”*. A ciò si aggiunga, da ultimo, la previsione in materia dell'articolo 29 bis del D.L. 8 aprile 2020 n. 23, c.d. Decreto Liquidità, introdotto in fase di conversione dalla Legge 5 giugno 2020 n. 40, il quale testualmente recita che *“ai fini della tutela contro il rischio di contagio da Covid-19, i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni e negli altri protocolli e linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste. Qualora non trovino applicazione le predette prescrizioni rilevano le misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

Si riconosce, in tal modo, l'esimente di ogni responsabilità giuridica del datore di lavoro, escludendo la stessa quando un dipendente si ammali di Coronavirus, avendo la parte datoriale fatto rispettare le norme di sicurezza previste per i luoghi di lavoro. Invero, il datore di lavoro, nel caso del rischio biologico da Covid-19, ha a sua disposizione una serie di informazioni, protocolli, linee guida ed istruzioni, che gli consentono di poter organizzare in sicurezza il luogo di lavoro, consentendo all'azienda di gestire il rischio. In tal modo, lo stesso, nell'ipotesi in cui il proprio dipendente abbia contratto il virus, deve soffermarsi su quali misure di prevenzione e sicurezza abbia impiegato, fornendo le prova di avere rispettato le norme di cui al D.L.gs. 81/2008 ed in generale quella di cui all'art. 2087 c.c.



Tutela INAIL in caso di rifiuto di sottoporsi a proflassi vaccinale

L'INAIL, infine, con la nota operativa del 1 marzo 2021, facente riferimento al personale infermieristico che non accetta di sottoporsi a vaccinazione, è intervenuto anche sul punto. È stato, così chiarito che il lavoratore che rifiuta di vaccinarsi e si contagia sui luoghi di lavoro ha pur sempre diritto alla tutela infortunistica, ma non al risarcimento da parte del datore di lavoro, poiché *“l'assicurazione comprende tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione del lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità temporanea che comporti l'astensione dal lavoro per più di tre giorni”*. La tutela è esclusa, di conseguenza, nel caso di infortunio doloso o simulato. Invero, nella citata nota si afferma che *“il rifiuto di vaccinarsi, configurandosi come esercizio della libertà di scelta del singolo individuo rispetto ad un trattamento sanitario, ancorché fortemente raccomandato dalle autorità, non può costituire una ulteriore condizione a cui subordinare la tutela assicurativa dell'infortunato”*. Tanto più che, per una parte consolidata della giurisprudenza *“il comportamento colposo del lavoratore, tra cui rientra anche la violazione dell'obbligo di utilizzare i dispositivi di protezione individuale, non comporta di per sé, l'esclusione dell'operatività della tutela prevista”*. L'indirizzo, in effetti, è in linea con l'articolo 42 del

D.L. n. 18/2020, convertito in Legge n. 27/2020, secondo cui la copertura assicurativa INAIL non è condizionata a comportamenti diligenti o collaborativi da parte dei lavoratori interessati. Ovviamente, bisogna sempre accertare la riconduzione dell'evento infortunistico all'occasione di lavoro; ossia accertare la sussistenza dei fatti noti, cioè di indizi gravi, precisi e concordanti sui quali deve fondarsi la presunzione semplice di origine professionale, ferma restando la possibilità di prova contraria a carico dell'Istituto. Resta comunque al di fuori dalla tutela assicurativa la condotta assunta per “rischio elettivo”, ossia derivante da una scelta volontaria del lavoratore diretta a soddisfare esigenze personali ed estranee all'attività lavorativa. Invero, affinché ricorra il rischio elettivo occorre il concorso simultaneo di tre elementi:

1. un atto volontario e arbitrario, estraneo alle finalità produttive;
2. diretto a soddisfare impulsi esclusivamente personali, che nulla hanno a che vedere con le predette finalità produttive);
3. che affronti un rischio diverso da quello lavorativo, per cui l'evento non abbia nessun collegamento con lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Pertanto, il rischio elettivo viene considerato un presupposto diverso dalla condotta colposamente imprudente del danneggiato che, invece, non esclude la tutela infortunistica. ■

La dott.ssa Annalisa Brescia è Funzionario Ispettivo in servizio presso l'ITL di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Assegno unico universale

Nuove misure di sostegno alle famiglie

di Riccardo Rizza [*]



È stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la Legge 1° aprile 2021, n. 46, recante “*Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l’assegno unico e universale*”.

La legge, che è stata approvata con un larghissimo consenso parlamentare, ha l’obiettivo di favorire la natalità, di sostenere la genitorialità nonché di promuovere l’occupazione con particolare riguardo a quella femminile.

È un impegno particolarmente ambizioso che arriva nel nostro Paese proprio in un periodo in cui il calo delle nascite sta assumendo contorni sempre più preoccupanti; infatti, l’ISTAT un anno fa comunicava che in valore assoluto le nascite sono precipitate da poco più di 560mila nel 2010 a circa 435mila nel 2019. Insomma, una evidente condizione di debolezza demografica che, se associata ai danni incalcolabili provocati dalla pandemia, può collocare l’Italia in un quadro di forte indebolimento delle basi su cui appoggiare qualsiasi processo di sviluppo.

Sul fatto, quindi, che il provvedimento “assegno unico” possa essere una prima risposta a queste difficoltà, c’è stata un’importante ed apprezzabile convergenza di quasi tutte le forze politiche e l’approvazione della legge 46 può portare elementi di speranza di futuro migliore in seno alle famiglie.

Tuttavia, l’esigenza di portare alla concretizzazione della legge, attraverso un iter piuttosto articolato con la adozione da parte del Governo, “... su proposta del Ministro con delega per la famiglia, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l’assegno unico e universale”, può avere in sé sicuramente elementi di positività ma anche contenere il rischio di ritardare in maniera eccessiva il riconoscimento alle famiglie dei benefici programmati.

Infatti, mentre da una parte le erogazioni economiche ai cittadini, liquidate sul conto corrente o trasformate in credito d’imposta, sarebbero dovute iniziare a luglio del 2021, la Ministra per le Pari opportunità e la Famiglia, Elena Bonetti, ha recentemente annunciato che le disposizioni attuative del provvedimento entreranno a regime a partire da gennaio 2022 spiegando che il Governo è impegnato ad “evitare che accada che le famiglie italiane abbiano dei disagi. Ciò in quanto i dipendenti stanno percependo in questi mesi le loro detrazioni fi-

scali in busta paga ed è indispensabile che tale corresponsione prosegua con continuità per l’intero anno 2021 prevedendo poi che “Le detrazioni fiscali siano completamente assorbite nell’assegno unico da gennaio 2022”.

In conclusione, è stato scelto che l’approvazione dei decreti legislativi di attuazione consenta di evitare un incrocio pericoloso fra la applicazione delle norme fiscali e quelle di carattere sociale decidendo di riconoscere alle famiglie, da luglio a dicembre 2021, il diritto a continuare a percepire gli assegni familiari e il bonus bebè; nello stesso periodo, si procederà alla presentazione delle domande per il nuovo assegno universale che, come previsto, a regime sostituirà tutte le attuali misure economiche di sostegno della famiglia.

Detto delle questioni di ordine procedurale, vediamo qui di seguito di schematizzare la portata della legge 46/2021.

Come si ottiene

L’accesso all’assegno unico è assicurato per ogni figlio a carico con i criteri di universalità e progressività di seguito elencati:

- l’ammontare dell’assegno è modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata dall’Isee o da sue componenti, tenendo conto dell’età dei figli a carico e dei possibili effetti di disincentivo all’offerta di lavoro del secondo percettore di reddito nel nucleo familiare;

- ai fini dell'accesso e per il calcolo di altre prestazioni sociali agevolate, il computo dell'assegno unico e universale può essere differenziato nell'ambito dell'Isee fino eventualmente ad azzerarsi;
- è pienamente compatibile con la fruizione del Reddito di cittadinanza;
- non è considerato per la richiesta e per il calcolo delle prestazioni sociali agevolate, dei trattamenti assistenziali e di altri benefici e prestazioni sociali previsti da altre norme in favore dei figli con disabilità;
- è ripartito nella misura del 50% tra i genitori ovvero, in loro assenza, è assegnato a chi esercita la responsabilità genitoriale;
- è concesso in forma di credito d'imposta ovvero di erogazione mensile di una somma in denaro.

Decorrenza e importo

Il beneficio viene riconosciuto dal 7° mese di gravidanza e consiste in una quota media mensile fino a 250 euro (l'importo varierà in base all'Isee).

Spetta sino a 21 anni

Dai 18 ai 21 anni, sempre per i figli a carico, l'assegno è corrisposto con importo inferiore a quello riconosciuto per i minorenni, ma solo in presenza di determinate condizioni (es. percorsi di formazione scolastica, tirocini o percorsi lavorativi a basso reddito, disoccupazione) con la possibilità, peraltro, di corrisponderlo direttamente al figlio maggiorenne, per favorirne l'autonomia.

Figli disabili

Per quanto riguarda i figli con disabilità, è prevista una maggiorazione graduata secondo la gravità della disabilità rispetto agli importi riconosciuti ai figli minorenni e maggiorenni in misura non inferiore al 30% e non superiore al 50%. In tal caso l'assegno viene corrisposto, senza maggiorazione, anche dopo il compimento del 21° anno di età qualora il figlio con disabilità risulti ancora a carico.

Terzo figlio

Per i figli successivi al secondo, l'importo dell'assegno è maggiorato.

Condizioni

L'assegno universale è subordinato al possesso cumulativamente dei seguenti requisiti:

1. essere in possesso della cittadinanza italiana, ovvero essere un cittadino di paesi facenti parte dell'Ue, o suo familiare, in quanto titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero essere un cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo o di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno annuale;
2. essere soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia;
3. vivere con i figli a carico in Italia;
4. essere stato o essere residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere in possesso di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno biennale.



Va ricordato, infine, che l'introduzione dell'assegno unico comporta il graduale superamento o la soppressione dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, l'assegno di natalità, il premio alla nascita, il fondo di sostegno alla natalità previsto dall'articolo 1, commi 348 e 349, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, le detrazioni fiscali e gli assegni familiari.

[*] Rappresentante Regionale per il Friuli Venezia Giulia della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Responsabile della Sede provinciale di Udine del Patronato ENCAL-CISAL. Ha conseguito la Laurea in Diritto per le imprese e le istituzioni con la tesi dal titolo "Gli istituti di patronato e di assistenza sociale"

I navigator

Dalle criticità alla proroga prevista dal D.L. n. 41/2021

di Fabio Anselmi e Gloria Vindigni [*]



La crisi nel mondo del lavoro, la conseguente disoccupazione e la continua mutevolezza del mercato hanno portato il legislatore a rivedere le politiche attive del lavoro introducendo il Reddito di cittadinanza, oggetto di un lungo percorso normativo frammentario e selettivo.

Il Reddito di cittadinanza, introdotto con il D.L. n. 4/2019, inizialmente visto come un reddito base, poi come un reddito minimo garantito seppur condizionato, è da considerarsi una misura inclusiva con caratteristiche proprie del reddito di base, nonché l'evoluzione di un istituto giuridico già presente quale il Reddito di inclusione. Con l'introduzione di tale strumento, il legislatore auspicava di sconfiggere la povertà, la disuguaglianza, favorire l'istruzione, la formazione e la cultura attraverso politiche attive e un sostegno economico che permettesse l'inclusione di soggetti socialmente emarginati nel mondo del lavoro. Nello specifico il Reddito di cittadinanza prevede, in presenza di determinati requisiti e a condizione dell'assolvimento di una serie di obblighi, l'erogazione di un contributo economico in favore dei nuclei familiari che risultano esserne i beneficiari.

L'art. 12 del decreto istitutivo del Reddito di cittadinanza ha sancito, a completamento della "componente passiva" della misura rappresentata dall'erogazione del reddito, l'introduzione della tanto discussa figura del navigator, quale invece "componente attiva" della misura. Il reclutamento è avvenuto tramite bando pubblico indetto da Anpal Servizi e la selezione si è basata, per ragioni di celerità e per l'elevato numero di domande pervenute, su età e titolo di studio.

La funzione nodale affidata a tali figure, così come chiarita a seguito della stipulazione di convenzioni bilaterali tra Anpal Servizi e le Regioni, consiste nell'offrire assistenza tecnica ai Centri per l'Impiego, in modo tale da fungere da cerniera tra gli operatori dei CpI e i percettori del Reddito, accompagnando i beneficiari nella realizzazione di un percorso che va dalla "convocazione" sino alla accettazione di un'offerta di lavoro congrua. Attraverso questa funzione affidatagli, il navigator permette di meglio garantire l'attuazione del principio di condizionalità: la disciplina del RdC, come già anticipato, condiziona l'erogazione del sussidio assistenziale al compimento di una serie di attività da parte del percettore, tra cui la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo nonché altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale.

A ben vedere è da sottolineare che il loro ruolo non era ben definito ed è più volte mutato in seguito alle diverse modifiche normative: mentre nella versione originaria del D.L. n. 4/2019 gli veniva attribuito il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel

reinserimento professionale, nella legge di conversione del 28 marzo 2019 n. 26 gli è stato assegnato il compito di offrire "assistenza tecnica" ai centri per l'impiego. Successivamente, in virtù dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni, si è sancito che qualunque intervento effettuato in materia di assistenza tecnica debba essere preventivamente concordato con le Regioni, rinviando a convenzioni bilaterali che ciascuna di queste avrebbe dovuto siglare con lo Stato per definirne il ruolo. Le convenzioni bilaterali poi sottoscritte, definendo le modalità attraverso le quali i navigator sarebbero stati operativi presso i CpI, hanno per la maggior parte ripristinato l'intenzione originaria del legislatore, prevedendo la possibilità del contatto diretto con i beneficiari del Reddito.

Nel percorso di istituzione e sviluppo della figura del navigator, che come già si può comprendere è stato piuttosto frammentario e non privo di discussioni, sono stati evidenziati numerosi aspetti critici, primo fra tutti la loro identità professionale. Diversi autori evidenziano infatti il perdurare dell'interrogativo circa l'assenza di un ben chiarito profilo professionale che debba possedere tale figura, affermando peraltro che sia addirittura difficile definirla come nuova figura professionale. Il principale motivo deve rinvenirsi nella fase genetica del navigator: Come già ricordato, nella fase di selezione e più in particolare nella specificazione dei requisiti richiesti, si è data rilevanza, probabilmente per ragioni di celerità, ai titoli e all'età piuttosto che all'esperienza, penalizzando di conseguenza la platea di candidati in possesso di comprovate esperienze nel settore delle politiche attive, a vantaggio invece di giovani neo-laureati. Appare dunque che le figure

non siano in possesso di quelle competenze fondamentali per svolgere il ruolo affidatogli, competenze che vengono acquisite principalmente attraverso un'adeguata esperienza nel settore. Bisogna inoltre tener conto che i beneficiari della misura di sostegno comprendono spesso nuclei familiari che vivono in condizioni di disagio e difficoltà sociale oltre che economica, ragion per cui chi si occupa del percorso volto alla loro inclusione dovrebbe auspicabilmente possedere delle competenze di natura psicologica, sociologica e assistenziale, in modo tale da poter rispondere adeguatamente al carattere multi-dimensionale della povertà che affligge purtroppo tali famiglie.

Un secondo e altrettanto centrale problema che ha caratterizzato e caratterizza l'evoluzione della figura del navigator risiede nel rapporto tra questi e i Centri per l'impiego. Il raccordo tra componente passiva e componente attiva del Reddito di cittadinanza, da rivenirsi precisamente nel già menzionato principio di condizionalità nell'erogazione della misura assistenziale, può considerarsi fruttuoso solo laddove risulti efficace il reinserimento nel mondo del lavoro del beneficiario del reddito. I soggetti principali a cui tale compito è demandato sono i Centri per l'impiego e perciò, al fine di realizzare un efficace funzionamento della complessiva misura, risulta necessario un loro corretto funzionamento oltre che delle concrete opportunità di occupazione per i beneficiari. In altre parole, il disegno normativo complessivo del Reddito di cittadinanza può funzionare solo se funzionano i CpI, quali principali erogatori pubblici di politiche attive per il lavoro, e solo se il mercato sia in grado di fornire un adeguato livello di domanda di lavoro. In assenza di queste due condizioni il modello del RdC, come evidenziato da alcune voci critiche, sarebbe caducato della sua componente attiva, permanendone la sola componente passiva, trasformandosi di conseguenza in un mero sussidio assistenziale. Orbene, è noto agli addetti ai lavori come i CpI effettuino un'azione assai limitata nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, sia perché non adeguatamente organizzati sotto il profilo strutturale e informatico, sia perché sotto-dimensionati e sotto-qualificati con riguardo al profilo delle risorse umane. Va perciò evidenziato come il disallineamento temporale tra introduzione del Reddito di cittadinanza da un lato, riforma e rafforzamento dei Centri per l'impiego dall'altro, abbia comportato l'erogazione del beneficio assistenziale



in assenza dell'implementazione di adeguati interventi di politica attiva del lavoro, non potendo di conseguenza garantire l'effettività del principio di condizionalità, principio cardine dell'architettura normativa della misura.

In questo contesto caratterizzato da forti dubbi circa l'effettiva utilità di questa tipologia di figura è intervenuta la proroga dei contratti dei navigator i quali, assunti con contratto a termine, avrebbero dovuto interrompere la collaborazione il 30 aprile. Il Decreto Sostegni (D.L. n. 41/2021) emanato dal governo Draghi ed entrato in vigore il 23 marzo, ha previsto la proroga dei contratti fino al 31 dicembre 2021, in assenza della quale ben 2.980 professionisti sarebbero rimasti senza lavoro. Tale intervento si colloca nell'ambito di un progetto più ampio che mira al rafforzamento e al potenziamento dei centri per l'impiego, non a caso l'art. 18 del Decreto Sostegni prevede che l'aver prestato servizio in qualità di navigator costituirà titolo preferenziale nei concorsi

pubblici banditi dagli enti pubblici territoriali e dalle agenzie ad essi dipendenti, compresi quelli per i Centri per l'impiego. Difatti lo stesso Governo, sia nella persona del Premier che in quella del ministro del lavoro, ha annunciato nuove assunzioni presso i CpI, riconoscendo che con l'introduzione del Reddito di cittadinanza si è reso

ancor più necessario un incremento del personale operativo presso di essi.

Sorge allora spontaneo il chiedersi se non sarebbe stato opportuno evitare il disallineamento temporale tra rafforzamento dei Centri per l'Impiego e introduzione del RdC sia nella sua componente attiva che nella sua componente passiva. In effetti, se il destino dei navigator sembra essere quello di integrare stabilmente il personale presso i CPI grazie al titolo preferenziale previsto dal Decreto Sostegni, sorgono dubbi sulla bontà della scelta effettuata dall'allora governo con il D.L. n. 4/2019 di contrattualizzarli a termine, peraltro con le difficoltà brevemente esposte circa la loro professionalità e le difficoltà di coordinamento con le Regioni, anziché stabilizzarli tramite concorso pubblico presso i Centri per l'Impiego sin dall'origine. ■

[*] Fabio Anselmi, Dottore in Diritto per le imprese e studente di Giurisprudenza presso l'Università di Udine, redattore di Lexacivis. Gloria Vindigni, Dottoressa in Giurisprudenza laureata presso l'Università degli Studi di Pavia e redattrice di Lexacivis (www.lexacivis.com).

Lo Smart Working pandemico, misura anti Contagio o Esperimento

Una Ricerca sul Campo

di Pierluigi Di Benedetto [*]



La grande pandemia da Covid-19 ha stravolto le nostre vite nell'ultimo anno facendo, in Italia, più di 120.000 morti ed oltre 4.000.000 di ammalati.

In questo contesto allarmante è stato licenziato il lavoro agile (cd. Smart Working) semplificato, non contrattualizzato (ex art. 90, commi 3 e 4, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni in L. 17 luglio 2020, n. 77) che ha coinvolto molti lavoratori della Pubblica Amministrazione, in particolare delle Funzioni Centrali (Ministeri, Enti Pubblici non Economici, Agenzie Fiscali); è stata una vera e propria rivoluzione che ha fatto balzare il numero di addetti in lavoro da remoto da meno di 500.000 a più di 6.500.000.

La misura è stata finalizzata, *in primis*, alla riduzione del rischio di contagio dei lavoratori, in contesti logistici degli Uffici pubblici fortemente a rischio (anche a causa della riduzione degli spazi previsti per ogni addetto introdotta con D.L. 95/2012 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135) e ad alta trasmissibilità del virus, come dimostrano le decine di migliaia di contagiati e le centinaia di colleghi morti.

Nella storia delle Organizzazioni, anche delle Amministrazioni pubbliche, succede fare *di necessità virtù*. Forti stravolgimenti lavorativi possono derivare, quindi, da situazioni critiche che obbligano le Strutture ad accelerare modifiche organizzative che in tempi normali avrebbero richiesto molti anni per raggiungere gli stessi risultati!

Di fronte al nuovo scenario, ho sentito la forte necessità di verificare, sul campo, come sia vissuta questa realtà organizzativa dai lavoratori interessati e coinvolti.

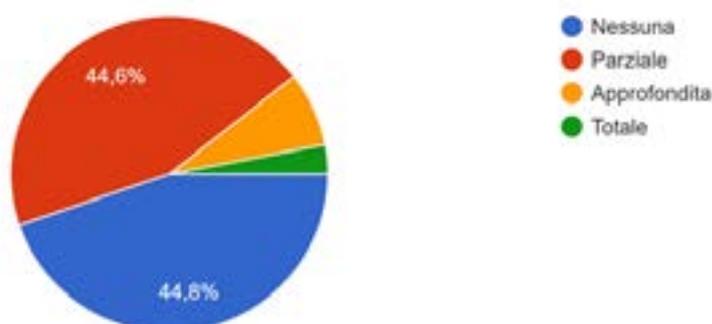
Da qui la scelta di predisporre un questionario redatto con il programma Google Forms, che ha consentito di veicolarlo oltre che sugli indirizzi e-mail anche sulle chat di WhatsApp dei Lavoratori delle Sedi dei Ministeri, Enti pubblici non Economici ed Agenzie Fiscali di Napoli; la raccolta, iniziata il 14 aprile 2021 è stata chiusa il 4 maggio 2021, anche alla luce delle modifiche introdotte dal Governo con il D.L. 58/2021.

Prima preoccupazione è stata quella di assicurare il pieno anonimato ed il ridotto numero di domande: questo ha portato a qualche carenza di dettaglio (non sappiamo a che amministrazione appartenga il compilatore, non sappiamo se è coniugato, non sappiamo che titolo di studio possiede) non è quindi un dato statisticamente e scientificamente campionato. Ritengo, però, che le risposte siano genuine e ci restituiscano un sentiment vero e reale della percezione del Lavoro Agile tra chi si è confrontato all'improvviso con questa modalità, quasi del tutto sconosciuta prima dell'inizio della pandemia da Sars-Cov2: su 840 risposte complessive ben il 44,8% (376 risposte) dichiara di non averne avuto nessuna conoscenza ed il 44,6% (375 risposte) di averne avuto solo una conoscenza parziale.

Si illustrano e si commentano, di seguito e brevemente, le percentuali di risposte date:

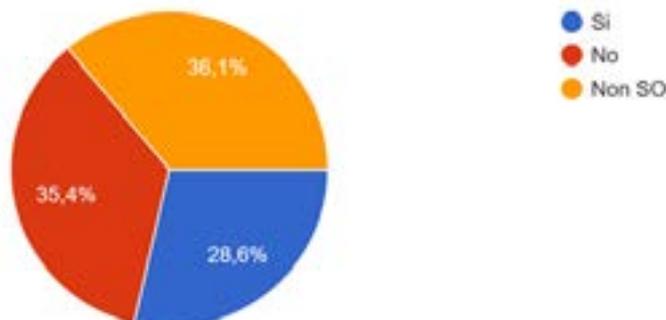
10) Prima della fase pandemica che conoscenza avevi del Contratto di Smart Working ?

840 risposte



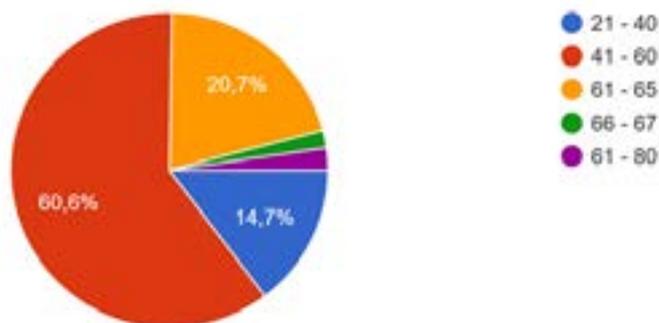
Anche le risposte sulla conoscenza del P.O.L.A. (Piano Organizzativo del Lavoro Agile) non sono rassicuranti, non solo il 36,1% (303 risposte) risponde che NON SA se è stato adottato nella propria Amministrazione e forse non lo conosce proprio, ma anche il 28,6% (240 risposte) che risponde di SI, restituisce una falsa informazione, atteso che ad oggi il P.O.L.A. non è stato ancora adottato in nessuna Amministrazione Centrale.

11) Attualmente nel Tuo Ufficio è stato adottato il P.O.L.A. (Piano Organizzativo del Lavoro Agile) ?
840 risposte



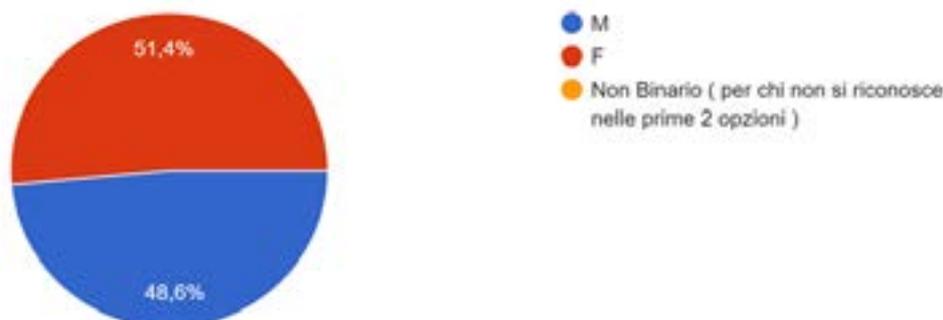
Il questionario, in relazione alla platea dei rispondenti, restituisce una fotografia ben nota: 60,6% (507 risposte) si pongono nella fascia di età tra i 41 e i 60 anni, che, insieme al 24,8% - complessivo (173+15+19 risposte) si pone nella fascia di età tra i 61 ed i 70 anni. Disegna una Pubblica Amministrazione molto vecchia che ha solo il 14,7% (123 risposte) di lavoratori posti nella fascia di età tra i 20 ed i 40 anni.

1) In che fascia di età Ti trovi ?
837 risposte



Per quanto riguarda il sesso, l'immagine rispecchia la realtà fattuale, con un 51,4% (432 risposte) di Femmine ed il 48,6% (408 risposte) di Maschi. Singolare che nessuno degli 840 rispondenti abbia ritenuto utile l'opzione, pure offerta, della scelta NON BINARIO, a dimostrazione che l'età avanzata ed il contesto istituzionale non abbiano favorito l'eventualità.

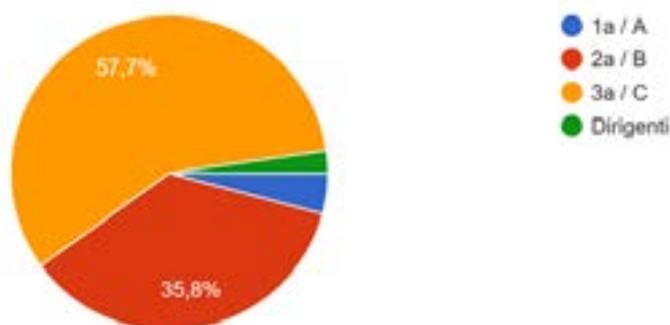
2) Sesso
840 risposte



Per quanto concerne l'Area Professionale di appartenenza il 57,7% (485 risposte) appartiene all'Area dei Funzionari, più coinvolti nel Lavoro agile, mentre il 35,8% (301 risposte) appartiene all'Area degli Impiegati e solo il 4,2% (35 risposte) alla prima Area, quasi del tutto esclusa dal Lavoro Agile.

3) In che Area Professionale sei inserit* ?

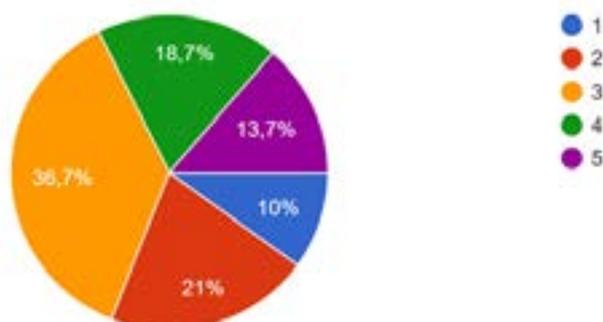
840 risposte



Circa la distanza della propria abitazione rispetto all'Ufficio, la maggioranza ne ha una percezione media 36,7% (308 risposte) il 18,7% (157 risposte) grande e notevole il 13,7% (115 risposte).

4) A che distanza dal Tuo posto di lavoro si trova la Tua abitazione (1= scarsa / 5= notevole)

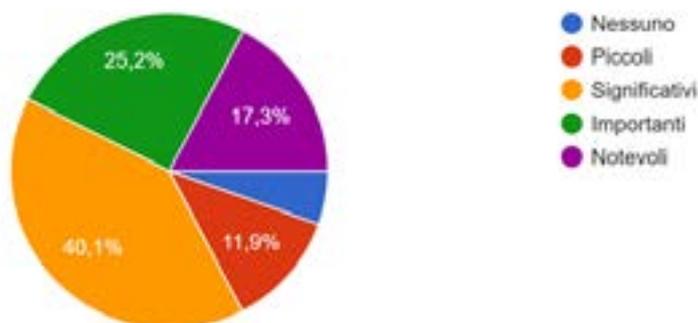
840 risposte



Sulla valutazione del cambiamento comportato dalla pandemia nel proprio mondo del lavoro, la maggioranza 40,1% (337 risposte) lo ritiene significativo, importante il 25,2% (212 risposte) ed il 17,3% (145 risposte) notevole, restituendo un'Amministrazione stravolta dal rischio di contagio che si è dovuta riorganizzata in maniera massiva.

5) La fase pandemica che cambiamenti ha comportato nel Tuo mondo del Lavoro ?

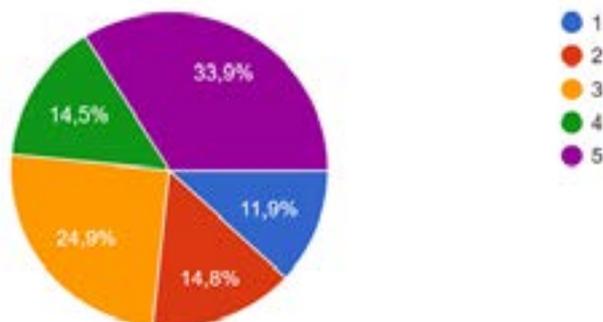
840 risposte



Tanto da collocare una parte prioritaria dei rispondenti 33,9% (285 risposte) in Smart Working per 5 giorni alla settimana, il 14,5% (122 risposte) per 4 giorni, ed il 24,9% (209 risposte) in tre giorni la settimana.

6) Il Lavoro in Smart Working per quanti giorni Ti ha impegnato alla settimana ?

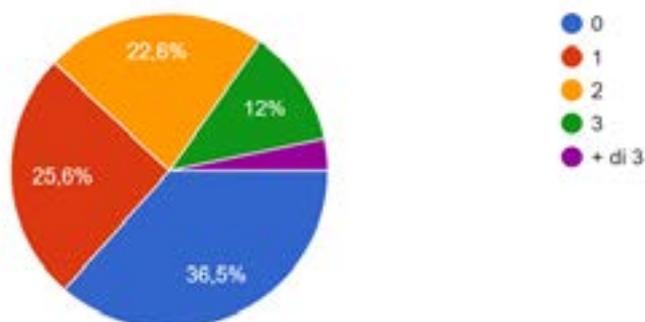
840 risposte



Circa la composizione del Nucleo Familiare, le risposte alla settima domanda ci restituiscono un 36,5% (305 risposte) di Lavoratori che non hanno altri familiari in Smart Working o in D.A.D. (compatibile sia con nuclei monoreddito, sia con famiglie adulte [vista l'età media molto alta] prive di figli conviventi). Il 25,6% (214 risposte) del campione dichiara di avere un solo familiare collegato in contemporanea, mentre il 22,6% (189 risposte) ne dichiara 2 e solo il 3,3% (28 risposte) ne dichiara più di 3.

7) Quante Persone del Tuo nucleo familiare, oltre Te, sono in Smart Working o in D.A.D. (Didattica a Distanza) ?

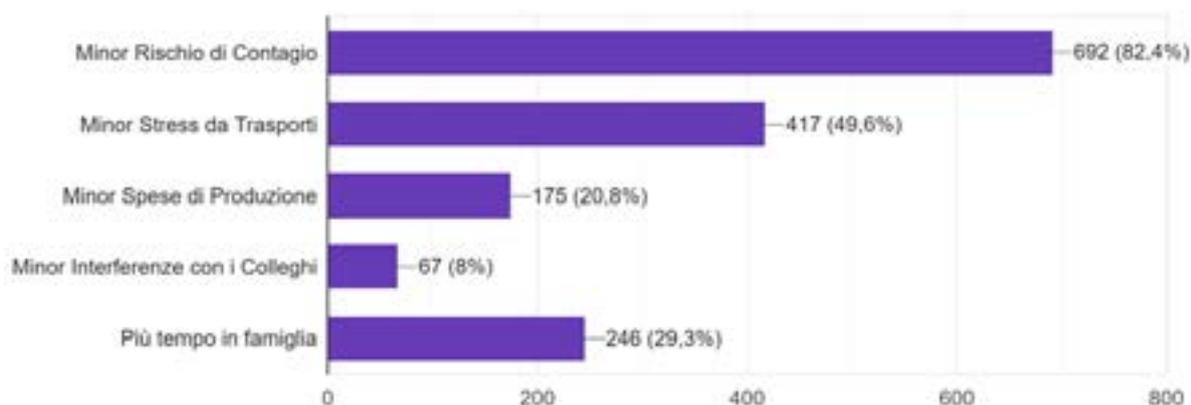
836 risposte



Sugli aspetti maggiormente favorevoli del Lavoro Agile, (domanda alla quale erano consentite più risposte – se ne consigliavano 2 – e **ne sono state fornite 1617 complessive**) in percentuale, rapportata a 840 riscontri, spicca l'82%, con 692 risposte di lavoratori che individuano nel Minor Rischio di Contagio il vantaggio più importante, a dimostrazione che la paura della pandemia è ancora molto alta! Invece 417 con il 49,6% lo indicano nel Minor Stress da Trasporti, anche questo tema fortemente collegato al rischio di contagio. Il 29,3%, con 246 pareri, individua nel Più Tempo in Famiglia l'aspetto positivo; il 20,8% del campione (175 opinioni) ritiene utile il risparmio per Minor Spese di

8) Quali sono secondo Te i maggiori VANTAGGI del Lavoro in Smart Working? (Max 2 Risposte)

840 risposte

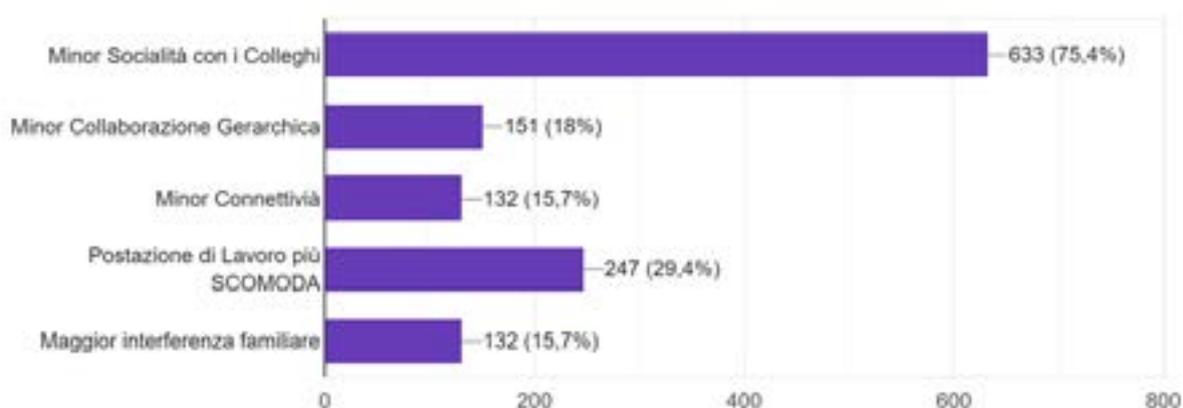


Produzione e solo l'8% rapportato a 840 risposte con 67 risposte si esprime per le Minori Interferenze con i Colleghi, dato che si abbina bene con lo svantaggio individuato quale più grande, come si illustrerà a seguire.

Si accennava che l'aspetto maggiormente negativo dello Smart Working (anch'essa domanda alla quale erano consentite più risposte – se ne consigliavano 2 – **e ne sono state fornite 1295 complessive**), con il 75,4% rapportato a 840 risposte (633 scelte) è individuato dai lavoratori nella Minor Socialità con i Colleghi, a riprova che il senso di solitudine proprio dello Smart Worker (Analizzato anche da molti Dottori in Psicologia tra gli altri Cfr. Frederik Anseel più altri, COVID-19 and the Workplace: Implications, Issues, and Insights for Future Research and Action, Articolo in American Psychologist · August 2020) è un problema primario cui rapportarsi per il futuro. 247 rispondenti, invece, cioè il 29,4% indica nella Postazione di Lavoro più Scomoda lo svantaggio, che insieme al 15,7% con 132 risposte che denuncia una Minor Connettività, solleva un problema delle dotazioni dei Beni Strumentali ed Informatici, cui doversi confrontare per il post-pandemia. Il 18% del campione, con 151 risposte, dichiara problematica la Collaborazione Gerarchica, consentendo l'affermazione, *a contrario*, che gli Smart Workers sono, nella stragrande maggioranza, pronti ad un lavoro in maggiore autonomia.

9) Quali sono secondo Te i maggiori SVANTAGGI del Lavoro in Smart Working? (Max 2 Risposte)

840 risposte

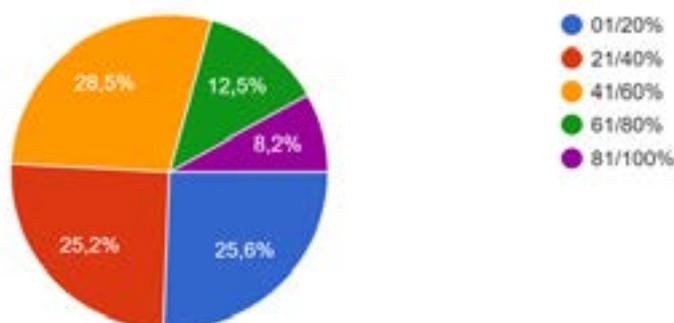


L'aspetto di autonomia è elemento ricavabile anche dalle scelte per la domanda sulla percentuale di presenza in ufficio, in caso di prosecuzione del Lavoro Agile, con l'8,2% che non vorrebbe rientrare proprio (69 risposte) il 12,5% che rientrerebbe solo un giorno (105 risposte) ed il 28,5% con (239 risposte) che preferirebbe lavorare in presenza 2/3 giorni la settimana.

L'idea di continuare in Lavoro agile, anche dopo la fine della pandemia, è nettamente maggioritaria

13) Nell'ipotesi di prosecuzione del Lavoro in Smart Working, con che percentuale di frequenza riterresti utile la presenza in Ufficio ?

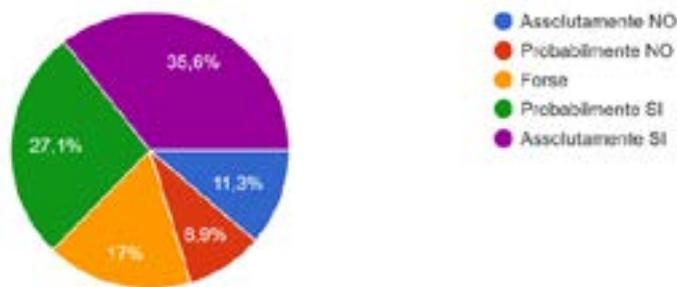
840 risposte



nel panel, con il 35,6% (299 risposte) che ne è Assolutamente convinto, che si sommano al 27,1% (228 risposte) che è per il Probabilmente sì, mentre solo l'11,3% è per l'Assolutamente no, coincidendo in parte con chi ha denunciato Maggiori Interferenze Familiari (il 15,7% delle risposte alla domanda 9).

12) Dopo la fine della pandemia, pensi di continuare lo svolgimento del Lavoro in Smart Working ?

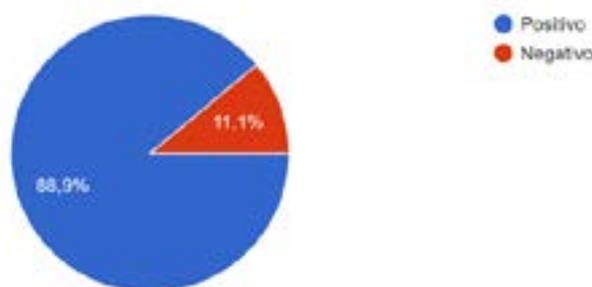
840 risposte



La valutazione è confermata dalle risposte di sintesi finale del sondaggio, dove ben l'89,9% (747 risposte) considera l'esperienza dello Smart Working positiva:

16) In conclusione, valutato ogni aspetto, ritieni la Tua esperienza dello Smart Working, Positivo o Negativo ?

840 risposte



In conclusione l'analisi dei dati conferma la convinzione che il Lavoro Agile sia uno strumento importante e ben accetto dai lavoratori, utile quale tassello del nuovo mosaico della Pubblica Amministrazione italiana, riformata e digitalizzata, come richiesto dall'Unione Europea.

Lo Smart Working non deve diventare oggetto di uno scontro ideologico, però, ma essere valutato, Amministrazione per Amministrazione, processo per processo, in base alla capacità quali-quantitativa di produrre servizi efficaci per i cittadini (aspetto direttamente connesso con la capacità che la Transizione Digitale della P.A. avrà di rendere realmente fruibili gli archivi ed i programmi di gestione trasferiti in cloud) ed al contempo migliorare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per gli addetti.

Importante sarà prevedere che lo strumento sia attivato su base volontaria, a rotazione, senza discriminazioni di genere o di appartenenza a minoranze "scomode" da ostracizzare, che sia prevista la dotazione di personal computer e linee informatiche di proprietà delle Amministrazioni, concesse in comodato d'uso, e la verifica della presenza di postazioni di lavoro sicure ed ergonomiche, rispondenti alla normativa sulla sicurezza del lavoro (D.L.G.S. 81/2008 e s.m. e i.).

Il futuro che immagino per quello che viene chiamato il New Normal è un mondo del Lavoro Pubblico Ibrido, dove il lavoro in presenza sia finalizzato, soprattutto, a quei Servizi Pubblici da offrire con interlocuzione diretta con i cittadini, alla socializzazione e condivisione dei progetti e degli obiettivi, oltre che alla formazione continua, mentre gli altri servizi potranno essere prodotti in Smart Working, con gradimento dei lavoratori, riduzione dell'impatto ecologico e positivi riflessi sulle mobilità cittadine.

Le Amministrazioni avrebbero una riduzione delle spese generali, riducendo anche gli spazi affittati e sostituendo le postazioni di lavoro fisse in Hot desk o in spazi multidisciplinari atti al co-working.

Il Mondo del Lavoro pubblico è pronto al salto di specie da un Lavoro fordista ed una leadership controllante l'obbligazione di comportamento, ad un mondo del lavoro orientato ad una specializzazione flessibile, con una Leadership orientata all'inclusione ed al raggiungimento degli obiettivi e lavoratori predisposti ad una gestione dei compiti maggiormente autonoma.

Sapere cogliere questa possibilità, non solo non vanificherebbe il patrimonio di sperimentazione forzata acquisita, ma servirebbe a rilanciare il ritrovato sentimento di vicinanza dei cittadini nei confronti del Mondo pubblico, riscoperto ed apprezzato dopo tanti anni di disamore e tagli lineari, ispirati dalle politiche neo liberali post-Reganiane.

È un'opportunità che l'Italia non deve perdere ed ognuno di noi, nei diversi ruoli, è chiamato ad accompagnare! ■

[*] Laureato In Giurisprudenza alla Federico II di Napoli, da oltre 30 anni si occupa di Organizzazione del Lavoro e di Relazioni Sindacali nella Pubblica Amministrazione della Provincia di Napoli e della Regione Campania.

I cantieri scuola

L'origine dei lavori socialmente utili

di Roberto Leardi [*]



Il primo strumento attraverso il quale, nel nostro ordinamento, si è cercato di favorire l'occupazione di manodopera disoccupata nell'ambito di attività di pubblica utilità, è quello dei cantieri scuola, previsto dagli artt. 59 ss. della legge 29 aprile 1949 n.264 (c.d. Legge Fanfani), che disciplina il collocamento della manodopera nell'ordinamento post-corporativo e il cui intervento era destinato a lavoratori privi di sostegno al reddito o comunque fruitori dell'indennità di disoccupazione ordinaria in quanto involontariamente disoccupati^[1].

L'istituto dei cantieri scuola ha trovato applicazione sulla base della disposizione contenuta nell'art. 59, 1 comma, in «zone dove la disoccupazione è particolarmente accentuata» ed è per questo che esso ha perseguito lo scopo di fornire a lavoratori disoccupati occasioni di lavoro fuori mercato per garantire loro un reddito minimo da lavoro ponendo fine al loro stato di inattività.

Quindi risulta chiaramente che tale istituto non ha perseguito quello scopo per il quale era stato istituito e che è costituito dall'addestramento professionale, tanto è vero che l'art. 62 della legge n. 264/1949 prevede il finanziamento da parte del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.

La legge n. 264/1949 contiene una normativa fondamentale in materia di collocamento, che rappresenta il perno centrale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro in quanto esso si presenta come un sistema istituzionale e normativo che svolge una funzione di intermediazione fra domanda ed offerta di lavoro^[2].

Tale legge prevede una gestione statale del collocamento, ma con una partecipazione consultiva delle contrapposte organizzazioni sindacali^[3].

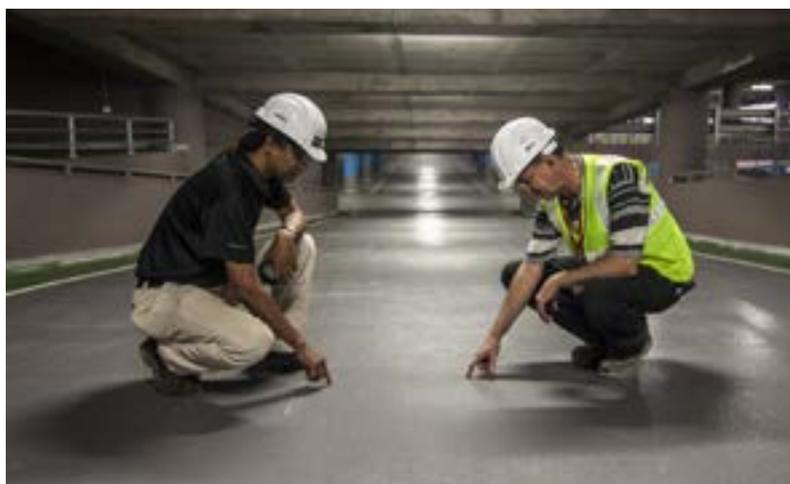
La legge prevede l'utilizzo in lavori di pubblica utilità nei cantieri scuola per lo svolgimento di attività forestale, vivaistica, di rimboschimento di sistemazione montana e costituzione di opere di pubblica utilità di lavoratori iscritti nelle liste di collocamento, sia i disoccupati sia gli inoccupati, resisi volontariamente disponibili allo svolgimento di tali attività.

Queste attività lavorative sono promosse dalle Amministrazioni statali, dai Comuni, dalle Province, dai Consorzi di bonifica, dalle Camere di Commercio con relativa corresponsione di un sussidio economico integrativo o sostitutivo del sussidio di disoccupazione, incrementato per il lavoratore coniugato.

È inoltre previsto un premio mensile di operosità sulla base di un giudizio emesso dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale.

Le disposizioni contenute nella legge n. 264/1949 vengono integrate dalla legge 6 agosto 1975 n. 418 che contiene due modifiche sostanziali, di cui una riguarda la previsione della periodica rivalutazione dell'integrazione economica a carico degli enti, l'altra prevede la tutela previdenziale a favore dei lavoratori occupati.

Ma è solo con l'emanazione del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 che l'impiego dei disoccupati in attività di utilità collettiva nell'ambito dei can-



tieri scuola acquista una sua effettività, poiché in questo modo è la Regione a Statuto ordinario che diviene il soggetto finanziatore per l'apertura e la gestione dei cantieri scuola da parte degli Enti territoriali; mentre il D.P.R. n. 526/1987 devolve la competenza in materia anche alle Province autonome di Trento e Bolzano, avuto riguardo alle competenze legislative in materia di addestramento, formazione, collocamento ed avviamento al lavoro, che gli artt. 8, n. 29, e 10, del D.P.R. n. 670/1972 (Statuto speciale per il Trentino Alto Adige) attribuiscono a tali Province.



L'istituto dei cantieri scuola viene, dunque, adattato alle nuove esigenze del mercato del lavoro e la realizzazione dei progetti di attività di utilità collettiva risponde ad una nuova domanda sociale.

Per mezzo di essi il legislatore del 1949 ha cercato di dare una risposta concreta al problema della disoccupazione soprattutto in quelle zone dell'Italia in cui essa presentava un carattere strutturale, ossia nelle zone del Mezzogiorno.

Questa forma di intervento pubblico a sostegno della disoccupazione ha raggiunto risultati positivi nel corso degli anni Cinquanta, essendo ricondotto nell'ambito e nella logica di un intervento assistenziale che mira a garantire al lavoratore una retribuzione sufficiente al mantenimento ed alla predisposizione dei mezzi adeguati alle esigenze di vita secondo la disposizione contenuta nell'art. 38 della Costituzione; non sono invece applicabili ai lavoratori addetti ai cantieri scuola le garanzie ed i principi previsti e contenuti nell'art. 36 della Costituzione, il quale riconosce al lavoratore una retribuzione sufficiente a garantire a sé ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Sebbene le indennità erogate a favore dei lavoratori addetti ai cantieri scuola debbano essere valutate sulla base di principi costituzionali diversi (art. 38 Cost.) da quelli che prevedono garanzie a favore di lavoratori subordinati (art. 36 Cost.), ciò non esclude che gli addetti ai cantieri scuola debbano essere considerati lavoratori dipendenti^[4].

Nel corso degli anni Sessanta e Settanta, con

la progressiva diminuzione del numero dei lavoratori disoccupati, vi è stata anche una diminuzione del numero dei soggetti coinvolti nei cantieri scuola.

All'inizio degli anni Ottanta, dopo il trasferimento della materia dei cantieri lavoro dallo Stato alle Regioni, il problema primario non era più quello dei lavoratori disoccupati, bensì quello dei lavoratori sospesi a tempo di fatto ilimitato per Cassa integrazione guadagni.

In riferimento a questo scenario è stata riproposta una nuova disciplina dei lavori socialmente utili (legge 24 luglio 1981 n. 390; legge 27 febbraio 1988 n. 160), definiti «lavori di pubblica utilità», la quale prevede il coinvolgimento di lavoratori in Cassa integrazione come condizione per conservare il trattamento economico di cui godono. ■

Note

- [1] C. LAGALA, 'Cantieri di lavoro e Regioni', in *Ec. e Lav.*, 1982, 89.
- [2] COLETTA, (voce) 'Cantieri scuola', in *Enc. Dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959.
- [3] BARETTONI ARLIERI, 'Cantieri scuola e rapporti assistenziali', in *Giur. Cost.*, 1964.
- [4] M. PERSIANI, 'Cantieri-scuola, tutela del lavoro, tutela previdenziale', in *Sic. Soc.*, 1972, 410
Liberamente tratto da: epertutti.com.

[*] Giornalista e scrittore. Consigliere della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

I duellanti

di Fadila

È una lotta senza quartiere tra noi e loro, i duellanti dell'attualità. Loro, i virus, si stanno rivelando di grande intelligenza, tutto cervello e poco fisico. E il senno lo utilizzano bene per raggiungere gli obiettivi secondo la loro natura. Per confonderci e colpirci di sorpresa, prima si sono travestiti da cinesi, ora fanno gli indiani, senza dimenticare il loro piacere per il whisky e il pudding o il carnevale di Rio. Hanno attaccato di sorpresa le retroguardie, gli anziani, e sono stati a un passo dalla vittoria.

Abbiamo cercato di contrattaccare comportandoci come gattini ciechi. Poi abbiamo avuto qualche successo nascondendoci e, come sempre, malati di presunzione, abbiamo cantato vittoria. Un ministro preso da tale presunzione azzardata aveva scritto con una rapidità incredibile anche un libro in cui si esaltava il genio italico, di nuovo faro dei popoli per il modello insuperabile adottato nella lotta da esportare in tutto il mondo. Ma non era vittoria, solo una pausa dei nemici invisibili per riprendere fiato e il libro fortunatamente è stato bloccato per tempo.

I virus, infatti, non erano stati sconfitti; la loro era stata solo una ritirata strategica, pronti al momento opportuno a lanciare una seconda ondata per sfondare la nostra linea Maginot. E così è avvenuto, ondata su ondata. Hanno fatto cadere un governo e hanno provato a mettere in difficoltà anche l'attuale.

Sembra, tuttavia, che in questi ultimi tempi si stia mettendo male per loro, ma guai a cantare vittoria perché sono imprevedibili e tatticamente ineccepibili. Dobbiamo essere consapevoli che questa è una guerra dove non si fanno prigionieri e la vittoria degli uni significa la scomparsa degli altri. dominio del mondo a noi o a loro. A nostro favore gioca che abbiamo trovato un'arma che può rivelarsi determinante, il vaccino.

Questo ritrovato è opera di scienziati a noi ignoti ma veri benefattori dell'umanità, che passano gran parte del loro tempo nei laboratori senza interessarsi alle luci della ribalta. L'hanno realizzato in un lasso di tempo incredibilmente breve che non si era mai visto prima.

Anche i nostri nemici hanno le loro armi tra le quali i no vax. Fino a qualche tempo fa il loro numero era limitato e definito e non impensierivano più di tanto. Ultimamente, invece, in modo preoccupante sta aumentando la schiera di chi ha paura di inocularsi l'antidoto in misura inversamente proporzionale alla credibilità dei nostri virologi.

All'inizio i tanti conosciuti attraverso il video li abbiamo stimati per le informazioni che ci avevano trasmesso, anche in forma comprensibile, su una questione ignota a gran parte degli

italiani. Poi lentamente la presenza continua a ogni ora del giorno e in tutti i talk show è cominciata a essere prima fastidiosa e poi insopportabile e in ognuno di questi stadi la fiducia è andata progressivamente diminuendo.

Ora siamo arrivati al punto che non c'è programma in cui non si scontrino tra loro; sono diventati duellanti da operetta, catastrofisti contro ottimisti. Siccome c'è un limite a tutto, il continuo azzannarsi quasi fossero rappresentanti o simpatizzanti di partiti in una tribuna politica è diventato banale e ripetitivo e non suscita più nessun interesse; quello che emerge è il loro sfrenato narcisismo davanti alle telecamere, il rimproverarsi vicendevolmente in ogni occasione televisiva gli errori commessi in precedenza, in un clima da farsa che spinge un numero crescente di cittadini a diffidare dei loro consigli e, purtroppo dei vaccini. ■



