

LAVORO@CONFRONTO

# Progetto “Cantiere Complesso” – La sicurezza in edilizia

**Alternanza  
scuola-lavoro e  
politiche attive...**

Matteo Ariano

**Il passo  
del gambero**

Fabrizio Di Lalla

**Rapporti a  
termine, obblighi  
informativi e  
incentivi...**

Marco Biagiotti

# Lavoro@Confronto

Via Guglielmo Saliceto, 4  
00161 Roma  
Tel/Fax 06.44238664 r.a.  
www.lavoro-confronto.it  
LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonata.it

## Numero 57 • Maggio/Giugno 2023

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:**  
Matteo ARIANO  
Michele CAVALIERE  
Fabrizio DI LALLA  
Roberto LEARDI  
Dario MESSINEO  
Claudio PALMISCIANO  
Stefano OLIVIERI PENNESI

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.

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.  
L'immagine di copertina del numero 57 è stata gentilmente messa a disposizione dal CESF Perugia.

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

# Sommario:

- Alternanza scuola-lavoro e politiche attive: mondi destinati a non incontrarsi?**  
Matteo Ariano p. 3
- Il passo del gambero**  
Fabrizio Di Lalla p. 5
- Rapporti a termine, obblighi informativi e incentivi alle assunzioni**  
Marco Biagiotti p. 26
- Una formazione da formare... per formare**  
Stefano Olivieri Pennesi p. 13
- Attivazione del mercato del lavoro: blockchain e nuove politiche**  
Alessandro Smilari p. 18
- La retribuzione del socio lavoratore di società cooperativa**  
Erminia Diana, Luigi Oppedisano p. 21
- Progetto " Cantiere Complesso "**  
Cristiana Bartolucci, Marco Ambrogi p. 27
- Infortunati sul lavoro: un confronto Italia-UE per conoscere le realtà più virtuose**  
Franco D'Amico p. 30
- "Safety meets Culture" - l'agorà della sicurezza sul lavoro**  
Danilo GM De Filippo p. 35
- Il peso degli orari: flessibilità tra richieste aziendali ed esigenze di conciliazione**  
Valentina Menegatti  
Francesca della Ratta p. 38
- La professione infermieristica**  
Stefano Giglio p. 43
- Le conciliazioni in sede sindacale**  
Arianna Tofani p. 46
- Dalla vecchia Legge fallimentare al nuovo Codice della crisi d'impresa**  
Ida Giannetti p. 48
- Effemeridi**  
**L'innesto**  
Fadila p. 52
- Destina il tuo 5x1000 alla Fondazione d'Antona ETS**  
p. 54

# Alternanza scuola-lavoro e politiche attive: mondi destinati a non incontrarsi?

di Matteo Ariano [\*]



Nelle scorse settimane il cd. Decreto Lavoro (Decreto-Legge 4 maggio 2023, n. 48) ha previsto una serie di norme in materia di lavoro. Di particolare interesse, tra l'altro, è l'art. 17, che interviene sui Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento (PCTO), conosciuti un tempo come "alternanza scuola-lavoro".

Si prevede l'istituzione di un apposito fondo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – per ora solo per il 2023 e il 2024 – in favore delle famiglie di studenti deceduti durante le attività formative. Si dispone, inoltre, che la progettazione dei PCTO debba essere coerente con l'offerta formativa e con il profilo culturale, educativo e professionale delle istituzioni scolastiche. A tale scopo, viene introdotta – senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – la figura del docente coordinatore.

Si tratta di piccoli passi in avanti e, certamente, l'aver istituito un fondo per risarcire le famiglie delle vittime rappresenta l'importante inserimento di forme di indennizzo prima assenti, ma non vorremmo possa anche trasformarsi in alibi per la coscienza politica di aver fornito una qualche forma di tutela, seppur solo successiva, alle famiglie degli studenti morti, senza ulteriori interventi.

In tutta franchezza, stupisce che la coerenza tra il progetto di alternanza e il percorso formativo e didattico dell'istituto scolastico sia stata prevista solo ora come obbligo e può costituire elemento di riflessione: come mai si è arrivati a comprendere adesso una cosa che, probabilmente, avrebbe dovuto rappresentare il presupposto naturale per l'avvio di questi progetti di alternanza?

Infine, molto importante prevedere la figura del docente coordinatore ma, il farlo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza, ha il retrogusto amaro delle nozze coi fichi secchi.

Nel frattempo, continua a mancare un altro tassello importante: gli studenti, almeno dalle scuole superiori ma probabilmente anche dalle scuole medie, dovrebbero ricevere un insegnamento in materia di salute e sicurezza sul lavoro, per acquisire consapevolezza sui rischi insiti in qualsiasi luogo di lavoro e sulle possibili tutele. Similmente, per accrescere la loro consapevolezza di cittadine e cittadini/lavoratrici e lavoratori, occorrerebbe prevedere normativamente percorsi obbligatori – e non affidati alla buona volontà o lungimiranza di qualcuno – in cui un funzionario dell'ispettorato del lavoro e/o un rappresentante sindacale spieghino loro

quali siano i diritti al lavoro e come poterli far valere.

Andrebbe poi fatta una seria riflessione sul permanere dell'obbligo del PCTO, che molto spesso costringe i dirigenti scolastici a creare Percorsi qualsiasi, pur di soddisfare l'obbligo normativo (e in quanto a creatività, si sa che noi italiani non siamo secondi a nessuno, nel bene e nel male).

A parere di chi scrive, i percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento rischiano di divenire – per il modo in cui sono strutturati – una risposta sbagliata a una legittima esigenza: provare ad avvicinare sempre di più il mondo della scuola a quello del lavoro. Questa legittima esigenza è mossa da più finalità: orientare il percorso di studi, evitando che esso resti puramente teorico e acquisti valenza pratica per lo studente, verso sbocchi professionali più immediati – fermo restando che questi non è chiamato affatto a lavorare, nel PCTO; aiutare i giovani a capire meglio quale futuro percorso di studi e/o lavorativo meglio si addica alle proprie inclinazioni; avvicinare le aziende al mondo della scuola, così da avere la possibilità di poter avere – una volta chiuso il percorso di studi – futuri lavoratori.

In tutto questo percorso di avvicinamento tra futura domanda e offerta manca, probabilmente, un soggetto: le politiche attive del lavoro.

Le politiche attive del lavoro – e un soggetto istituzionalmente deputato a realizzarle – sono, a parere di chi scrive, la grande Cenerentola delle politiche del lavoro di questo Paese. Da sempre molto concentrato sulle politiche

passive, ossia di sostegno a chi perde il lavoro, l'Italia non ha mai seriamente aperto una riflessione su come sviluppare forme pubbliche di orientamento al lavoro, di formazione e di aggiornamento delle competenze professionali. A tale scopo, è probabilmente paradigmatico che l'unico modo attraverso il quale si sia ritenuto di rafforzare la rete dei Centri per l'Impiego è stato attraverso i cd. "navigator", lavoratori assunti con contratti precari, che avrebbero dovuto aiutare altri futuri lavoratori a cercare lavoro e che nell'ottobre scorso sono stati, infine, mandati a casa loro stessi.

Il tema vero su cui occorrerebbe aprire un serio confronto nel Paese dovrebbe essere come si intenda organizzare le politiche attive del lavoro e, sulla base di questo, provare a ragionare su un piano di organizzazione e di investimenti funzionale. Nel corso degli anni, la nostra Rivista si è spesso occupata di questo tema, analizzando la situazione che, anche a seguito della creazione di ANPAL, è rimasta assolutamente stagnante.

Spesso, quando si fa riferimento alle politiche attive del lavoro, si fa il paragone con Francia o Germania, per avere un metro di misura e i numeri sono assolutamente impietosi e illuminanti: l'Italia spende ogni anno circa 750 milioni di euro per le politiche attive, a fronte di 5 miliardi e mezzo della Francia e 11 della Germania e la situazione non sembra cambiare se prendiamo in esame i numeri del PNRR: per il potenziamento dei Centri per l'Impiego si è deciso di investire 600 milioni di euro (Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali). Secondo dati di Eurostat, elaborati nel 2011

dall'allora "Italia Lavoro", in Italia c'è un operatore dei servizi pubblici per l'impiego ogni centocinquanta lavoratori, mentre in Francia il rapporto è di un operatore ogni quarantotto e in Germania ogni quarantacinque. I numeri parlano chiaro, insomma: in altri Paesi, fermo restando il ruolo delle agenzie private, lo Stato intende affermare con forza la propria presenza e il proprio ruolo.

Sia in Francia che in Germania, peraltro, le politiche attive sono – inevitabilmente – intrecciate con quelle passive, così da garantire che durante il percorso di accompagnamento/orientamento/ricerca vi sia anche uno strumento di sostegno economico.

In Italia, invece, in questi giorni il Consiglio dei Ministri ha definitivamente deliberato la chiusura di ANPAL e il suo rientro nella compagine del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Al netto della scelta fatta nel 2015 di realizzare una Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro senza aver cambiato prima il quadro costituzionale – scelta che, di fatto, ha affossato ab origine la possibilità di sviluppo di ANPAL – tale decisione rischia oggi di assumere il sapore della sconfitta, della definitiva rinuncia dello Stato ad avere un ruolo in questa materia e di lasciare che ogni Regione si organizzi come meglio o peggio crede, lasciando il resto dello spazio alle agenzie private. Un assaggio di quella che potrà essere l'autonomia differenziata? ■

---

[\*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona E.T.S.



# Il passo del gambero

di Fabrizio Di Lalla [\*]



L'esame dei dati sulle ispezioni fatte nell'ultimo quinquennio conferma il perdurare della crisi dell'organo di vigilanza, anzi il suo aggravarsi, nonostante le dichiarazioni dei politici di volerlo potenziare. Le cifre ufficiali rivelano che in cinque anni le aziende ispezionate sono diminuite di un terzo circa, passando da oltre 144.000 del 2018 a poco più di centomila dello scorso anno. Pur premettendo che il covid sicuramente ha rappresentato un freno e che non sempre la quantità coincide con la qualità, il trend negativo è evidente ed è stato costante anche nel periodo precedente la pandemia. Quello che ha dell'incredibile è che dati così preoccupanti sono passati sotto silenzio da parte di tutti; non solo dei responsabili del settore ma anche della stampa e, dispiace dirlo, del movimento sindacale. Meno ispezioni significano meno controlli e più spazio all'illegalità un elemento letale soprattutto per i fenomeni più pericolosi come il lavoro nero e gli infortuni.

Su tale quadro deficitario alcune riflessioni sono necessarie anche per cercare di individuare le cause che l'hanno determinato. La più evidente è rappresentata dall'assoluta carenza del personale. Circa due anni fa il governo Draghi, in linea con le richieste delle autorità europee, aveva ritenuto che tra le priorità del Paese ci dovesse essere il potenziamento dell'INL. Uno degli elementi era rappresentato dall'assunzione di personale ispettivo in modo da colmare le forti lacune da sempre esistenti nell'organico. A regime i posti vuoti sarebbero stati pari a zero. L'operazione doveva essere portata avanti con rapidità e in tal senso le procedure concorsuali erano state ridotte all'essenziale. Eppure a tutt'oggi, dopo quasi due anni, i presenti sono ancora circa la metà dell'organico; ancora più incredibile è che di 2.412 unità in forza, ben 916 (il 39%) sono state sottratte alla vigilanza per compiti amministrativi e di supporto interno.

Tra i motivi dei ritardi ci sono, come sempre, le pastoie burocratiche, ma la causa prima, questa volta, è stata la rinuncia in massa dei vincitori. Questo fenomeno nuovo e impreveduto, (le rinunce sono state pari al settantacinque per cento anche per sedi dislocate nel meridione e quindi vicino casa), ha destato, stranamente, poco interesse nei vertici politici e burocratici del Ministero del Lavoro e dell'INL. Sarebbero state necessarie indagini mirate per individuare le vere cause di tale rifiuto, anche per cercare di prevenire una simile situazione in futuro, ma nulla, per quel che so, è stato fatto. Intanto passa il tempo e ci si balocca con gli scorrimenti per trovare qualche giovane disponibile a prendere servizio.

Eppure anche nel caso in cui in un futuro dalla data incerta si dovesse colmare l'organico, le

forze in campo risulterebbero sempre inadeguate perché l'attuale organico è fuori da ogni logica legata all'efficienza. Così l'Ispettorato sta diventando un organismo sempre più ininfluente in un settore, quello del lavoro, per il quale i politici si stracciano le vesti di fronte alle morti bianche o al fenomeno del lavoro nero, ma nulla fanno in concreto per contrastare queste tragedie.

Centomila aziende ispezionate, che rappresentano meno di un sedicesimo del totale esistente, non sono certo un risultato esaltante. Il primo a doversi preoccupare e a lanciare un grido di allarme dovrebbe essere il Direttore dell'agenzia e il primo a raccogliarlo il Ministro del lavoro per impegnare seriamente il governo su tale problema come avrebbe dovuto già fare invece di perdere tempo nel tentativo, fortunatamente fallito, di un assurdo ritorno al passato riportando le strutture ispettive all'interno del Ministero. Credo, tuttavia, che la mia sia una pia illusione perché in questo periodo da quelle parti c'è un diffuso, assordante silenzio. E a proposito di silenzio, ce n'è uno che grida vendetta ed è una chiara rappresentazione d'inefficienza. Mi riferisco al centralino della sede centrale dell'INL che è muto come un pesce alle chiamate in arrivo. Un brutto segnale che lascia interdetti utenti e dipendenti e va subito cancellato perché dà la sensazione di un ufficio dismesso. Altrimenti, come dice il motto popolare se tanto mi dà tanto, tutto si spiega, compresa la sua attuale inconsistenza. ■

[\*] Giornalista e scrittore. Consigliere della Fondazione Prof. Massimo D'Antona E.T.S.

# Rapporti a termine, obblighi informativi e incentivi alle assunzioni

Le differenti visioni delle parti sociali rispetto a tre snodi problematici del decreto lavoro

di Marco Biagiotti [\*]



Mentre in Parlamento prosegue l'esame di merito sugli oltre 40 articoli che compongono il testo originario del c.d. "decreto lavoro"<sup>[1]</sup>, *ça va sans dire* destinato a dilatarsi in corso d'opera, il dibattito pubblico registra le prese di posizione dei vari soggetti istituzionali e delle categorie produttive sui singoli aspetti di un provvedimento che, nell'insieme, appare caratterizzato da una spiccata eterogeneità di contenuti. L'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza non sembra in questo caso rispondere tanto alla necessità di applicare soluzioni mirate a problemi specifici, quanto a rendere immediatamente operativo un pacchetto di misure – non tutte strettamente correlate – che puntano a consolidare la ripresa della domanda interna attraverso il sostegno al potere d'acquisto dei redditi medio-bassi e alla ripresa occupazionale<sup>[2]</sup>.

Intorno a questo decreto e agli aspetti di natura lavoristica che lo caratterizzano ferve un intenso confronto politico e culturale rispecchia la frammentazione delle posizioni delle parti sociali a vario titolo interessate. Nelle brevi considerazioni che seguono proveremo a evidenziare questo fenomeno in riferimento ad alcuni passaggi significativi del provvedimento in discussione e precisamente: il nuovo regime delle causali nei rapporti a termine, la semplificazione degli obblighi di trasparenza in materia di informazioni sui rapporti di lavoro; gli incentivi alle assunzioni dei giovani che non lavorano e non studiano (c.d. NEET). Senza alcuna pretesa di esprimere o, tanto meno, indurre nei lettori valutazioni definitive al riguardo, cercheremo di proporre una lettura dei fattori cruciali che hanno alimentato il confronto fra le parti sociali nella prima fase di analisi e di approfondimento del decreto, ben sapendo che la fase di elaborazione parlamentare non è ancora conclusa e che gli aspetti qui evidenziati (o alcuni di essi) potrebbero essere oggetto di modifica in corso d'opera<sup>[3]</sup>.

La revisione della disciplina del lavoro a tempo determinato nel settore privato è uno dei passaggi che ha attirato le maggiori attenzioni degli osservatori e sui quali le posizioni delle parti sociali appaiono più articolate. La nuova norma, intervenendo sull'art. 19, comma 1, del decreto 81/2015, conferma la possibilità di stipulare un contratto a tempo determinato non superiore a 12 mesi senza giustificarne il motivo, ma modifica il regime delle causali per un termine superiore ai 12 mesi – comunque non oltre i 24 – rinviando al contratto collettivo aziendale la casistica dei rinnovi. Superando i

vincoli al regime delle causali fissato a suo tempo dal c.d. "Decreto Dignità"<sup>[4]</sup>, la nuova norma prevede infatti la possibilità di estendere oltre i 12 mesi la durata dei rapporti a termine<sup>[5]</sup> in tutti i casi in cui ciò sia stabilito dalla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 51 del d. lgs. 81/2015<sup>[6]</sup>, ovvero sia motivato da ragioni tecniche, organizzative e produttive che potranno essere individuate dalle parti contraenti a livello aziendale o dal datore di lavoro entro il 30 aprile 2024, ovvero in sostituzione di altri lavoratori. Al riguardo, è utile ricordare che la causale ad ampio spettro rappresentata dalle fattispecie previste dai contratti collettivi ripropone una precedente norma transitoria (comma 1.1 dell'art. 19 del D.Lgs. n. 81 del 2015, ora abrogato dal nuovo decreto) valida nel periodo dal 25 luglio 2021 al 30 settembre 2022; scompare, peraltro, la causale rappresentata dalle esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria. Resta ferma la previsione – già introdotta dal Decreto Dignità – secondo cui, in assenza delle condizioni di cui sopra, il contratto a termine si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data di superamento del termine di dodici mesi. Nessuna modifica, inoltre, è prevista per il regime dei divieti di apposizione di un termine alla durata di un contratto di lavoro subordinato, che continua pertanto a riguardare le fattispecie indicate nell'art. 20 del citato d.lgs. 81/2015: a) sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; b) unità produttive nelle quali si è proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che hanno riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto

di lavoro a tempo determinato<sup>[7]</sup>, c) unità produttive nelle quali opera una sospensione del lavoro o una riduzione dell'orario in regime di cassa integrazione guadagni, che interessano lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a tempo determinato; d) datori di lavoro che non hanno effettuato la valutazione dei rischi in applicazione della normativa di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Analogamente, la nuova normativa non introduce modifiche ai regimi previsti dal d.lgs. 81 in materia di proroghe e rinnovi, di continuazione dei rapporti oltre la scadenza del termine, di numero complessivo di contratti a tempo determinato, di diritto di precedenza, di principio di non discriminazione e di esclusioni. Fra le innovazioni introdotte nel regime delle causali, come definito nell'art. 19 del d.lgs. 81/2015, va segnalata la previsione secondo cui le disposizioni sui rapporti a termine non si applicano ai contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni<sup>[8]</sup>, nonché ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle università private, "includere le filiazioni di università straniere, istituti pubblici di ricerca, società pubbliche che promuovono la ricerca e l'innovazione ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere attività di insegnamento, di ricerca scientifica o tecnologica, di trasferimento di know-how, di supporto all'innovazione, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa."

Le audizioni parlamentari delle organizzazioni datoriali e sindacali hanno evidenziato diverse criticità connesse alle nuove disposizioni, ma, nel contempo, hanno messo in luce l'ampio ventaglio di sensibilità presenti fra le parti sociali rispetto a un tema complesso e, sotto mol-

ti aspetti, divisivo. Senza volersi addentrare in un'analisi di dettaglio delle posizioni delle singole organizzazioni che, in questa sede, risulterebbe probabilmente stucchevole oltre che di scarsa utilità, mette conto rilevare come fra gli elementi di valutazione da parte datoriale si sia ritenuto opportuno evidenziare nella realtà italiana lo strumento dei contratti a termine non risulta particolarmente abusato rispetto al contesto europeo<sup>[9]</sup>, ma che anzi il nuovo regime delle causali può contribuire a migliorare le esigenze di flessibilità del mercato del lavoro, contrastando il rischio di diffusione del lavoro irregolare. Sempre dal fronte datoriale, inoltre, si è suggerito sia un intervento finalizzato ad eliminare il contributo addizionale dello 0,5%, introdotto dal Decreto Dignità<sup>[10]</sup>, in occasione di ciascun rinnovo di contratto a tempo determinato, al fine di ridurre il costo del lavoro; sia una più attenta riflessione sul passaggio riguardante il rinvio paritario ad entrambe le "parti" (datore di lavoro e lavoratore) della definizione delle causali che consentono di superare i 12 mesi in assenza di contrattazione collettiva, in considerazione del presupposto che una sola "parte" – il datore di lavoro – conosce realmente le esigenze produttive e organizzative della propria azienda, la stessa che viene ad essere sanzionata in caso di illegittimità delle causali.

Per contro, sul fronte sindacale si è valutata positivamente la scelta di affidare alla contrattazione collettiva (di ogni livello) sottoscritta dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale la scelta delle causali per il superamento dei 12 mesi, anche alla luce del fatto che negli ultimi anni, a seguito della rigidità del regime scaturito dal Decreto Dignità, è invalsa la consuetudine di non rinnovare i rapporti a termine allo scadere dei primi 12 mesi, preferendo instaurarne di nuovi con altri lavoratori.

Nello stesso tempo, però, è stato sottolineato che il rinvio della definizione delle causali di natura tecnica, operativa o produttiva alla contrattazione individuale, in assenza di contrattazione collettiva, rischia di determinare situazioni di forte asimmetria in ordine al diverso potere contrattuale delle "parti", con la conseguenza di favorire l'insorgere di abusi ed alimenta-



re il contenzioso. Per tale ragione, nonché per prevenire l'insorgere di fenomeni di *dumping*, si è proposto di accorciare il termine di fruibilità della finestra di rinvio – che il decreto fissa al 30 aprile 2024 – e, in ogni caso, di accrescere l'onerosità dei rapporti a termine in senso inversamente proporzionale alla loro durata. Peraltro, dal fronte datoriale si è anche evidenziato come il rinvio ad accordi individuali fra le parti, in assenza di accordi sindacali, non prefiguri necessariamente un'incombente deregulation nel ricorso ai contratti a termine (al netto delle fattispecie legate a esigenze sostitutive o durate inferiori ai dodici mesi), stante la scarsa attrattività mostrata nel tempo dal c.d. "causalone"<sup>[11]</sup>, oggetto di frequente contenzioso giudiziario e di cui il passaggio in questione sembrerebbe riproporre la *ratio*.

Il pacchetto di disposizioni mirate alla semplificazione delle norme in materia di trasparenza delle condizioni di lavoro e di obblighi informativi relativi al rapporto di lavoro – introdotte appena un anno fa dal decreto legislativo 27 giugno 2022, n. 104<sup>[12]</sup> – si apre con la previsione della possibilità per le imprese di adempiere a una parte degli obblighi informativi nei confronti dei lavoratori semplicemente indicando le norme o il contratto collettivo, anche aziendale, di riferimento. Al riguardo, vale la pena riassumere brevemente quali sono le informazioni che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 152/1997, come modificato appunto dal decreto 104 (cfr. nota 12), devono obbligatoriamente essere comunicate dal datore di lavoro (pubblico e privato) al lavoratore all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro e prima dell'inizio dell'attività lavorativa<sup>[13]</sup>: identità delle parti; luogo di lavoro; sede o il domicilio del datore di lavoro; inquadramento, livello qualifica attribuiti al lavoratore o, in alternativa, le caratteristiche o la descrizione sommaria del lavoro; data di inizio del rapporto di lavoro; tipologia di rapporto di lavoro, precisandone la durata in caso di rapporti a termine; nel caso di lavoratori dipendenti da agenzia di somministrazione di lavoro, identità delle imprese utilizzatrici; durata del periodo di prova; diritto a ricevere la formazione erogata dal datore di lavoro; durata del congedo per ferie, nonché degli altri congedi retribuiti cui ha diritto il lavoratore; procedura, forma e termini del preavviso in caso di recesso del datore di lavoro o del lavoratore; importo iniziale della retribuzione e relativi elementi costitutivi, con l'indicazione del periodo e delle modalità di pagamento; programmazione dell'orario normale di lavoro ed eventuali condizioni relative al la-

voro straordinario e alla sua retribuzione, nonché eventuali condizioni per i cambiamenti di turno<sup>[14]</sup>; contratto collettivo, anche aziendale, applicato al rapporto di lavoro, con indicazione delle parti che lo hanno sottoscritto; enti e istituti che ricevono i contributi previdenziali e assicurativi dovuti dal datore di lavoro e qualunque forma di protezione in materia di sicurezza sociale fornita dal datore di lavoro stesso; modalità di esecuzione della prestazione organizzata mediante l'utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati.

Le modifiche ora introdotte dal decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, non sconvolgono l'architettura del sistema normativo vigente, ma si concentrano su due aspetti sostanziali dello stesso che, peraltro, sono da tempo oggetto di riflessione da parte degli attori sociali e della dottrina. Il primo è rappresentato dalla possibilità per i datori di lavoro di espletare un certo numero di obblighi informativi<sup>[15]</sup> semplicemente indicando i riferimenti normativi o i contratti collettivi, anche aziendali, dove le relative materie sono disciplinate. Tale previsione è altresì integrata dall'obbligo a carico del datore di lavoro di "consegnare o mettere a disposizione del personale" i contratti collettivi di lavoro nazionali, territoriali e aziendali, nonché gli eventuali regolamenti aziendali "applicabili al rapporto di lavoro"<sup>[16]</sup>. Il secondo – e probabilmente più importante – aspetto di novità è rappresentato dalla sostituzione integrale del primo comma dell'art. 1-bis del d.lgs. 152 (concernente "Ulteriori obblighi informativi nel caso di utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati"), per effetto della quale l'utilizzo da parte del datore di lavoro di "sistemi decisionali e di monitoraggio deputati a fornire indicazioni rilevanti ai fini della assunzione o del conferimento dell'incarico, della gestione o della cessazione del rapporto di lavoro, dell'assegnazione di compiti o mansioni" nonché a fornire "indicazioni incidenti sulla sorveglianza, la valutazione, le prestazioni e l'adempimento delle obbligazioni contrattuali dei lavoratori" saranno oggetto di informazione obbligatoria solo nel caso che abbiano la caratteristica di essere "integralmente automatizzati"; oltre a ciò, i predetti obblighi informativi non valgono nei riguardi dei "sistemi protetti da segreto industriale e commerciale".

Se da parte datoriale si è valutata positivamente l'introduzione di aspetti semplificativi degli obblighi informativi previsti dal decreto 104 – soprattutto con riferimento all'esclusione dei sistemi protetti da segreto industriale e

commerciale – da parte sindacale è stato rilevato che la limitazione degli obblighi informativi ai soli sistemi “integralmente automatizzati”, in considerazione dell’avanzare dei processi di digitalizzazione e della sempre più massiccia introduzione di sistemi di gestione dei processi produttivi guidati dall’intelligenza artificiale, può comportare un rischio concreto di compressione del diritto fondamentale di informazione, a tutto svantaggio della parte contrattuale che nel rapporto lavorativo appare strutturalmente più debole. Sorprende però che le parti sociali abbiano sin qui dato poca rilevanza al fatto che già la versione preesistente della norma sugli specifici obblighi informativi in materia di adozione e funzionamento di sistemi decisionali e di sorveglianza automatizzati avesse dato origine a discussioni e perplessità interpretative, che non si erano attenuate neppure a seguito delle indicazioni contenute nella circolare Ministero del Lavoro n. 19 del 20 settembre 2022<sup>[17]</sup> contenente “orientamenti piuttosto problematici rispetto agli specifici sistemi con riferimento ai quali sorge il dovere in capo al datore di lavoro di fornire informazioni a lavoratori e loro rappresentanti in azienda”<sup>[18]</sup>. Il problema nasceva – secondo alcuni – dal fatto che l’interpretazione ministeriale non sembrava riflettere pienamente le norme del Regolamento Generale europeo sulla Protezione della Privacy, contenute nel Regolamento (UE) 2016/679, alla luce delle quali era e tuttora rimane lecito ricomprendere nell’ambito applicativo della disposizione sull’informazione qualunque sistema decisionale automatizzato, indipendentemente dalla circostanza tecnica della integrale automatizzazione del trattamento<sup>[19]</sup>. La modifica normativa ora introdotta dal decreto-legge 48/2023

sembra dunque andare incontro più alla logica della ricordata interpretazione ministeriale che a quella del regolamento comunitario, il che lascia forse presagire – più di ogni altra considerazione – un possibile intervento correttivo in sede parlamentare al fine di prevenire il rischio di un conflitto con la legislazione europea.

Fra le misure a sostegno dell’occupazione contenute nel decreto-lavoro, l’interesse delle parti sociali – al netto delle agevolazioni ricomprese nel complesso pacchetto di norme riguardanti l’istituzione dell’Assegno di Inclusione – ha riguardato soprattutto quella relativa all’introduzione di un incentivo pari al 60% cento della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali per 12 mesi, erogato mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili, in favore delle imprese che nel periodo dal 1° giugno al 31 dicembre 2023 assumono giovani che non hanno compiuto i 30 anni di età (29 anni e 364 giorni), non sono impegnati in attività lavorative e non sono inseriti in corsi di studio o di formazione, ma risultano iscritti al PON “Iniziativa Occupazione Giovani” che gestisce il Programma Garanzia Giovani. È possibile altresì fruire del bonus anche per assunzioni con contratto di somministrazione a tempo indeterminato o di apprendistato professionalizzante o di mestiere. Sono invece escluse le assunzioni per lavoro domestico o intermittente. Le risorse complessivamente disponibili sono pari a 80 milioni di euro per il 2023 e a 51,8 milioni di euro per il 2024, erogabili sino ad esaurimento e solo previa ripartizione regionale da effettuarsi a seguito di un apposito decreto ANPAL. In ogni caso, la nuova norma prevede l’avvio presso l’INPS di una specifica procedura telematica di domanda e di concessione (per la quale

l’Istituto dovrà emanare le apposite istruzioni operative) da parte dei datori di lavoro interessati, che entro 5 giorni riceveranno per la medesima via la conferma della effettiva disponibilità delle risorse. In caso affermativo, la richiesta del datore di lavoro vale come una sorta di prenotazione delle risorse stesse<sup>[20]</sup>, cui dovrà far seguito, entro i sette giorni successivi, la stipula del contratto di assunzione e la relativa immediata comunicazione del datore di lavoro all’INPS, sempre per via telematica<sup>[21]</sup>. Anche nei confronti di questa disposizione le



parti sociali hanno espresso sensibilità diverse e difficilmente conciliabili in ottica emendativa. Da parte imprenditoriale si è valutato positivamente il beneficio, ma se ne è sottolineata l'insufficienza nell'ambito in un percorso auspicato di riduzione strutturale del cuneo contributivo ai fini di un reale miglioramento del livello di competitività del sistema produttivo. Sul fronte sindacale si è rilevato che, stante la particolare platea dei destinatari, l'efficacia di questo incentivo andrebbe implementata attraverso un potenziamento dei percorsi di qualificazione e riqualificazione che tengano conto delle esigenze dei mercati del lavoro territoriali, in carenza dei quali potrebbe risultare insufficiente lo stimolo ad incrementare la domanda di lavoro e, per tale via, ridurre i divari esistenti in termini di possibilità di accesso al mercato del lavoro per le fasce più vulnerabili dei giovani. ■

---

## Note

<sup>[1]</sup> Il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (“Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro”) è stato pubblicato sulla G.U. n.103 del 04-05-2023 ed è entrato in vigore il giorno successivo. Sempre in data 5 maggio 2023 è stato assegnato alla 10a Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica in sede referente (Atto Senato n. 685).

<sup>[2]</sup> “Per contribuire alla ripartenza della crescita e per contenere l’inflazione, il governo introdurrà un taglio dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi di circa 3,5 miliardi nell’anno in corso. Ciò sosterrà il potere d’acquisto delle famiglie e contribuirà alla moderazione della crescita salariale. Per il 2024, a fronte della costituzione di un fondo per la riduzione delle imposte dirette pari a 0,2 punti di PIL, si provvederà a ridurre la pressione fiscale incentivando la domanda interna.” (Documento di Economia e Finanza 2023. Sezione II - Analisi e tendenze della finanza pubblica, I Sintesi del quadro macroeconomico, p. 2).

<sup>[3]</sup> Al momento di andare in stampa, la 10<sup>a</sup> Commissione del Senato si appresta a concludere l’esame del testo che, dopo l’approvazione in aula, passerà all’esame dell’altro ramo del Parlamento. Il presente contributo è stato elaborato sulla base del testo originario depositato in Parlamento il 5 maggio e non tiene conto degli emendamenti discussi durante l’esame in Commissione, ma non ancora consolidati nel definitivo testo di conversione.

<sup>[4]</sup> Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (“Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”, convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96), in base al quale, per effetto delle modifiche al regime del lavoro a tempo determinato di cui all’art. 19 del decreto legislativo n. 81/2015, il contratto di lavoro poteva avere una durata superiore a 12 mesi, ma comunque non eccedente i 24 mesi, solo in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all’ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori; b) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell’attività ordinaria. Per una sintetica ricostruzione dell’evoluzione del regime delle causali, si veda oltre, alla nota n. 11.

<sup>[5]</sup> Il comma 1 dell’art. 19 del d.lgs. n. 81/2015, non toccato dal nuovo decreto, ha stabilito il principio generale per cui ai contratti di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a dodici mesi, salvo specifiche motivazioni che richiedano una durata superiore, comunque non superiore a 24 mesi.

<sup>[6]</sup> Il riferimento è ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e ai contratti collettivi aziendali stipulati dalle RSA/RSU.

<sup>[7]</sup> A meno che il contratto sia concluso per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti, per assumere lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, o abbia una durata iniziale non superiore a tre mesi.

<sup>[8]</sup> Per le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2011 n. 165 restano valide le previsioni contenute nell’art. 36, comma 2, del medesimo decreto 165: “2. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell’impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l’applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall’articolo 35 [concernente “Reclutamento del personale” – n.d.r.]. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere

stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b), del presente decreto. (omissis)".

<sup>[9]</sup> Sembra interessante richiamare in proposito i dati Eurostat disponibili al seguente link: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA\\_ETGAN2/default/table?lang=en&category=labour.employ.lfsa.lfsa\\_emptemp](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ETGAN2/default/table?lang=en&category=labour.employ.lfsa.lfsa_emptemp), che illustrano l'utilizzo dei lavoratori temporanei nell'area Euro, nell'Unione Europea e nei singoli Paesi dell'Unione.

<sup>[10]</sup> Articolo 3, comma 2, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96.

<sup>[11]</sup> Volendo riassumere in poche battute le vicende piuttosto tormentate delle causali per il ricorso ai contratti a tempo determinato, va ricordato che la legge 18 aprile 1962, n. 230 le aveva introdotte per la prima volta, mentre la legge 28 febbraio 1987, n. 56, aveva introdotto la facoltà per la contrattazione collettiva di aggiungere ulteriori causali a quelle fissate dalla legge. Il concetto di "causalone" è nato con il d.lgs. 368/2001 che, attuando la Direttiva del Consiglio n. 99/70/CE del 28 giugno 1999 e superando il quadro normativo delineato dalla legge 230/1962, concentrava le precedenti causali nella necessità di indicare una ragione oggettiva di tipo organizzativo, tecnico, produttivo o sostitutivo: fonte – proprio per la sua genericità – di un abbondante contenzioso e di una conseguente scarsa applicabilità. Con il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 (poi convertito dalla legge 16 maggio 2014, n. 78) l'apposizione delle causali per i rapporti a termine è stata sostituita dalla previsione di limiti quantitativi

e di durata, ma il decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, ha reintrodotto le causali per i rapporti oltre i 12 mesi e per i rinnovi sia dei contratti a termine che dei rapporti di somministrazione. Infine, con il decreto-legge "Sostegni-bis" (n. 73 del 25 maggio 2021, poi convertito dalla legge 23 luglio 2021, n. 106), al fine di superare le rigidità applicative della norma precedente, è stata introdotta la possibilità per i contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali per i contratti di durata superiore ai 12 mesi ed entro il limite di 24 mesi di individuare causali legate a "specifiche esigenze", in tal modo rinviando alle parti sociali, anche a livello aziendale, la facoltà di individuare le relative ipotesi.

<sup>[12]</sup> Il decreto 104 qui richiamato ("Attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea") ha modificato diversi aspetti del precedente decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152 ("Attuazione della direttiva 91/533/CEE concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro"), introducendo nuove disposizioni per disciplinare le informazioni sul rapporto di lavoro e sulle condizioni di lavoro, con particolare riguardo ai rapporti di lavoro subordinato (compreso quello agricolo) a tempo indeterminato, determinato e parziale; ai contratti di somministrazione; ai rapporti di lavoro intermittente; alle collaborazioni coordinate e continuative; ai contratti di prestazione occasionale; ai rapporti di lavoro marittimo e della pesca, domestico e con le pubbliche amministrazioni.

<sup>[13]</sup> Per completezza di informazione ricordiamo che il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. 152/1997 stabilisce che gli obblighi informativi di cui sopra possano essere assolti mediante la consegna al lavoratore, alternativamente, del contratto individuale di lavoro redatto per iscritto o della copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510. A sua volta, il comma 3 della norma in parola prevede che le informazioni eventualmente non contenute nei documenti di cui sopra "sono in ogni caso fornite per iscritto al



lavoratore entro i sette giorni successivi all'inizio della prestazione lavorativa" o, per talune tipologie di informazioni, entro un mese dall'inizio della prestazione lavorativa.

<sup>[14]</sup> D.Lgs. n. 152/1997, art. 1, comma 5, lettera p): "Se il rapporto di lavoro, caratterizzato da modalità organizzative in gran parte o interamente imprevedibili, non prevede un orario normale di lavoro programmato [come è il caso del lavoro intermittente – n.d.r.], il datore di lavoro informa il lavoratore circa: 1) la variabilità della programmazione del lavoro, l'ammontare minimo delle ore retribuite garantite e la retribuzione per il lavoro prestato in aggiunta alle ore garantite; 2) le ore e i giorni di riferimento in cui il lavoratore è tenuto a svolgere le prestazioni lavorative; 3) il periodo minimo di preavviso a cui il lavoratore ha diritto prima dell'inizio della prestazione lavorativa e, ove ciò sia consentito dalla tipologia contrattuale in uso e sia stato pattuito, il termine entro cui il datore di lavoro può annullare l'incarico".

<sup>[15]</sup> Il riferimento, in particolare, è alle lettere h), i), l), m), n) o), p) ed r) dell'art. 1, c. 5, del d.lgs. n. 152/1997, che riguardano, rispettivamente, la durata del periodo di prova, il diritto alla formazione, le ferie e gli altri congedi retribuiti, il preavviso in caso di recesso, la retribuzione, l'orario normale e straordinario di lavoro, le modalità organizzative non prevedibili, i contributi previdenziali e assicurativi, la sicurezza sul lavoro.

<sup>[16]</sup> A tal fine viene introdotto un inedito comma 6-bis nel corpo del già richiamato articolo 5 del d.lgs. n. 152/1997 come modificato dal d.lgs. n. 104/2022.

<sup>[17]</sup> "Decreto legislativo 27 giugno 2022, n. 104 di attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.", con particolare riguardo al paragrafo 3: "Sugli ulteriori obblighi informativi nel caso di utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati".

<sup>[18]</sup> E. Dagnino, "Modifiche agli obblighi informativi nel caso di utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati (art. 26, comma 2, d.l. n. 48/2023)", in "Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", ADAPT Labour Studies e-Book series n. 99, giugno 2023, pag. 57. Poco oltre, l'autore prosegue sottolineando che "la stessa Circolare prevedeva una evidente forzatura interpretativa, laddove - in assenza di qualsiasi esplicito riferimento - riteneva di restringere l'ambito applicativo relativo ai sistemi decisionali ai casi in cui la decisione datoriale fosse l'esito di una attività

«interamente automatizzata», peraltro con rilevanti imprecisioni linguistiche all'interno del documento (dapprima il riferimento ai casi in cui la «disciplina della vita lavorativa del dipendente, o suoi particolari aspetti rilevanti, siano interamente rimessi all'attività decisionale di sistemi automatizzati»; subito dopo a «un'attività interamente automatizzata finalizzata ad una decisione datoriale».

<sup>[19]</sup> L'art. 13, c. 2, lettera f) del Regolamento europeo prevede che in caso di raccolta di dati che lo riguardano, il lavoratore ha diritto di ricevere dal datore di lavoro informazioni circa l'esistenza di un processo decisionale automatizzato, compresa la profilazione, nonché informazioni significative sulla logica utilizzata, sull'importanza e sulle conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato. Analogamente, l'art. 15, c. 1, lettera h) del Regolamento europeo prevede che il lavoratore ha il diritto di ottenere dal datore di lavoro, titolare del trattamento, la conferma che sia o meno in corso un trattamento di dati personali che lo riguardano e, in tal caso, di ottenere l'accesso ai dati personali relativi all'esistenza di un processo decisionale automatizzato, compresa la profilazione, nonché di ricevere "informazioni significative" sulla logica utilizzata, nonché sull'importanza e sulle conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato.

<sup>[20]</sup> Il comma 4 dell'art. 27 del decreto-legge 48/2023 precisa al riguardo: "L'incentivo di cui al presente articolo è riconosciuto dall'INPS in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande cui abbia fatto seguito l'effettiva stipula del contratto che dà titolo all'incentivo e, in caso di insufficienza delle risorse, l'INPS non prende più in considerazione ulteriori domande fornendo immediata comunicazione anche attraverso il proprio sito istituzionale".

<sup>[21]</sup> Comunicazione che, in questo caso, potrebbe forse rappresentare una forma di ridondanza amministrativa, stante l'obbligo già presente in capo al datore di lavoro di comunicare l'assunzione ai servizi per l'impiego.

---

[\*] Dipendente del Ministero del Lavoro dal 1984 al 2009, attualmente presta servizio presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Ha collaborato alla realizzazione della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego" per la UIL Pubblica Amministrazione. Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro". Dal 2011 collabora alla redazione del notiziario "Mercato del lavoro e Archivio nazionale dei contratti collettivi" del CNEL.

# Una formazione da formare... per formare

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



Il tema della “formazione”, da sempre, ha rappresentato e continua a rappresentare un “elemento portante” rispetto al contesto educativo e didattico ma anche, massimamente, al variegato universo lavorativo.

Coinvolgere il maggior numero di persone, nel nostro Paese, in processi formativi, pur essendo un traguardo impegnativo e non meno sfidante, deve essere uno degli elementi qualificanti e realizzabili grazie, altresì, alle missioni inserite nell'immanente PNRR, di cui così diffusamente si parla e che vede coinvolto il nostro attuale Governo. Ciò al fine di modernizzare e far progredire l'Italia grazie a specifici stanziamenti finanziari, ivi contemplati, magari ripensando e riprogettando le cosiddette “filiera formative” sviluppando, nel sistema paese, un accorto orientamento scolastico e professionale, diffondendo, conseguentemente, l'apprendimento anche con il maggiore ricorso all'esperienza svolta nei numerosi “centri di formazione professionale”.

Dovremmo parlare, coerentemente, di “politiche attive della formazione” orientate verso il sostegno della maggiore e migliore occupabilità della forza lavoro.

Più prosaicamente, con il termine formazione viene a richiamarsi l'idea del “dare una forma”. Che riguardi la crescita delle nuove generazioni, ovvero la diretta operatività della classe lavoratrice, poco importa. Tale forma può interessare vari aspetti: del conoscere, del sapere, dell'essere, ma più in generale della più diffusa personalità. Non casualmente, difatti, si parla indifferentemente di formazione morale e di educazione morale, di formazione classica, scientifica, tecnica, come pure di processo di crescita culturale, sociale, umana e professionale. In questo senso, l'intreccio e la sovrapposizione tra istruzione, formazione ed educazione, sono ancora più manifesti. Evidentemente tutte e tre queste componenti concorrono al «pieno sviluppo della persona umana» così come sancito dalla nostra Carta Costituzionale.

Il ruolo della istruzione, educazione, della formazione, del lavoro, dovrebbe essere, allora, proprio quello di consentire a ciascuno di esprimere e di realizzare, al meglio, quello che è il senso della propria identità come persona, cittadino, studente, lavoratore, attore sociale.

Al riguardo, assume rilevanza come costruire e mostrare un'accettabile immagine di sé, per quanto concerne la sfera del lavoro, rappresenti una caratteristica fondamentale e di centrale importanza, per essere socialmente accolti e valorizzati con le proprie peculiarità, offrendo l'idea di sé quale individuo tra gli al-

tri individui, in grado di essere utile a sé e agli altri, attraverso il proprio modo di esistere, ma non di meno con la propria istruzione, formazione, i propri saperi e competenze possedute.

È possibile, altresì, affermare che le stesse competenze acquisite, in seguito all'attività educativa e formativa, con particolare riguardo a quelle trasversali, vale a dire le “life skills”, risultano essere di primaria importanza anche nella formazione complessiva e permanente di ogni lavoratore. Non a caso, ad esempio, durante un colloquio di lavoro, sempre meno vengono richieste informazioni, nozioni e conoscenze specifiche, ma viceversa si ricercano, per lo più, competenze relazionali e sociali, atteggiamenti duttili e comportamenti improntati alla condivisione, al lavoro di gruppo, alla flessibilità ed alla collaborazione massima.

Dobbiamo anche renderci conto che uno dei tratti fondamentali della cosiddetta “pedagogia del lavoro” è rappresentato dal saper cogliere le correlazioni tra quella che viene definita dagli scienziati sociali l'attuale “società della conoscenza”, rispetto alle moderne forme del lavoro ma, soprattutto, le ricadute che si hanno sul terreno proprio della formazione.

Allo stesso modo si impone una riflessione circa l'importanza di espandere il concetto di come l'educazione al pari dei “sistemi formativi” possa andare incontro alle istanze delle persone, di vedersi concretamente realizzare, sul piano lavorativo, partendo dal proprio essere e dai legittimi bisogni, fino ad approdare ad una più complessiva costruzione di se stesso quale soggetto/attore sociale.

Per comprendere meglio l'articolazione su cui si fonda il mondo lavorativo, e quindi anche per indagare profondamente il tema della formazione, è necessario confrontarsi e rapportarsi con due concetti coesistenti, ossia, quello di "flessibilità" e quello di "precarietà".

Studi, ricerche e analisi svolte nell'ambito delle scienze sociali ed economiche ci restituiscono un quadro complesso che mostra le relative peculiarità anche molto diverse, di detti concetti, a seconda della prospettiva con cui guardiamo l'elemento "formazione".

Con l'espressione "lavoro flessibile" si fa concreto riferimento alla variegata presenza di formule lavorative alternative, connotate da aspetti diversi, come la breve durata dei rapporti lavorativi, la diversità di esperienze, ma anche l'opportunità di realizzare un arricchimento professionale che consenta alle persone di proporsi sul mercato del lavoro, con caratteristiche significative, in termini di conoscenze e competenze acquisite.

Ricordiamoci anche che in questo 2023 ricorre "l'Anno europeo delle competenze" che vedrà promuovere la tendenza alla riqualificazione e all'aggiornamento appunto delle competenze, in ogni Paese UE, affinché ognuno possa conseguire le abilità giuste per posti di lavoro certi e di qualità. Questo anche nella consapevolezza che la "transizione verde" e la "transizione digitale" stanno creando nuove opportunità per i cittadini e per l'economia dell'UE. Conseguentemente, i lavoratori qualificati potranno ottenere migliori opportunità di lavoro e partecipare attivamente alla società.

Al riguardo ritengo qualificante fare menzione di una emblematica recente affermazione fatta, al riguardo, dalla Presidente della Commissione Europea, Ursula Von Der Leyen ossia: *"Dobbiamo investire molto di più nella*

*formazione e nello sviluppo delle competenze. Dobbiamo farlo lavorando fianco a fianco con le imprese. Nessuno meglio di loro conosce i profili professionali di cui hanno bisogno. Dobbiamo conciliare meglio queste esigenze con gli obiettivi e le aspirazioni di chi cerca un lavoro. Ma vogliamo anche attrarre verso il nostro continente le competenze necessarie per aiutare le imprese e rafforzare la crescita dell'Europa"*.

### **Insegnamento e apprendimento nella formazione generale**

Necessita evidentemente, il nostro Paese, di un Piano generale quadro, degli studi, con il quale proporre una definizione globale degli obiettivi di formazione generali, ma al contempo, di un mandato educativo e intellettuale affidato alla "formazione didattica superiore" che avvicini i mondi della scuola e del lavoro. Al tempo stesso non bisogna, però, dimenticare il determinante ruolo che dovrebbe svolgere l'altra gamba del sistema educativo, ossia, la "formazione professionale".

Non di minore importanza risulta, parimenti, l'aspetto dello "orientamento" e specificamente rispetto alla cosiddetta "formazione terziaria" (universitaria o professionalizzante).

È di tutta evidenza, quindi, come proprio la questione orientamento sia sempre più manifestamente espressione di una attenta e moderna interpretazione pedagogica dei processi formativi ed educativi, del suo ruolo e dei suoi significati, toccando aspetti che vanno dalla qualità della didattica, alla vastità di materie ed argomenti di insegnamento, per arrivare alla formazione dei suoi operatori.

Mettere in evidenza quanto la scuola, l'università, i centri di formazione, siano un'importante occasione per l'incontro e aggiungo lo spa-



zio dove formarsi per scegliere il proprio futuro, dovrebbe essere esplicitamente riconosciuto ed assecondato. Le azioni di orientamento, pertanto, andrebbero integrate con interventi, anche di natura finanziaria, finalizzati a prevenire da un lato, la troppo eccessiva dispersione scolastica che abbiamo in Italia, dall'altro, tentare di raggiungere al massimo il successo formativo da poter quindi misurare con la diretta spendibilità, nel mondo del lavoro, (reale) rispetto ai diversificati percorsi formativi intrapresi.

Al riguardo è bene rammentare che un recentissimo ddl – disegno di legge governativo, approvato nel Consiglio dei Ministri del 31 maggio 2023, interviene su una diversa articolazione del “sistema dei licei” in particolare favorendo la creazione di un nuovo tipo di istituto superiore: il cosiddetto “Liceo del Made in Italy”. L'intento sarebbe quello di *“promuovere, l'allineamento tra domanda e offerta di lavoro, le conoscenze, le abilità e le competenze connesse al Made in Italy”* con una scuola, dunque, che dovrebbe avviare e orientare gli studenti, in maniera più concreta, al mondo del lavoro, formando figure professionali nei settori strategici per l'economia italiana, che allo stato faticano a trovare nuove tendenze occupazionali. In sintesi, si punterebbe alla valorizzazione dei mestieri e al sostegno dei giovani e delle donne.

Anche le competenze trasversali, proprie dei vari ambiti lavorativi, dovranno essere approfondite e migliorate in relazione al tessuto socio-economico e produttivo di riferimento, all'innovazione e all'apporto formativo delle imprese e degli enti del territorio.

Il nuovo Liceo dovrebbe prendere il posto dell'indirizzo economico-sociale previsto dall'attuale “Liceo delle Scienze umane”. Particolare importanza rivestirà quindi il concreto accesso al mondo del lavoro.

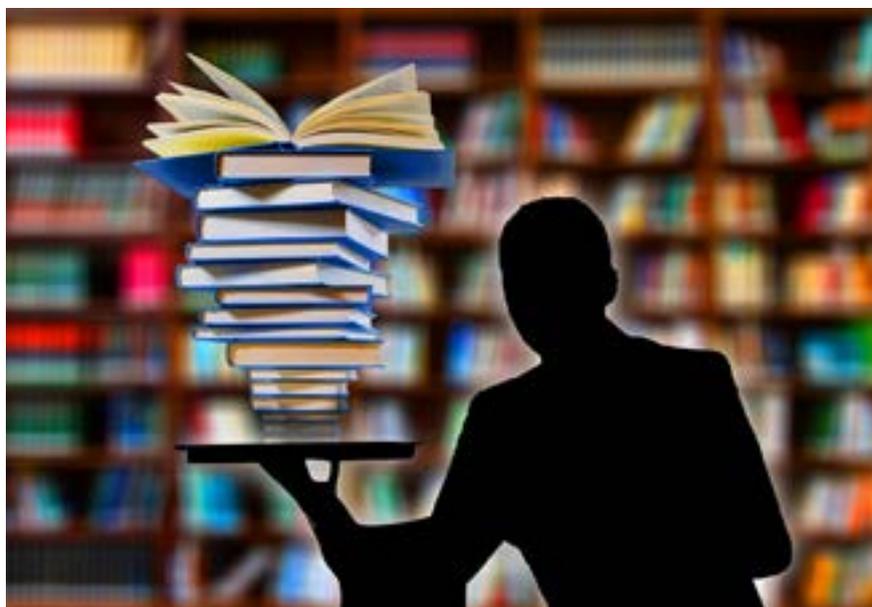
Rispetto al rapporto col mondo del lavoro il testo del citato disegno di legge dispone, inoltre, la creazione di una Fondazione “Imprese e competenze”, che avrà lo scopo di agevolare gli studenti nel mondo del lavoro, con focus mirato alla valorizzazione dei prodotti italiani.

Altrettanto interessante, nel disegno di legge, la previsione del cosiddetto “tutoraggio” o per meglio dire un “nuovo tutoraggio” con il

quale i datori di lavoro privati, con determinati limiti, potranno stipulare con “lavoratori in quiescenza” contratti retribuiti di durata massima di 24 mesi, finalizzati a svolgere proprio un tutoraggio a favore dei giovani neo-assunti (con esonero, a favore del datore di lavoro, dei contributi nei confronti dei neo-assunti), per accompagnare e garantire il travaso di conoscenze e competenze possedute da pensionati.

Cerchiamo ora, però, di fare un ragionamento su cosa rappresenta e si sostanzia la formazione.

La formazione, potremmo dire, si estrinseca al fine di sviluppare nuove capacità e nuove attitudini a beneficio di una platea di soggetti. In particolare, nell'ambito lavorativo, si è riscontrato un aumento nella domanda di programmi formativi per far acquisire al lavoratore delle



specificità professionali. La formazione diviene, conseguentemente, in tale contesto, un vero e proprio investimento sul “capitale umano”, i cui frutti sono visibili sia sul breve periodo, come aumento della produttività, che sul lungo periodo, come sviluppo delle risorse personali delle imprese e delle Amministrazioni.

Con tale termine ci si dovrebbe pertanto riferire, in special modo, alle attività volte allo sviluppo di rinnovate competenze e abilità professionali, proprio nell'ambito lavorativo. Come è facile immaginare nel mondo del lavoro che stiamo vivendo, in particolare in questa società che cambia con evidente rapidità, è aumentata la domanda di “programmi formativi” formali, ma ancor di più non formali, finalizzati all'acquisizione di specificità professionali.

La formazione deve essere caratterizzata e imperniata, principalmente, con il fine di mo-

dellarsi, rimanendo al passo dei tempi, in ambito lavorativo. Tale orientamento di pensiero è presente anche nella scuola, non a caso si parla di istituti di formazione professionale in cui la componente operativo-strumentale viene privilegiata rispetto alla componente prettamente culturale.

La formazione, perciò, non rappresenta solamente una semplice trasmissione di nozioni specialistiche, ma viceversa incarna un processo il cui ruolo è fondamentale lungo l'intero arco della vita delle persone. Il sistema scolastico ha quindi recepito, in parte, tale esigenza con l'alternanza scuola-lavoro o come viene indicata oggi PCTO - percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento.

Sinteticamente, si potrebbe pertanto affermare che il ruolo della formazione, del lavoro, della cittadinanza, dovrebbe essere, possibilmente, quello di permettere ad ogni persona di esprimere e di compiere al meglio quello che è il senso della propria identità di persona, di cittadino, ma non di meno di lavoratore, per la piena realizzazione di se stessi.

Come è stato accennato precedentemente, nel PNRR, che si sta portando avanti, con molteplici difficoltà, nel nostro Paese, sono contemplate consistenti risorse finanziarie a vantaggio della "formazione" che come ben sappiamo, nel nostro ordinamento, risulta essere materia devoluta alle "regioni". È pur vero, però, che almeno fino ad oggi l'autonomia regionale di legiferazione ha prodotto un sistema estremamente parcellizzato e disarmonico, in tale fondamentale contesto della vita sociale ed economica.

Si sono prodotti, a livello di singole Regioni, piani di formazione scarsamente attenti al reale incontro tra domanda e offerta di professionalità oggettivamente spendibili nell'odierno mercato del lavoro.

### **Sistema Informativo Excelsior - studi previsionali**

La pubblicazione sulle previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2023-2027) presenta gli scenari di stima sugli andamenti del mercato del lavoro,

per detto quinquennio, con lo scopo di offrire un utile contributo per l'orientamento, la programmazione della formazione ed altrettanto per le politiche attive del lavoro.

In tale quinquennio 2023-2027 le imprese e la Pubblica Amministrazione avranno bisogno di poco meno di 4 milioni di nuovi lavoratori, con il 70% circa, dei quali (pari a quasi 3 milioni) interessati dal turn over degli occupati in uscita dal mercato del lavoro.

Nel settore pubblico si prevede, nello stesso quinquennio, un fabbisogno complessivo di circa 800 mila unità, pari a circa il 20% dei dipendenti PA. Risulta quindi strategico investire sul reclutamento e sulla formazione dei dipendenti pubblici, per ridurre gli effetti negativi che si rifletterebbero su l'intero Sistema Paese, per la carenza di dipendenti o peggio per la mancanza



di competenze adeguate.

I principali vettori (digitale, green e demografico) che stanno evidentemente cambiando il mercato del lavoro, nei prossimi anni avranno un impatto crescente. Le richieste di competenze green e digitali nei prossimi anni, causate dalla doppia transizione tecnologica e ambientale, impattano radicalmente con le professioni del futuro che si svilupperanno anche a seguito dell'implementazione degli investimenti collegati con le più recenti missioni indicate nel PNRR.

I costi sociali ed economici dell'incontro tra domanda - offerta di lavoro, potrebbero crescere ulteriormente nei prossimi anni, infatti, il ritardo per mancato o ridotto inserimento nelle imprese dei profili professionali necessari, provoca rallentamenti nella creazione di valore aggiunto nei diversi settori economici.

## Conclusioni

In una frase racchiuderei l'intero pensiero di questo contributo. Si potrebbe perciò affermare che: "il nostro Paese merita una "formazione" e "riqualificazione" proiettata nel futuro sapendosi affrancare da visioni passate non più spendibili per le moderne concezioni e implicazioni lavoristiche nell'approccio dei saperi e per meglio accompagnare e governare il mondo del lavoro che verrà".

È giusto, inoltre, pensare che il lavoro, essendo uno dei fattori su cui principalmente si basa lo sviluppo umano e civile, pone importanti quesiti sia in merito alla "complessità della formazione" che più in generale al "sapere" stesso delle persone, che rappresenta al contempo "saper essere".

Questo anche alla luce di quanto evidenziato ed emerge dai recenti dati Eurostat che hanno ribadito che siamo, dopo la Romania, il Paese europeo con il maggior numero di ragazze e ragazzi, tra i 15 e i 29 anni, che non studiano né lavorano, i cosiddetti Neet. A questo dobbiamo aggiungere che dopo il periodo pandemico le aziende che non riescono a trovare profili professionali di cui hanno bisogno, sono più che raddoppiate.

Appunto il citato rapporto annuale Excelsior-Unioncamere certifica che ad oggi oltre 1.200.000 posti di lavoro rimangono vacanti, per mancanza di candidati adeguati a ricoprire determinate posizioni occupazionali.

Questo rende ancora più scottante il fatto che l'Osservatorio sui conti pubblici, dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, ha calcolato che dal Pnrr, ossia le 63 riforme suddivise in 156 obiettivi-target, ben un quinto delle risorse è destinato alle missioni dedicate al cosiddetto "patrimonio umano" (formazione, assunzioni,

ammortizzatori, emersione lavoro, ecc.) e questo rispetto anche alle due grandi transizioni ivi contemplate, quella ecologica e quella digitale che, anch'esse, saranno inevitabilmente un volano di nuove competenze, nuove professioni, declinandosi in rinnovate "identità formative".

Proprio per tale ragione, ritengo, che un ruolo rilevante, per colmare la distanza tra aziende e forza lavoro disponibile, lo possano interpretare le Agenzie per il lavoro (Api). Difatti, come rilevato da Assolavoro, Associazione nazionale delle Agenzie per il lavoro, che aggrega e rappresenta oltre l'85% delle stesse, ogni anno provvedono a formare, gratuitamente, più di 300.000 disoccupati in cerca di lavoro, realizzando percorsi mirati, studiati ad hoc e fortemente connessi al mercato lavorativo.

In sostanza, per concludere, al ruolo comunque determinante da dover svolgere da parte dei rinnovati e rinforzati Cpl - centri per l'impiego pubblici, si può e deve prevedersi un diverso ruolo, maggiormente proattivo, da parte proprio della rete delle Agenzie per il lavoro private, in spirito pienamente collaborativo e al fine di offrire il proprio contributo al Paese nel "reclutamento", ma anche alla "formazione" delle figure professionali necessarie al più generale "sistema paese". E, parafrasando il titolo di questo redazionale: *"una formazione da formare... per formare il futuro"*. ■

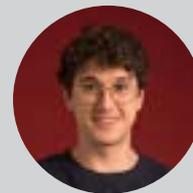
---

Dirigente dell'INL, Direttore Ispettorato territoriale del lavoro di Prato e Pistoia - 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". Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.



# Attivazione del mercato del lavoro: *blockchain* e nuove politiche

di Alessandro Smilari [\*]



Uno dei dati di fatto più evidenti di questo decennio è che la tecnologia sta procedendo a un ritmo ben più rapido rispetto all'uomo. Pertanto, la legge non deve limitare tale progresso (poiché ciò significherebbe limitare parte del progresso umano) ma deve accompagnarlo nel suo sviluppo. Ciò è applicabile al diritto del lavoro, che è tra i diritti più influenzati (ora, ma soprattutto in futuro) dai cambiamenti tecnologici che stanno avvenendo in questo decennio. Non è il tecnologo che deve adattarsi al diritto del lavoro (questo sarebbe limitante, e forse impossibile) bensì è il giuslavorista che deve esaminare ogni implicazione, per comprendere in anticipo quali sono i possibili sviluppi e vantaggi delle nuove tecnologie, cercando di adattarsi a esse a proprio vantaggio.

Una delle tecnologie più rilevanti e disruptive che ha acquisito importanza negli ultimi anni è la *blockchain*, più conosciuta per il suo sviluppo nel settore fin-tech, ma con impatti significativi in diversi ambiti (governo digitale, amministrazione pubblica, settore pubblico etc...). Partendo dal presupposto sopra citato su quanto sia fondamentale comprendere in anticipo lo sviluppo potenziale delle nuove tecnologie per non esserne influenzati, ma piuttosto per trarne vantaggio, un interrogativo posto in questo articolo è se il mercato del lavoro, e in particolare la gestione delle politiche attive e passive, possa essere significativamente migliorata attraverso l'implementazione della tecnologia *blockchain*.

Per rispondere a questa domanda in modo corretto, è fondamentale avere una solida comprensione dei due principali argomenti di analisi: le politiche attive e passive da un lato, e la tecnologia e i suoi sviluppi dall'altro. Nel mondo odierno, frenetico e tecnologico, dove tutto deve essere flessibile, è impensabile concepire un mondo del lavoro in cui le politiche passive e attive siano disconnesse l'una dall'altra. L'individuo deve essere chiaramente sostenuto durante il periodo di inattività nel mercato del lavoro, ma è necessario che egli si impegni nella formazione e nella ricerca di una nuova occupazione durante tale periodo. Questo obiettivo è perseguito attraverso il cosiddetto 'principio



di condizionalità' che lega insieme le politiche attive e passive.

Un obiettivo comune ricercato dai legislatori è quello di introdurre la tecnologia con sistemi IT. In Italia, ad esempio, questo obiettivo si è cercato di raggiungere attraverso l'implementazione del SIUPoL (Sistema Informativo Unificato delle Politiche del Lavoro), in collaborazione con il Ministero del Lavoro, le Regioni (e le province autonome), l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) e l'ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori)<sup>[1]</sup>. Le informazioni contenute nel SIUPoL dovrebbero poi essere utilizzate come base per la realizzazione di un nuovo strumento IT, il Fascicolo Elettronico del Lavoratore (FEL), che dovrebbe contenere tutte le informazioni relative alla formazione, all'esperienza lavorativa e all'utilizzo dei benefici pubblici del lavoratore<sup>[2]</sup>. L'obiettivo è che

il fascicolo sia ‘liberamente accessibile, gratuitamente, attraverso metodi di lettura tematica a tutte le parti interessate’ (Art. 14, comma 1 della legge n. 150 del 14 settembre 2015).

Il fascicolo elettronico è considerato “uno strumento indispensabile per l'utilizzabilità dei nuovi diritti di generazione dei lavoratori e in particolare per il riconoscimento dell'identità professionale digitale del lavoratore”<sup>[3]</sup>. Tuttavia, sono passati ormai sei anni, e la disposizione relativa al FEL non è mai stata resa effettiva e implementata.

A livello europeo, si sta sempre più considerando il potenziale e lo sviluppo della tecnologia *blockchain*. L'Istituto di Tecnologia Blockchain definisce la *blockchain* come un “registro digitale in continua crescita che conserva una registrazione permanente di tutte le transazioni che sono avvenute, in modo sicuro, cronologico e immutabile”. Viene chiamata *blockchain* perché ogni informazione sul registro è conservata in un blocco collegato all'altro attraverso la crittografia, creando una catena di blocchi (e di informazioni). L'informazione contenuta in una *blockchain* è sicura perché esistono migliaia di copie di quella identica blockchain in vari computer, ed è immutabile, il che significa che una volta che è registrata al suo interno, nessuno può modificarla a piacimento (ci si può sempre fidare dell'accuratezza del registro).

Molte piattaforme *blockchain* permettono l'utilizzo di *smart contract* al loro interno. Uno *smart contract* è un'applicazione informatica che esegue automaticamente specifiche azioni se una o più condizioni prestabilite vengono soddisfatte<sup>[4]</sup>. La *blockchain* stessa (e la correttezza del codice di programmazione) garantisce che ciò che è codificato all'interno dello *smart contract* sia rispettato. Molte delle caratteristiche che la tecnologia *blockchain* possiede potrebbero risolvere alcuni dei problemi che rallentano e riducono l'efficacia dei meccanismi di amministrazione pubblica e allo stesso tempo permetterebbe di “ridurre i costi e rafforzare la fiducia, la tracciabilità e la sicurezza delle relazioni giuridiche, economiche e sociali con il cittadino/lavoratore”<sup>[5]</sup>, grazie alla possibilità di eliminare o minimizzare l'intervento degli intermediari che agiscono tra l'amministrazione pubblica e il lavoratore stesso.

In Italia, per sostenere l'intervento delle istituzioni europee, e per ricercare e studiare le possibili applicazioni della tecnologia *blockchain* all'interno del mercato del lavoro italiano<sup>[6]</sup>, il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) ha istituito, in collaborazione con l'Università Roma Tre, l'“Osservatorio Nazionale sulla Blockchain e le Tecnologie Distributed Ledger (TDL)”. Questo organismo sarà responsabile di analizzare i potenziali utilizzi della blockchain, e di proporre una serie di pillole legislative, che dovrebbero essere adottate per garantire la migliore utilizzazione possibile della tecnologia all'interno del mercato del lavoro italiano.

Un'idea molto interessante di *blockchain* applicata al contesto dell'amministrazione pubblica è la proposta dei professori Michele



Faioli, Silvia Ciucciovino e Alessandro Toscano. Si basa sull'applicazione della tecnologia *blockchain* per implementare meglio il FEL, introdotto con la Legge n. 150/2015.

L'identità professionale del lavoratore non è un diritto statico, ma dinamico, poiché varia durante la vita del lavoratore; per questa ragione, essa deve essere “evidente, affidabile, tracciabile, trasparente e identificata in modo inequivocabile con la persona. In assenza di queste qualità, la portabilità sarebbe messa a rischio, compromettendo la stessa proprietà e certezza legale”<sup>[7]</sup>. Per questi motivi, il FEL diventa uno strumento necessario per rendere il lavoratore proprietario della sua identità professionale nel mondo del lavoro e per ottenere, in questo modo, diritti e protezioni (e maggiori opportunità di lavoro grazie a una maggiore chiarezza del proprio profilo professionale).

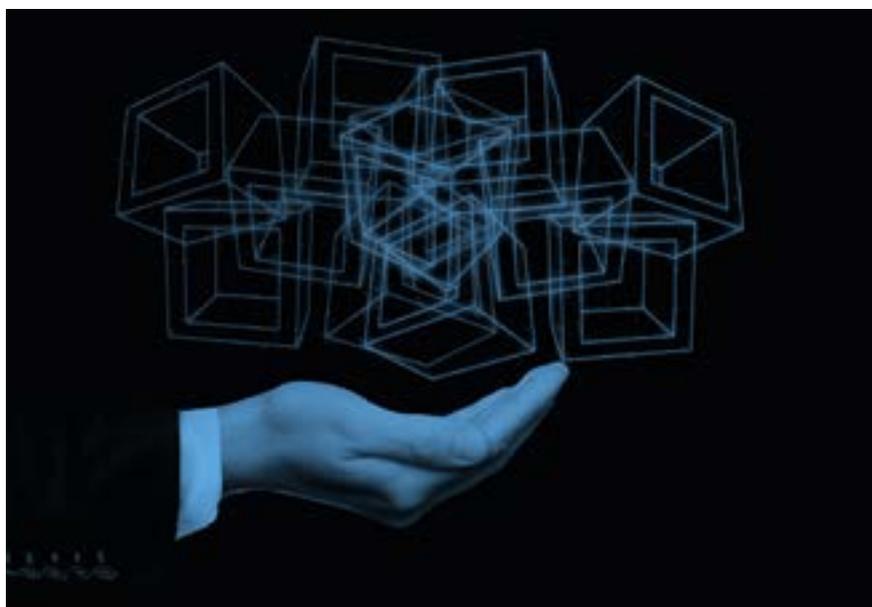
La proposta di *blockchain* suggerita è quella di un sistema chiuso in cui partecipano le principali istituzioni lavorative quali ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), Ministero del Lavoro, INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro), regioni autonome e province, centri per l'impiego e MUR (Ministero dell'Università e della Ricerca).

L'idea è di inserire all'interno della *blockchain* tutti i documenti detenuti da queste istituzioni per consentire la creazione di un FEL il più completo e chiaro possibile, con tutti i dati reali del lavoratore. Infatti, all'interno del profilo verranno inseriti tutti i percorsi educativi e formativi, i benefici previdenziali ottenuti, le reti di sicurezza sociale, le competenze e tutto ciò che riguarda una corretta profilatura del lavoratore. Inoltre, tutte le informazioni saranno conservate cronologicamente, rispettando la metodologia *blockchain* e prevenendo così che possano essere manomesse da estranei e restituendo la storia individuale nel mercato del lavoro<sup>[8]</sup>. Questo tipo di *blockchain* ha un completo scopo sociale, per questo motivo può essere soprannominata 'blockchain sociale'.

Discutendo quanto sia importante la flessibilità, e soprattutto, quanto sia fondamentale che questa flessibilità sia accompagnata da un elevato grado di sicurezza per il lavoratore, va menzionato il lavoro svolto da due ricercatori dell'Università di Cagliari, Andrea Pinna e Silvia Dibba, che hanno proposto un innovativo sistema *blockchain*, chiamato '*Decentralised Employment System*' (Sistema di Lavoro Decentralizzato, d'ora in poi DES), che cerca di semplificare le attività di reclutamento e di ricerca di lavoro e allo stesso tempo di chiarire le fasi del rapporto di lavoro, scoraggiando il lavoro non dichiarato<sup>[9]</sup>. Nella *blockchain* possono essere pubblicate sia le offerte di lavoro delle aziende che le domande di lavoro dei candidati. La tecnologia agirebbe quindi come un sistema di matching tra offerta e domanda di lavoro. Prima di essere pubblicate, però, la *blockchain* verifica che tutte le offerte di lavoro siano conformi alla normativa vigente, prevenendo la possibilità di stipulare contratti di lavoro con-

trari alla legge<sup>[10]</sup>. Attraverso uno *smart contract*, in caso di esito positivo del processo di selezione, l'intero meccanismo di reclutamento sarebbe semplificato, fornendo agli organismi competenti le comunicazioni obbligatorie.

Come specificato, quindi, la *blockchain* potrebbe diventare lo strumento che agevolerebbe, prima di tutto, una maggiore deregolamentazione del sistema e, in secondo luogo, renderebbe possibile un collegamento più efficiente tra politiche attive e passive, poiché da un lato permette (come visto per DES) una collocazione più rapida della persona disoccupata nel mondo del lavoro, dall'altro (come visto per FEL), garantisce una maggiore conoscenza del proprio know-how e delle proprie competenze e, di conseguenza, dei propri diritti, garantendo anche una maggiore sicurezza lavorativa. ■



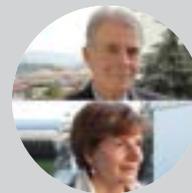
## Note

- [1] Alaimo (2016)
- [2] Alaimo (2016)
- [3] Ciucciovino, Toscano, Faioli (2021)
- [4] Zheng, Xie, Dai, Chen, Chen, Weng, Imran (2019)
- [5] Faioli (2018)
- [6] Ziviello (2019)
- [7] Ciucciovino, Toscano, Faioli (2021)
- [8] Ciucciovino, Toscano, Faioli (2021)
- [9] Pinna, Dibba (2017)
- [10] Russo (2021)

[\*] PhD Student - Università Cattolica del Sacro Cuore. Scuola Europea delle Relazioni Industriali – Fondazione G. Brodolini.

# La retribuzione del socio lavoratore di società cooperativa

di Erminia Diana e Luigi Oppedisano [\*]



## La legislazione sulla retribuzione dovuta al socio lavoratore di società cooperativa

La Costituzione della Repubblica italiana ha sancito il diritto ad un'equa retribuzione del lavoratore prevedendo all'articolo 36 che la stessa deve essere proporzionata ***alla quantità e qualità del lavoro prestato e, in ogni caso, sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa***<sup>[1]</sup>.

La Legge n. 142 del 3/4/2001, riguardante la revisione della legislazione in materia cooperativa, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore, all'articolo 1 prevede che tra il socio lavoratore e la cooperativa si instaurano due rapporti: il primo di tipo associativo che nasce con l'adesione del socio alla cooperativa ed il secondo di tipo lavorativo che si instaura o al momento dell'adesione a socio oppure in un momento successivo all'adesione stessa. La norma è stata oggetto di un intenso dibattito in ordine alle relazioni tra il rapporto associativo ed il rapporto di lavoro che si crea con il socio lavoratore.

In ordine ai diritti individuali e collettivi del socio lavoratore di cooperativa, l'articolo 2 della Legge n. 142/2001 stabilisce che l'esercizio dei diritti richiamati al titolo III della Legge n. 300 del 20/5/1970 "trova applicazione compatibilmente con lo stato di socio lavoratore, secondo quanto determinato da ***accordi collettivi tra associazioni nazionali del movimento cooperativo e organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative***".

Il comma 3, dell'articolo 1 della predetta norma prevede che il socio lavoratore di cooperativa, con la propria partecipazione, instaura un rapporto di lavoro in forma subordinata o autonoma. La norma stabilisce inoltre che dall'instaurazione dei rapporti associativi e di lavoro scaturiscono gli effetti fiscali, previdenziali e gli altri effetti giuridici<sup>[2]</sup>.

L'articolo 3 della predetta norma prevede il trattamento economico spettante al socio lavoratore che presta attività lavorativa con contratto di lavoro subordinato o con contratto di lavoro autonomo<sup>[3]</sup>. Per i rapporti di lavoro di tipo subordinato il trattamento economico deve essere proporzionato alla qualità e quantità di lavoro prestato e non può essere inferiore ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria analoga. Invece, per quanto riguarda i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contrattazione o accordi collettivi, il trattamento economico spettante deve essere non inferio-

re ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo.

La norma, al comma 1 del predetto articolo 3, fa un richiamo al rispetto della **clausola sociale di equo trattamento** prevista dall'articolo 36 della Legge n. 300 del 20/5/1970, c.d. statuto dei lavoratori per quanto riguarda i capitolati di appalto per l'esecuzione di opere pubbliche<sup>[4]</sup>.

La predetta norma al secondo comma dell'articolo 3 stabilisce che al socio lavoratore possono essere riconosciuti trattamenti economici aggiuntivi a **titolo di maggiorazione retributiva** secondo quanto stabilito dagli accordi stipulati e preventivamente deliberati dall'assemblea dei soci, nonché a **titolo di ristorno** nella misura non superiore al 30% dei trattamenti retributivi per l'integrazione delle retribuzioni o per l'aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato, da deliberare in sede di approvazione del bilancio di esercizio.

L'articolo 6, comma 2, lettera a) della Legge n. 142/2001 fa obbligo alle società cooperative di lavoro di definire ed approvare un regolamento interno che deve essere depositato presso la competente ITL e deve contenere, tra l'altro, il richiamo ai contratti collettivi applicabili, per ciò che attiene ai soci lavoratori con rapporto di lavoro subordinato. Il legislatore nel riconoscere al socio lavoratore il diritto ad un trattamento economico complessivo alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato e in ogni caso non inferiore ai minimi previsti, per prestazio-

ni simili, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine è finito per parificare la disciplina del trattamento economico dei soci lavoratori delle cooperative a quello dei lavoratori dipendenti dalle imprese capitalistiche. Va sottolineato inoltre che la norma richiama per il lavoro nelle cooperative anche i principi di proporzionalità e sufficienza previsti dall'articolo 36 della Costituzione.

L'articolo 7, comma 4, del D.L. n. 248 del 31/12/2007, convertito in Legge n. 31 del 28/2/2008, per quanto attiene il contratto collettivo da applicare ai soci lavoratori, stabilisce che "in presenza di uno o più contratti collettivi della stessa categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nei vari contratti applicano ai propri soci lavoratori, in base a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della Legge n. 142 del 3/4/2001, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli stabiliti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria<sup>[5]</sup>.

Il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, dopo circa un anno dall'entrata della Legge n. 142/2001, con la circolare n. 34 del 17/6/2002, avente ad oggetto revisione della legislazione in materia cooperativistica con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore – Legge n. 142 del 3/4/2001, ha fornito i primi chiarimenti circa i vari istituti di cui alla predetta norma. In particolare, per quanto concerne la retribuzione spettante al socio lavoratore ha affermato che, nel caso in cui il socio lavoratore scelga il contratto di lavoro subordinato, **"diventa obbligatorio il rispetto dei valori minimi fissati dai contratti collettivi nazionali di lavoro"**. Così il legislatore ha voluto riconoscere

in capo al socio lavoratore con contratto di lavoro subordinato **"un diritto al trattamento retributivo conforme alle prestazioni della contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine"**<sup>[6]</sup>.

Con la Legge n. 30 del 14/2/2003, il legislatore ha modificato alcuni istituti della Legge n. 142/2001 e con la circolare 18/3/2004 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha fornito gli opportuni chiarimenti. Per quanto riguarda la retribuzione spettante al socio lavoratore delle **"cooperative della piccola pesca di cui alla Legge n. 250/1958 possono, in deroga alle disposizioni sui trattamenti economici minimi da riconoscere ai soci lavoratori, corrispondere a questi ultimi un compenso proporzionato all'entità del pescato, secondo criteri e parametri da stabilirsi nel regolamento interno di cui all'articolo 6"**<sup>[7]</sup>.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la circolare 6/3/2012 protocollo n. 37/0004610 ha richiamato l'attenzione in merito ai "criteri di quantificazione degli importi da assumere quale base imponibile della contribuzione obbligatoria che sono individuati dalla disposizione di cui all'articolo 1 della Legge n. 389 del 7/12/1989, alla luce dell'interpretazione autentica voluta dal legislatore ai sensi dell'articolo 2, comma 25, della Legge n. 549 del 28/12/1995, secondo la quale **in caso di ipotesi di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi di categoria stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più**

**rappresentativi della categoria"**. Successivamente il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è intervenuto in merito alla problematica richiamando i criteri di individuazione del C.C.N.L. comparativamente più rappresentativi nella categoria e ribadendo **"che l'unico contratto da prendere come riferimento ai fini dell'individuazione della base imponibile contributiva ai sensi dell'art. 1, Legge n. 389/1989, come interpretato in via autentica ex art. 2, comma 25, Legge n. 549/1995, è quello stipulato"**



dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative della categoria.

La circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 28/4/2015 protocollo n. 37/0007068 in merito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 51/2015, avente ad oggetto società cooperative – trattamenti economici, ha richiamato il contenuto della sentenza resa nel giudizio di legittimità costituzionale, in riferimento all’articolo 39 della Costituzione e dell’articolo 7, comma 4, del D.L. n. 248 del 31/12/2007, convertito dalla Legge n. 31 del 28/2/2008. La Corte Costituzionale ha concluso per l’infondatezza della questione di legittimità sollevata con ordinanza di rimessione dal Tribunale ordinario di Lucca sostenendo che la norma impugnata “lungi dall’assegnare ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative efficacia erga omnes, in contrasto con quanto statuito dall’art. 39 della Costituzione, mediante recepimento normativo degli stessi”, richiama i predetti contratti e più precisamente i trattamenti complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione da parte del giudice nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione. Nella circolare il Ministero per contrastare il dumping contrattuale nel settore cooperativo ha altresì ribadito che in caso di applicazione di un diverso contratto collettivo, rispetto a quello stipulato tra le organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale della categoria, il personale ispettivo procederà al recupero delle differenze retributive mediante l’adozione del provvedimento della

c.d. “diffida accertativa”. Con la stessa disposizione il Ministero invita gli uffici territoriali a dare impulso all’attività degli Osservatori provinciali sulla cooperazione al fine di favorire la collaborazione tra i soggetti istituzionali e le parti sociali.

L’Ispettorato Nazionale del Lavoro con la circolare n. 3 del 25/1/2018 richiama l’attenzione sulle conseguenze che ne derivano per la mancata applicazione dei contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale da parte delle imprese. In particolare l’INL mette in evidenza come l’applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale è necessario:

- per l’ottenimento di **benefici normativi e contributivi**, così come stabilito dall’art. 1, comma 1175, Legge n. 296 del 27/12/2006;
- poiché costituisce il parametro ai fini del calcolo della **contribuzione dovuta**, secondo quanto prevede l’articolo 1, comma 1, del D.L. n. 338 del 9/10/1989, uniformemente all’articolo 2, comma 25, della Legge n. 549 del 28/12/1995.

L’Ispettorato Nazionale del Lavoro con la circolare n. 7 del 6/5/2019, in ordine ai *benefici normativi e contributivi, nonché al rispetto della contrattazione collettiva*, ritorna sull’argomento e precisa che “il datore di lavoro che si obbliga a corrispondere ai lavoratori trattamenti economici e normativi equivalenti o superiori a quelli previsti dagli accordi e contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, può legittimamente fruire dei benefici normativi e contributivi indicati dall’art. 1, comma 1175, della Legge n. 296/2006 a prescindere di quale sia il contratto collettivo applicato”.

L’Ispettorato Nazionale del Lavoro con la circolare n. 9 del 10/9/2019, in merito ai *benefici normativi e contributivi e rispetto della contrattazione collettiva*, ritornando sull’argomento mette in evidenza che “nulla è cambiato in ordine a quanto già chiarito dal MLPS in merito agli obblighi di applicazione del contratto collettivo dell’edilizia per le imprese operanti



nel settore ed ai connessi obblighi di iscrizione alla Cassa edile per ciò che riguarda l'assenza dei versamenti e che comporta una situazione di irregolarità contributiva che impedisce il rilascio del Durc e di conseguenza il godimento dei benefici *normativi e contributivi*".

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro con la circolare n. 2 del 28/7/2020, sempre in merito ai benefici normativi e contributivi e rispetto della contrattazione collettiva, nel richiamare le circolari n. 7 del 6/5/2019 e n. 9 del 10/9/2019, fornisce alcuni chiarimenti in merito ai contratti c.d. "leader".

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro con la nota 19/4/2023 prot. n. 687, in merito al CCNL comparativamente più rappresentativo, ha ricordato, secondo quanto stabilito dall'articolo 11 del D.Lgs. n. 36 del 31/3/2023, recante codice dei contratti pubblici, che:

- *"al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente"*;
- *"gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente"*;
- *"le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto"*.

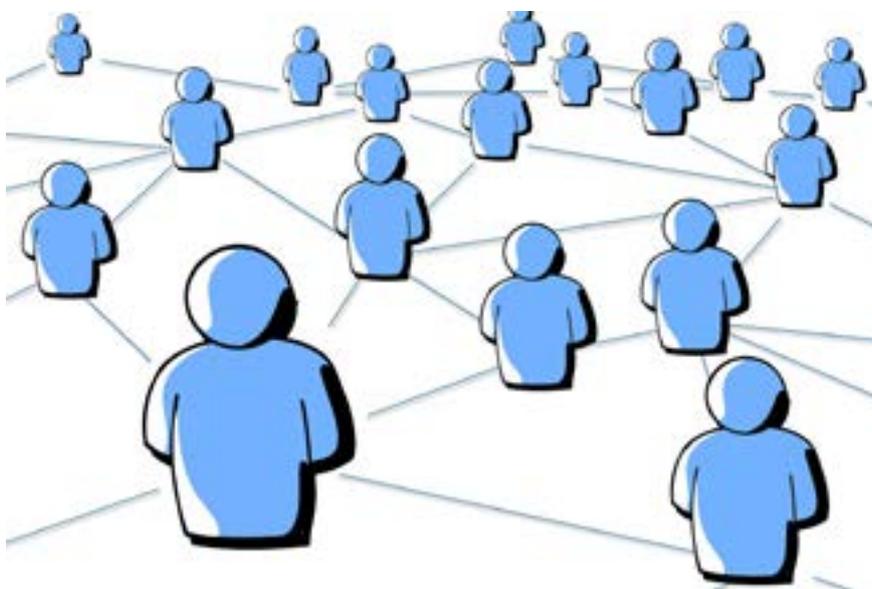
La nota dell'INL ribadisce altresì che sulla base della predetta normativa diventa proprio inevitabile per "le imprese che impiegano personale nell'ambito di appalti pubblici e concessioni l'applicazione del contratto collettivo stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale in vigore del

**settore e per la zona** nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro. La suddetta nota conclude nell'affermare che un aspetto analogo e determinante è **quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione** svolta dall'impresa anche in maniera prevalente. Qualora venga applicato un diverso contratto è necessario che vengano applicate le **medesime tutele** normative ed economiche oggetto della dichiarazione di equivalenza di cui al comma 4 del medesimo articolo 11 e delle verifiche di cui al successivo articolo 110".

## Conclusioni

Il socio lavoratore di cooperativa, così come disegnato dal legislatore con la Legge n. 142/2001, oltre ad essere un normale membro della società cooperativa che concorre alla gestione dell'impresa, partecipa alla elaborazione di programmi di sviluppo, alle decisioni concernenti le scelte strategiche, contribuisce alla formazione del capitale sociale e inoltre mette anche a disposizione della società le proprie capacità professionali poiché nella generalità dei casi presta attività lavorativa alle dipendenze della società stessa.

Tali apporti differiscono dal rapporto che si instaura con un lavoratore dipendente non socio poiché, mentre il socio partecipa all'organizzazione della cooperativa, adempiendo così le obbligazioni scaturenti dal contratto di società, il lavoratore con contratto di lavoro subordinato resta del tutto estraneo dall'organizzazione produttiva dell'imprenditore e presta la propria opera nel quadro di un contratto di mero scambio.



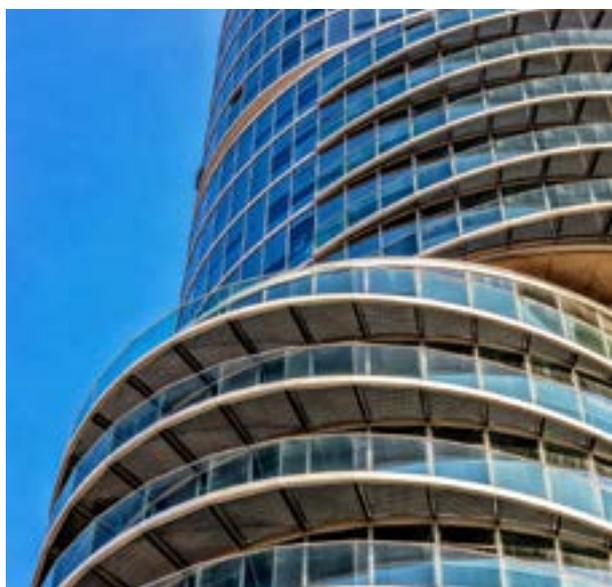
È proprio in virtù della natura mutualistica del rapporto che si instaura tra la cooperativa e il socio lavoratore a far sì che quest'ultimo svolga un ruolo attivo nella gestione della stessa, partecipando alla formazione degli organi sociali e alla distribuzione degli utili, secondo i regolamenti interni. Per il maggiore impegno prestato dal socio lavoratore rispetto al lavoratore subordinato il legislatore ha riconosciuto in capo al socio lavoratore la possibilità di ottenere trattamenti economici aggiuntivi, come la maggiorazione retributiva ed il ristorno.

Nella società cooperativa la posizione giuridica del socio lavoratore è tuttavia contrassegnata da un insieme di regole di diritto societario e di norme di diritto del lavoro che in alcuni momenti non vengono sempre rispettate.

Sono proprio le crisi economiche e finanziarie degli ultimi tempi, iniziate intorno alla metà degli anni 90 dello scorso secolo, poi seguite dalla forte crisi finanziaria americana del 2007-2008 che ha provocato una consistente recessione interessando l'intero pianeta. Successivamente la crisi del 2011 ha causato un notevole aumento del debito pubblico che in alcune economie avanzate ha comportato rapporti debito pubblico/Pil elevato, mentre nel 2020 si è verificata la crisi causata dalla pandemia da Covid-19.

Per affrontare le crisi succedutesi nel corso degli anni gli stati, come l'Italia, hanno destinato parte delle finanze pubbliche per risolvere le varie problematiche derivanti da tali crisi, aumentando così il deficit pubblico e diminuendo il prodotto interno lordo.

In Italia il prodotto interno lordo, a partire dalla metà degli anni '90 dello scorso secolo, non è cresciuto e tanto è stata causa di scarsa produttività con l'esigenza di ridurre fortemente i costi da parte delle imprese. È proprio nei mo-



menti di recessione che le imprese, come pure le cooperative, per rimanere sul mercato devono ricorrere o alla riduzione dei costi o all'aumento dei ricavi e per ridurre i costi a volte l'organo di gestione della società decide di applicare ai rapporti di lavoro instaurati con i soci un contratto collettivo di lavoro c.d. pirata, apparentemente conveniente ma a scapito delle parti, quasi sempre ad evidente danno del socio lavoratore. La soluzione prospettata non è quella giusta poiché, per come previsto dalla legislazione, dalle disposizioni ministeriali e dalla giurisprudenza, la retribuzione spettante al socio lavoratore deve essere quella prevista dal contratto collettivo di lavoro stipulato dalle associazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nella categoria.

Quali possono essere le conseguenze più significative per le società cooperative di lavoro che non applicano ai rapporti di lavoro instaurati con i propri soci lavoratori i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale? A parere degli scriventi la prima conseguenza è che la società cooperativa **non può godere dei benefici normativi e contributivi**, così come stabilito dall'articolo 1, comma 1175, della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006. La seconda conseguenza per la cooperativa potrebbe essere l'applicazione da parte del personale ispettivo della ITL del **provvedimento di diffida accertativa** che consiste nel riconoscere al lavoratore la differenza contrattuale dovuta e la terza conseguenza potrebbe verificarsi al momento della revisione qualora il revisore dovesse proporre l'applicazione di un **provvedimento sanzionatorio** per il mancato rispetto del principio generale che contraddistingue la società cooperativa di lavoro per quanto concerne l'obbligo di **fornire ai propri soci occasioni di lavoro a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato.** ■

---

## Note

- [1] **L'articolo 36 della Costituzione prevede:**  
“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi”.
- [2] **L'articolo 1, comma 3, della Legge 3/4/2021 prevede:**

“Il socio lavoratore di cooperativa stabilisce con la propria adesione o successivamente all’instaurazione del rapporto associativo un ulteriore rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata non occasionale, con cui contribuisce comunque al raggiungimento degli scopi sociali. Dall’instaurazione dei predetti rapporti associativi e di lavoro in qualsiasi forma derivano i relativi effetti di natura fiscale e previdenziale e tutti gli altri effetti giuridici rispettivamente previsti dalla presente legge, nonché, in quanto compatibili con la posizione del socio lavoratore, da altre leggi o da qualsiasi altra fonte”.

<sup>[3]</sup> **L’articolo 3 della Legge n. 142 del 3 aprile 2001 stabilisce:**

1. Fermo restando quanto previsto dall’articolo 36 della Legge n. 300 del 20 maggio 1970, le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo.

2. Trattamenti economici ulteriori possono essere deliberati dall’assemblea e possono essere erogati:

a) a titolo di maggiorazione retributiva, secondo le modalità stabilite in accordi stipulati ai sensi dell’articolo 2;

b) in sede di approvazione del bilancio di esercizio, a titolo di ristoro, in misura non superiore al 30 per cento dei trattamenti retributivi complessivi di cui al comma 1 e alla lettera a), mediante integrazioni delle retribuzioni medesime, mediante aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato, in deroga ai limiti stabiliti dall’articolo 24 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni, dalla Legge n. 302 del 2 aprile 1951, e successive modificazioni, ovvero mediante distribuzione gratuita dei titoli di cui all’articolo 5 della Legge n. 59 del 31 gennaio 1992.

<sup>[4]</sup> **I commi 1 e 2 dell’articolo 36 della Legge n. 300 del 20 maggio 1970 prevedono:**

1. Nei provvedimenti di concessione di benefici accordati ai sensi delle vigenti leggi dallo Stato a favore di imprenditori che esercitano professionalmente un’attività economica organizzata e nei capitolati di appalto attinenti all’esecuzione di opere pubbliche, deve essere inserita la clausola esplicita determinante

l’obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.

2. Tale obbligo deve essere osservato sia nella fase di realizzazione degli impianti o delle opere che in quella successiva, per tutto il tempo in cui l’imprenditore beneficia delle agevolazioni finanziarie e creditizie concesse dallo Stato ai sensi delle vigenti disposizioni di legge.

<sup>[5]</sup> **L’articolo 7, comma 4 del D.L. n. 248 del 31/12/2007, convertito in Legge n. 31 del 28/02/2008, prevede:**

“4. Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell’ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell’articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”.

<sup>[6]</sup> **MLPS circolare n. 34 del 17 giugno 2002.**

<sup>[7]</sup> **MLPS circolare n. 10 del 18 marzo 2004.**

---

*[\*] 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. 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.*



# Progetto “Cantiere Complesso”

L'applicazione della B-BS (Behavior Based Safety) nei cantieri edili per migliorare la sicurezza in edilizia

di Cristiana Bartolucci e Marco Ambrogi [\*]



Gli infortuni in ambiente di lavoro sono da tempo oggetto di attente analisi in merito all'incidenza, alla tipologia, alle cause e alle conseguenze; i sistemi di analisi della dinamica e delle cause di infortunio dimostrano che oltre la metà degli infortuni mortali e gravi sono legati ad “errori procedurali”, a loro volta legati ad una pratica scorretta.

Analizzando i dati Inail sugli infortuni mortali sul lavoro emerge infatti una costante che non cambia nel corso degli anni:

- circa il 20% dei casi è riconducibile all'uso errato o improprio delle attrezzature di cantiere, mentre l'80% è dovuto ad errori di procedura
- gli errori di procedura sono dovuti per il 50% circa a mancata formazione/informazione o problemi di comunicazione, ma nell'altra metà dei casi sono riconducibili a “pratiche scorrette”, dunque comportamenti sbagliati.

Ne deriva la necessità di attivare processi di apprendimento più efficaci, i quali devono avere come obiettivo non solo aumentare le conoscenze, le competenze e le abilità in materia di sicurezza, ma soprattutto modificare i comportamenti operativi.

Il Progetto “Cantiere Complesso” applica il metodo scientifico della B-BS, cioè la Sicurezza basata sull'analisi dei comportamenti dei lavoratori, un metodo sviluppato alla fine degli anni settanta che si basa sull'assunto che, concentrandosi sul comportamento agito, quindi prima che l'evento lesivo accada, attraverso sistemi di rinforzo positivo (se il comportamento è corretto) o negativo (se il comportamento è scorretto) immediatamente a ridosso del comportamento messo in atto, si possa garantire il progressivo aumento della frequenza, dell'intensità e della durata dei comportamenti sicuri. La sfida è stata quella di adattare una metodologia sperimentata in altri settori, perlopiù di tipo industriale, ai cantieri edili, una tipologia produttiva di particolare complessità e criticità dal punto di vista della sicurezza, in continuo mutamento e con un'organizzazione molto diversa da quella degli altri contesti produttivi.

## Un po' di storia

La Behavior Based Safety (B-BS) è un approccio alla sicurezza sul lavoro basato sulla gestione dei comportamenti umani: osservando i comportamenti dei lavoratori e cercando di ri-

durre quelli a rischio e aumentare quelli corretti, è possibile ridurre sensibilmente infortuni e malattie professionali. Nata nel 1978, prima su grandi organizzazioni in ambito anglosassone, oggi è applicata in tutti i settori industriali e in tutto il mondo, costituendo di fatto uno “standard” per la gestione eccellente della sicurezza. La B-BS funziona perché è evidence based, cioè basata sulla raccolta e analisi di dati, ovvero sulla misura pressoché giornaliera dei comportamenti di sicurezza dei lavoratori. Permette di documentare come nessun altro sistema l'andamento della sicurezza di una organizzazione. Ha anche il vantaggio di ottenere grande condivisione e una sicurezza che proviene soprattutto “dal basso”, una sicurezza basata sui valori, e sull'apprezzamento delle persone, piuttosto che sulla punizione.

Il presupposto di base dell'approccio B-BS risiede nella convinzione che gli incidenti gravi siano solo la punta dell'iceberg, che per un incidente grave che ha avuto luogo ce ne siano stati molti altri che non sono avvenuti solo perché o l'operatore stesso o il controllo di qualcun altro hanno impedito che accadesse: i cosiddetti Near Miss Events. Gli infortuni sul lavoro e la loro gravità risultano, infatti, correlati all'insieme degli incidenti che avvengono durante i normali cicli di produzione aziendale. Il primo studio che dimostra questa correlazione è stato pubblicato nel 1959 da William Heinrich: in esso si conclude che “il rapporto infortuni gravi/infortuni non gravi/nessuna lesione risulta pari a 1/29/300”. La piramide di Heinrich/Bird è stato uno dei punti di partenza della B-BS: il

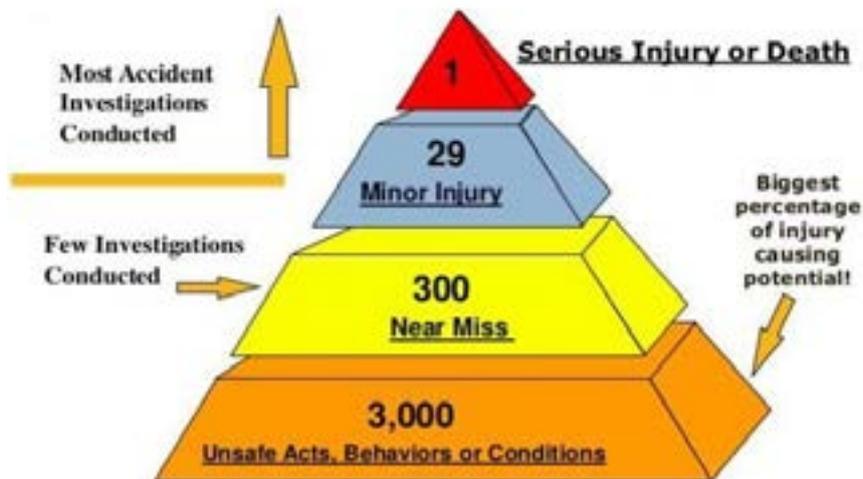
principio ricorrente è: i danni causati dal lavoro (infortuni e malattie professionali) sono per lo più causati dai comportamenti.

Herbert William Heinrich, considerato il nonno della moderna salute e sicurezza sul lavoro, era un dipendente della divisione di ingegneria e ispezione di una compagnia di assicurazioni. Analizzando i dati dei sinistri assicurativi ha elaborato, nel 1931, una teoria scientifica secondo la quale per ogni incidente che provoca lesioni gravi o mortali, ci sono 29 incidenti che causano ferite lievi e 300 che non causano lesioni, che includono danni alla proprietà e quasi incidenti. Le teorie di Heinrich sono in parte superate, ma la sua piramide può essere una metafora interessante per far capire l'importanza del comportamento umano per quanto riguarda la sicurezza.

Se Heinrich è considerato il nonno della sicurezza sul lavoro, lo psicologo statunitense Burrhus Skinner (1904-1990), che ha rivoluzionato la psicologia individuando nel comportamento l'unica unità di analisi che vale la pena di studiare scientificamente in quanto osservabile e misurabile, ha sviluppato attraverso una serie di esperimenti il "Paradigma del condizionamento operante", secondo cui il comportamento umano è controllabile e prevedibile grazie alla capacità di gestire gli stimoli provenienti dall'ambiente, nello specifico quelli che precedono il comportamento ("stimoli antecedenti") e quelli che lo seguono ("stimoli conseguenti").

Nasce così quella che oggi si chiama Behavior Based Safety (Sicurezza Comportamen-

## Piramide di Heinrich (1959)



to), cioè un insieme di metodi basati sul miglioramento dei comportamenti significativi per la sicurezza dei lavoratori con l'obiettivo di ridurre significativamente gli infortuni ed innescare un processo di sensibilizzazione "virale" per la diffusione di una cultura della sicurezza fondata sul protagonismo di ciascuno in qualità di "portatore sano di sicurezza", indipendentemente dal ruolo, ma in virtù di una cultura organizzativa comune. La sfida e la finalità ultima è quella di puntare a coinvolgere tutta l'organizzazione, cioè tutti i lavoratori, in un processo di effettivo cambiamento culturale e tradurre una norma formale in un impegno sentito, partecipato e rispettato da tutti.

La B-BS è basata essenzialmente su un sistema di "Rinforzi" positivi e negativi tanto più efficaci quanto più sono immediatamente conseguenti al comportamento corretto (rinforzi) o scorretto (punizioni). Se la conseguenza ricevuta dopo il comportamento è piacevole, la probabilità di reiterazione del comportamento aumenta; se la conseguenza è negativa, cioè punitiva, la probabilità di ripetere il comportamento si riduce drasticamente.

### Il progetto "Cantiere Complesso"

Nel 2011 il CESF mette a punto un progetto, finanziato da INAIL Umbria, per sperimentare l'applicazione del Modello B-BS nei cantieri edili. A seguito di un si-



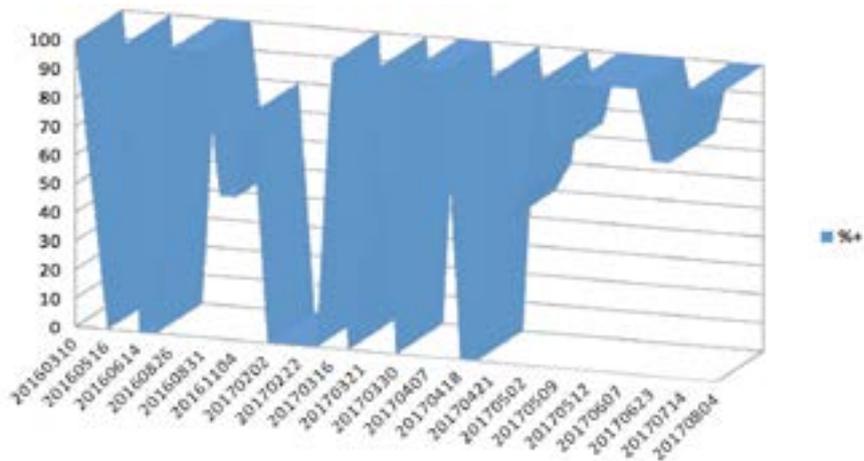
sma avvenuto nel comune di Marsciano viene individuato un cantiere “complesso”, cioè costituito da tre lotti appaltati a tre imprese diverse (8 considerando i diversi subappaltatori), tutti inseriti in un castello nel borgo di Spina (con evidenti problemi di interferenze).

L’obiettivo era quello di fornire ai datori di lavoro uno strumento che, attraverso l’osservazione, lo studio e l’analisi dei comportamenti, la socializzazione e la discussione dei risultati con tutti i lavoratori coinvolti, l’utilizzo di sistemi di rinforzo positivo e negativo, migliorasse la percezione del rischio e favorisse l’adozione di comportamenti sicuri da parte di tutti i lavoratori coinvolti.

Nel corso dei due anni di durata del progetto sono stati realizzati 59 incontri con 118 lavoratori; attraverso l’uso di check-list di osservazione, sono stati registrati 1.650 comportamenti (1.366 dei quali “corretti”). I risultati hanno dimostrato una modifica dei comportamenti nel corso dell’intervento, in particolare per quel che riguarda l’utilizzo dei dispositivi di protezione individuale, ed una modifica della percezione del rischio.

I grafici relativi ai diversi comportamenti osservati evidenziano tutti un aumento costante dei comportamenti sicuri nel tempo. Alla fine dei lavori abbiamo ottenuto: un aumento dei comportamenti sicuri e soprattutto ZERO INFORTUNI.

In seguito al sisma avvenuto in Umbria nel 2016, la Regione ha deciso di applicare la metodologia sperimentata a Spina ai cantieri della ricostruzione in Valnerina e di inserire il pro-



getto all’interno del Piano Regionale della Prevenzione.

Successivamente il modello è stato inserito nel Protocollo di legalità voluto dalla Prefettura di Perugia e firmato da tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella gestione della ricostruzione e dalle parti sociali. Il Protocollo prevede l’applicazione del Progetto “Cantiere Complesso” almeno nei tre principali cantieri del cratere umbro della ricostruzione: La Basilica di San Benedetto a Norcia e di Sant’Eutizio a Preci, dove l’attività formativa e le osservazioni sono state avviate nei mesi scorsi, ed il Polo scolastico di Norcia.

Il progetto ha ottenuto nel corso del tempo una serie di riconoscimenti. Tra l’altro è stato premiato come Buona prassi dal Formedil, in occasione del SAIE ad ottobre 2022 e nell’ambito dell’iniziativa Safety Factory Challenge nell’aprile 2023. ■

[\*] Centro Edile per la Sicurezza e la Formazione - CESF di Perugia



*Basilica di San Benedetto (Norcia)*



*Basilica di Sant’Eutizio (Preci)*

# Infortuni sul lavoro: un confronto Italia-UE per conoscere le realtà più virtuose

di Franco D'Amico [\*]



In termini assoluti, **nel 2020** (ultimo anno disponibile) sono stati registrati da EUROSTAT per il complesso dei Paesi dell'Unione Europea poco meno di **3 milioni di infortuni**, I dati si riferiscono agli attuali 27 Stati membri, dopo l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, quanti ai criteri sulla loro metodologia di rilevazione si darà più avanti una dettagliata spiegazione.

I Paesi con il più alto numero di infortuni sono, nell'ordine: Germania (circa 855.000 casi), Francia (587.000), Italia (359.000) e Spagna (356.000). Seguono, con numeri nettamente inferiori, tutti gli altri Paesi dell'Unione, in particolare quelli del Nord Europa.

Per quanto riguarda invece gli **infortuni con esiti mortali**, il nostro Paese si pone nettamente in testa alla graduatoria. **Sul totale di circa 3.400 casi registrati nell'Unione Europea, il primato spetta infatti all'Italia, che in quell'anno ha fatto registrare ben 776 decessi** lavorativi, seguita a distanza dalle solite Francia (541), Spagna (392) e Germania (371). Numeri molto più contenuti, in prevalenza sotto le 100 unità, si registrano negli altri Paesi.

È necessaria, tuttavia, una *precisazione molto importante* in merito ai dati esposti nella tav. 1: le statistiche su infortuni e casi mortali, elaborate da Eurostat e riportate in questo studio, fanno riferimento all'anno 2020 in quanto il più recente disponibile, ma va ricordato che questo è stato anche l'*"annus horribilis"* della pandemia da Covid 19 che ha avuto conseguenze fortemente negative sul mondo del lavoro e di riflesso sulle statistiche infortunistiche soprattutto a livello nazionale.

L'Italia, infatti, con il DL.18/2020 del 17 marzo 2020, ha riconosciuto come veri e propri infortuni sul lavoro le infezioni da Covid avvenute in ambito lavorativo, sulla base del principio di equivalenza della *"causa virulenta"* dell'infezione con la *"causa violenta"* dell'infortunio.

Questo, naturalmente ha finito per condizionare in misura significativa anche i risultati

delle rilevazioni Eurostat sull'andamento infortunistico dei vari Stati a livello europeo. Solo Italia, Spagna e Slovenia, infatti, hanno riconosciuto i contagi da Covid-19 univocamente come infortuni sul lavoro, mentre altri 17 Stati li hanno classificati come malattie professionali e altri ancora come malattie comuni.

Nel nostro Paese, in particolare, oltre un terzo degli infortuni in occasione di lavoro indennizzati dall'Inail nel 2020 ha avuto come causa professionale il contagio da Covid-19, con il risultato di contribuire ad aumentare il numero degli infortuni rispetto al periodo pre-pandemia.

Il dato complessivo europeo degli infortuni, avendo la maggior parte degli Stati considerato le infezioni da Covid-19 come malattia professionale, è risultato invece in calo. Questa circostanza risulta particolarmente accentuata



per i casi mortali. A titolo esemplificativo si può notare che mentre nel 2019 (anno pre-pandemia) erano stati registrati dall'INAIL 1.229 infortuni mortali – un dato che è in perfetta linea con tutto il decennio precedente –, il 2020 ha un'impennata a 1.695 casi per effetto del notevole apporto delle infezioni da Covid.

Il riflesso molto significativo sulle statistiche elaborate da EUROSTAT, a cui ogni anno i Paesi membri trasmettono i propri dati nazionali, risulta evidente dal numero abnorme di casi mortali riferiti all'Italia (776) e dal rispettivo tasso standardizzato (3,03 per 100.000 occupati) della Tav. 2, che non ha assolutamente riscontro con gli anni precedenti. Nel 2019, ad esempio, sempre nelle statistiche EUROSTAT, risultavano per l'Italia 491 casi mortali e un tasso standardizzato pari a 0,98 che è in linea con tutti gli anni del decennio precedente e nettamente inferiore sia alla media U.E. (pari a 1,33) che a molti Paesi simili al nostro per dimensioni e struttura socioeconomica.

Riteniamo, pertanto, che i dati relativi all'anno 2020, almeno per l'Italia siano da considerare del tutto eccezionali e che, se si vuole fare un'analisi corretta e dei confronti omogenei e significativi tra i casi mortali dei vari Stati, è opportuno fare riferimento ai dati dell'anno 2019 che, per completezza informativa, abbiamo riportato nella Tav. 3.

### Nota metodologica sull'interpretazione dei dati

Le statistiche infortunistiche riportate in questo studio sono state rilevate da pubblicazioni edite da Eurostat (Ufficio centrale di statistica dell'Unione Europea) ed elaborate da esperti della apposita sezione ESAW (European Statistics Accidents at Work).

I criteri di rilevazione adottati da Eurostat considerano infortuni sul lavoro quelli con “assenze dal lavoro di almeno 4 giorni” (in pratica i “nostri indennizzati”).

Sono invece esclusi:

- gli infortuni in itinere
- gli infortuni che determinano lesioni intenzionalmente auto-procurate
- gli infortuni dovuti esclusivamente a cause mediche (infarto cardiaco, ictus, ecc.).

Le statistiche U.E. sono aggiornate sulla base dell'ultimo anno reso disponibile da Eurostat i cui tempi di elaborazione dei dati da parte dell'Ufficio Centrale, inevitabilmente, si sommano a quelli, non sempre omogenei, dei singoli

Stati membri creando un certo differimento nella pubblicazione delle informazioni. Attualmente i dati più recenti si riferiscono all'anno 2020.

Quanto alla qualità dei dati, Eurostat stesso fa presente che, pur essendo in fase molto avanzata il processo di armonizzazione dei dati dei vari Paesi, tuttavia le statistiche espresse in valori assoluti presentano ancora oggi gravi carenze dal punto di vista della completezza dei dati, per una serie di motivi significativi:

- alcuni Paesi membri (in particolare del Nord Europa), non disponendo di un sistema assicurativo specifico, non sono in grado di fornire dati completi ma presentano “livelli di sotto dichiarazione compresi anche tra il 30% e il 50% del totale”;
- in alcuni Paesi membri, diversi importanti settori economici non vengono considerati nelle statistiche (in particolare, parti del settore pubblico);
- inoltre, alcuni Paesi membri (soprattutto quelli anglosassoni) non rilevano gli infortuni stradali avvenuti nell'esercizio dell'attività lavorativa, in quanto rientranti nella tutela non dei rischi da lavoro ma dei rischi da circolazione stradale.

Per i casi mortali, poi, oltre ai problemi citati ci sono tuttora disomogeneità anche nelle procedure di registrazione: in alcuni Paesi, ad esempio, vengono presi in considerazione solo i decessi avvenuti entro 30 giorni dalla data dell'infortunio.

Per questi motivi *Eurostat stesso invita ad utilizzare i dati assoluti, che vengono riportati nelle tabelle U.E. così come comunicati dai singoli Paesi, soltanto a livello globale e a fini indicativi, tenendo conto dei limiti e delle carenze sopra indicati.*

Per i raffronti tra i vari Paesi, invece, Eurostat ha più volte espresso la raccomandazione di utilizzare esclusivamente i “tassi standardizzati di incidenza infortunistica” per 100.000 occupati, che vengono elaborati dai tecnici Eurostat intervenendo sui dati assoluti con procedimenti statistici appropriati, sia per finalità tecniche di armonizzazione delle diverse strutture produttive nazionali sia per rapportarli alla corrispondente forza lavoro e sia per apportare quei correttivi di integrazione dei dati necessari per renderli più coerenti, omogenei e, quindi – cosa molto importante – confrontabili tra loro.

I dati sugli occupati sono ricavati dall’*“Indagine sulle forze lavoro della Comunità”* (If). ■

---

[\*] Coordinatore dei Servizi Statistico-Informativi ANMIL.

**Tav. 1) Infortuni sul lavoro nell'U.E. per Paesi Membri  
Anno 2020**

**Infortuni**

Paesi membri	Numero
<b>U.E. - 27 Membri</b>	<b>2.984.995</b>
Belgio	58.418
Bulgaria	2.278
Repubblica Ceca	41.306
Danimarca	57.761
Germania	854.665
Estonia	5.847
Irlanda	15.284
Grecia	11.083
Spagna	355.811
Francia	587.090
Croazia	11.153
<b>Italia</b>	<b>359.363</b>
Cipro	1.732
Lettonia	1.506
Lituania	2.808
Lussemburgo	7.163
Ungheria	20.477
Malta	2.529
Paesi Bassi	165.433
Austria	67.025
Polonia	86.745
Portogallo	113.179
Romania	3.281
Slovenia	14.297
Slovacchia	8.483
Finlandia	46.922
Svezia	36.098
Islanda	1.580
Norvegia	45.678
Svizzera	n.d.

Fonte: Eurostat

**Casi mortali**

Paesi membri	Numero
<b>U.E.- 27 Membri</b>	<b>3.399</b>
Belgio	54
Bulgaria	88
Repubblica Ceca	108
Danimarca	39
Germania	371
Estonia	10
Irlanda	41
Grecia	33
Spagna	392
Francia	541
Croazia	45
<b>Italia</b>	<b>776</b>
Cipro	16
Lettonia	22
Lituania	38
Lussemburgo	7
Ungheria	64
Malta	7
Paesi Bassi	21
Austria	85
Polonia	190
Portogallo	131
Romania	179
Slovenia	17
Slovacchia	32
Finlandia	24
Svezia	24
Islanda	3
Norvegia	41
Svizzera	n.d.

Fonte: Eurostat

**Tav. 2) Tassi standardizzati di incidenza infortunistica nell'Unione Europea (per 100.000 occupati). Anno 2020**

**Infortuni**

Paesi membri	Tasso
Francia	2.463
Portogallo	2.162
Spagna	2.142
Lussemburgo	1.639
Germania	1.581
Danimarca	1.581
Belgio	1.377
<b>U.E. - 27 Membri</b>	<b>1.297</b>
Slovenia	1.225
Austria	1.206
Finlandia	1.117
Paesi Bassi	1.092
Estonia	979
<b>Italia</b>	<b>816</b>
Svezia	777
Malta	750
Islanda	705
Repubblica Ceca	702
Cipro	585
Ungheria	581
Croazia	546
Irlanda	518
Polonia	415
Slovacchia	409
Lituania	367
Norvegia	307
Lettonia	283
Grecia	134
Romania	76
Bulgaria	72
Svizzera	n.d.

Fonte: Eurostat

**Casi mortali**

Paesi membri	Tasso
Cipro	5,12
Bulgaria	4,52
Malta	3,99
Romania	3,96
Lituania	3,84
Portogallo	3,62
Lettonia	3,21
Francia	3,16
Croazia	3,13
Norvegia	3,08
<b>Italia</b>	<b>3,03</b>
Austria	2,89
Spagna	2,76
Repubblica Ceca	2,52
Irlanda	2,38
Slovenia	2,32
Lussemburgo	2,31
Slovacchia	2,21
Ungheria	2,16
<b>U.E. - 27 Membri</b>	<b>2,11</b>
Estonia	2,09
Belgio	2,07
Islanda	2,06
Danimarca	2,01
Polonia	1,48
Grecia	1,36
Finlandia	1,26
Germania	0,96
Svezia	0,77
Paesi Bassi	0,42
Svizzera	n.d.

Fonte: Eurostat

**Tav. 3) Infortuni mortali e Tassi d'incidenza standardizzati nell'Unione Europea (per 100.000 occupati). Anno 2019**

**Infortuni mortali**

Paesi membri	Inf. mortali
<b>U.E. 27 Paesi</b>	<b>3.408</b>
Belgio	52
Bulgaria	85
Repubblica Ceca	95
Danimarca	39
Germania	416
Estonia	15
Irlanda	41
Grecia	35
Spagna	347
Francia	803
Croazia	43
<b>Italia</b>	<b>491</b>
Cipro	10
Lettonia	29
Lituania	37
Lussemburgo	12
Ungheria	84
Malta	3
Paesi Bassi	37
Austria	106
Polonia	184
Portogallo	104
Romania	227
Slovenia	15
Slovacchia	33
Finlandia	29
Svezia	36
Norvegia	33
Svizzera	56
Islanda	n.d.

Fonte: Eurostat

**Tassi standardizzati**

Paesi membri	Tasso
Francia	4,11
Cipro	3,09
Lituania	2,49
Croazia	2,40
Bulgaria	2,36
Lettonia	2,04
Romania	2,00
Lussemburgo	1,96
Estonia	1,80
Spagna	1,73
Portogallo	1,61
Svizzera	1,59
Ungheria	1,56
Austria	1,46
Repubblica Ceca	1,42
<b>U.E. 27 Paesi</b>	<b>1,35</b>
Grecia	1,22
Belgio	1,13
Irlanda	1,09
Malta	1,05
Slovenia	1,04
<b>Italia</b>	<b>0,98</b>
Slovacchia	0,92
Finlandia	0,89
Polonia	0,68
Danimarca	0,59
Paesi Bassi	0,59
Svezia	0,58
Germania	0,55
Norvegia	0,45
Islanda	n.d.

Fonte: Eurostat

# “Safety meets Culture” – l’agorà della sicurezza sul lavoro

di Danilo GM De Filippo [\*]



*“Se la vita è fatta di scelte, la sicurezza è fatta di scelte consapevoli”.*

Un aforisma che, sostanzialmente, ha fatto da fil rouge per tutti gli eventi che si sono sviluppati nel corso del Forum per la Sicurezza sul Lavoro “**Safety meets Culture**”, svoltosi a Siena, all’interno del Complesso Museale del Santa Maria della Scala, dal 29 al 31 maggio 2023, organizzato da CantierePro, con il patrocinio di numerosi enti ed istituzioni tra cui spiccano l’INL, l’OIL, l’Anmil, la Fondazione D’antona, Formedil Toscana, il Comune e la Provincia di Siena.

Giunta alla sua terza edizione, la manifestazione si è rivelata ricca di spunti e riflessioni particolarmente importanti che potranno (e dovranno) certamente servire da vera e propria esortazione a fare di più (e meglio) sul tema della tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Se nelle prime due edizioni l’argomento degli infortuni è stato affrontato in maniera critica, cercando di rivelarne le radici culturali e le situazioni lavorative che ne sono la causa, anche attraverso testimonianze dirette e confronti di tipo sociologico e politico, l’edizione targata 2023 si è distinta per l’approccio “propositivo”, caratterizzato dall’intenzione di individuare e segnalare soluzioni reali e concretamente attuabili alla “questione”, presentando, proprio con questa finalità, anche tanti esempi virtuosi e positivi di applicazione della cultura della *prevenzione infortuni* nei luoghi di lavoro.

Il progetto della manifestazione poteva apparire ambizioso ma la multidisciplinarietà degli argomenti toccati e, specialmente, l’elevata qualità degli ospiti ha permesso, in una tre giorni “ad alta intensità”, di affrontare le molte criticità del sistema prevenzionistico, rilevando, in conclusione, l’assoluta necessità di puntare ad un diverso approccio della materia, partendo dalla (ri)costruzione, appunto, della “**consapevolezza**” del rischio, anche attraverso percorsi formativi e informativi “reali” e misurabili che, magari, inizino già sui banchi di scuola.

Già nella mattinata di apertura, l’approccio alla materia si è rivelato subito “diretto”, attraverso un **workshop** circa l’eventuale necessità di intervenire, con sensibili modifiche, sul **Testo Unico per la Sicurezza sul Lavoro**, norma che, sebbene abbia visto puntuali ritocchi nel corso tempo, denuncia in realtà la veneranda età di 30 anni, essendo stata generata, come noto, dall’accorpamento delle norme degli anni ’90.

Gli ospiti (*Andrea Sammuri* – Dirigente ITL Siena, *Angela Abbadessa* – Presidente CIA,



*Marco Cerullo* – Responsabile EA Monumenti, *Alessio Cencioni* – CEO CantierePro, *Pierpao- lo Giannini* ed *Eleonora Mannucci* – GSK SpA, *Bruno Giordano* – Magistrato Corte di Cassazione) hanno presentato, ciascuno, interessanti punti di vista e aspettative, moderati da *Danilo GM De Filippo* – ITL Siena, che ha introdotto l’argomento attraverso la presentazione di specifici argomenti di spunto.

Nel corso del pomeriggio sono state affrontate alcune tematiche estremamente attuali: l’inquadramento del “**lavoro agile**” nel sistema normativo attuale, attraverso un’analisi delle



criticità e delle potenzialità, la delicata questione della differenza di genere nel mondo del lavoro anche attraverso la disamina delle “**molestie**”, viste anche nella logica di un potenziale “rischio prevenzionistico” e infine, l’applicazione dei principi di tutela del lavoro contenuti nella Costituzione, con il prezioso intervento dell’ex PM Gerardo Colombo, autore del libro “AntiCostituzione”.

Tra gli ospiti, per il **workshop sul lavoro molesto**: *Angela Infarinato* – Vicepresidente CIA, *Micaela Cappellini* – CGIL INL Toscana, *Valeria Fedeli* – già Senatrice della Repubblica, *Lucia Secchi Tarugi* – Consigliera di Parità Siena, *Daniela Cantisani* – Avvocato e *Gianni Rosas* – Direttore OIL Italia in collegamento da Bruxelles.

Per il **workshop sul lavoro agile**: *Matteo Ariano* – Presidente Fondazione D’Antona, *Giacomo Enia* – Consulente del Lavoro, *Antonio Tizzani* – RSPP Comune di Siena, *Florindo Oliverio* – Segretario Nazionale FP CGIL e *Caterina Spagnolli* – Awin Italia.

La mattina del 30 maggio è stata caratterizzata dalla presenza delle scuole, un **istituto tecnico** e il **liceo artistico di Siena**, coinvolte, dapprima, in uno stimolante confronto con *Bruno Giordano*, Magistrato di Cassazione e già Capo dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro e poi, quali diretti interessati, chiamati ad assistere ad una tavola rotonda sull’argomento, quanto mai attuale e talvolta drammatico, dell’Alternanza

Scuola-Lavoro, istituto normativo dettagliatamente esaminato in tutti i suoi “chiaroscuri”, anche attraverso testimonianze dirette e racconti di esperienza vissuta.

Tra gli ospiti, lo stesso *Bruno Giordano*, *Lapo Becattini* – Avvocato, *Gaetano Battaglini* – ITL Siena, *Antonio Tizzani* – RSPP Comune di Siena, *Matteo Ariano* – Presidente Fondazione D’Antona, *Roberto Chiappone* – Presidente Anmil Siena ed *Emanuela Fucecchi* – Liceo Artistico Siena.

I lavori pomeridiani si sono dedicati al **futuro delle lavorazioni nel settore edile**, affrontando l’esigenza della “transizione ecologica” del settore, la necessità di una completa “valutazione dei rischi” che includa, oltre alla tutela dei lavoratori, anche quella dei beni storici e ambientali e dibattendo sulle potenzialità dei *lavori su fune*, che probabilmente rappresentano la più evidente novità della recente storia dell’edilizia.

La mattinata del 31 maggio si è aperta con un **workshop** molto partecipato sul **nuovo Codice dei Lavori Pubblici** del quale, attraverso un’iniziale disamina ed il successivo dibattito, sono state oggetto di attenzione le novità di maggiore impatto, rilevandone gli aspetti di beneficio e di criticità che, comunque, dovranno essere sottoposti alla prova dei fatti.

Alla tavola rotonda, moderata da *Giacomo Enia*, hanno partecipato: *Daniilo GM De Filippo* che ha proposto una presentazione iniziale, *Paola Sabatini* – Presidente Ordine Consulenti



Siena, *Paolo Ceccotti* – Dirigente Comune Siena, *Massimo Betti* – Dirigente Provincia Siena, *Massimiliano Pagni* – Responsabile Tecnico UNISI, *Stefano Costa* – Segretario Nazionale FENEA Uil e *Antonio Di Franco* – Segretario Nazionale FILLEA Cgil.

Il pomeriggio di chiusura ha visto un **emozionante monologo** di *Daniilo Dadda* – Presidente Vanoncini SpA che ha raccontato la sua esperienza, dapprima da lavoratore a cui, in gioventù, è occorso un grave infortunio e poi da imprenditore particolarmente sensibile alla materia prevenzionistica.

Il monologo ha preceduto l'atteso **speech sull'esperienza delle donne nel mondo dell'imprenditoria** con i racconti, intrisi di entusiasmo, di *Anna Marras* – CoFounder Edilziacrobatica, *Gioia Cresti* – CoOwner Fattoria Carpineta, *Evelyn Pereira* – Founder Takeve, *Cristiana Molin* – Presidente CdA Concessioni Autostradali Lombarde e *Lucia Pasquini* – Presidente CdA Chimica Edile Italiana.



A chiusura dei lavori si è svolta la **premiazione del 1° Safety Factory Challenge**, un “Oscar della Sicurezza” rivolto alle realtà che hanno posto in essere progetti virtuosi in materia di tutela del lavoro e della prevenzione infortuni.

I vincitori, scelti dal Comitato Scientifico-organizzativo dell'evento, sono stati: per la categoria “**Comunicazione**” la *CMB – Cooperativa Muratori e Braccianti*, per la categoria “**Nuove Tecnologie**” – *Dahlia Srl*, per la categoria “**Buone Pratiche**” – *CeSF – Scuola Edile CPT Perugia*, per la categoria “**Welfare Aziendale**” – la *Techfem SpA*, per la categoria “**Inclusione/solidarietà**” il progetto “*Tempi moderni*”. È stato anche assegnato un premio “**Menzione d’Onore della Giuria**” a *Hitachi Rail*.

“Safety meets Culture”, nell'ambito delle manifestazioni sul tema sicurezza sul lavoro, rappresenta una vera e propria “singolarità” in quanto, oltre a proporre interlocutori di spessore, rappresenta quell'*agorà* in cui anche il comune cittadino è chiamato a raccontare la propria esperienza e a proporre iniziative, affinché il tema degli **infortuni “per” il lavoro** trovi soluzione, nella “consapevolezza” che 3 morti al giorno sui luoghi di lavoro non rappresenta una media accettabile in nessun paese civile.

Gli atti del Forum saranno a breve disponibili e condivisi con tutti i soggetti patrocinatori, in attesa dell'edizione 2024. ■



[\*] Ispettore Tecnico del Lavoro, CoFounder SafetymeetsCulture. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

## Il peso degli orari: flessibilità tra richieste aziendali ed esigenze di conciliazione

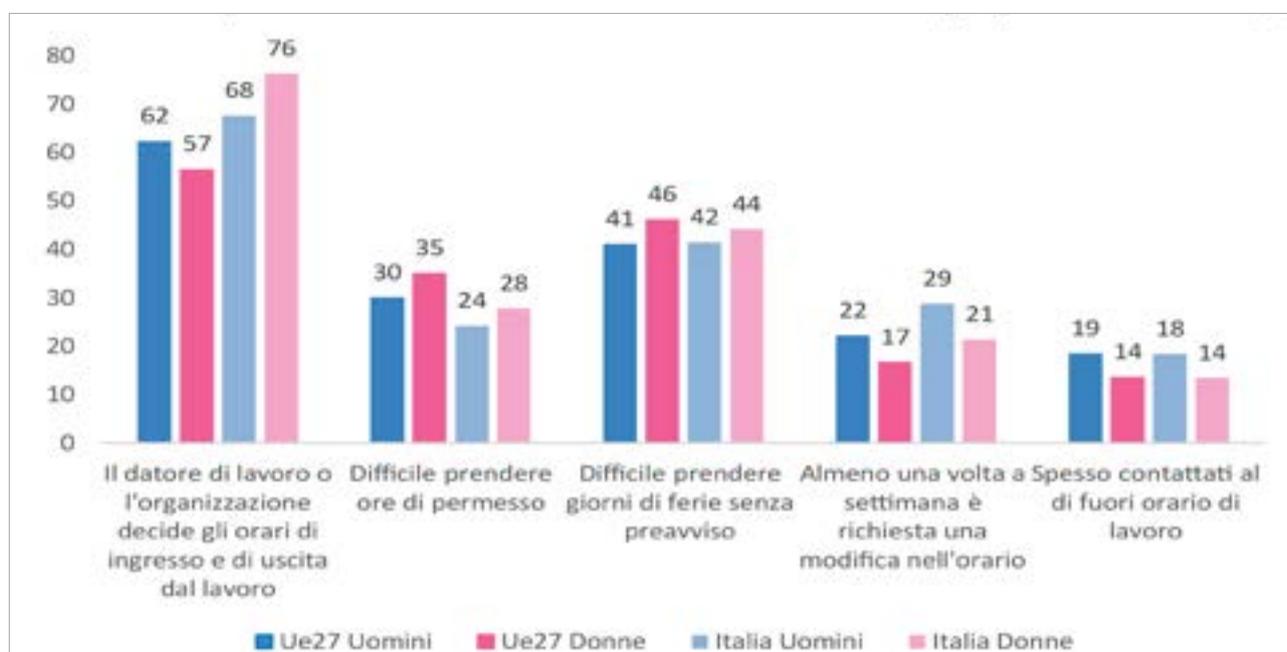
di Valentina Menegatti e Francesca della Ratta [\*]



Nel dibattito sugli elementi che rendono più o meno appetibile un posto di lavoro (Orioli, Bottino, 2023) gli orari e la possibilità di adattarli alla vita personale di lavoratrici e lavoratori assumono un ruolo sempre più centrale. Una fotografia molto interessante, seppur riferita alla fase pre-pandemica, è stata scattata da Eurostat nel 2019 attraverso un modulo ad hoc inserito nella rilevazione sulle forze di lavoro (Eurostat 2020) che ha mostrato come il mercato del lavoro italiano si caratterizzasse per una situazione di maggiore rigidità, insieme alle minori opportunità di flessibilità diffuse in generale tra le donne (fig. 1).

Figura 1

Indicatori di rigidità dell'orario di lavoro in Italia e nella media Ue27 per genere - Anno 2019 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey - AHM 2019

Il 76,3% delle occupate italiane (e il 67,6% degli uomini) dichiarava di avere un orario di ingresso e uscita dal lavoro rigidamente determinato dal datore di lavoro (nella media Ue27 rispettivamente il 56,6 e il 62,3%) mentre soltanto il 12% delle occupate contava sulla massima autonomia (19,3% tra gli uomini). Poco più di una donna occupata su dieci affermava di poter adattare l'orario alle proprie esigenze seppur con alcune restrizioni, una condizione che in Europa riguardava circa il 20% degli occupati, senza differenze di rilievo tra dipendenti e indipendenti e uomini e donne. In generale, a godere di maggiore flessibilità risultavano le persone con titolo di studio elevato, occupate in professioni qualificate, e, tra i dipendenti gli occupati a tempo indeterminato. Tra i settori con maggiore flessibilità le attività finanziarie e assicurative e l'informazione e comunicazione.

Tuttavia, mentre nei dati europei le differenze tra uomini e donne all'interno delle categorie con maggiore flessibilità erano meno marcate, le donne italiane presentavano margini di flessibilità più ristretti rispetto agli uomini, anche a parità di condizioni (titolo di studio e professione svolta), probabilmente anche per via della segregazione occupazionale cui sono esposte (Cardinali, 2022).

La maggiore rigidità degli orari di ingresso e uscita sembra compensata, nei dati italiani, da una minore difficoltà nel prendere ore di permesso o giorni di ferie con poco preavviso: il 35,1% delle occupate europee valutava difficile prendere permessi a fronte del 27,8% delle italiane, e il 46,2% delle europee reputava difficile prendere giorni di ferie senza preavviso a fronte del 44,2% tra le italiane.

Anche in questo caso titoli di studio elevati e maggiore qualificazione risultano associati alla maggiore facilità nel disporre di ore o giorni per la propria vita personale. Tuttavia, mentre tra gli uomini (sia italiani che europei) la quota di quanti dichiaravano di avere difficoltà a prendere permessi diminuiva tra i laureati, tra le donne, sia in Italia che in Europa il titolo di studio elevato non favoriva l'abbattimento delle difficoltà nella fruizione della flessibilità; anzi in Italia la quota di laureate che dichiaravano difficile o molto difficile prendere permessi o giorni senza preavviso era addirittura superiore al dato medio (28,4% rispetto al 27,8% per i permessi e 46,7% rispetto a 44,2% per i giorni di ferie), probabilmente anche in ragione del peso maggiore di alcune professioni che prevedono maggiore rigidità (come nel caso delle insegnanti).

D'altro canto, gli uomini hanno dichiarato più spesso di dover rispondere alle richieste di flessibilità dei datori di lavoro, adattando i propri orari a improvvise richieste aziendali o rendendosi disponibili a essere contattati fuori orario. La necessità di adattare gli orari alle esigenze di lavoro almeno una volta a settimana ha coinvolto nel 2019 quasi la metà (49,3%) degli autonomi e poco più di un quinto dei dipendenti italiani (il 40,3% e il 18,3 tra gli europei) a fronte del 38,9% delle indipendenti e 18% delle dipendenti italiane (33,4 e 14,7% tra le europee). A maggiori responsabilità corrispondono maggiori richieste di flessibilità oraria: la quota di quanti hanno dichiarato di aver adattato gli orari era più elevata tra i più istruiti, al crescere delle dimensioni aziendali, e tra le professioni qualificate. Inoltre tra gli uomini (specie in Italia) al crescere dell'età aumentava la frequenza con cui è necessario adattare gli orari ai carichi di lavoro, mentre tra le donne italiane erano le giovani tra 15 e 34 anni ad aver ricevuto maggiori richieste in tal senso, suggerendo che mentre per gli uomini la richiesta di flessibilità oraria va di pari passo con maggiori responsabilità, tra le donne questa richiesta dipende soprattutto dalle condizioni contrattuali (le donne giovani sono più spesso occupate con contratti precari).

Gli uomini hanno inoltre dichiarato più spesso delle donne di essere stati contattati per motivi di lavoro al di fuori dell'orario di lavoro. Anche in questo caso sono soprattutto i lavoratori indipendenti a essere soggetti alle intrusioni del lavoro nella vita privata, mentre tra i dipendenti, il contatto al di fuori dell'orario era una pratica più diffusa nella media europea. Come per le richieste di flessibilità oraria, anche il contatto fuori dall'orario di lavoro era più frequente tra i più istruiti e le professioni qualificate. Servizi alle imprese, attività scientifiche e professionali e informazione e comunicazione i comparti con maggiori richieste di contatto fuori orario, senza differenze di rilievo per genere e paese.

Nel complesso, la disparità a sfavore degli uomini in termini di intrusività del lavoro nella vita privata, oltre che dipendere dalle differenze nello status occupazionale e dalla composizione dell'occupazione può essere interpretata anche come maggiore disponibilità (o possibilità) a investire nella sfera lavorativa, evidenziando un'ulteriore sfumatura delle differenze di genere del nostro mercato del lavoro. I dati del 2019 restituiscono pertanto un quadro di maggiore rigidità dell'orario di lavoro in Italia, in cui soprattutto le donne devono confrontarsi con un'organizzazione del lavoro rigida, a fronte di maggiori intrusioni del lavoro nella vita privata tra gli uomini.

**Tabella 1**  
**Quota di occupate e occupati che lavorano da casa in Europa e in Italia per caratteristiche**  
**Anni 2019,21 e 22 (%)**

	2019				2021				2022			
	Ue27		Italia		Ue27		Italia		Ue27		Italia	
	Uomini	Donne										
Totale	14,8	14,4	5,1	4,4	23,3	25,4	13,1	17,3	21,9	23,5	11,1	13,8
Spesso	5,4	5,9	3,9	3,4	12,8	14,6	7,1	9,9	9,9	11,0	4,7	5,9
Talvolta	9,4	8,5	1,2	1,0	10,5	10,8	6,0	7,4	12,0	12,5	6,4	7,9
15-39 anni	12,4	13,0	4,1	3,8	21,9	24,8	11,1	14,8	20,6	23,0	10,0	12,6
40-59 anni	16,0	15,3	5,3	4,5	23,7	26,0	13,6	18,4	22,3	23,9	11,5	14,5
50-59	15,8	14,6	5,2	4,0	23,0	24,3	13,3	17,5	21,8	22,5	11,0	13,7
50-64 anni	15,9	14,5	5,3	4,1	23,2	24,0	13,9	18,0	21,8	22,3	11,4	13,7
Dipendenti	10,6	11,6	1,6	1,8	20,6	23,4	11,8	16,4	18,9	21,1	9,4	12,3
Indipendenti	33,4	36,2	14,7	16,6	35,5	41,4	16,8	22,3	35,3	42,5	15,8	21,5
Datori di lavoro	34,3	35,0	11,8	11,1	35,0	35,2	11,2	11,8	34,7	37,6	10,6	11,7
Indipendenti senza dipendenti	33,9	39,7	16,5	19,5	36,7	45,6	19,7	26,9	36,4	46,2	18,9	26,0
Coadiuvanti familiari	16,3	18,9	3,7	8,6	17,6	26,1	4,1	11,5	16,9	26,5	2,9	11,2

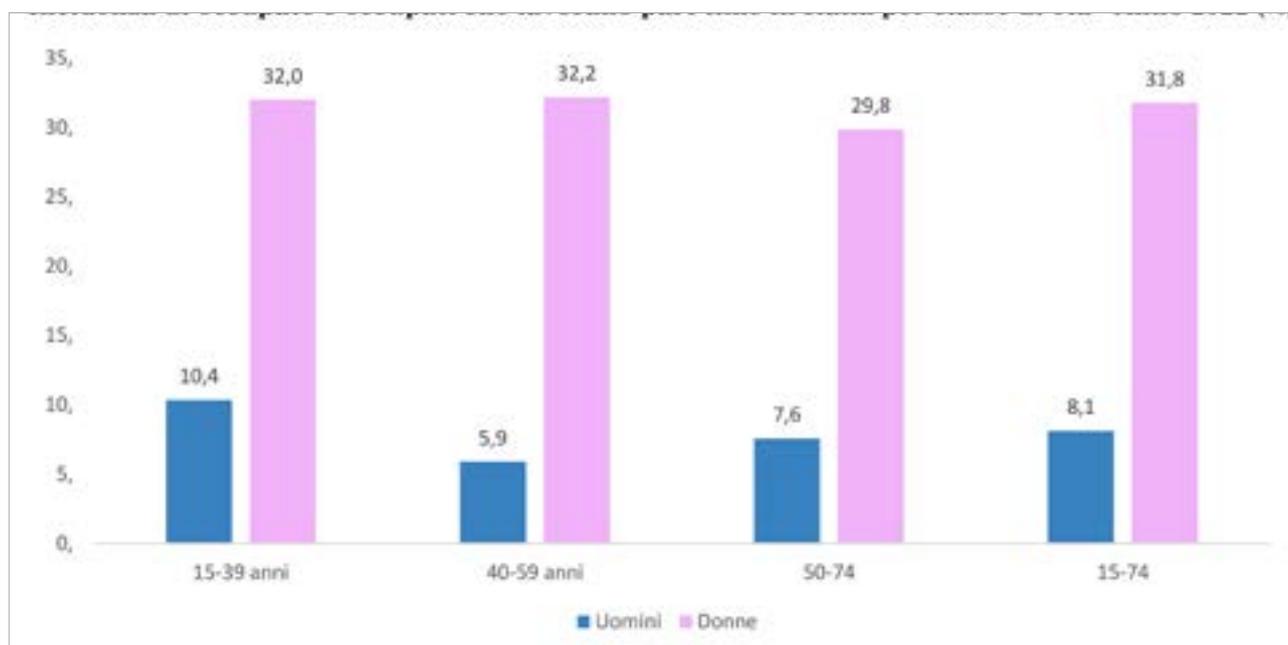
*Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey*

Gli stravolgimenti intervenuti a seguito della pandemia hanno probabilmente modificato in parte la situazione, grazie soprattutto alla diffusione del lavoro da remoto (Istat, 2020), che ha visto un incremento notevole proprio tra gli occupati che avevano maggiori rigidità oraria, le donne e i dipendenti (tab. 1). Tuttavia, nel 2022 le quote dei dipendenti coinvolti nel lavoro da remoto nel nostro Paese (9,4% uomini e 12,3% donne) continuano a essere inferiori a quelle della media europea (rispettivamente 18,9 e 21,1%), con una tendenza alla riduzione rispetto al 2021.

Una variabile che è necessario considerare nell'analisi della flessibilità oraria in ottica di genere è naturalmente la quota di part time, una forma di lavoro scelta specialmente dalle donne, sia in Europa che in Italia, con tutte le conseguenze sui salari e le carriere delle donne, come sottolineato recentemente anche dalla Banca d'Italia (2023). Nel 2022 l'incidenza di donne in part time è superiore a quella degli uomini di poco meno di 20 punti percentuali in Europa e di circa 24 in Italia (fig. 2).

**Figura 2**

**Incidenza di occupate e occupati che lavorano part time in Italia per classe di età - Anno 2022 (%)**



*Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey*

In Italia, tuttavia, assume un peso rilevante anche il fenomeno del part time involontario, che riguarda oltre i due terzi e poco più della metà di uomini e donne in part time (anche se in valore assoluto le part timers involontarie donne sono più numerose). Nella media europea il fenomeno è più contenuto e riguarda rispettivamente il 22,8% e il 18,5% di uomini e donne con contratto part time.

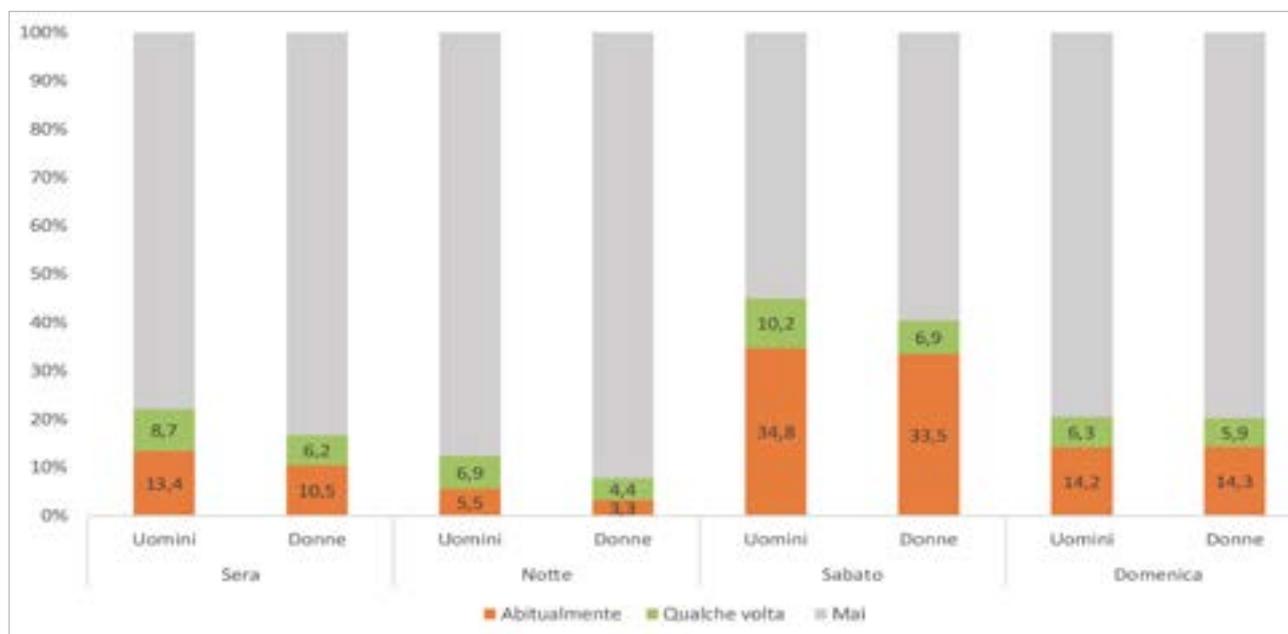
Quando la flessibilità è richiesta dal datore di lavoro può essere necessario lavorare in orari antisociali, particolarmente onerosi soprattutto per chi deve far fronte a carichi di cura (Sabbadini et al, 2015). Proprio in considerazione di tali aspetti sono generalmente previste norme specifiche volte a tutelare i lavoratori sia dal punto di vista dei riposi che della retribuzione<sup>[1]</sup>. In linea con quanto si riscontra a livello europeo, in Italia sono gli uomini a svolgere più spesso orari antisociali, con l'eccezione del lavoro domenicale che coinvolge in pari misura i due generi (fig. 3). Il sabato è la giornata con quote più elevate di lavoratori (45,0%, di cui 34,8% abitualmente) e di lavoratrici (40,4, di cui 33,5% abitualmente); poco più di un quinto degli uomini e il 16,7% delle donne lavora di sera (cui rispettivamente il 13,4% e 10,5% abitualmente).

Sia tra le donne sia tra gli uomini sono i più giovani (15-39 anni) ad essere occupati più spesso in orari antisociali; inoltre, mentre i dipendenti sono più spesso interessati dal lavoro notturno, gli autonomi sono coinvolti nel lavoro nel fine settimana: il 61,9% e il 58,4% di autonomi e autonome lavorano al sabato a fronte del 39,1 e 37% di uomini e donne con un contratto alle dipendenze.

Per concludere il quadro sulla flessibilità degli orari e la loro influenza sul benessere di lavoratori e lavoratrici è utile utilizzare i dati dell'indagine Inapp sulla qualità del lavoro riferiti al 2021<sup>[2]</sup> (Canal et al 2023), che forniscono alcuni dati più aggiornati sulla flessibilità oraria, specie in riferimento ai dipendenti. Nonostante il lavoro da remoto, quasi la metà delle dipendenti e il 43,7% dei dipendenti dichiara

di non poter contare su alcuna forma di flessibilità. Nei dati dell'indagine, oltre sette dipendenti su 10 dichiarano di avere orari rigidamente determinati dai datori di lavoro, con minime differenze di genere, una situazione non troppo diversa da quella registrata nel 2019 da Eurostat. Riguardo i permessi la metà dei dipendenti e il 45,2% delle dipendenti dichiara di poter prendere facilmente permessi con breve preavviso, mentre la quota di quanti escludono di poterne fruire si attesta nel complesso attorno all'8%. La pervasività del lavoro si conferma leggermente più accentuata tra gli uomini: il 18% dei dipendenti e il 16,8% delle dipendenti dichiara di trovarsi spesso a lavorare fuori orario.

**Figura 3**  
**Quota di occupate e occupati per frequenza del lavoro in orari antisociali - Anno 2021 (%)**



*Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey*

La possibilità di fruire della flessibilità oraria condiziona fortemente la soddisfazione verso il lavoro, , così come influenza positivamente la percezione sul work life balance (fig. 4). In particolare, tra le donne emerge una quota più elevata di dipendenti che assegnano punteggi elevati (9 o 10) alla possibilità di conciliare vita e lavoro rispetto agli uomini, probabilmente in ragione della quota più elevata di dipendenti in part time, tra cui la soddisfazione per il work-life balance è più elevata (tra le dipendenti i punteggi elevati riguardano il 30,7 delle part timers volontarie e il 21,9% delle part timers involontarie, rispetto al 14,6% di chi lavora a tempo pieno).

I dati fin qui analizzati mostrano la necessità di garantire un maggiore equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, favorendo le misure di conciliazione, anche attraverso strumenti come il lavoro da remoto o la settimana corta.

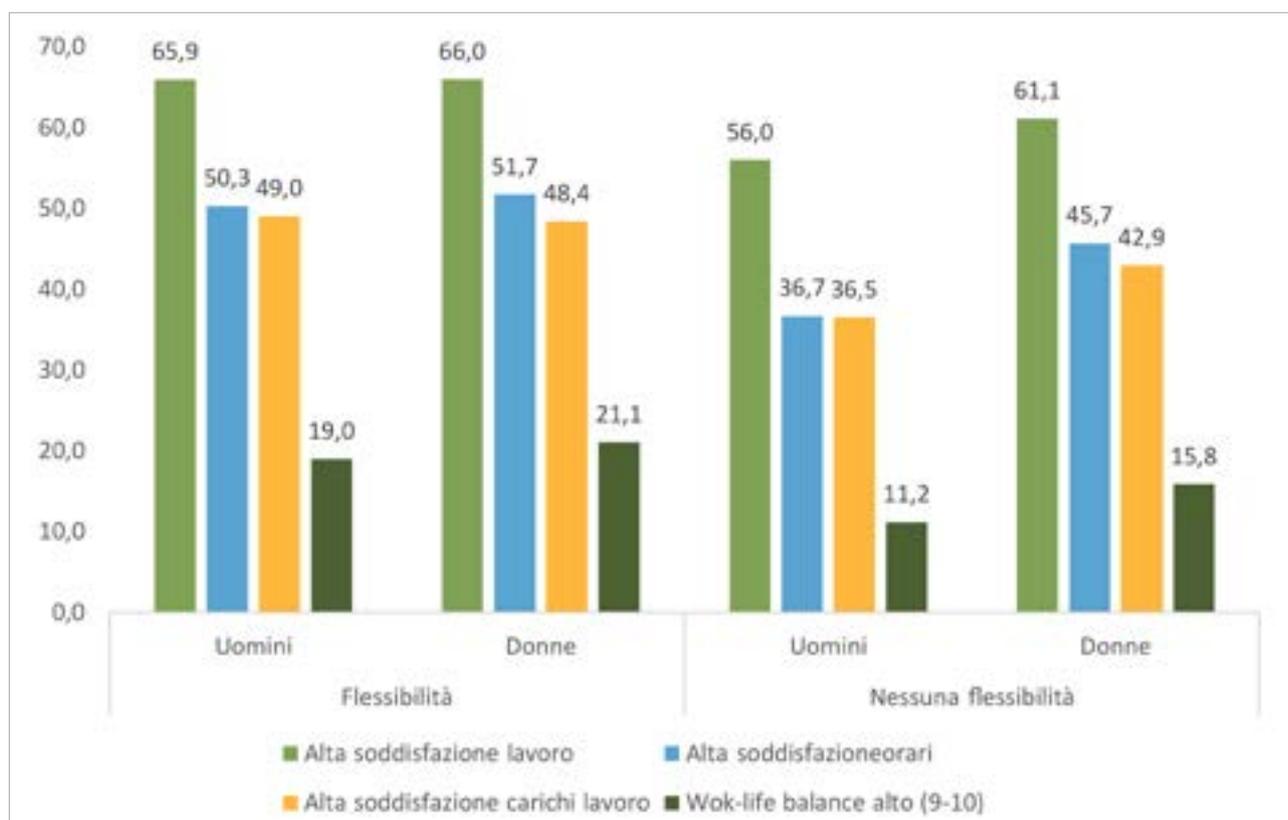
Tali interventi sembrano necessari sia per aumentare la quota di occupazione femminile del nostro Paese, che si attesta come noto su livelli decisamente più bassi della media europea, sia per superare quella che sembra una polarizzazione crescente tra gruppi di lavoratrici e lavoratrici che, in funzione di più elevati livelli di qualificazione possono contare su forme di flessibilità e conciliazione che favoriscono il benessere individuale cui invece larghi gruppi di occupati non hanno avere accesso. ■

## Note

[1] Si veda in proposito il commento alla decisione del Tribunale di Bologna Sez. Lav. 31.12.2021 n. 862 R.G., di S. Scarponi (2022) “Discriminazione e cura genitoriale: la modifica dell’orario imposta dal datore di lavoro è rilevante?”, in Italian Equality Network, 4 maggio 2022, in cui In linea con l’orientamento della giurisprudenza sovranazionale, si ribadisce il divieto di discriminazione nei confronti dei genitori lavoratori, anche in riferimento alle modifiche apportate all’orario di lavoro quando questo determina uno svantaggio nella cura dei figli.

Figura 4

Quota di dipendenti che dichiarano punteggi alti (8-10) di soddisfazione per alcuni aspetti del lavoro e per il work-life balance per flessibilità oraria e genere - Anno 2021 (%)



Fonte: Inapp, Indagine Qualità del lavoro 2021

<sup>121</sup> La quinta Indagine Inapp sulla Qualità del Lavoro in Italia ha coinvolto nel 2021 un campione di 15.000 lavoratori e lavoratrici rappresentativi della popolazione occupata. Tramite l'indagine sono rilevate una serie di informazioni che permettono di misurare i principali ambiti della qualità del lavoro.

## Riferimenti bibliografici

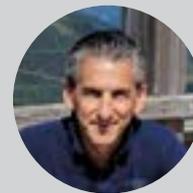
- Banca d'Italia, "Le donne nel mercato del lavoro", Relazione annuale 2022, Roma, 31 maggio 2023.
- Bavaro V. (2009), Tesi sullo statuto giuridico del tempo nel rapporto di lavoro subordinato, in Veneziani B., Bavaro V. (a cura di), Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro, Bari, Cacucci.
- Bellomo S., Maresca M. (a cura di), (2022), Tempi di lavoro e di riposo. Leggi nazionali, norme europee e interventi della Corte di Giustizia, Editricesapienza.it.
- Canal T., Gualtieri V., Luppi M. (2023), Le determinanti di un buon lavoro durante l'emergenza sanitaria, INAPP Working Paper n. 97.
- Cardinali V. (2022), PNRR. "Condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?", INAPP Working Paper, n. 92.
- della Ratta-Rinaldi F., Luppi M. (2023), "Part time inflessibili", Ingegnere, marzo 2023.
- della Ratta-Rinaldi F., Luppi M., Menegatti V. (2022), "La flessibilità degli orari di lavoro tra richieste aziendali e esigenze di conciliazione: un confronto con l'Europa", in: Esposito M. (a cura di), Gender policies report 2022, Cap. 2, Roma, Inapp.
- Eurostat (2020), EU Labour Force Survey ad hoc module 2019 on work organisation and working time arrangements, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- In Genere 2009, La flessibilità dell'orario di lavoro e l'uguaglianza di genere, 11/2009.
- Istat, (2020), "L'organizzazione del lavoro in Italia: orari, luoghi, grado di autonomia". Statistiche focus, 29 settembre.
- L.L. Sabbadini, R. Fraboni, S. Demofonti (a cura di) (2015), Come cambia la vita delle donne. 2004-2014, Roma, Istat.
- Orioli A., Bottino A. (2023), Il lavoro del lavoro. Il sole 24 ore. Roma.

[\*] Ricercatrici INAPP, Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. Le opinioni delle autrici sono espresse a titolo personale e non impegnano l'istituto di appartenenza.

# La professione infermieristica

La più bella fra le professioni sanitarie

di Stefano Giglio [\*]



Così l'ha voluta omaggiare il Ministro della Salute Prof. Orazio Schillaci, sottolineando durante il suo messaggio alla platea di infermieri riuniti a Bergamo lo scorso 12 maggio 2023 in cui si è celebrata la Giornata Internazionale dell'Infermiere, il ruolo e l'importanza dell'infermieristica italiana.

Sono ormai trascorsi oltre 200 anni dalla nascita della fondatrice dell'infermieristica moderna, Florence Nightingale nata a Firenze il 12 maggio 1820. Ella si vide coinvolta nel tentativo di migliorare la situazione drammatica degli ospedali militari inglesi durante i conflitti bellici della fine del 17° secolo. In queste realtà del tempo, i decessi dei militari dell'esercito avvenivano sì per le ferite riportate, ma soprattutto per le pessime condizioni igienico-sanitarie, la cattiva nutrizione, la diffusione di colera e dissenteria che caratterizzavano la vita negli ospedali.

Nel giro di pochi mesi le condizioni, grazie alle attente attività introdotte da Nightingale, migliorarono nettamente e l'indice di mortalità si abbassò drasticamente dal 42% al 2%.

A passi incalzanti l'organizzazione sanitaria in Inghilterra evolse rapidamente ed il modello proposto ed applicato da Florence iniziò a distribuirsi in misura sempre maggiore, diffondendosi gradualmente in ogni parte del mondo.

Se la maternità dell'infermieristica attuale è da attribuirsi alla geniale visione organizzativa e gestionale del tempo di Florence Nightingale, l'attuale percorso formativo degli infermieri italiani è il risultato di un processo che ha visto diversi cambiamenti e notevoli evoluzioni.

Va ricordato che nel nostro Paese si sono dovuti attendere gli anni post seconda Guerra mondiale per intravedere le basi delle attuali

organizzazioni sanitarie e la nascita dei Collegi IPASVI, ora Ordini delle professioni infermieristiche, voluti con l'introduzione della recente Legge 3/2018.

Negli anni del dopoguerra si considerava la professione infermieristica come esclusivo appannaggio delle donne, soprattutto alle religiose, le quali, per molti anni, hanno costituito la maggioranza del corpo infermieristico italiano. Solamente con la promulgazione della Legge 124 del 25 febbraio 1971 si è sancita una prima rivoluzione epocale. Con quel testo il legislatore introdusse la possibilità per il personale maschile all'accesso alla formazione ed all'esercizio della professione di infermiere.

Nel 1973 l'Italia recepì l'Accordo europeo sull'istruzione e formazione degli infermieri professionali (legge 15 novembre 1973, n. 795).



Si trattò di una tappa importante nella storia della professione infermieristica. Il documento divenne il punto di riferimento di tutto il processo di riordino normativo professionale che si svilupperà poi dagli anni Settanta ad oggi.

La formazione dell'infermiere a quel tempo avveniva in scuole-convitto e negli ospedali. Scuole che poi nel tempo furono gestite, consolidate e sviluppate dalle regioni che la traghettarono agli atenei. L'accesso alla formazione universitaria per gli infermieri è il frutto di un lungo periodo di riforme legislative che hanno condotto giustamente a livello accademico "la più bella fra le professioni sanitarie"

Il percorso formativo universitario degli infermieri si basa principalmente su due Leggi di riforma. La Legge 341/90 e la legge 502/92. La prima vide l'introduzione delle prime Lauree brevi e dei primi diplomi Universitari per infermieri che nell'anno accademico 1992/93 consentì a circa mille studenti di iniziare il percorso formativo in 18 Atenei italiani. La seconda legge, la 502/92, fu definita anche legge di riforma sanitaria, basata su una forte impronta aziendalistica, che a tutt'oggi è ancora in grado di determinare molte scelte gestionali ed organizzative nel nostro SSN. Con la stessa 502/92 si diede anche una definitiva responsabilità agli Atenei nella formazione degli infermieri italiani. Nonostante la normativa, fino al 1995 si mantenne un doppio canale formativo regionale ed universitario che pur coesistendo, andava a formare numerosi degli attuali 460 mila infermieri iscritti agli Albi di infermiere ed infermiere pediatrico. Solo nel 1998 l'Università divenne l'unico luogo dove ancora oggi è possibile formarsi e diventare infermiere grazie al D.M. 509 del 3 novembre 1999 "Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei". Il diploma universitario viene

quindi definitivamente riqualificato definitivamente in laurea triennale.

Attualmente, i percorsi formativi sono:

- il diploma di laurea (chiamato anche laurea triennale 180 CFU); che ha l'obiettivo di assicurare allo studente una piena padronanza di metodi e contenuti scientifici e generali, nonché l'acquisizione di specifiche conoscenze professionali;
- la laurea specialistica denominata anche Laurea magistrale (120 CFU), introdotta con la legge n.251 del 2000, "Disciplina delle professioni infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione, nonché della professione ostetrica", che ha l'obiettivo di fornire allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici e consente di accedere alle funzioni della dirigenza infermieristica,
- il dottorato di ricerca (3 anni); fornisce le competenze necessarie per esercitare, presso università, enti pubblici o soggetti privati, attività di docenza e ricerca di alta qualificazione.

Esistono poi numerosi Master infermieristici di I e di II livello (60 CFU) in diverse discipline che permettono all'infermiere di accedere a funzioni operative avanzate o gestionali come, ad esempio, il master in Coordinamento o nella ricerca clinica. Tutti corsi sempre svolti all'interno degli atenei.

Con l'opportuna formazione l'infermiere non è più un mero esecutore di mansioni. È un professionista laureato con propri ambiti di attività, di autonomia e di responsabilità e si occupa dell'utente in maniera globale. Lo assiste, lo cura e se ne prende cura in maniera globale, instaurando con esso una relazione di fiducia.



L'infermiere è un professionista laureato che esercita a seguito dell'iscrizione all'Ordine professionale e basa il suo operato nel rispetto del Codice deontologico dell'infermiere. Codice che lo guida in tutti i processi di presa in carico dei problemi di salute della persona. Se tutto il Mondo ci invidia il livello formativo e le qualità espresse dagli infermieri italiani, di piano opposto è l'evoluzione specialistica e l'avanzamento di carriera che, nonostante evidenti necessità, sono mancate nel tempo. Abbiamo assistito negli ultimi vent'anni ad un processo di appiattimento della professione e mancati sviluppi di carriera. Questo processo si è generato dalla necessità di garantire alle organizzazioni sanitarie, professionisti con competenze generali, polivalenti, facilmente sostituibili e ampiamente applicabili in ogni ambito sanitario. Tutto ciò ha causato in maniera lenta e progressiva e non più accettabile scarsa attrattività verso i giovani e l'incapacità a far fronte a sempre maggiori richieste di assunzioni di nuovo personale. Turni di lavoro vorticosi e spesso massacranti, festivi e notti comprese, maggiori responsabilità e scarso riconoscimento economico e professionale sono le cause di uno scarso interesse verso la nostra professione. Ma allora perché un giovane dovrebbe intraprendere la "più bella fra le professioni sanitarie?". Presto detto. Il percorso formativo attuale genera competenze importanti che con le esperienze maturate quotidianamente formano nel breve tempo il neoassunto, dandogli opportunità importanti di impiego immediato in ambiti diversi. Senza dimenticare che il core della nostra professione è la relazione di aiuto e la presa in carico dei problemi di salute delle persone. Siamo professionisti pronti a risolvere aspetti complessi non solo di tipo organizzativo e gestionale. La recente pandemia da COVID-19 è la testimonian-

za diretta di come gli infermieri abbiano saputo sorreggere pienamente il SSN.

Non a caso il nostro Codice Deontologico evidenzia che il tempo di relazione è tempo di cura. È proprio perché l'infermiere trascorre molto del suo tempo attraverso la costruzione della relazione di cura con la persona. Ospedali, RSA, ambulatori o distretti territoriali, case di riposo o infermieristica di comunità e libera professione o Forze Armate. In ogni ambito il cittadino trova e troverà sempre un infermiere esperto, competente e disponibile principalmente all'ascolto e di seguito alla presa in carico ed alla soluzione di molti dei problemi espressi da lui o dalla sua famiglia.

Siamo in attesa di un vero passo avanti nella formazione dell'infermiere del futuro. Evoluzione che la nostra Federazione assieme ai Professori Med 45, alle università ed alle istituzioni stanno progettando al fine di promuovere nuovi percorsi formativi post base per il raggiungimento di competenze specialistiche manageriali e cliniche utili a costruire nuove organizzazioni e nuovi team assistenziali. Percorsi specialistici di tipo manageriale o assistenziale di secondo livello per poi accedere alla dirigenza infermieristica ed ai dottorati di ricerca collegati anche a differenziazioni economiche in base al livello ricoperto. Un nuovo modello formativo per un nuovo modello di infermieristica del futuro nel tentativo di innovare l'assistenza e le organizzazioni e riportare attrattività sulle nuove generazioni affinché si possano interessare nuovamente a quella che tutti riconoscono come la professione "più bella fra le professioni sanitarie". ■

---

[\*] Presidente Ordine degli Infermieri della Provincia di Udine.



# Le conciliazioni in sede sindacale

di Arianna Tofani [\*]



La conciliazione, sia in fase giudiziale che stragiudiziale, rappresenta uno strumento fondamentale e direi assolutamente indispensabile in materia giuslavoristica, che consente di porre fine a liti già insorte tra il lavoratore e il datore di lavoro ma ha anche lo scopo di prevenire la nascita di numerose controversie tra le stesse parti.

Le sedi che meglio assicurano tale ruolo di protezione oltre a quella giudiziale (nell'ipotesi in cui sia già stato instaurato un contenzioso), sono la sede sindacale, l'Ispettorato Territoriale del Lavoro o i Collegi di Conciliazione e Arbitrato.

La sede sindacale rappresenta in genere la strada prediletta dalle parti per la sottoscrizione degli accordi, vuoi per i costi ridotti, vuoi per ragioni di semplicità e speditezza della procedura.

L'art. 412 ter c.p.c. ha previsto che la conciliazione e l'arbitrato possono essere svolti nelle sedi e con le modalità previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

La Giurisprudenza nel corso degli anni ha stabilito alcuni principi da seguire ai fini di un corretto svolgimento della conciliazione in sede sindacale e della conseguente validità del verbale.

In primo luogo, si è riconosciuta necessaria la presenza di un soggetto appartenente alle associazioni sindacali maggiormente rappre-

sentative secondo quanto disposto dalla recente sentenza del Tribunale di Roma dell'8 maggio 2019 che ha accolto il principio per cui le conciliazioni inoppugnabili ai sensi del 4° comma dell'art. 2113 cc sarebbero solo quelle previste dall'art. 412 ter cpc. ossia realizzate dalle associazioni maggiormente rappresentative.

In secondo luogo, la Giurisprudenza ha ritenuto di notevole importanza il requisito dell'effettività dell'assistenza sindacale.

Quello che occorre, secondo i giudici, è piuttosto, una attiva partecipazione del rappresentante sindacale con un'effettiva opera di assi-



stenza a favore del lavoratore, “*per ripristinare una sua reale parità con l’impresa*” (Cass. 3 settembre 2003, n. 12858; Cass. 3 aprile 2002, n. 4730).

La pronuncia della Corte di Cassazione del 9 giugno 2021 n. 16154 inserendosi nel solco della Giurisprudenza ha ribadito che le rinunce e le transazioni aventi ad oggetto diritti del lavoratore previsti da disposizioni inderogabili di legge o da contratti collettivi, contenute in verbali di conciliazione conclusi in sede sindacale, non sono impugnabili a condizione che l’assistenza prestata dai rappresentanti sindacali sia stata effettiva, così da porre il lavoratore in condizione di sapere a quale diritto rinunci e in quale misura.

La compresenza del rappresentante sindacale e del lavoratore al momento della conciliazione – secondo la Corte – lascerebbe presumere l’adeguata assistenza del primo chiamato a prestare l’opera di conciliatore con il conferimento di un implicito mandato per l’attività svolta.

“L’effettiva assistenza” o il “concreto supporto” del Sindacalista di cui parla la Cassazione qualora venga ritenuto una presenza fittizia esporrebbe un eventuale verbale di accordo oggetto di possibile impugnazione.

Spetterà al lavoratore, dunque, offrire prova del fatto che il rappresentante sindacale, seppur presente, non abbia prestato l’opportuna assistenza.

In caso di conciliazione in sede sindacale sarà necessario effettuare un doppio deposito:

- in primis, come sancito dall’art. 411, comma 3, c.p.c come modificato dall’art. 31 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. “Collegato Lavoro”), il processo verbale di avvenuta conciliazione – fatte salve le normative specifiche per le Regioni a Statuto speciale – deve essere depositato presso l’Ispettorato Territoriale del Lavoro;
- successivamente, il direttore dell’ITL o un suo delegato, una volta accertata l’autenticazione, provvede ad effettuare il deposito presso la cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione è stato redatto; il giudice, su istanza della parte interessata, una volta che abbia accertato la regolarità formale del verbale di conciliazione, lo dichiara esecutivo con decreto.

Vale pena, infine, segnalare che alcune organizzazioni sindacali ritengono opportuno che – oltre alla figura del conciliatore – debba partecipare alla procedura di conciliazione anche un “sindacalista puro”, delegato dal lavoratore, con l’intento di far assumere al conciliatore la figura di terzietà assoluta nei confronti delle parti.

Approfondiremo in un prossimo appuntamento su questa Rivista gli aspetti legati alla eventuale svolgimento della conciliazione attraverso procedura telematica. ■

---

[\*] Responsabile dell’Ufficio Vertenze della CISAL di Udine.



# Dalla vecchia Legge fallimentare al nuovo Codice della crisi d'impresa

di Ida Giannetti [\*]



Il *diritto delle imprese in crisi*<sup>[1]</sup> nasce sul piano economico dai problemi connessi all'azione collettiva. Invero, nel caso di **insolvenza del debitore**, l'azione disordinata e diversa dei molteplici creditori al fine di aggredire i beni del debitore, ingenera un depauperamento del suo patrimonio, con la conseguenza inevitabile di penalizzare i creditori che hanno minori capacità di monitoraggio circa i beni da aggredire e minore capacità di autotutela<sup>[2]</sup>.

**Scopo** delle *procedure fallimentari* è quindi quello di selezionare e ordinare i vari interessi coinvolti e contrapposti nella crisi d'impresa ed assicurare che la liquidazione avvenga in modo ordinato attraverso **una procedura collettiva** che coordini le singole rivendicazioni dei creditori, imponendo un criterio di distribuzione proporzionale all'entità della pretesa. Una regola uguale in tutti i diritti d'impresa al mondo, è *una regola aurea* che veniva già garantita dalla legge fallimentare, è **il divieto di azione esecutiva individuale**. Nell'ordinamento italiano e sulla base dell'attuale normativa, **il primo interesse** da esaminare e prendere in **considerazione nell'ambito della procedura fallimentare è, l'interesse dei creditori** accanto al quale si pone **quello del debitore** ad ottenere, tramite una procedura di composizione della crisi, la liberazione dai propri debiti pregressi ed il cd. *fresh start*<sup>[3]</sup>.

La *coabitazione* dei diversi interessi tutelati è la ratio sottesa ad alcune norme che potrebbero apparire prive di giustificazione (es. *natura volontaria di alcune procedure, assenza di una fase di approvazione da parte dei creditori nella procedura del "piano del consumatore" etc.*). Su questo scenario nasce il **"Codice della crisi e dell'insolvenza"** (nel seguito, per brevità, **"c.c.i.i."**) attuato con il **d.lgs. 12 gennaio 2019 n. 14** e le cui norme dovevano entrare in vigore **decorsi diciotto mesi** dalla pubblicazione, avvenuta il 14 febbraio 2019, quindi ad agosto 2020. Invece, il Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza, sebbene giovane, ha subito numerosi interventi legislativi che ne hanno ritardato la sua entrata in vigore, infatti, successivamente **fissata per il 15 agosto 2020** (salvo alcune norme già entrate in vigore il 16/03/2020, in genere quelle che hanno modificato le norme del Codice civile) è slittata al **15/07/2022**. Lo slittamento causato dall'emergenza

pandemica ha, tuttavia, consentito di adeguare il Codice alla cd. Direttiva Europea Insolvency (già prorogata di un anno e scadente il 17 luglio 2022).

Il legislatore del Codice della Crisi presta attenzione **da un lato** alle *ragioni dei creditori dall'altro all'interesse alla salvaguardia delle risorse delle imprese*; pertanto, le procedure concorsuali pur rappresentando ancor oggi un tentativo di regolamentazione delle varie situazioni di crisi d'impresa, cercano di operare un giusto equilibrio tra le ragioni creditorie e la sopravvivenza delle imprese, che si ritiene ormai *indispensabile preservare*, piuttosto che *dissolvere o liquidare*. In altri termini, non operano necessariamente come fattispecie estintive di essa. Cambia quindi l'ottica del legislatore della nuova disciplina; infatti, mentre il legislatore del 1942 (r. d. 16 marzo 1942 n. 267 legge fallimentare) sposa una concezione pubblicistica<sup>[4]</sup> delle procedure concorsuali essendo prioritario **da un lato** tutelare i creditori **dall'altro** preservare, per quanto possibile, l'impresa.

Diverso è l'atteggiamento, dinanzi al fenomeno della **crisi di impresa**, del legislatore del 2019 fino al punto di considerare *il trasferimento dell'azienda in crisi o insolvente* lo strumento più efficace di risoluzione totale o parziale, della crisi medesima. Non è insolito assistere, infatti, a fenomeni di ripresa delle aziende in crisi attraverso processi di *ristrutturazione, riorganizzazione o conversione* al fine di ritrovare i necessari equilibri gestionali i cd. **"adeguati assetti"** ex art. 2086 c.c., e, una volta ripresi, attraverso strategie di interventi tempestivi ed efficaci, diventano oggetto di una vicenda circolatoria al fine di permettere il mantenimento di una organizzazione imprenditoriale e la salvaguardia dei livelli occupazionali. Ebbene, in quest'ottica si è mosso il legislatore della riforma, consentendo alle imprese realmente sane,

ancorché afflitte *da crisi temporanee*, di trovare nuovamente il necessario equilibrio, eliminando, *a contrario*, quelle che sono destinate a rimanere insensibili a qualsiasi procedimento di virtualizzazione che fosse operato, quelle che rimanendo sul mercato potrebbero “contagiare” le altre imprese sane.

## I principi e i criteri direttivi nel Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza

Si può osservare che il legislatore del CCII ha fatte proprie le indicazioni dei “*principi e criteri direttivi generali*” già indicate dalla Commissione istituita per il riordino delle procedure concorsuali<sup>[5]</sup> e cioè l'eliminazione del termine “*fallimento*” di cui è stata proposta la sostituzione con “*insolvenza o liquidazione giudiziale*”; con l'introduzione di una specifica definizione della “*crisi*” – distinta *dall'insolvenza*.

Chiaramente prima dell'attuale modifica normativa, dal 1942 al 2016 ci sono state una serie di riforme che hanno in parte rivisitato l'impianto normativo della legge fallimentare.

Ed invero, l'impulso decisivo in direzione della riforma della legge fallimentare, fu dato per un verso dall'influenza dei modelli normativi stranieri e dall'altro, dalla riforma del diritto societario intervenuta tra il 2002-2003, con l'esigenza di “riallineamento” dei due corpi legislativi. In base poi alla legge n. 80/2005 fu ulteriormente conferita delega al Governo per una riforma più vasta della normativa concorsuale. Ebbene, in attuazione di tale delega è stato emanato il **D. Lgs. 9 gennaio 2006 n. 5** con cui sono state apportate modifiche alla disciplina in vigore (r. d. 16 marzo 1942 n. 267) al fine di velocizzare e rendere più efficiente l'intera procedura del dissesto.

In estrema sintesi, i tratti più significativi degli interventi di riforma succedutosi fino al 2016 che preludono poi **la grande riforma del 2017 n. 155 (legge-delega)**, sono da annoverare in: venir meno dell'impostazione *marcatamente sanzionatoria* ed afflittiva del fallimento; *attenuazione degli effetti negativi*, destinati ad operare sulla persona dell'imprenditore insolvente, e, la circostanza che il fallito, nel concorso di determinati presupposti,

possa **beneficiare dell'esdebitazione**, affrancandosi definitivamente dal peso dei debiti pregressi (compresi quelli di natura tributaria) con la possibilità **di ripartire da zero** ( di qui l'espressione “*fresh start*” adoperata in tali ipotesi) e riprendere, sulla falsariga dei modelli anglosassoni, senza subire il condizionamento delle preesistenti passività.

Si può osservare come la nuova disciplina si connoti per un netto “*favor*” nei confronti delle soluzioni concordate delle crisi d'impresa. Si abbandona **la logica meramente liquidatoria** della legge fallimentare del 1942, subentrando ad essa quella di **conservazione dell'attività** anche attraverso l'*affitto d'azienda*<sup>[6]</sup> e la *vendita in blocco dei complessi aziendali*.

## Ambito soggettivo e struttura del Codice della Crisi e dell'insolvenza

Da una lettura del CCII si può notare che il testo si apre con l'indicazione dei **soggetti** verso cui può essere applicato; invero, **l'art. 1** fornisce una definizione di **debitore** nelle disposizioni generali (artt. 1-11) molto ampia essendo tale: il *consumatore*<sup>[7]</sup>, il *professionista*<sup>[8]</sup>, l'*imprenditore* che eserciti, anche senza fine di lucro, un'attività commerciale, artigiana, agricola. Non si applica, per espresso dictum normativo, solo **allo Stato e agli Enti Pubblici**. Tuttavia, la norma non fa sorgere dubbi sull'applicabilità delle disposizioni del CCII alle società pubbliche<sup>[9]</sup> intendendo per tali: *le società a controllo pubblico, le società a partecipazione pubblica e le società in house*. Tale disposizione, del resto, si pone in sintonia con l'anticipata previsione dell'art. 14 del T.U.S.P. (D. Lgs. 175/2016). Il



Codice della crisi ha quindi riorganizzato le procedure concorsuali, includendo in un unico corpo normativo, anche le procedure dedicate **agli imprenditori non fallibili**, le cd. procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, disciplinate dalla Legge 3/2012. **Esclusa** dalla riforma è **la procedura di amministrazione straordinaria** che continua ad essere disciplinata dal D. Lgs. 270/1999. La riforma del Codice della crisi ha modificato anche il capo IV del regio decreto del 1942 dedicandolo alle **fattispecie di reato commesse nella procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento**. Viceversa, il **capo V** che disciplina i **profili processuali** della materia, alcuna modifica è stata apportata dalla riforma in esame.

Il Codice della crisi si compone di 391 articoli e segue una tecnica per così dire *ascendente* in quanto la disciplina degli strumenti di regolazione della crisi che assicurino una continuità all'impresa in crisi vengono collocati prima e poi solo infine si rinviene la disciplina *la liquidazione giudiziale*. Anche la struttura è espressione della volontà del legislatore di considerare la liquidazione giudiziale come *ultima ratio* e ciò diversamente dalla vecchia legge fallimentare che disciplinava prima il fallimento e poi le altre procedure meno rigorose.

Definita **la categoria dei debitori**, il testo non affronta la nozione di **debitore in senso stretto** ma quella di **crisi, insolvenza e sovraindebitamento** definiti come stati in cui il soggetto che viene a trovarsi acquisisce la qualifica di debitore. Nell'ambito delle disposizioni generali e, precisamente, **nell'art. 2** poi il legislatore da una serie di definizioni tra cui ad es. quella di **crisi** identificata nello stato antece-

dente **all'insolvenza**, in cui il soggetto non ha ancora iniziato a non far fronte ai propri impegni, ma è "probabile" che non onorerà i debiti nei prossimi 12 mesi. Testualmente viene definita come *"l'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei successivi 12 mesi"*. Questa definizione è stata modificata proprio dalla novella di luglio (D.lgs. 83/2022) eliminando il preesistente riferimento *allo squilibrio finanziario* e introducendo un arco temporale (non presente nell'originario testo) di 12 mesi. Viceversa, non subisce modifiche il concetto di **insolvenza** rimanendo ancorato all'**inadempimento**. Invero l'**insolvenza** si identifica *"nello stato del debitore che si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni."*

### Considerazioni conclusive

Il ruolo dello Stato nella gestione delle situazioni di crisi si presenta in genere ambivalente. Invero, oltre alla **funzione di arbitro e regolatore**, funzione demandata al potere legislativo, l'altra è **quella di arbitro/stabilizzatore** nella gestione delle risorse pubbliche, sia direttamente sia attraverso l'ampio sistema delle partecipazioni statali. Certamente in periodi di *crisi congiunturale* si è assistito ad un più ampio intervento dello Stato nell'economia fino ad arrivare ad una revisione delle regole vigenti, con incentivo a sistemi proiettati *verso la conservazione dell'impresa e al suo risanamento*. L'insieme di norme con cui si regola la gestione delle crisi va sotto il nome di *procedure concorsuali* che per gestire l'atavica asimmetria esistente tra una pluralità di credito-

ri e il singolo debitore, prescrive il principio fondamentale della *par condicio creditorum*. Nella quasi totalità degli ordinamenti è previsto un sistema di gestione della crisi e dell'insolvenza ed inevitabilmente ogni sistema stabilisce una gerarchia di soddisfacimento per contemperare le diverse esigenze degli *stakeholder* coinvolti. Si può dire, quindi, che le procedure concorsuali sono finalizzate a: *regolamentare il diritto dei creditori ad ottenere il rimborso dei loro crediti; a regolamentare l'interesse di molti stakeholder alla continuazione dell'impresa; a*



tutelare l'interesse della collettività a una corretta allocazione delle risorse con il risanamento delle imprese "risanabili" e l'eliminazione delle altre; ad assicurare l'economicità della gestione della crisi; ad evitare i comportamenti opportunistici degli azionisti di maggioranza o del *top management* a danno dei creditori e delle minoranze; ad incentivare i comportamenti virtuosi. A tutti questi principi si è ispirato il legislatore del Codice della crisi e dell'insolvenza. ■

## Note

<sup>[1]</sup> Il *diritto fallimentare* che oggi chiamiamo *diritto delle imprese in crisi* era una materia insegnata dai professori di diritto processuale civile. Quello che in molti paesi già veniva percepito un secolo fa come un "*diritto commerciale*" legato ad una fase particolare dell'impresa, per molti anni nel nostro ordinamento fu etichettato come "*diritto dell'esecuzione collettiva*"; ciò significava che, accanto al pignoramento, all'espropriazione, c'era una forma di esecuzione collettiva, cioè fatta da più creditori.

<sup>[2]</sup> I *creditori chirografari* (sono tali i creditori che non hanno niente, solo la carta, il cui credito non è assistito da cause legittime di prelazione, il termine chirografario deriva, dal greco "*cheirógraphon*", che significa manoscritto), avrebbero, ad esempio l'interesse a trovare un accordo a non ingaggiare una gara tra loro, ma in virtù del loro numero e del fatto che essi diventano creditori in momenti successivi, sono indotti ad anticiparsi a vicenda. In tal senso **Santella P.**, "*Alcune considerazioni su soluzioni alternative in materia di fallimento*", in Riv. Dir. comm. E del dir. gen. dell'obblig., 2002, II, 383.

<sup>[3]</sup> **Stanghellini L.**, "*Fresh Start: implicazioni di «policy»*", in Anal. Giur. ec., 2004, 443.

<sup>[4]</sup> Essa si contrappone alla tradizionale **concezione privatistica** delle procedure concorsuali. I



**vantaggi** della gestione privatistica possono annoverarsi in: 1. Elasticità e adattabilità al caso; 2. Scarsa efficacia delle procedure pubbliche; 3. Il contratto vincola solo le parti; 4. Non c'è il blocco delle azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore; 5. Minor impatto sulla credibilità dell'impresa.

<sup>[5]</sup> Con decreto del Ministero della Giustizia del 24 febbraio 2015, è stata istituita la **Commissione per il riordino delle procedure concorsuali**. Compito primario della Commissione era: analizzare il complesso delle disposizioni normative in tema di procedure concorsuali e crisi d'impresa, valutare la necessità di ulteriori eventuali interventi di riordino, sintonia con l'esigenza di semplificazione dei procedimenti, in accordo con la disciplina del processo civile telematico (PCT).

<sup>[6]</sup> Recentemente la Corte di Cassazione **con ordinanza n. 32280/22** è intervenuta in tema **d'affitto dell'azienda a terzi** ed afferma che l'affitto di azienda non è qualificabile come volontà dell'imprenditore di essere in liquidazione ma anzi integra un *atto di gestione* della società mediante "**un utilizzo indiretto**" dei propri beni strumentali per il periodo di vigenza del contratto.

<sup>[7]</sup> Si pensi, ad esempio, ad un proprietario che viva con le rendite dei suoi beni e un incidente danneggi i beni di sua proprietà.

<sup>[8]</sup> Ad es. un avvocato che viva con i ricavi della sua professione può trovarsi per le più svariate circostanze, nell'impossibilità attuale o probabile, in futuro, di far fronte alle sue obbligazioni; una malattia che paralizzi l'attività professionale, un tenore di vita eccedente le possibilità, possono determinare creare le premesse perché si determini, anche in chi non è imprenditore, un'incapacità di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni, una situazione di insolvenza o almeno di crisi.

<sup>[9]</sup> La circostanza che il legislatore della riforma del diritto della crisi d'impresa abbia considerato il *fenomeno* dell'azionariato di Stato o in genere delle PP.AA. in enti di tipo societario non può che essere accolta con favore atteso il silenzio in proposito del regio decreto.

[\*] Docente Coni Campania e culture della materia in economia aziendale presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope. Funzionario Ispettivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in servizio presso la Sede dell'ITL di Napoli. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

## L'innesto

di Fadila

Nel nostro Paese il calo demografico è un problema ormai annoso e sempre più preoccupante. Né a parer mio le misure economiche e sociali di sostegno, adottate o previste dalla politica, possono bloccare o invertire tale tendenza, ma solo, nel migliore dei casi, rallentarla. Ciò perché tale fenomeno non ha implicazioni solo di carattere economico; investe, infatti, anche la sfera culturale delle generazioni che si sono succedute negli ultimi decenni.

Un tempo le donne, prive di ogni diritto, erano le principali vittime sacrificali per lo sviluppo demografico. Nella società contadina, ancora nella prima metà del secolo scorso, contavano meno che zero e avevano solo doveri da adempiere come quelli di fare figli (da cinque a dieci e in qualche caso anche oltre), accudirli e svolgere i lavori più pesanti e degradanti nell'ambito familiare. Oggi, fortunatamente, il genere femminile ha conquistato dignità e parità di diritti ed è inserito in massa nel mondo del lavoro, anche se non ancora con le stesse percentuali degli uomini. Ha, quindi, meno tempo da dedicare alla gestione domestica che sempre più spesso condivide col marito o compagno. Mettere al mondo dei figli, gestirli ed educarli come si deve, rappresenta, dunque, uno sforzo notevole che si unisce a quello lavorativo e al desiderio sempre più sentito di ampi spazi di libertà.

Anche se ci fossero da noi le strutture di supporto create nei paesi dell'Europa del nord, rimane sempre un ampio spazio della giornata, quella oltretutto in cui la stanchezza è prevalente, in cui i genitori devono cavarsela da soli. E la doppia faticosità, lavoro e gestione familiare, per le coppie odierne influisce negativamente sul desiderio della procreazione. È, d'altra parte, un fenomeno generalizzato, un poco ovunque nelle società evolute. Un figlio a coppia, da noi anche meno, è la norma cosicché l'estinzione di una comunità nel lungo periodo è assicurata. Per invertire la tendenza, dunque, non c'è altra soluzione che l'immissione di sangue giovane rappresentato dagli emigranti che lasciano i loro paesi in cerca di condizioni migliori, come si fa con l'innesto di un virgulto fresco in un vecchio tronco per creare nuova linfa vitale. Un'accoglienza, naturalmente, controllata e programmata per evitare un'in-



vasione che, come un'alluvione, distruggerebbe tutto e tutti. Ci sono tutte le condizioni nel nostro Paese per realizzare un tale progetto con un investimento neanche eccessivamente costoso perché alcuni elementi di base sono già in larga parte disponibili.

Lo scorso anno ho fatto un giro nella mia regione d'origine, il Molise, dopo un'assenza di oltre mezzo secolo, e ho visitato decine di centri abitati delle zone interne. Paesi che prima della grande emigrazione del secolo scorso avevano migliaia di abitanti oggi sono ridotti a qualche centinaio di anime quasi tutte in età avanzata. Ho passeggiato per le strade deserte di un centro che ospita poco più di cinquanta residenti, mentre tornando indietro nel tempo, ne ha avuti anche tremila. Ho trovato un unico, modesto negozio di generi alimentari gestito da una signora anziana la cui fonte principale di reddito è la pensione. Null'altro se non un ufficio postale lillipuziano per la riscossione delle pensioni. Lungo il corso principale ho fatto fatica a individuare abitazioni con le finestre aperte e ho avuto una stretta al cuore nel vedere la scuola elementare dove un tempo risuonavano le voci gioiose dei bambini, completamente diroccata. Persino le due chiese, un tempo affollate di fedeli, erano chiuse.

Ho saputo che per la celebrazione della messa c'è un prete che con la sua auto gira nei vari paesi per celebrarla. In tanti centri ridotti in tali condizioni, le attività economiche sono limitate all'essenziale; è praticamente scomparsa anche quella agricola che un tempo la faceva da pa-

drona. Migliaia sono gli immobili abbandonati a se stessi per il decesso dei proprietari e per il disinteresse degli eredi sparsi in varie parti del mondo dove, fuggendo dalla povertà del nostro Paese, hanno fatto fortuna e hanno reso grandi le nazioni ospitanti come gli Stati Uniti, il Canada o l'Australia. Non si vendono perché mancano gli acquirenti né si trova gente disposta a prenderli gratis. E pensare che gran parte di questo immenso patrimonio immobiliare, come ho appurato, è ancora in ottime condizioni. Poi ci sono migliaia, decine di migliaia, di terreni abbandonati per lo stesso motivo che versano in condizioni penose. Ora se si allarga lo sguardo verso un orizzonte più vasto, tale stato desolante è molto diffuso soprattutto nelle regioni meridionali, spopolate per la grande emigrazione dentro e fuori l'Italia nel novecento.

Questa situazione, con i dovuti investimenti e l'adozione di strumenti di cooperazione, potrebbe essere la base per la programmazione di un ripopolamento con famiglie di emigranti, un affare non solo per loro ma anche per il nostro Paese e grazie alla loro prolificità, con una rapida attribuzione della cittadinanza, l'indice delle nascite subirebbe un'inversione di tendenza. Tante comunità riprenderebbero vita, rifiorirebbero i commerci e le attività economiche. Non dobbiamo dimenticare che gli emigranti, per coraggio, capacità e intraprendenza sono sempre la parte migliore del paese di provenienza. Sembra tutto così logico e fattibile che solo una classe politica modesta come quella attuale non riesce a comprendere e realizzare. ■



## Destina il 5x1000 alla Fondazione d'Antona ETS



Da quest'anno sarà possibile versare il proprio 5x1000 alla Fondazione Prof. Massimo D'Antona ETS. Si tratta di un'importante novità derivante dal riconoscimento di essere Ente del Terzo Settore che intendiamo cogliere e promuovere, per continuare a portare avanti l'attività di ricerca e approfondimento su tematiche inerenti il lavoro.

Borse di studio, convegni e webinar, pubblicazioni di vario genere – dalla storica rivista “Lavoro@Confronto” alle collane editoriali –: sono tanti e diversi gli strumenti per esaminare e sviscerare una materia viva e cangiante come il lavoro, in tutte le sue accezioni.

Versando il vostro 5x1000 alla Fondazione D'Antona potrete dare il vostro contributo affinché tutto questo si accresca ulteriormente.







**[www.fondazioneantonina.it](http://www.fondazioneantonina.it)**

**SCelta PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILLE DELL'IRPEF**

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D. LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESSE LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETA', NONCHE' SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA **X** .....

Codice fiscale del beneficiario (eventuale) **97214970580**

