



LAVORO@CONFRONTO



Salute e sicurezza sul lavoro in edilizia

**Un Paese più
povero e il ruolo
dello Stato**

Matteo Ariano

**Politicamente
scorretto**

Fabrizio Di Lalla

**L'Italia della
migrazione: il
paradosso**

Delfina Licata

Lavoro@Confronto

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

Numero 60 • Novembre/Dicembre 2023
Rivista bimestrale on line
della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (E.T.S.)
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 ETS (Ente del Terzo Settore), 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.

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

Sommario:

Un paese più povero e il ruolo dello Stato	
Matteo Ariano	p. 3
Politicamente scorretto	
Fabrizio Di Lalla	p. 5
L'Italia della migrazione: il paradosso di crescere e ringiovanirsi all'estero	
Delfina Licata	p. 7
Salute e sicurezza sul lavoro in edilizia	
Alessandro Mauriello	p.11
Un futuro per la previdenza futura cercasi	
Stefano Olivieri Pennesi	p. 16
L'anticipazione del Trattamento di Fine Servizio nel pubblico impiego	
Stefano Stefani	p. 22
Oltre il salario minimo	
Pietro Napoleoni	p. 25
Salario minimo approvato a pieni voti dalla Corte di Cassazione	
Gianna Elena De Filippis	p. 28
L'Italia nella duplice morsa dell'inflazione dei prezzi e della stagnazione dei salari	
Angelantonio Viscione	p. 32
Il Jobs Act ha aumentato la precarietà?	
Gianluca Meloni	p. 35
Le politiche attive del lavoro in Veneto: sfide e opportunità	
Tiziano Barone	p. 41
Luci e ombre del contratto a tempo determinato	
Antonella Delle Donne	p. 45
Effemeridi Più realisti del re	
Fadila	p. 47

Un Paese più povero e il ruolo dello Stato

di Matteo Ariano [*]



Un recente studio dell'INAPP, l'Istituto di analisi delle politiche del lavoro, ha evidenziato come gli stipendi dei lavoratori italiani siano fermi a trent'anni fa, a differenza di quanto accaduto negli altri Paesi dell'area Ocse, in cui l'aumento è stato di oltre il trentadue per cento.

In sostanza, questo vuol dire che se in Italia l'aumento degli stipendi è stato dell'1%, nel resto dei Paesi europei l'aumento è stato del 32,5%. I numeri – si dice – sono obiettivi, parlano da soli e sono impietosi, in questo caso.

Accanto a questo dato, ve n'è un altro, anch'esso molto rilevante: secondo il CNEL, ben il 57% dei CCNL pubblici e privati è scaduto e in attesa di rinnovo. Certo, nel frattempo i lavoratori non sono privi di tutele in quanto – nelle more del rinnovo contrattuale – ricevono l'indennità di vacanza contrattuale, con l'eccezione dei dipendenti pubblici, per i quali il Governo ha unilateralmente deciso un anticipo degli aumenti senza alcun accordo con le organizzazioni sindacali del settore.

Ulteriore elemento da considerare – frutto avvelenato dell'invasione russa in Ucraina e della guerra scatenata – è l'aumento dell'inflazione e la conseguente riduzione del potere di acquisto delle famiglie italiane.

Dulcis in fundo – si fa per dire – il dato numerico dei contratti precari, ossia non stabili: resta sempre molto alto. Questo impedisce a molte persone di poter pianificare la propria vita, ad esempio ipotizzando l'acquisto di una casa o di “metter su famiglia”, facendo figli.

Negli anni passati si è molto discusso di impoverimento o proletarizzazione del ceto medio; sembra, ora, che questo tema sia passato in sordina, eppure i dati continuano a descrivere una realtà di quel tipo, senza che siano state intraprese politiche tese a invertire il trend.

Cosa potrebbe essere utile, oggi, per invertire il trend? Andare nella direzione opposta a quella sopra descritta. Occorrerebbe, quindi, rinnovare al più presto le decine di contratti collettivi scaduti, concordando su sostanziosi aumenti delle retribuzioni per far recuperare il potere di acquisto perduto. Sarebbe utile, in parallelo, l'inserimento di una legge che regolamenti la rappresentatività sindacale, così da dar peso alle organizzazioni sindacali realmente rappresentative degli interessi dei lavoratori.

In queste settimane, torna ad agitarsi lo spettro di una soluzione che parrebbe peggiore del male: la previsione di una retribuzione differenziata in base al costo della vita. Si tratta del sistema più comunemente conosciuto come

“gabbie salariali”, fondato su una considerazione apparentemente di buon senso: laddove il costo della vita è più alto, anche la retribuzione dev'essere più alta, per consentire di poter vivere in maniera adeguata. La suddetta considerazione è solo in apparenza sensata, a parere di chi scrive, in quanto non considera il “perché” il costo della vita è più alto: perché c'è più ricchezza che circola e ci sono più servizi efficienti.

Pensiamo, ad esempio, a come funzioni il trasporto pubblico locale in una cittadina



del Mezzogiorno e in una del Nord ovvero a come funzioni la sanità in una città del Sud Italia o in una del Nord. Al netto della crisi che colpisce indistintamente tutti i cittadini e tutti i servizi, da Nord a Sud, restano comunque differenze molto importanti. Cosa potrebbe comportare, quindi, un sistema di differenziazione dei salari in base al costo della vita? Un lavoratore del Sud oltre ad avere uno stipendio più basso di un omologo del Nord Italia, continuerebbe ad avere scarsi servizi, cui rimedierebbe di tasca propria: il trasporto pubblico locale non funziona? Uso la mia auto privata. Gli ospedali non garantiscono cure in tempi brevi? Vado altrove (è il cosiddetto turismo sanitario, il cui flusso è normalmente sempre dal Sud verso il Centro-Nord). E così via. Ulteriori effetti potrebbero essere una massiccia ripresa dell'emigrazione dalle zone più povere del Paese verso quelle più ricche e l'aumento di forme di illegalità del mercato del lavoro nelle zone più povere per ovviare al salario basso. Illuminante, a proposito di migrazioni, è l'articolo che potrete leggere in questo numero, relativo alle migrazioni di giovani non più da Nord a Sud ma dall'Italia verso l'estero.

Se uniamo questo meccanismo di differenziazione dei salari con la cosiddetta autonomia differenziata, sempre in agguato, il rischio di una secessione mascherata delle aree più ricche del Paese è molto alto, con una spaccatura in più parti. Tutto questo dovrebbe far riflette-

re chi al Governo ritiene di riportare in auge l'idea di "Patria" e di "Nazione", per le evidenti contraddizioni.

Ciò che, invece, sarebbe utile fare dovrebbe essere riprendere il senso e il valore della comunità e dell'appartenenza a quella comunità, con meccanismi di solidarietà verso i più svantaggiati. In questo caso, la comunità che dovrebbe farsi carico di tutelare i più deboli dovrebbe essere quella statale, attraverso massicci investimenti nel pubblico, ad esempio riprendendo piani di edilizia residenziale pubblica, per calmierare l'impennata del costo degli affitti, in particolare nelle città più care; migliorando il trasporto pubblico locale, anche mediante fusione di piccole società pubbliche locali, spesso non in grado di sopportare da sole i costi; investendo nella sanità pubblica, così da migliorarne l'efficienza su tutto il territorio; garantendo servizi di assistenza alle famiglie, ad esempio con asili nido; ripensare forme di sostegno al reddito per situazioni che ne rimarrebbero, altrimenti, escluse; e molto altro.

Speriamo che il 2024, nonostante sia un anno bisesto, non sia anche un anno funesto, come recita il vecchio adagio.

Auguri di buone festività. ■

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

Natale 2023 Capodanno 2024

A nome mio personale,
dei colleghi del Consiglio d'Amministrazione
e dello Staff, invio ai Soci,
ai Lettori di Lavoro@Confronto
e alle Famiglie tutte,
i più fervidi Auguri di
Buon Natale
e di un Ottimo 2024.

Matteo Ariano
Presidente
Fondazione Prof. Massimo D'Antona



Politicamente scorretto

di Fabrizio Di Lalla [*]



Il recente convegno sulla sicurezza del lavoro nell'edilizia organizzato dalla nostra fondazione è stato un successo per partecipazione, contenuto e dibattito. D'altra parte, il tema trattato è di grande attualità perché riguarda uno dei tanti vulnus nell'attività lavorativa del nostro Paese che si materializza negli infortuni e nelle morti bianche. Alcune proposte scaturite al termine dei lavori dovrebbero rappresentare preziosi suggerimenti per il Governo e il Ministro del lavoro. Eppure, quand'anche fossero recepite, ritengo che i benefici sarebbero modesti perché le strutture preposte alla vigilanza del settore si trovano in una situazione disastrosa e messe in confusione per le scelte irresponsabili attuate dalla politica da oltre un quarantennio.

Tutto è iniziato dalla seconda metà degli anni Settanta, attraverso un percorso che ha portato, nel 1978 al trasferimento della gestione pubblica della sicurezza dall'ispettorato del lavoro alle regioni accompagnato dallo slogan affascinante ma falso che avvicinare la cosa pubblica ai cittadini era bello e necessario come se gli uffici territoriali del ministero fossero sulla luna o su Marte. Faceva da schermo, infatti, a una pura operazione di acquisizione di potere da parte delle autonomie locali, nonostante la loro inidoneità a gestire un servizio di carattere na-

zionale che non può e non deve essere soggetto a ingerenze politiche, né frazionato tra soggetti con potere economico diverso. Le conseguenze di tale disinvolta operazione non sono tardate ad affiorare e la situazione della sicurezza pur essendo migliorata nel corso dei decenni non certo per l'efficienza delle strutture pubbliche addette alla prevenzione, bensì per una serie di cause tra cui i progressi tecnologici, e una maggiore consapevolezza delle parti interessate, presenta ancora sacche diffuse di infortuni che ci fanno essere il fanalino di coda in Europa.



Non è bastato tale trasferimento perché le mani delle regioni non hanno mollato la presa sul Ministero del lavoro e lo spezzatino è continuato con il trasferimento di tutta la funzione della politica attiva e del collocamento, con responsabilità combinate dei governi succedutisi nel tempo e dei vertici politici del Lavoro, privi di potere contrattuale e inadeguati per mancanza di coraggio e di lungimiranza, elementi che hanno impedito loro di opporsi con forza a tale illogica spoliazione. Anche in questo settore, purtroppo, a distanza di qualche decennio il bilancio è estremamente negativo perché ormai solo una piccolissima parte delle aziende utilizza le strutture pubbliche per le assunzioni. Né la trovata dei navigator per rivitalizzare gli uffici si è rivelata un'idea di qualche utilità. Semmai si è arrivati al grottesco di tenere una massa di giovani dietro le scrivanie senza far nulla. Un'offesa per loro e per la collettività. Così, privato di funzioni importanti, come si fa con i carciofi, foglia dopo foglia, il Ministero è diventato sempre più una struttura priva di contenuto. Sono fermamente convinto che la difesa dell'integrità del Lavoro sarebbe stata la vittoria della ragione e non della conservazione.

Poi, negli ultimi anni ci siamo illusi di una resipiscenza della politica, ma la speranza è durata l'arco di un breve periodo. Quando il Ministro del lavoro presentò un disegno di legge che istituiva un'agenzia autonoma omnicomprensiva della vigilanza, ci fu un grande entusiasmo che si spense lentamente durante l'iter parlamentare e si trasformò in frustrazione a legge

approvata che lasciava la funzione in frattaglie ripartita tra vari soggetti. Il Ministro, di fronte alla frantumazione della sua creatura, avrebbe potuto e dovuto opporsi o trarne le debite conclusioni. Invece di fronte all'opinione pubblica continuò a difendere la sua creatura ormai deturpata, parlando di rivoluzione del sistema!

Anche sulla sicurezza c'è stata confusione. Di fronte alla constatata inadeguatezza delle autonomie locali si è cercato di porvi rimedio in modo sbagliato; anziché procedere al trasferimento dei compiti assegnati loro nel 1978, si è preferito avere due enti che svolgono la stessa funzione. Una duplicazione che nel tempo non potrà creare altro che confusione. Così nel nostro sistema pubblico per quel che riguarda la vigilanza sul lavoro, abbiamo più enti per la parte amministrativa e due soggetti che svolgono prevenzione e repressione in materia di sicurezza. In nessun'altra nazione dell'occidente esiste un tale scempio.

E che dire della trovata dell'attuale Ministro, fortunatamente non andata in porto, di ritornare al passato riportando la vigilanza all'interno delle strutture ministeriali, come se si trattasse di un tragicomico gioco dell'oca. Questa interminabile catena di errori, purtroppo, non ci fa ben sperare per il futuro di un settore così importante della società. ■

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

**Vuoi scrivere un articolo
sul tema del diritto del lavoro e della legislazione sociale
da pubblicare su lavoro@confronto?**

**Scrivici, o inviaci il tuo contributo, all'indirizzo email
lavoro-confronto@fondazionedantona.it**

L'Italia della migrazione: il paradosso di crescere e ringiovanirsi all'estero

di Delfina Licata [*]



Si sente spesso dire che la pandemia di Covid-19 ha creato uno spartiacque nella nostra epoca dividendo il nostro tempo in un “prima” e in un “dopo” in cui niente e nessuno è più uguale. Tutto quello che prima era in un modo oggi si ripropone in una forma diversa. A cambiare sono state abitudini, modalità, percezioni. A cambiare sono state le società, gli individui. Qui non si vuole riflettere se si è migliori o peggiori di prima: in questa sede la riflessione è sulla trasformazione avvenuta in una società che, già fragile, oggi arranca a trovare nuovi equilibri, persa nell'incertezza del “cosa fare”, del “chi si è” e di quali programmi portare avanti.

Il 2023 doveva essere l'anno della ripresa, della graduale uscita dal periodo buio dovuto all'emergenza sanitaria e invece ci siamo ritrovati davanti un nuovo anno buio con un conflitto scoppiato inaspettatamente nel cuore dell'Europa e che perdura dal febbraio 2022, molteplici emergenze climatiche che prima l'Italia guardava da spettatrice e che ora, invece, la vedono coinvolta in primo piano – dalla siccità in estate, al caldo record, alle alluvioni – e che hanno reso sempre più evidente quanto anche la nostra Penisola sia oggi climaticamente e ambientalmente fragile. Il Covid, poi, non è magicamente sparito: ha sicuramente allentato la sua morsa, ma c'è, è vivo e puntualmente torna, più o meno prepotentemente a fare paura, e non permette di abbassare definitivamente la guardia.

Quello che stiamo vivendo è, dunque, un tempo di profonda inquietudine, dove l'incertezza regna sovrana esaltando le fragilità o modellandone di nuove.

In questo contesto di certo non aiuta la forza espulsiva esercitata da alcuni territori che determina in molti soggetti la voglia di riscatto e lo spostamento dello sguardo verso un orizzonte di speranza che, per un numero sempre più alto di italiani, è situato fuori dei confini nazionali.

Circa 6 milioni gli italiani nel mondo: una comunità strutturale sempre più numerosa

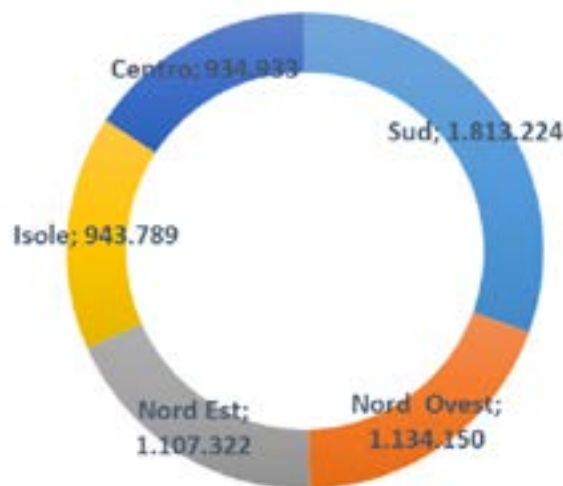
Al 1° gennaio 2023 i connazionali iscritti all'AIRE sono 5.933.418, il 10,1% dei 58,8 milioni di italiani residenti in Italia. Mentre l'Italia continua inesorabilmente a perdere residenti (in un

anno -132.405 persone, lo -0,2%), l'Italia fuori dell'Italia continua a crescere anche se in maniera meno sostenuta rispetto agli anni precedenti.

Dal confronto tra popolazione italiana residente in Italia e gli italiani che risiedono all'estero è sempre più chiaro e definito, anno dopo anno, il filo diretto che caratterizza l'esistenza di due “Italie”, l'una che si perde tra spopolamento, longevità, crisi demografica e sfiducia diffusa e l'altra invece che, all'estero, si rinvigorisce sempre più aumentando le sue dimensioni e la sua forza e accrescendo la sua complessità.

Nell'ultimo anno la comunità strutturale degli italiani e delle italiane iscritte all'AIRE è cresciuta del +2,2% che, in valore assoluto, significano +127.350 unità.

Isritti all'AIRE per aree territoriali
Valori assoluti - Anno 2023



Fonte: Migrantes-Rapporto Italiani nel Mondo.
Elaborazione su dati AIRE.

Si tratta di una crescita più contenuta rispetto agli anni precedenti, quando la percentuale ha sempre teso verso il 3% (con oltre 150 mila iscrizioni l'anno).

Il 46,5% dei quasi 6 milioni di italiani residenti all'estero è di origine meridionale (il 15,9% delle sole Isole), il 37,8% del Settentrione (il 19,1% del Nord Ovest) e il 15,8% del Centro.

Negli ultimi 20 anni, e poi ancora di più nell'ultimo decennio, abbiamo assistito non solo a un revival del fenomeno, ma a un drastico cambiamento dello stesso. Rispetto alle caratteristiche tradizionali – origine meridionale, protagonismo dell'oltreoceano, emigrazione familiare – la mobilità degli italiani più recente, caratterizzata da partenze dalle regioni del Centro-Nord dopo, nella maggior parte dei casi, un periodo più o meno lungo di mobilità interna Sud-Nord, sta riscrivendo la storia dell'Italia legata ai flussi migratori dei suoi residenti.

La Sicilia è la regione d'origine della comunità più numerosa (oltre 815 mila).

Seguono – restando al di sopra delle 500 mila unità – la Lombardia (quasi 611 mila), la Campania (+548 mila), il Veneto (+526 mila) e il Lazio (quasi 502 mila).

Le partenze di oggi, infatti, non rispondono ai canoni di un tempo, ma ci sono talmente tanti profili diversi che, per una lettura completa, occorre andare oltre le strutture tradizionali. Si accennava prima. La mobilità italiana è complessa e caratterizzata da tempi diversi. La mobilità interna precede quasi sempre quella

verso l'estero. Ad andare altrove, perciò, sono oggi soprattutto residenti delle regioni del Nord Italia che però sono nati o sono, comunque, legati alle regioni meridionali.

A questo si deve aggiungere che non si parte più da una determinata regione quanto da un territorio. La partita partire/non partire si gioca cioè sul territorio che può essere più o meno accogliente, più o meno rispondente ai desideri delle persone che ci nascono e vi crescono, e più o meno respingente.

Le aree depresse o del margine respingono da tempo le nuove generazioni portandole a cercare luoghi più accoglienti per loro altrove. Questo altrove in principio sono state le aree metropolitane, anch'esse però finite oggi sotto la lente critica di chi le vede come luoghi proibitivi perché costosi, poco rispondenti alle necessità familiari, estremamente inibitori. Da qui per molti il tentare fortuna all'estero verso paesi conosciuti grazie al passaparola o alle tradizionali catene migratorie, oggi assolutamente non scomparse.

Il 48,2% dei 6 milioni di italiani all'estero è donna (oltre 2,8 milioni). La presenza delle italiane cresce in maniera sostenuta: dal 2006 ad oggi è praticamente raddoppiata (+99,3%).

Al contrario di quanto capita per gli italiani in Italia, l'Italia che risiede all'estero è sempre più giovane. Crescono le classi di età centrali costituite da giovani, giovani.

Incrociando l'analisi dei dati a quella della storia del Rapporto Italiani nel Mondo è possi-



bile delineare come si è sviluppato il fenomeno della mobilità italiana negli ultimi 18 anni. Scopriamo così che se la comunità strutturale in generale è cresciuta del 91%, le donne lo hanno fatto del 99,3%, i minori del 78,3% e gli over 65enni del 109,8%. I nati all'estero sono aumentati, dal 2006, del 175%, le acquisizioni di cittadinanza del 144%, le partenze per espatrio del 44,9%, i trasferimenti da altra AIRE del 70%.

Per analizzare il fenomeno, quindi, ci sono degli elementi imprescindibili a cui fare riferimento; il connubio passato/presente lo abbiamo già menzionato, ma a questo occorre unire la presenza di fattori endogeni e fattori esogeni.

Tra gli elementi esogeni il più importante e più discusso, a seguito dei profondi cambiamenti del nostro Paese, dovuti a quasi cinquant'anni di immigrazione e a causa della legge n. 91 del 1992 oggi distante dalla realtà interculturale del Belpaese, è l'acquisizione di cittadinanza: i cittadini italiani iscritti all'AIRE per acquisizione della cittadinanza dal 2006 al 2023 sono aumentati del 144% (in valore assoluto si tratta di quasi 198 mila italiani; erano quasi 81 mila nel 2006).

L'elemento endogeno per eccellenza è, invece, la nascita all'estero dei cittadini italiani, ovvero figlie e figli che si ritrovano a venire al mondo da cittadini italiani che risiedono già oltreconfine e che, sempre da italiani, crescono e si formano lontano dall'Italia ma con un occhio rivolto allo Stivale. Gli italiani nati all'estero sono aumentati dal 2006 del +175,0% (in valore

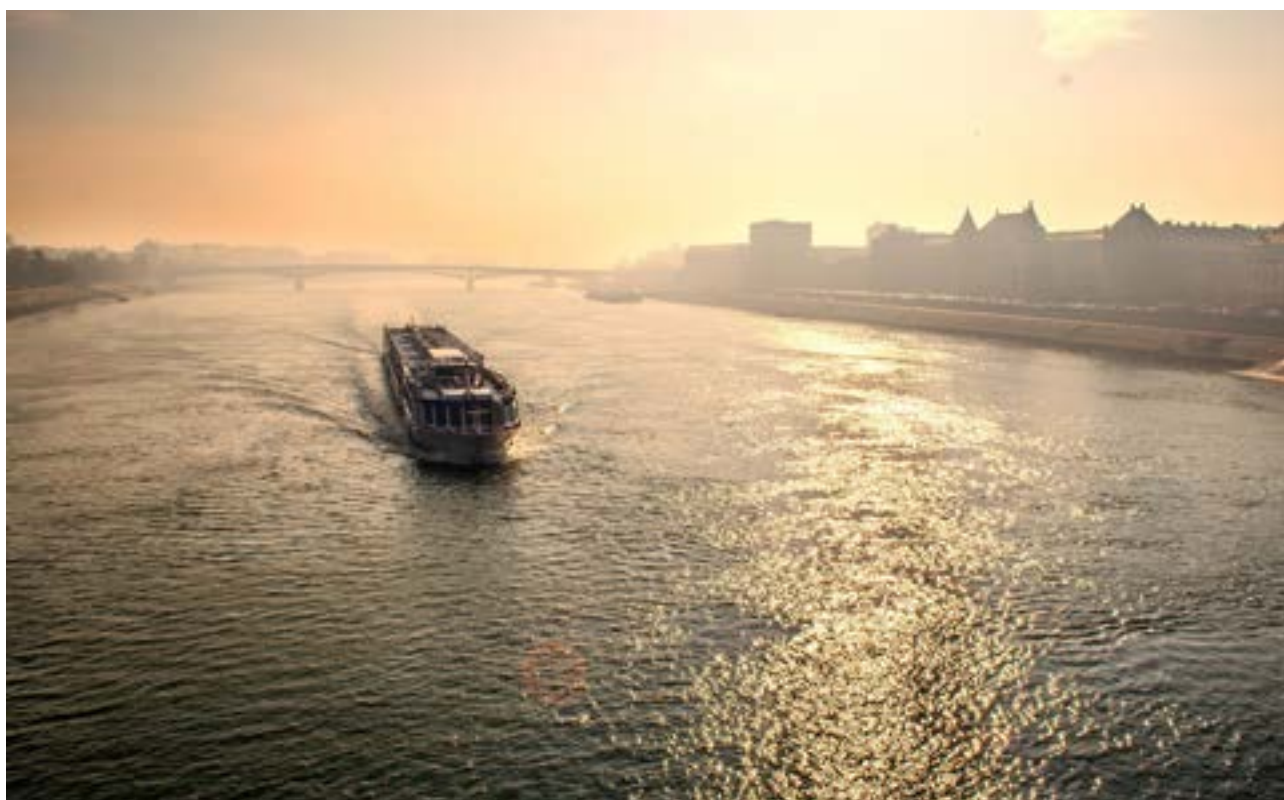
assoluto sono, oggi, 2.394.792; erano 869 mila nel 2006).

Si tratta di italiani che restituiscono un volto ancora più composito del nostro Paese rendendolo interculturale e sempre più transnazionale, composto cioè da italiani che hanno origini diverse (nati e/o cresciuti in paesi lontani dall'Italia o nati in Italia in famiglie arrivate da luoghi lontani) e che si muovono con agilità tra (almeno) due paesi, parlando più lingue, abitando più culture.

L'attuale presenza italiana all'estero è europea. L'Europa accoglie oggi oltre 3,2 milioni di connazionali (il 54,7% del totale) mentre il continente americano segue con oltre 2,3 milioni (40,1%). Oggi le comunità più numerose sono, nell'ordine, in Argentina (oltre 921 mila iscritti, il 15,5% del totale), in Germania (oltre 822 mila, il 13,9%), in Svizzera (oltre 639 mila, il 10,8%). Seguono Brasile, Francia, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

Nelle prime dieci posizioni si registrano ben tre continenti – America del Nord e Latina, Europa e Oceania – ma non occorre superare la 27° posizione perché tutti i continenti siano rappresentati.

Dal 2020 ad oggi il paese che è cresciuto più di tutti per presenza italiana è il Regno Unito (+27,2%). Questo nonostante la Brexit o proprio grazie Brexit perché tante sono state le regolarizzazioni o emersioni di presenze di già residenti nel territorio anglosassone che si sono ufficializzati iscrivendosi all'AIRE per evitare di essere espulsi. Segue la Spagna (+21,8%), una



delle mete da sempre più gettonate da giovani e giovanissimi italiani perché territorio prossimo all'Italia per cultura, tradizioni e lingua. Il territorio spagnolo ancora oggi offre un'accoglienza felice e dignitosa, la valorizzazione delle persone e una risposta positiva ai desideri con cui e per i quali gli italiani lasciano l'Italia.

Le partenze nell'ultimo anno: sempre più giovani e sempre più Europa

Da gennaio a dicembre 2022 si sono iscritti all'AIRE per la sola motivazione "espatrio" 82.014 italiani. Il 16,4% delle iscrizioni per espatrio avvenute da gennaio a dicembre 2022 ha riguardato il Regno Unito; il 13,8% la Germania; il 10,4% la Francia e il 9,1% la Svizzera. I primi quattro paesi, quindi, tutti europei raccolgono il 50% del totale delle partenze. Il 75,3% di chi ha lasciato l'Italia per espatrio nel corso del 2022 è andato in Europa; il 17,1% è, invece, arrivato nel continente americano (il 10,5% nell'America Latina) e il 7,4% si è distribuito in tutto il resto del mondo.

Nonostante la generale riduzione, le caratteristiche complessive restano invariate rispetto al 2022: una mobilità prevalentemente maschile (54,6% sul totale iscritti), non coniugata (67,1%, mentre i coniugati sono il 27,3%), giovane (il 44,0% ha tra i 18 e i 34 anni) o giovane adulta (il 23% ha tra i 35 e i 49 anni).

Il 53,9% (44.210) di chi ha lasciato l'Italia alla volta dell'estero per espatrio da gennaio a dicembre 2022 lo ha fatto partendo dal Nord Italia, il 30,2% (24.729) dal Meridione e il 15,9% (13.075) dal Centro.

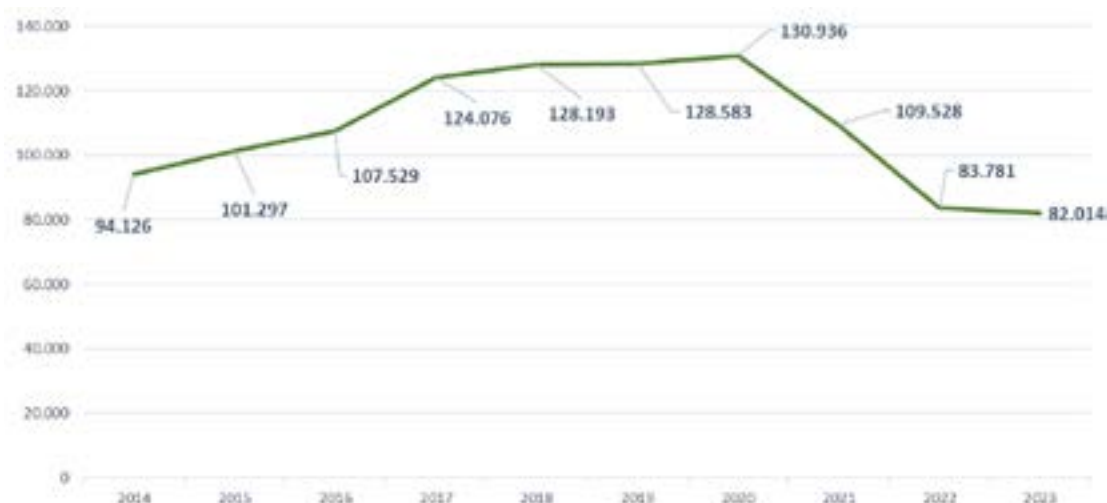
Lombardia e Veneto – con, rispettivamente, un'incidenza sul totale del 18,8% e dell'11,4% – sono, ancora una volta, le regioni da cui oggi si parte di più. Seguono la Sicilia (8,9%), l'Emilia-Romagna (8,2%) e il Piemonte (7,6%). Il Nord Italia continua ad essere, quindi, il protagonista indiscusso dell'attuale mobilità dall'Italia verso l'estero, una mobilità anche quest'anno ridotta, ma in linea con il 2022.

I dati sulle iscrizioni all'AIRE degli italiani e delle italiane per la sola motivazione espatrio nell'ultimo anno registrano ancora un andamento sottotono rispetto alle quasi 150 mila partenze ufficiali che si registravano, in un anno, prima dell'avvento nelle nostre vite del Coronavirus. Il motivo di questo andamento decrescente lo si deve ricercare nell'inquietudine generale che imperversa e che non fa prendere decisioni chiare e univoche. Ma si deve ricercare anche in uno degli elementi che ben descrive la mobilità italiana di oggi: l'eterogeneità, intesa come sinonimo di varietà di profili, di storie, di motivazioni. Una tale ricchezza rende le analisi particolarmente complesse soprattutto quando si vanno a ricercare modelli generali.

Per quanto concerne l'ultimo anno è comunque possibile riassumere alcune linee generali: si è trattato di una mobilità sempre più giovanile (18-34 anni) e con lo sguardo rivolto all'Europa. Hanno ricominciato a viaggiare gli anziani, mentre la mobilità familiare e quella dei minori è ancora fortemente ridotta. ■

[*] Curatrice Rapporto Italiani nel Mondo della Fondazione Migrantes

Isritti all'AIRE per solo espatrio - Serie storica - Valori assoluti - Anni 2014-2023

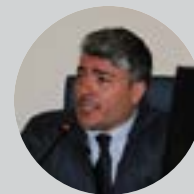


Fonte: Migrantes-Rapporto Italiani nel Mondo. Elaborazione su dati AIRE.

Salute e sicurezza sul lavoro in edilizia

Un momento di approfondimento al Centro Congressi Cavour di Roma

di Alessandro Mauriello [*]



Essendo entrati nella fase della “Grande Trasformazione del Lavoro” e immersi nell’iper complessità dei sistemi organizzativi, sappiamo che le nuove tecnologie influenzeranno con un impatto forte questi sistemi.

Ma non sappiamo ancora come **“questa tecnologia e la cultura che la governa cambierà il modus operandi del nostro capitalismo, la mappa del sistema delle imprese, il lavoro degli uomini e delle donne”** (D. Di Vico).

Il cambiamento strutturale investirà anche un tema dirimente per gli stakeholder sindacali, sociali, e istituzionali, come quello inerente Salute e Sicurezza sul Lavoro, nelle sue declinazioni contrattuali, e di innovazione e prevenzione.

Il 14 Dicembre scorso alle ore 15.30 presso il Centro Congressi di Roma la **Fondazione Bruno Buozzi**, la **Fondazione prof. Massimo D’Antona** e l’**Associazione Lavoro & Welfare** hanno provato a ragionare del tema, attraverso due importanti Tavole rotonde nel seminario dal titolo **“Sicurezza sul lavoro in edilizia: contrattazione, prevenzione e innovazione”**.

La prima Tavola Rotonda, tra parti sociali ha avuto presenze di rilievo, come quelle di:

- **Alessandro Genovesi**, segretario generale della **Fillea Cgil nazionale**
- **Cristina Raghitta**, segretaria nazionale **Filca Cisl nazionale**
- **Remo Vernile**, segretario organizzativo **Feneal Uil Roma Lazio**
- **Carlo Trestini**, vicepresidente dell’**ANCE** Associazione nazionale Costruttori Edili.

Apprendo i lavori il **segretario generale Fillea Cgil nazionale, Alessandro Genovesi**, ha insistito su alcune parole chiave, come Formazione e Buona Occupazione.

«In prima istanza il nostro è un settore strategico del sistema paese, quindi abbiamo bisogno di buona formazione, che crei occupazione di alta qualità,

guardando al tema della sostenibilità e ai nuovi modelli di lavoro del nostro comparto.

Nell’edilizia si impara in aula, e soprattutto nei cantieri scuola perché nel nostro settore l’addestramento è fondamentale. Il modello da seguire dal punto di vista formativo per noi è quello della Scuola Edile.

Abbiamo l’esigenza di programmare investimenti forti in formazione, di una politica industriale orientata al capitale umano, per racco-



gliere la sfida anche del cambio di paradigma dell'Intelligenza artificiale. Prospettiva, che oggi non vedo all'orizzonte, nelle scelte del sistema paese, di fronte alla transizione digitale ed energetica.

L'economia sostenibile, come ci dicono gli obiettivi Agenda 2030, modifica i parametri della vecchia economia, "incentivando una crescita economica duratura, inclusiva, e sostenibile", con l'obiettivo 8. E "costruire un'infrastruttura resiliente, e promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile, e sostenibile", con l'obiettivo 11.

La relazione tra lavoro e sviluppo sostenibile responsabilizza l'agire di noi sindacati e dei lavoratori/lavoratrici che rappresentiamo, andando oltre la dimensione del fare, ma costruendo un percorso che va verso la creatività, l'autonomia, e la partecipazione cognitiva ai processi di lavoro.

Combattendo lo sfruttamento, il caporalato, le filiere dei subappalti attraverso il coordinamento e la cooperazione degli attori del sistema salute e sicurezza SSL, RLS, RLST, e sottoscrivendo, come organizzazioni sindacali, Protocolli che vanno in questa direzione, come quello per il Giubileo, per poi arrivare ai patti su salute e sicurezza nei municipi, e nelle aree/città metropolitane».

Sulla stessa linea **Cristina Raghitta, segretaria nazionale della Filca Cisl nazionale**, la quale ha posto l'accento sui temi della coesione e dei territori:

«Le nostre scelte contrattuali, e non solo, sono tutte di sistema, tese alla valorizzazione del capitale umano, come già ribadito dal collega che mi ha preceduto. Sta crescendo la consapevolezza del valore del nostro settore, traino del futuro sostenibile che crea comunità.

Altro tassello per una vera strategia di modernizzazione del paese, e di innovazione sui temi di discussione della tavola di oggi sarà quello infrastrutturale, connesso con il quadro di coesione.

Ciò appare come un enorme divario di cittadinanza, per esempio, per il nostro mezzogiorno, come quello della legalità, mi spiego: dobbiamo imple-

mentare uno sviluppo qualitativo dei luoghi di partecipazione attiva della cittadinanza, delle soggettività sociali che creano valore di innovazione sociale.

Sul fronte della discussione di oggi abbiamo alcuni strumenti di miglioramento continuo, già in parte esposti dai colleghi che mi hanno preceduto, tra questi la bilateralità.

Esperienza importante per le relazioni sindacali, alla luce dei numerosi e diversificati compiti demandati ad essa dal quadro normativo vigente, dalla forma di partecipazione e protezione sociale, fino alla Formazione, driver essenziale per salute e sicurezza nei luoghi di lavoro».

Per le imprese edili, **Carlo Trestini, vicepresidente dell'ANCE**, ha riflettuto sul concetto di rigenerazione, declinato nel Festival della Rigenerazione urbana, organizzato a Roma dall'associazione dei costruttori edili:

«La vera sfida per il futuro porta il nome di sostenibilità, declinata nei diversi ambiti: dalla rigenerazione urbana all'uso dei materiali e degli impianti più performanti.

Dobbiamo ragionare con lo sguardo lungo, sono in accordo con i miei colleghi sul tema di oggi, sul Pnrr, sulla programmazione della formazione tecnica, sulla città inclusiva e intelligente, ove si manifesta il nuovo lavoro organizzato, e i nuovi modelli di socialità.

TAVOLA ROTONDA
Sicurezza sul lavoro in edilizia: contrattazione, prevenzione e innovazione

PROGRAMMA

Ore 15,30 - APERTURA DEI LAVORI

Intervengono:
Matteo ARIANO
Presidente Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Giorgio BENVENUTO
Presidente Fondazione Bruno Buozzi

Cesare DAMIANO
Presidente Associazione Lavoratori Edili

Alessandro GENOVESI
Segretario Generale FILCA Cisl

Paolo PENNESI
Direttore INAIL

Carlo TRESTINI
Vicepresidente ANCE

Cristina RAGHITTA
Segretaria Nazionale FILCA Cisl

Stefano SIGNORINI
Già Dirigente di Ricerca INAIL

Remo VERNILE
Segretario Organizz. Festival LSI ROMA-LAZIO

MODERA
Alessandro MAURIELLO
Ricerchiatore in storia sindacale ed economica
Fondazione Bruno Buozzi

L'edilizia è uno dei settori produttivi più colpiti dagli infortuni sul lavoro.

Tuttavia, la contrattazione collettiva può avere un ruolo importante nel garantire la sicurezza sul lavoro, come dimostrano vari accordi collettivi siglati, dal CCNI di settore, al recentissimo protocollo sui cantieri del prossimo Giubileo a Roma.

Accanto al ruolo delle parti sociali, è fondamentale anche quello svolto dalle istituzioni pubbliche, di prevenzione e verifica.

Di tutto questo discuteremo assieme ai rappresentanti delle parti sociali e delle istituzioni per capire cosa si è fatto e cosa si può ancora fare per scongiurare le morti sul lavoro.

L'evento sarà disponibile anche on line, sui canali social della Fondazione Prof. Massimo D'Antona ETS.

Matteo Ariano

Dobbiamo investire sulla legalità, sulla contrattazione in termini di azione di sistema, il contratto edile deve essere l'unico utilizzato nei cantieri, non altri».

A conclusione della prima tavola rotonda, il **segretario organizzativo della Feneal Uil Roma Lazio, Remo Vernile**, ha riproposto una vecchia issue della **“neo concertazione”** (L. Tronti):

«In linea con quanto esposto dai miei colleghi, voglio ribadire la necessità di mettere tutto quanto dentro un grande contenitore, denominato Patto per il Lavoro. Un nuovo Patto per il Lavoro, che crei innovazione sociale ed economica, con una visione tripartita tra sindacati, istituzioni e imprese. Una visione partecipativa, e condivisa sugli obiettivi di governance, sulla crescita sostenibile, sul mutamento organizzativo delle filiere e delle catene del valore.

Lavoro e Sostenibilità sono elementi imprescindibili, per una vera prospettiva che agisca all'interno del complesso ecosistema robotico e digitale.

Cogliendo il nesso tra saperi, innovazione e beni relazionali».

Chiuso il dibattito dei corpi intermedi e delle imprese, si apre quello istituzionale, con importanti interlocutori come:

- **Paolo Pennesi**, direttore INL Ispettorato Nazionale del Lavoro

- **Stefano Signorini**, dirigente di ricerca dell'**INAIL** Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
- **Matteo Ariano**, presidente della **Fondazione prof. Massimo D'Antona**
- **Giorgio Benvenuto**, presidente della **Fondazione Bruno Buozzi**
- **Cesare Damiano**, presidente dell'**Associazione Lavoro & Welfare**, già Ministro del Lavoro e della Previdenza nel secondo governo Prodi.

Nella **seconda Tavola rotonda** esordisce il **direttore dell'INL Ispettorato Nazionale del Lavoro, Paolo Pennesi**, che riflettendo sulle analisi dei precedenti relatori ha affermato:

«Le ispezioni tecniche, quelle inerenti segnatamente salute e sicurezza sul posto di lavoro, sono tra le 17 e 18 mila all'anno, con i controlli di altri enti, arriviamo a 30/40 mila.

La nostra normativa dal punto di vista tecnico è ottima, il problema non sono le norme, è che non sempre queste norme vengono rispettate.

Fare sicurezza significa anche investire dal punto di vista economico e questo è uno dei problemi più annosi, siamo al nanismo aziendale, in cui appunto la maggior parte delle aziende sono piccole e medie imprese, che sovente hanno esigenza di risparmiare e lo fanno proprio sulla sicurezza.



Più la dimensione aziendale è ridotta, più è difficile fare investimenti in questo ambito.

La catena degli appalti presenta, invece, non problemi di obsolescenza di macchine e attrezzature, piuttosto uno scarso coordinamento tra imprese che operano nello stesso contesto, destrutturando de facto il processo produttivo.

Il fattore organizzativo nelle grandi aziende rimane uno dei punti più delicati e spesso motivo di infortuni, anche mortali».

Il secondo intervento nella Tavola istituzionale è stato quello di **Stefano Signorini, già direttore del Dipartimento di Medicina epidemiologica, igiene del lavoro, e ambientale dell'INAIL e dirigente di ricerca dello stesso Istituto**, il quale ha articolato il suo pensiero su una gestione integrata del tema salute e sicurezza, al tempo delle nuove tecnologie:

«Ringrazio gli organizzatori, portando i saluti del direttore generale dell'INAIL Andrea Tardiola.

Intanto, al di là dei numeri sulle malattie professionali e sugli infortuni, numeri incontrovertibili, vi sono numerosi fattori caratterizzanti la prevenzione e la creazione di una "vera cultura della sicurezza":

- Education e vera formazione degli operatori in campo
- Promozione di policies attive, volte alla realizzazione di ambienti favorevoli alla salute nel contesto organizzativo

- Coinvolgimento dei dipendenti e degli attori in campo nel sistema di gestione attorno a salute e sicurezza
- Parte attiva delle istituzioni e delle agenzie preposte.

Ritorno sul concetto di **“contesto organizzativo”**, come già ampiamente disegnato dal direttore Pennesi, perché solo da qui potremo definire un **“vero empowerment”**, come indicato nei vari modelli di intervento delle maggiori istituzioni europee/globali».

Il **presidente della Fondazione Bruno Buozzi, Giorgio Benvenuto**, nel terzo intervento della Tavola istituzionale ha insistito sul link tra innovazione tecnologica, formazione e proposte progettuali del ruolo sindacale:

«Forse non vi è mai stato un periodo storico nel quale la giustizia sociale e la formazione nel lavoro e nella vita di tutti i giorni assumono un valore del tutto simile ed esprimono il reale grado di civiltà, se per civiltà intendiamo la definizione di un destino comune attorno alla centralità della persona e della sua libertà, come affermava Bruno Trentin, uno dei massimi studiosi della Società della Conoscenza.

Mi riferisco alle 150 ore, frutto di una riflessione collettiva del gruppo dirigente del movimento sindacale, completando il riallineamento di diritti ed aspirazioni che animava lavoratrici e lavoratori di quel periodo storico.

Il movimento sindacale deve tornare a quel ruolo di innovazione, governando i processi di





cambiamento in atto, si guardi al **“Patto del 93”** che non fu solo un accordo economico, ma un patto sociale per il sistema paese.

La conoscenza è democrazia, e una nuova frontiera dell’impegno dei corpi intermedi».

Dopo l’ex segretario dei metalmeccanici Uil è intervenuto **Matteo Ariano, presidente della Fondazione prof. Massimo D’Antona**, il quale ha rimarcato l’importanza della contrattazione collettiva e del ruolo innovativo delle Parti Sociali:

«A proposito di innovazione e cooperazione, è stato ricordato il recentissimo Protocollo sottoscritto a Roma per i lavori del prossimo Giubileo, nel quale si prevede il divieto di ricorso al subappalto, causa più frequente di infortuni sul lavoro.

In questa prospettiva, vorrei insistere sull’ipotesi di un accordo fra i soggetti pubblici competenti e le OO.SS maggiormente rappresentative, perché le segnalazioni relative a possibili problemi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, effettuate dagli RLS o RLST e strutturate in modo da evidenziare i principali aspetti problematici, possano essere trattate con la priorità dovuta».

A conclusione dei lavori il **presidente dell’Associazione Lavoro&Welfare, Cesare Damiano**, per la salute e sicurezza traccia alcune

linee di ragionamento, sulle sfide per salute e sicurezza alla luce di Industry 5.0:

«Dopo il piano Industry 4.0 siamo al 5.0, che rappresenta il nuovo paradigma produttivo, che integra l’automazione avanzata, la collaborazione uomo macchina, e la sostenibilità.

L’intento sarebbe, quello di rendere la produzione qualitativamente migliore, con l’obiettivo di creare un ambiente di lavoro innovativo, fondato su una migliore commistione tra capacità umane e tecnologie digitali.

Poniamo l’attenzione sui nuovi modelli organizzativi dell’impresa digitalizzata, riscontrando che i processi di robotizzazione, delle attività produttive, il dilagante uso dell’intelligenza artificiale e la diffusione del lavoro a distanza creano, da una parte nuovi percorsi di carriera, nuova inclusione lavorativa, e ridurre i rischi alle attività lavorative pericolose.

Ma approfondendo anche in merito a questi processi in rapida affermazione, i risvolti contraddittori tra nuove capacità e nuovi rischi.

L’evoluzione tecnologica ci chiama, a studiare e prendere decisioni critiche inerenti le politiche industriali, la tutela della salute dei lavoratori e delle lavoratrici, e la qualità del lavoro». ■

[*] Ricercatore in storia sindacale e sociologia del lavoro presso la Fondazione Bruno Buozzi

Un futuro per la previdenza futura cercasi

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Iniziamo queste nostre riflessioni su un tema che troppo di frequente assume ad argomento, da un punto di vista economico e sociale, nostro malgrado “divisivo” ma non di meno determinante per le esistenze presenti e future che sottendono alla “dignità” delle persone, nei periodi della vita, (in età avanzata) dove le fragilità esistenziali, siano esse economiche, come anche sanitarie, sociali, umane, si moltiplicano ed aggravano inesorabilmente. **Parliamo** appunto di “**Previdenza**”.

Le **riforme previdenziali**, evidentemente, riguardano, in maniera intima, il cosiddetto “**patto sociale**” che interseca tra di loro: i generi, le generazioni le variegate categorie di lavoratori, i cicli economici, che di conseguenza, per queste stesse ragioni, inducono ad una continua e perdurante attenzione mediatica e sociale, anche per l’impatto diretto a valere sul **tenore di vita presente e futura** dei cittadini. Non di meno **riforme e sostenibilità demografica** debbono marciare di pari passo.

È un fatto acclarato come in questi ultimi trent’anni, vi siano stati numerosi interventi legislativi/riforme strutturali in materia “Previdenziale”. Solo per ricordarne alcune, di maggiore impatto, menzioniamo quali tappe fondamentali, nell’**evoluzione del sistema pensionistico** del nostro Paese, a partire dagli **anni ’90: la riforma Amato 1992; la riforma Dini del 1995; la riforma Maroni del 2004; la riforma Prodi 2007; la riforma Sacconi del 2010; la riforma Fornero del 2012.**

Quindi, solo considerando la numerosità degli interventi del Legislatore, in materia previdenziale, risulta quantomai difficile individuare, nelle riforme italiane dell’ultimo trentennio, una ratio univoca e coerente. Il sistema previdenziale italiano, a partire proprio dagli anni Novanta, è certamente mutato e in maniera significativa, intervenendo però in modo oggettivamente distonico, e spesso con lo scopo prioritario di drenare risorse a vantaggio della fiscalità generale, e solo marginalmente curando (ma spesso penalizzando) le diverse platee generazionali e di genere.

Ciò detto, per ridefinire e rafforzare un eventuale nuovo “patto sociale”, in era moderna e globale, si renderebbe necessario il coinvolgimento e la discussione con i corpi intermedi, le parti sociali, l’opinione pubblica, al fine di spiegare e condividere le motivazioni di qualsivoglia riforma, ponderando il tema della equità tra categorie di lavoratori, come tra generazioni, sorreggendo un equo e sostenibile sistema previdenziale diffuso.

Solo per dare un accenno alla concretezza ed invasività di detti interventi si ricorda che

l’attuale normativa prevede che dal **1° gennaio 2019**, il requisito anagrafico per la **pensione di vecchiaia**, diventa per **tutti 67 anni**; il requisito anagrafico verrà adeguato, con periodicità biennale, in funzione dell’incremento della speranza di vita. Aggiungiamo inoltre che chi ha iniziato a lavorare dal **1° gennaio 1996**, avrà una pensione integralmente calcolata con il “**regime contributivo**”.

Nel nostro Paese, il **sistema pensionistico** pubblico è strutturato secondo il criterio della cosiddetta “**ripartizione**”, vale a dire: i contributi che lavoratori e aziende versano agli enti di previdenza vengono utilizzati per pagare le pensioni di coloro che hanno lasciato l’attività lavorativa. Per far fronte al pagamento delle pensioni future, dunque, non è previsto alcun accumulo/accantonamento di riserve finanziarie.

È del tutto evidente che in un sistema così congegnato, i **volumi delle entrate** (rappresentate dai **contributi**) dev’essere in **equilibrio, tecnico**, con l’**ammontare delle uscite** (le **pensioni da pagare**). Ma anche il progressivo **aumento della vita media** della popolazione ha fatto sì che si debbano erogare le pensioni per un tempo più prolungato. Altra criticità è rappresentata dal rallentamento della crescita economica, a partire dalla seconda decade di questo millennio, che ha oggettivamente frenato la massa delle entrate contributive.

L’Italia è il Paese tra i più vecchi al mondo, insieme al Giappone, avendo oltre il 20% della sua popolazione ultrasessantenne, causa del capovolgimento della piramide demografica. A mero esempio citiamo che nel 1970, l’aspettativa di vita per una persona che aveva raggiunto

l'età di 65 anni era di 78 anni per gli uomini e di 82 per le donne. Nel 2018 era salita rispettivamente a 84 e 86 anni.

Attuari, statistici e demografi ipotizzano che questa percentuale, summenzionata del 20%, sia destinata a salire. Passerà dall'attuale 37% al 65% nel 2045 e al 74% nel 2050. concretamente, nel 2050 in Italia ci saranno 74 over 65 anni ogni 100 persone, nel range tra i 24 e i 64 anni, diversamente dagli attuali 38.

Il rischio di pensioni povere

Uno dei maggiori problemi che impattano sul tema della previdenza, si ricollega al fatto che le nuove generazioni, ossia i nati a partire dagli anni Novanta, del secolo scorso, come Generation X, Millennials e Generation Z, si vedano relegati al rischio di **“povertà previdenziale”** ossia di avere pensioni future di modestissima entità. Questo evidentemente è il frutto avvelenato di possedere, per la gran parte di queste generazioni, carriere lavorative tardive, precarie e discontinue spesso con salari troppo bassi che, con l'applicazione del sistema di calcolo contributivo, hanno l'effetto di produrre rendite future al limite della sussistenza.

Tutto deve però garantire stabilità economico-finanziaria e rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico, in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo, anche in ossequio alle direttive comunitarie.

La prosecuzione del rapporto di lavoro sino a 70 anni

A normative vigenti esistono delle limitate eccezioni circa il limite anagrafico per il collocamento in quiescenza di categorie di lavoratori della Pubblica Amministrazione al compimento del 70° anno di età. Mi riferisco a: magistrati ordinari, contabili, militari, agli avvocati e procuratori dello Stato, ai professori universitari, in quanto, nei loro confronti, il limite di permanenza in servizio risulta quindi più alto di 5 anni rispetto alla generalità degli altri dipendenti pubblici. Più di recente a queste categorie

si sono aggiunte quelle dei medici, ma solamente fino al 31.12.2022 quale disciplina transitoria. *Limite massimo di età per il collocamento a riposo dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i responsabili di struttura complessa, è stabilito al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ovvero, su istanza dell'interessato, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo. In ogni caso il limite massimo di permanenza non può superare il settantesimo anno di età.*

Più analiticamente, per i magistrati, siano essi della magistratura ordinaria, contabile, militare (art. 5 R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511), gli avvocati dello Stato (art. 34 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611) e i docenti universitari (art. 19 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382) l'età massima pensionabile è stabilita a settanta anni. Sulla base dell'insuperabilità di tali limiti ordinamentali, il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella circolare 8 marzo 2012, n. 2, conferma l'esclusione dei pubblici dipendenti dalla facoltà di prosecuzione del rapporto fino a settanta anni.

È bene anche ricordare che rimangono invece fuori dall'ambito di applicazione generale delle regole previdenziali le categorie di personale regolate da regimi di accesso al pensionamento speciali, come il personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico.

Per i dipendenti del settore privato l'incentivazione alla permanenza sul posto di lavoro, oltre l'età pensionabile di vecchiaia è rimessa, sostanzialmente, alla volontà delle parti, datore di lavoro e prestatore, Pertanto l'incentivazione alla prosecuzione del rapporto di lavoro sino a 70 anni, prevista dalla Legge Fornero, è possibile solo in presenza di un accordo con



l'azienda. Anche se dopo l'orientamento della Corte di Cassazione (Cass. sent. n. 1850/16 del 01.02.2016) è stata svuotata la portata precettiva della medesima Legge Fornero, ovvero i giudici supremi affermano: *non si attribuisce alcun diritto soggettivo a restare in servizio se manca il consenso del datore*.

Ciò premesso con il presente redazionale chi scrive intende sommessamente fornire un proprio contributo di idee, perorando l'attuazione dell'istituto della **“prosecuzione unilaterale” del rapporto di lavoro**, similmente alla **“risoluzione unilaterale”** del rapporto di lavoro in maniera che l'istituto sarebbe utilizzabile a regime da tutte le PP.AA. ampliando anche la platea delle amministrazioni interessate, con inclusione della Autorità indipendenti. Ciò evidentemente a valere esclusivamente sulla categoria di tutti i Dirigenti, non limitandosi però a quelli pubblici ma estendendo anche a quelli privati.

Ci si potrà chiedere legittimamente ora a quale scopo? Ebbene l'esigenza si verrebbe a sostanziare analizzando elementi fondanti il **welfare sostenibile** alla luce delle **evoluzioni demografiche ed economiche** nelle società occidentali dei prossimi decenni. Questo deve anche potersi innestare e coesistere nei **sistemi di previdenza obbligatoria e previdenza integrativa/facoltativa**, che il nostro ordinamento contempla.

Parliamo di numeri...

Dati enunciati al Forum PA a fine 2022: tornano a crescere i dipendenti pubblici in Italia, che raggiungono **3.266.180 unità**; nel 2022 cresce la **spesa totale** per i redditi da lavoro **dipendente nella PA**, circa **187 miliardi**; l'**età media** del personale stabile è **50,7 anni**; l'**età media di entrata** è passata in vent'anni da 29,3 a **34,3 anni**.

In Italia i **dirigenti pubblici sono circa 230 mila**, 115 mila dei quali dirigenti medici. I dipendenti pubblici sono complessivamente 3.250.000. Sottraendo i 230 mila dirigenti, il rapporto è, dunque $3.020.000/230.000$, cioè un dirigente ogni tredici dipendenti. Percentuale Dirigenti circa il 2% del totale degli occupati 1,9% (2010) 1,7%

(2020). Il rapporto medio nel pubblico impiego dirigenti/dipendenti può stimarsi prossimo a 1/30 se si esclude il segmento dirigenza medica.

Dati **ISTAT dirigenti** totali **privati+pubblici 383.000** (2020) settore privato 131.910 (2021)

Dato CIDA dirigenti privati 115.000 (2019) dato Corte dei Conti dirigenti pubblici contrattualizzati 173.000 (2018) di cui dirigenti medici 112.000

Dati Istat - Dinamica di genere 67% uomini 33% donne - Concentrazione territoriale 55% al nord 23% al centro 22% al sud

Dai dati Ocse mediamente gli italiani trascorrono 24 anni in pensione. Nel 2023 in Italia l'aspettativa media di vita è di 84,2 anni (86,1 per le donne e 82,1 per gli uomini).

La **RAL** (Retribuzione Annuale Lorda) La **RAL media 2023** in Italia per i **dirigenti** è di **€ 103.418**.

Nella **Pubblica Amministrazione** (Fonte: elaborazioni **Aran su dati RGS – IGOP**, dati relativi al 2020 aggiornati al 19/12/2022) la retribuzione lorda media annua è di € 37.073 per **Dirigenti € 7.955 lordi mensili**.

Sono circa **230.000** i dirigenti e i professionisti dipendenti dalle amministrazioni pubbliche della Repubblica italiana. I dati che menzioniamo qui sotto, pur non aggiornati all'oggi, forniscono un quadro analitico e sono estratti dalla **“Relazione annuale sul costo del lavoro pubblico” dell'anno 2016** prodotta dalla **Corte dei Conti** - entrando nel dettaglio:

- dirigenti medici del Servizio Sanitario Nazionale circa 115.000
- professori e ricercatori universitari circa 70.000
- dirigenti amministrativi delle Regioni e Autonomie locali sono circa 11.200



- dirigenti amministrativi e professionisti delle Amministrazioni centrali ed EPNE circa 7.000
- dirigenti area Istruzione e Ricerca circa 8.200

Dirigenti non contrattualizzati:

- dirigenti comparto Pubblica Sicurezza, Difesa Vigili del fuoco circa 6.000
- magistrati ordinari circa 9.500
- magistrati contabili circa 450
- magistrati militari circa 60
- avvocatura circa 350
- carriera prefettizia circa 1.300
- carriera diplomatica circa 1.000
- carriera penitenziaria circa 350

Contestualizzazione fine lavoro e pensionamento

Una riflessione giova poterla fare. Di tutta evidenza nel nostro Paese la popolazione attiva, almeno nella gran parte dei casi, “aspetta con particolare ansia l’ora di andare in pensione”, se non altro per il continuo modificarsi e quindi **volatilità** delle “**regole del gioco**”, ossia delle **normative previdenziali**.

Certamente, non è da tutti avere la forza e la volontà di proseguire l’attività lavorativa oltre i requisiti della classica pensione anticipata o, addirittura, sino a quella di vecchiaia. Ma oltrepassare questo traguardo, continuando a lavorare, risulterebbe un evento eccezionale.

L’attuale normativa in Italia prevede la possibilità di andare in pensione essenzialmente e principalmente in due modalità:

Pensione Anticipata, al raggiungimento dei 41 anni e 10 mesi per le donne o 42 anni e 10 mesi per gli uomini.

Pensione di Vecchiaia, al raggiungimento

dei 67 anni d’età con almeno 20 anni di contribuzione. Salvo le eccezioni previste per alcune limitatissime categorie di lavoratori sopra enunciate per le quali l’età anagrafica lavorativa può spingersi fino ai 70 anni.

È anche vero che, nel nostro ordinamento, sono presenti altre opportunità d’uscita lavorativa qualora il futuro pensionato sia in possesso dei requisiti necessari. Di fatto, analizzando altresì le variegate tipologie di lavoro presenti, facendo mente locale anche alla loro oggettiva “gravosità” rinviando alle varie tipologie cosiddette “usuranti” c’è chi dice che si può continuare a lavorare e chi, invece, pensa che ci si debba forzatamente fermare, con l’attuale normativa, a 67 anni.

I dipendenti operanti nel settore Privato potranno essere collocati a riposo, dal proprio Datore di Lavoro, al raggiungimento dei 67 anni d’età (alla normativa odierna), ma possono anche, in presenza di un idoneo e specifico accordo tra impresa e lavoratore, proseguire il rapporto lavorativo ulteriormente. In alcune occasioni, potrebbe essere anche il CCNL di riferimento a dare all’imprenditore la facoltà di cessare il rapporto al compimento di un’età inferiore.

Secondo le previsioni della **piattaforma “Pensami”**, il **nuovo simulatore INPS** che fornisce stime in merito a quando si andrà in pensione, ad oggi un ragazzo di 25 anni che lavora da un anno potrebbe andare in pensione di anzianità a 70 anni con almeno 46 anni e 4 mesi di contributi oppure in pensione di vecchiaia a 74 anni e dieci mesi sempre che abbia almeno 20 anni di contributi e un assegno di almeno 1,5 volte il minimo.

Assisteremo quindi ad una formidabile **combinazione di macro-trend sociali, economici e tecnologici**, che stanno ridisegnando, da qualche anno, il futuro del lavoro. C’è tuttavia un trend silenzioso ma implacabile che sovrasta tutto e più di altri contribuirà a ridisegnare il futuro del lavoro: il **trend demografico**.

Dobbiamo al riguardo però anche dire che l’**incremento dell’aspettativa di vita** media ed il miglioramento delle condizioni di vita e di salute determinano un progressivo **allungamento** di quello che definiamo **vita attiva**, a cui corrisponde un processo di **invecchiamento attivo** che **giustificerà** un ulteriore



spostamento in avanti dell'età pensionabile in molte **economie avanzate**. Sarà quindi ineluttabile che **l'invecchiamento della popolazione segnerà il mercato del lavoro e le politiche di welfare dei prossimi decenni**.

Oltre al miglioramento dell'aspettativa di vita, evidentemente, ci sono diverse ragioni che spiegano perché le persone tendono a lavorare più a lungo:

- la prima ragione è direttamente collegata alla migliore aspettativa di vita; poiché le persone vivono più a lungo, potrebbero dover evitare di anticipare il momento di andare in pensione per potersi mantenere;
- i lavori richiedono meno lavoro fisico; nell'odierna economia dell'informazione e della conoscenza molte persone svolgono lavori fisicamente meno impegnativi dal punto di vista dell'usura; quindi, per alcuni è più facile continuare a lavorare;
- le persone sulla sessantina oggi godono di una salute migliore rispetto a 40 anni fa;

Proposte e patto intergenerazionale - Un'idea per il futuro

Il ragionamento e la proposta che prende spunto da queste pagine si fonda sulla necessità di promuovere un maggior **sostegno alle pensioni delle nuove generazioni** rispetto al possibile **ricorso al secondo pilastro** previdenziale, vale a dire alla **previdenza integrativa, sostenuta finanziariamente, in maniera solidaristica**, dalla **categoria dei Dirigenti**, siano essi **pubblici** che **privati**, previo **mantenimento in servizio per tutti fino ai 70 anni**. In maniera similare con quanto avviene oggi per alcune limitatissime categorie di personale: magistrati di ogni ordine e grado, avvocati e procuratori dello Stato, docenti universitari, medici.

Evidentemente offrendo però la **possibilità**, seppur **discrezionale**, di poter **andare comunque in pensione** al raggiungimento degli **attuali requisiti di vecchiaia** (limiti anagrafici) o **requisiti di anzianità** (limiti contributivi).

Per la verità l'attuale maggioranza di governo ha già messo in campo e sostanzialmente una proposta/emendamento di modifica normativa che va

in questa direzione. Vale a dire: *per i dipendenti pubblici che hanno raggiunto il sessantasettesimo anno di età e non hanno raggiunto i 36 anni di contributi pensionistici possono, su base volontaria, richiedere che la permanenza in servizio prosegua fino al raggiungimento del settantesimo anno di età. Spetta all'amministrazione pubblica presso la quale il dipendente presta servizio accogliere la richiesta. Dall'attuazione della disposizione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

Ad essere ulteriormente puntuali non si può sottacere che la proposta di estendere a tutte le categorie di dirigenti pubblici la possibilità di permanere in servizio fino al compimento dei 70 anni anagrafici è frutto anche del contributo di una delle sigle di rappresentanza sindacale della Dirigenza pubblica più precisamente consentire che *“la dirigenza dello Stato – ossia i dirigenti pubblici, di ministeri, presidenza del Consiglio dei ministri e Agenzie – sia equiparata a magistrati, professori universitari e medici” anche sotto il profilo dell'età pensionabile*”.

Il motivo della permanenza in servizio che supporta le suddette due ipotesi (governativa e sindacale) è legato, evidentemente, però a sole convenienze economiche di chi permarrebbe a lavoro: sia esso un dirigente privato che un dirigente pubblico. Questo anche in virtù del fatto che spesso si arriva a coprire ruoli dirigenziali, apicali e non, negli ultimi anni della propria carriera lavorativa.

Ora, è di tutta evidenza che la permanenza nel profilo dirigenziale per più tempo possibile, soprattutto negli anni a ridosso della pensione, produce un'incidenza molto alta nel cosiddetto “montante” previdenziale e quindi nella formazione dell'assegno mensile di quiescenza.



L'idea dell'autore del presente articolo, di contro, però, si amplia e completa in maniera prospettica, ma soprattutto solidaristica, nei confronti delle nuove generazioni, e non soltanto ad esclusivo beneficio dei destinatari del prosieguo lavorativo.

In particolare, questa proposta, innovativamente, si fonda sulla destinazione dei contributi previdenziali che verrebbero versati dalla categoria dei soli dirigenti, nell'arco temporale che va da quando si verrebbe a maturare (a normative vigenti) il diritto alla pensione, fino al compimento dei 70 anni anagrafici. Questo numero medio di anni di contributi, da un minimo di 3 a un massimo di 5, considerando l'elevato livello medio reddituale pro-capite e conseguentemente l'elevato corrispondente importo di ritenute previdenziali, genererebbe risorse a favore di un **"fondo previdenziale collettivo"**, da poter **amministrare separatamente**, con **gestione autonoma INPS**. Tale **accantonamento** dovrebbe poi servire ad aprire e finanziare **singole posizioni di "previdenza integrativa"** costituendo, nel caso, **due nuovi veicoli previdenziali** (Fondi) uno per il personale del **settore privato** e uno per personale **settore pubblico**.

Impatto contributivo - Conclusioni

Evidentemente l'idea si sostanzierebbe tenendo conto comunque della non gravosità, in capo ai lavoratori dirigenti, relativamente al mancato computo, della quota di contributo previdenziale **a carico del lavoratore**, fino al raggiungimento appunto dei 70 anni che si aggira, per la **gestione dipendenti privati, a circa 9%**, mentre verrebbe a realizzarsi un accantonamento (risorsa finanziaria) a favore del Fondo previdenziale collettivo, sopra accennato, la restante **quota a carico delle aziende**, vale a dire **circa il 27%**.

Per la gestione dei dipendenti pubblici i contributi previdenziali in media si aggirano **a carico dei lavoratori poco meno del 9%, a carico della PA circa il 25% quale media delle varie gestioni ex Inpdap**.

Benefici: il lavoratore dirigente continuerebbe a garantirsi una retribuzione più elevata (scomputando a suo favore, con l'incremento del netto in busta paga, proprio la percentuale previdenziale posta a suo carico, di circa il 9% del salario lordo imponibile) comprensiva ovviamente del salario accessorio/risultato in molti casi considerevole, che ovviamente proseguirebbe a percepire, fino al raggiungimento dei 70 anni.

L'Amministrazione pubblica si vedrebbe, pertanto, impegnata a versare la parte contributiva previdenziale, di circa il 25%, a proprio carico, da conferire al **fondo costituito di "previdenza complementare" a favore delle nuove generazioni di lavoratori**. I più giovani dipendenti vedrebbero costituirsi, presso il **nuovo fondo di previdenza complementare**, un montante utile all'intera platea dei lavoratori giovani neoassunti, per integrare la rispettiva pensione che si maturerebbe sul primo pilastro.

Secondo i dati **Aran** e quelli rilevati dal **conto annuale RGS-IGOP al 31.12.2022** per il **settore pubblico** considerando una **retribuzione media mensile lorda di circa € 8.000** e lorda **annua di circa € 105.000**, su una platea di circa 230.000 dirigenti di cui circa 115.000 dirigenti medici, si verrebbero ad accantonare circa **€ 25.000 annui** cadauno a beneficio del neo **Fondo/i di previdenza integrativa solidale**.

Riassumendo, a fronte di una platea complessiva di **dirigenti**, sia del **settore privato** che del **settore pubblico**, ad oggi stimata nel nostro Paese in **circa 380.000 unità** di cui **230.000 settore pubblico** e **150.000 settore privato**, con un **accantonamento medio annuo tra i 20.000 e i 25.000 euro** per unità ed una stima prudenziale, escludendo la platea dei dirigenti del comparto sicurezza (circa 6.000 unità) e quelli non contrattualizzati (per i quali già è possibile il raggiungimento dei 70 anni di età anagrafica circa 14.000 unità) ossia circa 20.000 unità, si potrebbero **applicare le nuove regole di pensionamento** previsto in maniera uniforme al **raggiungimento dei 70 anni** per circa **350-360.000 unità**. Ipotizzando la **permanenza in servizio** di almeno il **60%** dell'intera platea avremo circa **200.000 unità dirigenziali interessate dall'operazione**, che dovrebbero cubare, complessivamente, una cifra intorno ai **4 miliardi di euro annui**, di accantonamenti a favore della **previdenza integrativa** quale **efficace strumento di protezione sociale** a beneficio delle **nuove generazioni di lavoratori**, e con **particolare attenzione alle donne** troppo spesso "obbligate" a carriere lavorative discontinue, se non interrotte, a causa delle maternità. ■

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.

L'anticipazione del Trattamento di Fine Servizio nel pubblico impiego

di Stefano Stefani [*]



Anche se la Corte Costituzionale ha sostanzialmente confermato la costituzionalità della normativa che differisce l'erogazione del TFS/TFR nel pubblico impiego a motivo delle "... situazioni di grave difficoltà finanziaria ..."^[1], tuttavia esistono delle possibilità per ottenere tutto o parte di tale Trattamento prima delle scadenze di legge.

Con questo articolo cerco di esporre semplici e minime informazioni pratiche sulle possibilità che l'INPS presenta nel suo sito istituzionale^[2] come rimedio al differimento nell'erogazione del Trattamento, sia che questo sia costituito dal TFS (Trattamento di Fine Servizio) o dal TFR (Trattamento di Fine Rapporto)^[3].

Effettuato l'accesso all'Area Riservata nella pagina dedicata all'anticipo del TFS, prima di tutto può essere utile effettuare la simulazione del calcolo del TFS offerta dall'INPS con il Servizio "Simulatore TFS". Tra i vari campi che bisogna compilare segnalo quello dello "Stipendio annuale alla cessazione comprensivo della 13^a mensilità" nel quale va riportato un unico importo, senza poter differenziare tra gli emolumenti utili ai fini della 13^a e quelli non utili ai fini della 13^a. Il prospetto di calcolo generato dal simulatore non ha valore certificativo e fornisce un solo importo netto totale, senza le eventuali rateazioni.

Mentre la simulazione del calcolo del Trattamento può essere effettuata anche nel corso della vita lavorativa, l'anticipazione vera e propria può essere richiesta solo a seguito della cessazione del rapporto di lavoro, anche quando

alla cessazione segue un nuovo impiego o l'ausiliaria, con o senza percezione della pensione.

Una **prima possibilità** di ottenere l'anticipazione è quella fornita dal Servizio "Anticipazione TFS con la Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali (Fondo Credito)" che permette di ottenere il Trattamento direttamente da parte dell'INPS-Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali^[4].

Questa tipologia di anticipazione è subordinata, tra le altre, a due condizioni essenziali: che la somma richiesta rientri nel "budget" dell'INPS e che il richiedente sia iscritto al Fondo Credito. Questa iscrizione è obbligatoria per tutto il personale in servizio (0,35%), facoltativa per il personale cessato (0,15%). L'iscrizione deve essere richiesta da chi cessa e l'INPS deve averla concessa, in caso contrario non è possibile ottenere questo tipo di anticipazione^[5].

Digitando su "Seleziona" si apre la finestra "Requisiti/Informazioni utili" nella quale il richiedente specifica la propria situazione. Cliccando sul pulsante "Procedi" si apre la sezione "Anticipazione TFS con la Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali (Fondo Credito)" dove scegliere l'importo del finanziamento se per l'intero o per una quota da specificare. L'anticipazione può essere richiesta anche per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti accesi con il Fondo. Completato tutto quanto previsto, si può inviare la domanda con il pulsante "Invia domanda".

Superati tutti i controlli di rito, al richiedente verrà comunicata una "bozza di proposta di cessione" che deve essere accettata e trasmessa all'INPS entro 30 giorni. L'Istituto, accettata la proposta (il contratto), provvederà alla sua presa d'atto definitiva e ad accreditare la somma sul conto corrente.



Questa tipologia di anticipazione ha dei costi che consistono nell'applicazione di un tasso di interesse fisso per l'intera durata del finanziamento, al momento nella misura dell'1%, calcolato in funzione delle eventuali scadenze di esigibilità degli importi di TFS/TFR, e di una ritenuta dello 0,50% a titolo di ristoro per le spese di amministrazione. Questi costi vengono recuperati sulla somma netta corrisposta.

Con caratteristiche simili a quella appena esposta è la **seconda possibilità** offerta dall'INPS e prevista dal Servizio "Anticipazione TFS con la Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali (Fondo Credito) per dipendenti di Enti Erogatori diversi dall'INPS". È sempre richiesta l'iscrizione al Fondo Credito, ma in questo caso il richiedente deve anche indicare ed allegare il documento che certifichi l'importo di ciascuna rata del Trattamento (se più di una) e la data nella quale tale rata è pagabile.

Mentre queste due possibilità di anticipazione prevedono l'erogazione del TFS/TFR da parte dell'INPS (Fondo Credito), alla pagina sopra indicata sono presenti anche due possibilità per ottenere l'anticipazione del TFS/TFR da banche o intermediari finanziari. Queste modalità sono utilizzabili anche in mancanza di iscrizione al Fondo Credito e non risentono dei limiti di budget dell'INPS.

La **terza possibilità** per ottenere l'anticipazione del TFS prevista sul sito INPS è quella del c.d. "Anticipo Agevolato" disciplinato dall'art. 23 del D.L. 28/1/2019 n. 4^[6]. Il Servizio offerto dall'INPS ai pensionati è denominato "Quantificazione cessione agevolata (ai sensi del DL 4/2019)", e fornisce una certificazione che l'istituto di credito prescelto dal richiedente utilizzerà, con altri eventuali documenti, per erogare la somma richiesta. Selezionando questo servizio si viene informati delle categorie di pensionati ai quali può essere liquidata l'anticipazione (anche per i pensionati "quota 102" e "quota 103") e viene anche indicato il link al sito che elenca gli Istituti di credito aderenti all'iniziativa^[7]. Cliccando sul pulsante "Procedi" si apre una nuova finestra nella quale, dopo aver verificato le informazioni e inserito i dati richiesti, va cliccato il pulsante "Invia domanda".

È importante avere presente che l'INPS deve fornire

la certificazione della somma spettante entro 90 giorni dalla richiesta e che la somma massima erogabile prevista dalla norma è di € 45.000,00.

Anche questa modalità di anticipazione ha un costo: "Il decreto [decreto 9/8/2020 prorogato con decreto 1/8/2022] ha stabilito uno spread pari allo 0,40% da applicare al tasso di rendimento medio dei titoli pubblici (Rendistato) con durata analoga al finanziamento. In ogni caso, è stato precisato che il tasso complessivo non potrà essere inferiore a 0,40 punti percentuali. Gli interessi, posti a carico dei lavoratori, e detratti dalla somma a loro spettante, sono calcolati con il regime di capitalizzazione semplice"^[8].

La **quarta possibilità** indicata dall'INPS per ottenere l'anticipazione del TFS è quella del c.d. "Anticipo Ordinario" previsto dal DPR 5/1/1950 n. 180. Il Servizio offerto dall'INPS ai pensionati è denominato "Quantificazione cessione ordinaria (ai sensi del DPR 180/1950)" ed anche in questo caso l'INPS fornisce una certificazione. Selezionando questo servizio si apre una prima finestra con "Requisiti/informazioni utili" (che, curiosamente, cita l'"Anticipo Agevolato"). Cliccando sul pulsante "Procedi" si apre una nuova finestra nella quale, dopo aver verificato le informazioni e inserito i dati richiesti, va cliccato il pulsante "Invia domanda".

Le modalità da seguire per ottenere la certificazione sono praticamente le stesse che nel caso dell'Anticipo Agevolato. Ma la scelta dell'istituto di credito è lasciata all'iniziativa del richiedente. Con l'anticipo ordinario è possibile ottenere anche l'intero ammontare di TFS/TFR maturato, ma alle condizioni applicate dall'istituto di credito ed in linea con quelle di mercato. Pertanto, il tasso di interes-





se applicato sarà certamente più alto rispetto alle altre soluzioni presentate dall'INPS e ad esso possono unirsi condizioni particolari variabili caso per caso. Può essere opportuno verificare se la propria Amministrazione ha stipulato una convenzione per i propri ex dipendenti con un istituto di credito che preveda condizioni più favorevoli.

Un ultimo aspetto da tenere presente consiste nella, sia pur limitata, riduzione delle imposte stabilita dall'art. 24 del D.L. 4 del 2019 che mitiga, almeno in parte, l'impatto degli interessi da corrispondere per ottenere in anticipo il Trattamento. ■

Note

- [1] Rimando all'ottimo articolo del Dott. Pietro Napoleoni "La dilazione del trattamento di fine servizio è incostituzionale" con il sottotitolo "Ma non viene rimossa", in: Lavoro@Confronto, n. 59, settembre/ottobre 2023, pagg. 17-19.
- [2] Mi permetto di suggerire, tra i possibili, il seguente percorso (verificato al momento in cui questo articolo è redatto) da effettuarsi come segue: accedere al sito dell'INPS e all'Area Riservata con le proprie credenziali di autenticazione (SPID o CIE o CNS); nella barra "Ricerca"; digitare: "Anticipazione TFS"; utilizzare il Filtro "Servizio"; individuare il Servizio: "Anticipazione ordinaria TFS per gli iscritti alla Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali (Fondo Credito)" (oppure: "Anticipazione ordinaria TFR per gli iscritti alla Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali (Fondo Credito)") e cliccare sul relativo pulsante: "Approfondisci"; nella pagina che si apre usare il pulsante: "Utilizza il servizio"; nella pagina che si apre scegliere una delle possibilità

offerte nella sezione: "Scegli il tipo di richiesta" con il pulsante: "Seleziona" e di cui nell'articolo si tratta più estesamente. Anche i Centri di assistenza fiscale (CAF) e gli Istituti di patronato dotati di apposita delega possono presentare la domanda per conto del richiedente.

- [3] Nel prosieguo si tratterà solamente l'anticipazione del TFS, anche se per il TFR valgono considerazioni analoghe. Tuttavia, nel caso di anticipazione del TFR, nella pagina dedicata è possibile accedere anche al

Servizio "Cruscotto accantonamenti TFR" per consultare il maturato lordo non ancora erogato (importante per gli assunti dal 2001) ed anche al Servizio "Comunicazione beneficiari ed eredi" per inoltrare la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

- [4] Per approfondimenti e, in particolare, per l'individuazione degli aventi diritto, vedere: INPS Messaggio n. 430 del 30-01-2023 con l'allegato regolamento e INPS Circolare n. 79 del 07-09-2023.
- [5] Poiché non tutti coloro che sono cessati, prima che l'INPS offrisse questa tipologia di anticipazione, hanno provveduto alla iscrizione al Fondo Credito, non ravvedendone la necessità, forse sarebbe opportuna da parte del legislatore una ulteriore "sanatoria", dopo quella scaduta il 20/2/2022, art. 1 co. 245, L. 23/12/1996 n. 662 e INPS Circolare n. 20 del 3/2/2022.
- [6] Il DL 4/2019 è stato convertito con modificazioni dalla L. 28/3/2019 n. 26. I soggetti che possono richiedere l'anticipo agevolato sono indicati nell'art. 3 del DPCM 22/4/2020 n. 51.
- [7] In alternativa, consultare l'Elenco degli istituti di credito aderenti all'accordo quadro (<https://lavoropubblico.gov.it/strumenti-e-servizi/anticipo-tfs-tfr/sei-un-richiedente/consultal-elenco-degli-istituti-di-credito-aderenti-all-accordo-quadro>).
- [8] Fonte: Fabio Venanzi "Il costo dell'anticipo del Tfs non azzerà l'effetto detassazione" in: Il Sole 24 Ore del 24/9/2020 (<https://www.ilsole24ore.com/art/il-costo-dell-anticipo-tfs-non-azzerà-l-effetto-detassazione-ADUWSCr>).

[*] Esperto di problemi previdenziali del Pubblico Impiego. Rappresentante Regionale per il Lazio nella Assemblea Nazionale della Fondazione Massimo D'Antona.

Oltre il salario minimo

È necessario garantire i minimi di trattamento normativo

di Pietro Napoleoni [*]



La proposta di legge concernente *disposizioni per l'istituzione del salario minimo*, Atto Camera n. 1275, adottata come testo base per l'esame in Commissione lavoro, e il parere reso dal CNEL sulla richiesta del Governo, hanno riportato la *vexata quaestio* del salario minimo all'ordine del giorno del dibattito.

L'iniziativa parlamentare assume come presupposto il crescente numero di lavoratori esposti al rischio povertà che si accompagna anche alla crescita della distanza che separa i lavoratori poveri in Italia rispetto al resto dei lavoratori dell'Unione Europea. Circostanza peraltro puntualmente evidenziata dal Gruppo di lavoro *interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa* istituito dal Ministro del lavoro con decreto n. 126/2021.

Nella relazione che accompagna la proposta di legge vengono illustrate le ragioni che ostacolano il diritto a percepire una giusta retribuzione, di cui la principale viene individuata nella proliferazione dei contratti collettivi pirata, diffusi soprattutto in alcuni settori, stipulati da sindacati dotati di scarsa o inesistente rappresentatività, finalizzati a fissare condizioni economiche e normative peggiorative per i lavoratori rispetto alla previsione dei contratti collettivi stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi. Una forma di *dumping* contrattuale.

Altre ragioni sono individuate nella frammentazione dei settori di attività connessa a mutamenti economici, organizzativi e tecnologici. La relazione si conclude con la considerazione della necessità che l'attuale assetto della contrattazione collettiva debba essere sostenuto e promosso dall'ordinamento statuale al fine di garantire a tutti i lavoratori in Italia l'applicazione di trattamenti retributivi dignitosi.

Il testo normativo, oltre ad un inevitabile riferimento all'articolo 36 della Costituzione, sul diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, si limita a prevedere che il trattamento economico minimo orario stabilito dal contratto collettivo non possa comunque essere inferiore a 9 euro lordi.

In sostanza, viene fissata una tariffa minima oraria e non viene tenuto conto dell'articolato e complesso corpo degli istituti contrattuali che comunque incidono sul trattamento economico complessivo come orario di lavoro, lavoro straordinario, riposi, ferie, infortuni, malattie, maternità.

L'esame del provvedimento in Commissione lavoro alla Camera ha avuto inizio il 12 luglio 2023 con un *iter* decisamente orientato dal rappresentante del Governo in Commissione secondo cui, "ad avviso del Governo, l'introduzione di un salario minimo non rappresenta la soluzione ottimale per risolvere le indubbe difficoltà che devono affrontare talune categorie di lavoratori. Peraltro la stessa Direttiva UE 2022/2041 impone l'introduzione di una soglia minima solo nei Paesi che, a differenza dell'Italia, sono privi di meccanismi di contrattazione". E così il provvedimento è stato rapidamente licenziato per l'esame in Assemblea senza il conferimento del mandato al Relatore e senza avere proceduto all'esame degli emendamenti, tra i quali il più significativo è quello 1.3, ad iniziativa di un gruppo di deputati della maggioranza di Governo, che prevede la soppressione dell'intero testo.

L'esame in Assemblea è stato ancora più rapido. L'Assemblea, infatti, alla prima seduta ha deliberato di sospendere l'esame del provvedimento per sessanta giorni. Terminato il periodo di sospensione, L'Assemblea della Camera, nella seduta del 18 ottobre 2023, ha rinviato il testo della proposta in Commissione per svolgere una ulteriore fase istruttoria in sede referente alla luce di un approfondimento svolto dal CNEL.

La Commissione Lavoro ha ripreso l'esame del provvedimento che è proseguito nelle sedute dell'8, 21, 23 e 28 novembre. Nel corso di quest'ultima seduta è stata approvata la proposta di emendamento 1.6, presentata dai gruppi di maggioranza, che ha sostituito l'intero testo originario e che contiene una delega al Gover-

no ad adottare entro sei mesi uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva.

Nella fissazione dei principi e criteri direttivi, cui il Governo deve attenersi, viene fatto un generico riferimento ai contratti collettivi maggiormente applicati e non a quelli maggiormente rappresentativi. Ciò è bene evidenziato dal Comitato per la legislazione della Camera quando rileva che non viene specificata la categoria dei contratti collettivi maggiormente applicati anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di definizione degli indici di rappresentatività delle associazioni sindacali (sentenze n. 30/1990 e n. 231/2013).

Nella seduta del 29 novembre la Commissione Lavoro ha licenziato per l'Aula il testo del provvedimento come risultante dalla proposta emendativa approvata.

Il 6 dicembre l'Assemblea della Camera ha approvato, in prima lettura, il provvedimento nell'identico testo licenziato dalla Commissione.

Occorre rilevare come, nel caso specifico, gli istituti della procedura parlamentare non abbiano potuto garantire un percorso di ordinaria dialettica parlamentare. Al contrario, si è trattato di un iter scandito, inizialmente, dall'approvazione di un emendamento soppressivo del provvedimento, una successiva decisione dell'Assemblea di sospensione dell'esame, poi un rinvio in Commissione e, infine, l'approvazione di una proposta di legge delega al Governo che si allontana, e di molto, dal testo originario. Un percorso accidentato in fondo al quale la proposta originaria si è dissolta.

Il CNEL su specifica richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri ha reso un parere di osservazioni e proposte in materia di salario minimo. Richiama, in via preliminare, la Direttiva UE 2022/2041 volta allo sviluppo della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e l'effettivo accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo. E che chiede agli Stati membri di istituire un quadro procedurale per fissare e aggiornare i salari minimi.

Nelle osservazioni conclusive del documento, dà atto della complessità delle cause che concorrono all'aggravarsi

del problema del lavoro povero e dell'impossibilità di risolverlo con soluzioni semplicistiche. Tuttavia richiama la centralità del sistema di contrattazione collettiva da intendersi non solo come fonte di regolazione dei rapporti individuali di lavoro ma, soprattutto, come un meccanismo istituzionale di autogoverno delle dinamiche della domanda e dell'offerta di lavoro, in quanto sede naturale della dialettica tra istanze economiche e sociali proprie del mercato del lavoro.

Riguardo alle proposte, raccomanda di garantire il regolare funzionamento della contrattazione collettiva ma non attraverso interventi legislativi, bensì attraverso la valorizzazione di accordi interconfederali così come è stato nel 1992 per il protocollo Ciampi-Giugni tra Governo e parti sociali su politica dei redditi, occupazione e assetti contrattuali.

Un richiamo, quest'ultimo, che appare dettato più che altro da nostalgia del recente passato più che da una concreta ipotesi percorribile considerato che afferisce ad un'altra stagione, caratterizzata da grande autorevolezza dei corpi sociali intermedi e da altrettanta autorevolezza dei soggetti istituzionali.

Per arginare la proliferazione dei cosiddetti contratti pirata il CNEL suggerisce un intervento legislativo che individui i contratti collettivi maggiormente diffusi, presenti nella banca dati dello stesso organismo, e che vincoli il giudice, chiamato a determinare il giusto salario, ex articolo 36 Cost., a fare riferimento al trattamento economico complessivo ordinario e normale.

Un suggerimento che sembra non tenere conto del fatto che la giurisprudenza, a fronte della mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, sull'efficacia generale dei contrat-



ti collettivi di categoria, ha svolto un ruolo di supplenza interpretando l'articolo 36 Cost., non come norma programmatica, ma come norma immediatamente precettiva invocabile in giudizio in combinazione con l'articolo 2099 del codice civile.

Una giurisprudenza che ha avuto inizio nel 1952 con la storica sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 461 del 21 febbraio 1952 con la quale è stato sancito il diritto dei lavoratori alla giusta retribuzione a prescindere dalla iscrizione ai sindacati stipulanti i contratti collettivi di diritto privato.

E comunque il fatto che il singolo lavoratore debba, in ipotesi estrema, intraprendere la via giurisdizionale per ottenere il riconoscimento del giusto salario non può essere considerato né accettato come un rimedio strutturale nella Repubblica fondata sul lavoro.

Inoltre, non si comprendono le ragioni per cui la magistratura debba essere chiamata a svolgere un ruolo di supplenza nel Paese in cui la Carta costituzionale, per scelta dei Padri costituenti esclude ogni previsione di salario minimo per legge e affida tale compito all'autonomia contrattuale. Tutto ciò nella considerazione che i contratti *erga omnes*, previsti dall'articolo 39, avrebbero dovuto provvedere a fissare in via generale i minimi di trattamento economico e normativo, che escludono in nuce una illecita concorrenza tra le imprese. Tra quelle, cioè, che utilizzano i cosiddetti contratti pirata e le imprese che applicano i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Le conclusioni cui sono pervenuti il parlamento, nell'esame della proposta di istituire per legge un salario minimo e il CNEL nel suo parere al Governo, legittimano la considerazione che la povertà lavorativa, che nel dibattito pubblico è spesso collegata a salari insufficienti, va ben oltre il salario e riguarda tempi di lavoro, riposi, forme di retribuzione, aumenti periodici, composizione del nucleo familiare del lavoratore. E quindi l'insieme di norme che attengono al complessivo trattamento economico e normativo dei lavoratori, che non può trovare composizione né nel salario minimo orario di 9 euro lordi, né nelle riflessioni del CNEL e né nella proposta di delega al Governo dai contorni, peraltro, non bene specificati.

Appare quindi necessario percorrere la via maestra di un intervento legislativo di attuazione dell'articolo 39 della Costituzione che, così come chiede la UE, garantisce l'adeguatezza dei salari minimi e del trattamento nor-

mativo e il loro progressivo aggiornamento, e potenzia l'accesso effettivo di tutti i lavoratori alla tutela del salario minimo e delle altre condizioni di lavoro. ■

Riferimenti normativi

Costituzione della Repubblica Italiana

ART. 1. L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

ART. 36. 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.

ART. 39. L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme stabilite dalla legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Codice Civile

ART. 2099. (Retribuzione). La retribuzione del prestatore di lavoro può essere stabilita a tempo o a cottimo e deve essere corrisposta nella misura determinata dalle norme corporative, con le modalità e nei termini in uso nel luogo in cui il lavoro viene eseguito.

In mancanza di norme corporative o di accordo tra le parti, la retribuzione è determinata dal giudice, tenuto conto, ove occorra, del parere delle associazioni professionali.

Il prestatore di lavoro può anche essere retribuito in tutto o in parte con partecipazione agli utili o ai prodotti, con provvigione o con prestazioni in natura.

[*] Ex ispettore del lavoro, funzionario dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, del Dipartimento della Funzione pubblica, dirigente del settore legislativo della Regione Campania e successivamente responsabile delle Relazioni sindacali del Comune di Roma. Attualmente svolge attività di consulente del lavoro.

Salario minimo approvato a pieni voti dalla Corte di Cassazione

di Gianna Elena De Filippis [*]



Al mio amico Andrea Lucchetti

Due sentenze pronunciate in sede di Cassazione ad ottobre scorso muovono le pedine di una scacchiera tanto complessa in un'unica ormai identica combinazione di "gioco": **il salario minimo va legalmente riconosciuto una volta accertato che la retribuzione prevista in un contratto collettivo nazionale di qualsiasi provenienza sia al di sotto delle soglie di "dignità"**.

Si è trattato di un percorso processuale lungo, faticoso, tortuoso che ha permesso l'avanzata delle pedine pro salario minimo verso lo "scacco matto" finale del riconoscimento ufficiale in ultima istanza.

La giurisprudenza che si stratifica nel tempo non rientra tra le fonti del diritto in Italia ma nessuno può negarne il valore privilegiato nell'orientare le scelte e le decisioni di tutti gli operatori del diritto, dal Legislatore agli apparati amministrativi, dai Giudici nei diversi gradi di giudizio agli Avvocati, ai Consulenti del Lavoro, ai Sindacati, a tutte le figure tecniche preposte alla gestione del personale e così via. Del resto, se esiste un vero ordinamento giuridico disposto in modo logico-sistematico non può omettersi di considerare quanto viene volta per volta "pronunciato" nell'ultima istanza giurisdizionale dopo tre gradi di giudizio: al contrario, ci si troverebbe dinanzi ad un sistema giuridico senza dubbio isterico e lontano dal garantire la certezza del diritto se non si tenesse conto delle pronunce giurisprudenziali, soprattutto delle corti superiori.

Ebbene sul salario minimo le sentenze n. 28323/2023 e n. 27711/2023 della Suprema Corte di Cassazione sono sentenze "gemelle" che, in via definitiva, riconoscono la valenza pratica e la reale effettività dell'articolo 36 della Costituzione italiana nella vita quotidiana dei lavoratori e della lavoratrici, in un momento storico in cui si è giunti ad una sua vergognosa banalizzazione e quasi ad un suo volgare declassamento.

Articolo 36

Il lavoratore ha diritto a 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.

Partendo dall'articolo 36 citato, la Suprema Corte di Cassazione è tornata finalmente a nobilitare il lavoro e la retribuzione dopo anni ed anni di svilimento totale per via di politiche generali poco attente e poco sensibili.

I fatti storici da cui hanno avuto origine le vicende processuali riguardano i lavoratori dipendenti del settore di vigilanza privata nell'ambito dei cd. **servizi fiduciari**. I servizi fiduciari comprendono un insieme di attività di sorveglianza, controllo degli accessi e ricezione del pubblico. L'operatore fiduciario agisce come custode dei valori, delle proprietà e delle strutture dei propri clienti, garantendone la sicurezza.

Un esempio di servizio fiduciario è quello offerto dalle aziende che forniscono servizi di sorveglianza e vigilanza privata ai cantieri edili. In questo caso, l'operatore fiduciario non armato svolge attività come:

- controllo dell'accesso alla zona del cantiere di mezzi e addetti ai lavori;
- registrazione degli ingressi e delle uscite;
- monitoraggio dell'area di cantiere;
- prevenzione di eventuali intrusioni, furti, colluttazioni.

Un altro esempio di servizio fiduciario nell'ambito della sicurezza privata è quello offerto dalle imprese che forniscono servizi di sorveglianza per negozi, centri retail e centri commerciali. In questo caso, questo professionista agisce come custode degli spazi del centro commerciale, svolgendo attività di controllo degli accessi, monitoraggio della videosorveglianza, prevenzione e intervento in caso di emergenze.

Il fiduciario è tenuto a garantire la sicurezza del personale e dei visitatori del posto a lui assegnato, prevenendo attività di taccheggio, furto o atti vandalici e intervenendo tempestivamente in caso di situazioni di pericolo.

Negli anni passati questo personale veniva generalmente disciplinato secondo le disposizioni del CCNL dei Dipendenti di Proprietari di Fabbricati, che ha sempre garantito livelli retributivi mediamente accettabili. Le mansioni in esso descritte sono quelle tipiche di custodia, guardiania anche notturna e vigilanza non armata.

Il settore è ad ogni modo un settore particolarmente "saccheggiato". Negli ultimi 10 anni si è prestato ad avallare operazioni imprenditoriali sempre più gravose per i lavoratori addetti. Così, per esempio, si è assistito a costanti giochi di "matriosche" imprenditoriali: uno stesso lavoratore in 20 anni ha avuto come datore di lavoro tre o quattro imprese di vigilanza privata sotto diverse vesti e ditte commerciali ma sotto la direzione dello stesso rappresentante legale; è possibile che si è stati dipendenti di una Società per Azioni (SpA), passando poi ad società cooperativa ed infine approdando ad una nuova ulteriore società, alternandosi contratti a tempo determinato con prestazioni occasionali, ovviamente prestazioni occasionali interamente fraudolente ma spesso accompagnate da fantomatici accordi transattivi firmati dal malcapitato operatore in sede sindacale e/o ispettiva con la condizione che senza firma non avrebbe più lavorato.

Allora, in questo mondo occulto ed invisibile di tanta povera gente, povera soprattutto perché dal lavoro non ha avuto alcuna emancipazione personale né familiare, qualcuno ha egregiamente pensato bene di iniziare a muo-

vere i suoi passi per una battaglia di legalità contro il sopruso e contro lo sfruttamento. Già proprio contro lo sfruttamento! Questa parola così brutta, così antica ma così attuale che incute disgusto e terrore.

Negli anni, nel settore in esame, molte aziende hanno deciso di applicare il CCNL Vigilanza privata ed in particolare la specifica sezione dedicata ai Servizi Fiduciari. Come tutti i CCNL anche questo ha le sue declaratorie e i suoi livelli retributivi; tra questi, c'è anche il livello retributivo più basso: **il livello D che, in regime di full time, prevede una retribuzione lorda mensile di 930,00 Euro.** Nel passaggio dal salario lordo al salario netto, il lavoratore porta a casa uno stipendio netto mensile di circa 680 Euro totali per avere lavorato 40 ore settimanali. Chiaramente non servono grandi spiegazioni per prendere atto di quanta povertà sia connaturata a questo inquadramento professionale, così avvilito e degradante.

In applicazione di altri CCNL applicabili allo stesso settore, con il corretto inquadramento professionale, il livello retributivo è leggermente più alto e meno degradante. Per esempio, applicando il già menzionato CCNL dei Dipendenti di Fabbricati, si avrebbe una retribuzione lorda mensile pari a 1.276 Euro per il livello D1, che include le mansioni di guardiania, vigilanza non armata e sorveglianza privata.

Dopo anni, si è giunti, dunque, con soddisfazione, in più tribunali, nel primo grado di giudizio, ad una declaratoria di nullità dell'art. 23 del CCNL Vigilanza Privata, Servizi Fiduciari, per contrarietà all'articolo 36 della Costituzione italiana. Giunti in ultima istanza, la Corte di Cassazione, in maniera profondamente esaustiva ed ordinata, ha reso le due sopraccitate sentenze da incorniciare per chiarezza ed



intensità dialettica del ragionamento adottato sulla necessità di garanzia del salario minimo.

In sostanza, la retribuzione sancita dall'art. 23 del CCNL Vigilanza-Servizi Fiduciari non era conforme ai parametri costituzionali di cui all'art. 36 Cost., essendo anche inferiore al tasso Istat indicativo della soglia di povertà.

Seguendo il ragionamento dell'ultima citata storica sentenza di Cassazione, n. 27711/2023, il livello Istat di povertà pur non costituendo un parametro diretto di determinazione della retribuzione sufficiente, può tuttavia aiutare ad individuare, sotto questo profilo, una soglia minima invalicabile. Esso non è di per sé indicativo del raggiungimento del livello del salario minimo costituzionale che, come già rilevato, deve essere proiettato ad una vita libera e dignitosa e non solo non povera, dovendo altresì rispettare l'altro profilo della proporzionalità.

Stante la portata inderogabile del diritto alla giusta retribuzione, spetta al giudice di merito valutarne la conformità ai criteri di cui all'art. 36 della Costituzione. Il lavoratore è tenuto solo a dimostrare l'oggetto sul quale la valutazione del giudice deve avvenire: le prestazioni lavorative e l'allegazione di criteri di raffronto.

Nella variegata casistica giurisprudenziale si registrano, alla luce dei fatti concreti, per la determinazione di una retribuzione proporzionata e sufficiente, frequenti deviazioni dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, essendo sempre stato inteso, quello del riferimento alle clausole salariali dei contratti collettivi post-corporativi di categoria, come una facoltà piuttosto che un obbligo inderogabile

per il giudice di merito, fatto salvo l'onere della motivazione conforme (Cass. n. 5519/2004).

Si è infatti affermato che il giudice:

- a. può individuare d'ufficio (Cass. n. 7528 del 29/03/2010 e n. 1393 del 18/02/1985) un trattamento contrattuale collettivo corrispondente alla attività prestata (in difformità dalla domanda) desumendo criteri parametrici utilizzabili al fine di determinare, anche mediante consulenza tecnica d'ufficio, la retribuzione rispondente ai criteri imperativamente stabiliti dal precetto costituzionale, domandata in linea subordinata, non essendo in tale ipotesi configurabile alcuna violazione né dell'articolo 112 c.p.c. (corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato) né dell'articolo 420 c.p.c., comma 1, u.p. (in tema di possibilità di modificazione di domande, eccezioni o conclusioni) e del successivo articolo 421 (poteri istruttori del giudice);
- b. quando escluda l'applicabilità alla fattispecie del contratto collettivo invocato (di cui la controparte ha contestato l'applicabilità), può tuttavia desumere d'ufficio (Cass. n. 12271 del 10/06/2005) dallo stesso contratto i criteri utilizzabili al fine di determinare – anche mediante consulenza tecnica d'ufficio – la retribuzione rispondente al precetto costituzionale, domandata in via subordinata, senza che sia configurabile la violazione dei principi in materia di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (articolo 112 c.p.c.) e di possibilità di modifica della domanda, in riferimento ai poteri istruttori del giudice;
- c. può giudicare un contratto collettivo pur corrispondente all'attività svolta dal datore non applicabile nella disciplina del rapporto



ex articolo 2070 c.c., e tuttavia utilizzarlo ai fini della giusta determinazione del salario deducendo la non conformità al precetto costituzionale del trattamento economico previsto nel contratto applicato (sentenza Cass. n. 7157/2003, Sezioni unite n. 2665/1997);

- d. fatte salve contrarie disposizioni normative (per es. ai fini del c.d. minimale contributivo), il giudice è libero di selezionare il contratto collettivo parametro a prescindere dal requisito di rappresentatività riferito ai sindacati stipulanti (Cass. nn. 19284/2017, 2758/2006, 18761/2005, e n. 14129/2004).

Inoltre, il giudice può motivatamente utilizzare parametri anche differenti da quelli contrattuali e “fondare la pronuncia, anziché su tali parametri, sulla natura e sulle caratteristiche della concreta attività svolta, su nozioni di comune esperienza e, in difetto di utili elementi, anche su criteri equitativi” (Cass. nn. 19467/2007, 1987/2791, 1985/2193 e 24449/2016) – **cf. sentenza n. 27711/2023 C. Cassazione e anche la più recente sentenza n. 28323/2023 C. Cassazione del 10/10/2023.**

Chiaramente come autorevole dottrina fa notare (cfr. Prof. Avv. Antonio Vallebona) nelle situazioni descritte ci sono anche gli estremi per l'accertamento del reato di *sfruttamento del lavoro* per una retribuzione sproporzionata, ai sensi dell'articolo 603 bis del codice penale vigente.

In Italia, tuttora, non esiste una legge sul salario minimo a differenza di molti paesi europei; c'è ancora l'erronea convinzione che fissare il salario minimo per legge possa creare rigidità nel mercato del lavoro finendo per paralizzarlo. Una tesi di “chiusura” che non trova il consenso della scrivente per molte ragioni. Innanzitutto,

la terminologia è già molto chiara e lapalissiana: si andrebbe a fissare il “minimo” salariale al di sotto del quale nessuna retribuzione dovrebbe né potrebbe più scendere, lasciando poi al libero naturale “movimento di mercato” ogni manovra migliorativa.

E alla luce di questo bisogna anche dire che nessuna operazione politica-finanziaria potrà far risalire i livelli del PIL e dell'economia italiana se i lavoratori pur lavorando restano poveri; i consumi familiari crollano, l'inflazione è alle stelle, non servono interventi random non inseriti in un grande piano di riforme sociali ed economiche che partano dal LAVORO e dalla sua centralità in una società mediamente evoluta.

Se lavorando si è poveri, se lavorando ci si ammala, se lavorando non si può accedere a trattamenti sanitari adeguati e sicuri, ecco il lavoro non è più matrice di dignità, ma solo di malessere e di frustrazione in una società sempre meno inclusiva e sempre più classista. La Costituzione italiana ha voluto accogliere la nozione umana della giusta retribuzione e non la nozione prettamente commerciale di essa come prezzo di mercato. Siano, dunque, queste sentenze storiche il punto di partenza da cui riavvolgere il nastro e riprendere con responsabilità le redini di un discorso abbandonato da troppo tempo. ■

Consulente del lavoro, svolge altresì attività legale in collaborazione con l'Avv. Prof. Fabrizio Proietti e con l'Avv. Luca Parisella www.sibillaconsulting.com. Docente in prestazione occasionale Università Sapienza. Vincitrice Premio Massimo D'Antona 2013.



L'Italia nella duplice morsa dell'inflazione dei prezzi e della stagnazione dei salari

di Angelantonio Viscione [*]



Secondo l'OCSE, l'inflazione nell'area euro nel 2023 dovrebbe attestarsi intorno al 5,8%^[1]. L'Unione monetaria proviene infatti da un biennio caratterizzato da un'importante crescita dei prezzi: 2,6% nel 2021 e 8,4% nel 2022. Si tratta di cifre a cui, in generale, le economie occidentali non erano più abituate da anni. Tra le varie cause, come noto, vi sono l'aumento dei prezzi dei beni energetici importati e la crescente volatilità dei prezzi nei mercati internazionali. Nel primo Economic Outlook del 2023, l'OCSE ha approfondito il tema domandandosi se una simile inflazione fosse maggiormente attribuibile a profitti unitari più alti o a salari (e quindi costi unitari del lavoro) più alti^[2]. Secondo l'analisi, vi è stata certamente una generalizzata e insolita combinazione di incrementi di entrambe le grandezze ma in molti Paesi, tra cui l'Italia, il contributo maggiore alla crescita dei prezzi è attribuibile all'incremento dei profitti. Si tratta di conclusioni in linea anche con quelle di recenti studi degli economisti della Banca Centrale Europea^[3]. È chiaro infatti che economie che hanno attraversato una crisi pandemica ed i relativi lockdown – e dunque caratterizzate da minore concorrenza e offerta – hanno consentito al tessuto produttivo di recuperare più facilmente l'aumento dei costi della produzione e persino di incrementare i margini di profitto. Chi invece ha soltanto potuto perdere terreno dinanzi alla crescita dei prezzi è il mondo dei percettori di redditi da lavoro.

La questione salariale in Italia

Una vivida fotografia delle retribuzioni in Italia basata sui dati amministrativi viene scattata dall'INPS nel suo ultimo Rapporto annuale. Secondo il XXII Rapporto annuale INPS, presentato lo scorso 13 settembre a Palazzo Montecitorio, la retribuzione lorda media annua pro capite dei lavoratori dipendenti (esclusi dunque lavoratori domestici e operai agricoli) risulta pari a 24.139 euro nel 2019 e pari a 25.112 euro nel 2022^[4]. I dati amministrativi dell'Istituto rilevano dunque una crescita me-

dia del 4% nel periodo considerato. Come sottolinea anche il Rapporto, però, si tratta di un incremento decisamente inferiore all'inflazione, pari invece a circa il 10% nello stesso arco temporale, ossia oltre il doppio dell'incremento delle retribuzioni.

Una crescita dei prezzi così importante ha ovviamente gravi conseguenze sul potere d'acquisto dei redditi da lavoro. Innanzitutto, il fenomeno rappresenta un problema di ordine sociale, in particolar modo per i nuclei familiari a reddito medio e basso. Inoltre, una simile dinamica incide anche negativamente sulla



crescita economica, dal momento che i consumi rappresentano una delle componenti più importanti della domanda aggregata della nostra economia. Diventa dunque necessario non solo agire per contenere la crescita dei prezzi con gli strumenti più idonei, ma anche e soprattutto sostenere la capacità di spesa degli italiani in particolar modo attraverso la crescita di salari e stipendi. Un confronto internazionale può infatti aiutare ad inquadrare il fenomeno di cui stiamo parlando al fine di catturarne meglio le dimensioni.

Nel Rapporto annuale 2023, l'ISTAT mostra i dati sulla perdita del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti dal 2013 al 2022^[5]. Secondo le rilevazioni riportate dall'Istituto di statistica, in particolare, in questo periodo vi è stata una riduzione del potere d'acquisto nel nostro Paese di ben 2 punti percentuali, a fronte, al contrario, di un incremento di 2,7 punti in media nell'Unione europea. Nostri partner come la Francia e la Germania, ad esempio, hanno registrato un aumento oltre la media dell'Ue: rispettivamente del 3% e del 5,6%. In altri termini, i redditi da lavoro italiani hanno perso potere d'acquisto mentre nel complesso l'Unione europea, mediamente, è riuscita a proteggerli contro l'inflazione.

La crescita dei prezzi non è però che una sola delle due facce della medaglia. L'Italia sconta da tempo un vero e proprio problema di crescita dei salari nominali. Nel Rapporto annuale 2023, infatti, l'ISTAT mostra anche i dati della crescita delle retribuzioni contrattuali dal 2013 al 2022. Secondo i dati raccolti, l'incremento nel periodo considerato è stato solo del 12%, ossia la metà di quanto registrato invece mediamente nell'Unione europea, dove la crescita è stata del 23%. Francia e Germania, ad esempio, han-

no rilevato nello stesso periodo incrementi nelle retribuzioni pari, rispettivamente, al 18,3% ed al 27,1%. L'Italia vive insomma una vera e propria questione salariale.

Le indicazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Nel Global Wage Report 2022-23, l'International Labour Organization (ILO) fornisce le possibili strategie da realizzare attraverso il dialogo sociale in Italia per rispondere alla crisi del costo della vita^[6].

Secondo il Rapporto, dinanzi all'attuale aumento dei tassi di interesse che le banche centrali stanno imponendo al fine di mitigare l'inflazione, è necessario sostenere sia la capacità d'investimento da parte delle imprese e sia la capacità di far fronte ai debiti dei lavoratori attraverso misure, anche temporanee, di riduzione delle imposte dirette e del cuneo fiscale. Inoltre, l'ILO ritiene utili misure rivolte alle famiglie meno abbienti come, ad esempio, sussidi ai lavoratori con basso reddito per consentire l'acquisto di beni essenziali o più generali come, ad esempio, la riduzione della tassazione indiretta su beni e servizi di prima necessità. A queste politiche, si aggiungono quelle utili a migliorare anche le competenze dei lavoratori attraverso l'istruzione e la formazione continua e quelle utili a ridurre il divario salariale di genere, anche attraverso la riduzione del divario retributivo legato alla maternità e attraverso un assetto normativo che promuova la trasparenza delle retribuzioni a livello aziendale.

A queste indicazioni, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro aggiunge misure rivolte



ad incrementare direttamente il livello generale dei salari e degli stipendi in Italia. Parliamo, in particolare, di vere e proprie politiche salariali generali. Innanzitutto, l'ILO propone un rafforzamento delle retribuzioni attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva. A tal proposito, vale la pena ricordare che, secondo i dati più recenti dell'ISTAT, i contratti in attesa di rinnovo in Italia – a fine settembre 2023 – sono 31 e coinvolgono 6,7 milioni di dipendenti, ossia il 54% del totale, con un tempo medio di attesa per un rinnovo dei contratti scaduti pari a circa 29 mesi. L'ILO suggerisce, inoltre, di adeguare le altre scale salariali al rincaro del costo della vita. Come noto, al momento in Italia non esistono veri e propri meccanismi automatici generalizzati. I contratti collettivi vengono rinnovati a partire da un indice previsionale costruito sulla base dell'Ipca (indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Ue), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Ovviamente, come dimostrato anche nei dati illustrati precedentemente, in periodi di forte inflazione importata come quella attuale, limitarsi a simili meccanismi penalizza fortemente il potere d'acquisto dei redditi da lavoro. Un'ultima indicazione contenuta nel Rapporto riguarda i minimi salariali. Al fine di favorire l'aumento delle retribuzioni in Italia, secondo l'ILO è infatti necessario adeguare i minimi salariali sulla base dei criteri fissati dalla Convenzione n. 131. Secondo le sue disposizioni, l'autorità competente di ogni Paese aderente, in accordo o comunque in seguito ad una piena consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, deve stabilire le categorie di lavoratori dipendenti che vanno protetti ed i salari minimi stabiliti devono ave-

re forza di legge, con previsione di sanzioni in caso di mancata applicazione e, come sottolinea la Convenzione, sempre nel pieno rispetto della libertà di contrattazione collettiva.

Il combinato disposto di forte crescita dei prezzi, da un lato, e crescita stagnante dei salari nominali, dall'altro, ha reso i redditi da lavoro italiani tra i più deboli delle economie occidentali. Le scelte politiche adottate finora non hanno infatti inciso positivamente su questa dinamica. Diventa dunque necessario adottare politiche salariali coraggiose in grado di invertire questo trend, far recuperare potere d'acquisto ai lavoratori dipendenti e sostenere la domanda aggregata dell'economia. ■

Note

- [1] A long unwinding road. OECD Economic Outlook, June 2023.
- [2] OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 1.
- [3] Oscar Arce, Elke Hahn and Gerrit Koester (2023). How tit-for-tat inflation can make everyone poorer. The ECB blog.
- [4] XXII Rapporto Annuale INPS (2023). Capitolo 1 "Il mercato del lavoro dopo la pandemia".
- [5] ISTAT. Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese.
- [6] International Labour Organization. Global Wage Report 2022-23. The impact of COVID-19 and inflation on wages and purchasing power.

[*] Funzionario pubblico e dottore di ricerca in Economia Politica. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.



Il Jobs Act ha aumentato la precarietà?

Analisi delle dinamiche contrattuali nell'ultimo decennio

di Gianluca Meloni [*]



Premessa

La regolazione del mercato del lavoro è una tematica che coinvolge non soltanto i legislatori e gli studiosi delle discipline giuridiche, economiche e sociali, bensì è argomento di dibattito politico, di confronto spesso aspro tra le organizzazioni sindacali e datoriali. Negli ultimi venticinque anni, in Italia si sono succeduti numerosi interventi normativi: tra questi sono state tre le principali riforme che hanno avuto portata “sistemica”, ossia sono state progettate e articolate al fine di riorganizzare le dinamiche principali che regolano il funzionamento dei rapporti di lavoro, l'organizzazione dei servizi, l'equilibrio tra politiche attive e passive: il cosiddetto “**Pacchetto Treu**”; il **Decreto Legislativo 276/2003**, ispirato al Libro Bianco del quale il principale autore fu Marco Biagi; il “Jobs Act”, costituito dal complesso dei Decreti attuativi della **Legge delega n. 183/2014**, che sono intervenuti su numerosi ambiti del settore lavoristico.

L'aspetto di maggiore impatto del Jobs Act dal punto di vista normativo e per le conseguenze sul dibattito pubblico, è stato senz'altro l'intervento di **ridefinizione delle tipologie contrattuali** – tematica che costituisce l'oggetto della presente analisi – considerato quale “acceleratore” di quello che è stato da più parti considerato un progressivo “scivolamento” dal rapporto di lavoro “tipico” (il contratto di lavoro subordinato indeterminato a tempo pieno) verso altre tipologie contrattuali cosiddette “atipiche”.

Nello specifico, l'analisi proposta si concentra sull'impatto del Jobs Act sulla così detta precarizzazione dei rapporti di lavoro. Dati e grafici del presente studio sono stati ottenuti rielaborando le informazioni presenti nei *Rapporti annuali sulle comunicazioni* obbligatorie pubblicati negli anni 2015, 2016, 2019 e 2022 e – per quanto attiene l'andamento del Prodotto Interno Lordo e del tasso di occupazione – dalle serie storiche Istat.

Il Jobs Act

“Lavoro precario” versus “contratto a tempo indeterminato”: questa è stata la cesura fino al **Decreto Legislativo n. 23 del 2015**, attraverso il quale si è intervenuti al fine di rendere meno rigido il percorso di ingresso nel mercato del lavoro con il rapporto a tempo indeterminato e di renderne più agevole la diffusione. Nello specifico, il provvedimento superava le forme contrattuali maggiormente “precarizzanti” - collaborazione a progetto, associazione in partecipazione – e interveniva regolando il lavoro intermittente quello lavoro accessorio.

Il principale elemento di innovazione consisteva però nell'introduzione nel nostro ordinamento del “**Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti**”, la cui peculiarità era costituita dalla modifica dell'articolo 18 della Legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori), nello specifico dalla limitazione della tutela dei lavoratori dal licenziamento senza giusta causa e senza giustificato motivo oggettivo, prevedendo per queste due fattispecie un risarcimento monetario crescente nei primi 24 mesi, fino ad una completa “stabilizzazione”. Tale strumento deve essere però valutato nel contesto di una strategia che mirava a coniugare – in un'ottica di difesa del lavoratore e non del posto di lavoro, simile all'approccio diffuso nei principali paesi europei – una maggiore flessibilità in uscita con una più ampia tutela dei soggetti che perdono l'occupazione.

Il Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti è stato radicalmente modificato dalle successive **sentenze della Corte Costituzionale**:

- con la sentenza 194/2018, ha dichiarato illegittimo l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015 sul contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (il cd. Jobs Act) nella parte, non modificata dal cd. Decreto dignità, che determina in modo rigido l'indennità spettante

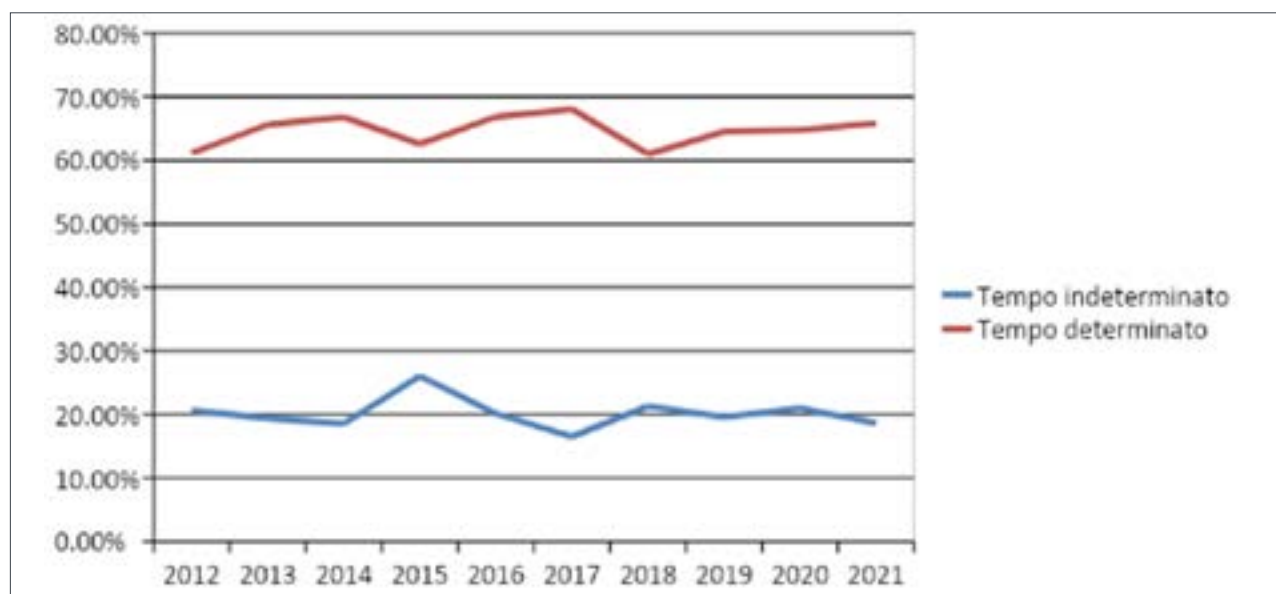
al lavoratore ingiustificatamente licenziato.

- attraverso la sentenza 183/2022 la Corte Costituzionale ha evidenziato che “un’indennità costretta entro l’esiguo divario tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità vanifica l’esigenza di adeguarne l’importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un’efficace deterrenza”^[1].

Andamento e composizione dei rapporti di lavoro attivati

Attivazioni a tempo indeterminato e a tempo determinato

Il primo aspetto analizzato riguarda le dinamiche che hanno riguardato nell’ultimo decennio le principali tipologie contrattuali in termini numerici, il **contratto a tempo indeterminato** e il **contratto a tempo determinato**. A differenza di quanto spesso emerge dal dibattito pubblico, le due fattispecie sono sostanzialmente sovrapponibili in termini normativi – natura subordinata, regolazione della contribuzione previdenziale e assistenziale, tutela del lavoratore – a esclusione del termine del contratto, il quale è definito alla stipula del contratto a TD e non è invece prevista nel rapporto a tempo indeterminato.



Andamento delle attivazioni a TI e a TD, 2012-2021

Fonte: elaborazione su dati Rapporti annuali sulle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

La tabella sopra riportata indica il peso percentuale, sul totale dei rapporti di lavoro avviati (di natura subordinata e parasubordinata), delle attivazioni a tempo determinato e tempo indeterminato. I dati evidenziano due aspetti: il primo attiene l’andamento delle attivazioni riguardanti le due tipologie contrattuali, che possono essere considerate stabili nel medio periodo; il secondo fa riferimento all’andamento delle curve in relazione ai principali interventi normativi in materia di contratti di lavoro.

Analizziamo i numeri: i nuovi rapporti di lavoro indeterminato (nuovi contratti e trasformazioni) erano il 20,64% (2.906.212) nel 2012 e il 18,59% nel 2021 (2.195.728). Nel periodo menzionato l’incidenza annuale ha avuto un valore medio del 20,17%, con due sole percentuali che si sono allontanate considerevolmente dalla media: il 26,05 del 2015 e il 16,52 del 2017. La crescita consistente delle attivazioni dei contratti a TI nel 2015 è stata senza dubbio dovuta in larga parte a due elementi: l’introduzione del nuovo Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti; la decontribuzione prevista per le attivazioni a tempo indeterminato, una misura complementare al Jobs Act, introdotta con la Legge di stabilità 2015. Si trattava di uno sgravio fiscale fino a 8.060 euro per ogni contratto a tempo indeterminato valido per un triennio, ridotto dal 2016 a un tetto massimo di 3.250 euro e a una durata di 24 mesi. Il beneficio ha interessato sia contratti instaurati ex novo, sia le trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine. Secondo i dati Inps, le assunzioni a tempo indeterminato

che hanno beneficiato dell'esonero contributivo sono state 1.079.070 nel 2015 e 413.631 nel 2016; le trasformazioni sono state invece 363.656 nel 2015 e 202.811 nel 2016.

Nello stesso periodo l'andamento dei nuovi contratti a tempo determinato è variato dal 61,15% (6.537.484) del 2012 al 65,82% (7.773.834) del 2021, con una percentuale minima del 60,97% del 2018 e massima (68,03%) del 2017, con una dinamica della curva evidentemente speculare alla curva relativa alle attivazioni a tempo indeterminato. In conseguenza dei provvedimenti attuativi del Jobs Act, le aziende potevano assumere personale con Contratto a tempo determinato con maggiore flessibilità, nel rispetto di due soli limiti: la durata massima (pari a trentasei mesi, comprensivi di proroghe e rinnovi) e il numero di lavoratori assumibili a termine (pari al 20% del personale in forza, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, al 1° gennaio dell'anno di assunzione).

Successivamente, il Decreto Legge 87/2018 ("Decreto dignità"), convertito nella Legge 96/2018, ha previsto la riduzione da 36 a 24 mesi della durata massima del contratto a tempo determinato, con riferimento ai rapporti stipulati tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, e ha stabilito che le parti potessero stipulare liberamente un contratto di lavoro a termine di durata non superiore a 12 mesi (in caso di durata superiore tale possibilità era riconosciuta in presenza ragioni che giustificassero un'assunzione a termine).

Recentemente, il Decreto legge 48/2023, ha modificato nuovamente la normativa riguardante il Contratto a tempo determinato.

La riduzione delle attivazioni a tempo determinato nel periodo 2016 – 2019 è stato in parte compensato dall'incremento delle attivazioni dei contratti di lavoro intermittente a tempo determinato, passati dai 287.427 del 2016 ai 763.153 del 2019, mantenendosi comunque su numeriche superiori alle 500.000 attivazioni anche nel 2020 (520.553) e nel 2021 (683.363).



Andamento delle attivazioni a TI e a TD, 2012-2016

Fonte: elaborazione su dati Rapporti annuali sulle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

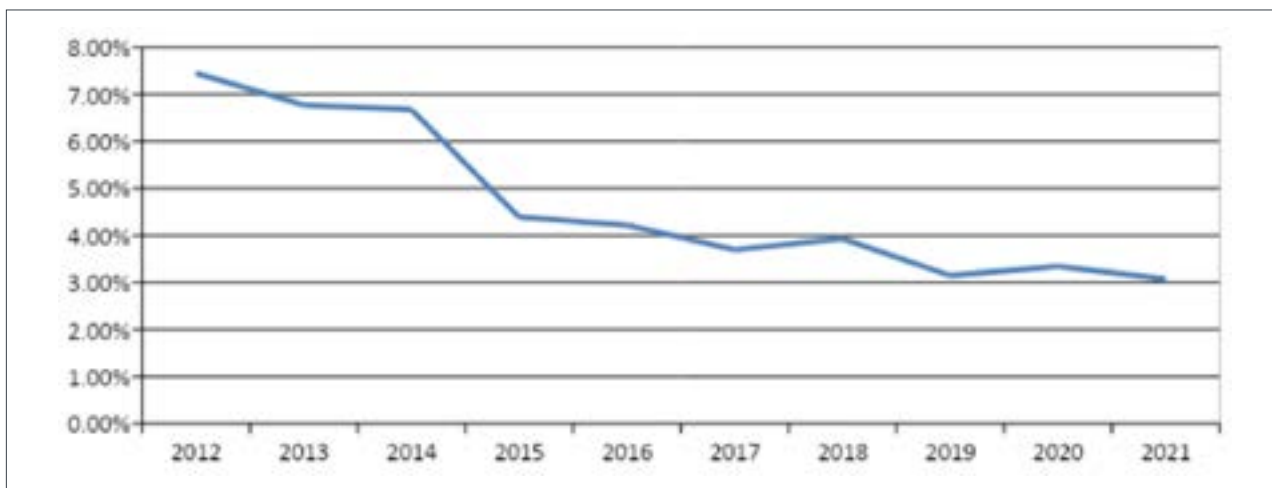
Andamento dei contratti di lavoro atipico

La **precarizzazione dei rapporti di lavoro** è un fenomeno che ha avuto un notevole impatto sociale a partire dalla fine degli anni novanta, in particolare a causa della diffusione delle collaborazioni coordinate e continuative, una fattispecie che la normativa aveva riservato alle attività di lavoro autonomo ma che, nel periodo sopra indicato, sono state ampiamente utilizzate per rapporti di lavoro i quali erano nei loro contenuti sostanziali classificabili come lavoro dipendente, al fine di una riduzione dei costi e delle tutele dei lavoratori (cd. "**rapporti di lavoro parasubordinati**"). Il **Decreto legislativo 276/2003** è intervenuto al fine di dare forma giuridica a tale situazione di fatto, in particolare attraverso l'introduzione nel nostro ordinamento del **Contratto di collaborazione a progetto**, il quale si affiancava e non superava il Contratto di collaborazione a coordinata e continuativa, rispetto al quale introduceva però – pur restando nell'ambito del rapporto di collaborazione senza vincolo di subordinazione – un condizione relativa alla realizzazione di un progetto specifico.

Il Jobs Act, attraverso il testo di riordino delle tipologie contrattuali (**D.Lgs. 81/2015**) ha chiarito

in modo definitivo l'ambiguità dei rapporti contrattuali "parasubordinati", di fatto abrogando la disciplina del Contratto di collaborazione a progetto. Attraverso l'art. 2, c. 1 del Decreto Legislativo 81 del 2015, a partire dal 2016, è stata disciplinata dalla necessità di siglare collaborazioni coordinate e continuative prive non solo di etero-direzione (tratto sostanziale proprio del lavoro subordinato), ma soprattutto di etero-organizzazione, in altri termini rendendo sanzionabili quelle prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative dove i luoghi e dei tempi della prestazione del collaboratore fossero stati decisi da parte del committente, salvo i 5 casi derogatori previsti dal c. 2., ripristinando in questo modo due principi generali che garantiscono la legittima applicabilità dei contratti di natura autonoma e parasubordinata.

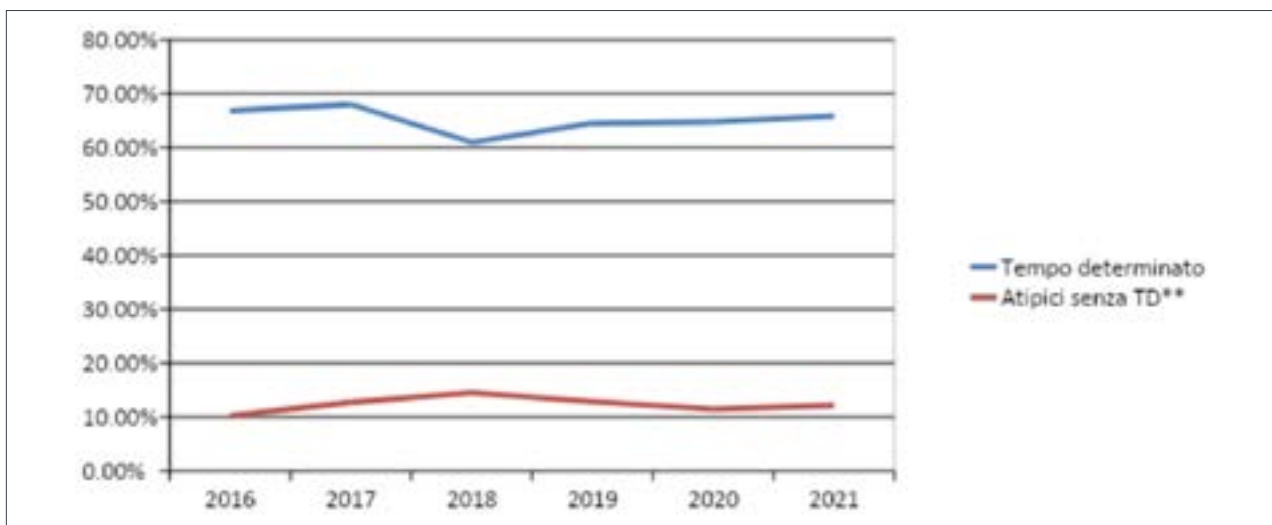
La riforma intervenuta ha causato una consistente riduzione dei contratti di collaborazione, diminuiti dai 795.860 del 2012 ai 414.194 del 2016, fino ad arrivare ad un minimo di 338,770 del 2020. Il trend negativo è ben rappresentato dal grafico seguente, relativo alle attivazioni dei contratti di collaborazione tra il 2012 e il 2021.



Andamento delle attivazioni dei contratti di collaborazione, 2012-2021

Fonte: elaborazione su dati Rapporti annuali sulle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Analizzando l'andamento delle attivazioni dei contratti di lavoro atipici con esclusione dei rapporti a TD e delle attivazioni a tempo determinato, possiamo rilevare una relazione inversamente proporzionale: nel 2016 le attivazioni a TD sono state 6.562.536 (66,82% del totale), nello stesso anno le attivazioni degli "atipici senza TD" sono state 1.006.958 (10,25% del totale); nel 2018 le attivazioni a TD sono state 6.289.937, le attivazioni degli "atipici senza TD" sono state invece 1.503.322.



Andamento delle attivazioni di contratti Atipici senza TD e delle attivazioni a TD, 2016-2021

** Lav. Int. TD + Lav. Int. TI + Cont. Coll. + Apprendistato

Fonte: elaborazione su dati Rapporti annuali sulle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

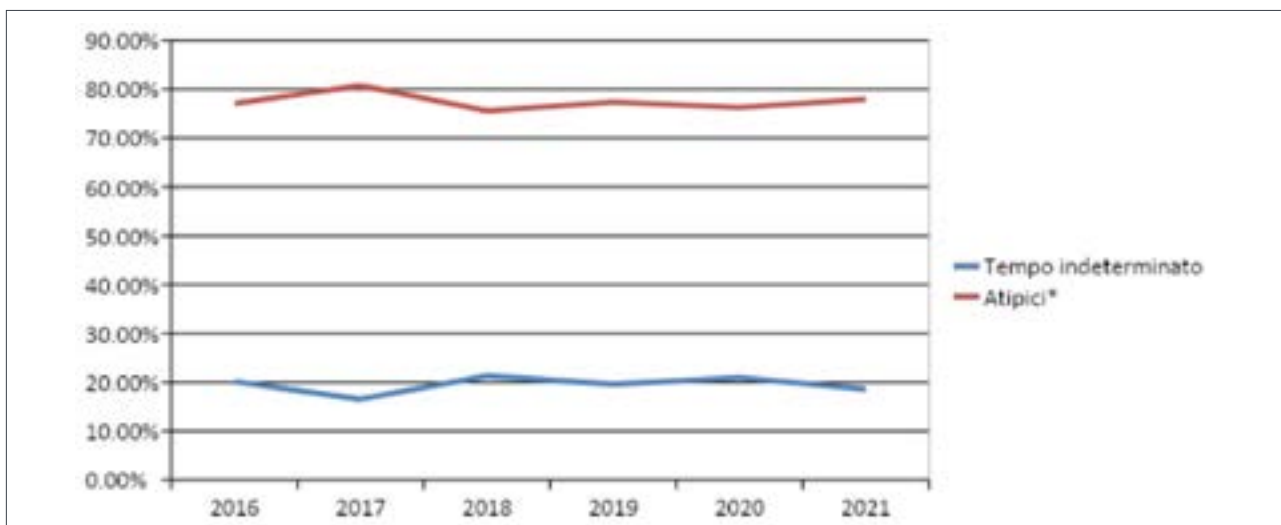


Nel complesso, l'area del lavoro atipico appare stabilmente compresa tra la percentuale del 75,55% del 2018 e il 77,99% del 2021, con l'eccezione dell'80,76% del 2017: su quest'ultimo valore incide però, in modo rilevante, la fine degli sgravi contributivi previsti dalla Legge di stabilità 2015.

Nel 2018 è presente un calo delle attivazioni a tempo determinato (6.289.937, pari al 60,97% del totale) rispetto agli anni precedenti nei quali erano state stabilmente al di sopra del 65%: in particolare nel 2017 erano state 7.507.879. Questo decremento può spiegarsi con le modifiche apportate alla normativa riguardante il Contratto a tempo determinato dal **“Decreto dignità”**, come precedentemente descritto.

Il calo degli avviamenti a tempo determinato è stato in parte compensato dall'incremento delle altre attivazioni di rapporti contrattuali “atipici”, passati da 1.405.120 (12,73% del totale) del 2017 a 1.503.322 del 2018 (14,57%); nello stesso periodo c'è stato anche un incremento delle attivazioni a tempo indeterminato, passate da 1.520.773 del 2017 (13,78% del totale) a 1.631.326 del 2018 (15,81%).

Il confronto tra attivazioni dei contratti di lavoro a tempo indeterminato e il complesso delle attivazioni “atipiche” (non a TI) ci fornisce un quadro sostanzialmente stabile nel tempo, che ha ricevuto un solo forte scossone in seguito all'introduzione delle riforme del Jobs Act, relativamente alle quali occorre però valutare non soltanto l'aspetto regolatorio dei contratti di lavoro, ma anche il corposo intervento di decontribuzioni previsto per le assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato nel triennio 2015-2017.



Andamento delle attivazioni di contratti Atipici e delle attivazioni a TI, 2006-2021

* TD + Lav. Int. TD + Lav. Int. TI + Cont. Coll. + Apprendistato

Fonte: elaborazione su dati Rapporti annuali sulle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Conclusioni

In conclusione, il Jobs Act ha aumentato la precarietà?

Occorre partire da un presupposto: il Jobs Act è una riforma la quale, partita con l'obiettivo di ridefinire l'intero complesso delle politiche del lavoro nel nostro paese, non è giunta a compimento, principalmente per due ragioni. La prima, l'incagliamento del Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, in seguito alle sentenze della Corte Costituzionale; la seconda ragione è la mancata riforma del Titolo V della Costituzione, che prevedeva una rideterminazione del quadro della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni e – in tale contesto – uno spostamento a livello nazionale delle competenze in materia di politiche attive del lavoro. Il Jobs Act non ha aumentato, in definitiva, la precarietà, ma ha generato dei sussulti: nel breve periodo ha generato un incremento delle attivazioni a tempo determinato e indeterminato, e un brusco rallentamento delle collaborazioni, ma nel medio periodo le dinamiche occupazionali rispondono soprattutto ad altre e più complesse cause.

I dati sopra analizzati mostrano in modo evidente come gli interventi normativi intervenuti negli ultimi decenni abbiano modificato i valori delle attivazioni a tempo indeterminato solo nel brevissimo periodo, per poi riassetarsi su valori non distanti dalle numeriche precedenti.

La definizione di strumenti contrattuali adatti alle rapide evoluzioni del contesto produttivo e di quello sociale, possono incidere in modo positivo – o negativo – sulle dinamiche occupazionali, ma questo avviene nell'ambito di un ecosistema sociale ed economico altamente complesso: le politiche del lavoro, per poter avere un impatto rilevante, devono interfacciarsi con le politiche della formazione, dell'istruzione, con una politica industriale adeguata. Altresì, gli interventi di riforma non devono rispondere a esigenze contingenti di consenso elettorale, né piegarsi alle spinte ideologiche di una parte politica, bensì devono essere calibrate tenendo conto delle necessità produttive, delle esigenze di vita dei lavoratori, della competitività delle imprese: un giudizio sulle modifiche normative, anche quelle realizzate da parti politiche avverse, dovrebbero rispondere sempre all'effettiva incidenza nel tempo sulle dinamiche sociali ed economiche in tutta la loro complessità e non solo alla norma astratta, poiché **“Il diritto studia il dover essere e non l'essere, la regola e non il fatto regolato, tuttavia di quest'ultimo occorre avere una certa conoscenza per comprendere l'effettivo significato delle norme”**^[2] ■

Note

[1] Corte Costituzionale, sentenza n. 183 del 2022.

[2] Antonio Vallebona, *Breviario di Diritto del Lavoro*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.

[*] Operations Manager presso una multinazionale del settore ICT. Ambiti di studio: politiche attive del lavoro; contratti di lavoro; rapporto tra lavoro e innovazione tecnologica. www.innovazioneelavoro.it



Le politiche attive del lavoro in Veneto: sfide e opportunità

di Tiziano Barone [*]



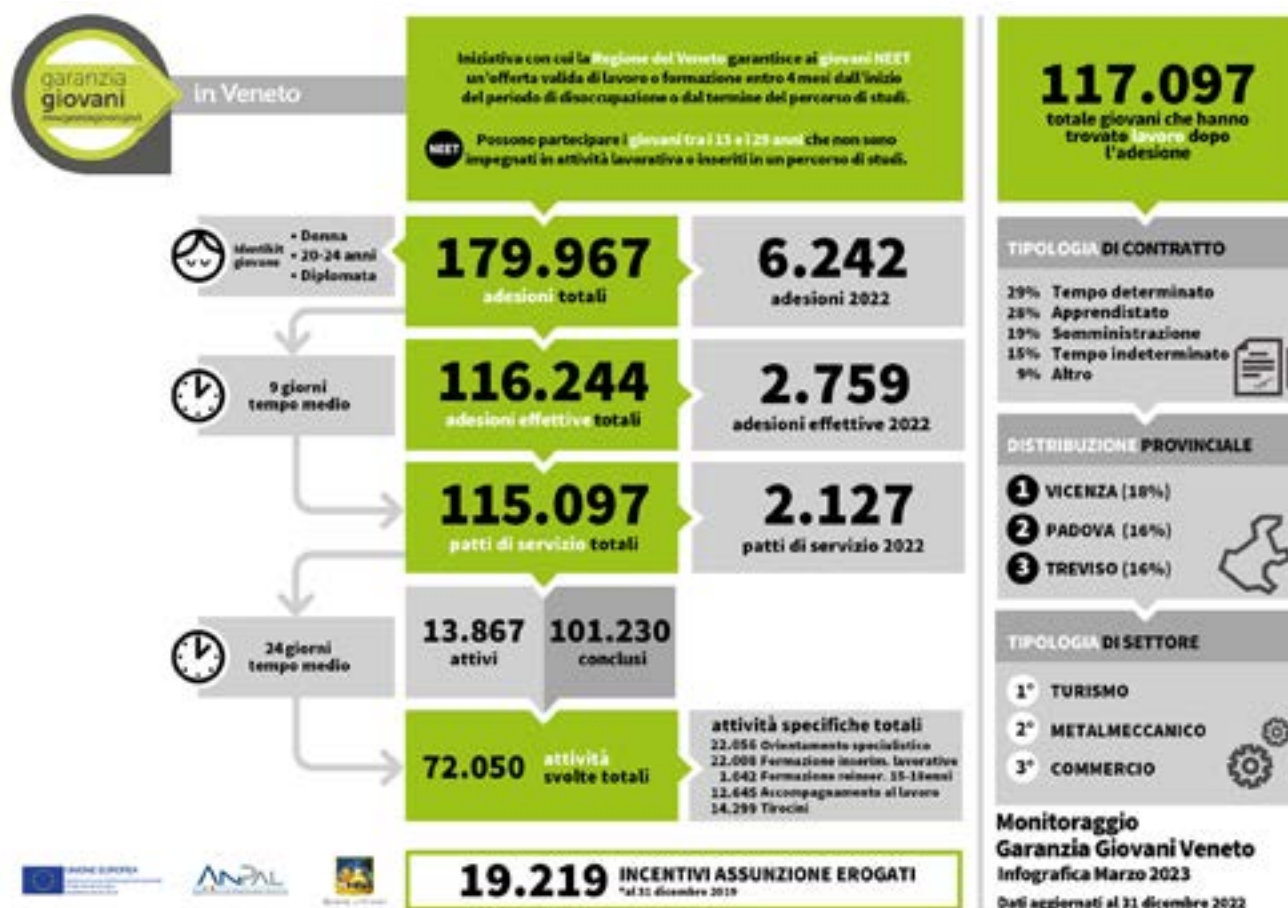
Veneto lavoro

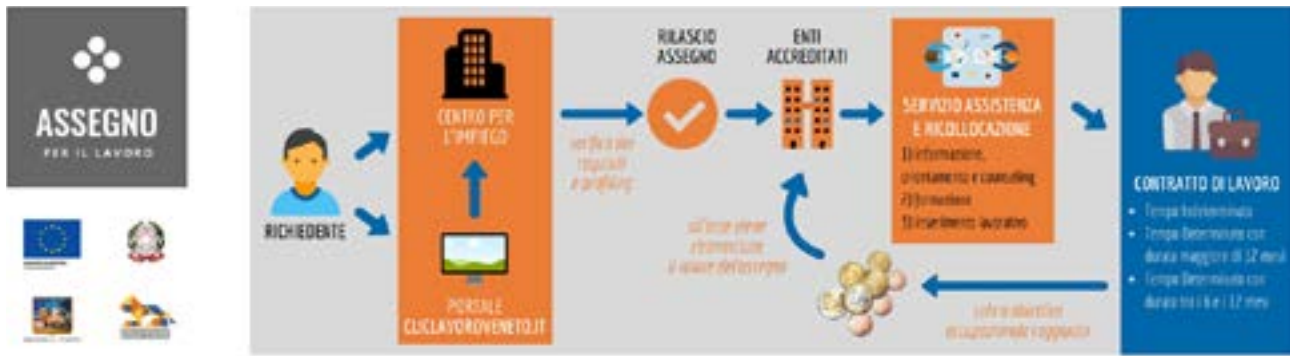
Uno degli obiettivi prioritari di Veneto Lavoro, in qualità di ente regionale che ha in carico la direzione e il coordinamento operativo dei Centri per l'impiego del Veneto, è l'attivazione delle persone alla ricerca di un lavoro. Ciò può avvenire tramite un'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto per utenti con competenze immediatamente spendibili sul mercato del lavoro, oppure favorendo l'accesso alle politiche attive disponibili sul territorio da parte dei disoccupati che necessitano di aggiornare o riqualificare le proprie competenze, nonché per persone con bisogni più complessi. Parliamo, in Veneto, di una platea di circa 200 mila persone l'anno tra disoccupati veri e propri, inoccupati e scoraggiati.

Sul primo versante, come rete pubblica dei servizi per l'impiego del Veneto, siamo in grado di processare circa 2.500 offerte di lavoro ogni mese per un totale di 5-6.000 posti di lavoro sempre disponibili. Oltre ai servizi standard di orientamento e accompagnamento al lavoro, per rendere più efficace l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro organizziamo regolarmente iniziative di recruiting aziendale, territoriale e settoriale,

che abbiamo chiamato "IncontraLavoro" e che vengono progettate e organizzate sulla base degli specifici fabbisogni professionali espressi dalle aziende.

In termini di innovazione organizzativa abbiamo fatto nostri già da alcuni anni alcuni principi di project management, introducendo due nuove figure dedicate alla gestione degli utenti con l'obiettivo di garantire a ciascuno di





loro (lavoratori/disoccupati o aziende) un operatore di riferimento dedicato, in grado di gestire in maniera mirata e individuale l'insieme dei servizi erogati dal Centro per l'Impiego. Il *case manager* costituisce la figura di riferimento per gli utenti lavoratori, in grado di affiancarli in tutto il loro percorso di inserimento lavorativo, mentre le aziende "clienti" possono contare sulla figura dell'*account manager*, non solo per quanto riguarda i servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro e il monitoraggio dei fabbisogni di personale, ma anche in materia di collocamento mirato delle persone disabili, disponibilità di misure di politica attiva e incentivi all'assunzione, e tutto ciò che più in generale ha a che fare con la qualificazione delle risorse umane.

Le politiche attive in Veneto

In tema di politiche attive del lavoro, l'obiettivo in questi anni è stato quello di garantire un maggior equilibrio tra strumenti di sostegno al reddito e opportunità formative, di orientamento e di accompagnamento al lavoro in grado di rimettere sul mercato quanti, per obsolescenza delle competenze, mismatch con le richieste del tessuto imprenditoriale locale, età o altre condizioni soggettive, rischiano di rimanere esclusi in maniera duratura dal mercato del lavoro regionale.

Da questo punto di vista, il Programma Garanzia Giovani, nato sulla scorta di un'iniziativa europea contro la disoccupazione giovanile e declinato su base nazionale e regionale attraverso appositi piani esecutivi, ha avuto il merito di rappresentare uno dei primi tentativi di uniformare i servizi erogati in tutte le regioni italiane in merito a uno specifico target di utenti (Neet di età compresa tra i 15 e i 29 anni). A livello nazionale il Programma ha evidenziato luci e ombre, con sensibili differenze tra una regione e l'altra, ma in Veneto ha dato buoni risultati, tanto da rappresentare, per taluni aspetti, un modello da seguire per analoghe misure. In poco più di 8 anni Garanzia Giovani ha coinvolto in Veneto

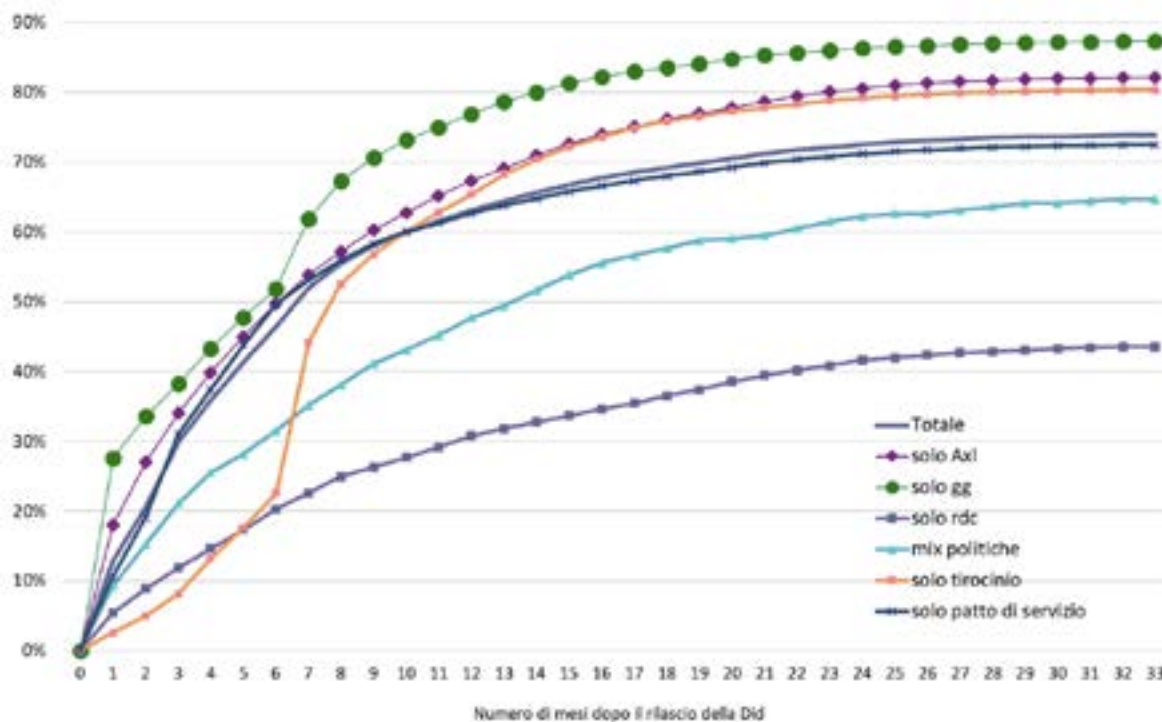
oltre 150 mila ragazzi e ragazze, molti dei quali (il 76%) hanno trovato lavoro dopo l'adesione, inserendosi poi in pianta stabile nel mercato del lavoro.

Sulla scorta di quell'esperienza, il Veneto ha sperimentato analoghe misure di politica attiva riservate ai destinatari che rimanevano esclusi da Garanzia Giovani, ovvero gli over 30, prima interessati da una molteplicità di interventi distinti tra loro. Sono nati così prima Garanzia Adulti e poi l'Assegno per il Lavoro, una misura che consentiva ai soggetti disoccupati di età superiore ai 30 anni di usufruire di un titolo di spesa dal valore massimo di 5.796 euro da utilizzare in cambio di servizi gratuiti di informazione, orientamento, counseling, formazione e supporto all'inserimento/reinserimento lavorativo erogati da una rete di oltre 100 enti privati accreditati su tutto il territorio regionale.

Gli elementi di innovazione contenuti nell'Assegno per il Lavoro, che costituiscono tuttora un modello per l'attuazione delle politiche attive in Veneto, sono prevalentemente la stretta connessione tra servizi pubblici per l'impiego ed enti privati accreditati nella presa in carico dell'utente disoccupato; la libertà di scelta da parte dell'utente riguardo all'ente presso il quale usufruire dei servizi previsti; la determinazione dell'Assegno sulla base del profilo di occupabilità del destinatario, ovvero della distanza dal mercato del lavoro; la riconoscibilità del valore dell'Assegno direttamente all'ente erogatore, ma in buona parte subordinato al raggiungimento del risultato occupazionale (in caso di insuccesso all'ente veniva riconosciuta solo una quota relativa ai servizi effettivamente erogati).

Il modello veneto delle politiche attive del lavoro si è fondato per lungo periodo su queste due semplici e analoghe misure, capaci nel loro insieme di coprire potenzialmente l'intera platea di disoccupati: Garanzia Giovani per i disoccupati under 30 che non studiano e non lavorano e Assegno per il Lavoro per gli utenti con più di 30 anni d'età.

Secondo un'analisi condotta nel 2021 dall'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro, in-



cardinato nella struttura organizzativa di Veneto Lavoro e che ha tra le sue funzioni proprio quello di valutare l'impatto delle politiche del lavoro attivate, la partecipazione a una o più misure di politica attiva può rivelarsi un fattore vincente in termini di ricollocazione. I disoccupati inclusi in un percorso di Garanzia Giovani o che hanno beneficiato di un Assegno per il Lavoro, mostrano infatti tassi di ricollocazione sensibilmente più elevati rispetto alla media e che già dopo 12 mesi (nel caso di Garanzia Giovani) o 24 mesi (Assegno per il Lavoro) dall'inizio della disoccupazione superano l'80%.

Il programma GOL

L'entrata a regime di GOL, il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori che rappresenta il cardine della riforma del sistema delle politiche attive del lavoro previsto nell'ambito del PNRR e valido su tutto il territorio nazionale, costituisce in qualche modo un'evoluzione di quegli strumenti che in Veneto erano già diventati di utilizzo comune. Il valore aggiunto di GOL è quello di delineare con precisione e in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale il perimetro all'interno del quale muoversi, ovvero i gruppi destinatari delle diverse misure di politica attiva in tutta Italia, anche attraverso l'introduzione di un'attività di assessment articolata che comprende non solo una profilazione dell'utente quantitativa ma anche qualitativa e, quindi, un'analisi multidimensionale del bisogno.

Le persone più vicine al mercato del lavoro, che non presentano gap di competenze, possono beneficiare di un percorso di reinserimento lavorativo basato su azioni di orientamento e accompagnamento al lavoro. Per i disoccupati a rischio esclusione sono invece previsti percorsi di aggiornamento (*upskilling*) o riqualificazione (*reskilling*) delle competenze, con interventi di formazione di breve o media-lunga durata, da 3 fino a 6 mesi. GOL dedica poi percorsi dedicati a chi ha bisogno di un'assistenza che supera la sfera lavorativa e che include anche bisogni socio-sanitari, con azioni multidisciplinari in sinergia con la rete dei servizi territoriali. Non mancano infine percorsi di ricollocazione collettiva rivolti a gruppi di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale.

In Veneto l'attuazione di GOL si articola in tre ambiti di azione: per i disoccupati inseriti nei percorsi di reinserimento lavorativo o formazione viene ripreso il modello dell'Assegno per il Lavoro, attraverso l'assegnazione di un "voucher" che può essere utilizzato presso gli operatori privati che hanno aderito al Programma. Gli utenti più svantaggiati vengono inseriti in progetti di ampio partenariato con i servizi territoriali, a parte dai SIL delle ULSS, mentre quelli coinvolti in situazioni di crisi aziendale sono coinvolti in progetti di ricollocazione, anche attraverso il supporto dell'Unità di Crisi di Veneto Lavoro, struttura regionale che si occupa di supportare aziende e lavoratori proprio nelle situazioni di crisi.

In Veneto GOL ha coinvolto finora 135 mila persone, la metà dei quali identificate come "ready to work" e inserite nel percorso di reinseri-

mento lavorativo, con un tasso di ricollocazione attualmente pari al 44%.

Per facilitare la scelta da parte del disoccupato dell'ente accreditato al quale rivolgersi, abbiamo predisposto il Catalogo delle Offerte di Politica Attiva del Lavoro (OPAL), un servizio online disponibile sul portale www.cliclavoroveneto.it, che raccoglie tutti i percorsi di formazione, orientamento e supporto nella ricerca di impiego promossi dagli enti accreditati nell'ambito del Programma GOL e non solo.

Criticità e opportunità di sviluppo

Nell'attesa di valutare con maggiore precisione gli effetti di tale programma di misure, entrato pienamente a regime da poco più di un anno, nel quadro delle politiche attive disponibili sul territorio, emergono già alcune criticità, che rappresentano allo stesso tempo delle opportunità di miglioramento.

La prima, un disallineamento tra domanda e offerta di politiche attive sul territorio, che non sempre coincidono. Dobbiamo quindi capire quali corsi servono e dove. Su questo, abbiamo promosso una serie di iniziative di "animazione territoriale" il cui obiettivo è quello di individuare e promuovere interventi di politica attiva flessibili che rispondano davvero alle esigenze sia degli utenti che delle imprese del territorio. Lo facciamo incrociando bisogni e desiderata degli utenti e richieste professionali espresse dal mercato del

lavoro (anche sulla base delle specificità locali), effettuando una mappatura dei corsi avviati sul territorio, di quelli in partenza e delle relative esigenze di copertura, e promuovendo incontri territoriali di confronto con i principali attori dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

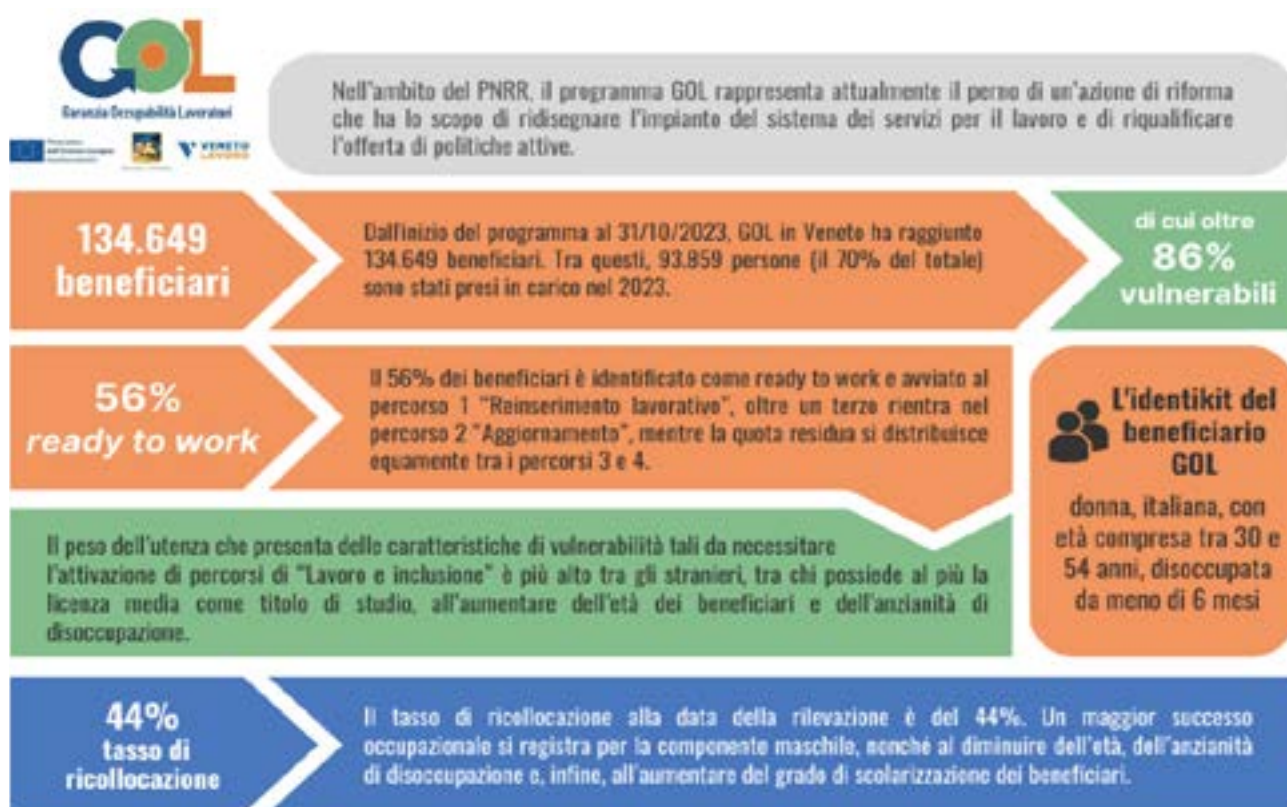
I primi riscontri ci dicono che le maggiori criticità consistono proprio in proposte che non sempre si rivelano in linea con le aspirazioni dei destinatari e percorsi impegnativi da seguire in termini di mobilità territoriale e modalità di erogazione.

Quindi, che fare?

La priorità è introdurre misure che agevolino l'accesso alle politiche. Mi riferisco a interventi preliminari, come corsi di lingua per utenti stranieri, la cui scarsa o del tutto assente conoscenza della lingua italiana potrebbe rivelarsi ostacolo insormontabile per l'accesso alle politiche, e a facilitazioni per gli utenti che sono già nelle condizioni di accedere ai percorsi, ma che, per ragioni economiche o soggettive, hanno bisogno di un supporto, quali mezzi di trasporto per raggiungere la sede del percorso formativo, aiuti nell'alloggio, strumenti di welfare e altre facilitazioni.

Incontro tra domanda e offerta di politiche attive e condizioni di accesso alla politica sono le due direttrici lungo le quali muoversi per costruire un sistema di supporto all'inserimento lavorativo funzionale ed efficace, sia per gli utenti disoccupati che per le imprese del territorio. ■

[*] Direttore di Venetolavoro



Luci e ombre del contratto a tempo determinato

di Antonella Delle Donne [*]



Il contratto a tempo determinato

Il contratto di lavoro prevede il compimento di un'attività con pagamento di corrispettivo e, per definizione, non reca alcuna scadenza temporale. Esso, infatti, nasce come contratto a tempo indeterminato risultando l'apposizione di un termine quale eccezione alla regola generale.

L'accordo quadro concluso dalla CES, dall'UNICE e dalla CEEP relativo alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 29 giugno 1999 recepita dall'art. 1, comma 1 del D.Lgs n. 368 del 6 settembre 2001, nella sua prima formulazione, legittimava la stipulazione di un contratto di lavoro a tempo determinato solo in presenza di esigenze:

1. tecniche
2. produttive
3. organizzative
4. sostitutive

Tali riferimenti sono stati cancellati con la modifica del 2014, impostazione confermata con il D.Lgs n. 81 del 15 giugno 2015 superato dalla legge n. 96 del 9 agosto 2018 che ripristina l'obbligo di indicare le causali.

Il fondamento logico-giuridico della previsione è quello di evitare il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato e contrastarne l'utilizzo coerentemente con l'accordo quadro CES, UNICE e CEEP che chiede agli Stati membri di esigere ragioni obiettive per giustificare il rinnovo dei contratti a termine, di stabilire a priori la durata totale massima e il numero dei rinnovi. Tale finalità può essere perseguita attraverso la scelta discrezionale degli strumenti da utilizzare coniugando la necessità di flessibilità delle imprese con il rispetto della parità di trattamento dei lavoratori interinali. Le misure, dunque, devono essere idonee ad impedire abusi ed elusioni da parte dei datori di lavoro. Ciò si verifica sia introducendo l'obbligo di apporre specifici motivi che inducono alla stipulazione del contratto a tempo determinato sia fissando un limite quantitativo di rinnovi, sintomo di bisogni temporanei.

Il contenuto della pronuncia: termini processuali e presupposti di validità

La Corte di Cassazione, sez. Lavoro, con la sentenza n. 24755 del 31 gennaio 2023 analizza la pronuncia della Corte di appello di Brescia con

cui è stata confermata la decisione del Tribunale della stessa città che ha dichiarato il ricorso decaduto dai termini di impugnazione degli otto contratti a tempo determinato.

Due le doglianze sollevate:

1. Falsa applicazione dell'art. 6 della legge 604 del 1996 come modificato dall'art. 32 comma 1 della legge n. 183 del 2010 in relazione all'art. 2966 c.c. e 24 Cost. in quanto in caso di pluralità di rapporti di lavoro con intervalli regolari e, in ogni caso, inferiori al termine di impugnativa stragiudiziale, l'impugnazione dell'ultimo si comunica anche ai precedenti. La riassunzione del lavoratore entro il termine di decadenza, infatti, ne impedisce il decorso. Diversamente opinando, inoltre, diventerebbe certa la mancanza di rinnovo con violazione della direttiva CE 2008/104.
2. Violazione dell'art. 1 del D.lgs n. 368 del 2001 in relazione al Considerando 6 della direttiva 199/70/CE poiché devono sempre sussistere ragioni di carattere temporaneo a fronte della costituzione di un contratto di lavoro determinato dopo una lunga serie di contratti a termine tra le stesse parti.

La Suprema Corte ritiene infondato il primo motivo di ricorso applicando, per analogia, i principi affermati in relazione ai contratti di somministrazione a tempo determinato. L'impugnazione stragiudiziale dell'ultimo contratto non si estende a quelli precedenti in quanto per

ciascuno il riferimento è alla data di scadenza originariamente pattuita.

Ad eccezione dei casi specificamente previsti dalla legge per cui la reiterazione del contratto comporta la trasformazione a tempo indeterminato, in nessuna altra ipotesi la ripetizione di un contratto a termine può ingenerare un affidamento nel lavoratore degno di tutela.

Il singolo contratto deve essere considerato nella sua unicità e non in maniera unitaria con conseguente rispetto del proprio termine di impugnazione.

Né tale esegesi contrasta con la normativa unionale diretta esclusivamente agli Stati Membri senza alcun obbligo di disapplicazione per le autorità giudiziarie.

Il secondo motivo di ricorso, relativo ai presupposti di legittimità dell'utilizzo del contratto a tempo determinato, è stato accolto dalla Cassazione.

La norma applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio è l'art. 1 comma 1 del D.Lgs n. 368 del 2001 nella versione in vigore al momento della conclusione del contratto, il 19 gennaio 2015, che, per la stipula dei contratti acausali, dispone la durata non superiore ai trentasei mesi, comprese le proroghe, con un limite del 20% del numero di lavoratori computati al 1° gennaio dell'anno dell'assunzione.

La Corte afferma che l'accertamento giudiziale sull'abusiva reiterazione non è impedito dalla decadenza della facoltà di impugnare i contratti precedenti se l'ultimo della serie è stato oggetto di contestazione stragiudiziale. L'intera serie di negozi rileva come fatto storico valutabile dal giudice ai fini del computo della durata massima dei trentasei mesi.

Nel merito gli Ermellini, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia, specifica che la temporaneità dell'esigenza deve essere valutata in modo unitario e in relazione all'intera vicenda contrattuale con riguardo alle modalità complessive di svolgimento del rapporto a prescindere dalla decadenza della possibilità

di impugnare ogni singolo contratto che si è susseguito nel tempo.

Conclusioni

Il contratto a tempo determinato rappresenta un'eccezione alla regola generale dell'indeterminatezza del termine del rapporto di lavoro. Se da un lato si consente all'impresa maggiore flessibilità, dall'altro si penalizza il lavoratore che vede ricadere le incerte professionali anche sulle scelte di vita privata.

L'aspetto che desta maggiori preoccupazioni è, infatti, l'abuso di questo strumento, di sovente, utilizzato esclusivamente per eludere la normativa civilistica e, soprattutto, quella in materia fiscale. La necessità è quella di bilanciare due esigenze legittime, ma contrapposte. Da un lato la flessibilità richiesta dal mondo del lavoro fondamentale per soddisfare i bisogni di carattere economiche; dall'altro la stabilità del lavoratore che domanda l'indeterminatezza del rapporto per ottenere certezze professionali.

Sebbene, dunque, il ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato non può essere vietato tout court è il legislatore che deve intervenire normativamente per definirne la cornice di liceità dell'impiego. Si dovrebbero, in tal modo, evitarne l'uso distorto per fini che esulano dal fondamento logico-giuridico dell'istituto in esame. I vantaggi della durata temporanea del rapporto di lavoro, tra cui flessibilità, possibilità di variegare le esperienze professionali e di allargare il proprio bagaglio di conoscenze, devono sempre essere comparte agli svantaggi, primo tra tutti, l'instabilità e l'incertezza che ne conseguono.

Preoccupa la conclusione, sempre più frequente, di contratti di lavoro del genere in esame anche da parte delle pubbliche amministrazioni che, per definizione, siglavano, per la maggior parte, rapporti a tempo indeterminato. A disperdersi, in questi casi, la professionalità acquisita e il tempo di formazione delle risorse. Vantaggi e svantaggi per la fattispecie oggetto della sentenza della Suprema Corte in commento che devono essere analizzati dettagliatamente e ben ponderati nei limiti stabiliti dalle disposizioni di legge per far buon uso del contratto di lavoro a tempo determinato. ■



[*] In servizio presso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, DG Politiche Previdenziali e Assicurative, Divisione I. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Più realisti del re

di Fadila

Le sanzioni comminate dall'Ispettorato del Lavoro di Bari a tre medici del policlinico cittadino per aver fatto superare ai propri subordinati i limiti legali all'orario straordinario durante il periodo drammatico in cui imperversava il covid ha avuto una enorme risonanza da parte dei mass media. Televisioni e giornali hanno fatto a gara nel dedicare all'evento il più ampio spazio. I giornali, soprattutto, l'hanno trattato con articoli di spalla in prima pagina. Un onore, per quello che posso ricordare, mai avuto dall'organo di vigilanza pari alla classica notizia dell'uomo che morde il cane.

Su tale argomento si è scatenato un dibattito non ancora sopito tra tesi nettamente contrapposte. Da un lato, infatti, c'è chi ritiene giusta l'adozione dei provvedimenti sanzionatori, covid o meno, secondo il motto latino *dura lex, sed lex*. Secondo tale tesi l'esistenza stessa dell'ispettorato trova la sua giustificazione nel far applicare la legge in materia di lavoro senza valutazioni di carattere discrezionale che, altrimenti, assumerebbero il tono di una scelta politica che non compete ai funzionari ma al governo o interpretativo riservato al giudice. In tale gruppo ci sono alcuni che vanno oltre, individuando la causa degli eccessi dello straordinario nella carenza del personale per la cecità della politica nei confronti della sanità. Non che tale tesi sia infondata, anzi. La difficile situazione in cui si trova tale settore così importante va sicuramente addossata ai governi susseguiti nel tempo, i quali, anziché investire per migliorare un settore così importante per i cittadini, hanno addirittura ridotto le risorse assegnate. Ma questo aspetto ritengo non c'entri nulla con il caso specifico che riguarda irregolarità riferite a un periodo eccezionale, sicuramente il più grave, negli ultimi cinquant'anni, che ha colpito il nostro Paese. E' come se qualcuno mi domandasse dove vado e rispondessi: porto pesce. Valutare, infatti, tale episodio partendo dalle responsabilità storiche della politica è facile e fuorviante, un elemento di distrazione di massa.

Dall'altra parte ci sono coloro, soprattutto cittadini e utenti, che contestano tale atteggiamento duro e legittimista che non ha tenuto conto del contesto in cui ci sono state le violazioni e se le stesse erano dovute a causa di forza maggiore. Un'azione portata avanti con tanto di paraocchi. Devo dire che con tutto il mio amore verso questa istituzione in cui ho lavorato per tanto tempo e per la quale mi sono battuto lungo tutto il periodo della mia attività sindacale, mi sento molto più vicino a questi ultimi.

Dico subito, a scanso di equivoci, che gli ispettori che hanno condotto l'ispezione hanno fatto tutto il loro dovere, individuando e quantificando l'illecito perché tale esso è in base alla normativa sul lavoro. In sostanza, hanno fatto quel che dovevano. Coloro che, invece, a parer mio, non sono stati all'altezza della situazione vanno individuati nei loro superiori fino al direttore dell'ufficio. Di fronte alle giustificazioni dei medici sullo stato di necessità il dirigente aveva diverse opzioni: prenderne atto e chiudere la pratica, fare un quesito al direttore dell'Agenzia, fare un rapporto al magistrato competente, irrorare la sanzione. Ha scelto quest'ultima strada, a mio avviso la meno opportuna e meno aderente alla realtà.

E la realtà, ricordiamolo è stata quella drammatica della pandemia che faceva migliaia di vittime e l'ultima barriera era rappresentata dai sanitari, medici e loro subordinati, che hanno salvato tante vite umane. E i riconoscimenti per il loro prodigarsi giorno e notte dando lustro al giuramento di Ippocrate non possono e non devono essere oscurati da una sanzione oltretutto dolorosa dal punto di vista economico. A volte essere più realisti del re crea più danni che benefici alla propria credibilità. Per questo, bene ha fatto il Presidente della Repubblica a intervenire e chiedere spiegazioni alla ministra Calderone e condivido la sospensione dell'atto contro coloro che appena un anno prima dallo stesso Capo dello Stato, interprete della gratitudine dei cittadini, erano stati definiti eroi. Eroi per essere andati oltre il loro dovere formale, eroi per aver lavorato giorno e notte superando ogni limite all'orario di lavoro posto dalla legge a difesa dei lavoratori che ha senso per le situazioni normali. Nei casi eccezionali, invece, vanno valutate tutte le circostanze che possono portare alla sua sospensione. ■

