



L'urlo di una generazione perduta

di Fabrizio Di Lalla

La lettera denuncia del trentenne senza lavoro che si è tolto la vita, è come un urlo di dolore di una generazione perduta, che mette sotto accusa senz'appello una classe dirigente che ha consentito, purtroppo, tutto questo. Da tempo avevamo affrontato questo tema, consapevoli della sua drammaticità e ora cominciano a verificarsi gli effetti nefasti di una situazione che dura ormai da troppo tempo e che sta togliendo ogni speranza per un futuro migliore. Al dolore per la perdita di una giovane vita si è aggiunto tutto lo sdegno per come la notizia è stata presentata e trattata. Un tragico evento di grande impatto politico e sociale che andava evidenziato in prima pagina è stato ridotto a mero fatto di cronaca e accompagnato dal commento dello psichiatra che si è affrettato a chiarire che il gesto era la conseguenza di una mente debole e insicura.

Tutto ciò conferma l'indifferenza e il cinismo delle attuali classi dirigenti di cui la stampa ne è portavoce. Mentre le altre grandi nazioni hanno superato la crisi che ha colpito il mondo da un decennio, restituendo le speranze per il...

[CONTINUA A PAG 2]

Vademecum per gli ispettori del lavoro: un sostegno all'attività

di Claudio Palmisciano

Si svolgerà a Roma il prossimo a 1° aprile l'annuale Assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. L'occasione sarà utile per fare il punto della situazione rispetto ai diversi ambiti di attività in cui la Fondazione si esprime.

Un'occasione nella quale il Presidente e tutto il Consiglio d'Amministrazione della Fondazione si presentano al confronto con i Rappresentanti di tutte le regioni consapevoli di aver messo in campo tutto l'impegno possibile per realizzare ciò che nel 2001, in piena...

[CONTINUA A PAG 3]

La bocciatura della riforma sulla dirigenza pubblica

di Pietro Napoleoni

"Pensate che abbiamo fatto una legge delega con i decreti legislativi, per rendere licenziabile un dirigente pubblico che non si comporta bene, e la Corte Costituzionale ha detto che siccome non c'è l'intesa con le Regioni, e avevamo chiesto i pareri, il decreto è illegittimo". È il peccato commentato dell'ex premier Matteo Renzi dopo la sentenza della Corte Costituzionale che ha giudicato illegittime fondamentali norme della legge del 7 agosto 2015, n. 124, contenente le deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

...

[CONTINUA A PAG 5]

SOMMARIO:

L'urlo di una generazione perduta

Fabrizio Di Lalla [Pag. 2]

Vademecum per gli ispettori del lavoro: un sostegno all'attività

Claudio Palmisciano [Pag. 3]

La bocciatura della riforma sulla dirigenza pubblica

Pietro Napoleoni [Pag. 5]

La disfida dei Voucher

Stefano Olivieri Pennesi [Pag. 7]

Politiche attive e organizzazione dei servizi per il lavoro, quale futuro per l'Anpal?

Gianluca Meloni [Pag. 12]

Il sistema Valutazione

Palmina D'Onofrio [Pag. 16]

Criticità del lavoro nelle associazioni e nelle società sportivo-dilettantistiche

Piero Cascioli [Pag. 19]

Relazioni sindacali sbiadite: l'inconsapevolezza di una grande responsabilità sociale

Gianna Elena De Filippis [Pag. 21]

Il potere disciplinare nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato

Riccardo Rizza [Pag. 23]

Lavorare con i detenuti: un esempio di civiltà

Dorina Cocca e Tiziano Argazzi [Pag. 25]

Effemeridi. Pillole di satira e costume

Fadila [Pag. 30]

Hanno collaborato a questo numero

[Pag. 31]

L'urlo di una generazione perduta

La lettera testamento di un giovane suicida di Fabrizio Di Lalla [*]

La lettera denuncia del trentenne senza lavoro che si è tolto la vita qualche tempo fa, è come un urlo di dolore di una generazione perduta, che mette sotto accusa senz'appello una classe dirigente che ha consentito, purtroppo, tutto questo. Da tempo avevamo affrontato questo tema, consapevoli della sua drammaticità e ora cominciano a verificarsi gli effetti nefasti di una situazione che dura ormai da troppo tempo e che sta togliendo ogni speranza per un futuro migliore. Al dolore per la perdita di una giovane vita si è aggiunto tutto lo sdegno per come la notizia è stata presentata e trattata. Un tragico evento di grande impatto politico e sociale che andava evidenziato in prima pagina è stato ridotto a mero fatto di cronaca e accompagnato dal commento dello psichiatra che si è affrettato a chiarire che il gesto era la conseguenza di una mente debole e insicura.

Tutto ciò conferma l'indifferenza e il cinismo delle attuali classi dirigenti di cui la stampa ne è portavoce. Mentre le altre grandi nazioni hanno superato la crisi che ha colpito il mondo da un decennio, restituendo le speranze per il futuro alle loro nuove generazioni e anche a tanti nostri giovani, da noi la disoccupazione giovanile viaggia ancora intorno al quaranta per cento né i piccoli segnali di ripresa sono in grado di modificare sostanzialmente tale situazione.

D'altra parte questa che stiamo attraversando non è la prima né, è prevedibile, sarà l'ultima. Altre ancor più drammatiche si sono verificate come quella del ventinove del secolo scorso che sembrò rappresentare la fine dell'età dell'oro derivante dal progresso tecnologia. Fu contrastata e superata grazie all'impegno delle classi dirigenti dell'epoca che con audacia attuarono un programma di pubblici interventi di keynesiana memoria per far ripartire la locomotiva dello sviluppo e ci riuscirono. Da noi crearono un modello copiato in tutto il mondo, l'IRI, che per decenni svolse egregiamente il suo ruolo.

Ora invece, la nostra società non riesce più a ripartire e a trovare la sua strada; in crisi da tempo e priva, oltretutto, dei valori necessari per tenere insieme il corpo sociale, dove i ricchi si riducono, ma aumentano il loro potere, mentre l'area della povertà si sta allargando sempre più. E pensare che solo qualche decennio fa questo era un Paese prospero e fiducioso del suo futuro che sbalordiva anche gli osservatori stranieri. Ho tirato fuori dal mio archivio un reportage sull'Italia del luglio del 1990 effettuato dall'*Economist*, un giornale oltretutto mai troppo tenero con noi e voglio citarvi un brano che ben descrive il contenuto dell'articolo: "Questa nazione un tempo di gondolieri, camerieri estroversi, contadine del sud vestite di nero in groppa alle loro bestie da soma, è ora la quinta potenza del mondo. Il suo popolo è più ricco degli inglesi e non è difficile immaginare che a tempo debito supererà il tenore di vita dei tedeschi e degli scandinavi".

Una presa d'atto incredibile per un giornalista inglese, ma mai previsione per il futuro prossimo fu più sbagliata perché proprio in quel periodo era cominciata una sorda lotta all'interno del gruppo dirigente che avrebbe portato, con tangentopoli, alla decapitazione di un'intera classe politica che con tutte le colpe che poteva avere, era comunque dotata di capacità e senso del bene comune, secondo i dettami delle grandi ideologie che avevano accompagnato l'umanità del mondo contemporaneo. Da allora, purtroppo l'Italia guidata da politici di terzo e quarto livello o addirittura improvvisati, ha intrapreso un lento ma graduale cammino verso un declino non solo economico ma anche morale e qui c'è tutta la responsabilità dei gruppi dirigenti che hanno perso il senso del bene comune mentre il loro cinismo è aumentato a dismisura di pari passo con la loro incompetenza. Altrimenti non si spiegherebbe come mai un paese che in Europa è secondo solo alla Germania nel campo manifatturiero, primato conquistato negli anni del boom economico non sia in grado di adottare gli strumenti idonei per ridare speranza se non certezze, alle generazioni che più dovrebbe curare per il futuro dell'Italia.

La realtà è che chi gestisce il potere si sente al sicuro nel suo egoismo perché il diffuso individualismo, che ha preso piede con la fine delle ideologie, la scomparsa dei partiti che le rappresentavano e la decadenza dei gruppi intermedi che avevano come stella polare il benessere collettivo, impedisce ogni valido strumento di lotta.

Se c'è una cosa che mi sento di rimproverare ai giovani è proprio il loro voluto isolamento perché con esso non andranno da nessuna parte. È l'unione, invece, come dice il vecchio motto, che fa la forza. Si uniscano prima che sia troppo tardi e se non hanno fiducia delle organizzazioni esistenti ne creino delle nuove. Sono tanti e hanno il massimo delle energie fisiche, intellettuali e morali. Con tali requisiti possono ambire alla guida del nostro Paese e intanto costringere le attuali classi dirigenti, avide e vili, a pensare oltre i propri interessi, affrontando e risolvendo i problemi che oggi abbiamo e che non sono insuperabili. Ce la possono fare solo che lo vogliano, altrimenti continueranno a essere come ora abbandonati a se stessi o tutt'al più destinatari di qualche elemosina, la si chiami come si voglia. ■



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

Vademecum per gli ispettori del lavoro: un sostegno all'attività

L'opera di Piero Cascioli sarà presentata a margine dei lavori della Assemblea Nazionale della Fondazione D'Antona di Claudio Palmisciano

Si svolgerà a Roma il prossimo 1° aprile l'annuale [Assemblea Nazionale](#) della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. L'occasione sarà utile per fare il punto della situazione rispetto ai diversi ambiti di attività in cui la Fondazione si esprime.

Un'occasione nella quale il Presidente e tutto il Consiglio d'Amministrazione della Fondazione si presentano al confronto con i Rappresentanti di tutte le regioni consapevoli di aver messo in campo tutto l'impegno possibile per realizzare ciò che nel 2001, in piena sintonia con l'allora dirigenza del Ministero del Lavoro, i fondatori immaginarono; obiettivi immaginati ma concretizzati, continuamente arricchiti e rafforzati proprio grazie ai contributi emersi nel corso delle annuali Assemblee Nazionali (l'ultima si è svolta a Salerno, il 28 maggio 2016).

Infatti, grazie all'importante e passionato contributo di generosi dirigenti, soci e collaboratori, la Fondazione oggi riesce a realizzare programmi di attività di particolare rilievo, tesi a favorire la valorizzazione e la crescita culturale dei soci, dei dipendenti del Ministero del Lavoro ed anche dei rispettivi familiari. Nel corso degli anni, inoltre, è stato portato avanti e viepiù migliorato il piano editoriale che conta oramai su un panorama completo di pubblicazioni. Infatti,

- nel 2011 è stata avviata la pubblicazione della ["Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto"](#). La Collana, recentemente rinnovata, tende a valorizzare le tesi vincitrici del Premio Massimo D'Antona ed anche lavori dal contenuto giuslavoristico scritti da parte dei soci alla Fondazione. È stato pubblicato in questi giorni il Volume 7, scritto da Piero Cascioli, dal titolo "Vademecum per l'Ispettore del lavoro";
- nel 2013 ha preso il via la pubblicazione della rivista bimestrale on line ["LAVORO@CONFRONTO"](#), con l'intento di mettere a disposizione degli operatori del Ministero del Lavoro, nonché delle associazioni imprenditoriali e dei lavoratori, un punto di vista ma, soprattutto, uno strumento semplice e pratico di supporto alla attività quotidiana di migliaia di addetti ai lavori, sparsi sul territorio nazionale, sui diversi aspetti che investono il mondo del lavoro ed il welfare;
- nel 2014 è iniziata la pubblicazione non periodica della [Collana Quaderni](#) su argomenti di attualità riguardanti il DIRITTO DEL LAVORO e la LEGISLAZIONE SOCIALE, attraverso la quale vengono pubblicati i resoconti delle iniziative convegnistiche organizzate dalla Fondazione.

Il tutto senza mai trascurare l'esigenza, molto sentita, di mantenere alto, in tutte le azioni, il ricordo dell'uomo e studioso che ha dato il nome alla Fondazione: il Prof. Massimo D'Antona, il giuslavorista, consulente del Ministro del Lavoro, barbaramente ucciso il 20 maggio 1999 da un nucleo brigatista, a pochi passi dalla sua abitazione mentre si accingeva a svolgere la sua attività quotidiana. A questo scopo, la Fondazione istituisce [borse di studio](#) a favore dei propri soci, dei dipendenti del Ministero del lavoro, nonché dei rispettivi figli, per le migliori tesi in diritto del lavoro. Inoltre, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, grazie ad uno specifico protocollo firmato fra il Ministro del Lavoro e la Fondazione, istituisce un premio di studio, destinato a giovani laureati (con laurea specialistica o vecchio ordinamento) e dottori di ricerca che abbiano discusso una tesi in materia di diritto del lavoro.

Ecco, di tutto questo, dell'impegno della Fondazione, si discuterà in seno all'Assemblea Nazionale della Fondazione e, naturalmente, l'esame ed approvazione dei bilanci economici sarà propedeutico per la prosecuzione ed ulteriore implementazione delle attività.

L'appuntamento del 1° aprile 2017 è particolarmente sentito dalla dirigenza della Fondazione proprio perché, a margine dei lavori dell'Assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona sarà presentato il settimo volume della Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto dal titolo **VADEMECUM PER L'ISPETTORE DEL LAVORO**, scritto da Piero Cascioli. Il libro verrà distribuito gratuitamente, agli Uffici centrali e periferici del Ministero del Lavoro, alle Associazioni datoriali ed alle Organizzazioni sindacali, ai



Componenti degli Organi della Fondazione, nonché ai partecipanti alle iniziative convegnistiche, organizzate periodicamente dalla Fondazione, sul tema del "Diritto del lavoro" e della legislazione sociale.

Con questa opera Piero Cascioli riporta a sintesi le linee tracciate dal Ministero del Lavoro in tema di attività ispettiva mediandole con quanto emerso dal confronto quotidiano con gli ispettori impegnati quotidianamente nella attività di vigilanza. Nel corso della ricerca, dice Cascioli "sono emerse luci ed ombre con aspetti di particolare criticità e problematicità che valeva la pena affrontare, per rafforzare le luci e fugare le ombre. Inizialmente è stata prestata particolare attenzione al fenomeno del lavoro nero ed ai relativi strumenti di contrasto: la maxi sanzione, il Provvedimento di sospensione e di revoca, seguendo le novità normative intervenute successivamente alla loro introduzione. Sono state poi trattate le tematiche inerenti alle esternalizzazioni ed alle relative problematiche sui fenomeni interpositori, esaminando anche il meccanismo di responsabilità solidale nella filiera degli appalti."

L'impegno di Cascioli era nato come scelta di approfondimento del fenomeno del lavoro nero ma, come lui stesso ci dice, ha ritenuto opportuno arricchire lo studio introducendo "alcuni capitoli dedicati ad istituti che, soprattutto in questi ultimi tempi contrassegnati da gravi crisi economiche ed occupazionali, coinvolgono sempre di più l'attività ispettiva. Si tratta delle verifiche sugli interventi straordinari di integrazione salariale. E poi ancora le verifiche su patronati, enti di formazione e quelle sugli impianti di videosorveglianza ed altri strumenti. Infine, è stato introdotto un capitolo dedicato all'illecito amministrativo, limitando l'esame ai principi generali, agli atti di accertamento ed alle procedure connesse."



elementi estremamente utili alla consultazione. Tra essi si fa notare per la sua accuratezza, l'indice dei termini che fornisce al lettore uno strumento idoneo a una rapida e precisa consultazione dell'argomento di cui è interessato."

"Insomma - conclude Di Lalla - la collana dedicata a Massimo D'Antona, di cui la nostra fondazione porta con orgoglio il suo nome, si arricchisce di questo nuovo volume, nell'edizione grafica aggiornata già sperimentata e molto gradita dai lettori, lungo il sentiero tracciato per dare un contributo di conoscenza in un settore come quello del lavoro, così importante dal punto di vista economico e soprattutto sociale." ■



Piero Cascioli è nato nel 1957 a Segni, dove risiede. Laureato in Sociologia, Scienze Politiche e Giurisprudenza. Ha conseguito gli attestati nei corsi di perfezionamento post laurea in "Formazione manageriale", "diritto comunitario" e "diritto del lavoro". È iscritto all'Ordine Nazionale dei Giornalisti, elenco pubblicisti. Ha scritto per diverse testate, quali: Il Tempo, La Tribuna di Treviso, Brescia Oggi, Il Gazzettino di Venezia, Cronache della Provincia; scrive

attualmente sulla rivista Lavoro@Confronto della Fondazione Massimo D'Antona.

Ha fondato e diretto il periodico locale "Fatti e Opinioni".

Nel 1997 è vincitore del Premio Giornalistico Città di Colferro.

Ha rivestito la carica di Vice Sindaco e Assessore alla Cultura nel Comune di Segni.

È iscritto come Praticante Avvocato presso l'Ordine Forense di Velletri.

È docente di Storia Risorgimentale presso l'UNITRE di Colferro-Segni.

Dopo aver lavorato presso il Ministero del Commercio con l'Estero, è stato assunto presso il Ministero del Lavoro con la qualifica di Ispettore del Lavoro.

Attualmente è responsabile dell'Area Vigilanza 1 dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Roma.

Nel 2016 ha vinto il Premio Massimo D'Antona per la migliore tesi in diritto del lavoro dal titolo "Il lavoro accessorio come strumento di flessibilità in entrata e di contrasto al lavoro irregolare".

Cascioli ha invece fatto la scelta di non affrontare in questa opera le tematiche inerenti la sicurezza e l'orario di lavoro per le quali, data la complessità ed estensione, ha già preannunciato l'impegno di occuparsi in una prossima opera.

Settimo libro, quindi, della Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto e Fabrizio Di Lalla, Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, non nasconde tutta la sua soddisfazione: "quando ho letto il manoscritto di Piero Cascioli - dice - ho pensato subito che era arrivato il momento di dare seguito all'idea di allargare la nostra splendida collana ad autori di opere originali nel campo del diritto del lavoro, andando oltre il ristretto ambito della pubblicazione delle tesi vincitrici dell'annuale Premio D'Antona."

"Questa opera - prosegue Di Lalla - per il contenuto e la sua disposizione logica, susciterà sicuramente vivo ed esteso interesse, soprattutto tra gli operatori del settore; addetti agli organi di vigilanza e quanti hanno rapporti e contatti con tali istituzioni; lavoratori, imprenditori, professionisti che svolgono attività di supporto aziendale."

Proprio in considerazione del fatto che Cascioli è Ispettore del lavoro e svolge un importante incarico di coordinamento in seno all'Ispettorato di Roma siamo sicuri di poter dire che il Vademecum può senz'altro portare un sostegno tecnico in una delle "attività tra le più complesse e difficili del pubblico impiego per l'ampia mole di norme, oltretutto in continuo aggiornamento, e per la diretta responsabilità addossata all'operatore proporzionata agli enormi poteri a lui concessi. Alla responsabilità si unisce, poi, la solitudine decisionale non temperata dall'ordine gerarchico."

"Oltretutto, il lavoro di Piero Cascioli - prosegue Di Lalla - già di per sé cospicuo e aggiornato alle novità dell'ultima ora, è accompagnato da un'appendice che contiene

La bocciatura della riforma sulla dirigenza pubblica

L'esclusione dei corpi intermedi non paga di Pietro Napoleoni

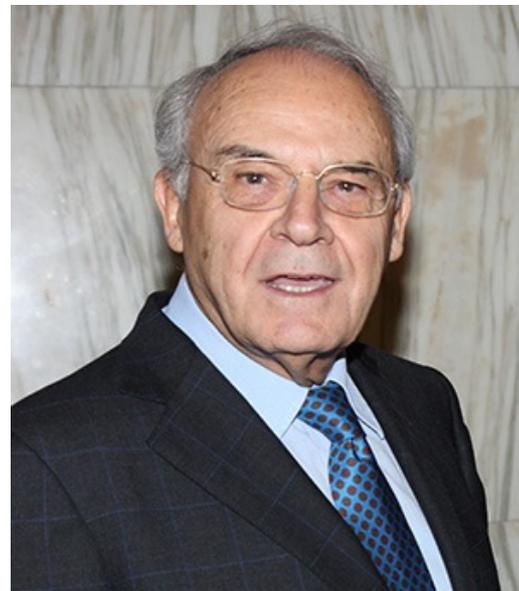
“Pensate che abbiamo fatto una legge delega con i decreti legislativi, per rendere licenziabile un dirigente pubblico che non si comporta bene, e la Corte Costituzionale ha detto che siccome non c'è l'intesa con le Regioni, e avevamo chiesto i pareri, il decreto è illegittimo”. È il peccato commentato dell'ex premier Matteo Renzi dopo la sentenza della Corte Costituzionale che ha giudicato illegittime fondamentali norme della legge del 7 agosto 2015, n. 124, contenente le deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

In modo particolare la sanzione della Corte si è abbattuta sulle parti riguardanti la dirigenza pubblica, il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Un ampio ventaglio di norme riguardanti la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni comprese quelle regionali e locali che, secondo la Corte, incidono in ambiti riconducibili alla competenza dello Stato ma che interferiscono in misura rilevante con le competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa.

Un palese concorso di competenze inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno riformatore delle amministrazioni pubbliche. Quindi, l'intervento del legislatore statale, dice la Corte, deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione indispensabile a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. E il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve necessariamente essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni, ma solo attraverso una intesa, e non già attraverso il semplice parere non idoneo a realizzare un confronto autentico, con gli enti territoriali coinvolti.

Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura, garantisce lo svolgimento di genuine trattative finalizzate al contemperamento delle rispettive competenze. La mancanza della previsione dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e conseguentemente il mancato rispetto del principio di leale collaborazione ha determinato la sanzione della illegittimità costituzionale. L'intesa presuppone un accordo, il parere è semplicemente un'opinione, un avviso, che lascia poi il campo libero alla conseguente iniziativa governativa.



Che le norme oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale non fossero conformi alla Costituzione lo aveva già sottolineato il Consiglio di Stato in sede di espressione del parere sullo schema di decreto delegato riguardante la riforma della dirigenza pubblica. L'Alta Magistratura nello svolgimento dell'ampio e articolato parere, non privo di rilievi nel merito, ha in più riprese sottolineato il dubbio della conformità alla Costituzione di numerose norme della legge di delega n. 124/2015 sotto il profilo della previsione del parere, in luogo dell'intesa, con la Conferenza Stato-Regioni pur in presenza della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di organizzazione amministrativa, ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

La bocciatura da parte della Corte Costituzionale di uno dei più importanti atti del Governo Renzi, e il clamore che ha suscitato,

va evidentemente al di là del mero aspetto tecnico-procedimentale della formazione delle leggi e del controllo di legittimità delle leggi stesse ad opera della Corte. E le ragioni non paiono essere ascrivibili ad insufficienze burocratiche o ad insufficienze dello staff tecnico del ministro proponente.

La bocciatura della Corte colpisce il cuore della filosofia della cosiddetta *disintermediazione* cui si è ispirata l'azione di governo dell'ex premier nel contesto dei circuiti della rappresentanza democratica e degli interessi organizzati il cui risvolto è costituito dalla

leaderizzazione, cioè da una comunicazione politica che trova la sua sintesi nella comunicazione stessa e nel comportamento del leader. Una forma di disconoscimento della complessità e degli stessi corpi intermedi, anche quando, questi trovano ragione nello stesso sistema normativo nell'ottica di una produzione legislativa che sappia interpretare e contemperare gli interessi delle componenti di una società moderna con il più complessivo interesse generale.

E la scorciatoia intrapresa dall'ex premier nel prevedere il semplice parere della Conferenza Unificata anziché l'intesa rappresenta in modo paradigmatico la filosofia della disintermediazione che si spinge fino ad eludere l'approfondimento della concorrente potestà legislativa, tra Stato e Regioni, nella appropriata sede istituzionale.

Un Parlamento chiuso agli apporti esterni che sarebbero potuti venire dalla società era quello dello Stato liberale ove la legge si configurava come atto unilaterale, sul piano formale e sostanziale, del Parlamento stesso, quale organo rappresentativo della sovranità nazionale, collocato in una posizione di preminenza rispetto agli altri poteri dello Stato, nel quale non avrebbero potuto avere luogo condizionamenti dell'attività legislativa da parte di gruppi esterni. E non poteva essere altrimenti solo che si consideri che lo Stato liberale si proponeva pochi fini essenziali: ordine e conservazione. Non rientravano nella sfera dell'azione dello Stato i cosiddetti fini sociali che potevano condizionare lo svolgimento delle attività economiche, che dovevano invece essere riservate alla libera iniziativa dei privati. D'altro canto il suffragio per censo comportava che il Parlamento fosse ristretta espressione della borghesia.



Con il superamento dello Stato liberale e l'avvento dello Stato sociale si afferma il pluralismo e la proliferazione delle formazioni sociali intermedie tra il cittadino e lo Stato.

Tra il livello statale e il livello individuale si inserisce un terzo livello che è quello dei gruppi intermedi che hanno dato luogo ad una progressiva affermazione degli schemi di partecipazione all'attività di produzione legislativa che comprende la mera consultazione nelle sedi istituzionali, parlamentari e governative, come le audizioni con esponenti di categoria, gruppi di interessi, comunità territoriali, ma anche fasi di più intensa partecipazione come la negoziazione legislativa, ferma restando in capo al Parlamento la sovranità della funzione legislativa.

Certo, la fase della negoziazione pre-legislativa con i gruppi di interesse intermedi rende più complesso il procedimento di produzione legislativa ma, in una società ad ordinamento democratico articolata e complessa, il legislatore ha la necessità di avere la disponibilità oltre che di competenze anche di rappresentanze che possano dare un contributo diretto rispetto ai problemi. Nella sostanza il legislatore ha la responsabilità di produrre atti normativi sempre più aderenti al complessivo interesse del corpo sociale nel quale gli stessi dispiegano gli effetti.

La insufficiente comprensione della complessità della materia nella quale si intende intervenire genera inevitabilmente quel processo di semplificazione che conduce poi a risultati impropri che, come nel caso della legge n. 124, in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, ha indotto la Corte Costituzionale a porre, almeno sul piano tecnico-giuridico, un rimedio con la sanzione della illegittimità.

Ma permane il problema politico del contemperamento degli interessi dei gruppi intermedi, portatori di istanze specifiche presenti nella società, con il più complessivo interesse generale che coincide con la finalità dello Stato volta ad instaurare più equi rapporti sociali. E la soluzione non è quella della disintermediazione. Un semplicismo che non risolve, anzi, aggiunge ulteriori problemi.

[*] Pietro Napoleoni è nato nel 1941. Uscito dalla esperienza della Scuola di specializzazione di diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale presso l'Università La Sapienza di Roma, ha maturato una significativa esperienza svolgendo l'attività di ispettore nell'Ispettorato del lavoro. Lasciato l'Ispettorato del lavoro, dopo un periodo di attività nell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, è stato dirigente presso il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Successivamente è stato dirigente del settore legislativo della Regione Campania. È inoltre stato dirigente delle Relazioni sindacali del Comune di Roma. Attualmente è consulente del lavoro iscritto all'ordine dei consulenti del lavoro di Roma e provincia. Ha pubblicato *La busta paga, come si legge come si controlla*, ed. Ediesse, 1983; *Guida alla lettura e al controllo della busta paga*, Ediesse, 1984. Ha inoltre pubblicato numerosi articoli in materia di organizzazione amministrativa del lavoro in riviste e periodici specializzati. ■

La disfida dei Voucher

di Stefano Olivieri Pennesi [*]

[NDR: Nel momento in cui andiamo in pubblicazione è in corso la discussione all'interno del Governo e del Parlamento tesa ad apportare sostanziali modifiche all'istituto dei Voucher. Proponiamo ugualmente l'articolo del nostro Olivieri Pennesi che, comunque, offre interessanti spunti di riflessione alla discussione].

Avviamo queste nostre riflessioni su un tema tanto scottante quanto grave e di innegabile attualità e cogenza, quale quello inerente lo strumento, presente nel nostro ordinamento giuslavoristico, denominato "Voucher".

Preme al contempo, introducendo le tematiche che affronteremo a seguire, ricordare la fondamentale figura di uno studioso contemporaneo, dei nostri tempi, che ha saputo indagare i fondamenti della società moderna, come il tema lavoro, adottando per primo il concetto/termine di "Società liquida", mi riferisco, evidentemente, allo scomparso Zygmunt Bauman, nato nell'ormai lontano 1925.

Tra i suoi innumerevoli e diversificati studi socio-economici, condotti nella sua lunga esperienza scientifica, non possiamo tralasciare di annoverare il concetto fondamentale dell'Etica del Lavoro, accostata anche all'estetica dei consumi e dell'accumulazione del capitale, abbinati altresì allo sviluppo e la crescita della società moderna. Citiamo qui un suo famoso volume "Il lavoro, consumismo e nuove povertà", altro fondamentale contributo alla ricerca di Bauman. Approfondimenti e studi poi scaturiti nell'indagare, scientificamente, la distribuzione dei guadagni, il risparmio e il successivo spendere; il lavoro e i redditi, prodotti orientati ai consumi di beni e servizi. Il "lavoro", quindi, spesso, "subordinato e strumentale" che nei fatti prepara il terreno, con i suoi frutti di monetizzazione, al garantire, per se stessi e i propri nuclei, il soddisfacimento delle esigenze di vita.

D'altro canto esiste, invece, la concezione del lavoro, quale virtù fine a se stesso, una sorta di "dignità autarchica" ed autoalimentata da valori psicologici ed interiori. Per Bauman l'odierna "società post-moderna", ma più specificamente la nostra vita sociale, è caratterizzata, diversamente dalle epoche passate, da una globalizzazione che ne costituisce l'elemento centrale. A questo si affianca e innesta una profonda instabilità degli eventi, mutamenti repentini e non facilmente prevedibili, gravi incertezze esistenziali dei singoli individui, anche e soprattutto dal punto di vista lavorativo; che a parere di chi scrive è anch'esso orientato alla crescente liquidità o meglio liquefazione. Tutto caratterizza una "società liquida", intesa come: precaria, incerta, flessibile, mutabile, instabile, turbolenta, volatile, transitoria; incline a continui cambiamenti fortemente dinamici, dove le abitudini, intese come processi, strategie di vita e di lavoro, comportamenti, mutano rapidamente.

Bauman illuminatamente afferma: "... *Lo slogan dei nostri tempi è la flessibilità: qualsiasi forma deve essere duttile, qualsiasi situazione, temporanea, qualsiasi configurazione, suscettibile di ri-configurazione...*".

In uno dei più recenti lavori, sopraccitato, di questo grande studioso, ossia "Lavoro consumismo e nuove povertà" è presente una interessante comparazione delle condizioni socio-economiche dei Paesi occidentali, successivamente al periodo bellico, della seconda guerra mondiale, allorquando vigeva un sistema economico continentale, importante, quale presidio del cosiddetto "lavoro industriale" e su un contestuale avvio, soprattutto nei Paesi nord europei (e successivamente in maniera progressiva, nei restanti Paesi del vecchio continente) del concetto/sistema di "welfare state", ossia garanzia sociale diffusa per le genti e per i loro relativi bisogni: sanitari, previdenziali, assistenziali, rispetto ad un presente o futuro incerti.

Voucher ora

Ma possiamo ora ad affrontare le tematiche inerenti il cosiddetto "lavoro accessorio" e la sua sostanziazione, ovvero, i denominati Voucher, con una serie di considerazioni che cercheremo di argomentare "neutralmente".

I Voucher, senza volerci dilungare troppo sulla loro introduzione nel nostro ordinamento, con le motivazioni all'epoca adottate, hanno preso avvio con la famosa legge 30 del 14 febbraio 2003, meglio conosciuta come legge Biagi (dal nome del compianto professore giuslavorista ucciso vilmente, come già accaduto pochi anni prima con l'altra figura martire, del nostro pensiero scientifico e riformista, anch'essa trucidata vilmente dalla cieca violenza estremista, ossia il prof. Massimo D'Antona).

Lo scopo "originario", di tale strumento, era quello di poter meglio regolamentare le cosiddette "prestazioni di lavoro occasionale" assolutamente limitate, non rientranti o riconducibili a contratti di lavoro vigenti; questo anche per il giusto bisogno di far emergere consistentemente, il notevole e nascosto "lavoro nero o irregolare".



Da qui prendono, però, avvio, una serie di modifiche che hanno di fatto causato lo stravolgimento dell'impianto originario dei voucher. Una prima modifica è stata introdotta con la riforma voluta dal Ministro Fornero che in sostanza ha "allargato" la possibilità di utilizzo dei nominati "Buoni lavoro" praticamente a tutti i settori di attività e per tutte le categorie di lavoratori.

Successivamente abbiamo assistito ad un ulteriore intervento del Legislatore, su tale strumento, mi riferisco, evidentemente, al Jobs Act fortemente voluto dal Governo Renzi, ed in particolare al d.lgs. 81 del 15 giugno 2015, che tra le varie previsioni giuridiche ha innalzato, modificando il limite monetario annuo, dei compensi per le prestazioni, dai precedenti 5.000 euro agli attuali 7.000 euro. È stato altresì imposto l'acquisto dei voucher, anche in modalità telematica, metodo questo voluto altresì per le comunicazioni dei dati anagrafici, con codice fiscale del lavoratore beneficiario e luogo della prestazione lavorativa.

Altro elemento novativo, che ha concretamente contribuito oggettivamente alla "esplosione" dell'uso di voucher, rispetto alla prima genitura, nei fatti più rigida e vincolante, è rilevabile nella possibilità data di espandere la platea dei cosiddetti prestatori d'opera che possono essere indistintamente: pensionati, studenti, disoccupati, ma anche occupati, sottoccupati, lavoratori part-time, cassaintegrati, extracomunitari con permesso di soggiorno, stranieri richiedenti asilo. In più aggiungiamo che i vari settori di impiego non subiscono nessuna limitazione, in sostanza uso di voucher per chiunque e per qualunque lavoro.

Un solo dato, offriamo, per comprendere l'inarrestabile e preoccupante corsa ai buoni lavoro; senza addentrarci nella lettura di dati del lontano 2006 e seguenti, basta sapere che l'osservatorio Inps sul fenomeno censisce, nell'anno 2015 la vendita di circa 100 milioni di voucher passati nel 2016 a circa 140 milioni, per essere più precisi ben 134 milioni, su tutto il territorio nazionale.

Ricordiamo sempre, però, che i buoni lavoro nascono per un uso legato principalmente al lavoro agricolo per raccolte stagionali, ovvero anche piccoli lavoretti temporanei, quali: giardinaggio, baby sitting, assistenza alla persona, lezioni private, ripetizioni sostegno e similari, insegnamenti musicali, coreutici, linguistici, ecc. ma più in generale per l'uso che ne possono fare le famiglie, le onlus e gli enti senza scopo di lucro, i soggetti non imprenditori, le imprese familiari, i piccoli imprenditori agricoli.

Oggi invece essendo estesa a qualsiasi altra attività, quindi qualsivoglia tipologia di lavoro si svolga, con il compenso che risulta univoco, fare il barman o il receptionist, o anche stuart /hostess, lavorare nei campi, svolgere lavoro consulenziale, badare ad anziani o bambini, curare alberi o giardini, fare da guida turistica, insegnare musica o matematica. Operare per una onlus, fare la pizza o il pane, o prestare attività infermieristica, solo per fare esempi concreti, tutti ricevono un buono da 10 euro di cui netti 7.5 € senza nessuna distinzione o riferimento contrattuale, o qualità, o professionalità distinta, o difficoltà della prestazione, in somma una forzata indistinta retribuzione, a dispetto di qualsiasi specificità/professionalità.



Quindi è bene evidenziarlo che il voucher o buono lavoro, dir si voglia, è diventato uno strumento enormemente esteso che consente di retribuire prestazioni di lavoro "occasionale" (sottolineando che purtroppo questa allocuzione nei fatti è stata fortemente disattesa) e non contrattualizzato in alcun modo (e anche questo aspetto meriterebbe una attenta e profonda riflessione).

Pertanto, quanto detto, è un fatto che è possibile verificare, analizzando anche i dati regionalizzati, prodotti dall'Inps, osservando quindi la distribuzione diversificata delle imprese nei distinti settori e presenti nei molteplici distretti industriali del nostro Paese.

In particolare in alcune zone - macro aree - regioni, osservando praticamente quasi tutti i settori produttivi è evidente come possa espandersi il rischio di una, per così dire, "economia voucherizzata" proprio per un uso massivo ed invasivo che si è fatto nell'utilizzo spesso

spregiudicato dei buoni lavoro. Mi riferisco solo per fare alcuni esempi, a zone produttive del Nord Est manifatturiero; in gran parte della costa adriatica e riviera romagnola; come anche nel distretto produttivo modenese; nell'altrettanto sviluppato distretto toscano nord; come pure non dimenticando zone produttive del centro sud del Lazio, della Campania e della Puglia, solo per fare alcuni esempi.

Voucher in itinere

È bene, a questo punto, anche evidenziare come si sia tentato, da parte del Governo passato, porre una sorta di argine ad un utilizzo “corsaro” dei voucher, stante la loro crescita esponenziale riscontrata in modo particolare dall’inizio dell’anno 2016 e in continuazione con l’ultimo biennio.

Si è quindi introdotto, nel mese di ottobre 2016, con un decreto correttivo del Jobs Act, il sistema della denominata “tracciabilità”, ossia l’obbligo per le aziende e datori di lavoro di invio di un’e-mail o anche sms, all’Ispettorato del lavoro territorialmente competente, almeno 60 minuti prima dell’inizio della prestazione lavorativa, introducendo, di fatto, un sistema detto appunto di “tracciabilità” certa, con l’avalimento e ufficialità di una Pec dedicata, in ogni ufficio territoriale dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro; come oggi risulta denominato, a far data dallo scorso 1 gennaio 2017, nella innovativa veste di Agenzia indipendente, sempre però vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Ciò evidentemente ha condotto ad una relativa frenata, nell’uso dei ticket lavoro, nell’ultimo trimestre del 2016, come confermato, peraltro, dalla lettura, da molto attesa, dei primi dati “congiunti” di Inps – Inail – Istat - Ministero del Lavoro, rilasciati lo scorso 28 dicembre 2016, sulle tendenze dell’occupazione.

Per avere una panoramica complessiva sulle evidenti questioni e criticità che i Voucher e il loro uso hanno portato nel dibattito presente nel Paese, e non soltanto tra gli addetti e studiosi giuslavoristici, non possiamo fare a meno di menzionare il recente pronunciamento della Corte Costituzionale che ha ammesso il quesito referendario, promosso dalla Cgil, inerente l’abolizione totale dei “buoni lavoro accessorio”.

La tesi, per così dire, “radicale”, ma puntualmente argomentata da una delle maggiori sigle sindacali confederali, appunto la Cgil, si sostanzia nel considerare, tout court, i voucher come “pregiudicativi” delle necessarie tutele dei lavoratori, in quanto pienamente elusivi, evidentemente, sia delle norme dello Statuto dei lavoratori e sia delle applicazioni di ogni sorta di contratti collettivi di lavoro, concretamente non applicabili a tale strumento, che dovrebbe essere limitato rigidamente al concetto o formula della “occasionalità”.

A supporto ulteriore, di tale tesi, sono stati evidenziati molti degli ambiti di utilizzo dei voucher che, è bene ricordarlo, possono essere usati per retribuire ogni tipologia di lavoro svolta in tutti gli ambiti e settori produttivi e dei servizi, come pure, spesso ma impropriamente, per retribuire lavoro accessorio, occasionale e complementare, di chi già lavora con un regolare contratto.

Parimenti i voucher, senza tema di smentite, rappresentano nei fatti anche una sorta di scappatoia per avvalersi di personale di frequente in sostituzione di proprio personale assunto, magari, durante giornate di esercizio di sciopero, o anche nei giorni di riposo o permessi vari, o ancora per svolgere turni di lavoro disagiati o nelle giornate festive, ecc. Non di meno per maggiore gravità, l’impiego di voucheristi, da parte degli imprenditori, nel caso di temporanei appalti per opere o servizi, sfuggendo così alla più pertinente sottoscrizione di regolari contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.



Politicamente... Voucher... cosa fare...

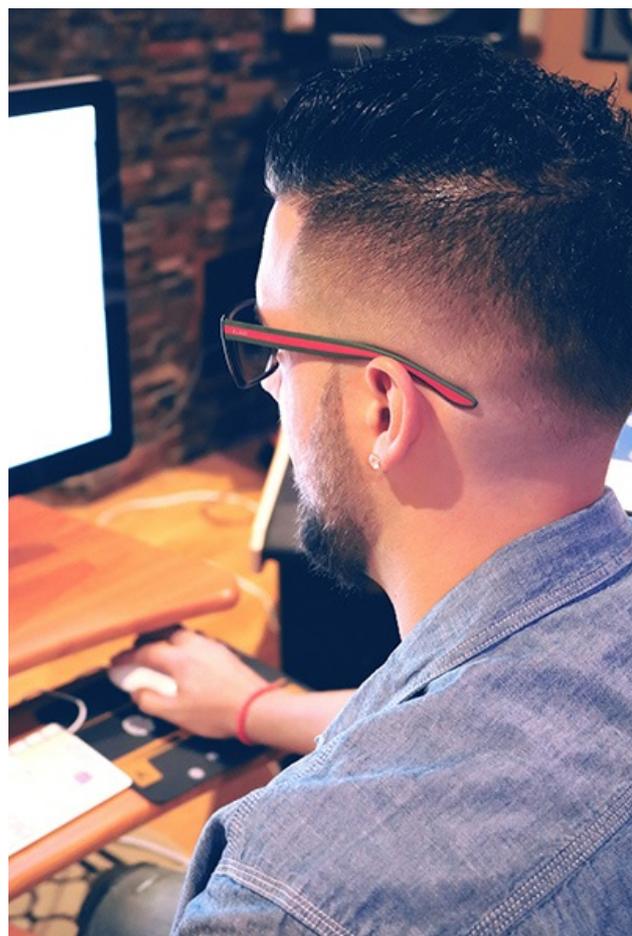
Fino a qui ci siamo introdotti anche su un percorso nel caso in cui, con la ammissibilità espressa dalla Corte dei Costituzionale, si dovesse espletare realmente il Referendum per la completa abolizione dei voucher. Ma è bene rappresentarlo, le istituzioni, e il Governo, anche sulla spinta di una parte consistente dei settori produttivi, di altre sigle sindacali diverse dalla Cgil, (come detto la confederazione proponente il referendum) di studiosi e addetti ai lavori giuslavoristi, di categorie datoriali, ecc. stanno attentamente valutando un percorso che conduca ad una radicale “modifica della norma”, ma non abolizione totale, per un sostanziale ritorno allo spirito originario dello strumento, finalizzato ad un uso più stringente e limitato appunto dei voucher; soprattutto legato al concetto cogente di “lavoro accessorio” e quindi, ad esempio, vietando tassativamente un utilizzo dei buoni per integrare lo stipendio di un lavoratore, sostituire

altri lavoratori, limitarne l'uso per le tipologie lavorative modernamente denominate della cosiddetta "Gig economy", quale modello economico e realtà, in crescente diffusione, caratterizzata dalla progressiva eliminazione di prestazioni lavorative stabili e/o continuative; una sorta di lavoro organizzato on demand.

Cambiare la norma, senza abolirla, rappresenta, al contempo, per l'Esecutivo, l'aspetto politico intrinseco per non correre il rischio di trovarsi di fronte ad una possibile ed eventuale delegittimazione causata dall'esito del "referendum abrogativo" in via di effettuazione.

Interessante credo, a questo punto, fare un excursus sulle proposte che si stanno avanzando, con le numerose audizioni svolte dalle Commissioni Parlamentari competenti e che impatteranno su eventuali interventi legislativi e proposte di legge in materia, per tentare di risolvere gli evidenti aspetti critici dell'attuale: "Buono Lavoro - Prestazione di lavoro occasionale di tipo accessorio", (come testualmente viene riportato, stampigliato, sul tagliando in vendita presso Inps e Inail).

Tra queste discussioni/proposte, che stanno emergendo, con i lavori delle commissioni parlamentari, di assoluta evidenza è la eventualità di limitare, il monte ore massimo da potersi retribuire con voucher; similamente si sta riflettendo se è possibile contingentare con una percentuale fissa il numero di lavoratori destinatari di voucher rispetto agli organici aziendali. Non da meno sarebbe, altresì, la possibilità di riduzione dei tetti, attualmente vigenti, di 7.000 euro annui e 2.000 per committente, magari ripristinando le precedenti soglie di 5.000 euro annui, mentre gli attuali tetti di 2.000 € per singolo committente potrebbero essere ridotti a 1.500/1.000 euro.



Ancora un punto delicato è rappresentato dall'uso dei voucher per le attività che vengono svolte nei "cantieri edili" e non edilizia in genere, evidentemente legate, queste criticità, alla naturale "rischiosità" delle lavorazioni in edilizia e alle professionalità ivi impiegate, stante anche l'elevata "alea" per incidenti professionali, come confermato peraltro dalle tabelle di rischio e banche dati detenute dall'Inail.

Interessante, ritengo, sarebbe anche la possibilità di introdurre una sorta di "cartellino rosso" in caso di violazioni, da parte di aziende ed imprenditori, delle nuove future regole in materia di voucher, ossia l'impossibilità di acquistare e quindi di utilizzare i Buoni lavoro (magari solo per un tempo limitato ad esempio di due anni) una volta incappati in ispezioni positive da parte dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, per irregolarità riscontrate, abbinando eventualmente l'obbligo, comunque, di assumere il lavoratore per il quale sono stati impiegati, surrettiziamente e/o in maniera illegittima, detti Buoni Lavoro.

La riforma allo studio del Parlamento, con il gradimento dell'Esecutivo attuale, che presumibilmente prenderà vita nei prossimi mesi di febbraio-marzo, dovrà tenere anche conto del menzionato utile "monitoraggio" voluto dal Governo, a partire dal mese di ottobre 2016, con l'intento condivisibile di vedere gli effetti della "tracciabilità" introdotta dal precedente Esecutivo.

Su tale monitoraggio, richiesto sostanzialmente a tutte le strutture territoriali del Ministero del Lavoro, oggi sedi del neonato Ispettorato Nazionale del lavoro, si sono prodotte specifiche ed approfondite relazioni che hanno messo in luce gli aspetti di maggiore criticità e problematicità, riscontrati anche nell'azione, sul campo, esercitata dagli ispettori del lavoro in tutto il territorio nazionale, sull'uso che è stato fatto (proprio ed improprio) dei medesimi voucher.

In primis si sono statisticati i quantitativi di buoni lavoro, attivati regolarmente e comunicati, come previsto, alle caselle istituzionali di posta elettronica certificata (l'altro sistema indicato, nel decreto correttivo al jobs act, prevedeva l'utilizzo dell'sms, ma di fatto questo è rimasto sostanzialmente utilizzato e quindi non censibile) da parte delle imprese e datori di lavoro. Numeri risultati evidentemente diversi e minori rispetto al numero di voucher preventivamente acquistati.

Relativamente appunto agli accertamenti ispettivi eseguiti, sono state rilevate una serie di problematiche oggettive, quali: l'impossibilità di "estrarre" dalle segnalazioni preventive, pervenute sulla Pec istituzionale (da farsi almeno prima di 60 minuti dall'inizio della prestazione) elementi conoscitivi della specifica prestazione, da potersi magari confrontare nella sede aziendale, quale tipo di prestazione, ad esempio eventuale stagionalità o periodicità/frequenza della stessa, cadenza temporale, sia essa giornaliera, settimanale, mensile, annuale, ecc.

È stato possibile verificare, ma con grande difficoltà, il massiccio ricorso ai buoni lavoro avendo, comunque, la possibilità di segnalare l'attivazione dei buoni, con una sola comunicazione, ed anche per una pluralità di soggetti impiegati, nell'arco di una sola giornata, come anche una settimana ovvero addirittura un intero mese.

Determinante sarebbe quindi il confronto diretto e la verifica sulla dimensione ed organizzazione dell'azienda, imprenditore, impresa utilizzatrice, ma soprattutto la struttura operativa e il suo funzionamento, per constatare l'indispensabilità del ricorso all'utilizzo dei voucher (legittimato o meno).

Diciamo anche per chiarezza ed opportunità che gli accessi ispettivi, nella quasi totalità, possono limitarsi a verificare la corretta attivazione presso l'Inps degli stessi, e solamente in alcuni casi (legati alla tempestività e ponderazione degli interventi ispettivi) verificare l'ipotetico abuso legato alla cosiddetta "ultrattività" della prestazione corrispondente, vale a dire quella resa oltre la fascia oraria comunicata/indicata alla sede dell'Ispettorato territoriale competente. Ma questo, evidentemente, risulta avere scarsi margini di efficacia per contestazioni inattaccabili e quindi fondate e pertanto legittimamente "sanzionabili".

Altro aspetto di criticità rilevata riguarda l'indicazione certa e univoca del luogo della prestazione lavorativa, anche se la stessa risulta essere elemento obbligatorio da comunicare; spesso viene (appositamente) omissivo. In diversi casi, infatti, gli imprenditori indicano, non correttamente, e puntualmente, la sede legale dell'azienda o succursale utilizzatrice, ovvero formule generiche, che non permettono nei fatti l'azione di controllo ispettivo. Casi in tal senso sono, a puro esempio, l'indicazione di clienti vari, condomini vari, fondi agricoli o lotti vari; anche se è giusto rappresentare che, oggettivamente, possono esservi casi plausibili in cui, solo per citare alcune fattispecie, quali manutenzioni di impianti, assistenze, interventi a chiamata, ecc. possono svolgersi propriamente delle prestazioni, svolte anche con buoni lavoro, che vengono rese tangibilmente, di norma e per tipologie, presso una "pluralità" di clienti diversi e distanti tra loro.

Utile in tal senso sarebbe che nelle "comunicazioni" obbligatorie emergano, quanto meno, elementi "esatti" su i programmi di lavoro assegnati ai lavoratori voucheristi, anche alla luce di possibili legittime modifiche magari motivate; suscettibili di interscambiabilità non dipendenti dalla volontà degli imprenditori come dei prestatori. Infine, oggettiva ulteriore criticità è la cosiddetta tematica della immediatezza ed attualità delle comunicazioni obbligatorie, alla luce, come detto, della variabilità e modificabilità delle attività lavorative svolte con voucher, anche per la loro intrinseca flessibilità di esecuzione.

Conclusioni

In conclusione credo interessante e plausibile esprimere l'ipotesi che le eventuali proposte di riforma legislativa, o nuove leggi, che verranno nel caso prodotte dal Parlamento, evidentemente non dovrebbero avere alcun recondito scopo o mission impedire, o più prosaicamente "sterilizzare", il possibile evento referendario.

Opportunamente, invece, si dovrebbe intervenire, nella veste di Legislatore, per realizzare ex novo o migliorare una legge con i suoi contenuti, evitando abusi di sorta, in presenza di uno strumento che, evidentemente, detiene in sé delle caratteristiche certamente positive come anche migliorative, per determinati ambiti lavorativi; ma che invece fino ad oggi, con l'uso distorto che si è fatto, appunto dei voucher, si è aperta per così dire, nel nostro mercato del lavoro, una evidente falla o più specificamente una "nuova frontiera di precariato spinto", irriparabile, se vogliamo, anche delle giuste istanze di parte degli imprenditori sani e illuminati che chiedono una sorta di sburocrazia, necessaria per riequilibrare una eccessiva ingessatura e stratificazione di buona parte degli attuali contratti collettivi di lavoro, che devono pertanto essere sottoscritti consapevolmente e alla luce di un mondo del lavoro che cambia radicalmente e repentinamente, in maniera veloce e irreversibile. Questo per un mercato del lavoro nazionale, europeo e mondiale, sempre più vocato alla dinamicità e fluidità in un'economia, come direbbe il compianto Bauman, sempre più "liquida".



[*] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, Roma, titolare della cattedra di "Sociologia dei processi economici e del lavoro" nonché della cattedra di "Diritto del Lavoro". Il Prof. Stefano Olivieri Pennesi è anche Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza. ■

Politiche attive e organizzazione dei servizi per il lavoro, quale futuro per l'Anpal?

di Gianluca Meloni [*]

L'Anpal nel disegno normativo del Jobs act

La Legge delega 183/2014 aveva, tra le proprie finalità principali, l'obiettivo di ridefinire le modalità di gestione delle politiche del lavoro, attraverso un percorso di armonizzazione tra le differenti politiche regionali, realizzando un sistema in grado di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

Gli assi lungo i quali si sarebbe dovuta sviluppare la riforma erano i seguenti:

- l'attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, e il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi;
- la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- l'introduzione di principi di collegamento tra le misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e le misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo;
- la realizzazione di un sistema informativo unitario per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, anche attraverso l'istituzione del fascicolo elettronico unico e l'integrazione del sistema informativo con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato.



Il principale strumento, il "motore" di tale riforma sarebbe dovuta essere l'Agenzia nazionale per l'occupazione (Anpal), alla quale il governo aveva previsto di attribuire competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl, nonché una funzione di coordinamento della "Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro", ossia l'insieme dei principali soggetti pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro.

I principi e gli obiettivi posti dalla Legge delega in materia di politiche attive sono stati attuati attraverso il D.Lgs. 150/2015, il quale ha istituito l'Anpal, attribuendo alla stessa una molteplicità di funzioni, tra le quali:

- il coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68 del 1999, nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro;
- la definizione degli standard di servizio in relazione ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro;
- la determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione e di altre forme di coinvolgimento dei privati accreditati;
- il coordinamento dell'attività della rete Eures; la definizione delle metodologie di profilazione degli utenti, allo scopo di determinarne il profilo personale di occupabilità, in linea con i migliori standard internazionali;
- lo sviluppo e la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, compresa la predisposizione di strumenti tecnologici per il supporto all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e l'interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati;
- la definizione e la gestione di programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro o vi sia un rischio di mancato rispetto dei medesimi livelli essenziali, nonché il supporto alle regioni, ove i livelli essenziali delle prestazioni non siano stati assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei

servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro;

- la definizione di metodologie di incentivazione alla mobilità territoriale.

La norma prevede inoltre che all'ANPAL possono essere attribuiti ulteriori compiti e funzioni, mediante la stipula di apposite convenzioni con le regioni e le province autonome, in materia di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro.

Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016

Il percorso di riforma sopra descritto, il quale ha avuto parziale realizzazione normativa con i successivi decreti attuativi, si sarebbe dovuto realizzare compiutamente – nelle intenzioni del Governo Renzi – attraverso l'attribuzione esclusiva allo Stato delle competenze in materie di politiche attive del lavoro, al fine di consentire un pieno dispiegamento dell'intento riformatore dell'esecutivo: nello specifico tale obiettivo si sarebbe dovuto raggiungere attraverso la definitiva approvazione della riforma costituzionale nel referendum dello scorso 4 dicembre.

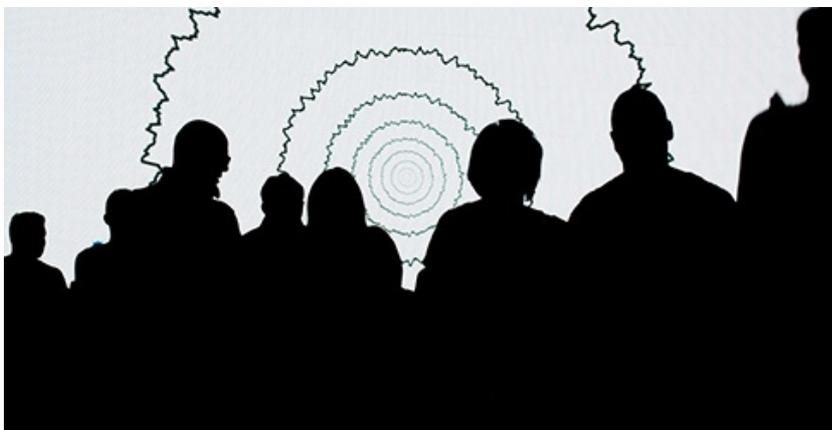
In base al Titolo V della Costituzione – la cui revisione fu approvata con la Legge Costituzionale n° 3 del 2001 – le Regioni hanno infatti una competenza concorrente con lo Stato in materia di mercato di lavoro: sul piano operativo, tuttavia, le regioni esercitano una competenza pressoché esclusiva, in virtù del D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, il quale attribuisce alle stesse ampie funzioni in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego, di collocamento e di politica attiva del lavoro.

La mancata approvazione della riforma costituzionale, nel cui ambito era prevista la modifica del Titolo V, e il persistere di una ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni, ha restituito una riforma del mercato del lavoro depotenziata, la quale pure contenendo interventi finalizzati alla razionalizzazione del sistema dei servizi per l'impiego, appare inadatta a realizzare un miglioramento dell'efficacia delle politiche attive e dei servizi rivolti ai lavoratori e alle aziende.

Il mantenimento della distinzione organizzativa tra l'Anpal e i servizi per l'impiego territoriali, i quali restano di competenza regionale, non consente la realizzazione di quelle funzioni di coordinamento e di valutazione sui livelli di servizio dei centri per l'impiego che la norma ha attribuito all'Anpal.

Di fatto, nel nostro paese esistono ventuno sistemi pubblici per l'impiego, con politiche del lavoro e sistemi informativi caratterizzati da notevoli differenze e spesso non dialoganti tra di loro, in un contesto nel quale si dovrebbe invece agire per progettare e costruire servizi e infrastrutture finalizzate a consentire la circolazione dei lavoratori e delle aziende nel mercato del lavoro europeo.

È a questa situazione che intendeva porre mano il Jobs Act, attraverso l'istituzione dell'Anpal e l'attribuzione alla stessa di un ruolo di coordinamento della Rete dei servizi per le politiche del lavoro, mantenendo in capo alle regioni e alle province autonome la gestione amministrativa dei centri per l'impiego.



Alla luce della mancata approvazione della riforma costituzionale, il ruolo dell'Anpal resta di difficile collocazione, tra un dettato normativo che – in via teorica – attribuisce all'agenzia ampie funzioni di coordinamento sui servizi per il lavoro, e una realtà la quale, anche a causa della mancata attuazione di quanto previsto dal Jobs act in materia di politiche attive del lavoro, relega l'agenzia ad un ruolo di marginalità.

Nello specifico, l'articolo 11 del D.Lgs. 150/2015 prevede che, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipuli, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel

territorio della regione o provincia autonoma. Restano tuttavia assegnate alle regioni e province autonome le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro.

All'articolo 13, il decreto regola invece la realizzazione del “Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro”, affermando che “*in attesa della realizzazione di un sistema informativo unico, l'ANPAL realizza, in cooperazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, l'INPS e l'ISFOL, valorizzando e riutilizzando le componenti informatizzate realizzate dalle predette amministrazioni, il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, che si compone del nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali, nonché il portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.*”

Una funzione fondamentale in materia di sistemi informativi è quindi attribuita all'Anpal, la quale ha anche il compito di definire il modello di scheda anagrafica e professionale dei lavoratori, unitamente alle modalità di interconnessione tra i centri per l'impiego e il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

Di particolare rilevanza sono anche i compiti attribuiti all'Anpal, negli articoli 14 e 15 del D.Lgs. 150/2015, in materia di implementazione del “Fascicolo elettronico del lavoratore”, e la funzione di “monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro; nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati, prevista dall'art. 16.

Un primo bilancio dell'azione dell'Anpal

POLITICHE ATTIVE

Attualmente sono due i servizi di politica attiva offerti dal Portale Anpal: la Did e l'assegno di ricollocazione. Nello specifico, il portale gestisce l'avvio delle relative pratiche burocratiche, mentre i servizi veri e propri vengono erogati dagli operatori pubblici o privati. Nel portale sono presenti inoltre una serie di strumenti (a iniziare dalle comunicazioni obbligatorie) che altro non sono che dei link a dei servizi già implementati in altri portali del Ministero del Lavoro. All'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, il

governo ha infatti attribuito le competenze relative alla gestione di tale strumento, attraverso un percorso che coinvolgerà circa 500mila lavoratori, grazie ad finanziamento di 200 milioni di euro stanziato per il 2017. **Il percorso di ricollocazione del lavoratore avrà inizio attraverso la Did (dichiarazione di immediata disponibilità),** che i disoccupati dovranno – contrariamente al passato, quando dovevano recarsi presso un Centro per l'impiego – rilasciare direttamente sul portale Anpal. Dopo avere compilato tale dichiarazione, i lavoratori – purché siano disoccupati da oltre quattro mesi e siano percettori della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) – potranno richiedere l'assegno di ricollocazione attraverso lo stesso portale, per poi essere avviati presso i servizi pubblici o privati che dovranno gestire il percorso di reinserimento del lavoratore, al termine del quale – e solo in caso di successo – riceveranno il pagamento dell'assegno, commisurato alla tipologia di contratto con il quale il soggetto è stato assunto.

Non soltanto la mancata realizzazione del “sistema informativo unitario delle politiche del lavoro” rende la procedura ancora lenta e complicata, obbligando i disoccupati a recarsi ancora fisicamente presso i Cpi per l'accertamento del loro status, ma lo strumento dell'assegno di ricollocazione è attualmente soltanto in fase di sperimentazione e coinvolge una delimitata platea di beneficiari (circa 30000).

Il disegno complessivo di rafforzamento delle politiche del lavoro, presente nella riforma del governo – dall'assegno di ricollocazione al meccanismo dell'offerta congrua, fino alla previsione dei livelli essenziali di prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale – è, a quasi due anni dall'approvazione della legge delega e a oltre anno dall'emanazione dei principali decreti attuativi, ancora privo degli strumenti che dovrebbero darne pienamente corso.

Una delle premesse da cui nasceva l'intento modernizzatore del Jobs Act era il passaggio da una logica prevalente di “tutela del posto di lavoro” ad un approccio maggiormente orientato alla “tutela del lavoratore”, obiettivo che si sarebbe dovuto realizzare da un lato attraverso una maggiore flessibilità in uscita (principalmente attraverso la modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e l'introduzione del contratto a tutele crescenti), dall'altro attraverso il rafforzamento delle tutele ai disoccupati e dei meccanismi di ricollocazione lavorativa: è evidente che in mancanza di questo secondo elemento le finalità stesse della riforma rischiano di apparire snaturate, e i suoi obiettivi principali di restare irraggiungibili.

PORTALE ANPAL

Il Portale Anpal è stato messo online lo scorso 29 novembre, e svolge prevalentemente funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale caratteristica desta senza dubbio perplessità, anche in considerazione del fatto il Ministero del Lavoro ha già implementato



a tale fine “Cliclavoro”, che ogni Regione possiede il proprio sistema, e che sul web esistono decine di portali dedicati a tale fine, a iniziare da quelli di tutte le principali agenzie per il lavoro.

Il sistema di ricerca si appoggia sui dati del Portale Cliclavoro, e le modalità di classificazione delle informazioni appaiono molto simili a quelle implementate nello stesso. A tale proposito, non è chiaro se Cliclavoro resterà online o verrà definitivamente rimpiazzato dal portale Anpal.

La registrazione nel portale è lenta e farragginosa, e la compilazione degli stessi dati del curriculum del lavoratore avviene con modalità non innovative, che tendono a scoraggiare lo stesso completamento delle informazioni.

Ma sono soprattutto le modalità di ricerca a destare le maggiori perplessità. Attraverso una maschera di ricerca, che a un primo impatto può apparire semplice e innovativa, i lavoratori possono ricercare le offerte di lavoro e le aziende hanno la possibilità di reperire le professionalità di interesse, entrambi attraverso tre filtri (parole chiave, professione, provincia).

Esiste un filtro “parole chiave”, che realizza una ricerca “full text” sul contenuto della vacancy o del cv: però non è possibile effettuare alcuna ricerca specifica per “titolo di studio” o per “competenze”. Nessuno dei filtri utilizza modalità semantiche, ossia i meccanismi di lettura dei contenuti non sono basati sul significato: ciò significa che l'azienda e il lavoratore che effettuano la ricerca devono scrivere l'esatta stringa riportata nel curriculum vitae o sulla vacancy perché ci sia il matching.

Tale limite è ancora più evidente utilizzando il filtro “professioni”, dove – per fare un esempio – se ricerco un “ragioniere” non troverò le vacancies o i curricula che contengono professioni analoghe, come ad esempio il perito commerciale.

Le professioni su cui si basano le ricerche sono le unità professionali Istat e le relative voci, una classificazione che comprende ancora delle qualifiche la cui utilità è perlomeno dubbia, e non riconosce altre professioni entrate invece nel linguaggio comune del mercato del lavoro. Quali sono i risultati? Tra le professioni (in totale 7517) non sono presenti, per fare degli esempi, l’“assistente di filiale”, il “project manager”, il “team leader” o l’“addetto al rifornimento scaffali”. Però sono presenti il “preparatore di budella”, l’“abate”, l’“accoppiatore di fichi”, l’“acrobata”, l’“accudiente di convitto” e l’“accompagnatore di bestiame da soma”.

L'Anpal è nata per realizzare una gestione moderna delle politiche attive, e una gestione efficace delle politiche attive non può non passare dalla realizzazione di meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro che siano davvero in grado di mettere in relazione le esigenze di professionalità e di competenze delle aziende con le caratteristiche dei lavoratori. Com'è possibile realizzare tali obiettivi se i sistemi pubblici – a iniziare da quelli appena realizzati o in fase di realizzazione – non si adeguano al linguaggio delle aziende e dei lavoratori?

L'obiettivo della realizzazione del portale nazionale delle politiche del lavoro previsto dal D.Lgs. 150/2015 è lungi dall'essere realizzato, e il Portale Anpal sembra ancora un contenitore destinato a restare estraneo alle reali esigenze del mercato del lavoro. Non solo: la realizzazione del portale rappresenta solo l'inizio di un percorso – previsto dal Jobs Act – che dovrebbe portare alla realizzazione del *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*. A tale proposito, un ulteriore elemento di forte criticità è rappresentato dalla mancata previsione dei meccanismi che consentirebbero ai SIL oggi, e domani al *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*, di dialogare pienamente con i sistemi web di incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblici: nella situazione attuale vi è infatti una netta separazione tra i sistemi informatici deputati alla gestione amministrativa delle attività dei servizi per l'impiego e i portali di intermediazione tra lavoratori e aziende, e lo stesso portale Anpal, così come Cliclavoro – sebbene quest'ultimo preveda nel suo funzionamento il conferimento allo stesso delle richieste di lavoro dei centri per l'impiego – costituisce un'entità separata, “altra” rispetto alla rete territoriale dei servizi per il lavoro pubblici. I quali, guarda caso, sono i soggetti che concretamente gestiscono le politiche attive. ■

[*] Laureato in Scienze Politiche all'Università degli Studi di Cagliari, ha conseguito il Master in Safety Management all'Università di Modena e Reggio Emilia. Da oltre dieci anni si occupa professionalmente di consulenza per il mercato del lavoro - in particolare nell'ambito dello sviluppo dei servizi per l'impiego e dei sistemi informativi - e di innovazione e gestione della conoscenza nelle organizzazioni pubbliche e private. www.innovazioneilavoro.it



Il sistema Valutazione

di Palma D'Onofrio [*]

Già l'etimologia del termine il cui significato nella lingua latina era compreso tra valore economico e giudizio di capacità, la dice lunga sulla complessità del tema, tant'è che si parla di valutazione in più contesti e con riferimento a svariate situazioni. Le accezioni più diffuse, in Italia, sono quelle legate al "rendimento scolastico" e alla "valutazione di un bene economico" fosse pure artistico come nel caso della valutazione di un quadro. Negli ultimi anni si è cominciato a parlare di valutazione anche in relazione ai contesti organizzativi con particolare riguardo a quelli lavorativi. Prima nelle aziende private, allorquando si è reso necessario misurare le *performance* per garantirsi la propria sopravvivenza o la propria crescita in un mercato sempre più complesso e competitivo. Poi, nelle pubbliche amministrazioni. Nel 1979, Giannini, *sulla scorta della scienza dell'organizzazione, soprattutto di matrice anglosassone, proponeva di quei temi una lettura originale, nella quale i concetti di produttività, di calcolo dei costi, di misurazione dei tempi e - soprattutto - di efficienza ed efficacia dei servizi amministrativi divenivano il fulcro dell'intero progetto di riforma* ^[1].

Questa idea la ritroveremo nel Decreto 29/93, cosiddetto di privatizzazione del pubblico impiego per poi meglio svilupparsi con la Legge Bassanini e con il D.Lgs. 286/99 che focalizzano l'attenzione sulla valutazione dei risultati soprattutto in riferimento ai dirigenti della pubblica amministrazione. Ma sarà il D.Lgs. 150/2009 meglio conosciuto come Decreto Brunetta ad avere una vigorosa eco anche nell'opinione pubblica in quanto l'enfasi verrà posta sullo scarso rendimento della pubblica amministrazione attribuendola prevalentemente all'operato dei suoi dipendenti. Qui lo sforzo sarà di attivare un sistema meritocratico per l'attribuzione di risorse economiche in favore di quei dipendenti la cui produttività risulta appropriata ed introducendo 4 fasce di merito. Con il decreto Brunetta comincia a svilupparsi per pubblico impiego un "sistema" di valutazione, quale modello di riferimento che sempre più amministrazioni adotteranno. In ottemperanza alle leggi, ai contratti nazionali del lavoro e agli accordi con le parti sociali, l'assunto base sarà quello di "premiare il meritevole" dove il premio è una quota parte del salario accessorio diversamente denominato a seconda dell'amministrazione e dove il meritevole sarà colui la cui valutazione in termini di prestazioni rese e di comportamento adottato nell'ambito della sua organizzazione avrà raggiunto e/o superato un determinato punteggio, anche in questo caso differente da una amministrazione all'altra e da un contesto lavorativo ad un altro anche nell'ambito della stessa amministrazione. Va chiarito che sinora non sono state introdotte le fasce di merito sebbene alcune amministrazioni hanno iniziato una riflessione che va in questa direzione. Recentemente, il decreto di riforma del pubblico impiego varato dal ministro Madia che dovrebbe spostare l'asse della valutazione: dai singoli alle performance complessive dell'ufficio conferendo ai contratti pubblici le decisioni sui premi di produttività ma sempre stabilendo il principio delle differenziazioni tra i soggetti.



(Fondo Unico di Amministrazione) viene prevalentemente distribuito sulla base dei risultati conseguiti dai singoli lavoratori e dal

In questo articolo si prenderà ad esame la "valutazione del personale del pubblico impiego" intesa quale processo organico e sistematico finalizzato a garantire che su ogni dipendente si svolga, periodicamente, un giudizio di rendimento utilizzando criteri specifici e oggettivi legati alla prestazione resa, alle competenze (professionalità) alle posizioni ricoperte dal singolo, al comportamento ed eventualmente alle potenzialità sottese. L'amministrazione di riferimento sarà il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nelle sue articolazioni centrali e periferiche, dove a partire dal 2009 e per tutto il 2016 (anno di soppressione delle articolazioni periferiche a seguito della nascita dell'ANPAL^[2] e dell'INL^[3]) è stato messo a punto un sistema di valutazione, in ottemperanza al Decreto Brunetta e in virtù di un accordo tra l'amministrazione e le parti sociali, inizialmente sperimentale, dove il fondo incentivante, denominato FUA

gruppo di cui gli stessi fanno parte. È doveroso precisare che questo articolo non nasce da un'analisi puntuale e sistematica, ma dalle criticità che sono state rappresentate anche informalmente dai lavoratori o per il tramite dei loro referenti sindacali. Pertanto questo lavoro può essere considerato come un punto di partenza con formulazione di ipotesi che dovranno essere verificate ed eventualmente accolte o rigettate. Nel contempo vuole anche essere un auspicio affinché le criticità rilevate anche in qualità di osservatore partecipante portino a un miglioramento del "percorso valutativo" intrapreso nel 2009 e comunque da variare anche alla luce delle neo nate agenzie: ANPAL e ITL.

Detto sistema prevede che, all'inizio di ogni anno, siano predisposti i "piani operativi" contenenti gli obiettivi (o compiti) che devono essere conseguiti e dal singolo lavoratore e dalla squadra (team) di cui fa parte. Questi piani dovranno essere posti all'attenzione dei lavoratori e possibilmente condivisi dagli stessi. Successivamente c'è la verifica dei risultati attesi attraverso una scheda di valutazione suddivisa in due parti: la prestazione lavorativa e il comportamento "organizzativo". La misurazione avviene utilizzando specifiche variabili graduate. Questo sistema, qui descritto sinteticamente, è basato su aspetti tecnici e metodologici di buon livello che hanno certamente richiesto molto impegno da quanti lo hanno progettato. Ma purtroppo, e sotto molti aspetti, mal si coniuga con le fasi successive di raccolta dei dati e di analisi dei risultati. Infatti si assiste a un

insieme di anomalie, anche involontarie, dove si nota uno scostamento tra quanto progettato in aula e quello che avviene sul campo per utilizzare un eufemismo. Innanzitutto le strutture, ad inizio anno o comunque nei primi mesi dell'anno, non sono in grado di predisporre i piani operativi vuoi perché mancano gli obiettivi cosiddetti ministeriali vuoi perché, ad inizio anno non è stato siglato ancora l'accordo tra le parti sul sistema incentivante. O perlomeno è ciò che viene sostenuto dalle parti in causa. Ma in effetti l'accordo sul sistema incentivante dovrebbe riguardare i criteri da adottare per la distribuzione delle risorse accessorie mentre la valutazione dovrebbe basarsi su elementi (variabili) indipendenti dalla distribuzione delle risorse o dal loro ammontare complessivo. Più complessa è, invece, la presenza o assenza degli obiettivi ministeriali di II livello. Ma anche in questo caso, atteso che gli obiettivi primari e le competenze dei singoli uffici sono già regolamentate per legge, si potrebbe procedere comunque alla compilazione dei piani operativi ad inizio anno così come si possono comunicare i risultati della valutazione. In secondo luogo è stata lamentata, in molti contesti, l'assenza di momenti di confronto con il capo team e/o con il valutatore sia nella fase iniziale che in quelle intermedie.



esso condivida la mission istituzionale della propria organizzazione. Allo stato attuale, infatti, a queste fasi per quanto importanti possano essere viene loro prestata poca attenzione. Non viene mai a mancare, invece, la fase della valutazione finale che si concretizza nel presentare al lavoratore, spesso a grande distanza di tempo rispetto all'anno di riferimento, una scheda riportante il punteggio conseguito.

La prima, quella in cui si devono descrivere gli obiettivi assegnati alla squadra di lavoro e ai suoi componenti, è fondamentale perché consente di conoscere le aspettative del valutatore e acquisire elementi utili per la programmazione del lavoro e di conoscere le aspettative del datore di lavoro un'ottica di squadra. Le verifiche intermedie permettono di "rilevare" la quantità e/o la qualità di ciò che si è fatto, si sta facendo e si dovrebbe ancora fare consentendo così al gruppo ed ai suoi membri di "correggere il tiro" allorquando si registra uno scostamento tra i risultati ottenuti e quelli attesi a una certa data. L'importanza di questi incontri, a mio parere, non risiede tanto negli aspetti tecnici e procedurali quanto nel fatto di avviare un percorso utile alla valorizzazione del personale in quanto parte di un gruppo, a coltivarne il senso di appartenenza e a far sì che

Questo ritardo viene spiegato asserendo che senza l'accordo sulla ripartizione del Fondo Unico di Amministrazione non si possa procedere né a misurare la produttività né a comunicare i risultati ai lavoratori. In realtà sistema incentivante e sistema di valutazione, per quanto strettamente collegati, viaggiano su due binari paralleli ma convergenti solo nell'ipotesi (come nel nostro caso) che il salario accessorio viene distribuito sulla base del risultato conseguito. Ad opinione della scrivente, si tratta di un presupposto errato perché se c'è condivisione sugli obiettivi da raggiungere e si ha una progettualità metodologica adeguata, la valutazione può procedere indipendentemente dalle somme disponibili e dai criteri di ripartizione. anche perché non necessariamente l'incentivo economico ha lo stesso effetto su tutti sussistendo anche altre leve motivazionali che vengono taciute o ridimensionate. Vorrà dire che il lavoratore conoscerà con largo anticipo il punteggio conseguito e soltanto in seguito la somma che gli sarà assegnata. Ai dipendenti viene data comunque la possibilità di attivare un "contraddittorio", anche con l'assistenza di un rappresentante, allorchando non si è d'accordo sul punteggio riportato nella scheda di valutazione. Purtroppo, all'indomani della presentazione dei risultati finali, si ingenera quasi sempre nei dipendenti un malcontento diffuso che, solo in parte, potrebbe essere frutto di una mancata abitudine all'essere oggetto di valutazione. Spesso, invece, è figlio diretto di una inadeguata organizzazione del lavoro, di un altrettanto inadeguata gestione delle risorse umane e di un sistema di comunicazione interna che è molto deficitario. Gli stessi item delle schede di valutazione, in alcuni casi, non sono comprensibili soprattutto nel caso della parte inerente al comportamento organizzativo. In alcuni casi inoltre non si ha certezza di chi sia il valutatore o può capitare, proprio come avvenuto recentemente, che i valutatori abbiano cambiato ufficio.



Il sistema di valutazione, quindi, sebbene sia sorretto da motivazioni ineccepibili, non è ancora supportato da strumenti regolativi adeguati ed è ben lungi dall'essere collaudato ed implementato (interiorizzato) al punto tale che sovente si va nella direzione opposta, nel senso che anziché essere strumento di miglioramento degli output dei servizi pubblici (efficacia, efficienza, produttività) e possibilmente di valorizzazione del singolo e di coesione del gruppo, portano a una demotivazione latente, a una scarsa coesione di gruppo e a un altrettanto deficitaria prestazione lavorativa con forti ripercussioni proprio sul grado di soddisfazione dell'utente in senso lato non avendo avuto il personale la possibilità concreta di condivisione della mission istituzionale. Un sistema di valutazione che voglia andare nella direzione auspicabile, non può limitarsi a "valutare" al solo fine di assegnare risorse economiche e/o di adempiere alle leggi o peggio ancora di dare una risposta protocollare, ma deve sforzarsi per garantire il miglioramento dei servizi resi all'utente e questo non può prescindere dalla valorizzazione delle risorse umane. Nel sistema di valutazione, infine, l'apporto del singolo e di un gruppo, per quanto indispensabili, non è l'unico tassello che deve essere preso ad esame, in quanto molte altre variabili – anche esterne alla stessa organizzazione- hanno un ruolo significativo per spiegare la produttività o la non produttività di un'organizzazione e con essa interpretare il grado di soddisfazione/insoddisfazione dell'utente. Questo ci fa comprendere che la valutazione va letta in una visione molto più ampia. ■

Note

[1] "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato" di M. S. Giannini, ministro funzione pubblica presentato al Parlamento il 16 novembre 1979

[2] Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro

[3] Ispettorato Nazionale del Lavoro

[*] Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. La Dott.ssa Palmira D'Onofrio è anche funzionario presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Napoli. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

Criticità del lavoro nelle associazioni e nelle società sportivo-dilettantistiche

di Piero Cascioli [*]

Il lavoro prestato nelle Associazioni e nelle Società sportivo dilettantistiche, ha creato e tuttora crea non pochi problemi per l'attività ispettiva. Le Circolari ministeriali hanno cercato di fornire chiarimenti ed indicazioni operative al personale ispettivo, fissando alcuni criteri per l'inquadramento e la qualificazione delle prestazioni lavorative. Da ultimo, la circolare n. 1 del 01/12/16 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro che richiamando la lettera circolare n. 4036 del 21/02/14, ribadisce l'essenzialità della presenza delle due condizioni – *iscrizione nel registro delle società sportive e specifica qualificazione delle mansioni* – per l'applicazione della regolamentazione agevolativa che riconduce nella categoria dei redditi diversi i compensi corrisposti ai collaboratori che rendono prestazioni lavorative a favore delle ASD o delle SSP. Ma vediamo con ordine cosa dice questa disciplina e le problematiche che possono presentarsi al personale ispettivo nel corso dell'attività di vigilanza svolta in tali ambiti.

Vediamo in premessa il quadro normativo di riferimento.

La prima fonte normativa che a tal uopo rileva, è il TUIR – DPR n. 917/86, che all'art. 67 co. 1 lett.m), ci dice che rientrano nella categoria dei "redditi diversi" anche le indennità di trasferta, i rimborsi forfettari di spesa, premi e compensi, erogati nell'esercizio diretto di attività sportivo dilettantistiche e nelle collaborazioni coordinate e continuative di carattere amministrativo gestionale di natura non professionale rese a favore di ASD e SSD. Poi, l'art. 69 co. 2 dello stesso testo unico, aggiunge che tali compensi non costituiscono reddito fino ad un importo non superiore a 7500 euro annui. Da ultimo, l'art. 35 co. 5 della legge 14/09, fa rientrare nella categoria "esercizio diretto di attività sportivo-dilettantistiche" di cui all'art. 67 comma 1 lett.m) anche le altre seguenti attività: formazione, didattica, preparazione, assistenza, correlate correlate alla stessa attività sportivo-dilettantistica.

Quindi, ricapitolando, dal combinato disposto delle norme sopra richiamate, possiamo dire che l'esercizio diretto di attività sportivo-dilettantistiche consiste, oltre che nelle attività rese in occasione di gare o manifestazioni sportive, anche nelle attività di didattica, formazione, preparazione, assistenza. Le somme corrisposte per dette attività non costituiscono reddito fino a 7500 euro annui e, pertanto, entro tale ammontare non c'è alcun obbligo fiscale e contributivo.

Fatte queste premesse, andiamo ora a vedere cosa si intende per "esercizio diretto di attività sportivo-dilettantistiche".

Dobbiamo partire dalla natura delle associazioni e delle società sportivo dilettantistiche e vedere poi i rapporti che si svolgono al loro interno. Questi sono in sostanza i due requisiti che le associazioni e le società devono possedere perché possano rientrare nella categoria e beneficiare del regime agevolato.

Il primo e fondamentale requisito è l'iscrizione ad un apposito registro tenuto dal CONI, che diventa una sorta di certificazione della effettiva attività svolta dalla A/S.

Poi c'è il secondo requisito che è l'autentico svolgimento di attività sportivo dilettantistica. Questo secondo elemento è importante quanto il primo in quanto proprio la giurisprudenza di legittimità ha sostenuto la natura meramente dichiarativa dell'iscrizione al registro CONI. Allora bisogna andare a vedere se l'ASD persegue veramente i fini istituzionali, cioè svolga un'attività di effettiva promozione dello sport dilettantistico attraverso l'organizzazione e lo svolgimento di attività rese a gare e manifestazioni sportive, i frequentatori e i soggetti facenti parte all'ADS partecipino alla vita associativa, alle decisioni gestionali, alle attività ludiche, amatoriali, agonistiche dell'associazione stessa.

In presenza, dunque, dei due requisiti sopra descritti, l'ASD rientra nell'ambito delle attività sportive dilettantistiche e, pertanto, beneficia delle agevolazioni fiscali e contributive previste dall'art. 67 co. 1 lett. m) del DPR 917/86 che contempla appunto la voce "redditi diversi", e tutti i compensi corrisposti a fronte di tali attività non costituiscono reddito fino ad un importo di 7500 euro annui.

Tutto questo significa che l'ASD non deve avere scopo di lucro, le attività ivi svolte non devono avere una connotazione di attività imprenditoriale commerciale. Così, per esempio, in una palestra che vuole avere una connotazione di ASD, i frequentatori non devono pagare corrispettivi come se fossero clienti, ma devono partecipare alle attività ludiche, amatoriali, gestionali, ecc. Così come, l'istruttore sportivo che ad esempio fa un corso di formazione ai soci, agli associati, ai frequentatori del circolo sportivo, potrà considerarsi di natura sportivo dilettantistica solo se trova la propria ragione nel perseguimento dei fini istituzionali dell'ADS, con la partecipazione alla vita associativa del sodalizio. Se invece si tratta di un rapporto che si svolge secondo logiche di mercato, viene meno il sodalizio, quindi la natura sportiva dilettantistica.



Come sopra accennato, rientrano nell'ambito delle attività sportive dilettantistiche anche quelle rivolte alla formazione, didattica, preparazione e assistenza. Rientrano, altresì, nella voce "redditi diversi" anche le collaborazioni coordinate e continuative rese in ambito amministrativo gestionale (compiti di segreteria, raccolta di iscrizioni, tenuta cassa, tenuta della contabilità); tali attività devono essere svolte da soggetti non professionisti. La non professionalità, infatti, è un requisito essenziale per rientrare nella categoria "redditi diversi"; quindi i compensi non devono essere conseguiti nell'esercizio di arti, professioni, cioè attività che necessitano di conoscenze tecniche, specialistiche, svolte abitualmente, cioè caratterizzate da ripetitività, stabilità, sistematicità. Indice di professionalità e anche quando il prestatore si rivolge ad una committenza indeterminata e plurima. L'Enpals poi individua un altro indice di non professionalità, individuandolo nella marginalità dei compensi che dovrebbero essere non superiori a 4500 euro annui.



Quindi, nel caso in cui le prestazioni lavorative non hanno le caratteristiche sopra descritte, non potranno essere qualificate come sportive dilettantistiche e, pertanto, in tali casi il personale ispettivo andrà a riqualificare dette prestazioni indagando sulle concrete modalità in cui si svolge la prestazione stessa riconducendola nella categoria lavoristica più confacente.

È bene ancora ricordare che tutte le prestazioni sportive che ricadono nell'orbita dell'ENPALS, prescindono dalla natura del rapporto sia ai fini previdenziali che fiscali. Pertanto, sia se trattasi di lavoro subordinato, o parà subordinato, o autonomo, i compensi saranno comunque soggetti al contributo previdenziale con aliquota del 33%, di cui il 9,19% a carico del lavoratore.

Per i cococo si conteggiano le giornate di effettivo lavoro e il contributo si calcola sul minimale giornaliero pari a circa 45 euro. Per le prestazioni di lavoro autonomo professionale ex art. 2222 c.c., il prestatore rilascerà fattura indicando: importo lordo, accredito iva, la ritenuta d'acconto del 20% e la ritenuta previdenziale a carico del prestatore del 9,19%, infine il compenso netto. Anche a fronte di prestazioni gratuite sarà dovuto all'ENPALS il versamento dei contributi calcolati sul compenso minimo giornaliero figurativo che è circa 45 euro.



Vediamo a questo punto quali sono le conseguenze sanzionatorie a seguito di una riqualificazione e le varie situazioni che il personale ispettivo potrà trovarsi di fronte.

Intanto, se ci si trova di fronte a prestazioni riconducibili al lavoro subordinato o parasubordinato, il datore di lavoro sarà obbligato alla tenuta del LUL e a registrarvi tali prestazioni, con l'effettuazione delle comunicazioni obbligatorie al centro per l'impiego. L'interpello n. 22/2010 del ministero del lavoro si esprime in questi termini, cioè che anche le collaborazioni rientranti nell'alveo dell'art. 67 del TUIR, che perseguono fini istituzionali dell'ASD, devono essere comunicate al centro per l'impiego e registrate sul LUL, anche se rese gratuitamente; persino le prestazioni rientranti nell'orbita Enpals devono essere comunicate al centro per l'impiego (nota MinLavoro

5460 del 6 agosto 2008).

Nel caso manchino tali adempimenti, si procederà al recupero dei contributi, le sanzioni per le omesse registrazioni sul LUL e le omesse comunicazioni obbligatorie. Se la prestazione viene inquadrata nella categoria del lavoro subordinato, oltre a quanto sopra detto, sarà irrogata anche la maxi sanzione per lavoro nero, e ricorrendone i presupposti, sarà adottato il provvedimento di sospensione.

Ribadiamo, che tali adempimenti non saranno dovuti, e quindi non scatterà il regime sanzionatorio sopra descritto, per le prestazioni rese dagli associati o dai soci, nell'ambito dei fini istituzionali dell'ASD che abbia le caratteristiche ed i requisiti prima descritti: iscrizione nel registro CONI e genuinità delle attività in senso sportivo dilettantistico. ■

[*] Responsabile Area Vigilanza 1 di coordinamento della Direzione Territoriale del Lavoro di Roma. Vincitore del Premio Massimo D'Antona 2016. 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

Relazioni sindacali sbiadite: l'inconsapevolezza di una grande responsabilità sociale

di Gianna Elena De Filippis [*]

Dai suoi albori e sin dal 1800 nel campo delle lotte collettive, il sindacato è stato il braccio armato delle grandi classi operaie e contadine nell'affermazione e nella conquista di riconoscimenti sul piano del diritto ma anche sul piano della dignità pubblica socio-economica dei lavoratori.

“Sindacato” ha significato sempre unione, armonia di interessi tra i facenti parte, garanzia di protezione e salvaguardia di interessi generali e, solo indirettamente e di riflesso, salvaguardia di interessi particolari: gli interessi dei singoli lavoratori vengono e dovrebbero essere soddisfatti tramite la soddisfazione dell'interesse collettivo.

Benché si scriva comunemente “diritto sindacale”, in realtà, questo settore specialistico dell'ordinamento giuridico, in Italia, consta prevalentemente di “regole di fatto”, che le storiche associazioni sindacali italiane “si sono date” in un sistema di auto-regolamentazione ed hanno riconosciuto, in seguito, come regole inviolabili per la gestione dei loro rapporti. Nel tempo, infatti, queste “regole” sono state formalizzate in accordi collettivi nazionali divenuti vincolanti ed obbligatori per le parti contraenti e per le altre associazioni sindacali minoritarie.

Inevitabilmente, dunque, sulla base del principio della maggiore rappresentatività prima e comparativa maggiore rappresentatività sul piano nazionale dopo, l'area dei “grandi” è giunta ad assorbire le aree periferiche dei sindacati minori annullandone, di fatto, le autonome idee ed azioni.

Sia di esempio, tra i tanti, l'insieme delle regole di cui al Testo Unico sulla Rappresentanza Sindacale, Accordo tra Confindustria – CGIL, CISL, UIL, del 10/01/2014, che recepisce ed armonizza l'Accordo 2011 e l'Intesa 2013, secondo cui per quanto riguarda il CCNL possono partecipare alle trattative solo le OO.SS. che raggiungano almeno la soglia del 5% sommando deleghe per i contributi e voti ottenuti per l'elezione delle RSU, in base alla certificazione dei dati del CNEL. Tutti questi vincoli sono stati fissati proprio da CGIL, CISL e UIL con CONFINDUSTRIA, insieme ad altre numerose “regole” che, per una condivisa e diffusa riconosciuta obbligatorietà generale, sono state accettate da tutti gli altri sindacati, non più alla stregua di un “uso negoziale” la cui efficacia sarebbe circoscritta ai contraenti bensì alla stregua di un vero e proprio “uso normativo” *sui generis* avente efficacia generale e cogente verso tutti.

Se è vero che la regola della maggioranza e della rappresentatività va senz'altro seguita in un sistema che predilige il principio democratico del “merito”, per cui, secondo un criterio generale, chi ha maggior numero di iscritti ha maggiore peso specifico nelle decisioni, è anche vero che, da diversi anni, la rappresentanza sindacale ha perso lo storico splendore in termini di “fiducia” ed i singoli lavoratori non vedono più il proprio alter ego nell'ente sindacale, che, a prescindere dalla formale iscrizione ad esso, dovrebbe curare l'interesse indiscriminato di tutti i lavoratori. La sfiducia crescente, invece, è il dato fornito da ogni testata giornalistica oltre che dalle testimonianze di tanti lavoratori, delusi. Si verifica un fenomeno di scollamento tra la rappresentanza e la rappresentatività: sarà pur vero che i numeri ancora sono indicativi ed eloquenti per gli storici sindacati ma la loro forza è stata oscurata nelle lotte collettive al punto che molti lavoratori non si sentono più rappresentati da essi e, anzi, sempre più diffusi sono i fenomeni di neo-sindacalismo nelle medie e grandi imprese.

Dietro diretta esperienza professionale, nell'ambito delle medie e grandi imprese, diversi sono gli esempi di nuove organizzazioni sindacali che iniziano ad inserirsi in più settori produttivi. Prototipi significativi si riscontrano nel settore del trasporto pubblico locale e nella categoria degli Autoferrotranvieri. In questi ambiti, gruppi sempre più coesi di lavoratori hanno avviato seri processi di radicamento, operando, laboriosamente e senza troppo spettacolo, nella tutela dei diritti dei lavoratori sui grandi temi e, in alcune occasioni, organizzando scioperi e pubbliche manifestazioni di protesta, secondo le previsioni normative.

Vivendo, inoltre, da vicino, alcune grandi realtà produttive, presso imprese operanti a Fiumicino Aeroporto, nei grandi appalti di sicurezza privata ovvero nel settore del trasporto pubblico, ci si accorge immediatamente che, nella gestione delle dinamiche aziendali, le RSU ovvero le RSA spesso “imbruttiscono” alla presenza di un consulente esterno incaricato dai singoli lavoratori a rappresentarli ed assisterli. A fronte di questa manifesta “diffidenza”, iniziano a snodarsi notevoli perplessità sulla genuinità dei loro intenti nel consesso aziendale. Vengono fuori accordi aziendali inenarrabili, inerzia e indifferenza nelle procedure di licenziamento collettivo, nella contrattazione aziendale e nella gestione dei turni di lavoro, alimentandosi diffuso malcontento.

Ciò nonostante, di fronte a tanto smarrimento e perdita di credibilità, le nuove organizzazioni sindacali, per entrare nel “circuit” delle procedure sindacali, devono soggiacere a regole ferree stabilite da altri sindacati sì *rappresentativi* nei numeri ma non più veri *rappresentanti* del gruppo.



In alcune dinamiche, l'impressione avuta è stata quella in cui l'attività sindacale abbia totalmente perso di vista la meta finale cui essa dovrebbe proiettarsi: si è perso di vista, cioè, il principio democratico e partecipativo dei lavoratori alla realizzazione dei loro interessi collettivi e, di riflesso, individuali. Quando, per citare un esempio, la legge n. 223/1991 identifica le RSA e/o rispettive associazioni di categoria quali soggetti legittimati all'esercizio dei diritti e delle facoltà di cui all'articolo 4, medesima legge, questa legittimazione andrebbe interpretata nel senso ampio ed estensivo tenuto conto del quadro sistematico in cui si inserisce. Si vuole suggerire che, aldilà della disposizione secondo cui i rappresentanti sindacali dei lavoratori possono farsi assistere da esperti, in realtà, essendo l'oggetto dell'esame congiunto di enorme spessore e di considerevoli conseguenze per l'intera compagine



dei lavoratori, andrebbe il più possibile garantita la libera partecipazione di tutti i lavoratori, soli o accompagnati da un proprio consulente di fiducia e liberamente scelto. Un grave sintomo di sfiducia verso le RSA/RSU è dato, invece, proprio da una "chiusura" verso l'insieme dei lavoratori, i quali vengono redarguiti se manifestano la volontà di partecipare a riunioni e incontri con l'azienda anche accompagnati da un legale o da un consulente. E' un atteggiamento non apprezzabile ed anzi è il sintomo che qualcosa non va.

Il problema, oggi più che mai, è che la prassi sindacale a livello aziendale spesso soffre di un conflitto di interessi ineguagliabile: la RSA/RSU è un lavoratore dipendente dell'azienda presso cui dovrebbe esercitare i propri diritti e prerogative sindacali, anche con azioni di acceso contrasto con l'azienda stessa. Se è vero che la realizzazione, la protezione e la promozione di un interesse vengono effettuate in maniera efficace soprattutto attraverso la maggiore vicinanza del suo promotore al livello cui quell'interesse appartiene (quindi al livello aziendale, piuttosto che provinciale, regionale o nazionale), secondo un principio generale di sussidiarietà e di "prossimità", è anche vero che c'è un margine di rischio medio-alto di conflitto di interessi. Alla RSU/RSA, infatti, in forza del potere di rappresentanza conferitole, viene affidata e attribuita un'alta responsabilità decisionale e di scelta avendo, nel contempo, propri interessi personali o professionali sul posto di lavoro, ed entrando in contrasto, inevitabilmente, con i generali doveri di imparzialità, trasparenza, correttezza, prerogative richieste da tale responsabilità. Del resto, ogni rappresentante sindacale è prima di tutto "uomo" ed in quanto tale influenzabile da promesse di premi, aumenti di retribuzione, promozione di carriera all'interno dell'azienda, regalie di vario tipo.

Questi ed altri fattori stanno determinando un allontanamento massivo dal sindacato ed una connotazione individualista della protezione dei diritti: sempre più singoli lavoratori cercano di "farsi giustizia da sé", ignorando e scavalcando le associazioni sindacali quali mezzi di lotta e di resistenza. Riecheggia il quesito del "chi rappresenta chi" di Massimo D'Antona, al quale vanno ad affiancarsi altri quesiti riguardanti l'identità e la funzione del sindacato, sul perché esistano le azioni collettive, le relazioni sindacali e con quali modalità dovrebbero svolgersi per essere efficaci.

Aldilà di questi gravissimi fatti degenerativi del sindacato e della sua attività, bisogna avere anche la consapevolezza che il diritto del lavoro non può avere una "curvatura" individualista e non può vivere senza l'azione ed il supporto della contrattazione collettiva a tutti i livelli. A livello aziendale, allora, bisognerebbe adottare un sistema di garanzia partecipativa "allargata"; superando i vincoli standard secondo cui possono accedere ai tavoli di trattativa e discussione solo le rappresentanze dei sindacati maggiormente rappresentativi o comparativamente più rappresentativi a livello nazionale (a seconda di come disponga la legge caso per caso), bisognerebbe sperimentare sistemi di rilevazione del consenso dei non iscritti alle sigle sindacali di rilievo, onde evitare forme di imposizione, malcontento e degenerazione irreversibile del sindacato.

Non si dimentichi, in ogni caso, che la contrattazione aziendale potrebbe apportare grandi vantaggi all'impresa e risultati di alta qualità in termini di condivisione di idee, di risoluzione di problemi e buon andamento aziendale se le decisioni venissero prese con il confronto-scontro allargato tra i rappresentanti aziendali e tutti i lavoratori. Insomma, per ricostruire un dialogo costruttivo tra le parti occorre restituire valore al parere dei "rappresentati" nei grandi processi decisionali. D'altro canto, persino lo strumento del referendum, di cui all'articolo 21 della legge n. 300/1970, non è più utilizzato come un tempo, per recepire la volontà dei lavoratori appartenenti all'unità produttiva sui grandi temi inerenti al rapporto di lavoro.

Questo clima di oligarchia decisionale sta diventando molto pesante e chi subisce decisioni non condivise ha iniziato da qualche tempo a studiare modelli alternativi di tutela e resistenza.

La base per ripartire sarebbe la condivisione di disagi ed agi tra l'azienda e i lavoratori; la sede migliore per affrontare la crisi e il disagio è la contrattazione aziendale quale tavolo di confronto tra le parti in contraddittorio e sede di consapevolezza delle rispettive distinte responsabilità nell'impresa.

Sull'argomento si proseguirà nei prossimi articoli. ■

[*] Consulente del Lavoro, www.sibillaconsulting.com, la Dr.ssa Gianna Elena De Filippis ha vinto nel 2012 il Premio Massimo D'Antona.

Il potere disciplinare nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato

di Riccardo Rizza [*]

In generale il potere disciplinare rappresenta il rapporto di supremazia per cui un soggetto può, con suo atto unilaterale, determinare conseguenze in senso lato negative nella sfera soggettiva di un altro soggetto, in ragione di un comportamento negligente o colpevole di quest'ultimo.

Nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato l'inosservanza delle disposizioni dettate dal legislatore in tema di diligenza e fedeltà del prestatore di lavoro, può essere sanzionata mediante l'irrogazione da parte del datore di lavoro di sanzioni disciplinari (art. 2106 c.c.) proporzionate alla gravità dell'infrazione e in conformità delle norme dei contratti collettivi. Le sanzioni disciplinari oggi irrogabili previste dai contratti in relazione alle inadempienze (c.d. mancanze) sono, in ordine crescente di gravità, il rimprovero verbale oppure scritto, la multa che non può essere disposta per un importo superiore a quattro ore della retribuzione base, la sospensione dal servizio e dalla retribuzione per più di dieci giorni ed il licenziamento, nel quale è da ravvisare la massima fra le sanzioni disciplinari.

Secondo la giurisprudenza della Suprema Corte: "Le sanzioni disciplinari non trovano il loro fondamento nelle regole generali dei rapporti contrattuali, non sono assimilabili alle penali di cui all'art. 1382 cc., e non hanno una funzione risarcitoria, ma, grazie ad una portata afflittiva innanzitutto sul piano morale, hanno essenzialmente la funzione di diffidare dal compimento di ulteriori violazioni"^[1].

Pertanto non è possibile il trasferimento del lavoratore o il cambiamento di mansioni come "sanzione" disciplinare vera e propria, mentre è lecito in casi particolari pervenire al c.d. "licenziamento disciplinare", cioè alla risoluzione del rapporto. Tuttavia in merito al trasferimento del dipendente giova rammentare che, secondo una diffusa opinione giurisprudenziale, esso può configurarsi quale sanzione solo in presenza di una conforme previsione della contrattazione collettiva^[2].

Il potere disciplinare è espressione come detto, dell'autorità privata dell'imprenditore e si collega strettamente agli artt. 2104 e 2105 c.c. i quali prevedono che il suo esercizio rappresenta la reazione all'inadempimento dell'obbligo di prestare l'attività lavorativa, sia sotto il profilo della diligenza-obbedienza – ove il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta per la natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa, da quello superiore della produzione nazionale e deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende – sia sotto quello di fedeltà – in quanto il lavoratore subordinato non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio.

Il criterio di proporzionalità tra infrazione e sanzione costituisce un limite molto generico del potere disciplinare e di conseguenza la sua applicazione può risultare alquanto elastica e soggettiva; pertanto, l'art. 7 dello Statuto dei lavoratori L. 20 Maggio 1970 n. 300 (G.U. 27-5-1970, n.131) recante Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento, introduce una serie di limiti procedurali e sostanziali depotenziando notevolmente l'esercizio del potere disciplinare, diminuendo, in tal modo, l'autorità del datore come capo dell'impresa. In particolare, esso afferma la pubblicità del codice disciplinare, prevedendo che le norme disciplinari, conformi a quanto stabilito dai contratti collettivi e relative alle sanzioni, alle infrazioni in relazione alle quali ciascuna di esse può essere applicata ed alle procedure di contestazione delle stesse, devono essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti.

L'affissione ha l'obiettivo di impedire una arbitraria valutazione dei comportamenti e quindi l'adozione di sanzioni inique. La mancata affissione comporta l'illegittimità, insanabile, del provvedimento disciplinare, salvo il caso in cui l'infrazione consista in violazione di norme di legge.

Un ulteriore limite è quello dell'impossibilità da parte del datore di adottare provvedimenti nei confronti del lavoratore senza avergli preventivamente contestato l'addebito e senza averlo sentito a sua difesa, in questo caso il prestatore potrà farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato. Il provvedimento disciplinare è un atto scritto con il quale si comunica al lavoratore l'irrogazione di una determinata sanzione, scelta nell'ambito di quelle previste dal C.c.n.l. (ovvero dal codice disciplinare), precisando la tipologia della stessa.



Il provvedimento disciplinare deve essere assunto non prima di 5 giorni (di calendario) dalla contestazione per iscritto del fatto.

Il conteggio va effettuato a partire dal momento di effettiva ricezione dell'atto, con esclusione del "giorno iniziale" (dies a quo) e del "giorno finale" (dies ad quem) (art. 2963 c.c.). Il procedimento disciplinare affetto da nullità per vizi di forma può essere rinnovato dal datore di lavoro per gli stessi fatti che avevano determinato la prima sanzione.

La contestazione dell'addebito deve avere il requisito della tempestività, intesa quale stretta connessione temporale con l'evento, da intendersi però in senso relativo, secondo il criterio della c.d. "ragionevole immediatezza". Un ritardo tra infrazione e contestazione è accettabile quando siano necessari complessi accertamenti ispettivi ovvero quando dipenda dal protrarsi di trattative per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, poi risultate vane. Deve però considerarsi non giustificato un ritardo imputabile ad omissioni poste in essere dai superiori gerarchici del lavoratore.

La contestazione deve inoltre essere caratterizzata dalla specificità. L'addebito deve quindi essere preciso ed obiettivo, comprensivo di tutte le indicazioni necessarie per individuare nella sua materialità storica il comportamento commissivo ovvero omissivo identificabile come infrazione.

Infine per la contestazione è prevista la forma scritta ad substantiam (cioè necessaria perché sia valido il provvedimento). Non sono tuttavia indicate le modalità di consegna al lavoratore dell'atto scritto contenente la contestazione, onde è ammessa ogni forma di comunicazione (raccomandata con ricevuta di ritorno, consegna a mani proprie del lavoratore effettuata da persona incaricata dal datore di lavoro) salvo diversa previsione della contrattazione collettiva, tenendo conto che è un atto di natura recettizia e pertanto produce "effetti" solo al momento del ricevimento da parte del destinatario.

L'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori prevede, ai commi 6 e 7, che il lavoratore, una volta irrogata la sanzione, ha tre possibilità, alternative, di ricorso: (a) ricorrere - anche per mezzo dell'associazione sindacale cui ha aderito o conferito mandato - alle procedure conciliative previste dai contratti collettivi; (b) adire il Collegio di conciliazione ed arbitrato nei 20 giorni dalla comunicazione del provvedimento (in tal caso la sanzione rimane sospesa e se entro 10 gg. dall'invito della Direzione del lavoro, il datore non procede alla nomina del proprio rappresentante in seno al collegio, ovvero non ricorre nel medesimo termine al giudice, la sanzione si estingue automaticamente); ovvero (c) adire l'autorità giudiziaria.

La costituzione del Collegio di conciliazione avviene tramite l'Ispettorato Territoriale del lavoro: il collegio sarà composto da un rappresentante di ciascuna delle parti e da un terzo membro scelto di comune accordo; in difetto di accordo il terzo membro sarà nominato dal Direttore dell'I.T.L..

Se entro 10 giorni dall'invito rivolto al datore di lavoro dall'I.T.L. a nominare il proprio rappresentante in seno al collegio, questo non provvede, la sanzione disciplinare non ha effetto.

Ove il lavoratore abbia impugnato una sanzione disciplinare richiedendo la costituzione del collegio arbitrale, la sanzione non ha effetto se il datore non provvede, entro 10 giorni dall'invito da parte dell'ufficio provinciale del lavoro, a nominare il proprio rappresentante in seno al collegio. Peraltro, spetta al lavoratore l'onere di provare l'avvenuta scadenza del termine suddetto.

Se il datore di lavoro adisce l'Autorità giudiziaria l'esecuzione della sanzione rimane sospesa fino alla definizione del giudizio.

Concludendo, il potere disciplinare rappresenta una forma di autotutela unilaterale a favore di una delle parti, fattispecie piuttosto anomala nel diritto privato, e trova la propria giustificazione nella particolarità del rapporto di lavoro, cioè un rapporto contrattuale caratterizzato dall'inserimento del lavoratore all'interno della struttura organizzativa aziendale e dalla conseguente necessità di governo dell'impresa da parte dell'imprenditore. ■



Note

[1] Cass. 17/8/2001, n. 11153.

[2] Cass. 6 Luglio 2011 n. 14875-

[*] *Studente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Udine. Rappresentante Regionale per il Friuli Venezia Giulia della Fondazione Massimo D'Antona.*

Lavorare con i detenuti: un esempio di civiltà'

Intervista a Vania Carlot vice presidente della cooperativa Rio Terà dei Pensieri di Dorina Cocca e Tiziano Argazzi [*]

In un precedente [numero](#) di questo periodico^[1] si è parlato delle condizioni di lavoro nelle carceri italiane. Una situazione molto critica come emerge dal XII Rapporto dell'Associazione Antigone. Lavora appena il 29,73% dei detenuti. Di questi solo una piccola parte (circa il 15%) con datore di lavoro privato. Alla data del rapporto erano appena 612 i detenuti impiegati in attività di tipo manifatturiero, 208 in attività agricole. Ed oggi la situazione non è cambiata in meglio.

Infatti la maggior parte dei detenuti lavora per l'Amministrazione Penitenziaria in attività cosiddette domestiche che comportano impegni lavorativi molto limitati (anche per poche ore settimanali) con un guadagno medio mensile di 200 euro. Fra tali attività rientrano ad esempio quelle di cuoco ed aiuto cuoco, addetto alla lavanderia, porta vitto, magazziniere, scrivano (cioè addetto alla compilazione di istanze e alla distribuzione di moduli), piantone (che identifica l'assistente di un compagno ammalato o non autosufficiente) e spesino (cioè incaricato di raccogliere gli ordini di acquisti dei compagni e alla loro distribuzione).

La situazione cambia di pochissimo anche se a questi numeri si aggiungono quelli dei detenuti iscritti ai corsi professionali (4,55% dell'intera popolazione carceraria).



Carcere e lavoro una difficile convivenza

Il rapporto fra carcere e lavoro è da sempre un tema che fa discutere. Anche perché il lavoro è risorsa "rara" sia fuori (cioè nella società) e sia dentro (il carcere). E quindi ci si interroga se è corretto prevedere per i detenuti una strada d'accesso facilitata a quella risorsa, così scarsa, da essere per tutti così difficile da conquistare. Questo però non deve fare perdere di vista l'obiettivo primario che rimane quello di evitare il più possibile fenomeni di recidiva, e questo è possibile solo grazie ad un pieno reintegro del detenuto nella società, una volta che ha scontato la pena.

In carcere, ha scritto Ivo Lizzola, ordinario di Pedagogia Sociale presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Bergamo - si è inchiodati al passato^[2]. È un passato che blocca la possibilità di "pensarsi altrimenti" e soprattutto di "pensare al futuro". La riconquista di questo modo di ragionare positivo è difficile, a volte terribilmente complicato anche perché è facile che il carcere - sono sempre parole di Ivo Lizzola - apra a percorsi di regressione molto duri. Il motivo è presto detto: è difficile soprattutto oggi, in questo tempo di durezza e di estraneità reciproca, incontrare ed incontrarsi con le persone, rimettendo le colpe e allo stesso tempo non dimenticando.



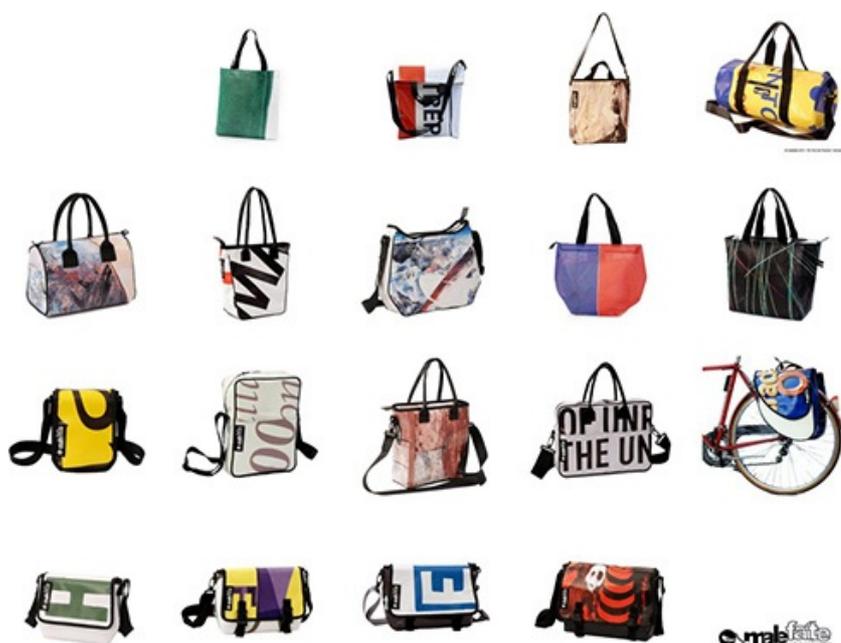
E poi la mancanza di lavoro sottopone il condannato a condizioni di ozio forzato, con tantissimo "tempo vuoto", che portano ad ulteriori elementi di frustrazione e sofferenza che, a lungo andare, potrebbero tradursi in una generale impossibilità di riscatto morale e sociale accompagnata dalla totale mancanza di quei mezzi minimi di sostentamento economico da destinare ai bisogni primari che non sempre possono venire adeguatamente soddisfatti dalle Amministrazioni penitenziarie^[3].

Con buona pace del dettato costituzionale che all'art. 27 stabilisce che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato" ed alla sua risocializzazione. La difficoltà a dare piena attuazione a quanto previsto, con lungimiranza, dalla Carta costituzionale è sotto gli occhi di tutti.

Comunque l'orientamento che ha iniziato a delinearsi verso la fine degli anni novanta del secolo scorso, per fronteggiare la carenza di occasioni di lavoro, è stato quello di cercare di dare vita ad iniziative imprenditoriali mirate al reinserimento di persone detenute e la creazione di posti di lavoro per chi esce dal carcere per fine pena. In questo ambito grande importanza l'ha avuta e continua ad averla la

cooperazione sociale come trait d'union, come elemento di connessione e collegamento, tra il carcere ed il mondo esterno.

Dal 1998 tali sodalizi hanno progressivamente allargato il loro raggio d'azione, accrescendo negli anni l'impegno nel reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti, con attività all'interno ed all'esterno del carcere. Alla fine del 2014 si potevano contare circa 600 postazioni di lavoro remunerate all'interno degli Istituti di pena e diverse migliaia sono poi i posti di lavoro creati all'esterno, tanto per detenuti ammessi al lavoro esterno quanto per persone beneficiarie di misure alternative alla detenzione^[4].



L'importanza di tali iniziative lo si ravviene anche nell'esame del fenomeno della recidiva, cioè la tendenza dopo avere scontato una pena a ripetere atti criminosi ed a tornare a delinquere. Si parla di punte del 90% di recidiva per carcerati non coinvolti in programmi rieducativi e di avviamento al lavoro, a fronte di una recidiva media dei soggetti beneficiari di tali percorsi intorno al 2%^[5].

Infatti - come ha ben evidenziato Michele Tiraboschi ordinario di diritto del lavoro all'Università degli Studi Modena e Reggio - "riqualificare una persona reclusa significa far crescere le sue competenze lavorative e umane, utili al momento del ritorno nella società, una volta scontata la pena, per evitare di tornare a delinquere.

Per tali ragioni la cooperazione sociale deve contare di più nel sistema carcere. Infatti spesso il vero problema di chi esce non è avere o non avere

un datore di lavoro, ma essere accompagnato da una rete sociale - e anche qui giocano un ruolo di primo piano le cooperative - che gli permetta di non sentirsi solo e di sentirsi utile e accettato nell'ambiente in cui vive"^[6].

Il carcere infatti, spoglia l'individuo di qualsiasi ruolo ricoperto in precedenza e come ha scritto Erving Goffman^[7], la privazione di ruoli importanti per l'individuo costituisce una prima causa che determina l'alterazione "del sé" e comporta in alcuni casi una grave mancanza di autostima.

Rio Terà dei Pensieri vent'anni di impegno a fianco dei detenuti

Una delle cooperative che si sta da anni adoperando nella creazione di questa importante rete sociale è sicuramente la Rio Terà dei Pensieri. Il nome presumibilmente non dice nulla a chi non è nato in Laguna^[8]. In effetti è una via che costeggia il carcere maschile di Venezia. Rio Terà dei Pensieri è anche il nome di una cooperativa, nata per volontà di alcuni volontari, che da più di vent'anni opera all'interno degli Istituti di pena, maschile (Casa Circondariale maschile di Santa Maria Maggiore) e femminile (Casa di Reclusione femminile Giudecca) di Venezia.

Un sodalizio sorto per porre in essere misure alternative alla cella, per creare occasioni di lavoro ed in tal modo "fare da ponte" tra il dentro ed il fuori.



Un'attività che oltre ad essere un lavoro è anche una missione^[9]. Infatti il vero problema, che da sempre alimenta dibattiti intensi, è cosa fare per recuperare alla società civile il detenuto una volta espiata la pena. Diceva Voltaire che la civiltà di un Paese si misura osservando la condizione delle sue carceri: le nostre talvolta riflettono il peggio ma, lentamente, sta emergendo la volontà alla rieducazione e riabilitazione del carcerato.

E questa è proprio la “mission” della cooperativa sociale Rio Terà dei Pensieri che raccogliendo il monito di Voltaire, ha voluto dare una dimostrazione di civiltà proponendo formazione, lavoro e inclusione sociale alle persone detenute nel carcere femminile della Giudecca e in quello maschile di Santa Maria Maggiore. Per dare loro una nuova occasione, un tempo nuovo per ripartire. Ed i risultati fino ad oggi sono sicuramente positivi. Infatti simile ad un fiume carsico, che scorre sotterraneo e riemerge con forza in superficie, il sodalizio sta lavorando in modo concreto per togliere le persone dalla cella, per limitare al massimo il loro “tempo vuoto” ed impiegare quelle ore per insegnare loro una attività e proporre progetti di risocializzazione con gli altri compagni di lavoro, elementi essenziali per dare corpo a percorsi di “ritorno alla normalità”, lenti ma inarrestabili. Percorsi fatti di schemi giornalieri, orari da rispettare ed obiettivi da raggiungere con un occhio di riguardo all’aspetto economico, la retribuzione, che rende il tutto più gratificante.

I cinque operatori soci (Liri Longo presidente, Vania Carlot vice, Elena Botter, Mattia Ferrari ed Emanuela Lucidi) si sono divisi i tanti compiti di responsabilità - operativi, gestionali ed amministrativi - che fanno parte della vita di ogni azienda. E poi lavorano a stretto contatto con i detenuti per buona parte della settimana.

“Da anni l’impegno della Cooperativa - dice con determinazione Vania Carlot nella sede sociale di Marghera, in via delle Industrie, in mezzo a ritagli di Pvc e macchine taglia e cuci- è finalizzato a favorire la formazione professionale e il lavoro all’interno delle carceri veneziane, e in un secondo tempo di indirizzarlo all’esterno verso società, enti pubblici o privati cittadini. Abbiamo avviato tre laboratori (serigrafia, riciclo di Pvc e cosmetica) e anche un orto biologico. I prodotti variano dai cosmetici ai profumi, dalla pelletteria e all’abbigliamento serigrafato”.

“La nascita della cooperativa nel 1994 - continua Carlot - è opera di Raffaele Levorato ^[10], storico dirigente del Porto e dell’Aeroporto di Venezia, che una volta in pensione si è rimesso in gioco. La molla è stata la visita in carcere ad un ex collega che gli ha rappresentato come fosse difficile far passare le giornate senza fare nulla: questo lo ha portato ad avvicinarsi alle problematiche del mondo carcerario. Fondò la cooperativa e chiese quasi subito un finanziamento alla Regione, integralmente concesso, per la formazione professionale rivolta alle persone detenute che in tal modo, una volta fuori dal carcere, avrebbero avuto più chance di rioccuparsi in attività produttive. Queste sono sempre state le basi dell’azione di Levorato: formare i detenuti al lavoro per aprire loro, una volta usciti, delle opportunità concrete nelle attività produttive”.



Con queste premesse è facile capire che il lavoro per il detenuto non è solo una occupazione ma è, prima di tutto, la soddisfazione di un suo bisogno, una ragione di vita, una opportunità a livello personale per rimettersi in gioco e per riscoprire risorse, abilità e potenzialità che molto spesso non sapeva nemmeno di possedere e che, all’interno di un sistema relazionale, gli consentono di riacquistare fiducia in se stesso.

“Infatti - evidenzia sempre la vicepresidente - spesso ci si dimentica che i detenuti sono anche soggetti di diritti e la loro realtà, o meglio il loro vivere quotidiano, non deve essere solo costituito da sbarre, cancelli, rumore di chiavi e guardie. Da parte nostra, giorno dopo giorno investiamo su di

loro, nel loro potenziale e nella loro voglia di riscatto, perché crediamo che ognuno meriti una seconda opportunità, una nuova chance per ricominciare. È ovvio che per recuperare le persone detenute - continua Carlot - non servono lavoretti per far passare il tempo, ma

un lavoro vero, spendibile all'esterno una volta terminata la pena. È altresì assodato che il lavoro porta ad un decisivo miglioramento delle condizioni fisiche e mentali delle persone carcerate; sono anche buoni i risultati del reinserimento sociale ed ottimi quelli in termini di contrasto alla recidiva”.

“Ogni nostra produzione è speciale – prosegue con forza Carlot - poiché porta con sé la storia delle mani che l'hanno lavorata, fatta di passati tortuosi, presenti di impegno e attese di futuri migliori. Per superare questi ostacoli abbiamo avviato una serie di attività: come ho detto in precedenza, nel carcere maschile sono attivi due laboratori, uno di Pvc recuperato con il marchio Malefatte, attivo dal 2009 (si producono borse, zaini, astucci, agende e quaderni, pochette, portachiavi e beautycase) ed uno per serigrafia dove vengono stampate a mano borse e T-shirt. In quello femminile, collocato nell'ex convento delle Convertite, invece abbiamo ripristinato l'antico orto conventuale (chiamato l'Orto delle meraviglie) di seimila metri quadri dove si coltivano frutta e verdura, secondo i principi dell'agricoltura biologica; tali prodotti sono poi rivenduti, tutte le settimane (il giovedì mattina) all'esterno del carcere in un banchetto curato da detenute, sempre seguite da personale della cooperativa”.

“A questo – sono sempre parole di Carlot – è stato affiancato il laboratorio di cosmetica, caratterizzato da produzioni di altissima qualità che mirano a tenere viva l'antica tradizione degli “speziali” veneziani in cui la cura artigianale si combina con la più moderna tecnologia cosmetica. Nel laboratorio vengono anche utilizzate le piante officinali coltivate nell'orto biologico”.

La linea a marchio “Rio Terà dei Pensieri”, propone tre linee di prodotti, la prima tradizionale a base di saponette e sali profumati, la seconda naturale ed infine la terza biologica certificata. Per gli alberghi, soprattutto di Venezia e del Veneto, invece vengono prodotte confezioni di cortesia per i clienti (saponette, bagnoschiuma, shampoo, creme per viso e corpo) fatte di amabili fragranze ed ingredienti naturali, con il marchio “Santa Maria degli Angeli”.

“Attualmente la cooperativa – riferisce la vicepresidente - dà lavoro a 26 persone (7 nell'orto, 3 nel laboratorio di cosmesi ed altrettante in quello di serigrafia, 2 nella pelletteria interna e 3 nel laboratorio esterno ed 8 sono impegnate con la società multiservizi Veritas nella pulizia di strade e verde pubblico) oltre ai cinque soci operatori, ad un chimico con mansioni di direttore del laboratorio di cosmetologia ed un agronomo impegnato nell'orto del carcere femminile”.

“Non tutti i detenuti assunti dalla cooperativa hanno fatto domanda per diventare soci – ci tiene a precisare Vania Carlot – perché anche questo fa parte di un percorso di crescita personale e di acquisizione di responsabilità. Inoltre per essere inseriti nelle varie attività è il più delle volte indispensabile possedere delle abilità di base. Per esempio nel laboratorio di cosmesi chi entra deve, tra l'altro, avere almeno una alfabetizzazione di base e non essere tossicodipendente dal momento che si lavora con la chimica e reagenti di vario tipo. Invece per quanto riguarda l'orto non vengono richieste specifiche competenze e si riesce in tal modo ad inserire anche i detenuti più complessi che sono i tossicodipendenti e quelli con problemi psichiatrici”.

Quindi carcere non più pensato come solo contenitore ma una struttura laboratorio per consentire un recupero della dignità e tanta formazione per fare in modo che il futuro non costituisca più una incognita ma sia la naturale continuità dei percorsi di recupero intrapresi. Per tale motivo da tre anni la cooperativa ha deciso di proseguire l'attività di pelletteria con Pvc riciclato anche in un laboratorio esterno al carcere e precisamente collocato nella sede sociale del sodalizio.



“C'era l'esigenza – è sempre Vania Carlot a parlare – di incrementare la capacità produttiva del settore e si è ritenuto di svilupparla all'esterno del carcere per poter dare continuità ai percorsi di inserimento lavorativo e sociale che intraprendono i detenuti che lavorano con noi. Attualmente ci lavorano tre ragazzi di cui due assunti a tempo indeterminato, uno è un ex detenuto ed uno sta finendo di scontare la pena”.

Il primo incontro con Vania Carlot l'anno scorso al Sana Bologna, il Salone internazionale del biologico e del naturale che si svolge nella città felsinea ai primi di settembre di ogni anno. “La nostra presenza a Bologna è avvenuta nell'ambito della rete Freedom –

Creativi dentro, un network di imprese cooperative sociali, di cui Rio Terà dei Pensieri fa parte, che lavorano all'interno di vari penitenziari sparsi per l'intero stivale e portano dentro alla mura del carcere lavoro, valore e professionalità e portano fuori prodotti di alta qualità. Ad esempio al Sana oltre alla nostra linea cosmetica c'erano produzioni alimentari di alta qualità fra cui pane e biscotti, pasticceria, torroni e tante altre squisitezze delle varie cooperative aderenti al progetto”.

Il secondo incontro invece, iniziato in un pomeriggio freddo, umido e nebbioso di fine novembre è terminato con la calda convinzione che fare del proprio lavoro una missione è possibile. E ciò avviene quotidianamente per gli operatori della cooperativa Rio Terà dei Pensieri: una bella realtà produttiva, anche attrattiva per tutti quegli imprenditori che volessero seguirne le orme dopo aver superato talvolta le umane diffidenze di lavorare fianco a fianco con le persone detenute. Per non rischiare di essere, questa volta, noi i prigionieri. Prigionieri dei nostri pregiudizi, abituati come siamo a ragionare attraverso stereotipi che, molto spesso, anestetizzano i pensieri. ■

Note

[1] Tiziano Argazzi “Lavoro in carcere, caposaldo della redenzione e del reinserimento sociale” n. 17 (Settembre Ottobre 2016);

[2] Ivo Lizzola tratto dall'articolo “In carcere si è inchiodati al passato”: ‘esperienza della colpa è molto difficile, dunque, ma allo stesso tempo in carcere si è inchiodati al reato di cui si è colpevoli. Si è inchiodati al passato, più o meno prossimo, che continua a bloccare la possibilità di pensarsi altrimenti. Così é nella vulnerabilità, così è nella malattia, specie quella incurabile. L'unica porta stretta è quella per la quale si può passare dall'essere inchiodati nel passato al viverci nel futuro anteriore, cioè ad un capacità di poter raccontare di nuovo di sé secondo il tempo del “futuro anteriore”. lo “sarò stato”, voglio poter dire che non “sono stato”, ma che “sarò stato” altro e oltre. lo sarò stato questo: mi sono ripreso dentro un racconto di riscatto. lo “sarò stato” l'uomo del reato e della pena ma voglio poter dire ai miei figli e a mio padre, voglio poter dire di me, che “sarò stato” protagonista del percorso di una nuova nascita;

[3] Tratto dal sito www.carceretorino.it/lavoro e scritto da due persone detenute nello stesso Istituto penitenziario;

[4] Andrea Fora “Carcere e lavoro: il ruolo della cooperazione sociale”. Bollettino Adapt.it;

[5] Giulio Pasi “Le cooperative che lavorano in carcere possono essere un caso studio per la finanza sociale?”. Sito www.secondowelfare.it;

[6] Il noto giuslavorista e docente universitario così si è espresso dopo aver incontrato con 25 studenti i detenuti del carcere di Padova e le coop che lavorano negli Istituti di pena – tratto dal sito www.vita.it;

[7] Erving Goffman, sociologo canadese autore tra l'altro di “Asylums” [Edizioni Einaudi 2003] dove viene trattato il problema delle istituzioni sociali in generale, e degli ospedali psichiatrici in particolare, con lo scopo precipuo di mettere a fuoco il mondo dell'internato e gli effetti negativi della reclusione. Non solo con riguardo alla salute fisica ma anche e soprattutto in relazione agli aspetti psicologici, affettivi, sociali e personali, molto importanti nella vita di ciascuno di noi;

[8] Rio Terà (letteralmente in italiano canale interrato) è un elemento peculiare della viabilità di Venezia. Si tratta di una strada pedonale ricavata per interrimento di un canale preesistente;

[9] In effetti il carcere è la parte invisibile della nostra quotidianità, rappresenta la barriera invalicabile posta tra la “società perbene” e quella “di chi delinque”. L'opinione pubblica non riesce a discostarsi dall'idea di carcere come spazio fisico in cui allontanare e punire i soggetti devianti. Accanto a questo ovviamente bisogna però interrogarsi sugli strumenti da porre in essere per recuperare questi soggetti in modo permanente alla società civile una volta espiata la pena;

[10] Raffaele Levorato fondatore ed anima della cooperativa per oltre vent'anni fino alla sua morte avvenuta il 30 novembre dell'anno scorso all'età di 82 anni. Tre anni fa ha ricevuto il riconoscimento di “Giusto tra le nazioni” in memoria dei suoi genitori Stella e Giulio i quali, tra il 1943 e il '45, nella loro casa nascosero due famiglie ebraiche, salvandole dalle deportazioni naziste. Le sue memorie sono ancora vive nel libro “La Grazia del Fare”, pubblicato nel 2014 in occasione dei venti anni della cooperativa.

Le foto pubblicate sono state fornite dalla Cooperativa Rio Terà dei Pensieri alcune con Credits Umberto Ferro 2012

[*] Dorina Cocca e Tiziano Argazzi in servizio presso la sede di Rovigo dell'Ispektorato Territoriale del Lavoro di Ferrara Rovigo.

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.



Effemeridi. Pillole di satira e costume

Lavori in corso di Fadila

Tanti anni fa, quando le mie figlie erano piccole, nel periodo di Natale era una gioia per me e per loro andare a caccia di presepi. Ne vedevamo tanti e ognuno di loro suscitava interesse e muoveva la nostra fantasia. Tutti a modo loro belli e originali; ma ce n'era uno, in un centro nei pressi di Roma non distante dalla mia abitazione, che ci piaceva più di tutti per ricchezza d'addobbi, bellezza dei pupi e tecniche ingegnose. Così di anno in anno la sua visita era diventata una tappa obbligata per le emozioni e le meraviglie che ci suscitava. Poi con l'andare del tempo e soprattutto la crescita delle figlie quel luogo è passato nel dimenticatoio, finché in quest'ultimo Natale ho sentito il desiderio di riviverlo, perché in fondo, in queste cose il mio cuore e la mia fantasia sono rimasti quelli di un bambino. Con mia grande sorpresa e delusione, tuttavia, arrivato all'ingresso del luogo sacro, ho trovato un cartello grande così in cui c'era scritto che il presepe era in fase di ristrutturazione. Con la coda tra le gambe ho fatto dietro front e sono andato via, mentre mi venivano in mente alcune considerazioni.



Che anche un presepe ha bisogno di manutenzione non c'è alcun dubbio ma da qui al fatto di tenerlo chiuso proprio negli unici giorni dell'anno, appena due settimane, in cui deve svolgere la sua funzione, l'ho trovato paradossale e incomprensibile. Poi a mente fredda ho inserito il fatto in un contesto più ampio, quello attuale del nostro Paese, e ho capito che ormai non si salva più niente dal lento degrado, neanche una rappresentazione religiosa. Da tempo, infatti, siamo considerati da tutto il mondo come quelli delle opere incompiute, delle ristrutturazioni che hanno tempi immemorabili, degli eterni lavori in corso. Tanto per fare un esempio conosciuto da tutti il rifacimento dell'autostrada Salerno Reggio Calabria ha richiesto il tempo spropositato di oltre tre decenni. E l'opera è così già vecchia e sicuramente da qualche parte staranno progettando un nuovo ammodernamento. Tempi eterni anche per piccoli lavori di manutenzione e di ristrutturazione e la capitale ne è l'emblema. Un giorno di tanti anni fa, mentre percorrevo il solito tratto di strada per andare al lavoro si era formata in un certo punto del tragitto un'insolita, lunga coda di auto che mi tenne bloccato per diverso tempo. Come avviene in questi casi si pensa a un incidente o a dei lavori stradali. Era la seconda ipotesi perché a un certo punto la strada cominciò a restringersi per una fila di blocchi di cemento disposti lungo la carreggiata. La cosa che mi colpì fu un cartello il cui contenuto mi era nuovo e che in sintesi diceva: stiamo lavorando per voi, scusateci per i disagi arrecati. Quelle scuse preventive attutirono il mio nervosismo anzi lo considerai un elemento di crescita civica; stavamo diventando gli svedesi del sud. Ho avuto, purtroppo, il tempo per ricredermi perché da allora in quel tratto i lavori sono gradualmente diminuiti senza mai giungere a conclusione, mentre il cartello pian piano sbiadiva. Oggi i paracarri sono ancora lì con le erbacce cresciute tutt'intorno, diventati ricettacolo d'ogni genere d'immondizia.

Eppure c'è stato un tempo, qualche decennio fa, in cui eravamo considerati i giapponesi d'occidente per rapidità e ingegnosità. Pensate che nei pochi anni a cavallo degli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso siamo stati capaci di costruire l'Autostrada del Sole un gioiello allora unico in Europa per lunghezza e opere di alta ingegneria. Da allora per oltre un decennio abbiamo dotato il nostro Paese di un sistema autostradale invidiato da tutti.

Negli anni ottanta del secolo scorso, periodo abbastanza felice per noi italiani, ero solito passare le vacanze estive nell'isola di Creta, uno dei posti più belli del Mediterraneo e quindi del mondo. Quando parlavo con uno dei miei amici isolani, un medico che aveva studiato in Italia, non facevo che ascoltare le sue espressioni di meraviglia per il nostro Paese. Quando scendeva dal traghetto a Brindisi, poteva percorrere tutto il territorio italiano senza mai abbandonare un'autostrada, cosa unica in Europa che conosceva molto bene. Mi chiedeva come avevamo fatto a trasformare una realtà povera, simile alla sua Grecia in una nazione ricca e felice al punto che molti di loro non guardavano più verso l'America come modello ma al nostro paese. E conoscevano tutto di esso dallo sport, al cinema alla moda. Nonostante andasse orgoglioso della vecchia frase riferita ai due popoli 'stessa faccia, stessa razza' si rendeva conto che la realtà aveva modificato le carte in tavola. Velati di tristezza i loro volti, pieni di energia, gioia e speranze per il futuro i nostri, soprattutto quelli dei giovani.

È ora, dunque, di riprendere il nostro cammino, ricordandoci che siamo gli eredi degli uomini che fecero dell'Italia la patria dell'umanesimo e del rinascimento, diventati valori universali per tutti i popoli. ■

Hanno collaborato a questo numero

- Tiziano Argazzi
- Piero Cascioli
- Dorina Cocca
- Gianna Elena De Filippis
- Palmina D'Onofrio
- Fabrizio Di Lalla
- Gianluca Meloni
- Pietro Napoleoni
- Stefano Olivieri Pennesi
- Claudio Palmisciano
- Riccardo Rizza

LAVORO@CONFRONTO

Via Quintino Sella, 23
00187 Roma

www.lavoro-confronto.it

LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonata.it

Numero 19-20 • Gennaio/Febbraio/Marzo/Aprile 2017

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

Direttore Editoriale: **Claudio PALMISCIANO**

Direttore Responsabile: **Renato NIBBIO**

Capi Redattori: **Palmina D'ONOFRIO, Annunziata ELIA**

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

La Rivista LAVORO@CONFRONTO è realizzata unicamente su supporto informatico e diffusa per via telematica ovvero on-line; la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ONLUS (Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale), in qualità di Editore, non ha fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e non consegue ricavi dall'attività editoriale. Gli articoli, approfondimenti e contributi presenti su questa Rivista sono stati ceduti gratuitamente dai rispettivi Autori per la sola pubblicazione su LAVORO@CONFRONTO; ciascun Autore è, pertanto, l'unico titolare di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi. È vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualsiasi forma, di quanto pubblicato nella presente Rivista in difetto di autorizzazione scritta dell'Autore. ■