

LAVORO@CONFRONTO



NUMERO SPECIALE

**Tavola rotonda sulla riforma
dei centri per l'impiego**

Consegna del Premio Massimo D'Antona

Lavoro@Confronto

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

Numero 30-31 • Novembre 2018/Febbraio 2019

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.

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

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

Sommario:

Considerazioni a margine di una tavola rotonda senza "convitato di pietra"

Renato Nibbio p. 3

Presentazione

Palmina D'Onofrio p. 5

Intervento ANPAL

Maurizio Del Conte p. 7

Intervento Confartigianato

Riccardo Giovani p. 11

Intervento CISL

Andrea Cuccello p. 14

Conclusioni

Fabrizio Di Lalla p. 18

Consegna del Premio Massimo D'Antona

Dora Rotili p. 20

Esposizione sintetica di obiettivi, metodo e conclusioni del proprio lavoro

Gabriella Viale p. 23

Creare lavoro

Stefano Olivieri Pennesi p. 25

I rider

Luigi Oppedisano, Erminia Diana p. 30

La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato

Pietro Perri p. 38

Effemeridi

Arrivano i generali

Fadila p. 43

Considerazioni a margine di una tavola rotonda senza “convitato di pietra”

di Renato Nibbio [*]



Lo scorso 21 dicembre il Ministero del Lavoro, con la consueta preziosa disponibilità, ci ha concesso l'utilizzo del prestigioso Salone Riunioni intitolato, come la nostra Fondazione, al Prof. Massimo D'Antona.

In altra parte di questa rivista forniamo ulteriori informazioni sulla giornata che rappresenta la nostra annuale “vetrina” per far meglio comprendere, innanzitutto alle colleghe ed ai colleghi, l'importanza della Fondazione.

L'opportunità di questo numero monografico è anche l'occasione per dar voce ad alcuni interventi di colleghi che, non presenti alla tavola rotonda, offrono un prezioso contributo su alcune tematiche strettamente connesse ai servizi per l'impiego.

L'intenzione di queste poche righe è, invece, il voler “socializzare” alcune considerazioni indotte dagli interventi, ma soprattutto dal consueto fondamentale contributo di **Fabrizio Di Lalla**.

La consegna del “Premio Massimo D'Antona” per la brillante tesi di dottorato della collega **Gabriella Viale**, era anche l'occasione per un dibattito sul “*Rilancio dei servizi per l'impiego tra realtà ed utopia*”, al quale si era detto disponibile l'**On. Ministro Luigi Di Maio** indicando, appunto, la data del 21 dicembre.

A poche ore dall'inizio della manifestazione l'On. Ministro ha comunicato la propria impossibilità a partecipare, non delegando alcuno in sua vece.

Se non fossimo oramai avvezzi alle “sorprese” saremmo indotti a trarre conclusioni avventate, non tenendo conto dei mille impegni e delle priorità di chi ricopre importanti incarichi di vertice soprattutto in passaggi politici estremamente delicati.

Certo è per lo meno singolare che nella mattinata di un venerdì lavorativo non si sia ritenuto di delegare un “*quisque de administratione*” anche solo per i venti minuti della consegna di un riconoscimento che ha premiato innanzitutto l'impegno di una dipendente per l'approfondimento giuridico, ma soprattutto che dà ancora una volta contezza delle enormi e misconosciute reali potenzialità del patrimonio umano presente nel Ministero del Lavoro.

Diversa e decisamente su un altro piano la questione della mancata partecipazione alla “tavola rotonda”; presenza senza alcun dubbio politicamente, ma soprattutto tecnicamente “impegnativa”.

I relatori erano, infatti, sia qualificati esponenti delle forze sociali, ma anche “scafati” conoscitori di problematiche tecniche e burocratico-amministrative da anni irrisolte.

E spiace che si sia persa una opportunità per approfondire, comprendere meglio e probabil-

mente evitare od anche solo attenuare potenziali future criticità.

Nelle riflessioni di Fabrizio Di Lalla è emerso senza sconti lo sconforto, anzi lo sconcerto per l'estrema superficialità e persino impertinenza per come si sta affrontando la riforma dei servizi per l'impiego.

È poco credibile che con un tocco di bacchetta magica si pensi di poter risolvere lo “storico” non funzionamento del collocamento pubblico, strettamente interdipendente dal complesso normativo che si dipana in una miriade di sfumature regolatorie, e non sempre fra loro coerenti, del contesto socio-economico-culturale del Paese.

Servizi per l'impiego pubblici o privati che scontano l'essere disorganici al sistema, perché marginalizzati in attività poco produttive ai fini del collocamento e persino mortificanti per gli operatori laddove costretti quasi ad inventarsi mere procedure burocratico formali per trovare un senso alla propria quotidianità. Basti analizzare i dati del *mismatching* che sono decisamente e crudamente eloquenti del disallineamento fra domanda ed offerta di lavoro. Ed è di questi giorni il dato del sistema informativo Excelsior, realizzato da Unioncamere e Anpal, che nello stimare che i potenziali nuovi assunti entro il prossimo mese di marzo potrebbero sfiorare il milione e duecentomila unità, evidenzia i “10 profili più difficili da trovare sul

mercato”, con un divario di reperimento del 31%^[1].

Ancora una volta la preoccupazione espressa da Di Lalla è stata rivolta allo spreco di risorse, di tempo, di credibilità. Ha infatti ricordato il recente completo fallimento dell’Agenzia per l’Ispezione del Lavoro – che già a suo tempo aveva paventato su queste stesse pagine^[2] –, organo che avrebbe dovuto conseguire l’obiettivo dell’unitarietà dell’ispezione del lavoro, e che ha invece provocato una forza centrifuga che ha maggiormente diviso gli operatori “ministeriali” da quelli di INPS ed INAIL facendo addirittura esplodere una conflittualità latente che oggi non consente neanche l’originaria collaborazione.

Ed allora anche alla luce delle considerazioni emerse nel corso della tavola rotonda, Di Lalla non si è sottratto a manifestare il timore che il non funzionamento dei servizi per l’impiego rispetto al Reddito di Cittadinanza sia la foglia di fico per mascherare la natura di questo assegno, che dovrebbe essere uno strumento di politica attiva e rischia di diventare a tempo indeterminato un assegno di beneficenza, causa il non funzionamento dei servizi di politica attiva.

L’idea, largamente condivisa, del Reddito di Cittadinanza quale concreto sostegno ed impulso non alla mera ricerca di lavoro, ma all’effettivo collocamento, rischia allora di essere solo un costoso strumento propagandistico.

E, come già “non avvenuto” con la riforma dei servizi ispettivi, anche in questo caso sarebbe stato sufficiente apportare modifiche all’esistente, evitando ancora una volta di gettare fumo negli occhi con il cambio del nome senza, come sottolineava Di Lalla, un “*progetto, un progetto che comprenda degli obiettivi, che comprenda un modello organizzativo, che comprenda la capacità di rinnovamento del personale*”.

Personale in gran parte al limite della pensione e per il quale negli anni passati non si è fatto abbastanza, se non niente, sul versante della formazione, lasciandolo in un limbo di progressiva perdita di professionalità e di quelle competenze che oggi sono improvvisamente richieste per dare concretezza, spessore, e di-

Fondazione
Prof. Massimo D'Antona

TAVOLA ROTONDA
**Rilancio dei Servizi per l'Impiego
tra realtà e utopia**

CONSEGNA DEL
"Premio Massimo D'Antona"

21 DICEMBRE 2018
Ore 9,30

SALONE RIUNIONI MASSIMO D'ANTONA
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
VIA FLAVIA, 6 - ROMA

Invito

gnità al Reddito di Cittadinanza.

L’assenza del Ministro alla tavola rotonda non è stata certo utile a superare il pessimismo indotto dalla poca chiarezza (mancanza?) di un disegno strategico ed articolato del Reddito di Cittadinanza, che passa attraverso l’assunzione di 6 mila navigator. Sei mila assunzioni (o, meglio, diecimila aggiungendovi quelle che dovranno essere effettuate dalle Regioni) con o bypassando le regole del concorso pubblico? E inserendoli traumaticamente negli attuali servizi per l’impiego?

Una cosa appare, comunque, certa i servizi per l’impiego non saranno affatto a regime contestualmente alla possibilità di richiedere il Reddito di Cittadinanza.

E non si può non concordare con Fabrizio Di Lalla

quando si rammarica del fatto che «una volta quando si facevano i progetti, soprattutto, per il settore pubblico, si coinvolgevano i corpi intermedi, ci si preparava, si facevano i confronti che molto spesso diventavano parte integrante del progetto, non solo nell’elaborazione ma anche della strumentazione e del funzionamento. Oggi e da qualche anno che in Italia i corpi intermedi sembra che non servano più o siano stati messi da parte e questo è un gravissimo errore che pagheremo tutti. Lo pagheremo tutti perché i corpi intermedi in una democrazia sono l’elemento fondamentale per qualsiasi tipo di obiettivo, perché rappresentano l’interesse di parte del Paese ed il confronto tra le parti del Paese è importantissimo per arrivare alla decisione definitiva, di interesse generale». ■

Note

^[1] i.e. Il Sole 24ORE, 15 gennaio 2019, Piani di assunzione, “Lavoro, c’è posto per 1,2 milioni di giovani. Ma uno su tre è «introvabile»”, servizio di Francesca Barbieri.

^[2] in Lavoro@Confronto, Numero 10, Luglio/Agosto 2015, Il cambio della targa, Fabrizio Di Lalla, <http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-10>.

[*] Direttore Responsabile di Lavoro@Confronto

Presentazione

Roma, 21 dicembre 2018 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
di Palmina D'Onofrio [*]



Buongiorno e grazie a tutti voi per averci onorato della vostra presenza. È un onore per me presiedere la Fondazione intitolata alla memoria del Prof. D'Antona ed è un onore avere la presidenza di questo evento. È un evento ormai periodico molto importante per la Fondazione D'Antona che viene svolto una volta all'anno. Come avrete letto nella lettera di invito, l'incontro di oggi verte su due momenti significativi:

- a) una tavola rotonda che vedrà quali protagonisti esperti del settore che si interfaceranno per affrontare il tema "Servizi per l'impiego";
- b) la premiazione della tesi di dottorato di ricerca promosso dalla Fondazione.

Quello dei servizi per l'impiego è un tema molto delicato e complesso che rientra tra gli obiettivi politici dell'attuale Governo.

Ed è anche un tema molto caro a molti di noi, perché nel passato eravamo noi ad occuparci di politiche del lavoro. Alcuni tra noi erano anche impiegati in uffici che sarebbero poi stati denominati centri per l'impiego. Eravamo, in altre parole, i professionisti del pubblico impiego con il compito precipuo di facilitare l'incontro domanda-offerta fintanto che il Legislatore non

ha ritenuto opportuno trasferire le funzioni alle Regioni, alle Province alla luce dei cambiamenti intervenuti nella società e, di conseguenza, per la necessità di intervenire, modificare e correggere per meglio affrontare e risolvere le problematiche collegate alla disoccupazione intesa in senso esteso. Sono state introdotte nuove tipologie di lavoro. L'attività del collocamento è stata sottratta al monopolio dello Stato consentendo al settore privato di svolgere attività di incontro domanda/offerta di lavoro.



TAVOLA ROTONDA
Rilancio dei Servizi per l'Impiego
tra realtà e utopia

PROGRAMMA

Ore 9,30 – APERTURA DEI LAVORI

PRESENTAZIONE

Palmina D'ONOFRIO

Presidente

Fondazione Prof. Massimo D'Antona

COORDINAMENTO

Antonio VENTRELLI

Consigliere

Fondazione Prof. Massimo D'Antona

INTRODUZIONE

Maurizio DEL CONTE

Presidente

Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro ANPAL

INTERVENTI

Riccardo GIOVANI

Direttore

Direzione Politiche Sindacali e del Lavoro

Confartigianato

Andrea CUCCELLO

Segretario Confederale

CISL

Ore 11,00 – CONCLUSIONI

Dr. Fabrizio DI LALLA

Consigliere

Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Allo stato attuale il Ministero del Lavoro sembra assumere solo un ruolo di orientamento. Non è più, quindi, il centro propulsivo ed operativo che era un tempo anche a seguito del depauperamento delle ulteriori competenze assorbite dall'ANPAL quale ente preposto alle Politiche Attive del Lavoro in attuazione del *Jobs Act*. È ancora presto per conoscere l'effetto dell'ultima presunta riforma dei servizi per l'impiego, mentre è possibile affermare che siamo ancora lontani dal raggiungere adeguati livelli di occupazione tant'è, e giustamente a mio parere, altri interventi modificativi vengono preannunciati dall'attuale Governo.

So di non aver detto niente di nuovo a questa platea che annovera persone e professionisti che si sono prodigati e si prodigano ancora nell'ambito delle politiche attive del lavoro. Ma ci tenevo a sottolineare la duplice importanza che riveste per noi della Fondazione il tema oggetto della Tavola Rotonda.

Il secondo momento di questo incontro, che vede la consegna del premio intitolato alla memoria del Prof. D'Antona, è per noi della Fondazione motivo di orgoglio, perché andiamo a premiare lavori importanti, fatti bene, quasi sempre elaborati da giovani colleghi, non necessariamente in termini anagrafici. Si tratta di elaborati in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale che, appunto, si sono distinti a giudizio della preposta Commissione di valutazione, nominata di volta in volta.

In questo caso andremo a premiare una giovane collega, funzionario ispettivo che presta servizio presso l'ufficio territoriale del Lavoro di Torino e che ha elaborato una tesi di dottorato avente ad oggetto l'uso distorto e patologico dei contratti cosiddetti "non standard" in ambito sanitario che sarà meglio descritta nel prosieguo della giornata.

Lascio la parola ad Antonio Ventrelli, consigliere della Fondazione che in questa occasione assume il ruolo di coordinatore della tavola rotonda. Nel lasciargli la parola lo ringrazio in anticipo e ringrazio nuovamente tutti i presenti. ■

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



I lavori della tavola rotonda, organizzati dalla Fondazione Prof. Massimo D'Antona e tenutasi presso il Ministero del Lavoro nella mattinata del 21 dicembre 2018, sono stati magistralmente coordinati dal Consigliere della Fondazione **Antonio Ventrelli**.

Anche dalle colonne della nostra Rivista desideriamo, quindi, ringraziare l'amico Ventrelli per essere riuscito ad assicurare un proficuo e sereno svolgimento del dibattito sui problemi che erano posti all'attenzione dei relatori e degli attenti partecipanti all'iniziativa.

Intervento ANPAL

Roma, 21 dicembre 2018 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

di Maurizio Del Conte [*]



Grazie sono io, naturalmente, che ringrazio voi per questa occasione di confronto, in questa sede, perché credo che sia una sede particolarmente qualificata e a maggior ragione per l'appuntamento odierno con la consegna del "Premio Massimo D'Antona".

Conoscevo Massimo D'Antona quando ero ai miei inizi di carriera, un grandissimo studioso, brillante, soprattutto uno studioso impegnato che aveva avuto il desiderio di mettere al servizio del Paese le sue competenze, le sue idee, di uno Stato che fornisse ai cittadini anche servizi degni di questo nome.

E i centri per l'impiego sono, certamente, una delle strutture di cui oggi si parla molto, ma che per anni, se non per decenni, sono rimaste abbandonate a se stesse. Basti pensare all'esodo di personale dei centri per l'impiego che si è prodotto negli ultimi vent'anni, perché non dobbiamo mai dimenticare che in realtà il destino dei centri per l'impiego è segnato un po' dalla sua storia. Nascono come centri di collocamento, cioè, sostanzialmente, come strutture amministrativo-burocratiche che devono gestire il collocamento obbligatorio e quindi devono fare da notai, principalmente, per le attivazioni delle politiche del lavoro in una logica del rispetto del principio di non selezione. Cioè tutto il contrario di quello che oggi è la missione del centro per l'impiego, dove l'operatore dovrebbe invece diventare un vero e proprio promotore del disoccupato. Naturalmente, promotore del disoccupato che abbia al contempo, però, la co-

noscenza di quella che è la domanda di lavoro e quindi qui uscire dalla logica del centro dell'impiego come una sorta di sportello di ascolto del disoccupato, come un canale ad una via sola.

È evidente che se non c'è lo sbocco verso l'impresa, il centro per l'impiego non ha ragione di essere. La sfida che oggi viene posta sul tavolo della politica sul rafforzamento di questi centri per l'impiego, io credo vada colta con positività perché il nostro Paese, di fatto, è uno dei Paesi Europei in cui la rete dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta è più fragile. Non è possibile pensare di competere all'interno di un contesto Europeo dove ci sono strutture forti, dinamiche e pronte a rispondere sia alla domanda che all'offerta di lavoro, quindi, a minimizzare il cosiddetto "disallineamento" fra queste due fondamentali componenti perché si realizzi poi il lavoro. Essere in un Paese dove tutto questo viene lasciato, essenzialmente, alla capacità

di ciascuno di arrangiarsi determina delle inefficienze oltre che, evidentemente, dei problemi di carattere sociale.

Non penso che si possa derubricare la questione dei centri per l'impiego come una questione, diciamo così, di bandiera politica, credo che sia una questione, invece, di infrastruttura fondamentale per il nostro Paese. Però, certo, questo non significa che si debba correre il rischio opposto e cioè, che i centri per l'impiego, in realtà, vengano utilizzati come semplice bandierina per veicolare altre misure che, magari, si potrebbero rilevare semplicemen-



te misure di carattere assistenziale. Quindi io credo che si debba fare una riflessione molto solida e molto strutturata che parta da un progetto di cosa si intende per rete delle politiche attive del lavoro, perché la rete delle politiche attive del lavoro deve avere un suo luogo fisico. Ed il luogo fisico, deve essere, secondo me, principalmente quello dei centri per l'impiego, ma deve coinvolgere tutti i soggetti che fanno parte di questa rete. Deve coinvolgere certamente la scuola, certamente l'università, certamente anche i soggetti privati che sono stati accreditati negli ultimi vent'anni ed hanno dato un contributo importante allo sviluppo di un mercato del lavoro più moderno. Deve coinvolgere, a mio modo di vedere, le parti sociali. Io ho avuto modo di sperimentare come le politiche attive del lavoro funzionano dove c'è un convinto coinvolgimento delle parti sociali, anzi più che un coinvolgimento, partecipazione attiva e convinta delle parti sociali.

La gestione delle crisi può avvenire attraverso, anche, politiche di reinserimento lavorativo in altre dimensioni aziendali se il sindacato e l'impresa costruiscono piani di rafforzamento professionale dei lavoratori in esubero e di vera e propria mobilità verso una nuova opportunità lavorativa.

Non vorrei assolutamente che questo dibattito fosse legato alla contingenza del momento ma vorrei che, per una volta, si cercasse di fis-

sare un punto fermo nel dibattito sulle riforme, che non si continuasse a pensare che ogni volta che si lancia una nuova politica, le infrastrutture del Paese debbano essere messe in discussione e che quindi, finalmente, si incardinasse nelle linee di sviluppo del nostro Paese, le infrastrutture dei servizi per l'impiego, come una infrastruttura necessaria, come lo sono le ferrovie, come lo sono le strade, come le energia elettrica. Altrimenti si rischia, veramente, di fare e disfare e non ottenere mai un servizio a livello Europeo.

Oggi c'è un tema che mi pare molto importante: nuove risorse e questa è una condizione necessaria, ma manca un pezzo che mi pare ancora più importante, un progetto. Le risorse sono una condizione necessaria ma di per sé non sufficiente. Il progetto, quello che abbiamo sulla carta, l'unico al momento disponibile è ancora l'architettura disegnata dal Decreto Legislativo 150 del 2015, cioè quello che mette insieme la rete dei servizi per l'impiego ed è un soggetto che vede nell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, il soggetto coordinatore ma, appunto, in un coordinamento di altri attori fondamentali come lo sono, certamente, le Regioni, come lo sono sicuramente, le Istituzioni centrali, come INPS, MIUR, lo stesso Ministero del Lavoro, ovviamente, nonché i soggetti accreditati.



Ora, come facciamo a rafforzare i centri per l'impiego in questa rete complessiva? Secondo me, la cosa fondamentale, la prima operazione fondamentale da realizzare, è la individuazione di misure che verranno erogate agli utenti di questi servizi. E' in funzione delle misure, in funzione del servizio che si vuole rendere, che poi si costruisce la macchina produttiva di quel servizio. Io dico sempre che è inutile immaginare di costruire una fabbrica, se prima non hai immaginato quale è il prodotto che vuoi realizzare. E quindi bisogna avere chiare quali saranno le misure di sostegno al disoccupato. Noi sappiamo che di questo non c'è traccia, oggi, nel dibattito, nessuno dice quale sarà la misura reale per favorire l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro. Nel Decreto Legislativo 150 la misura principale che era stata individuata era l'assegno di ricollocazione, che è stata, indubbiamente, una misura che ha avuto molti problemi, anche di diffusione. Però è anche vero che a forza di dire che l'assegno di ricollocazione non funziona non si fa una gran pubblicità a questo strumento.

È anche vero che, ad oggi, noi contiamo circa 5.000 assegni di ricollocazione rilasciati da giugno ad oggi; una goccia nel mare, però è uno strumento che ha una sua utilità e che sta incominciando ad avere una sua diffusione; quindi, secondo me, sarebbe un gravissimo errore buttare al mare questa misura. Anzi, a mio modo di vedere, bisognerebbe cercare di migliorarla, tenendo conto di quello che è stato l'esito della sperimentazione ed evidentemente aggiustandone gli aspetti che ne hanno impedito una vera diffusione, pubblicizzandolo adeguatamente, facendo funzionare quello che abbiamo, invece, che distruggendo quello che abbiamo.

Poi c'è la parte infrastrutturale e qui ci vuole la condivisione di informazioni, la messa all'interno del sistema informativo unitario dei dati che sono presenti nei centri per l'impiego e dei dati che sono presenti presso l'INPS, quindi tutta la storia contributiva, previdenziale, dei diversi sussidi o benefici che sono stati goduti dalla persona. Così come è fondamentale recuperare nel fascicolo personale del lavoratore le informazioni sulla sua storia educativa, quindi tutta la parte che deriva dal MIUR, ma bisognerebbe inserire anche tutta la parte che de-



riva dai percorsi di formazione professionale successiva all'età scolastica.

E poi dotare, ovviamente, i centri per l'impiego delle infrastrutture informatiche che siano in grado di reggere questo sistema. Io ho girato tantissimi centri per l'impiego per l'Italia ed in tantissimi centri per l'impiego, soprattutto al sud, dove più ce ne sarebbe bisogno, le dotazioni informatiche non sono nemmeno in grado di far girare il browser utilizzato dal sistema informativo unitario.

Poi naturalmente il personale, e qui è il capitolo più delicato ed è anche il capitolo sul quale mi sembra che ci sia più confusione, perché, anche qui, continuare a cambiare obiettivi rispetto alla reale necessità, non facilita la costruzione di un progetto serio, di un progetto condiviso. Ora sento parlare di questi "Navigator". Al di là del fatto che forse sarebbe meglio valorizzare quello che già esiste, noi abbiamo la figura del tutor, che sono decenni che opera in questo campo.

Il problema è: dove vanno questi "navigator"? cosa fanno? alle dipendenze di chi sono? come si collocano nella catena dei servizi per il lavoro? e poi soprattutto per svolgere quale funzione? per svolgere quale attività?

Io ritengo che sia un dato di fatto che il personale dei centri per l'impiego oggi è insufficiente sia in quantità che in qualità. Io penso che da lì si debba partire, cioè che si debbano dotare i centri per l'impiego di personale quantitativamente sufficiente ma anche adeguatamente formato rispetto alle misure che si vogliono erogare.

Noi abbiamo appena varato, proprio nel Consiglio di Amministrazione di ieri sera, le

nuove linee degli standard di servizi e degli standard di costo dei servizi, perché riteniamo che sia fondamentale dotare tutte le strutture di una mappa chiara su quello che deve essere realizzato nei tempi previsti da questa mappa. Ed è una mappa alla quale abbiamo lavorato condividendo, naturalmente, le opinioni di chi sta sul campo, quindi condividendo in sede tecnica con i territori, con le Regioni in particolare, i singoli servizi da realizzare. Questo penso che sia un punto di partenza molto importante, lo avevamo già fatto lo scorso anno e quest'anno lo abbiamo potuto aggiornare, anche con uno sfoltimento di alcune attività ed un miglioramento degli obiettivi.



Fondamentale è il monitoraggio, controllare che questi obiettivi siano effettivamente realizzati ed abbiamo individuato, anche, un meccanismo di monitoraggio costante; sulla base di questo meccanismo di monitoraggio, abbiamo anche condiviso con le Regioni un documento sulla azione in via sussidiaria, là dove la singola Regione non sia in grado.

Per riportare quei servizi nei parametri degli standard individuati, abbiamo anche stabilito che un discostamento medio o superiore al 15% apre una procedura di confronto tra l'ANPAL e la Regione per individuare quali possano essere le azioni correttive in quella realtà ai fini del riallineamento agli standard. Partire, quindi, da un progetto concreto.

E allora, vado a concludere, le tappe, secondo me, sono abbastanza ben disegnate. Io credo che la politica dovrebbe dare sostegno a questo percorso che è un percorso che non nasce dal nulla ma che nasce da anni di esperienza sul

campo, un percorso che non può essere sovrastato da una idea di riforma calata dall'alto ma che deve far tesoro invece dell'esperienza concreta dei nostri servizi per il lavoro. Poi va sempre benissimo farsi contaminare da esperienze positive anche straniere, noi in questa stanza, lunedì e martedì abbiamo invitato i colleghi tedeschi che ci hanno spiegato come funziona la loro struttura, che ci hanno dato delle indicazioni preziosissime. Il rappresentante dell'Agenzia ci ha detto una cosa che a mio modo di vedere è una cosa molto saggia, io mi sono permesso di dirla nei mesi scorsi e la cosa non è piaciuta e cioè che ci vuole tempo. I tedeschi ci hanno detto: "Dovete evitare di illudere le persone, do-

te evitare di creare delle aspettative, prima che queste siano materialmente realizzabili" lo dico perché era seduto lì, lunedì scorso, in presenza del Sottosegretario Cominardi, della Presidente della Commissione Senato Catalfo "Noi ci abbiamo messo quattro anni, quindi noi, vi consigliamo di costruire un piano quadriennale di costruzione, appunto, del sistema delle politiche attive. Ora, va bene, i tedeschi saranno forse un po' troppo precisi, pignoli ed avranno troppo il gusto delle procedure, però vedete se non c'è una organizzazione, se non c'è una catena delle responsabilità come ci ripetevano i nostri colleghi tedeschi, è difficile

che la macchina funzioni.

Per fare questo ci vuole tempo, ci vuole condivisione, ci vuole un piano sul quale ognuno si assuma le proprie responsabilità e quindi una governance, sostanzialmente, di questo sistema. Io spero davvero che l'occasione, i riflettori che si sono accesi in questo periodo sui centri per l'impiego non siano solamente uno show momentaneo ma siano luci che resteranno accese permanentemente e che siano luci che consentiranno davvero il radicamento e la realizzazione nel nostro Paese di una infrastruttura che io considero assolutamente pari a quelle grandi opere di cui, tutti dicono, il Paese ha bisogno per tenersi al passo con la competizione europea.

Grazie. ■

[*] Presidente dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro ANPAL

Intervento Confartigianato

Roma, 21 dicembre 2018 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

di Riccardo Giovani[*]



In primo luogo desidero ringraziare per l'invito, mi fa piacere essere qui anche perché è un'occasione in cui viene attribuito il premio "D'Antona" ad una tesi di dottorato in diritto del Lavoro e questo è molto importante, pensare ai giovani studiosi che con passione si avvicinano a questa materia in costante trasformazione. Questo mi induce a fare una riflessione di carattere generale che poi penso sia utile al tema specifico: è sotto gli occhi di tutti che stiamo vivendo una grandissima trasformazione del lavoro, ci sono cambiamenti enormi, siamo nel bel mezzo di quella che viene definita la "Quarta Rivoluzione Industriale". Devo dire, per certi versi, che il '900 è veramente alle spalle, e lo vediamo non solo nel lavoro, lo vediamo anche nella nostra vita quotidiana, l'impatto forte dell'innovazione tecnologica, della digitalizzazione.

Al punto che oramai noi guardiamo gli ultimi decenni del '900 come probabilmente in quei decenni si guardava la fine dell'800. In pochi anni, in termini di innovazioni tecnologiche e digitali, si sono visti dei cambiamenti e delle trasformazioni semplicemente inimmaginabili fino a poco tempo fa, che hanno cambiato il nostro modo di vivere e di lavorare.

Oggi si parla di Gig Economy, internet delle cose, Impresa 4.0, di lavoro su piattaforma gestito da algoritmo, ma anche di Economia circolare, "Green Economy".

Nasce una relazione nuova tra datore di lavoro, lavoratore e macchina intelligente. In questo contesto, anche l'impresa si sta trasformando, stanno nascendo nuovi modelli di impresa.

Io lo vedo quotidianamente anche nell'evoluzione dell'impresa artigiana, che mantiene molto forte quell'elemento di valorialità, di tradizione e di know-how che sono la base e il valore del lavoro artigiano, quindi del lavoro fatto bene, personalizzato, su misura. Ma l'impresa artigiana è anche fortemente innovativa, nelle tecniche, nei materiali, nel design, nell'organizzazione.

E poi abbiamo l'area di confine fra il lavoro autonomo e il lavoro subordinato, dove la distinzione non sempre è così marcata, anzi si fa sempre più tenue.

Infine, c'è una grande trasformazione sul terreno delle competenze. Le competenze tecniche diventano obsolete con grande facilità, le imprese cercano sempre di più competenze ibride e nello stesso tempo c'è una importanza crescente, anche nelle micro imprese, delle "Competenze trasversali", delle "Soft Skills", proprio perché il mondo è in continua evoluzione.

Non si può prescindere dalla valorizzazione del fattore umano: le persone ed il loro saper fare restano, infatti, un elemento chiave del vantaggio competitivo delle micro e piccole e medie imprese e la digitalizzazione, pertanto, dovrà esaltarne le capacità estendendone la capacità produttiva.

Questo non significa che non esisteranno più le tradizionali professioni, ma semplicemente che mentre alcune verranno sostituite da altre, probabilmente caratterizzate da maggiori conoscenze specialistiche e competenze, molte altre saranno una evoluzione di quelle attuali, dovendo comportare la possibilità di fare lo stesso mestiere in un modo più dinamico, più competitivo, più interconnesso.

Grazie alle tecnologie digitali, le competenze e la flessibilità e creatività degli artigiani possono, infatti, creare nuovi prodotti, conquistare nuovi mercati, raggiungere grazie alle reti obiettivi prima preclusi alle realtà di piccole dimensioni

Intendiamoci, le grandi trasformazioni ci sono sempre state, non è che si tratta di una novità, ma questa che stiamo vivendo noi oggi è certamente più impetuosa, più veloce. Va dato atto che ci sono stati grandi uomini e studiosi, come appunto Massimo D'Antona e Marco Biagi, che avendo compreso prima degli altri che sarebbero arrivate grandi trasformazioni, hanno cercato di progettare per tempo delle soluzioni, avendo una visione, per non essere travolti dalle profonde trasformazioni in arrivo.

È questo un po' quello che noi dovremmo saper fare, con uno sguardo sempre attento alla

qualità del lavoro ed alla dignità della persona, prima ancora della dignità del lavoratore.

Ciò detto, rispetto al tema che siamo qui ad esaminare, molte fra le cose più significative le ha già dette il Professor Del Conte.

Peraltro il titolo del convegno “Rilancio dei servizi dell’impiego tra realtà ed utopia”, già rappresenta l’estrema difficoltà di approcciarsi a questa materia. I centri per l’impiego, gli attuali servizi per l’impiego italiani soffrono di due problemi di fondo: il primo è stato già ricordato, nascono come centri di collocamento obbligatorio per fare attività di carattere burocratico-amministrativa in un sistema in cui il collocamento era un collocamento statico, non era un collocamento dinamico; l’altra problematica è che nel nostro Paese siamo sempre stati fortemente sbilanciati sulle politiche passive rispetto alle politiche attive del lavoro. Questo è tradizionalmente vero, anche se le politiche passive non vanno criminalizzate tout court, essendo servite, ad esempio, in questi anni di gravissima crisi, a limitare l’aumento della povertà. Avere avuto strumenti come la cassa integrazione, la bilateralità, il sussidio contro la disoccupazione, la stessa cassa in deroga, ha consentito, comunque, di uscire fuori dalla crisi con meno morti e feriti rispetto ad una situazione che era realmente drammatica.

Il problema però, se noi andiamo a vedere anche i decenni precedenti, è che scorgiamo

casse integrazioni infinite, prepensionamenti generosissimi, sussidi mal erogati, nessuna tensione verso quello che invece deve essere l’obiettivo fondamentale di un Paese moderno ed in crescita, che è la creazione di lavoro.

Sul tema dei servizi per il lavoro abbiamo tuttora un evidente gap anche rispetto ai nostri principali competitors europei, ma io non li voglio neanche chiamare così, rispetto ai nostri amici degli altri Paesi europei. Non mi riferisco tanto allo studio dei modelli, che piace tanto ai professori e che pure è importante, perché spesso i modelli funzionano nei piccoli Paesi per i quali sono pensati. Mi riferisco, però, ai sistemi francese e, soprattutto, a quello tedesco. Si tratta di due Paesi rispetto ai quali noi dobbiamo necessariamente raffrontarci; e questo benchmark molto utile ci ha fatto, appunto, vedere alcune cose molto negative. La prima è sicuramente che le risorse che noi appostiamo sono risorse quantitativamente inferiori, anche se le statistiche vanno lette bene nei dettagli ed in relazione ad attività che, ad esempio, in Italia svolge l’Inps con il proprio personale ed in altri Paesi sono svolte direttamente dai servizi per il lavoro. Ma più che un tema di risorse, come diceva il Professor Del Conte, è anche un tema di mancanza di continuità, di mancanza di progettualità. Ora noi abbiamo, nella Legge di bilancio 2019, ben due miliardi di Euro per il prossimo biennio. Non sono certo pochi,



quello che però è importante è avere una continuità e traguardare un periodo un pochino più lungo. I centri per l'impiego, i servizi per il lavoro, come i dati ci dicono – molto interessante il recente rapporto proprio dell'ANPAL –, hanno una bassissima capacità di intermediazione, si parla del 3,5%, inferiore agli altri stati Europei, che però, attenzione, non è che arrivino al 50%.

Certo, non si tratta di un dato necessariamente indicativo del funzionamento e della reale capacità dei servizi per il lavoro di svolgere bene la loro attività, quello della capacità di intermediazione. Va detto, inoltre, che devono attualmente occuparsi di una utenza molto difficile, una utenza che è composta, lo vedevo proprio leggendo il monitoraggio dell'ANPAL, in larghissima parte da Neet, disoccupati percettori di ammortizzatori sociali e disoccupati di lunga durata. E naturalmente questa non è una utenza facile da affrontare.

D'altro canto che cosa chiedono le imprese: le imprese vorrebbero qualcosa di più, le imprese hanno bisogno anche di servizi di consulenza e di supporto all'inserimento lavorativo. Perché nessuna impresa fa una assunzione a cuor leggero.

E allora – e mi avvio a conclusione – sapendo che ricette precostituite pronte da cucinare non ci sono, occorre, innanzitutto, avere un progetto e darsi un po' di tempo, avere un progetto e credere in questo progetto. Se noi pensiamo che possiamo avere dei centri per l'impiego che incomincino ad affrontare con successo questa utenza difficile, dobbiamo partire dall'orientamento, che a volte viene dimenticato, perché noi abbiamo il 25% circa di tasso di fallimenti ed abbandoni scolastici, e questo è un problema anche, evidentemente, di orientamento. Ma per fare orientamento, per avere quell'incrocio preciso tra quello che cercano le imprese e l'offerta di lavoro, occorre lavorare moltissimo sul fronte della domanda. Anche perché, ad esempio, continuano ad esserci imprese che hanno difficoltà a reperire la manodopera di cui hanno bisogno.

In una situazione di disoccupazione strutturale, gravissima in alcune zone del Paese, sembra impossibile che ciò accada, invece, anche questo accade. Ed allora proprio per questo che,



nel richiamare la necessità di avere un progetto e di crederci, nel richiamare la necessità di una migliore qualificazione del personale dei servizi per il lavoro, di investimenti nelle infrastrutture, nell'informatica, nelle banche dati, di avere una maggior uniformità tra i vari territori, resta fondamentale anche investire sulla rete. Se infatti qualcuno pensa che sia sufficiente mettere dal centro tante risorse per i servizi pubblici per l'impiego ed assumere nuovo personale, credo che non si raggiungeranno i risultati sperati.

Noi invece abbiamo bisogno di rafforzare la rete, dando spazio alle agenzie per il lavoro, collegate spesso alle organizzazioni datoriali, che conoscono bene le imprese, conoscono bene i distretti, conoscono bene i territori, in cui il match può avvenire non tra un'impresa e un lavoratore, magari può avvenire tra un lavoratore ed un numero di imprese che fa una determinata attività, che possono essere 20, 30, 40. E quindi si amplia la possibilità di una intermediazione che vada a buon fine. C'è anche la scuola, ci sono le organizzazioni imprenditoriali e quelle sindacali dei lavoratori, che continuano ad avere la migliore conoscenza delle imprese e dei lavoratori.

E quindi se lavoreremo in questi termini, cioè in una logica sistemica e di periodo e non in una logica di mera emergenza e di chiusura rispetto all'esterno, la riforma, una ulteriore riforma sui servizi pubblici per l'impiego, potrà avere qualche speranza di successo; altrimenti come dice il titolo del convegno, rischia di restare soltanto una bella utopia. Grazie. ■

[*] Direttore della Direzione Politiche Sindacali e del Lavoro Confartigianato

Intervento CISL

Roma, 21 dicembre 2018 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

di Andrea Cuccello [*]



La questione generazionale sta tornando a occupare un posto di primissimo piano tra i tanti cambiamenti sociali che investono l'Italia e tutte le società europee. Mai come in questo momento la demografia sta spingendo, modificando e condizionando il mercato del lavoro e il Welfare State.

"L'Italia non è un paese per giovani" si potrebbe dire parafrasando il celebre romanzo americano di Cormac McCarthy; e questa constatazione ce la suggeriscono non solo i dati demografici (con una popolazione over 60 ormai maggioritaria rispetto a quella under 30, e un calo di ben 120 mila nascite annue registrato nel nostro Paese tra il 2008 e il 2017 – dati Istat –), ma molti altri segnali. Primo fra tutti il diffondersi di una mentalità che considera i nostri giovani non più "risorse" su cui scommettere il futuro del Paese, ma li vuole o inconcludenti studiosi, o pigri "bamboccioni" che non escono di casa, o infine reietti del mondo del lavoro, condannati alla precarietà e al sottoimpiego.

Eppure non è questa la svilente fotografia che ci dà ad esempio l'ottava indagine Eurostudent per il periodo 2016-2018, presentata proprio in questi giorni. I dati del triennio ci dicono a livello percentuale che sono proprio gli studenti italiani quelli con il più alto tasso di ore di studio in Europa. Gli universitari italiani impiegano nello studio quasi 44 ore settimanali, il 30% in più della media calcolata in Europa. Un aumento che è nella realtà specchio di un'assunzione di responsabilità rispetto alla percezione del futuro che esige un maggiore investimento di energie nello studio.

E che proprio pigri bamboccioni i nostri giovani non siano ce lo svela il dato relativo ai fuorisede. Siamo il paese europeo che colleziona il maggior numero di fuorisede. Buona parte di questi studenti cambia addirittura regione per studiare: l'istruzione viene al primo posto per

le famiglie di questi ragazzi, e i giovani, pur di assicurarsi un'educazione superiore, abbandonano il divano e le comodità di casa.

Un ultimo dato della ricerca vale la pena citare e che ci invita a riflettere: l'aumento degli studenti provenienti da famiglie con livello di istruzione medio-alto, e la diminuzione di quelli provenienti da famiglie con un basso livello di istruzione: una spaccatura che a lungo andare rischia di dividere il paese tra i colti e gli ignoranti. Servirebbero più borse di studio e alloggi e una "no tax area" più ampia.

La questione giovanile si inserisce nel più complesso capitolo della transizione professionale e di tutte le politiche attive di sostegno alla sua efficace realizzazione.

Negli ultimi 30 anni almeno, le varie riforme del mercato del lavoro hanno solo sfiorato quello che in realtà è l'aspetto più qualificante e soprattutto il **ponte più efficace tra lavoro e lavoro**.

L'ultima riforma per la prima volta insegue i modelli più evoluti, scontrandosi però con una realtà culturalmente ancora impreparata.

È la vera sfida da superare: realizzare l'utopia possibile.

In tema di politiche attive è ben noto che esiste un pesante gap con tutti gli altri paesi dell'U.E. Abbiamo investito negli ultimi anni pochissime risorse sia umane che finanziarie, ottenendo risultati decisamente inadeguati.





Negli ultimi dieci anni, la proporzione dei giovani 20-24enni che non lavorano, che non studiano o che non seguono un percorso di formazione (i *neet*) è aumentata di *10 punti percentuali* in Italia, il valore più alto di ogni altro Paese dell'OCSE.

Non è bastato il Jobs Act a rafforzare la debolezza delle politiche attive del lavoro. Il cammino da fare è ancora lungo, per non lasciare mai soli i giovani nella ricerca di un lavoro prima, e i lavoratori poi, nelle fasi di transizione, sostenendoli, informandoli, formandoli, in una nuova consapevolezza di pro attivazione.

I CPI dovrebbero proprio svolgere questa funzione di accogliere, recepire le istanze, erogare interventi salvavita, orientare e poi indirizzare gli utenti verso i passaggi successivi.

Funzione che non deve essere interrotta da un cambio di rotta politico.

Le stesse Regioni dopo aver assorbito i lavoratori dei CPI con modalità conformi chiedono a gran voce di esser anch'esse protagoniste di questo importante cambiamento all'interno di un cammino unitario che veda 'Linee Guida' e 'Sistema Informativo' nazionali pronti ad omogeneizzare ogni diversità, pronti a sostenere ogni volontà.

Per quanto riguarda i CPI, servirebbe da subito mettere in campo alcuni interventi:

- servirebbe una banca dati unica. Le offerte di lavoro dovrebbero essere visibili in tutta la penisola. Oggi è presente un Sistema Informativo Unitario composto a livello nazionale dall'Anpal e da 21 sistemi locali (uno per regione più la provincia di Bolzano). Ri-

sultato: un meccanismo farraginoso e dati che non circolano;

- si dovrebbe far dialogare la banca dati dei centri per l'impiego con l'Inps, l'Agenzia delle Entrate e il Miur;
- i centri per l'impiego dovrebbero fornire un servizio efficiente e veloce alle imprese;
- meno burocrazia;
- l'idea di fare tutto tramite app è suggestiva ma lo fa circa il 10% di coloro che prendono appuntamento;
- si deve interrompere il circolo vizioso tra lavoro nero e la Naspj;
- si devono mettere in concorrenza le agenzie private e quelle pubbliche nel cercare il lavoro ai disoccupati. Questo avviene in Lombardia, dove grazie a un sistema che con i fondi europei garantisce un compenso ai centri per l'impiego che riqualificano un disoccupato e gli trovano lavoro, viene ricollocato oltre il 50% dei richiedenti.

È il Governo che deve farsi carico del processo di riforma, intervenendo sia sui nuovi o seminuovi ammortizzatori sociali (come il *nuovo REI* o *Reddito di Cittadinanza*), siano esse strutturali ed attese operazioni come la stabilizzazione dei precari nel settore, e l'implementazione progressiva di un insieme di risorse umane che attende solo, finalmente, dopo decenni di attesa, il VIA.

Il ddl Bilancio prevede la creazione di un apposito Fondo per il Reddito di Cittadinanza che ammonta a 9 miliardi per il 2019 così compo-

sti: 6,8 miliardi di nuovo finanziamento +2,2 miliardi provenienti dal Fondo Povertà (oggi destinati al sostegno economico per i percettori del REI). Il Fondo è strutturale per i successivi anni e verrà impiegato anche per finanziare la Pensione di Cittadinanza.

L'investimento di risorse contro la povertà nel nuovo Fondo è ingente e permetterebbe, se ben indirizzato, di fare uscire potenzialmente tutte le famiglie dalla povertà assoluta (5,1 milioni d'individui). Positivo dunque l'ampliamento della platea dei beneficiari, purché effettuato a partire dai più poveri.

L'attenzione alla componente di attivazione lavorativa, in particolare per il possibile coinvolgimento dei Neet, e il potenziamento dei Centri per l'impiego risultano miglioramenti rispetto al precedente schema, purché non determinino un sovraccarico di questi ultimi per un ruolo eccessivo di governance dell'intera misura. Va bene dunque che l'analisi preliminare sulle condizioni della famiglia beneficiaria possa essere fatta nei CPI, indirizzando però le famiglie multiproblematiche ai Servizi Sociali per il loro percorso d'inclusione.

Occorre evitare di confondere uno strumento di lotta alla povertà con uno strumento di attivazione lavorativa. Nel primo caso l'obiettivo fondamentale deve essere l'uscita dalla condizione di povertà, dunque l'importo dovrebbe non essere particolarmente elevato e la condizionalità meno stringente in termini temporali. Nel caso di un sostegno all'occupazione invece,

dove l'obiettivo principale diventa l'impiego lavorativo, ha senso prevedere un importo più elevato ed uno stringente limite temporale.

L'esclusione nell'elaborazione del provvedimento dei principali attori, quali Regioni, Enti Locali, Parti Sociali e Organizzazioni dell'Alleanza contro la povertà rappresenta un errore in quanto sottrae al processo risorse professionali e competenze ed esperienze importanti.

Il percorso intrapreso della costruzione del REI (attraverso il Memorandum) ha mostrato di essere virtuoso e non si capisce per quale ragione sia stato almeno per ora abbandonato.

L'antitesi generazionale

L'Italia non è un paese per giovani, dicevamo all'inizio. Ma a tratti, neanche un paese per vecchi. Troppo spesso infatti intellettuali e classe politica cedono alla tentazione di anteporre i giovani ai meno giovani, la generazione dei figli a quella dei padri, accollando ai primi il fardello di un debito che i secondi, sottraendo risorse e opportunità, avrebbero creato.

Falso. La realtà ci suggerisce altro, parlando di sostegno, condivisione, di rete familiare.

E per il lavoro i **SPI** possono e devono essere **strumento aggregante**: attraverso temi strategici come l'istruzione e la formazione, non visti come momenti di isolamento dalla realtà e dagli altri, ma di messa in comune di luoghi, di situazioni, soprattutto di persone, che han-



no obiettivi del tutto compatibili. L'Alternanza Scuola Lavoro ad esempio, è riuscita a mettere in comunicazione mondi che diversamente resterebbero divisi, chiusi, arroccati.

Ma Alternanza scuola-lavoro e apprendistato duale benché riforme avviate e positive, stanno trovando molte difficoltà nella loro applicazione concreta, tanto che i loro effetti sono ancora limitati.

I giovani continuano ad essere in una condizione di disagio perché sono ancora troppo poche per loro le opportunità e le tutele concrete e tangibili. Bisogna fare di più sul fronte della formazione per accrescere le competenze, questa è una delle leve più incisive su cui occorre puntare di più per qualificare le giovani generazioni e metterle in sintonia con il mercato del lavoro che cambia. In un mercato del lavoro dinamico le transizioni lavorative non devono più essere un problema.

L'orientamento formativo è fondamentale perché si annulli il **mismatch** tra domanda e offerta di lavoro.

La difficoltà segnalata dalle imprese di trovare il candidato più idoneo passa, infatti, dal 12% dei contratti totali del 2016 ad oltre il 21% nel 2017. In un mondo che cambia rapidamente e in cui la forza lavoro registra progressivi aumenti dell'età media anche le competenze dei lavoratori stanno "invecchiando" e potrebbero non essere più adeguate. Globalizzazione e digital transformation stanno poi radicalmente mutando le skills richieste ai lavoratori e stanno facendo emergere nuove professionalità.

Il ruolo dell'istruzione e della formazione è essenziale.

Occorrerebbe un *Piano Marshall* per i sistemi educativi e l'occupazione. Un Piano focalizzato sull'educazione di base, ma per farne un ponte verso il lavoro, un'attività continua che accompagni la persona in tutto il suo ciclo di vita.

Un Piano che riguardi le risorse e gli investimenti, e che ponga attenzione all'organizzazione e ai risultati.

Siamo fiduciosi che si concretizzino le nuove aperture mostrate dal Governo.

Tra i temi strategici vi è l'attuazione del sistema duale con l'introduzione dell'obbligo per l'alternanza scuola-lavoro e la riforma dell'apprendistato, dove ci auguriamo si creino strumenti più forti e decisivi per una governance



partecipata che riconosca un ruolo alle organizzazioni sindacali, fondamentale per aiutare le imprese, le scuole e le famiglie ad interfacciarsi con queste nuove opportunità. L'alternanza scuola lavoro per questo valorizza il capitale umano.

Da noi, infatti, una delle cause delle difficoltà nell'inserimento lavorativo sta nell'inadeguatezza della preparazione offerta dai sistemi di istruzione e formazione rispetto alle richieste di professionalità del mercato del lavoro.

Occorre un massiccio investimento per raggiungere standard di qualità più elevati, in linea con gli obiettivi dell'U.E. ed in particolare dell'agenda del Fondo Sociale Europeo.

In un mercato del lavoro "liquido", in uno scenario d'incertezza e crisi, i nuovi **SPI** e i rinnovati **CPI** devono saper raccogliere la sfida per essere la bussola nel mare dell'incertezza, perché le opportunità amplificate dalla fluidità del lavoro per alcuni, non si trasformino in limiti e disuguaglianze per altri.

Occorre Fare sistema.

Creare una **RETE** del LAVORO che **nasca** nella riorganizzazione del sistema scolastico e dell'istruzione, **cresca** con la predisposizione di strumenti di formazione continua come diritto, si **rafforzi** grazie ad altri strumenti quali le politiche passive ed attive finalmente possibili ed efficaci, e si **sviluppi** all'interno di un nuovo mercato del lavoro nel quale i CPI siano la struttura in grado di avviare, registrare e coordinare il processo in piena, esplicita e finalizzata collaborazione con il settore privato e quello dei corpi intermedi.

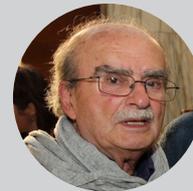
Di utopie dobbiamo nutrirci, e la realtà deve essere il nostro *'sogno quotidiano'*. ■

[*] Segretario Confederale CISL

Conclusioni

Roma, 21 dicembre 2018 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

di Fabrizio Di Lalla [*]



Nel ringraziare il moderatore per avermi invitato a trarre le conclusioni di questa tavola rotonda, devo premettere che mi trovo in una situazione ben strana: ero venuto qui per fare delle domande e mi si chiede di dare delle risposte. Ad altri, infatti, spettava questo compito, così proverò a fare delle riflessioni sul dibattito, aiutato dagli interventi di quelli che mi hanno preceduto.

Oggi la presenza del Ministro sarebbe stata indispensabile per fornirci chiare indicazioni sul tema oggetto del dibattito triangolare: vale a dire quando, come e con quali strumenti sarà realizzata la riforma dei centri per l'impiego perché il reddito di cittadinanza diventi un elemento trainante di politica attiva del lavoro e non un mero sussidio.

Se devo dire la mia sull'argomento con franchezza e con un pizzico d'impertinenza, secondo le dichiarazioni fatte a tutt'oggi dal ministro sul suo progetto, è che sono rimasto sconcertato per come questo problema maledettamente complesso venga trattato con incredibile superficialità. Noi conosciamo le carenze dei centri dell'impiego. Sappiamo, anche per il lungo percorso avuto con il loro personale un lungo, che questi organismi non funzionano non da ora, ma, si può dire, da sempre; la loro incapacità a essere il nucleo propulsore del mondo del lavoro è un fatto storico.

Questa realtà istituzionale nella sua negatività ha rappresentato e rappresenta una delle patologie della nostra realtà lavorativa, poiché il mondo del lavoro ha bisogno di un efficace strumento d'intermediazione; di una intermediazione che funzioni, pubblica o privata non ha importanza. E poi che sia in grado di recepire per tempo le trasformazioni delle profes-

sionalità e trasferirle ai lavoratori attraverso un'efficace formazione. Non quella attuale che serve solo a soddisfare le clientele.

Concordo sul giudizio negativo emerso negli interventi dei rappresentanti delle parti sociali e del presidente dell'ANPAL, sull'attuale efficienza di questi uffici. Anzi, nelle loro valutazioni, a mio giudizio, sono stati, fin troppo benevoli nei confronti della loro produttività parlando di una percentuale di collocamento del 3,5%, perché sanno che in essa c'è compreso tutto un insieme di elementi che non hanno nulla a che vedere con il vero incontro della domanda e dell'offerta, quella concreta, reale del Paese. E, comunque, ammesso e non concesso che tale cifra sia esatta, non è troppo distante dallo zero assoluto.

Dicevo all'inizio che quello dei centri per l'impiego è un problema molto complesso perché ho conosciuto e conosco bene quella realtà, prima e dopo la riforma avvenuta alla fine degli anni Novanta del secolo scorso con il trasferimento delle competenze dal Ministero del Lavoro alle autonomie locali con l'obiettivo di una più elevata efficienza. E tale motivazione era vera; quelle strutture funzionavano male, anche se un pochino funzionavano, forse perché le condizioni del lavoro erano diverse e c'era ancora il monopolio del collocamento come servizio pubblico. Gli addetti, infatti, nonostante tutte le pastoie burocratiche e la carenza di mezzi, qualcosa facevano. Oggi, purtroppo, sono di fatto disoccupati. Dico questo a ragion veduta perché ho mantenu-



to i contatti con alcuni di loro e quando li sento, resto sconvolto perché tutti mi dicono la stessa cosa: stiamo impazzendo perché da diciotto anni non ci fanno fare nulla e nessuno del gruppo dirigente si preoccupa di questo fatto; ci sentiamo come se fossimo su una nave dei folli alla deriva.

E chi mi esprime questo stato d'animo è addetto in un centro dell'impiego dove il mercato del lavoro tira, solo che si svolge lontano da esso. Di fronte a tale realtà, come si può credere che fra tre, quattro, cinque o sei mesi avremo degli uffici funzionanti che hanno sotto controllo il mercato del lavoro per collocare i disoccupati percettori del reddito di cittadinanza. Ho l'impressione che ben pochi riescano a confidare in tale risultato e non è detto che tra essi non ci sia anche il Ministro del Lavoro. In altre parole, non è del tutto escluso che tutto ciò serva come una foglia di fico; a mascherare, cioè, la vera natura del reddito di cittadinanza che appare sempre più come indennità di assistenza, facendola passare per strumento di politica attiva del lavoro.

D'altra parte, non è la prima volta che le riforme nel settore pubblico vengano attuate con leggerezza, improvvisazione e inadeguatezza dei mezzi. Ne abbiamo avuto di recente un esempio con la cosiddetta riforma dell'Agenzia per l'Ispezione del Lavoro, un altro fallimento completo perché l'obiettivo posto inizialmente, quello dell'unitarietà dell'ispezione del lavoro, non solo non è stato raggiunto ma ha provocato una forza centrifuga per cui gli operatori sono ancora più divisi di prima; anzi, addirittura, si sta sviluppando una conflittualità latente che non consente neanche quella collaborazione che c'era prima, quando erano separati.

Tornando all'argomento oggetto dell'odierno dibattito, le mie valutazioni derivano dall'esperienza e dalle notizie, a volte contraddittorie, dai mass media. Ecco perché ho detto all'inizio, che ero venuto per far domande e per saperne di più. Conoscere dalla viva voce del Ministro del Lavoro il progetto, gli obiettivi, il modello organizzativo, gli strumenti di riqualificazione del personale che, va sottolineato, è quasi al li-



mite della pensione. Questo avrei voluto sapere, ma mi dicono che l'assenza del ministro o di un suo rappresentante è giustificata da sopraggiunti impegni politici improrogabili.

Sarà pure vero ma ciò non diminuisce la mia delusione e la mia amarezza perché di una riforma così importante si sa poco e nulla e si conoscono, per sentito dire, solo le linee generali in modo superficiale con qualche tocco di esotismo come l'introduzione della figura del 'navigator'. E pensare che fino a qualche tempo fa si conosceva fin troppo dei progetti di riforma perché la classe politica si sentiva in obbligo di coinvolgere le parti sociali interessate alla questione attraverso i suoi rappresentanti. C'era, infatti, il sentire comune che nella nostra società il rapporto dall'alto in basso dovesse essere mediato dai corpi intermedi. Oggi tutto resta incognito, e ogni riforma sembra essere terreno esclusivo delle forze politiche dominanti che governano. L'aver messo da parte le rappresentanze delle categorie produttive è un grave vulnus per la democrazia perché esse svolgono l'importante funzione di mediazione che consente di tutelare il bene comune attraverso la ricerca di equilibrio degli interessi di parte.

Per tutto questo, ammaestrato dai fallimenti del passato in tale delicato settore della nostra società, non posso far altro che esprimere un profondo pessimismo, anche se è contrario alla mia natura. Certo, mi piacerebbe una volta tanto essere smentito dalla realtà; sarebbe uno dei momenti più belli della mia vita. ■

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

Consegna del Premio Massimo D'Antona

Roma, 21 dicembre 2018

di Dora Rotili [*]



Buongiorno a tutti, ringrazio tutti i componenti della commissione che già sono stati presentati dal collega, per l'impegno partecipativo e la forte collaborazione richiesta dall'attività di confronto di taluni elaborati, meritevoli, per il loro rilievo, della massima valutazione. Attraverso un costruttivo dibattito sugli elementi di valutazione e dai risultati scaturiti dal confronto si è pervenuti alla scelta della vincitrice, individuata nella dott.ssa Gabriella Viale dell'ITL di Torino che ha presentato la tesi dal titolo "Lavoratori e Promozione dell'integrità nel settore sanitario: tra profili teorici ed evidenze empiriche".

Comunque, prima di questo, volevo fare una breve riflessione, senza dilungarmi troppo e ringraziare tutti le personalità presenti per lo stimolo

delle problematiche che hanno messo sul campo in occasione di questo incontro. Rivolgo un invito aperto all'Amministrazione, ai Soggetti istituzionali abilitati a stimolare l'iniziativa di un convegno da parte del Ministro, perché le problematiche di oggi non possono essere disattese. Io ho avuto modo, quando ero al Servizio Ispettivo, di fare uno studio sull'istituzione dell'ANPAL e sulla nuova riforma dei centri dell'impiego e con soddisfazione, posso dire di avere anticipato una problematica che si è posta, quella della mancanza di soggetti referenti sul territorio per la gestione delle complesse procedure previste dalla riforma. "Noi" prima avevamo gli Uffici Territoriali del Lavoro che aggregavano risorse, con la possibilità di dare risposta anche a livello regionale e locale attraverso una rete di servizi e un'organizzazione del lavoro adeguata per rispondere al meglio alle innovazioni legislative. Il problema non è rinviabile, in quanto la capacità di dare risposte rientra nella capacità di un sistema di stimolare l'ottimale utilizzazione delle risorse a disposizione mediante il coordinamento delle strutture territoriali che oggi il Ministero non ha più. E qui coniugo l'attualità della tesi che abbiamo premiato, perché dà uno spiraglio, offre una speranza, pur avendo evidenziato delle problematiche molto severe e spinose che si pongono nell'ambito del settore della sanità. Questo parallelismo è utile perché, non voglio lamentare di nuovo la mancanza di una presenza Istituzionale, ma dopo 40 anni di esperienza lavorativa posso testimoniare che si stabiliva un proficuo raccordo con la periferia, con i soggetti che conoscevano i problemi e dalla voce e dal confronto con i soggetti stessi scaturivano le soluzioni. Ci si confrontava con le organizzazioni sindacali, con gli operatori di settore, in ambito di appositi convegni ed i no-

**CONSEGNA DEL
"Premio Massimo D'Antona"
Per le migliori tesi in materia
di diritto del lavoro
BANDO DELLA FONDAZIONE PROF. MASSIMO D'ANTONA
DEL 12 DICEMBRE 2017**

Ore 11,30 – PROCLAMAZIONE DEL VINCITORE

LETTURA DELLE MOTIVAZIONI

Dora ROTILI

Presidente
Commissione Giudicatrice del Premio

**ESPOSIZIONE SINTETICA DI OBIETTIVI, METODO E
CONCLUSIONI DEL PROPRIO LAVORO**

**Intervento di Gabriella VIALE
Vincitrice del Premio**

CONSEGNA DEL PREMIO

Ore 12,00 – FINE LAVORI

**Commissione Giudicatrice del
"Premio Massimo D'Antona"**

Presidente
- **Dr.ssa Dora ROTILI**

Componenti
- **Dr. Corrado Ezio BARACHETTI**
- **Dr.ssa Gianna Elena DE FILIPPIS**
- **Dr. Stefano OLIVIERI PENNESI**
- **Dr.ssa Maria PISCIOTTA**

Segreteria Tecnica
- **Sig. Roberto LEARDI**

stri direttori, i nostri Ministri erano aperti al dibattito, al confronto. Senza questi presupposti viene vanificato il ruolo del Ministero del lavoro in quanto in difficoltà nella realizzazione di un efficace coordinamento che non può essere attuato per i motivi suddetti. La candidata ci ha offerto la possibilità di affrontare delle problematiche che sono trasversali a più contesti lavorativi, e questo ha rappresentato il presupposto della sua scelta, perché anche altre tesi erano di notevole spessore ma questa ci offre la possibilità di trattare temi e problematiche di grande attualità, trasversali e che interessano diversi aspetti: dall'organizzazione del lavoro e delle risorse sino ai problemi spinosi del lavoro precario ed alla possibilità, attraverso una organizzazione che rimetta l'uomo e l'etica al centro dell'istituzione, di poter dare risposte ai bisogni

della gente, nello specifico nel settore della sanità. Per ovviare, però, di diffondere i concetti, non sistematicamente correlati, si è proceduto alla elaborazione di uno schema e vorrei passare alla lettura delle specifiche motivazioni che hanno determinato la scelta di questa tesi. La tesi è "Lavoratori e promozione dell'integrità nel settore sanitario fra profili teorici ed evidenze empiriche".

"Il tema trattato dalla candidata si incentra su una indagine sul servizio sanitario che per rispondere ai diversi bisogni ed alle mutate esigenze organizzative, dovute anche all'invecchiamento demografico, ha sperimentato l'adozione nell'ambito del mercato del lavoro di forme contrattuali flessibili ed atipiche, con crescente ricorso all'esternazione dei servizi, cosiddetto "outsourcing". Con l'affidamento

Commento alla Tesi "Lavoratori e Promozione dell'integrità nel settore sanitario: tra profili teorici ed evidenze empiriche"

Candidata: Dr.ssa Gabriella Viale - ITL Torino

Il tema trattato dalla candidata si incentra su una indagine del settore sanitario che nella sua evoluzione per rispondere ai diversi bisogni e alle mutate esigenze organizzative dovute anche all'invecchiamento demografico ha sperimentato l'adozione, nell'ambito del mercato del lavoro, di forme contrattuali flessibili ed atipiche con crescente ricorso all'outsourcing.

Con l'affidamento all'esterno di quote di bisogni sanitari e sociali spesso di particolare complessità e delicatezza, si sono creati contesti lavorativi che si prestano ad abusi e ad un uso distorto della componente lavoro, con fenomeni di dumping sociale. Rileva, inoltre, la candidata che la pratica dell'esternalizzazioni ha assunto nel sistema sanitario differenti formulazioni e graduazioni - appalto di servizio, somministrazione affidamenti a concessionarie e a partecipate, collaborazioni pubblico-privato nei servizi di cura alla persona - per recuperare margini di flessibilità, maggiore autonomia e minori costi nella gestione del personale, nelle attività "no core", dove si richiede meno qualificazione e limitate capacità contrattuali nel mercato del lavoro.

La candidata ha evidenziato, quindi, che l'uso delle forme di esternalizzazione a soggetti terzi ha ceduto il passo alla pratica degli appalti di mera manodopera per garantire servizi a basso prezzo, innescando concorrenza a ribasso senza l'adeguata attenzione alle diverse competenze. Ciò potrebbe condurre, ad avviso della candidata, all'incremento di fattispecie di somministrazione illecita di manodopera, soprattutto negli appalti di Servizio nel campo delle prestazioni infermieristiche o di assistenza sociosanitaria, come suffragato anche da indagini ministeriali.

Di fatto le limitate risorse finanziarie hanno condotto le aziende sanitarie ad ovviare alla carenza di organico con il lavoro flessibile ed atipico affidando a terzi la soddisfazione di bisogni sociali e sanitari di particolare complessità senza alcuna garanzia del rispetto delle regole, con costi occulti per la collettività che alimentano l'economia sommersa e l'insorgere di fenomeni corruttivi. Si è assistito, di fatto, ad un lento processo di privatizzazione del mercato dei servizi pubblici giustificato dal contenimento della spesa con arretramento dell'Amministrazione pubblica, a vantaggio delle imprese private, delle collaborazioni esterne e del ricorso al lavoro somministrato. Tali scelte organizzative nate per rispondere alle nuove emergenti esigenze aziendali se da un lato consentono il contenimento dei costi del personale in parallelo hanno creato contesti lavorativi che si prestano ad abusi ed ad usi distorti della componente lavoro incidendo a loro volta sulla motivazione e sulla qualità delle prestazioni dei lavoratori coinvolti a basso costo a cui poter attingere e far ruotare con minori tutele, a discapito della qualità dei servizi e della leale concorrenza. La disamina della candidata conduce alle considerazioni che i costi ricadono sui cittadini vittime di inefficienze, aumenti della spesa e malasanità. Ciò aumenta il rischio che si inneschi un circolo vizioso i cui effetti negativi ricadono sull'intera economia e sostenibilità finanziaria, minando la distribuzione delle prestazioni sociali e dei servizi pubblici e penalizzando chi rimane fuori dal sistema ad una condizione di insicurezza e di vulnerabilità ed esclusione nei casi di malattia e disabilità.

Come promuovere una maggiore integrità a fronte di crescenti casi di corruzione e cattiva amministrazione? A tale proposito viene evidenziato che occorre promuovere una cultura organizzativa che trascenda meri calcoli ragionieristici e che valorizzi l'etica, l'integrità, il corretto operato e il benessere organizzativo, dove l'impegno professionale e l'organizzazione risultino essenziali nel creare valore nei servizi offerti. Il cambiamento verso un sistema sanitario più integro ed efficace richiede uno sforzo in termini di investimento del capitale umano nella sua formazione e valorizzazione delle competenze promuovendo la diffusione di tematiche etiche e combattendo la corruzione con maggiori controlli ispettivi per evitare l'elusione delle norme in materia di lavoro. La normativa di anticorruzione e le rispettive regole previste per il servizio sanitario pubblico dovrebbero trovare una più diffusa applicazione nel settore privato.

Il Presidente - Dora Rotili

all'esterno di quote di bisogni sanitari e sociali, spesso di particolare complessità e delicatezza, si sono creati contesti lavorativi che si prestano ad abusi e ad un uso distorto della componente lavoro, con fenomeni di dumping sociale. Rileva, inoltre, la candidata che la pratica della esternalizzazione ha assunto nel sistema sanitario differenti formulazioni e graduazioni: appalto di servizio, somministrazione, affidamenti a concessionarie e a partecipate, collaborazione pubblico-privato, nei servizi di cura alla persona, per recuperare margini di flessibilità, maggiore autonomia e minori costi nella gestione del personale, nelle attività no-core, dove si richiede minor qualificazione e limitate capacità contrattuali nel mercato del lavoro. La candidata ha evidenziato, quindi, che l'uso delle forme di esternalizzazione, la realizzazione a soggetti terzi ha ceduto il passo alla pratica degli appalti di mera manodopera, per garantire servizi a basso costo, innescando concorrenza a ribasso senza l'adeguata attenzione alle diverse competenze. Ciò potrebbe condurre all'incremento della fattispecie di somministrazione illecita di manodopera, soprattutto negli appalti di servizio nel campo delle prestazioni infermieristiche o di assistenza socio-sanitaria, come suffragato anche da indagini ministeriali. Di fatto le limitate risorse finanziarie hanno condotto le aziende sanitarie ad ovviare alla carenza di organico con il lavoro flessibile ed atipico, affidando a terzi la soddisfazione dei bisogni sociali e sanitari di particolare complessità, senza alcuna garanzia del rispetto delle regole, con costi occulti per la collettività che alimentano l'economia sommersa e l'insorgere di fenomeni di corruzione. Si è assistito di fatto ad un lento processo di privatizzazione del mercato dei servizi pubblici, giustificate dal contenimento della spesa con arretramento

dell'amministrazione pubblica a vantaggio delle imprese private, delle collaborazioni esterne, del ricorso al lavoro somministrato. Tali scelte organizzative, nate per rispondere alle nuove emergenti esigenze aziendali, se da un lato consentono il contenimento dei costi del personale, in parallelo hanno creato contesti lavorativi che si prestano ad abusi e ad uso distorto della componente lavoro, incidente a sua volta sulla motivazione, sulla qualità delle prestazioni dei lavoratori coinvolti a basso costo a cui poter attingere e far ruotare con minori tutele, a discapito della qualità dei servizi e della leale concorrenza. La disamina della candidata conduce alle considerazioni che i costi ricadono sui cittadini, vittime di inefficienza, aumenti della spesa, malasanità, tutto ciò aumenta il rischio che si inneschi un circolo vizioso i cui effetti ricadono sull'intera economia e sostenibilità finanziaria, minando la distribuzione delle prestazioni sociali e dei servizi pubblici, penalizzando chi rimane fuori dal sistema, ad una condizione di insicurezza, di vulnerabilità e di esclusione nei casi di malattie e disabilità. Come promuovere una maggiore integrità a fronte di crescenti casi di corruzioni e cattiva amministrazione? A tale proposito viene evidenziato che occorre promuovere una cultura organizzativa che trascenda meri calcoli ragionieristici e che valorizzi l'etica, l'integrità, il corretto operato, il benessere organizzativo, dove l'impegno professionale e l'organizzazione risultino essenziali nel creare valore nei servizi offerti. Il cambiamento verso un sistema sanitario più integro ed efficace richiede uno sforzo in termini di investimento del capitale umano nella sua formazione e valorizzazione delle competenze, promuovendo la diffusione di tematiche etiche, combattendo la corruzione con maggiori controlli ispettivi per evitare l'elusione delle norme in materia di lavoro. La normativa di anti corruzione, le rispettive regole previste per il sistema sanitario pubblico dovrebbero trovare un più diffusa applicazione nel settore privato”.

Questo è l'auspicio, ma contiene anche un'indagine empirica che ha consistito nella somministrazione di un questionario agli agenti preposti all'anticorruzione ed ai soggetti partecipi del lavoro sanitario, con interviste che comprovano la tesi della candidata. ■



[*] Presidente della Commissione Giudicatrice del Premio

Esposizione sintetica di obiettivi, metodo e conclusioni del proprio lavoro

Roma, 21 dicembre 2018

di Gabriella Viale [*]



Grazie innanzitutto a tutti voi per il prestigioso premio che avete riconosciuto alla mia ricerca, frutto del percorso di Dottorato con ADAPT e della collaborazione con "Illuminiamo la salute", un progetto del gruppo "Abele", "Libera" e "Coripe". L'idea da cui sono partita nel presentare il progetto di ricerca al Professor Tiraboschi era l'analisi del mercato del lavoro in ambito socio-sanitario, in cui avevo marginalmente sperimentato, durante il mio lavoro da ispettore del lavoro, l'uso distorto e patologico dei contratti cosiddetti "Non standard" in funzione elusiva, lucrando su contributi, minori salari e quindi minori tutele. Nell'approcciare però il problema e nel tentare di fotografare questo mercato, mi sono dovuto confrontare con altre tematiche particolarmente avvertite nel settore. Da una parte la sostenibilità della spesa sanitaria e dall'altra la necessità di promuovere una maggiore integrità, a fronte dei crescenti casi di cattiva amministrazione e di corruzione.

Le ipotesi, quindi, della ricerca sono state le seguenti: è possibile leggere il fenomeno della corruzione da una prospettiva diversa ovvero parlando di integrità e quindi partendo dai lavoratori e dal mercato del lavoro sempre più frammentando e polarizzato tra posizioni fortemente tutelate ed altre poco o per nulla, che rischiano di innescare un sistema di rincorsa alla massimizzazione del proprio interesse personale di breve periodo?

Inoltre, quale ruolo può avere l'organizzazione aziendale, il mercato del lavoro nel promuovere l'integrità, il benessere organizzativo e la valorizzazione della persona e delle sue competenze in un mercato del lavoro in cui i lavoratori, riprendendo le parole di Marco Biagi, assai più che semplici titolari di un rapporto di lavoro, diventano collaboratori che operano all'interno di differenti e susseguenti cicli, sempre più spesso brevi?





Infine la gestione della promozione dell'integrità e quindi tutta la normativa sull'anticorruzione potrebbe essere complicata o venire gestita diversamente per la crescente diffusione delle tipologie contrattuali non-standard ed i nuovi modelli di organizzazione del lavoro che portano a ridurre il perimetro del lavoro pubblico tradizionalmente presidiato da contratti subordinati a tempo indeterminato e pieno, a vantaggio di altri rapporti di lavoro sia di natura subordinata ed autonoma, più flessibili, meno costosi, ma anche meno garantiti? A tal riguardo, il comparto sanitario rappresenta un ambito di indagine privilegiato per la sua differenziata dimensione organizzativa e per le posizioni di potere, le possibilità occupazionali ed il giro di affari che garantisce e per l'importanza che gli appalti rivestono nel settore. Un ambito particolare anche perché i rapporti di lavoro hanno caratteristiche che fanno venir l'idea del lavoratore quale mero esecutore di ordini e direttivi rendendo sempre più labile la distinzione tra prestazioni autonome e subordinate. Partendo, quindi, da una analisi della letteratura esistente sul tema (nella sezione dedicata alla Literature Review) e da un'analisi quantitativa dei dati del personale, si è cercato di chiarire le dinamiche e le trasformazioni in atto nella nuova conformazione del mondo delle professioni e semi-professioni socio-sanitario.

Ciò che si è voluto evidenziare è che l'attuale impianto della leg-

ge anticorruzione che definisce precisi adempimenti per il settore pubblico, deve superare una logica prevalentemente formalistica ed estendersi anche a quegli attori privati a cui viene affidata, di fatto, l'erogazione dei servizi, per evitare che questi ultimi possano agire al di fuori delle regole stringenti che incombono sul settore pubblico, destrutturando ed allentando le rigidità o addirittura fuggendo dalle regole stesse. Da qui, l'importanza strategica che devono avere gli ispettori del lavoro che operano sul territorio chiamati ad intercettare, se mi consentite il paragone, le metastasi di un mercato del lavoro sofferente, precludendo alle aziende la possibilità di realizzare utili con il lavoro irregolare e di godere di indebiti vantaggi competitivi attraverso l'elusione delle costose norme vigenti in materia. Dall'altro il ruolo che dovranno assumere i servizi dell'impiego nel garantire tutele che dovranno essere sempre più in un mercato del lavoro capace di valorizzare i percorsi e le esperienze lavorative, di aggiornare le competenze, di sostenere le persone nei momenti di uscita dal mercato del lavoro sempre più frequenti (per licenziamento, malattia, scelte familiari, tipologie contrattuali) attraverso validi strumenti di politiche attive e di alternanza tra formazione e riqualificazione.

L'analisi teorica è stata quindi affiancata da una ricerca empirica condotta attraverso due metodologie differenti di analisi: un questionario inviato on-line ai Responsabili della Prevenzione della Corruzione che lavorano presso le aziende sanitarie italiane e una serie di interviste frontali ad un gruppo di testimoni privilegiati. L'intento in ultima analisi è stato quello di far sentire la voce dei veri protagonisti... ■

[*] Vincitrice del Premio



Creare Lavoro

“Fare centro rinnovando i centri per l’impiego...Tutor permettendo”

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Il fondamentale tema della creazione di occasioni occupazionali o ancor più di “creare lavoro”, nel nostro Paese, rappresenta uno degli elementi qualificanti dell’azione dell’attuale Governo, anche considerando l’altrettanto fondamentale bisogno di realizzare, al contempo, ricchezza evidentemente accrescendo i nostri parametri macroeconomici, in primis con l’aumento del Pil.

Questo anche alla luce di quanto avviene nei Paesi del perimetro UE nostri diretti competitor ovvero nei Paesi extra europei, ad oriente quali: Cina, Giappone, Corea, India, ad occidente quali: Stati Uniti, Canada, Brasile, solo per citarne alcuni.

Lo snodo fondamentale sul quale risulta necessaria un’azione decisa di rinnovamento e di rappresentazione dei processi e quindi della governance, a modesto parere di chi scrive, sono proprio la rete dei Centri per l’Impiego. Ciò anche rispetto ad una “nuova missione” che si vorrebbe loro attribuire per quanto riguarda il rinnovato strumento di welfare diffuso quale è certamente il cosiddetto “Reddito di cittadinanza” già attivato ed in uso (anche se con molteplici articolazioni, formule e temporalità) nella quasi totalità dei Paesi della Comunità Europea, come pure negli Usa.

Qui è appena il caso di sottolineare come dalle pagine di questa rivista, già oltre cinque anni orsono, precisamente nei primi numeri editi dalla Fondazione d’Antona n.1, 2 e 3 di Lavoro@Confronto, il sottoscritto ha inteso trattare approfonditamente il tema della riforma dei Centri per l’Impiego pubblici, avanzando delle ipotesi e strategie di sviluppo tese ad una riconfigurazione, ampliamento ed implementazione

delle risorse umane e finanziarie disponibili, parlando di un quadro esigenziale da doversi cambiare profondamente, anche alla luce di numeri di partenza impietosi: 550 centri dislocati in tutta Italia con poco più di 8.000 addetti, con età media molto elevata, del tutto simile a quella presente nel resto della nostra Pubblica Amministrazione. Livelli di istruzione e curricula ormai non più rispondenti alla platea con nuove istanze rappresentate dalla generazione dei cosiddetti Millennial o Net Generation.

Rete dei CpI quindi assolutamente insufficienti per quantità e qualità. Dati di performance non degni di tale nome avendo ottenuto costantemente, in questi anni, percentuali di intermediazione positiva, con collocamento al lavoro, nella misura che va dal 3% al 5% delle persone regolarmente iscritte nelle liste di disoccupazione.

Tutto questo però non deve influire sulla priorità di offrire e avviare una riforma per ridare centralità ai CpI. Il rischio che si vada verso una privatizzazione totale del servizio deve essere scongiurato. In una parola la ferma “regia delle politiche attive” deve poter rimanere in mano pubblica, ciò senza escludere preconcettualmente anche formule di partnership’ con i molteplici soggetti privati e operatori di settore.

Come sopra detto sappiamo della strategicità, per l’attuale compagine governativa, di un poderoso piano di investimento destinato alla rivitalizzazione dei nostri Centri per l’Impiego, sottoforma di “piano nazionale”.



Questo è stato ribadito nell'ambito di un documento di indirizzo da proporre ed approvarsi formalmente in sede di conferenza Stato-Regioni; anche per il fattivo rilancio delle missioni di queste strutture, che necessitano sicuramente di risorse strutturali, come di strumenti normativi chiari.

I servizi per l'Impiego, assolti appunto dai CpI, rappresentano indubitatamente la infrastruttura primaria per il mercato del lavoro. È del tutto evidente come detto che le attuali poco più di 8.000 unità di personale, anche se integrate dalle 1.600 unità previste dal "Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro", approvato in conferenza unificata Stato-Regioni, lo scorso 21 dicembre 2017, più altre 4.000 unità che potranno essere assunte dalle Regioni a partire dal 2019, rappresentano solo un inizio. Lo stesso rilevante stanziamento, annunciato in questi giorni dal Ministro del Lavoro, di circa 1 miliardo di euro, da prevedersi in finanziaria, deve sostanzarsi in investimenti di capitale umano come pure in infrastrutture tecnologiche e strumentali avanzate a connettività diffusa, ammodernamenti immateriali, quali i sistemi Cloud, per poter gestire al meglio banche dati dinamiche ed interconnesse, di agevole implementazione e ramificazione, indispensabili per assolvere al primario bisogno di mettere in collegamento domanda e offerta di lavoro, in modo efficace.

Lo stesso "Reddito di cittadinanza" riferito alle nuove Mission per i Centri per l'Impiego è di tutta evidenza un impegno che sarà premiante ancorché aggiuntivo, per gli stessi, ma anche di nuova portata, tale da offrire, ritengo, una

rinnovata centralità e strategicità alla pubblica funzione di questi uffici.

È quindi lecito porsi una serie di domande: i Centri per l'Impiego operanti su tutto il territorio nazionale, sono idonei per governare e gestire il reddito di cittadinanza? Possono considerarsi (anche se sotto organico) ben strutturati ed articolati per "prendere in carico" le persone disoccupate? La formazione e la qualificazione degli operatori, come anche la loro motivazione, e come pure gli ambiti di cooperazione e collaborazione tra le strutture pubbliche e le agenzie private, sono elementi certi?

Altro elemento necessariamente da rappresentare, credo doveroso, sia quello riguardante le ragioni di dissenso che sono state avanzate per confutare la bontà dello strumento cosiddetto "reddito di cittadinanza".

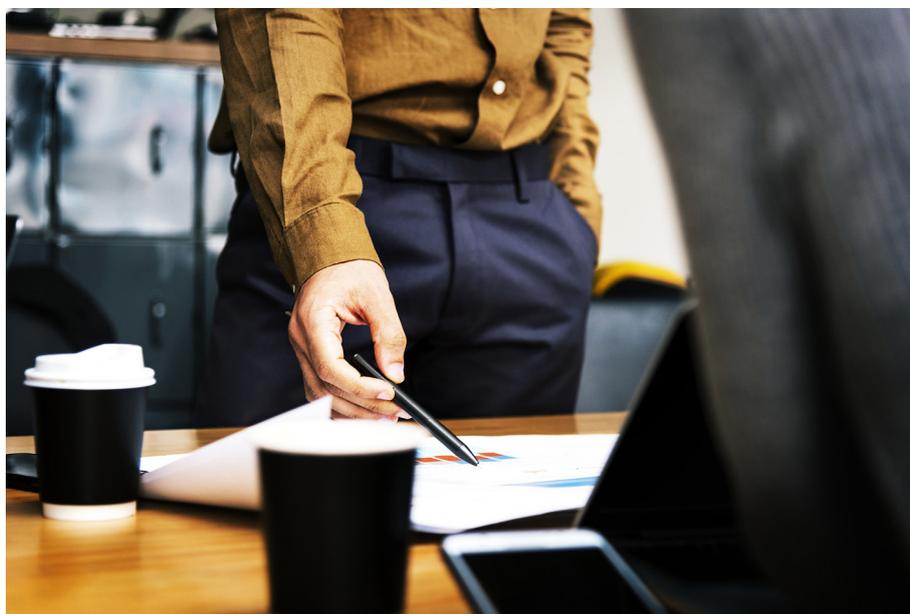
Ciò che spaventa maggiormente è la diseducatività di dover dire a tutti di aver diritto ad un sostentamento economico minimo di 780 euro mensili, senza alcun impegno in attesa di un lavoro. Come anche chi sono realmente e legittimamente i beneficiari e perché. Quali politiche attive per la ricerca di lavoro verranno attuate. Quali certezze ci saranno per togliere il reddito di cittadinanza se non si da corso ai doveri che verranno previsti in capo ai beneficiari.

Le attività dei CpI inevitabilmente dovranno essere, contrariamente a quanto avvenuto in passato, monitorate permanentemente sia sugli aspetti amministrativi-gestionali puri, sia, e non di meno, per verificare la bontà di azione sul versante multiplo delle politiche attive del lavoro: formazione, tirocini lavorativi, apprendistato, incentivi per l'occupabilità conseguita.

Torniamo però a parlare della fondamentale discussione in tema di "Piani di rafforzamento" dei CpI che necessariamente si dovranno adottare in via preventiva in tutte le nostre Regioni.

Appare chiaro, credo, che qualsiasi azione riformatrice sui CpI debba conformarsi a linee guida nazionali da individuarsi nelle naturali sedi decisorie e di discussione quali sono evidentemente la conferenza unificata Stato-Regioni e ancor prima il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Conseguentemente ogni Regione avrebbe l'onere di implementare



degli atti di indirizzo in materia di politiche attive del lavoro e per quanto possibile con la condivisione delle Istituzioni e delle Organizzazioni sindacali e datoriali.

Questo anche alla luce di differenze sostanziali presenti nei nostri territori e Regioni per: tessuto sociale, densità imprenditoriale, livelli di disoccupazione, settori di preminenza produttiva, ambiti economici, reti infrastrutturali di comunicazioni e trasporti, densità demografiche ed etniche, ecc.

In ogni caso dovrebbe essere chiaro a tutti come il rilancio dei Centri per l'Impiego sia possibile unicamente dotando gli stessi del riconoscimento quale "Infrastruttura primaria per un innovativo e moderno mercato del lavoro".

Ancora una volta è bene parlare come qualsivoglia processo di riorganizzazione deve scontare il superamento di differenti sistemi organizzativi e di programmazione delle attività, frutto anche della eredità passata del livello provinciale, sui quali muoveranno i servizi pubblici per il lavoro e quindi una estrema parcelizzazione di modelli di operatività e capacità di incidere positivamente nei rispettivi bacini di intervento infra-regionale.

Si tratterà quindi, nell'immediato futuro, una volta definito e legislativamente presente il "Reddito di cittadinanza", trovare soluzioni operative uniformi per attivare, in un quadro di sistema regionale, la reale concretizzazione delle politiche di orientamento, formazione e lavoro, istruzione, impiegando vecchie e nuove risorse umane, applicate nelle varie aree e nei servizi per l'impiego.

Si dovrà pensare a gestire appropriatamente e professionalmente l'orientamento specialistico e di base, il tutoraggio e la presa in carico dell'utenza, il grado di inclusione sociale, la formazione, l'interfaccia tra domanda e offerta di lavoro, la gestione dell'impiego in attività di pubblica utilità da parte dei beneficiari del reddito di cittadinanza, il controllo finanziario dell'erogazione corretta basata sui parametri ISEE familiari (che dovranno essere individuati), della platea degli occupabili, le verifiche sulla sussistenza e mantenimento dei requisiti, ecc.

In questo contesto non ci si può dimenticare del bisogno assoluto anche di esigere procedure innovative come pure investimenti per una radicale modernizzazione tecnologica delle strutture che dovranno essere di elevata fruibilità e



confortevolezza, sia da parte delle imprese dei territori, che in questo caso prioritariamente dalle forze lavoro disponibili.

Per tali ragioni anche gli aspetti qualitativi degli operatori dei CpI devono assumere adeguata rilevanza. Si devono impiegare competenze e ruoli professionali confacenti al terzo millennio, proiettate alle nuove professioni, alla domestichezza con un nuovo e diverso mercato del lavoro, ad una tecnologia dei sistemi e delle comunicazioni in continuo avanzamento, ad una società mutevole e globalizzata.

Per tornare ai bisogni finalizzati al cambiamento profondo dei Centri Impiego e necessario per garantire omogeneità di prestazioni su tutto il territorio nazionale, è indispensabile strutturare una governance sui CpI chiara, efficiente ed efficace, che poggi come anzidetto sull'avvalimento di risorse umane e professionalità all'avanguardia che sappiano ben maneggiare le tecniche di "recruiting", "scouting" "gestione del mismatch tra domanda e offerta di lavoro" operando in una nuova ottica vocata a "prestazioni di base personalizzate" siano esse di accoglienza, orientamento, intermediazione e finalmente all'avviamento al lavoro e non da ultimo un uso massivo dei vettori social, nell'ottica di moderne politiche attive per il lavoro.

È giusto quindi ulteriormente sottolineare che non può bastare un mero rafforzamento dell'organico del personale dei CpI, bisogna assolutamente rafforzare le competenze degli addetti operatori dei servizi, magari incrementando i loro percorsi di aggiornamento formativo (offrendo anche concrete possibilità di sviluppi delle carriere professionali) come altrettanto necessario sarà strutturare adeguatamente i momenti di prima formazione per il nuovo personale che si assumerà per i CpI.

Per tutta questa infrastruttura si dovranno conseguentemente stanziare e quindi investire

risorse, da allocare appositamente nella legge di Bilancio, e successivamente nei decreti attuativi, quantificate ad oggi in almeno 1 miliardo di euro, per riformare i Centri, nonché altri 7,1 miliardi necessari per far attivare il cosiddetto reddito di Cittadinanza strettamente correlato all'efficacia dell'azione e del funzionamento proprio dei Centri, previa istituzione del Fondo denominato "Fondo per il reddito di cittadinanza". Ricordiamo anche che la medesima Legge di Bilancio, a decorrere dall'anno 2019, ha previsto in capo alle Regioni l'autorizzazione ad assumere, incrementando le rispettive dotazioni organiche, fino a 4.000 unità di personale, da destinare specificamente proprio ai Centri per l'Impiego.

In tale contesto generale deve potersi intendere la recentissima nomina, fatta dall'attuale compagine governativa al vertice dell'Anpal – Agenzia nazionale politiche attive del lavoro, ossia del prof. Domenico Parisi, Sociologo, già direttore del centro di ricerca in politiche del lavoro dell'Università del Mississippi in USA.

L'intento è quello di replicare modelli di organizzazione per i centri per l'impiego pubblici sui quali sostanziare la riforma, appunto, dei servizi per l'impiego indispensabili per creare nuova e buona occupazione.

Per fare questo, evidentemente, bisognerà di pari passo mettere mano, preliminarmente, alla dotazione di una infrastruttura digitale ed altamente tecnologica, degna di questo nome. Bisognerà certamente passare da una gestione pressoché cartacea degli archivi, degli avvisi di ricerca occupazioni (eredità spesso dei vecchi uffici di collocamento ante riforma) da una banca dati puramente abbozzata a livello informa-

tico, ad un uso spinto ad esempio, dei sistemi di veicolazione su piattaforme social o anche applicazioni app per terminali smart.

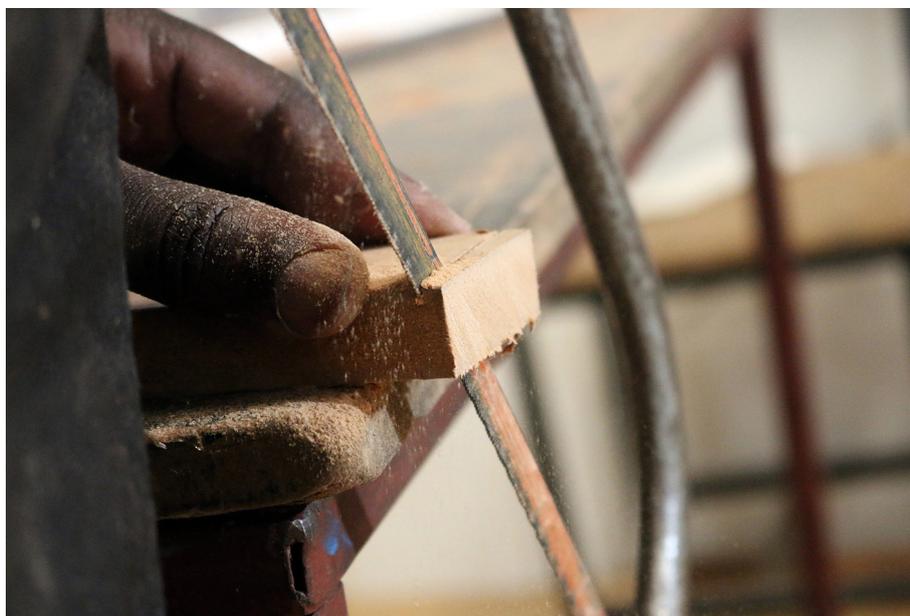
Si dovrà provvedere alla digitalizzazione di quanto esistente presso gli attuali CpI, poter collegare in tempo reale imprenditori (ovvero anche associazioni datoriali di rappresentanza) ai lavoratori (ovvero anche organizzazioni sindacali di rappresentanza), dando quindi ulteriore ruolo e impulso, altresì, ai cosiddetti "corpi intermedi", nella loro funzione principe di assistenza ed accompagnamento per i loro associati, iscritti e sodali.

Momento essenziale di tutto sarà quindi, è facile immaginarlo, la costruzione ed il governo di una piattaforma digitale, online, per gestire l'intermediazione di domanda e offerta di lavoro.

Proprio in questi giorni si sta parlando, spesso con toni immotivatamente ironici, ed aggiungo inappropriati (vista la delicatezza della questione), di una figura, per il vero già in uso nei centri per l'impiego di altri Paesi europei, ossia il cosiddetto: "Tutor-navigator", cioè il funzionario operante presso i CpI che avrà il gravoso compito di "prendere in carico" i singoli utenti al fine di orientare gli stessi, nella loro veste di percettori di "reddito di cittadinanza" in percorsi di formazione utili al fine di procacciare nuove opportunità occupazionali. Ciò per rendere assolutamente transitorio lo status di disoccupati e quindi di beneficiari di redditi di sostegno. Questo almeno sembrerebbe alla base della scelta, tanto dibattuta, della introduzione nel nostro Paese del citato reddito di cittadinanza, quale architrave della nuova politica economica nazionale.

Tornando alla primaria funzione dei CpI in una loro rinnovata e riattualizzata operatività assume un assoluto valore la mission strategica di mettere in connessione diretta lavoratori ovvero cercatori di prima occupazione con chi di converso offre lavoro.

Collegare gli imprenditori con chi è disposto a dare lavoro, facendolo però in tempo reale, può essere la chiave di volta per sbloccare finalmente un mercato del lavoro asfittico, ingessato, domestico, in quanto la creazione di un database centrale assumerebbe un ruolo fondamentale quale regia nazionale,



permettendo anche una maggiore mobilità in un moderno mercato del lavoro dove proprio mobilità ed interconnessione sono valori aggiunti fondamentali.

È sicuramente però anche il “bisogno di accompagnare” coloro che sono in cerca di una prima occupazione, o anche di coloro che hanno perso un lavoro, o ancora chi è alla ricerca di un lavoro differente nell’ottica di accrescere il proprio status (il famoso ascensore sociale ormai fermo) o migliorare capacità reddituali, come pure chi essendo donna o disoccupato storico tenta di rientrare nel bacino di forza attiva, che ci deve far riflettere.

È appunto tale massa di utenti la naturale destinataria di quello che reputo elemento fondamentale per la stagione della vita destinata al lavoro, vale a dire la “Formazione”. Non a caso nei miei scritti, monografie ed insegnamenti accademici, l’elemento formazione assume un ruolo rilevante. Si parla giustamente di formazione permanente, affiancandola alla prima formazione e all’aggiornamento della formazione.

Ogni lavoratore dovrebbe poter disporre di un adeguato percorso di studi superiori e/o universitari, possibilmente aderenti con il tipo di occupazione svolta e magari puntellato da approfondimenti formativi permanenti, durante tutta la propria carriera lavorativa. Ma questo anche in presenza di un mercato del lavoro assolutamente diverso da quello del secolo scorso, con un’economia globale sempre più tecnologica ed immateriale, non è facilmente riscontrabile.

Quindi la formazione assurge a ruolo primario e di discriminazione al fine di ricollocarsi agevolmente e nei variegati comparti e specializzazioni, ogni volta si sia costretti ad un cambio di occupazione. Questo avviene anche rispetto ad un mercato del lavoro che definirei sempre più “Liquido” mutuando i titoli di monografie dello studioso sociale Bauman.

In conclusione, portare a definizione la troppo attesa riforma dei Centri per l’Impiego pubblici è diventato di fondamentale importanza per il nostro Paese. A maggior ragione stante la oramai approvata Legge di Bilancio 2019, nella quale assume effettività l’introduzione degli stanziamenti necessari per l’istituzione del cosiddetto Reddito di Cittadinanza.

È bene anche sottolineare che per la concreta introduzione di tale strumento di contrasto



alla povertà verrà adottato entro le prime settimane del 2019 uno o più appositi decreti legge collegati alla legge di Bilancio.

L’idea di fondo è quella di mettere a disposizione, di chi non ha un lavoro, un sistema o per meglio dire un articolato programma, accessivo al fatidico reddito di cui l’attore principale sarà la figura del Tutor-Navigator, ossia quel soggetto funzionario dei CpI che prenderà in carico il disoccupato-beneficiario del reddito di cittadinanza, avendo cura di indirizzare l’utente verso percorsi di formazione, in ambito pubblico come quello privato, finalizzandoli ad una collocazione lavorativa, in una sorta di dualità realizzativa.

Quindi si potrà verificare che la vera e propria “Formazione” avvenga presso le imprese ed aziende (riconoscendo alle stesse i costi della formazione e/o relativi incentivi in caso di assunzione) o anche presso i centri per l’impiego, o presso i centri di formazione accreditati dalle Regioni, o ancora presso le agenzie private per l’impiego.

Ciò detto un elemento imprescindibile, fonte di legittime riserve e dubbi, è l’aspetto temporale della riforma dei CpI. Sicuramente i tempi di realizzazione di un piano così complesso e articolato saranno dettati e impressi da chi avrà la responsabilità diretta di tale ambiziosa riforma che potrà cambiare il volto del nostro mercato del lavoro solamente grazie a un’azione pragmatica e avulsa da condizionamenti esterni e settoriali, dotata di concretezza e risorse umane motivate professionalmente, economicamente e umanamente. ■

[*] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, titolare della cattedra di “Sociologia dei processi economici e del lavoro” nonché della cattedra di “Diritto del lavoro”. Dirigente dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, Capo dell’Ispettorato territoriale di Potenza-Matera.

I rider

di Luigi Oppedisano ed Erminia Diana [*]



Introduzione

L'articolo scaturisce da una serie di riflessioni fatte a seguito di alcune proteste, sfociate poi in diversi scioperi, promosse da un considerevole numero di lavoratori che svolgono piccoli lavori e che riguardano rivendicazioni per il miglioramento delle proprie condizioni di lavoro. Sono i ciclofattorini c.d. "rider", lavoratori della "gig economy" che da più tempo rivendicano il riconoscimento delle tutele minime, sia di natura strettamente economica che assicurativa e previdenziale.

La rivoluzione industriale ha conosciuto varie forme di sfruttamento del lavoro dell'uomo, ma con il passare degli anni e dopo una lunga storia di battaglie anche sindacali, molte problematiche si potevano considerare in buona parte superate. Oggi, nel pieno di una nuova rivoluzione, quella digitale, assistiamo purtroppo al ritorno di diverse forme di sfruttamento del lavoro umano, mentre in teoria si dà ormai per scontato il superamento di tali forme di inciviltà. Al riguardo, anche il Pontefice "Papa Francesco" nel corso del suo dialogo ai ragazzi della scuola della pace il 6 maggio 2017 ebbe a denunciare che "lo sfruttamento sul lavoro è un peccato mortale". Giova ricordare che il lavoro della persona non è una merce facilmente acquistabile sul mercato, esso pertanto merita rispetto e tutela.

Per quanto riguarda i rider, l'innovazione intervenuta nel settore del food delivery si basa su un processo di calcolo eseguito da un algoritmo che ottimizza le consegne dei cibi, selezionando i lavoratori a due ruote nel modo più efficiente possibile e in base a una serie di parametri oggettivi, come il percorso da compiere per effettuare la consegna, il tempo medio di accettazione di una comanda, la velocità media del lavoratore (rider).

Si aggiunge che la problematica dopo essere stata oggetto di attenzione da parte di autorità politiche locali, come il comune di Bologna e la regione Lazio e dalle stesse ampiamente sostenuta, è passata all'attenzione del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. La questione è stata affrontata altresì dalle OO.SS. datoriali e dei lavoratori al fine di ricercare, in tale ambito, una soluzione definitiva.

Una considerazione fondamentale va fatta. Oggi alcune categorie di nuovi imprenditori, spesso stretti dalla forte e costante concorrenza, frequentemente sono portati a mettere in discussione il classico modello del contratto di lavoro subordinato. Gli stessi, spinti anche dalla necessità di abbassare i costi di produzione, sono costantemente alla ricerca di nuovi modelli di lavoro fortemente flessibili che spesso finiscono con il guardare con favore a tipologie di lavoro autonomo. Nell'attuale momento, proprio l'economia dei piccoli lavori, la c.d. "gig economy",

spinge fortemente verso l'affermazione e l'applicazione di un nuovo "modello economico", in via di diffusione a livello mondiale e nel quale vengono meno l'applicazione di modelli quali le prestazioni lavorative continuative previste dal contratto a tempo indeterminato. In tale prospettiva il lavoro si potrebbe svolgere solo "on demand", cioè solo quando c'è richiesta dei servizi. Il modello economico suddetto è nato in America non molti anni fa e si sta rapidamente espandendo a livello globale.

La controversia

La controversia, promossa dai lavoratori dipendenti da aziende operanti nel settore dei servizi specializzati per la consegna di cibo a domicilio, c.d. food delivery, contro i datori di lavoro è iniziata già nell'anno 2016 ed ha interessato l'intero anno 2017 e parte del 2018 con proteste e manifestazioni svolte a Torino, Bologna, Milano e Roma. La procedura prevede l'uso di una moderna tecnologia informatica che consente una gestione dei tempi di lavoro orientata alla massima efficienza. Si tratta di aziende di nuova generazione, riconducibili alla c.d. gig economy che operano attualmente anche sul mercato italiano nelle principali città, come Bologna, Firenze, Milano, Modena, Parma, Roma, Torino, Verona ed altre.

Una delle tante manifestazioni è stata tenuta il 30 settembre 2017, proprio in occasione dello svolgimento a Torino del vertice dei ministri del lavoro del G7, dove i lavoratori del food delivery, c.d. rider, provenienti da città italiane ed estere, si sono dati appuntamento sotto la Mole Antonelliana per tenere un'assemblea internazionale finalizzata a rivendicare un salario minimo ed il riconoscimento di un contratto di lavoro subordinato.

Il lavoro svolto da questi lavoratori è lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo?

Il problema è proprio questo. Ma soffermiamoci attentamente sulle varie fasi riguardanti lo svolgimento della prestazione lavorativa dei riders, ovvero dei fattorini, che effettuano la consegna di cibi.

L'aspirante rider, a seguito della compilazione di un particolare formulario reperito sul sito dell'azienda fornitrice del servizio di consegna di cibo a domicilio, viene convocato presso gli uffici dell'azienda per un colloquio durante il quale viene spiegato che l'attività da svolgere presuppone il possesso di una bicicletta e di uno smartphone. Successivamente l'aspirante rider riceve la proposta per la sottoscrizione del contratto di lavoro, generalmente trattasi di contratto di collaborazione coordinata e continuativa e gli vengono consegnati i dispositivi di sicurezza, consistenti in un casco, un giubbotto, una maglietta e le luci, oltre l'attrezzatura per il trasporto del cibo consistente in una piastra con aggancio e di un box.

Il compenso, o meglio la retribuzione per il lavoro svolto dai riders, per alcune aziende fornitrici del servizio, attualmente risultano essere stabiliti a cottimo e cioè per ogni consegna, mentre per altre aziende è stabilita su base oraria.

La giurisprudenza di merito

In Italia due tribunali del lavoro si sono già espressi in modo sfavorevole ai ricorsi proposti dai lavoratori.

Il primo tribunale a pronunciarsi è stato quello di Torino presso il quale cinque lavoratori "fattorini" nell'anno 2016 avevano intentato una causa civile contro la società ..., dopo proteste di piazza per questioni riguardanti:

- La corresponsione di somme dovute a titolo di differenze retributive - dirette e indirette – il TFR in forza dell'inquadramento nel V livello del CCNL logistica o nel VI livello del CCNL terziario;
- Il ripristino del rapporto di lavoro e il pagamento delle retribuzioni maturate dalla data del licenziamento avvenuta il 30/11/2016 a quella dell'effettivo ripristino, previo accertamento della nullità, inefficacia o illegittimità del licenziamento;
- Il risarcimento del danno subito per la violazione da parte del datore di lavoro della normativa in materia di privacy, sia per quanto concerne l'accesso ai dati personali che per quanto concerne il controllo a distanza;
- Il risarcimento del danno subito per la violazione da parte del datore di lavoro delle disposizioni di cui all'art. 2087 c.c. e per la mancanza di un'adeguata tutela antinfortunistica.

Dal ricorso si deduce, tra l'altro, che i lavoratori avevano prestato la propria attività lavorativa a favore della suddetta società con le mansioni di fattorino, in forza di contratti di collaborazione coordinata e continuativa a tempo determinato prorogati fino al 30/11/2016, reclamando l'accertamento della costituzione tra le parti di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Nel corso dello svolgimento del processo è emerso che il contratto di lavoro sottoscritto dai cinque lavoratori aveva le seguenti caratteristiche: *l'atto riportava i caratteri formali di un contratto di lavoro di "collaborazione coordinata e continuativa", dove era previsto che il lavoratore fosse libero di candidarsi o non can-*





didarsi per una specifica corsa a seconda delle proprie disponibilità ed esigenze di vita. Il lavoratore si impegnava ad eseguire le consegne avvalendosi di una propria bicicletta idonea e dotata di tutti i requisiti richiesti dalla legge per la circolazione. Era previsto che il collaboratore avrebbe agito “in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo di subordinazione, potere gerarchico o disciplinare, ovvero a vincoli di presenza o di orario di qualsiasi genere nei confronti della committente“, ma era tuttavia “fatto salvo il necessario coordinamento generale con l’attività della stessa committente. Era prevista la possibilità di recedere liberamente dal contratto, anche prima della scadenza concordata, con comunicazione scritta da inviarsi a mezzo raccomandata a.r. con 30 giorni di anticipo. Il lavoratore, una volta candidatosi per una corsa, si impegnava ad effettuare la consegna tassativamente entro 30 minuti dall’orario indicato per il ritiro del cibo, pena applicazione a suo carico di una penale di 15 euro. Il compenso era stabilito in € 5,60 al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali per ciascuna ora di disponibilità. Il collaboratore doveva provvedere ad inoltrare all’INPS “domanda di iscrizione alla gestione separata di cui all’art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995 n. 335” e la committente doveva provvedere a versare il relativo contributo. La committente doveva provvedere all’iscrizione del collaboratore all’INAIL ai sensi dell’art. 5 del D.Lgs. 23 febbraio 2000 n. 38 ed il premio era a carico del collaboratore per un terzo e della committente per due terzi. La committente doveva affidare al collaboratore in comodato gratuito un casco da ciclista, un giubbotto e un bauletto dotato dei segni distintivi dell’azienda a fronte di un versamento di una cauzione di € 50. Al contratto era allegato un foglio contenente l’informativa sul trattamento dei dati personali e la prestazione del consenso. La gestione del rapporto avveniva attraverso la piattaforma multimediale “.....” e un applicativo per smartphone (inizialmente “.....” e poi “.....”), per il cui uso venivano fornite da

delle apposite istruzioni. L’azienda pubblicava settimanalmente su gli “slot”, con indicazione del numero di riders necessari per coprire ciascun turno. Ciascun rider poteva dare la propria disponibilità per i vari slot in base alle proprie esigenze personali, ma non era obbligato a farlo. Raccolte le disponibilità, il responsabile della “flotta” confermava tramite ai singoli riders l’assegnazione del turno. Ricevuta la conferma del turno, il lavoratore doveva recarsi all’orario di inizio del turno in una delle tre zone di partenza predefinite (Via, Via o Via), attivare l’applicativo inserendo le credenziali (user name e password) per effettuare l’accesso (login) e avviare la geolocalizzazione (GPS). Il rider riceveva quindi sulla app la notifica dell’ordine con l’indicazione del Pindirizzo del ristorante. Accettato l’ordine, il rider doveva recarsi con la propria bicicletta al ristorante, prendere in consegna i prodotti, controllarne la corrispondenza con l’ordine e comunicare tramite l’apposito comando della app il buon esito della verifica. A questo punto, posizionato il cibo nel box, il rider doveva provvedere a consegnarlo al cliente, il cui indirizzo gli era stato nel frattempo comunicato tramite la app, e doveva quindi confermare di avere regolarmente effettuato la consegna.

Il predetto tribunale del lavoro, nell’esaminare gli atti relativi al rapporto di lavoro intercorso tra le parti e soffermandosi, in particolare, sull’elemento dell’eterodirezione della prestazione, è giunto alla conclusione che poiché i “lavoratori non avevano l’obbligo di effettuare la prestazione lavorativa e il datore di lavoro non aveva l’obbligo di riceverla” e con sentenza del 7/5/2018 **non riteneva riconoscibile la subordinazione**, bensì la parasubordinazione, respingendo così il ricorso presentato dai “fattorini” contro la società

Anche il tribunale del lavoro di Milano, a seguito di una causa intentata da un lavoratore, c.d. rider, contro la società, impresa operante nel settore delle consegne a domicilio, con la sentenza n. 1853 del 4/7/2018 e pubblicata il 10/9/2018, si è pronunciato sostenendo che **il rider non può essere considerato dipendente subordinato**, asserendo che le modalità di svolgimento della prestazione escludono la configurabilità dell’eterodirezione, poiché “**non obbligano ad effettuare la prestazione**” confermando, così, la legittimità dell’inquadramento come prestatore autonomo.

In Spagna la questione è stata affrontata in maniera completamente diversa, almeno da parte dell’ispettorato del lavoro che ha sanzionato la società ..., azienda del food delivery a

domicilio, perché ometteva la giusta classificazione della corretta posizione dei rider indicandoli come lavoratori autonomi, anziché come lavoratori subordinati.

La carta dei diritti di Bologna

Il comune di Bologna, particolarmente sensibile per la risoluzione della vertenza in atto dei ciclofattorini, ci prova a fare riconoscere le tutele ai lavoratori del food delivery, promuovendo lo scorso mese di aprile la **“Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano”**, conosciuta come **“Carta dei riders”**. Il documento rappresenta un vero e proprio manifesto che ha solo valore di accordo e non vincola ovviamente le aziende non firmatarie del settore attualmente operative sul mercato italiano. La Carta è stata firmata dal sindaco e dall'assessore al lavoro di Bologna, dai rappresentanti dei rider, dalle OO.SS. dei lavoratori CGIL, CISL e UIL e da una delle cinque aziende operanti del settore.

I diritti stabiliti dalla carta sono: *salario orario equo in linea con i contratti collettivi nazionali di riferimento, maggiorazioni per lavoro svolto nei giorni festivi, notturno o con il maltempo, sospensione del servizio in condizioni d'impraticabilità ambientale, certezza di un monte orario, tutela di salute e sicurezza, prevenzione dei rischi e copertura assicurativa, obbligo di giustificazione del licenziamento, diritto di sciopero e di organizzazione collettiva dei rider.*

La proposta di legge della regione Lazio

Accanto all'iniziativa di Bologna si è aggiunto il progetto politico della Giunta della regione Lazio, voluto dall'assessore al lavoro e che ha originato la proposta di legge regionale n. 9858 del 15 giugno 2018 riguardante *“norme per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori digitali”*.

La proposta di legge all'articolo 2, comma 2, definisce il lavoratore digitale una *“persona che offre alla piattaforma digitale la disponibilità della propria attività di servizio”* e la *piattaforma digitale “un'impresa che, mediante un'applicazione informatica,*

organizza l'attività di servizio del lavoratore digitale al fine di offrire un servizio a terzi”.

Quanto al compenso, ovvero retribuzione, l'articolo 5 della proposta di legge *preclude il ricorso al cottimo* e indica i contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative come parametro sia per la misura minima oraria che per le relative maggiorazioni.

La suddetta proposta di legge disciplina alcune delle problematiche presenti nella carta di Bologna, prevedendo all'articolo 8, sanzioni amministrative da € 500,00 a € 2.000,00 a carico dei responsabili della piattaforma che violano i precetti previsti dagli articoli 3, 4, 5, 6 e 7 della suddetta proposta di legge, come le misure in tema di *diritto alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, diritto alla tutela assistenziale e previdenziale, diritto al compenso e indennità speciali, diritto di informazione al lavoratore digitale, diritto di parità di trattamento e di non discriminazione nel rating reputazionale.*

La Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano di Bologna e la proposta di legge della giunta della regione Lazio si differenziano nella diversa natura dei due documenti: quello di Bologna è un accordo ed è vincolante per i soli firmatari, quello della regione Lazio invece avrà valore di legge ed sarà valida per tutti, a prescindere dal consenso, ma con competenza entro il territorio regionale. Inoltre, si evidenzia che la futura norma si applicherà a prescindere dalla qualificazione giuridica del rapporto tra la piattaforma e il rider.

Infine, l'iniziativa della Regione Lazio, secondo alcuni studiosi, potrebbe suscitare qualche problema in relazione al disposto dell'articolo 117 della Costituzione in materia di





competenza concorrente tra legislazione statale e regionale.

Il CCNL logistica, trasporto merci e spedizione

L'ipotesi di accordo del CCNL logistica, trasporto e spedizione stipulato in data 3 dicembre 2017 tra le OO.SS. datoriali e le OO.SS. di categoria FILT CGIL, FIT CISL e UILTRASPORTI aveva già previsto, in sede di stesura e comunque non oltre tre mesi dalla firma dell'accordo, di definire:

- le nuove figure di lavoratori addetti *alla distribuzione delle merci con cicli, ciclomotori, motocicli, natanti e imbarcazioni;*
- *le declaratorie e i livelli di inquadramento;*
- *l'orario di lavoro e quant'altro.*

In data 18 luglio 2018 le predette OO.SS. sindacali datoriali e dei lavoratori hanno provveduto alla stesura definitiva dell'articolato contrattuale che prevede tutte le tutele, salariali, assicurative, previdenziali, *tipiche del rapporto di lavoro subordinato* e quelle contrattuali come l'assistenza sanitaria integrativa, bilateralità. I lavoratori del settore (c.d. rider) sono inquadrati con parametri retributivi creati appositamente. L'orario di lavoro è flessibile e può essere sia a tempo pieno che a tempo parziale, con 39 ore settimanali distribuibili in massimo 6 giorni a settimana e con un minimo giornaliero di 2 ore e fino a un massimo di 8, con la possibilità di coniugare la distribuzione urbana delle merci con il lavoro in magazzino. Sono previsti a carico delle aziende i dispositivi di protezione individuale, come caschi e pettorine catarifrangenti. Inoltre, è istituita la contrattazione di secondo livello.

Si sottolinea che, mentre la suddetta previsione contrattuale obbliga solo le aziende aderenti alle associazioni stipulanti all'applicazione dello stesso, al momento il problema rimane

ancora irrisolto per quelle imprese che non hanno ritenuto di sottoscrivere il contratto e che attualmente riguarda la maggioranza dei lavoratori operanti nello specifico settore.

La posizione dell'Unione Europea

Il Parlamento Europeo è pronto a intervenire per regolamentare l'attività della *gig economy*, meglio conosciuta come l'economia dei piccoli lavoretti. Secondo un recente studio di Eurofound, agenzia dell'UE per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, è emerso che il 2% della popolazione in età di lavoro dei paesi Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lituania, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria, fa del lavoro *via piattaforma* il principale impiego e l'Italia risulta uno degli stati con il più alto tasso di addetti nella *gig economy*.

La Commissione lavoro del Parlamento europeo ha provveduto il 18 ottobre 2018 a votare gli emendamenti alla proposta della direttiva 2017/0355 del 21 dicembre 2017 relativa alle *"condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea"* che prevede, fra gli altri, nuove regole sui diritti minimi dei lavoratori operanti nell'occupazione *on demand*, ovvero *su richiesta*, basata su voucher o su piattaforme digitali.

Le modifiche puntano a rendere trasparenti i contratti e chiari i vincoli dell'assunzione, dal tempo al salario. In particolare, riguardano:

- **la trasparenza** (i lavoratori devono essere informati sugli aspetti sostanziali del proprio contratto sin dal primo giorno in merito alla durata, ai termini di preavviso, alla retribuzione iniziale);
- **l'orario di lavoro e la libertà lavorativa** (il lavoratore deve avere la libertà di poter rifiutare, senza conseguenze, un incarico al di fuori degli orari prefissati. Inoltre, il datore di lavoro non deve vietare al lavoratore di poter prestare la propria attività nei confronti di altri datori di lavoro, né sanzionare il lavoratore stesso);
- **il periodo di prova** (il periodo di prova non deve essere più lungo di sei mesi, o nove se riguarda posizioni manageriali).

Ora, il documento approvato dalla Commissione lavoro a maggioranza dei suoi voti (30 su 7 contrari e 11 astenuti) dovrà affrontare il negoziato del Parlamento europeo e del Consiglio.

Considerazioni finali

La controversia dei ciclofattorini non è ancora chiusa poiché la maggior parte delle aziende della gig economy operanti nel settore food delivery non hanno provveduto a tutt'oggi a sottoscrivere alcun accordo con le OO.SS. dei lavoratori. Perché in Germania una nota azienda del settore ha accettato di equiparare i propri fattorini a lavoratori subordinati ed in Italia la stessa azienda non lo ha ancora fatto?^[1]

Abbiamo appena visto come una prima apertura alla risoluzione della controversia è arrivata dal comune di Bologna, una seconda dalla Giunta Regionale del Lazio e la terza è venuta dalle OO.SS. datoriali facenti capo a Confetra, Fedit, Assologistica, Federspedi, Confartigianato trasporti e Fita – CNA, nonché dalle OO.SS. dei lavoratori di Filt CGIL, Fit CISL, UILTRASPORTI) che in data 18 luglio 2018 hanno sottoscritto l'accordo già indicato al precedente punto, regolamentando così il lavoro dei ciclofattorini e riconducendolo nel giusto ambito del lavoro subordinato.

Nel merito, si ritiene opportuno richiamare alcuni principi fondamentali che contraddistinguono la prestazione di lavoro. In primis si fa riferimento alla *“equa retribuzione”* e si evidenzia che il CCNL, anche se non vincola direttamente i soggetti non iscritti ai sindacati che lo hanno stipulato, viene solitamente assunto dalla giurisprudenza quale *“criterio di giudizio”* per valutare la congruità del trattamento economico e normativo utilizzato nei rapporti di lavoro. Tanto, poiché il concetto di *“equa retribuzione”* trova il suo principale fondamento nell'articolo 36 della Costituzione^[2].

La considerazione classica circa la definizione di lavoro subordinato, molto ricorrente nella giurisprudenza di legittimità, è quella secondo cui *“ogni attività umana economicamente rilevante può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato che di rapporto di lavoro autonomo, a seconda delle modalità del suo svolgimento”*^[3].

Quanto poi ai criteri distintivi propri della subordinazione, in particolare l'elemento che caratterizza la *“sottoposizione al potere di eterodirezione del datore di lavoro, ovvero all'assoggettamento del lavoratore al potere*

direttivo, organizzativo e disciplinare del datore”^[4], a parere degli scriventi, considerato anche l'elemento della disponibilità del lavoratore nella fattispecie, il predetto principio si esplicita *in un obbligo di carattere continuativo di obbedienza del lavoratore e da parte del datore di lavoro in un contestuale potere di interferenza sulle modalità di esecuzione della prestazione*. Tale disponibilità generalmente è sempre presente, a volte può manifestarsi in forma attenuata^[5], oppure, più raramente, può rimanere completamente assente.

Si aggiunge che la giurisprudenza, a proposito della sottoposizione al potere di eterodirezione del datore di lavoro, ha precisato che *“... la presenza di una certa autonomia nello svolgimento della prestazione dipende dalla natura oggettiva dell'attività prestata e dalle modalità imposte dalla sua utilizzazione ...”* e oggi costituisce *“jus receptum”* il principio per cui *“l'elemento tipico che contraddistingue il rapporto di lavoro subordinato è costituito dalla subordinazione, intesa quale disponibilità del prestatore nei confronti del datore di lavoro con assoggettamento alle direttive da questo impartite circa le modalità di esecuzione dell'attività lavorativa, mentre altri elementi – come l'osservanza di un orario, l'assenza di rischio economico, la forma della retribuzione e la stessa collaborazione – possono avere, invece, valore indicativo ma mai determinante”*^[6].

Non si può trascurare poi di fare un breve riferimento su alcune particolarità del contratto di lavoro sottoscritto tra le parti - azienda e lavoratori – che riportava i caratteri formali di un contratto di *“collaborazione coordinata*



e continuativa”. Nel merito, si evidenzia, che il legislatore con il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, all’articolo 2, ha disciplinato le collaborazioni organizzate dal committente, restringendo il campo di applicazione, riportandolo nel classico contratto di lavoro subordinato, salvo pochissime eccezioni bene individuate^[7]. La legislazione attuale prevede che la *collaborazione coordinata* sussiste tutte le volte in cui, nonostante le parti abbiano stabilito di comune accordo le modalità di coordinamento della prestazione, al collaboratore resta la **libertà di organizzare la propria attività**.

Uno dei problemi dei nostri tempi, molto frequente in Europa, ma anche in Italia, è proprio la carenza di tempestività di regolamentazione delle nuove forme di lavoro che entrano a far parte del mercato. La regolamentazione della prestazione lavorativa dei ciclofattorini, preposti a consegnare il cibo a domicilio con l’uso della bici, della moto o dell’automobile, gestiti da aziende attraverso piattaforme digitali è sicuramente un fatto sorto e riconducibile a nuove esigenze della società e del mercato, ma a parere degli scriventi, il riconoscimento delle tutele minime di natura retributiva, assicurativa e previdenziale, risponde all’esigenza di garantire dignità a quei soggetti più deboli del rapporto di lavoro che molto spesso negli ultimi tempi rimangono privi della minima tutela dei diritti fondamentali, posti alla base di una società civile e proiettata alla crescita del benessere sociale.

Tanti sono stati i tentativi per una giusta risoluzione della controversia, ma la parte datoriale non ha manifestato di voler portare sul tavolo negoziale sufficienti segnali di apertura negoziale.

Al riguardo, si aggiunge che anche le diverse riunioni tenute sin dall’inizio della formazione del Governo Conte dai legali rappresentanti delle aziende e dai rappresentanti dei lavoratori non si sono rilevate utili alla risoluzione della vertenza. Eppure al tavolo di concertazione istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali erano presenti le OO.SS. e quasi tutti i rappresentanti delle aziende del food delivery operanti in Italia e questi ultimi, tra l’altro, nel corso dell’ultima riunione (settembre 2018) si sono impegnati a presentare una proposta di contratto entro il termine di due settimane, ma nessuna proposta risulta arrivata sul tavolo contrattuale.

È naturale che le parti in gioco presentino posizioni divergenti: i datori di lavoro cercano di contenere sempre di più i costi, mentre i la-



voratori rivendicano tutele che, ovviamente, incidono sui costi dell’impresa. In presenza di tali contrapposti interessi, il raggiungimento dell’accordo può essere facilitato azionando anche sulla leva fondamentale che da sempre contraddistingue la tutela del lavoro, ossia il *rispetto della dignità* ed in tal caso fare emergere la componente umanitaria propria delle società civili. È giusto non riconoscere ai lavoratori le tutele minime economiche, assicurative e previdenziali?

Proprio per queste ragioni, a parere degli scriventi, la migliore risoluzione della controversia rimane sempre quella maturata in ambito di contrattazione che resta sempre uno strumento idoneo da perseguire, poiché questa, non solo lascia la porta aperta al dibattito ed al confronto, ma favorisce anche il dialogo e la crescita dell’azienda, contribuendo così a promuovere il benessere sociale.

Il 2019 sembra essere un anno migliore per i riders.

Il primo segnale positivo di giustizia e di speranza ai cinque lavoratori ricorrenti arriva il 10 gennaio 2019 dai giudici della Corte d’Appello di Torino i quali hanno riconosciuto, seppure in parte, ai lavoratori dipendenti della società ... la subordinazione del rapporto di lavoro. In sintesi, i giudici di secondo grado hanno riconosciuto il diritto dei ricorrenti ad avere corrisposto una somma di denaro calcolata sulla base della retribuzione diretta, indiretta e differita stabilita per i dipendenti inquadrati al quinto livello del CCNL «logistica-trasporto merci».

Il secondo segnale anch’esso positivo a favore dei lavoratori del settore food delivery arriva dal Governo. Secondo notizie giornalistiche del 13 gennaio 2019 il Governo è in fase di valutazione dell’ipotesi di ricorrere all’approvazione di un pacchetto di tutela per i riders. Il provvedimento legislativo potrebbe «riconoscere i rider come collaboratori e di equiparare le tutele a quelle del lavoro subordinato». Inoltre, il

pacchetto dovrebbe prevedere tutele minime: coperture assicurative (inps ed inail), divieto di pagamento a cottimo, massimo tre consegne l'ora, paga oraria minima, durata massima della prestazione di 35 ore a settimana, previsione di indennità di fine rapporto, rimborso spese per la manutenzione dei mezzi utilizzati.

Al riguardo è doveroso quale considerazione finale evidenziare che se da un lato non è possibile fermare il progresso e l'innovazione, tuttavia il Parlamento non può fare a meno di promuovere politiche regolatorie capaci di gestire il cambiamento secondo il *principio di equità sociale*. ■

Note

[1] **Maurizio Di Fazio** nel suo articolo dell'11/8/2018 dal titolo **“Vi spiego perché il decreto Dignità è una buona legge che difende i lavoratori”** si pone la domanda.

[2] Il comma 1 dell'articolo 36 Costituzione così recita: **“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”**.

[3] Cassazione civile, Sezione lavoro, 11 febbraio 2004, n. 2622.

[4] Si riporta l'articolo 2094 del C.C. che testualmente recita: **“È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore”**.

[5] La Corte di Cassazione, accanto alla classica definizione di subordinazione, ha elaborato una nozione di **“subordinazione attenuata”**, per cui generalmente si ammette che l'esercizio del potere direttivo del datore di lavoro, **“potrebbe non avere occasione di manifestarsi”** e la natura subordinata del rapporto possa essere verificata in relazione alla sussistenza dell'obbligo del lavoratore **“di porre a disposizione del datore le proprie energie lavorative e di impiegarle con continuità secondo le direttive di ordine generale impartite dal datore di lavoro ed in funzione dei programmi cui è destinata la prestazione per il perseguimento dei fini propri dell'impresa”**. Cassazione civile, Sezione lavoro 5 maggio 2004, n. 8569.

[6] Cassazione Civile – Sezione lavoro 10 maggio 2003, n. 7171.

[7] Il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, articolo 2, comma 1 – [collaborazioni organizzate dal committente] – stabilisce:

1. A far data dal 1 gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.

2. La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento:

a) alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore;

b) alle collaborazioni prestate nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali;

c) alle attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni;

alle collaborazioni rese ai fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I., come individuati e disciplinati dall'art. 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

3. Le parti possono richiedere alle commissioni di cui all'art. 76 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, la certificazione dell'assenza dei requisiti di cui al comma 1. Il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un avvocato o da un consulente del lavoro.

4. Fino al completamento del riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle medesime. Dal 2017 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1.

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

La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato

Le modifiche introdotte dal Decreto Dignità

di Pietro Perri [*]



Tra gli obiettivi del D.L. 12 luglio 2018 n. 87, c.d. Decreto Dignità, convertito con modificazioni in Legge 9 agosto 2018 n. 96, c'è quello di superare la precarietà attraverso una stretta sui contratti di lavoro a tempo determinato. La nuova normativa, in sintesi, modifica la disciplina sul lavoro a termine introdotta dal Jobs Act (D.Lgs n. 81/2015), con riferimento ai limiti di durata, ai limiti e ai presupposti per i rinnovi e le proroghe, alla forma del contratto, al termine di decadenza per l'impugnazione del contratto medesimo, all'aumento del contributo addizionale e al nuovo tetto percentuale dei lavoratori a termine "assumibili" dalle aziende. Ma, andiamo con ordine e vediamo cosa cambia nel dettaglio.

Durata e condizioni

Dal 14 luglio 2018, data di entrata in vigore del D.L. n. 87/2018, ai contratti di lavoro subordinato si può apporre un termine di durata non superiore a dodici mesi. Per detti contratti di lavoro a termine nulla cambia, nel senso che sarà ancora possibile assumere liberamente e senza necessità di apporre una causale giustificativa. Lo stesso discorso vale per le proroghe entro i primi dodici mesi. In sede di conversione del Decreto, in punto, è stata definita una regola di automatismo secondo la quale, se un contratto a termine dura oltre i dodici mesi in assenza di causale si trasforma a tempo indeterminato a partire dalla data di superamento del termine di dodici mesi.

Il contratto a termine, ad ogni modo, potrà avere una durata massima complessiva fino a ventiquattro mesi, ma solo in presenza di al-

meno una delle seguenti condizioni: a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori; b) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria. Questo significa, quanto alla causale di cui alla lettera a), che l'esigenza dell'azienda deve essere oggettivamente verificabile nella sua dimensione temporale e straordinaria rispetto alla normale e routinaria attività lavorativa aziendale; mentre la motivazione relativa alla sostituzione di lavoratori, ritengo faccia riferimento alla sostituzione di quei lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto (es.: maternità, malattia, infortunio etc.). Quanto alla causale di cui alla lettera b), le esigenze connesse all'incremento dell'attività lavorativa, oltre ad essere temporanee, devono essere imprevedibili e rilevanti al punto da non potervi fare fronte con la forza lavoro in organico.

Per stabilire se ci si trovi in presenza del suddetto obbligo, precisa la circolare del Ministero del Lavoro n. 17 del 31-10-2018, si deve tener conto della durata complessiva dei rapporti di lavoro a termine intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, considerando sia la durata di quelli già conclusi, sia la durata di quello che si intende eventualmente prorogare. La circolare richiama l'esempio di un primo rapporto a termine della durata di 10 mesi che si intenda



prorogare di ulteriori 6 mesi. In tal caso, anche se la proroga interviene quando il rapporto non ha ancora superato i 12 mesi, sarà comunque necessario indicare le esigenze sopra richiamate in quanto complessivamente il rapporto di lavoro avrà una durata superiore a tale limite, così come previsto dall'art. 19, comma 4, del D.Lgs. n. 81/2015. In sostanza, la c.d. "causale" è sempre necessaria quando si supera il periodo di 12 mesi, anche se il superamento avviene a seguito di proroga di un contratto originariamente inferiore a 12 mesi.

È bene ricordare, inoltre, che i ventiquattro mesi si calcolano sommando anche i periodi di missione nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato e che non vanno conteggiati i periodi di lavoro a termine tra il lavoratore e le altre aziende del medesimo gruppo imprenditoriale. Il calcolo, è parimenti bene evidenziarlo, deve far riferimento a lavoratori che svolgono mansioni di pari livello e categoria legale.

La regola della durata fino a ventiquattro mesi, tuttavia, potrebbe essere superata qualora la contrattazione collettiva preveda una durata massima diversa, atteso che il Decreto Dignità non ha modificato il D.Lgs n. 81/2015 nella parte in cui (art. 19, comma 2°) fa salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi in tema di durata dei contratti a termine. Ciò significa che i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali, stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, potranno continuare a prevedere una durata diversa, anche superiore, rispetto al nuovo limite massimo dei 24 mesi. In punto, la circolare n. 17/2018 del Ministero del Lavoro ha precisato che le previsioni contenute nei contratti collettivi stipulati prima del 14 luglio 2018, che – facendo riferimento al previgente quadro normativo – abbiano previsto una durata massima dei contratti a termine pari o superiore a 36 mesi, mantengono la loro validità fino alla naturale scadenza dell'accordo collettivo. Il D.L. n. 87/2018 non ha, invece, attribuito alla contrattazione collettiva alcuna facoltà di intervenire sul nuovo regime delle condizioni.

Dopo i ventiquattro mesi, considerato che il Decreto in commento non ha abrogato il "con-



tratto assistito" previsto dal 3° comma dell'art. 19 del D.Lgs n. 81/2015, si potrà ancora prorogare o rinnovare il contratto per ulteriori dodici mesi, ma solo con un accordo stipulato presso l'Ispettorato del Lavoro competente per territorio. Anche a tale contratto, precisa la circolare ministeriale n. 17/2018, si applica la nuova disciplina dei rinnovi, la quale impone l'obbligo di individuazione della causale, ai sensi degli articoli 21, comma 1, e 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015. Mantengono, precisa ancora la richiamata circolare, validità le indicazioni fornite con la circolare n. 13/2008 in ordine alla "verifica circa la completezza e la correttezza formale del contenuto del contratto", nonché alla "genuinità del consenso del lavoratore alla sottoscrizione dello stesso, senza che tale intervento possa determinare effetti certificativi in ordine alla effettiva sussistenza dei presupposti giustificativi richiesti dalla legge."

Il Decreto Dignità, pertanto, rispetto alla disciplina previgente ha reintrodotta la causale solo per i contratti a termine di durata superiore a dodici mesi e per il primo rinnovo (a prescindere), con ciò modificando il Jobs Act che aveva eliminato completamente tale obbligo. Resta, invece, la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato acausali fino a dodici mesi.

Nelle attività stagionali previste dal D.P.R. n. 1525/1963, poi, non viene mai richiesta la presenza di una causale.

Proroghe e rinnovi

Altra importante novità introdotta dal Decreto Dignità riguarda il numero delle proroghe. Nel Jobs Act le proroghe possibili dei contratti a termine

arrivavano ad un massimo di cinque nell'arco di trentasei mesi. Con il D.L. n. 87/2018, invece, il limite massimo delle proroghe è stato abbassato ad un massimo di quattro nell'arco di ventiquattro mesi, a prescindere dal numero dei contratti. In caso di superamento di detto limite, il Decreto stabilisce che il contratto a termine si trasforma a tempo indeterminato a partire dalla data di decorrenza della quinta proroga e non dall'inizio del rapporto. Per la proroga del contratto a termine resta invariata l'acquisizione del consenso del lavoratore, che, per costante giurisprudenza, potrà essere manifestato in forma orale per "fatti concludenti" o in via preventiva contestualmente alla stipula del contratto iniziale.

Anche in caso di proroga è richiesta l'indicazione della causale per i rapporti a termine che superano i dodici mesi. In proposito, ricorda la circolare ministeriale, la proroga presuppone che restino invariate le ragioni che avevano giustificato inizialmente l'assunzione a termine, fatta eccezione per la necessità di prorogare la durata entro il termine di scadenza. Pertanto, non è possibile prorogare un contratto a tempo determinato modificandone la motivazione, in quanto ciò darebbe luogo ad un nuovo contratto a termine ricadente nella disciplina del rinnovo, anche se ciò avviene senza soluzione di continuità con il precedente rapporto.

Per quanto riguarda i rinnovi, parte datoriale deve sempre rispettare il periodo di "stop & go" (c.d. periodi di vacanza) per come regolati dalla contrattazione collettiva, ovvero, in mancanza di disciplina collettiva, per come previsti dal "Decreto Giovannini" (D.L. n. 76/2013), segnatamente:

- 10 giorni, per i contratti inferiori a sei mesi;
- 20 giorni, per i contratti superiori a sei mesi

Per i rinnovi, a differenza delle proroghe, già dal primo, anche se previsto entro i primi dodici mesi, andrà necessariamente, come detto, indicata la causale.

Al pari della stipula, infine, i contratti a termine per attività stagionali possono essere rinnovati o prorogati anche in assenza delle succitate causali.

In sede di conversione del Decreto, con la L. n. 96/2018, poi, è stata inserita una clausola di transizione, in base alla quale, fino al 31 ottobre 2018, ai rinnovi e alle proroghe si applicano le vecchie regole. I nuovi contratti, invece, devono rispettare da subito le nuove regole.

Forma del contratto

Il contratto a tempo determinato richiede la forma scritta ad substantiam e la specifica del termine, pena la riconduzione alla "forma comune di rapporto di lavoro" (art. 1, D.Lgs n. 81/2015) e cioè al contratto di lavoro a tempo indeterminato. Una copia del contratto deve essere consegnata al lavoratore entro cinque giorni dall'inizio del rapporto. La mancata consegna del contratto di lavoro comporta a carico del datore di lavoro una sanzione amministrativa da € 250 ad € 1.500 (art. 4-bis, comma 2, D.Lgs n. 181/2000). La forma scritta non è richiesta per quei rapporti di lavoro di durata non superiore a dodici giorni. L'atto scritto naturalmente deve anche contenere, nei casi previsti dalla norma, le causali sopra menzionate.

Termine per l'impugnazione ed esclusioni

Il D.L. n. 87/2018 (art. 1, comma 1, lettera c) ha modificato il Jobs Act ampliando i termini per impugnare il contratto a termine da 120 a 180 giorni dalla cessazione del singolo contratto. L'impugnazione deve avvenire, con qualsiasi atto (anche di natura extragiudiziale), entro il detto termine di 180 giorni dalla comunicazione in forma scritta o dalla comunicazione (sempre in forma scritta) dei motivi, se non contestuali alla cessazione, a pena di decadenza. Questo sta a significare che un'eventuale impugnazione



tardiva sarà pregiudizievole in fase di ricorso innanzi al Giudice del Lavoro. L'allargamento dei termini di impugnazione del contratto a termine, si applica esclusivamente ai nuovi contratti stipulati dall'entrata in vigore del Decreto (14 luglio 2018). Per i contratti stipulati prima si applicano i termini di impugnazione previgenti di 120 giorni, parimenti per i rinnovi e le proroghe dei contratti in essere fino al 31 ottobre del 2018, per come stabilito in sede di conversione del Decreto.

Nulla o quasi è cambiato per quanto riguarda le esclusioni dalle regole previste dal legislatore nella stipula di contratti a termine per determinate categorie di lavoratori o di attività lavorative, restando in essere le previsioni dell'art. 29 del D.Lgs n. 81/2015.

Ciò che cambia con le nuove disposizioni dettate dal Decreto Dignità è che le regole del contratto e della somministrazione a termine non si applicano ai contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni. Le nuove disposizioni, inoltre, non si applicano ai contratti di lavoro domestico.

Contributo aggiuntivo e tetto massimo dei contratti

Altra novità del Decreto Dignità, che renderà meno appetibile il contratto a termine rispetto a prima, è l'introduzione di un nuovo contributo aggiuntivo dello 0,5% applicato in occasione di ciascun rinnovo del contratto (anche se in regime di somministrazione), che si aggiunge al contributo aggiuntivo Napsi (già previsto dalla Riforma Fornero) dell'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

A conti fatti, un contratto a termine prorogato o rinnovato per un massimo di quattro volte, potrebbe determinare un'aliquota complessiva pari a 3,4% (1,4% + 0,5% x 4 = 3,4%).

In sede di conversione del Decreto si è provveduto altresì ad aumentare la percentuale del numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato ovvero con contratto di somministrazione a tempo determinato dal 20% al 30% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza all'utilizzatore, salva diversa previsione della contrattazione collettiva. In sostanza, in un'azienda il numero dei contratti a termine non potrà mai superare il 30% degli assunti a tempo indeterminato, anche calcolando i contratti in somministrazione.

In caso di somministrazione, la percentuale si calcola con riferimento ai lavoratori a tempo indeterminato in forza all'utilizzatore al 1°



gennaio dell'anno di stipulazione dei contratti in questione. Nel caso di inizio dell'attività nel corso dell'anno, il limite percentuale si computa sul numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al momento della stipulazione del contratto di somministrazione di lavoro. È in ogni caso esente da limiti quantitativi la somministrazione a tempo determinato di lavoratori in mobilità (art. 8, comma 2, L. n. 223/1991), di soggetti disoccupati che godono da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali e di lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati, per come individuati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Somministrazione di lavoro

La circolare n. 17/2018 del Ministero del Lavoro dedica la seconda parte interamente alla somministrazione a termine dopo le modifiche apportate dal decreto Dignità.

L'articolo 2 del D.L. n. 87/2018, convertito dalla L. n. 96/2018, ha infatti esteso la disciplina del lavoro a termine alla somministrazione di lavoro a termine, già disciplinata dagli articoli 30 e seguenti del D.Lgs. n. 81/2015, con la sola eccezione delle previsioni contenute agli articoli 21, comma 2 (pause tra un contratto e il successivo, c.d. stop and go), 23 (limiti quantitativi al numero dei contratti a tempo determinato che può stipulare ogni datore di lavoro) e 24 (diritto di precedenza).

Nessuna limitazione, invece, è stata introdotta per l'invio in missione di lavoratori assunti a tempo indeterminato dal somministratore. Questo significa che tali lavoratori possono essere inviati in missione presso l'utilizzatore sia a tempo indeterminato che a termine, senza che ciò comporti l'obbligo della causale o il rispetto dei limiti di durata. Restano fermi, naturalmente, i limiti percentuali stabiliti dalla norma.

Rimane inalterata la possibilità, riconosciuta alla contrattazione collettiva, di disciplinare il regime delle proroghe e della loro durata (art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015).

L'articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, per effetto della riforma, è adesso applicabile anche alla somministrazione di lavoro a tempo determinato. Ciò comporta, che il limite massimo di 24 mesi – ovvero quello diverso fissato dalla contrattazione collettiva – entro cui è possibile fare ricorso ad uno o più contratti a termine o di somministrazione a termine, deve essere valutato con riferimento non solo al rapporto di lavoro che il lavoratore ha avuto con il somministratore, ma anche ai rapporti con il singolo utilizzatore.

Il limite temporale di 24 mesi, quindi, opera tanto in caso di ricorso a contratti a tempo determinato quanto nell'ipotesi di utilizzo mediante contratti di somministrazione a termine, con la conseguenza che raggiunto il detto limite il datore di lavoro non potrà più ricorrere alla somministrazione di lavoro a tempo determinato con lo stesso lavoratore per svolgere mansioni di pari livello e medesima categoria legale.

Quanto alle condizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) o b) del D.L. n. 87/2018, che giustificano il ricorso alla somministrazione a termine in caso di contratti di durata superiore a 12 mesi e di rinnovi, le stesse si applicano esclusivamente con riferimento all'utilizzatore.

A riguardo, la circolare ministeriale n. 17/2018 evidenzia che l'obbligo di specificare le motivazioni del ricorso alla somministrazione di lavoratori a termine sorge non solo quando i periodi sono riferiti al medesimo utilizzatore nello svolgimento di una missione di durata

superiore a 12 mesi, ma anche qualora lo stesso utilizzatore abbia instaurato un precedente contratto di lavoro a termine con il medesimo lavoratore per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria.

Riflessioni

Al termine di questa breve panoramica sulle novità del contratto a termine, sorge spontaneo chiedersi se l'assioma del Governo, contratto a termine uguale a precariato, possa essere superato con l'introduzione della nuova normativa. L'intento del Decreto Dignità è chiaro: restringere il legittimo utilizzo della flessibilità in entrata, rendendo un po' più difficile la stipula dei contratti a tempo determinato.

Una restrizione che verrà attuata sia attraverso l'introduzione delle nuove regole concernenti la durata, i presupposti ed i limiti per i rinnovi e le proroghe, sia mediante l'aumento del costo del lavoro a termine, che dovrebbero scoraggiare un uso eccessivamente disinvolto dell'istituto.

Alla luce di ciò, appare evidente come, se da un lato è certamente auspicabile una prospettiva di "stabilizzazione" del lavoro, dall'altro, non è possibile ignorare le critiche avanzate dal mondo imprenditoriale.

L'aumento contributivo e la stretta generale sul contratto a termine, affermano le organizzazioni delle imprese, scoraggeranno le aziende a fare nuove assunzioni, creando un blocco occupazionale e favorendo il ricorso al lavoro nero.

Adesso non resta che attendere e verificare in concreto, attraverso un attento monitoraggio, l'incisività delle modifiche alla disciplina del contratto a termine sulla riduzione del precariato, soprattutto giovanile. ■



[*] Ispettore del Lavoro – Avvocato – Responsabile Area Coordinamento Vigilanza dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Cosenza - Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione cui appartiene (Circ. MLPS del 18.03.2004).

Arrivano i generali

di Fadila

Bisogna che mi decida a cambiare l'itinerario della mia passeggiata quotidiana, per cercare di evitare il mio amico menagramo. Tutte le volte che lo incontro mi cambia la giornata, iniettando nei miei sentimenti di gioia di vivere, incertezze e tristezza perché vede le cose e gli avvenimenti sotto la luce del pessimismo e nel loro lato peggiore. L'altro giorno, poi, ha raggiunto il punto più alto delle sue paure, cosa che si è riverberata anche nel suo atteggiarsi. Mi si è avvicinato, infatti, di soppiatto e mi ha manifestato il suo sinistro stato d'animo mormorandomelo all'orecchio come se avesse paura di essere ascoltato e correre il rischio di gravi conseguenze a suo carico.

Hai visto? – ha detto - Il comune di Roma per cercare di risolvere i suoi annosi problemi, ha assunto cinque generali dell'esercito. Ma dove stiamo andando a finire? Si punta sempre più agli uomini con le stellette come se fossero la panacea di tutti i mali che ci affliggono. Non nego la loro professionalità, ma è mai possibile che si debba dare l'immagine di uno stato che sta militarizzando la sua struttura pubblica? Una cosa del genere così estesa non era mai avvenuta prima, neanche nei momenti più bui della nostra storia unitaria.

Un atteggiamento e un giudizio che mi sono sembrati assolutamente esagerati al punto che ho sentito l'obbligo, questa volta, di essere meno tollerante nei suoi confronti rispondendogli a muso duro. *Cosa stai farneticando?* – gli ho detto bruscamente – *Ma quale militarizzazione?! È solo un tentativo di utilizzare le migliori esperienze professionali dovunque esse siano.*

Purtroppo non l'ho convinto perché in modo sprezzante mi ha risposto che in una democrazia ognuno deve stare al suo posto, compresi i militari. *D'altra parte – ha concluso – in un Paese di sessanta milioni di abitanti, non credo che bisogna ricorrere alle forze armate o dell'ordine per avere le giuste professionalità.*

Questa sua conclusione, mi ha spiazzato perché mi è sembrata di una logica ineccepibile. Così, seduta stante, ho cercato di trovare una plausibile motivazione a questo fenomeno che per la verità si sta allargando sempre più negli ultimi tempi.

Vedi – gli ho detto –, penso che i nostri governanti, a tutti i livelli, stiano cercando di contrastare la sfiducia della gente verso la gestione della cosa pubblica ricorrendo agli uomini in divisa per dare concretezza al sentire comune che vede in essi esempi di probità e capacità gestionale. Ma le cose, purtroppo non funzionano



così e alla lunga il trucco si scopre. Prendiamo il caso dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Si è voluto far credere agli utenti che la sua palese, attuale inefficienza potesse essere contrastata mettendo al vertice un generale. Un'inutile scorciatoia per risolvere un problema che non dipende da incapacità, inadeguatezza o insufficienza del personale, ma da una riforma assolutamente sbagliata. Una cortina di fumo, insomma; sparita la quale, però, tutto resta tale e quale. Mio caro non c'è, purtroppo, in casi come questo, generale che tenga. Quando le fondamenta di un edificio sono state scientemente costruite male, neanche il migliore degli amministratori può capovolgere la situazione. Se non s'interviene in tempo alla radice, prima o poi, quell'edificio è destinato a crollare. ■

