



LAVORO@CONFRONTO

**Come inizio
non c'è male**

di Fabrizio Di Lalla

**Il ventennale
della Fondazione**

di Claudio Palmisciano

**Organizzare il
lavoro agile e riformare la Pubblica
Amministrazione**

di Stefano Olivieri Pennesi

Lavoro@Confronto

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

Numero 43-44 • Gennaio/Aprile 2021

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

Direttore Editoriale:
Claudio PALMISCIANO

Direttore Responsabile:
Renato NIBBIO BONNET

Capi Redattori:
Palmina D'ONOFRIO
Annunziata ELIA

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

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

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

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

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

Sommario:

Come inizio non c'è male	
Fabrizio Di Lalla	p. 3
Il ventennale della fondazione	
Claudio Palmisciano	p. 5
Organizzare il lavoro agile e riformare la Pubblica Amministrazione	
Stefano Olivieri Pennesi	p. 9
L'aspetto sociale del welfare aziendale	
Omar Mandosi	p. 20
L'emergenza psico-sociale della pandemia	
Sara Vizin	p. 22
La formazione nel mercato del lavoro post covid-19	
Luigi Oppedisano, Erminia Diana	p. 25
Salario minimo: la risoluzione europea e la situazione in Italia	
De-Graft Adomako, Martina Benvenuto	p. 30
L'accordo europeo sulla digitalizzazione	
Marco Biagiotti	p. 32
Terzo Settore: un grande pilastro tra Stato e Mercato	
Dorina Cocca, Tiziano Argazzi	p. 39
Licenziamento illegittimo	
Gianna Elena De Filippis	p. 46
Vaccinazione COVID-19 e rapporto di lavoro: può configurarsi l'obbligatorietà?	
Alberto Del Prete	p. 48
La discussa fallibilità delle società in house	
Ida Giannetti	p. 53
Nuove tecnologie nel rapporto di lavoro e tutela delle libertà individuali	
Carlo Iovino, Valeria Brancato	p. 59
Il Ministero del Lavoro e i suoi Uffici Periferici: la nascita e la storia	
Roberto Leardi	p. 61
Effemeridi Sono Libero	
Fadila	p. 63

Come inizio non c'è male

di Fabrizio Di Lalla [*]



L'incontro del nuovo Ministro del Lavoro con le parti sociali avvenuto il giorno dopo la sua designazione e quindi non ancora nel pieno delle sue funzioni, l'ho ritenuto non uno sgarbo istituzionale ma un importante segnale di discontinuità nel rapporto con gli organismi di rappresentanza intermedia. Un'inversione radicale di tendenza rispetto al non breve periodo precedente in cui la politica ha cercato di ridurre se non addirittura eliminare il loro ruolo indispensabile in una società realmente democratica. Senza il fattivo contributo dei corpi intermedi, infatti, una democrazia è tale solo sul piano formale, azzoppata nella sostanza. La loro presenza a tutela degli interessi che rappresentano è un elemento fondamentale perché attraverso intese di mediazione nelle trattative con il governo, gli atti normativi conseguenti possano elevarsi al di sopra degli egoismi individuali o di gruppo e perseguire gli interessi generali della collettività.

Il mio entusiasmo potrebbe sembrare eccessivo o fuori luogo perché l'incontro citato e quelli che si stanno succedendo nel tempo riguardano gli ammortizzatori sociali e pertanto la presenza delle rappresentanze datoriali e dei lavoratori dovrebbe essere scontata. Ma, quante volte nel periodo precedente sono state prese decisioni da parte dell'esecutivo relative al mondo del lavoro senza non dico un accordo ma neanche una parvenza di consultazione; dagli ottanta euro, tanto per fare qualche esempio, al reddito di cittadinanza.

Dato merito di ciò al Ministro, va detto che se vuole lasciare un segno positivo del suo passaggio deve restituire al ministero un minimo di credibilità dopo l'ultimo periodo di vuoto asso-

luto. È necessario, in altri termini, che al Ministero del Lavoro venga restituito il suo ruolo insostituibile in modo che possa tornare al centro dell'interesse del governo e dell'opinione pubblica. Certo, se ci fosse il tempo, bisognerebbe procedere a profonde riforme di carattere strutturale e normativo, ma questo esecutivo non ne ha molto, purtroppo, davanti a sé. Al massimo due anni, quanto resta dell'attuale legislatura.

Tuttavia, qualcosa il Ministro dovrà pur fare per non trovarsi impreparato di fronte alle prossime, importanti scadenze. Fra un anno al massimo, infatti, è sperabile che questa pandemia venga sconfitta con la conseguente ripresa dell'economia. Dalle esperienze del passato possiamo immaginare che essa sarà tumultuosa e

Andrea Orlando è nato a La Spezia l'8 febbraio 1969.

È stato eletto alla Camera dei Deputati, dalla XV all'attuale XVIII legislatura, e dal 27 marzo 2018 è iscritto al Gruppo Parlamentare del Partito Democratico.

Dal 17 aprile 2019, è Vicesegretario del Partito Democratico.

Dal 22 febbraio 2014 al 1° giugno 2018, ha ricoperto la carica di ministro della Giustizia nei Governi Renzi e Gentiloni Silveri.

In precedenza, dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014, era stato ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare nel Governo Letta.

Attualmente, è componente dell'VIII Commissione Parlamentare "Ambiente Territorio e Lavori Pubblici" e della Delegazione Parlamentare presso l'Assemblea del Consiglio d'Europa. Dal 2006, alla Camera dei Deputati è stato componente anche della V Commissione Parlamentare "Bilancio, Tesoro e Programmazione" e della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.





Spetta al Ministro del Lavoro anticipare i tempi per fare in modo che quando la ripresa ci sarà, il servizio pubblico non venga colto di sorpresa come spesso è avvenuto nel passato.

Attraverso una stretta e fattiva collaborazione con i rappresentanti regionali può fare un buon lavoro.

Bisognerà rivedere anche l'attuale insoddisfacente funzionamento della vigilanza

molte delle attuali regole superate o aggirate. Se il ministero e le due agenzie sotto il suo controllo si presenteranno nelle attuali condizioni, saranno impotenti di fronte a tale spinta.

L'ANPAL, per esempio, sembra una creatura in coma e nessuno è in grado di spiegare a cosa serve in tali condizioni. Se non c'è il tempo per una radicale riforma, si deve almeno procedere a una riorganizzazione efficace del sistema: un'agenzia che sia il cervello pensante, un'efficace cabina di regia, per l'elaborazione delle politiche attive del lavoro; una rivitalizzazione degli uffici di collocamento, che dovrebbero essere, a loro volta, termometri e strumenti operativi in grado di soddisfare le necessità del mondo del lavoro sul territorio.

perché anche di essa ci sarà un gran bisogno tra non molto. Come dicevo all'inizio, la ripresa potrebbe straripare come un fiume in piena e bisognerà prevedere la predisposizione di argini che impediscano l'illegalità. C'è il rischio che il lavoro nero, già molto diffuso in tempi normali nel nostro paese, si estenda ancor più nei momenti di passaggio da una situazione di depressione a quella della ripresa e insieme con esso la violazione delle tutele che i lavoratori sono riusciti a conquistare nel corso di un secolo attraverso dure lotte e sacrifici. ■

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

Benvenuto!

Al via la newsletter dell'INL

di FDL

Senza ombra di retorica, devo dire che è stata la più bella sorpresa degli ultimi tempi emersa nel settore del lavoro. Il periodico dell'INL apre il cuore alla speranza che un organismo, forse per antica e inaccettabile cultura, si stia aprendo al confronto e alla discussione fuori dalle proprie mura.

Se il foglio continuerà sul percorso intrapreso, con un orizzonte che mi auguro sempre più ampio, questa iniziativa potrà considerarsi rivoluzionaria, forse ben oltre l'intenzione degli autori.

Naturalmente una creatura fragile, tale è l'inizio di ogni attività editoriale, ha bisogno di grande amore e supporto, perché la parte più difficile ci sarà nei prossimi numeri, quando l'attività corre il rischio di diventare routine.

Il mio augurio è che l'entusiasmo della prima ora non debba scemare con il pericolo che tale bella iniziativa possa appassire. Sarebbe interessante, inoltre, poter iniziare una collaborazione tra i due periodici per uno scambio di vedute su problematiche e temi del nostro settore.

Comunque sia, un grande augurio di buon lavoro.

Il ventennale della Fondazione

di Claudio Palmisciano [*]



La costituzione

Era il 31 gennaio dell'anno 2001, il giorno in cui, presso lo Studio del Notaio Napoleoni a Roma, i Responsabili delle Organizzazioni Sindacali Nazionali del Ministero del Lavoro sottoscrissero l'atto costitutivo della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus; per la cronaca, i sindacalisti che procedettero alla firma di questo importante documento erano: Raimonda Immacolata Dui, (CISL-F.P.S. MINISTERO DEL LAVORO), Fabrizio Di Lalla (UIL-MINISTERO DEL LAVORO) Roberto Giordano (FUNZIONE PUBBLICA C.G.I.L.) e Francesco Cataldo (SINDACATO AUTONOMO LAVORATORI DEL LAVORO).

Le Organizzazioni Sindacali firmatarie dell'Atto costitutivo decisero contestualmente che a comporre il primo Consiglio di Amministrazione, da ritenersi provvisorio fino alla convocazione della prima assemblea elettiva, fossero i Signori: MARIO CAMATTI, CLAUDIO PALMISCIANO, BRUNO NOBILE, ANTONIO ZITO, FABRIZIO DI LALLA, GUGLIELMO GUGLIELMINI, MICHELE CAVALIERE e GIUSEPPE PANELI.

La procedura di costituzione si concluse poi con il riconoscimento, in data 7 maggio 2001, della personalità giuridica da parte della Prefettura di Roma, consentendo così alle Organizzazioni Sindacali rappresentative del personale del Ministero del Lavoro di realizzare l'obiettivo, posto da anni, di creare uno strumento finalizzato alla assistenza sociale e culturale del personale dipendente dal Ministero del Lavoro.

I presupposti

La costituzione della Fondazione trova le sue radici già nell'immediato dopoguerra con l'avvio dell'attività del neocostituito Ministero del Lavoro (Vedi, in questo stesso numero di L@C Roberto Leardi, "Il Ministero del Lavoro e i suoi Uffici periferici: la nascita e la storia"). Per facilità di lettura ci limitiamo, in questa occasione, a citare gli elementi più significativi che hanno portato le Organizzazioni Sindacali di categoria ad avviare un confronto con l'Amministrazione del lavoro per decidere come procedere nella direzione del migliore utilizzo, a favore dei dipendenti dal Ministero del Lavoro, di somme ver-

sate dai lavoratori stessi ed immobilizzate in quanto affidate ad una gestione commissariale.

In breve. Con l'assunzione del personale contrattista assegnato agli Uffici Provinciali del Lavoro (Legge 29 aprile 1949, n. 264) ed alle Sezioni

I PRESIDENTI della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus dalla data di costituzione

Mario CAMATTI
Primo presidente
Dal 31 gennaio 2001
al 17 aprile 2009



Claudio PALMISCIANO
Dal 18 aprile 2009
al 15 maggio 2015



Fabrizio DI LALLA
Dal 16 maggio 2015
al 6 aprile 2018



Palmina D'ONOFRIO
Dal 7 aprile 2018



Comunali e Frazionali del Lavoro (DPR 19 marzo 1955, n. 520), in correlazione all'avvio capillare dell'attività del Ministero del Lavoro, al fine di garantire a tali lavoratori contrattisti il trattamento di fine servizio, venne istituito un apposito Fondo di Previdenza che veniva finanziato attraverso una specifica ritenuta sullo stipendio mensile.

Con il successivo inquadramento in ruolo del personale, avvenuto con lo stesso DPR n. 520 per i dipendenti degli Uffici Provinciali del Lavoro e con la Legge 21 dicembre 1961, n. 1336 per i Collocatori comunali, venne disciplinata la norma che prevedeva il mantenimento ad esaurimento del Fondo di Previdenza fino al trasferimento all'ENPAS delle somme utili a riscattare, ai fini della buonuscita, i periodi prestati nella posizione di contrattista.

Infine, la legge 14 agosto 1971, n. 815, articolo unico, al 4° comma dettava "Ultimata la devoluzione all'ENPAS..., le eventuali eccedenze restano di pertinenza della categoria interessata e saranno utilizzate secondo le modalità da concordarsi tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e la categoria stessa".

Le decisioni

Con il progressivo collocamento in quiescenza di tutti i lavoratori iscritti al Fondo di Previdenza, ultimate le devoluzioni dell'ENPAS ed al Tesoro delle rispettive competenze, il Fondo stesso non poteva che essere messo in liquidazione, previo accordo tra le Organizzazioni Sindacali rappresentanti della categoria interessata ed il Ministero del Lavoro ai fini dell'utilizzo delle eccedenze. Solo dopo un lungo periodo di contenzioso aperto con il Ministero del Lavoro e dopo la emanazione del Decreto interministeriale Lavoro-Tesoro del 20/05/1998, con la nomina degli Organi di liquidazione e di controllo del Fondo di Previdenza – con la premessa di addivenire alla stipula della convenzione-accordo tra Ministero del Lavoro e la categoria interessata in merito alla utilizzazione delle relative eccedenze – è stato possibile, in data 27/12/2000, pervenire alla stipula di un accordo con il Ministero del Lavoro per l'utilizzazione delle eccedenze economiche risultanti dalla Gestione del Fondo di Previdenza.

Vale la pena ricordare che l'accordo di fine anno 2000 fu sottoscritto, per l'Amministrazione – su delega del Ministro del Lavoro dell'epoca, Cesare Salvi – dalla Direttrice Generale del Personale, Paola Chiari, coadiuvata dai Dirigenti Alessandro Falco ed Elena D'Angelo.

L'accordo prevedeva, in particolare che "Le eccedenze economiche residue ... presso il

GLI ORGANI della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus

Consiglio d'amministrazione

Presidente	D'ONOFRIO Palmina
Componenti	CASTRIOTTA Raffaele CATALDO Francesco CAVALIERE Michele DI LALLA Fabrizio ELIA Annunziata MESSINEO Dario VENTRELLI Antonio

Comitato direttivo

Componenti	D'ONOFRIO Palmina CASTRIOTTA Raffaele ELIA Annunziata
-------------------	---

Struttura tecnica

Direttore Esecutivo	PALMISCIANO Claudio
Segretario	LEARDI Roberto
Direttore Responsabile	NIBBIO Renato Lavoro@Confronto

Collegio dei Sindaci Revisori

Presidente	DE LUCIA Alfonso
Componenti effettivi	OLIVIERI PENNESI Stefano AZZARITI Agata

Collegio dei Probiviri

Presidente	ROTILI Dora
-------------------	-------------

Fondo di Previdenza ... saranno conferite dal Commissario liquidatore alla Fondazione ... non oltre trenta giorni dalla data di stipula dell'atto costitutivo della stessa" e, inoltre, che "Tali somme dovranno essere destinate alla soddisfazione degli interessi degli ex collocatori e, in genere, dei dipendenti del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, anche se già cessati dal servizio o transitati ad altre amministrazioni pubbliche, ivi compresi i dipendenti che siano stati o verranno trasferiti dal Ministero ad altre Pubbliche amministrazioni attributarie di funzioni già proprie del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale...".

Al decimo punto dell'intesa, con grande presa di coscienza da parte di tutti i presenti ed anche con un po' di commozione, fu scritto il seguente impegno: "Le parti convengono, su proposta dell'Amministrazione, di intitolare la Fondazione alla memoria del Prof. Massimo D'Antona". Insomma, al tavolo di confronto si sentì forte l'esigenza di cogliere l'occasione del-

la sottoscrizione di quell'importante atto, per onorare la memoria di Massimo D'ANTONA, docente di diritto del lavoro all'Università La Sapienza di Roma e consigliere del Ministro del lavoro, ucciso a Roma da un commando terrorista il 20 maggio del 1999.

Come detto, il 31 gennaio 2001, venne sottoscritto l'atto notarile di costituzione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus

L'attività

Nel corso dei venti anni dalla sua costituzione, la Fondazione Prof. Massimo D'Antona – in piena coerenza con le previsioni contenute nel proprio Statuto e sulla base anche del mandato ricevuto dai Rappresentanti Regionali nel corso delle Assemblee Nazionali dei soci – ha svolto innumerevoli attività a favore dei soci, dei dipendenti del Ministero del Lavoro, dell'INL e dell'ANPAL, con i loro rispettivi nuclei familiari. Una particolare attenzione è stata data alle attività culturali, in linea con quanto previsto dalle norme statutarie, portando avanti un proprio importante piano editoriale.

La Fondazione, fin dall'inizio è riuscita a sostenere l'impegno teso alla assistenza dei soci, dei dipendenti ed ex dipendenti del Ministero

del Lavoro, dell'INL e dell'ANPAL che si sono trovati in particolari condizioni economiche di necessità personali.

Naturalmente, non è stata mai trascurata l'esigenza, molto sentita, di mantenere alto in tutte le proprie azioni il ricordo di Massimo D'Antona, uomo e studioso al quale è stato deciso di intitolare la Fondazione.

In particolare, lo scopo della Fondazione è quello di attuare quanto previsto dall'art. 10 del D. Lgs. n. 460/1997: favorire la crescita culturale dei soci anche mediante la partecipazione alle spese sostenute dagli stessi per la frequenza di nuovi corsi di studio; promuovere e agevolare i soci nella formazione e nella realizzazione di tirocini e stage professionalizzanti; incentivare i soci nell'espressione di contributi professionali, su materie inerenti il diritto del lavoro e la legislazione sociale; organizzare convegni, riunioni e manifestazioni per commemorare il Prof. Massimo D'Antona e per la discussione di temi riguardanti il lavoro e la legislazione sociale; attuare iniziative intese a mediare in favore dei soci finanziamenti, mutui e servizi economici e finanziari per le esigenze personali e dei loro familiari; svolgere assistenza sociale e sociosanitaria; tutelare i diritti civili della categoria dei soci; svolgere assistenza diretta ai lavoratori e pensionati che si trovino in partico-



Immagini della prima
ASSEMBLEA
NAZIONALE della
FONDAZIONE
D'ANTONA

14/12/2002



operatori del Ministero del Lavoro, dell'INL, dell'ANPAL, delle associazioni imprenditoriali, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli addetti ai lavori in genere, un punto di vista e, soprattutto, uno strumento semplice e pratico di supporto alla loro attività quotidiana sui diversi aspetti che investono il mondo del lavoro ed il welfare.

- Dal 2014 la Fondazione ha dato vita alla pubblicazione non periodica di Quaderni su argomenti di attualità riguardanti il DIRITTO DEL LA-

VORO e la LEGISLAZIONE SOCIALE, attraverso la pubblicazione di libri o articoli.

Convegni

La Fondazione, in collaborazione con il Ministero del Lavoro, organizza annualmente un evento convegnistico su tematiche inerenti al diritto del lavoro e la legislazione sociale, con la partecipazione di studiosi della materia nonché di personalità delle istituzioni, della politica e del mondo del lavoro.

Commemorazione

Ogni anno la Fondazione celebra un proprio momento commemorativo in ricordo del Prof. Massimo D'Antona.

Ente del Terzo Settore

La Fondazione Prof. Massimo D'Antona ha scelto di entrare nel novero degli enti del terzo settore e, di conseguenza, ha proceduto, con la celebrazione della propria Assemblea ordinaria del 6 luglio 2019, all'adeguamento del proprio Statuto alle norme introdotte con il Testo Unico sul Terzo Settore. La scelta assunta è stata doverosa soprattutto per riaffermare le proprie assolute caratteristiche di ente no profit.

Con l'approvazione delle modifiche statutarie la Fondazione si accinge all'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. ■

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

lare condizione di svantaggio; destinare borse di studio ai dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a quanti diventino soci, nonché ai rispettivi figli, per le migliori tesi di laurea in diritto del lavoro.

Fra le scelte di rilievo, vanno segnalati:

Borse di studio - Premio Massimo D'Antona
Per onorare la memoria del Prof. Massimo D'Antona:

- la Fondazione istituisce borse di studio a favore dei propri soci, dei dipendenti del Ministero del lavoro (ivi compresi INL e ANPAL), nonché dei rispettivi figli, per le migliori tesi in diritto del lavoro;
- il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, grazie ad uno specifico protocollo firmato fra il Ministro del Lavoro e la Fondazione, istituisce un premio di studio, destinato a giovani laureati (con laurea specialistica o vecchio ordinamento) e dottori di ricerca che abbiano discusso una tesi in materia di diritto del lavoro.

Pubblicazioni

- A partire dal 2011 la Fondazione ha dato vita alla "Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto". La Collana tende a valorizzare le tesi vincitrici del Premio Massimo D'Antona ed anche lavori dal contenuto giuslavoristico sviluppati da soci della Fondazione.
- Dal 2013 la Fondazione ha dato vita alla pubblicazione della rivista bimestrale on line "LAVORO@CONFRONTO" (www.lavoro-confronto.it), con l'intento di mettere a disposizione degli

Organizzare il lavoro agile e riformare la Pubblica Amministrazione

Costruendo un buon POLA per tutti...

di Stefano Oliveri Pennesi [*]



Dobbiamo, imprescindibilmente, partire da come le “scienze umane” si prospettino verso una visione. Tutte le Pubbliche Amministrazioni si stanno misurando rispetto ad un ripensamento circa l'indispensabile nuova organizzazione del lavoro, relativamente alla messa in campo dei cosiddetti POLA (Piano organizzativo del lavoro agile), come introdotti dal decreto legge n.34 del 19 maggio 2020 convertito dalla legge n.77 del 17 luglio 2020, e precisamente art.263 comma 4bis.

Il tema di una indispensabile **“rinnovata organizzazione del lavoro pubblico”** (ma io aggiungo anche di quello privato, in primo luogo nelle aziende medio-grandi del nostro tessuto produttivo) deve poter essere affrontato in un quadro più generale delle “riforme strutturali” necessarie per il nostro Paese, anche rispetto alla non più replicabile occasione che ci viene offerta all'interno del più ampio consesso europeo, sotto forma di **“Recovery Fund”** o più precisamente **“Next generation EU”**, ovverosia il piano per la ripresa dell'Europa, pensato dai governanti del nostro continente al fine di stimolare la ripresa, anche rispetto ad una ricostruzione dell'Europa contestuale e susseguente la pandemia da Covid19 in atto (questo tipo di iniziativa senza precedenti per i Paesi UE).

Parliamo quindi di finanziamenti pluriennali finalizzati alla ricerca, innovazione, transizioni digitali, transizione climatica, transizioni sanitarie, per politiche agricole di coesione territoriale, alla protezione di biodiversità, per la lotta alle mutazioni climatiche, per un impegno verso la parità di genere e per riformare le Pubbliche Amministrazioni.

Sottolineo volutamente il seguente aspetto, vale a dire il fatto di condurre una “azione riformatrice” della PA che riguardi solamente soluzioni di corto respiro, magari influenzate dalla emergenza pandemica che oramai da più di un anno si è materializzata a livello mondiale, ma bensì si realizzi con lo scopo di migliorare fattualmente, le nostre vite dal punto di vista lavorativo, ambientale, sociale, economico, giuridico, culturale, sanitario.

Solo al fine di rendere più immediato e comprensibile il significato e contenuto del sopra citato (POLA), appare utile fare cenno al contenuto del richiamato art.263 del decreto legge n. 34/2020 rubricato come: “disposizioni in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile”.

In questo articolo l'incipit si concretizza... *“Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti... le Amministrazioni... adeguano l'operatività di tutti gli uffici pubblici alle esigenze dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali... A tal fine... organizzano il lavoro*

dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro... introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile...”.

E ancora nel comma 3: *“... le Amministrazioni assicurano adeguate forme di aggiornamento professionale alla dirigenza”.*

Come anche innovativo e modificativo rispetto all'art.14 della legge n.124/2015 nel comma 4bis, sempre dell'art.263 si sancisce che: *“... le Amministrazioni Pubbliche redigono, sentite le Organizzazioni Sindacali, il piano organizzativo del lavoro agile (POLA)... Il Pola individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo... e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi nonché della qualità dei servizi erogati anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative”.*

“... ulteriori e specifici indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 del presente articolo e della legge 22 maggio 2017 n.81, per quanto applicabile alle Pubbliche Amministrazioni, nonché regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere il lavoro agile e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei di-

pendenti. Presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito l'Osservatorio Nazionale del lavoro agile nelle Amministrazioni Pubbliche".

Partendo da un assunto generale inerente il necessario adattamento delle molteplici realtà della nostra Pubblica Amministrazione, sia centrale che periferica, avvenuto "forzosamente" ed "emergenzialmente", a causa del materializzarsi della crisi pandemica, cerchiamo di dare una prospettiva ampia al massiccio e repentino ricorso allo svolgimento delle molteplici prestazioni lavorative, nel lavoro pubblico, non in presenza.

Sintetizzando, lo smart working cosiddetto semplificato, introdotto, a causa dell'evento pandemico da Covid19, nel nostro Paese, dall'art. 87 del Decreto Cura Italia (d.l. n. 18 del 17 marzo 2020), viene regolato dall'art. 263 del Decreto Rilancio (d.l. n. 34 del 19 maggio 2020), come anche integrato dall'art. 31 del Decreto Semplificazioni (d.l. n. 76 del 16 luglio 2020)

Iniziamo col dire che evidentemente, in tale fase, si è surrettiziamente ricondotta la generica prestazione di lavoro agile assistendo alla sua concreta esplicazione sotto forma, però, di un difforme "home working". Questo ha significato limitare, o meglio confinare, le varie sperimentazioni a timidi tentativi, rispetto ad una vera innovazione organizzativa.

Il carattere emergenziale, che ha contraddistinto scelte di radicale cambiamento, in ambito HR, non di meno ha fatto appalesare elementi positivi, come pure criticità, sulle modalità organizzative nell'effettuazione del cosiddetto lavoro agile diffuso.

Si è dovuto ricorrere, quale modalità ordinaria, allo svolgimento di prestazioni di lavoro. da

attuarsi in maniera semplificata e derogatoria alla normativa che comunque era già presente nel nostro ordinamento, (mi riferisco agli accordi individuali per il ricorso allo smart working, all'adozione di atti generali organizzativi interni, regolatori delle prestazioni di lavoro agile).

Risulta quindi, di tutta evidenza, come il vertice politico dovrà intervenire quando le fasi emergenziali volgeranno al loro esaurimento, al fine di indicare con chiarezza un percorso ed una metodologia di riforma complessiva del lavoro pubblico che vedrà, come nuovo orizzonte (nelle molteplici declinazioni e ambiti settoriali), i Piani organizzativi per il lavoro agile - POLA e conseguentemente un appropriato "nomenclatore" articolato e complesso, comprendente puntuali "indicatori di performance", attagliati ai diversi segmenti della P.A. in ambito centrale e territoriale, ovvero sia per le funzioni centrali che per funzioni locali.

Andrà, in un certo senso, approntato un diverso approccio organizzativo, dovranno essere messe in campo delle "professionalità di nuova generazione" in grado di progettare innovativi modelli e strumenti di organizzazione, concepiti per rispondere con immediatezza ed adeguatezza alla vastità di bisogni collettivi ed individuali di servizi pubblici, attuando, di fatto, un ripensamento complessivo nell'ordinamento del lavoro pubblico.

È un dato acclarato che la vigente normativa e contrattualistica, per coloro che lavorano alle dipendenze della P.A., si sostanzia su modelli organizzativi pensati in base alla effettiva presenza fisica in ufficio/sede.

Con questo si evidenzia la criticità rappresentata dal bisogno di un diverso applicarsi di variegati e fondamentali istituti contrattuali, inerenti il trattamento giuridico ed economico

dei lavoratori pubblici, in rapporto allo svolgimento del lavoro agile. Solo per citarne alcuni: la sicurezza sul lavoro e relativa sorveglianza sanitaria sui lavoratori agili, il diritto al buono pasto, la disciplina dei permessi personali e permessi sanitari, lo svolgimento di lavoro supplementare e straordinario, le varie aspettative, le attribuzioni delle prerogative sindacali (quali assemblee, scioperi, incontri, proselitismo, ecc.), i diritti per le lavoratrici madri lavoratori padri, diritti allo studio, diritto all'assistenza



dei conviventi diversamente abili, e non da ultimo il più recente e dibattuto diritto alla disconnessione, ecc.

A questo, è bene dirlo, si abbina la necessità delle Amministrazioni di adottare modifiche organizzative in base alla velocità dei cambiamenti esterni e/o alle mutate e mutabili esigenze dei servizi pubblici e della relativa utenza, sapendo creare dei team composti da personale operante, intercambiabile e flessibile.

Domandiamoci ora cos'è e cosa rappresenta, in concreto, lo smart working. Facciamo quindi riferimento a concetti e categorie ampie e ben comprensibili, tutte riconducibili all'assioma che lo incardina quale "nuovo approccio all'organizzazione del lavoro" fondato su tre pilastri fondamentali che sono appunto:

- La flessibilità
- L'autonomia operativa
- La collaborazione (tesa al raggiungimento di obiettivi ben definiti – singoli e/o interconnessi

Nel nostro Paese il **prof. Mariano Corso**, docente al Politecnico di Milano e responsabile scientifico degli Osservatori sullo Smart Working, ma anche – di recente – nominato componente dello "**Osservatorio nazionale sul lavoro agile**" costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha elaborato una definizione proprio dello s.w. che ritengo altamente esplicativa e chiarificativa, ovvero:

"Modello di organizzazione del lavoro che si basa sulla maggiore autonomia del lavoratore che, sfruttando appieno le opportunità della tecnologia, ridefinisce orari, luoghi, e in parte strumenti della propria professione. È un concetto articolato, che si basa su un pensiero critico che restituisce al lavoratore l'autonomia in cambio di una responsabilizzazione sui risultati, mentre il Telelavoro comporta dei vincoli ed è sottoposto a controlli sugli adempimenti".

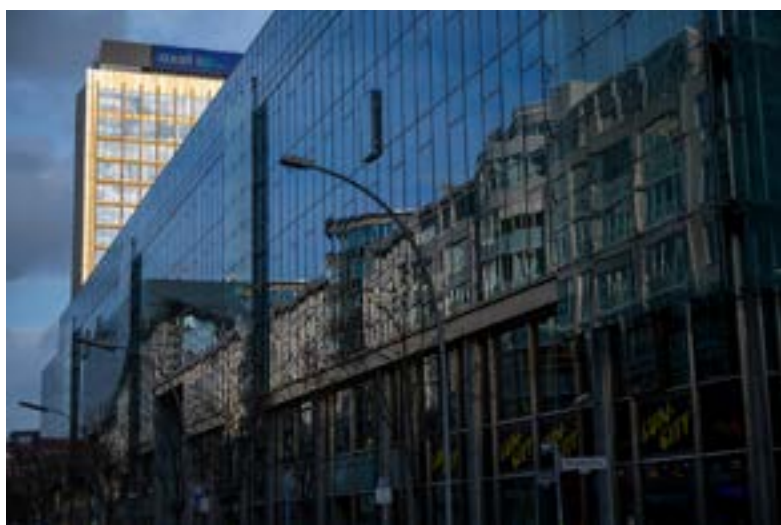
È indubitabile che con il ricorso al lavoro agile si concretizza una "visione nuova", anche nelle cosiddette "relazioni industriali", che ha come nucleo fondamentale il fatto di "rimettere al centro la persona", la sua libertà di azione associata ai relativi livelli di responsabilità personale.

Con lo s.w. si sopravanza la tradizionale logica del rigido controllo sulle prestazioni, confidando nel patto fiduciario tra Amministrazione e lavoratore.

Torniamo quindi a ragionare sul ruolo strategico che assume la "cultura organizzativa"

strettamente connessa, è bene dirlo e affermarlo consapevolmente, rispetto alle nuove od evolute "tecnologie digitali". A questo si abbinano specifici bisogni proprio conferenti la cultura organizzativa, legata alla riprogettazione di competenze e comportamenti. Come anche un nuovo modello di organizzazione con connotati chiari per quanto attiene la gerarchia, il coordinamento, i programmi, i monitoraggi sui risultati da raggiungere.

È vero anche che ogni cambiamento delle organizzazioni va puntualmente gestito verificato, a maggior ragione in questa epoca di forte spinta all'uso delle nuove tecnologie disponibili, che devono essere viste come un'opportunità da cogliere e sviluppare.



Proprio le tecnologie digitali, soprattutto nella P.A., possono rendere concrete le possibilità di lavorare in modi, luoghi e tempi diversi. Ce ne siamo resi conto con l'esplosione di questa crisi pandemica iniziata nel 2020.

Un elevato livello di digitalizzazione, come sperimentato da diversi Enti Pubblici e Amministrazioni (già ben posizionati, per il vero, a mio vedere, rispetto ai sistemi tecnologici posseduti), si possono rinvenire.

A mero esempio, volutamente cito: l'INPS, l'INAIL, l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia del Demanio, alcuni Atenei Universitari (per qualità di offerta formativa a distanza e attività delle segreterie amministrative e Rettorati), alcuni Tribunali Civili (per attivazione processi telematici, udienze e audizioni da remoto, digitalizzazioni fascicoli di cancelleria) e Procure della Repubblica, il MEF-Dipartimento RGS (per la gestione dei sistemi di contabilità Sico-ge, SicogeEnti e Sistemi pagamenti personale NoiPA, Sistemi identificazione digitale-SPID), alcune Aziende Ospedaliere (per l'applicazione

della tele-medicina, ma anche per l'istituzione dei fascicoli sanitari digitali, la gestione telematica certificazioni dei medici di base), svariate amministrazioni locali (per svolgimento servizi anagrafici, autorizzazioni servizi tecnici e urbanistici, serviziannonari, ecc.) diverse Regioni (per le attivazioni reti di volontariato, assistenza sociale, servizi vaccinazioni sanitarie collettive, sistemi di prenotazioni sanitarie CUP, gestione servizio unico pronto soccorso-118, servizi politiche per il lavoro e Centri per l'Impiego, operatività delle centrali uniche di Protezione civile regionale) Forze di Polizia (gestione unica chiamate di emergenza).

Questi indicati solo per citare alcuni esempi concreti di relativamente recente innovazione



nella PA, hanno offerto uno spaccato sulle fattuali potenzialità circa l'implementazione delle tecnologie digitali e il rendere possibili nuovi modi di lavorare, anche a distanza.

Si è dovuto constatare che a seconda del livello di digitalizzazione si è potuta permettere la creazione di spazi di lavoro "virtual-digitali" ma anche tipologia di "co-working" e conseguentemente comunicare, collaborare, socializzare in maniera avulsa da orari, momenti e luoghi di lavoro.

Non di minore importanza, al contempo, risulta essere, però, l'incentivazione da parte dei datori di lavoro privati, ma non di meno pubblici, per far emergere, per il proprio personale dipendente, competenze digitali trasversali, magari rivisitando e riattualizzando, al contempo, i diversi "profili professionali".

A questo, parallelamente, bisogna affiancare la questione ineludibile delle "misurazioni e valutazioni delle performance" in quanto evidentemente strategica, per la piena e complessiva attuazione e diffusione del lavoro agile, e più

in generale di tutte le prestazioni lavorative in ambito pubblico.

Esiste quindi un nesso stringente tra performance e Smart Working, ed in particolare su quanto siano adeguati i differenti e peculiari sistemi di misurazione e valutazione della performance, adottati dalle singole Amministrazioni ed Enti.

Di certo la metodica e le procedure dei vari **SMVP** (detto in acronimo) richiederanno ridefinizioni coerentemente con i nuovi modelli organizzativi che verranno attuati, con un riguardo particolare rispetto alle performance e i comportamenti individuali, impattando, questi, sull'efficacia e l'efficienza della più generale azione amministrativa, e quindi sulla qualità ed estensione dei molteplici servizi erogati.

Le reali e mutate neo misure organizzative, che potranno essere adottate, avranno inoltre una diretta ricaduta sull'altro fondamentale tema interconnesso con lo s.w., vale a dire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.

Parliamo ancora di POLA partendo dalla considerazione che la quasi totalità delle Amministrazioni ed Enti pubblici, ad oggi, non hanno dato corso alla revisione dei loro modelli organizzativi, ma più che altro si sono limitate a meri adattamenti basati sugli utilizzi frammentati e parziali delle tecnologie digitali alle

attività per così dire "smartabili o smartizzabili", come state definite.

È giusto quindi affrontare i problemi scaturiti dalle fattibili o meno accessibilità dall'esterno alle molteplici banche dati, alla creazione massiva delle cosiddette "scrivanie virtuali", alla predisposizione di appositi "cruscotti digitali", alla diffusione capillare dei cosiddetti "ambienti digitali Cloud", (a mio sommosso parere in maniera spesso disomogenea) realizzati per singola Amministrazione ed Ente, alla diffusione capillare, su tutto il territorio nazionale (in particolare montano, appenninico, meridionale e insulare) delle reti tecnologiche infrastrutturali (tra le quali la fibra ottica, la banda larga, come anche la diffusione del 5G).

Tentando di fare maggiore chiarezza, rispetto al tema più complessivo della riforma della PA, è bene spiegare, ulteriormente, che in base alla vigente normativa, ogni Piano della Performance, di ciascuna Amministrazione ed Ente pubblico, dovrà necessariamente contenere una specifica sezione dedicata al POLA,

che tratterà dei processi di innovazione amministrativa finalizzati a programmare e gestire organicamente il lavoro agile.

È quindi da intendersi il POLA quale strumento per programmare il lavoro agile modulandone realizzazione e sviluppo, ma non anche adibito alla programmazione di obiettivi concreti per strutture articolazioni e relativi smart workers.

La diffusione del lavoro agile porta con sé, oltre che un inevitabile ripensamento di modelli organizzativi esistenti, un altrettanto inevitabile ricaduta per quanto riguarda una serie di atti e programmazioni pluriennali concepiti dalle diverse Amministrazioni, quali:

- Piano triennale della formazione del Personale e della Dirigenza,
- Piano triennale dei fabbisogni del personale,
- Piano triennale per l'Innovazione e l'Informatica.

Il POLA, quale documento di programmazione organizzativa, come adottato dalle Amministrazioni, sentite le OO.SS., come punti fondamentali si sostanzia con il “programma di sviluppo del lavoro agile” ossia il concreto piano di attuazione con una serie di contenuti qualificanti, vale a dire:

- Condizioni abilitanti del lavoro agile (organizzazione, tecnologia, formazione)
- Modalità e stato di implementazione del lavoro agile
- Strumenti di rilevazione e verifica periodica risultati conseguenti (miglioramento, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, qualità dei servizi, ecc.)
- Impatti esterni ed interni del lavoro agile.

Ma torniamo ancora sul termine POLA, inteso come un vero e proprio atto programmatico da realizzarsi in ogni Amministrazione/Ente pubblico, al fine di definire obiettivi organizzativi connessi alla indispensabile revisione di modelli e architetture per strutturare il lavoro anche rispetto a ben definiti indicatori e target di breve, medio e lungo periodo.

Giusto ricordare che nel caso non vengano adottati i POLA, da parte delle Amministrazioni/Enti, la vigente Legislazione stabilisce che comunque il lavoro agile dovrà essere adottato nella misura di almeno il 30% dei dipendenti/organico.

Elementi cardini, rispetto a questi Programmi, sono certamente le figure dei Dirigenti della PA, diretta-

mente coinvolti nella programmazione e monitoraggio degli obiettivi ivi contenuti, ma anche nella veste di “promotori e protagonisti” dell'innovazione nei sottostanti momenti organizzativi, in un nuovo sistema del lavoro che muove su assi intesi quali obiettivi concreti e realizzabili nell'azione della PA.

Gli stessi Dirigenti, oltre che attori primari, risultano essere, di fatto, i primi destinatari delle misure inerenti l'esplicazione delle prestazioni lavorative come già introdotte dal menzionato art. 14 della legge n. 124/2015 relativamente al lavoro agile.

Primi attori quindi, i Dirigenti, rispetto al loro coinvolgimento per mappare e reingegnerizzare, innovativamente, i processi di lavoro evidentemente smartizzabili. I POLA, quindi, quali atti organizzativi interni alle Amministrazioni, (e definibili di alta amministrazione) saranno concepiti per individuare le attività da svolgere concretamente in modalità agile/smart.

Compito ancora dei Dirigenti è certamente anche quello di agire sul personale loro assegnato, in modo tale da garantirne l'effettività e proficuità delle variegate prestazioni, in ordine di priorità e concreti obiettivi da raggiungere nel breve, medio periodo, assegnati agli uffici da essi diretti.

È altrettanto necessario, attuando il lavoro agile, nell'ottica anch'essa generale delle politiche di conciliazione dei tempi di lavoro, tempi di vita, garantire per quanto possibile, il famigerato ed impalpabile (alla luce delle mie esperienze professionali) “miglioramento del benessere organizzativo”.

Viceversa, il compito preliminare delle Amministrazioni/Enti, prima di predisporre il proprio POLA è quello di procedere ad effettuare concrete verifiche per far emergere possibili criticità che potrebbero impattare ed ostacolare il



diffuso ricorso allo smart working.

Utile, ma aggiungo necessario, quindi, un'attenta mappatura di tutti i processi e attività svolte e organizzazione del lavoro in essere. Non di meno, ritengo, sia anche necessaria una ulteriore mappatura, per il personale, delle conoscenze e degli skill posseduti (meglio se soft skill) come usa indicarsi per gli addetti ai lavori delle HR, le cosiddette **“soft skill”** ossia competenze trasversali non specialistiche, quali: capacità di comunicare, capacità di ragionamenti analitici, capacità empatiche, gestione degli imprevisti, attitudini al lavoro di team, capacità creative, capacità di elaborare informazioni complesse, ma anche il possesso delle doti di adattabilità e affidabilità, relativamente al complessivo organico (dirigenziale e non) e al contempo prevedere, per ciascuna Amministrazione Pubblica, una fase progettuale con adeguati e permanenti percorsi di formazione anche per acquisire o consolidare nuove competenze tecniche e/o soft-trasversali.

Caratteristiche del Lavoro Agile

Il lavoro agile possiamo anche definirlo come lavoro intelligente. Come più volte detto si basa fondamentalmente su una serie di fattori:

- Obiettivi lavorativi (individuali e di team),
- Soddisfazione garantita all'utenza (per quanto riguarda, nel nostro caso, la PA),
- Stretta connessione alla capillare diffusione e accessibilità alle infrastrutture tecnologiche, possesso di strumentazioni informatiche moderne,
- Sostenibilità dal punto di vista ambientale, in quanto a totale beneficio della qualità della vita, inerente ridotte mobilità urbane delle popolazioni, inquinamento atmosferico da poter abbattere (polveri sottili), contrasto al

riscaldamento globale, ripopolamento delle zone rurali (piccoli borghi e province minori),

- Gestione più attenta e oculata alle esigenze di conciliazioni dei tempi di vita e tempi di lavoro.

Questi solo per citare gli aspetti più impattanti rispetto al nostro vivere e lavorare quotidiano, anche quando le situazioni emergenziali, legate all'attuale stagione pandemica, potranno considerarsi contenute e superate.

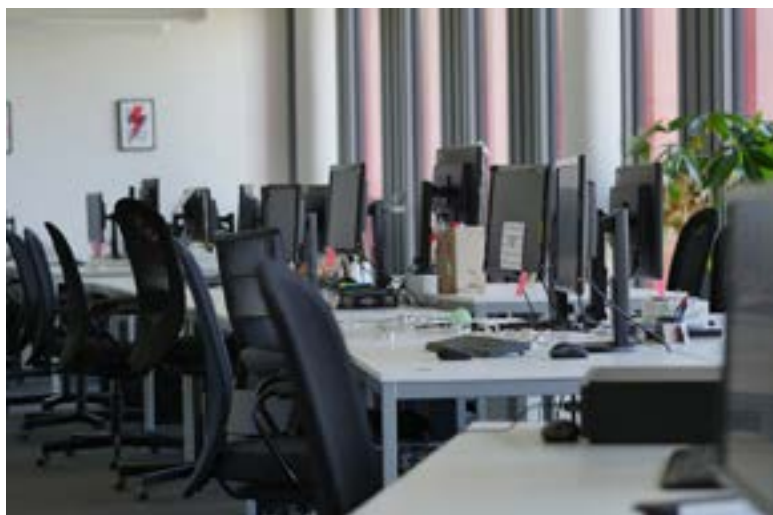
Improvvisazione nello s.w. non è ammissibile, questo risulta essere di certo il punto debole per la PA. A ciò può contrapporsi, in primis, una particolare attenzione ai momenti di formazione, di confronto, di consulenza organizzativa e di prassi normativa, in costanza, però, di fondamentali requisiti tecnologici e innovativi, di innovati approcci culturali, non escludendo la **“fatica del cambiamento”**.

In sintesi una organizzazione innovativa per essere al passo coi tempi deve puntare su due elementi cardine:

- a. La creazione e il governo dei processi, implementando al massimo nuove procedure digitali vocate alla semplificazione, con uno sguardo attento almeno alle esigenze basiliche dei cittadini, questo mettendo in campo piattaforme di interoperabilità (esempio in tal senso l'uso vincolante e massivo dello SPID, recentemente messo in atto);
- b. Le persone poste al centro dell'azione della PA, quale elemento indispensabile anche per indurre ai cambiamenti dei processi e aumentarne l'incisività dell'azione della funzione pubblica, producendo conseguentemente servizi efficienti degni di questo nome.

Un'oggettiva criticità, nel contesto del lavoro agile, è rappresentata dall'età media dei dipendenti pubblici italiani - secondo il Rapporto ARAN 2017 è attestata ai 55 anni - ma non di meno emerge anche una scarsa propensione, o quanto meno una ritrosia, verso l'utilizzo e la diffusione di nuove e innovative procedure digitali e di dematerializzazione.

Altrettanto evidente risulta essere una difficoltosa propensione ad accogliere innovativi modelli di flessibilità organizzativa, abbinati alla disponibilità e capacità di collaborare e lavorare in team. Tali elementi è evidente debbono essere affrontati pragmaticamente e risolti perché il



lavoro agile si realizzi in concreto e metta le ali.

Altro elemento fondamentale per lo s.w. risulta essere, è bene dirlo, la diffusione e qualificazione del già sopra citato “benessere organizzativo”, ossia della capacità di un’organizzazione di promuovere standard adeguati di benessere psicofisico delle persone, in qualità di lavoratori, ricercare spirito e orgoglio di appartenenza, perseguire la convivenza sociale, saper crescere, accompagnare l’esigenza di cambiamento necessaria per gli adattamenti alle mutate esigenze di contesto.

Le lavoratrici e i lavoratori della PA debbono poter confrontarsi in un ambiente fattivamente meritocratico, devono poter fruire della formazione permanente offerta loro dall’Amministrazione.

Contemplare e temperare turnover personale della PA e formazione permanente

La patologia cronica della nostra Amministrazione Pubblica risiede, tra le altre cose, nel fatto che il turnover è generalmente molto basso a causa della scarsità (almeno fino ad oggi) di occasioni concorsuali, per garantirsi nuovi ingressi di risorse umane. A questa carenza cronica di contingenti, neo assunzionali, frequentemente si è provato a rispondere con un diverso strumento, il cosiddetto **life long learning** vale a dire la concreta soluzione per adeguare le molteplici e spesso sconosciute professionalità del personale, nel corso del tempo, alle mutabili quanto inevitabili trasformazioni tecnologiche del mondo del lavoro.

La formazione permanente, deve rappresentare un presidio fondamentale per ottenere un trasferimento di saperi, ma al contempo quale sostegno per apprendere e sviluppare nuove metodologie di lavoro e questo influenzando positivamente ogni cambiamento organizzativo che si rende necessario.

La mutevolezza delle attività e delle prestazioni, svolte nella PA, dovrebbe risultare ormai un fatto acclarato, con mansioni che si fanno sempre più “fluide” e fungibili. Ciò si è ampiamente appalesato con l’emergenza COVID-19 che ha indotto un significativo numero di dirigenti a ragionare e conseguentemente ridisegnare, se non commutare, le attività dei propri funzionari, riadattando sistemi e modalità di

prestazione lavorative (quand’anche non alcuni contenuti), ciò al fine di poter permettere, al maggior numero di persone, di lavorare da remoto.

Quando si verificherà la possibilità di ricostituire un livello di vita e di lavoro “normale”, trascorsi i momenti più bui ed emergenziali di questa pandemia, non escluderei la possibilità teorica di constatare che alcune attività saranno progressivamente soppiantate da nuove funzioni e modalità lavorative, certamente caratterizzate da maggiore autonomia ma anche propositività e creatività (evidentemente per quanto possibile rispetto alla tipologia di funzioni da svolgere)

Al riguardo, penso che il lavoro agile non sia direttamente la causa per la quale possono considerarsi desuete o superate alcune tipologie di attività, ma più tosto che alcune categorie lavorative, esercitate da remoto, diventino inconcepibili.



Al contempo una puntuale analisi di contesto, sulle declinazioni occupazionali, potrebbe condurci a risultati interessanti, quali ad esempio la naturale esclusione di alcune funzioni dal ciclo produttivo di servizi, con la conseguenza di non concorrere più agli obiettivi fondamentali d’ufficio.

Viene con se che non essendo sostanzialmente prevista nella PA la casistica degli esuberanti, il personale in questione, “opportunamente riqualificato”, potrebbe destinarsi verso competenze comunque intrinsecamente umane e fondamentali per il lavoro del futuro: competenze su gestione banche dati, pianificazione periodica di gruppi, programmazione singoli obiettivi, lavoro per processi e in team.

Parlando di riqualificazione è giusto affermare che, oltre al bagaglio detenuto di cono-

scienze, fornito dalla formazione accademica, nonché puntando su un apprendimento multidisciplinare, bisogna saper indirizzare e orientare sulle competenze per così dire di natura “non cognitiva”, ovvero le famigerate “soft skills”, mutuati dal carattere e dalla personalità, competenze legate ad esempio alla vita vissuta. Ma al contempo si parla di competenze emozionali e sociali, curiosità e attitudine a cambiare, apertura mentale, flessibilità, innovazione, creatività, resilienza, responsabilità, comunicazione, spirito di iniziativa, empatia, capacità di collaborare, controllo delle emozioni e positività, per riassumerle tutte si può parlare di competenze genericamente umane.

Questo tipo di competenze, spesso a noi stessi sconosciute, si sono potute appalesare, durante questo periodo straordinariamente critico e al contempo tragico, per le nostre esistenze, le quali sono state necessariamente testate e stressate nei diversificati momenti lavorativi



che si sono forzatamente svolti da casa, quando abbiamo dovuto da un giorno all'altro, adattarci, cambiare, essere flessibili, inventare nuove modalità di cooperazione da remoto, garantendo per noi e gli altri un approccio positivo.

Risulta evidente, come già detto, che le cosiddette “competenze non cognitive”, possedute, ci aiuteranno a superare più agevolmente l'emergenza COVID-19 e ritengo a poterci permettere di volgere e quindi iniziare una nuova fase di “smart working di tipo ordinario”.

Il mondo del lavoro in genere, in questo caso pubblico, è un mondo sempre più sensibile alle esigenze del cittadino-utente della PA, più condizionato agli stimoli che provengono dall'esterno, più interconnesso.

La grande riforma che riguarderà la Pubblica Amministrazione del futuro, implicherà

primariamente, per la dirigenza, il saper ascoltare il mondo esterno con le relative esigenze di servizi pubblici funzionali, facilmente fruibili, anche grazie a nuove modalità e sistemi da poter definirsi “interinali”.

Il compito della dirigenza pubblica dovrà essere quindi legato alle innovazioni e in grado di immaginare, creare, sostanziare, modelli e visioni, quale garante capace di stimolare il meccanismo evolutivo delle organizzazioni lavorative. Saranno quindi fondamentali anche le competenze trasversali, che consentiranno alla dirigenza di avere uno sguardo d'insieme, sapendo decifrare il sistema relazionale e le dinamiche socio-lavorative che si prospetteranno.

Questo tipo di competenze, permetteranno alla dirigenza e alle alte professionalità di guidare la Pubblica Amministrazione verso servizi più esigibili ed immediati per i cittadini, attraverso processi snelli opportunamente misurati e valutati e possibilmente omogenei, quali realizzabili dalle singole Amministrazioni, con obiettivi chiari all'interno delle molteplici Mission, in capo agli uffici pubblici.

Innovare cosa, in PA

Passiamo ora a fare un ragionamento circa i bisogni della PA inerenti la trasformazione/innovazione delle modalità organizzative e gestionali, in essere, al fine di attuare le politiche pubbliche con adeguate caratteristiche di flessibilità gestionale ed aggiungo con un occhio attento ai bisogni socio-economici della collettività, scaturenti anche da un ruolo

crescente assunto dalla estensione sempre più variegata dei sistemi di welfare state collettivi.

Il Pubblico impiego, nel nostro Paese, ha visto negli ultimi venticinque anni una serie di interventi di riforma, (Bassanini nel 1997, Brunetta nel 2009, Madia nel 2015) non sempre, ritengo, in un solco di continuità ed omogeneità.

Un dato comune, forse rinvenibile, si può evincere nella comunanza di intenti volti a modificare/rinnovare, con sincero spirito di “modernizzazione”, la macchina Stato per mezzo dei suoi processi, procedure, direttive, circolari, testi unici, libri bianchi, ecc. senza però, osservo, incidere prioritariamente su altre componenti a mio parere essenziali.

Citiamo al riguardo, ad esempio: professionalità, competenze e ruoli, in particolare quelli dirigenziali, sperimentazioni di nuove forme

organizzative, se vogliamo mediate dalla cosiddetta “privatizzazione della PA”, in questo potrebbe rientrare la figura del dirigente-datore di lavoro, immissione, anche se in via sperimentale, di innovativi strumenti di misurazione e valutazione delle produttività, introduzione di modelli di monitoraggio oggettivi e periodici dei valori di efficienza amministrativa, solo per citarne alcuni significativi per chi scrive.

In evidenza al contempo però, è giusto segnalare che anche se parzialmente si è andato affievolendo ed erodendo il cosiddetto rigido elemento gerarchico, che si basava su una organizzazione prettamente burocratica.

Per alcune Amministrazioni ma in particolare per gli Enti Pubblici, almeno, si sono tentate di intraprendere nuove modalità lavorative: lavoro in staff come anche team, un’iniziale gestione maggiormente partecipata, flessibilità organizzativa, una maggiore agibilità dei tavoli sindacali, come anche consultazioni pubbliche, questo è potuto avvenire anche grazie alla crescente diffusione, di nuovi modelli direttivi-manageriali che si basano su una più attenta programmazione (spesso annuale ma anche triennale, al pari della stesura dei bilanci economico-finanziari), gestione per obiettivi, maggiore attenzione ai monitoraggi e verifiche dei risultati, definizione degli strumenti di primarietà (anche in virtù della nuova contrattualistica collettiva sottoscritta dopo un’assenza di svariati anni), digitalizzazione spinta dei sistemi e delle piattaforme tecnologiche di lavoro.

Come sopra detto la legge n. 81 del 2017, quale nuovo indirizzo normativo, si è improntata al fine della flessibilizzazione ed innovazione nella PA, agendo direttamente sulla sperimentazione del Lavoro Agile da attuare nelle Amministrazioni ed Enti Pubblici, quale nuovo strumento di flessibilità gestionale-organizzativa, ma anche elemento d’innovazione manageriale, orientato sia al benessere organizzativo, con le mutate nuove commistioni di vita e di lavoro dei dipendenti, sia anche al miglioramento della produttività e della performance del pubblico impiego.

Non a caso, quindi, in tale contesto, anche per dare maggiore evidenza e fattualità allo s.w. teso a diffondere capillarmente nelle Amministrazioni ed Enti Pubblici lo strumento di innovazione, per il tramite del Diparti-

mento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è inteso attivare il Progetto nazionale **“Lavoro Agile per il futuro delle P.A.”** finanziato con i fondi PON - Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

Come ampiamente anzidetto la crisi pandemica si è innestata prepotentemente nelle dinamiche lavorative generali e in particolare influenzando “emergenzialmente” nella fase di attivazione della sperimentazione del Lavoro Agile curata da numerose amministrazioni, obbligando di fatto tutte le PA, all’adozione massiva per la quasi totalità degli organici pubblici di questo sistema lavorativo, necessitando l’incentivazione della flessibilità lavorativa previa implementazione dei sistemi informativi pubblici.

Questi nuovi sistemi informativi debbono essere orientati, ad esempio, verso nuove opportunità in termini di programmazione, misurazione e monitoraggi sulla performance, valutazioni del personale, (per fasi interne) ma anche per la puntuale gestione dei servizi resi ai cittadini/utenti, alle imprese, ai portatori di interessi diffusi, allo svolgimento delle gestioni finanziarie-contabili, e non di meno alla comunicazione istituzionale.

Le Amministrazioni, al contempo, debbono avviare, al fianco di una estesa azione di informatizzazione dei variegati sistemi, anche funzioni di interoperabilità con le altre coesistenti Amministrazioni, migliorando ed ampliando per il proprio personale, dirigenziale e non, le competenze per l’utilizzo dei rinnovati e rinnovabili sistemi informativi.

In questo quadro va per lo più intesa un’azione stringente che presumibilmente verrà messa in atto dal nuovo responsabile della Funzione Pubblica, in ossequio alla legge dispone che per mezzo dei Pola i dirigenti sono chiamati



ad organizzare il lavoro inteso per obiettivi, facendo sì che almeno il 60 per cento del personale che può farlo, lavori in modalità agile.

In carenza dei Poli, è previsto comunque l'obbligo che lo s.w. venga applicato al 30% del personale, certamente un importante stimolo per la PA, tanto più con l'approssimarsi della gestione del Recovery Fund. Per questo è stata costituita presso il Dipartimento Funzione Pubblica l'apposita "Commissione Tecnica" formata da esperti indiscussi, dell'Osservatorio nazionale del lavoro agile.

Lo smart working è indubbio sia stato fondamentale, fin ora, rispetto alla pandemia e ha contribuito a segnare un iniziale cambiamento culturale e di rotta per la PA, da cui partire per ulteriori analisi e implementazioni.

È necessario, ritengo, collocarlo come il principale degli strumenti per una nuova architettura del lavoro delle singole Amministrazioni, ineludibilmente connesso al livello di qualità dei servizi pubblici da fornire alla collettività. Non potrà inoltre non essere un ulteriore caposaldo per attuare la "nuova stagione di contrattazione collettiva pubblica" e di "rinnovate relazioni industriali", in cui confrontarsi OO.SS. e Aran, per parte pubblica.

Il fenomeno deve essere sviscerato a fondo con l'accompagnamento di rilevanti investimenti tratti dal Recovery fund, anche rispetto le strategie legate alla transizione digitale che l'Europa ha impresso nel suo consenso.

Rispetto alla presentazione entro il 31/1/2021 dei piani Poli da parte delle Pubbliche Amministrazioni, è bene non sottacerlo, solamente il 33,3% delle amministrazioni vi ha adempiuto (dato DFP), questo rappresenta credo un campanello di allarme circa oggettive difficoltà da parte di chi dovrebbe costruire una nuova riorganizza-

zione degli uffici, rivedendo probabilmente norme interne, regolamenti, circolari, e possibilmente in maniera condivisa tra tutti gli attori. Allo stato comunque lo smart working emergenziale viene attuato fino al prossimo 30 aprile 2021.

Conclusioni

Andando verso la conclusione di queste riflessioni credo utile fare un passaggio con citazioni normative su aspetti, non marginali, inerenti la metamorfosi del lavoro agile, massivo, nella PA. Mi riferisco al tema sempre scottante della "sicurezza cibernetica" in generale e in particolare per i Piani Poli.

Lo stesso Decreto Semplificazioni al tema s.w., dedica con l'art.31 comma 2 un passaggio per l'adozione di strategie digitali in materia di "sicurezza nazionale cibernetica".

"Al fine di agevolare la diffusione del lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), acquistano beni e progettano e sviluppano i sistemi informativi e i servizi informatici con modalità idonee a consentire ai lavoratori di accedere da remoto ad applicativi, dati e informazioni necessari allo svolgimento della prestazione lavorativa, nel rispetto della legge 20 maggio 1970, n. 300, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e della legge 22 maggio 2017, n. 81, assicurando un adeguato livello di sicurezza informatica, in linea con le migliori pratiche e gli standard nazionali ed internazionali per la protezione delle proprie reti, nonché a condizione che sia data al lavoratore adeguata informazione sull'uso sicuro degli strumenti impiegati, con particolare riguardo a quelli erogati tramite fornitori di servizi in cloud,

anche attraverso la diffusione di apposite linee guida, e disciplinando anche la tipologia di attività che possono essere svolte, previa informazione alle organizzazioni sindacali».

Anche l'art. 32 dello stesso decreto Semplificazioni in tema così recita:

"... l'istituzione del Codice di condotta tecnologica, emanato dal Capo del Dipartimento della trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Codice detta regole omogenee per tutte le PA al fine di favorire la digitalizzazione e garantire la



sicurezza attraverso “il necessario coordinamento sul piano tecnico delle varie iniziative di innovazione tecnologica in coerenza con gli obiettivi dell’agenda digitale italiana ed europea e nel rispetto del codice di condotta tecnologica adottato dal Capo dipartimento della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per la trasformazione digitale, sentita l’AgID e il nucleo per la sicurezza cibernetica...”.

Quali considerazioni finali ritengo valido riferirmi alla esigenza primaria, secondo il mio pensiero, che per modernizzare i servizi pubblici, la tecnologia da sola poco incide, se non accompagnata e supportata da una classe lavorativa del pubblico impiego, sia essa “new od old”, da formare anche in ambito digitale e sulle nuove tecnologie. Questa è la vera sfida che abbraccia la riforma della PA. Una formula comunque organica, in tal senso, necessita proprio per rendere il nostro Paese maggiormente competitivo.

Avremo bisogno di investire sui miglioramenti per tutto il Paese dei sistemi di connettività (banda larga, fibra ottica, 5G). Altrettanto fondamentali saranno le ideazioni e creazioni di piattaforme “facilmente utilizzabili” dai cittadini ed utenti e per questo maggiormente efficienti.

Al riguardo si potrebbe lanciare l’idea, da parte di chi scrive, di una sorta di periodo di “volontariato diffuso” svolto da giovani neo diplomati e neo laureati, in convenzione tra protezione civile e il sistema d’istruzione secondaria e universitaria, ai quali far svolgere compiti di “alfabetizzazione tecnologica” cui far beneficiare cittadini over 50 come pure personale della PA, utilizzando ad esempio il già sperimentato sistema degli “stage”.

E ancora un uso proattivo della “formazione permanente” specialistica e soft per dirigenti, professionisti e funzionari del pubblico impiego. Attuare una nuova stagione assunzionale basata su innovativi modelli di selezione, e concorsi mirati, possibilmente distante dalle ormai obsolete ed estenuanti oltre che lunghissime procedure concorsuali pubbliche, che in passato sono state orientate più che ai saperi effettivi e conoscenze oggettive, su modelli nozionistici e dottrinali.

Questo ha reso per così dire fragile la Pubblica Amministrazione centrale, come pure periferica, con un progressivo depauperamento delle risorse umane, sia dal punto di vista numerico che da quello qualitativo e cognitivo.

Si dovrà colmare, con nuovi ingressi, il gap deficitario di personale per il quale sarà neces-

sario possedere un bagaglio di competenze non solo o prettamente giuridiche, ma soprattutto dotato di competenze tecniche, informatiche, economiche, socio-statistiche, umanistiche quand’anche filosofiche e psicologiche.

In conclusione, una considerazione sempre rispetto all’elemento fondante della formazione permanente. Prevedere dei progetti appositi, possibilmente sfruttando un nuovo vettore, similmente al nascente “Fondo nuove competenze” istituito presso l’Anpal per il settore privato, da poter realizzare anche nella PA, impiegando le risorse del Recovery Fund, proprio con la finalità di innalzare il livello del capitale umano statale.

Nei processi formativi risulta indispensabile, ritengo, includere un piano specifico e straordinario rivolto alla particolarmente vasta platea degli ultra cinquantenni, operanti nella



PA, coloro cioè non appartenenti alle coorti dei cosiddetti “nativi digitali” e proprio per questo maggiormente bisognosi di essere accompagnati, progressivamente e capillarmente, verso una “nuova alfabetizzazione”, di tipo digitale e tecnologica, in considerazione anche del fatto di essere, tuttora, troppo distanti dal momento della possibile quiescenza, ma non di meno poter risultare necessari, quali risorse umane giustamente spendibili, per gli scopi primari e le destinazioni alle varie mission del complessivo “servizio pubblico”. ■

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

L'aspetto sociale del welfare aziendale

di Omar Mandosi [*]



Il welfare aziendale è ancora poco diffuso in Italia; esso tuttavia si sta sempre più gradualmente affermando, trovando spazio nella sua più logica e naturale allocazione, ovvero i contratti collettivi di lavoro.

Il welfare aziendale può assumere molteplici forme, e può trovare attuazione, nell'ambito della contrattazione collettiva, attraverso molteplici istituti, i quali trovano il loro minimo comune denominatore nella capacità di migliorare il benessere dei lavoratori e, sempre più spesso, dei loro familiari in una logica di accrescimento della produttività aziendale.

Volendo tratteggiare un rapidissimo excursus storico di questa particolare forma di composizione degli interessi in gioco tra datore di lavoro e lavoratore, possiamo senz'altro affermare che nel momento in cui gli istituti di welfare aziendale trovano spazio nell'ambito della rivendicazione sindacale e nei contratti collettivi divenendone elemento qualificante, assistiamo al superamento dei modelli originari di welfare aziendale, connotati da tratti marcatamente "paternalistici".

Nel percorso, tuttavia, rimane costante la necessità di affermare, sempre e comunque, la dimensione etica di tutti gli istituti di welfare, siano essi di carattere organizzativo che produttivo e, in tale ottica, va pure rimarcato che il welfare aziendale non può essere sbrigativamente classificato come una nuova e diversa modalità di pagamento della retribuzione, proprio perché l'obiettivo dello stesso è il raggiungimento di un benessere più diffuso dei lavoratori e delle famiglie, che va oltre l'aspetto economico.

Si tratta, oltretutto, di una forma di ricompensa che qualifica e rafforza il legame tra Azienda e lavoratori, proprio perché in grado di fornire a questi ultimi servizi e benefici che vanno oltre il mero aspetto economico.

L'aspetto etico si colloca anche nella capacità, espressa dal welfare aziendale, di rispondere al bisogno di tornare a forme salde di socialità, che siano capaci di legare impresa, lavoro e territorio in modo nuovo, superando il mero aspetto della redditività economica come unico fattore di misurazione del valore sociale dell'impresa.

È l'aspetto sociale del welfare aziendale: un tema che si presenta di grande attualità proprio in questo ultimo periodo, segnato dalla grave pandemia, in cui si è capito che l'uomo della globalizzazione è, in realtà, debolissimo e che solo le società coese, organizzate su principi solidali, magari basate su filiere corte di produzione (che sono un modello confliggente con la globalizzazione) hanno possibilità di meglio resistere di fronte alle emergenze planetarie.

Da una analisi espressa da vari studiosi del fenomeno, tra i quali è utile citare Cesare Damiano, ex sindacalista ed ex Ministro del Lavoro, che nel corso della sua duplice attività di sindacalista e politico è

stato tra i maggiori assertori della necessità di incrementare il welfare aziendale, risulta che, rispetto alle enormi potenzialità che lo connotano, vi è, in Italia, ancora una diffusione relativamente scarsa del welfare aziendale, per il quale si delinea, oltretutto, un quadro applicativo fortemente disomogeneo sia dal punto di vista geografico (con una grossa differenza tra Nord, Centro e Sud), sia dal punto di vista settoriale e dimensionale delle imprese che vi fanno ricorso.

La palese frammentarietà nella diffusione del welfare apre dunque la riflessione sulla necessità non solo di perfezionare gli strumenti di welfare nella grande azienda, ma di renderli realmente fruibili soprattutto nell'ambito delle imprese di medie e di piccole dimensioni, specie nelle aree del Mezzogiorno, senza dubbio tra le più colpite da questa nuova crisi.

In tale contesto resta sempre fondamentale disporre di una legislazione che si faccia carico di valorizzare il welfare aziendale, supportandolo soprattutto con la leva fiscale; una direzione che, associata al crescente ruolo della contrattazione collettiva, risulta particolarmente vincente, aprendo la strada a nuove tecniche regolatorie multi-stakeholders, cioè capaci di coinvolgere Stato, imprese e parti sociali nel processo di miglioramento delle condizioni di vita delle persone.

Il punto di forza di questo strumento, che i contratti collettivi e la legislazione, per quanto di propria competenza, devono saper cogliere e valorizzare sta nella capacità di conciliare alcuni interessi di parte datoriale, attraverso una sorta di ottimizzazione di quella che possiamo definire l'"efficienza fiscale dell'azienda", con il contemporaneo incremento di misure che vanno incontro al benessere del

lavoratore.

In particolare, la duplice leva di “risparmio fiscale e contributivo” sta convincendo sempre più imprese ad implementare le forme di welfare aziendale. Basti pensare che attraverso la destinazione di quote di retribuzione a forme di welfare una impresa-tipo ottiene riduzioni dell'imponibile IRES, nonché del cuneo fiscale e contributivo che gravano la retribuzione del lavoratore; quest'ultimo beneficia, inoltre, in proprio, di uno sgravio IRPEF.

Il tutto senza considerare un effetto di ritorno, anch'esso estremamente virtuoso, dato dalla circostanza che l'incremento degli investimenti in settori quali la formazione o lo sviluppo delle nuove tecnologie, settori privilegiati dalle azioni del welfare aziendale, inevitabilmente producono accrescimenti di produttività e favoriscono lo sviluppo innovativo, con miglioramento del clima aziendale e del benessere dei lavoratori.

In via generale vi sono limiti e condizioni, che il quadro normativo impone, al fine di poter ottenere i benefici di cui sopra; in tale contesto va rimarcato che il piano di welfare aziendale deve essere offerto attraverso un contratto collettivo, (ed in tale ipotesi la deducibilità è totale); non a caso offerte di welfare che siano date in modo volontario dal datore di lavoro e sfuggano alla previsione della contrattazione collettiva hanno una deducibilità minima (5% in analogia con le donazioni).

Secondariamente, il piano di welfare deve avere il carattere della generalità, come tale essere fruibile da una intera categoria di dipendenti se non dalla totalità degli stessi; per categoria si intende una aggregazione di dipendenti la cui prestazione lavorativa o il cui inquadramento contrattuale abbia il carattere della omogeneità (es. operai, impiegati, quadri). Terzo e ultimo, vi è un limite di reddito: sono infatti esclusi dai benefici del welfare i dipendenti che abbiano redditi superiori ad una certa cifra, in linea con la dimensione sociale ed etica che resta la ratio di fondo dell'istituto.

Da un esame della contrattualistica collettiva in essere, si è altresì osservato che, finalmente, il welfare aziendale venga sempre più recepito, nel nostro Paese, anche dai contratti collettivi integrativo (contratti di secondo livello o livello aziendale): proprio questa, infatti, potrà essere la chiave per una reale affermazione del fenomeno.

E proprio nei contratti integrativi vi è infatti la possibilità di ottenere una più ampia diversificazione dell'offerta di welfare aziendale, con tipologie che vanno oltre le mera previsione di forme di assistenza ai lavoratori per spese di carattere sanitario o incentivo della previdenza integrativa, ma che si spingono su nuovi percorsi, introducendo forme di supporto per i lavoratori e per le loro famiglie in relazione a spese che investono una ampia gamma di



Omar Mandosi è autore della monografia “Il welfare aziendale – una nuova forma di equilibrio tra produzione e lavoro”, Rogiosi editore – Napoli 2020, prefazione di Cesare Damiano.

In tale pubblicazione l'autore svolge una disamina storica sull'argomento, partendo dalle prime rudimentali forme di

Welfare aziendale, per approdare ad una ricognizione delle più recenti novità legislative e contrattuali in materia.

L'intento dell'Autore è quello di evidenziare le grandi potenzialità del welfare aziendale come fattore di miglioramento del benessere dei lavoratori e delle loro famiglie, in una logica di accrescimento della produttività.

L'indagine storica si concentra sul superamento dei modelli originari di welfare aziendale, connotati da tratti marcatamente “paternalistici” ormai soppiantati dalla dimensione moderna, in cui il welfare diventa elemento qualificante della contrattazione collettiva.

bisogni sociali.

In tal senso la casistica è veramente variegata: rette di asilo nido o di scuola materna, libri scolastici, buoni spesa per attività sportive, polizze sanitarie, agevolazioni per mutui o prestiti; buoni benzina, buoni pasto, buoni per il trasporto, corsi culturali (lingue, informatici, formativi in genere); la cosa pure interessante è che tali benefici sono previsti non solo in chiave personale per il lavoratore, ma sono estesi a tutti i componenti del nucleo familiare e ai figli in particolare.

In alcuni casi, infine, si è osservata una ulteriore, interessante, mutazione sociale del fenomeno, legata alla connessione del welfare aziendale con il territorio: in questi casi il sistema di welfare individua una rete di esercizi commerciali, artigianali e professionali, diffusa sul territorio in cui insiste l'Azienda e preventivamente convenzionati con la medesima, ove i dipendenti e i loro famigliari possano utilizzare il benefit aziendale, e questo per tutti i settori: sport, benessere, cultura e tempo libero e visite mediche, con possibilità di prenotazione delle prestazioni anche a distanza in via telematica.

Ulteriori novità introdotte da alcuni contratti nelle forme più avanzate di welfare aziendale prevedono anche la creazione di laboratori e sportelli informativi per le famiglie in cui si svolgono campagne per la sensibilizzazione verso una corretta educazione alimentare o, in relazione ai servizi alla persona, la possibilità di fruire di campagne di vaccinazione contro l'influenza, accordate ai dipendenti gratuitamente tramite una rete di medici convenzionati. ■

[*] Economista – Responsabile del personale di Anas International Enterprise Spa.

L'emergenza psico-sociale della pandemia

di Sara Vizin [*]



L'importanza dell'attività di assistenza psicologica e di assistenza sociale alla popolazione viene contemplata a partire dal Decreto ministeriale del 13 febbraio 2001 *Adozione dei criteri di massima per l'organizzazione dei soccorsi sanitari nelle catastrofi* in cui è inserita la definizione di piano d'emergenza, 'finalizzato a garantire con ogni mezzo il mantenimento del livello di vita civile messo in crisi da una situazione che comporta necessariamente gravi disagi fisici e psicologici'.

Successivamente nelle premesse della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2006 *Criteri di massima sugli interventi psico-sociali da attuare nelle catastrofi*:

- si considera 'l'importanza di prestare la massima attenzione ai problemi di ordine psichiatrico-psicologico che possono manifestarsi nelle popolazioni colpite da eventi calamitosi sia tra le vittime che tra i soccorritori'
- si ritiene che 'le catastrofi possono produrre nella psiche degli individui effetti di lunga durata, compromettendo così le capacità di reazione e di adattamento degli stessi'
- si considera, inoltre, 'l'esigenza di fronteggiare i bisogni psico-sociali che si manifestano a seguito di emergenze nazionali, mediante l'avvio di attività e di iniziative utili a tali fini, nonché attraverso la programmazione di interventi coordinati in grado di garantire risposte efficienti ed efficaci per le popolazioni colpite da calamità'.



Ma si può definire l'emergenza internazionale dichiarata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità il 30 gennaio 2020 una catastrofe? Secondo la Legge 24 febbraio 1992, n. 225 *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile* la risposta è affermativa in quanto ha sconvolto l'intero sistema sociale.

L'iniziale stato di emergenza della durata di sei mesi dichiarato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020 in conseguenza del rischio sanitario connesso all'infezione da Coronavirus è attualmente prorogato al 30 aprile 2021.

La Legge 11 gennaio 2018, n. 3 *Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute* sancisce che le attività della professione psicologica hanno diretta attinenza e rilevanza per la tutela della salute e il Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epi-*

demiologica da COVID-19 – convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77 – sottolinea la necessità di 'una corretta gestione delle implicazioni psicologiche e dei bisogni delle persone conseguenti alla pandemia di COVID-19'.

L'ampliamento del concetto di salute che va oltre alla mera assenza di malattia ormai è noto a tutti e la pandemia non è solamente un'emergenza sanitaria ma un evento ampio, improvviso e urgente che ha coinvolto complessivamente l'ambito

sociale, in grado di minare l'integrità psichica e fisica dell'individuo e dell'intero tessuto sociale.

La Psicologia dell'emergenza – che coinvolge trasversalmente diverse discipline psicologiche e altre professioni in una visione interdisciplinare – interviene proprio in tali contesti critici ove risulta alterata la normale quotidianità di individui e comunità: comprendere gli specifici processi psicologici (cognitivi, comportamentali, emotivi, fisiologici, relazionali) che incidono sul benessere rappresenta la via maestra per ristabilire l'adeguato funzionamento psico-sociale.

L'ottica psico-sociale adottata negli interventi emergenziali considera gli effetti psicologici individuali e gli effetti sociali in reciproca interdipendenza: infatti, l'aumento del disagio psico-sociale non è unicamente causato dalle limitazioni derivate dall'emergenza sanitaria ma anche dalle preoccupazioni legate alle prospettive socio-economiche, nel medio e lungo termine.

Gli interventi emergenziali sono solitamente rivolti alle vittime dirette e indirette degli eventi critici, ai loro familiari e amici e alle persone che sono state testimoni dello stesso evento, ai soccorritori e all'intera comunità in cui si sono verificati gli eventi critici. Questa nuova emergenza mondiale coinvolge trasversalmente una moltitudine di vittime, a partire dalle persone contagiate dal Coronavirus, e dal personale sanitario che le assiste, all'intera collettività che ha comunque subito uno stravolgimento della propria vita durante il lockdown e i successivi (e attuali) periodi di restrizione.

La letteratura scientifica indica che la sofferenza psicologica in seguito all'esposizione a eventi stressanti varia da persona a persona. Solo nel momento in cui si percepisce una dissonanza tra le richieste della situazione e le risorse di cui si dispone per fronteggiarla essa viene percepita quale stressante e ciò comporta diversi sviluppi:

- un cambiamento positivo corrispondente a una crescita psicologica grazie alla quale la persona sviluppa la capacità di padroneggiare l'esperienza
- nessun cambiamento e la persona torna al suo normale stato psicologico

- un cambiamento negativo corrispondente al manifestarsi di una reazione disfunzionale.

Pertanto non tutte le persone sviluppano gravi e duraturi disturbi psicologici in seguito a un episodio stressogeno: la maggior parte recupera spontaneamente uno stato fisiologico ma alcune manifestano stati di sofferenza che non permettono loro una normale ripresa della vita quotidiana.

Ed è proprio a queste ultime persone che dobbiamo prestare attenzione in questa delicata situazione di emergenza complessiva, intervenendo sul loro disagio psico-sociale e promuovendo il potenziamento di risorse individuali, le Life Skills, ossia l'insieme di abilità cognitive, emotive e relazionali che consentono loro di agire con competenza sul piano sia personale sia sociale e di affrontare positivamente le richieste provenienti dall'ambiente esterno.

Da circa 30 anni l'Organizzazione Mondiale della Sanità sostiene come tali abilità giochino un ruolo fondamentale nella promozione del benessere mentale e nella prevenzione del disagio mentale e dei problemi di salute. Come accennato, le Life Skills si articolano in tre ambiti:

- **Cognitivo** quali decision making, pensiero creativo e critico, problem solving;
- **Emotivo** quali consapevolezza di Sé, gestione delle emozioni e dello stress;
- **Relazionale** quali capacità di relazionarsi, di comunicare efficacemente ed empatia.

Le persone, quindi, sono soggetti attivi capaci di influenzare gli eventi stressanti attraverso l'adeguato utilizzo di strategie cognitive, emotive e relazionali.

Accanto a queste abilità, un ruolo fondamentale nella gestione degli eventi stressanti è svolto





dalla resilienza, cioè la capacità di affrontarli e superarli aumentando le proprie risorse con una conseguente riorganizzazione positiva della vita. Secondo la prospettiva psico-sociale, rappresenta una competenza che si sviluppa nella dimensione relazionale e aumenta grazie alle esperienze che favoriscono un sentimento di efficacia personale e di valorizzazione del Sé.

La letteratura ha individuato quattro ambiti di qualità resilienti, caratteristiche personali in grado di attenuare gli effetti negativi delle emergenze promuovendo l'adattamento alle nuove situazioni:

- **Abilità sociali** comprendente abilità comunicative, empatia, flessibilità, responsabilità, senso dell'umorismo;
- **Autonomia** comprendente autoefficacia, autostima, indipendenza, locus of control interno, motivazione, speranza;
- **Problem solving** comprendente capacità di produrre cambiamenti, pensiero creativo, pensiero critico, progettualità;
- **Propositi e futuro** comprendente aspettative, aspirazioni, chiarezza di obiettivi, coerenza, motivazione, speranza, successo, tenacia.

Supportare le persone nel riconoscere le proprie risorse psico-sociali per gestire questa situazione di emergenza da Coronavirus condurrà a un potenziamento di alcune caratteristiche individuali che permetterà loro di affrontare le sfide con un atteggiamento propositivo di speranza e fiducia.

In previsione del costante aumento della domanda di assistenza psicologica emersa durante l'iniziale lockdown emergenziale, nel 2020 l'Associazione Italiana di Psicologia ha effet-

tuato un'interessante proposta per una gestione efficace delle fasi successive.

Al fine di individuare le aree di fragilità psicologica maggiormente coinvolte in situazioni di crisi, l'Associazione propone di costituire presso il Ministero della Salute un 'Osservatorio sulla salute psicologica e del disagio psichico' per promuovere – in sinergia con i servizi universitari di psicologia clinica e gli Ordini Regionali degli Psicologi – misure e piani di interventi necessari a limitare nel medio-lungo

termine gli effetti dell'epidemia sulle condizioni di salute psicologica della popolazione. Tale sistema di monitoraggio potrebbe costituire la base per realizzare una vera e propria attività di prevenzione secondaria, il 'Piano nazionale per l'identificazione precoce del rischio di disagio psicologico', volto alla repentina individuazione di aspetti socio-demografici e socio-economici a rischio e della messa in atto di comportamenti disadattivi.

La letteratura scientifica annovera tra i fattori di rischio la familiarità con disturbi psicologici o altre patologie, la giovane età o l'età avanzata, l'assenza di figli, un minore livello d'istruzione, problemi economici, sedentarietà e isolamento sociale mentre tra i fattori protettivi l'età adulta, un numero maggiore di figli, un maggiore livello di istruzione, l'assenza di problemi lavorativi, la frequente attività sportiva e la presenza di stabili relazioni affettive.

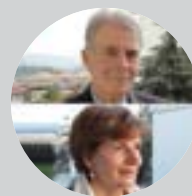
In definitiva, tali azioni sulla salute psicologica e sul disagio psichico dovrebbero rientrare nei piani di risposta alle emergenze oltre che in quelli ordinari di tutela della salute pubblica, anche mediante l'utilizzo di innovativi servizi assistenziali a distanza di telemedicina con la finalità di promuovere strategie di cura e di prevenzione mirate alle specifiche categorie di persone a rischio individuate attraverso un'adeguata attività di monitoraggio. ■

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

La formazione nel mercato del lavoro post covid-19

Con particolare riferimento alla società cooperativa di produzione e lavoro

di Luigi Oppedisano ed Erminia Diana [*]



La *formazione* è una fase propedeutica ed indispensabile per lo svolgimento di qualsiasi lavoro. Essa ha inizio con la scuola dell'obbligo e non finisce con gli studi universitari.

Nel mondo del lavoro, oggi, a livello globale si avverte un forte bisogno di nuove conoscenze che contribuiscano al processo della *formazione continua*. Infatti, mentre alla fine del 2019 il mercato del lavoro in Italia aveva manifestato una lieve ripresa dopo la crisi del primo decennio del nuovo secolo, l'attuale pandemia ha imposto un cambiamento radicale a causa della necessità di tutelare le fasce più deboli in precedenza impiegate in lavoro di bassa qualificazione. È proprio in tale contesto occorre pensare alla formazione come ad un modello capace di anticipare le caratteristiche della nuova domanda di lavoro.

Secondo alcuni studiosi^[1] circa il 36% delle attuali professioni saranno in crescita ed una parte di esse saranno collegate a vario titolo alla tecnologia, mentre “aumenteranno anche professioni legate alla cultura, alla comunicazione, ai servizi di cura di carattere sanitario e non, all'insegnamento ed alla formazione” e di conseguenza la crescita dell'occupazione si concentrerà sui livelli più alti di qualifiche. Ciò richiede l'acquisizione di “competenze fondamentali” e di capacità di adattamento e di comprensione sempre maggiori. Il covid-19 ha velocizzato parte di queste dinamiche accentuando processi di digitalizzazione ed iperconnessione, come il lavoro agile (c.d. smart working), la didattica a distanza, le riunioni e gli eventi in videoconferenza, ecc. Pertanto si presenta essenziale rilanciare il tema delle competenze nei nuovi percorsi di istruzione e formazione che sono le “leve strategiche fondamentali su cui investire per costruire la next generation necessaria al rilancio del paese”.

Nell'ordinamento giuridico Italiano assume particolare rilevanza in materia di formazione il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante “disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni”. In particolare con l'articolo 26 il legislatore ha demandato alla contrattazione collettiva e quindi alla concertazione delle parti direttamente in-



teressate, la possibilità di “prevedere modalità e strumenti diretti ad agevolare l'accesso dei lavoratori a tempo determinato a opportunità di formazione adeguata, per aumentarne la qualificazione, promuoverne la carriera e migliorarne la mobilità occupazionale”.

Inoltre, la citata norma agli articoli dal n. 41 al n. 47 ha disciplinato l'istituto dell'apprendistato nelle sue forme di:

- a. **apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore** (riservato a giovani dai 15 ai 29 anni di età, che permette di conseguire un titolo di studio riconosciuto nell'ordinamento scolastico e che ha durata da 3 a 4 anni);
- b. **apprendistato professionalizzante** (riservato a giovani dai 18 ai 29 anni di età,

che consente di conseguire una qualifica professionale prevista dal CCNL, ovvero di un mestiere e che ha durata stabilita dagli accordi interconfederali);

- c. **apprendistato di alta formazione e ricerca** (riservato a giovani dai 18 ai 29 anni di età, che consente di conseguire un diploma di istruzione secondaria superiore, un titolo di studio universitario, un dottorato o di compiere un periodo di praticantato e la cui durata e la regolamentazione della formazione sono rimessi alle Regioni).

Il diritto del lavoro definisce il contratto di apprendistato un rapporto di lavoro «speciale» la cui specificità risiede nell'obbligo aggiuntivo del datore di lavoro di impartire al prestatore l'insegnamento indispensabile per acquisire la capacità tecnica necessaria per conseguire una data qualifica.

Altro punto cardine della formazione è l'istituto del *tirocinio formativo* previsto dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (art. 1 comma 34) e disciplinato dalla legge regionale. Le tipologie dei tirocini formativi sono: *curricolari, non curricolari, di inserimento/reinserimento al lavoro ed in favore di particolari categorie*.

La società cooperativa, alla pari delle altre imprese, può attivare con i propri dipendenti contratti di lavoro in formazione secondo quanto stabilito dalla normativa vigente.

Il legislatore con l'emanazione del Decreto Legislativo 17 gennaio 2003, n. 6, riguardante la riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, ha apportato diverse modifiche al Codice Civile. Una particolare innovazione ha riguardato la figura di un nuovo socio cooperatore facente parte di una categoria speciale, ossia di formazione

o d'inserimento. Poiché il contenuto della norma è di carattere generale ed al momento non risultano emanate norme di attuazione o disposizioni ministeriali, l'interpretazione della norma stessa non può che tenere conto dei principi generali della disciplina specifica delle società cooperative.

La categoria speciale di soci

L'articolo 2527, comma 3, del codice civile^[2] prevede una figura nuova di socio e ne disciplina i diritti e gli obblighi. Tale figura è specifica per l'immissione del nuovo socio in un processo di formazione o di inserimento lavorativo nell'impresa, ossia un socio in prova o formazione a tempo determinato. Tale figura è diversa dalle altre categorie previste dalla legislazione e nel contempo si aggiunge alle altre fattispecie di soci previste esclusivamente per le società cooperative, quali soci lavoratori, volontari, sovventori e finanziatori.

Le categorie speciali possono essere definite come raggruppamenti di soci che manifestano un particolare tipo di interesse in funzione dello scopo sociale.

Il legislatore non ha specificato a quale tipologia di società cooperative è applicabile la categoria speciale, ma considerando il riferimento dell'interesse alla formazione o all'inserimento nell'impresa del nuovo socio spinge a ritenere che il disposto dell'articolo 2527, comma 3 del codice civile, sia certamente applicabile alle cooperative di produzione e lavoro ed alle cooperative di servizi.

Uno dei problemi che si pone circa l'introduzione della nuova figura di socio, diversa dal socio cooperatore, è il rispetto del c.d. «principio della parità di trattamento dei soci» di cui all'articolo 2516 del C.C. In effetti, la nuova figura costituisce una deroga che le finalità dell'istituto giustificano pienamente in virtù dell'autonomia statutaria e del contenuto sia dei diritti che degli obblighi che contraddistinguono il c.d. «socio in prova».

La norma mette in luce un aspetto particolare che è quello dalla posizione del nuovo socio in prova all'interno della compagine sociale che può rimanere nella categoria speciale per la formazione ovvero



per l'inserimento nell'impresa per un periodo di tempo determinato, massimo cinque anni per poi essere ammesso quale socio cooperatore e godere degli stessi diritti che spettano agli altri soci. Al termine del periodo di formazione o di inserimento non è automatico il passaggio alla categoria di socio cooperatore poiché lo spirito della norma è quello di promuovere l'inserimento di soggetti che al momento dell'ammissione non possiedono i requisiti soggettivi richiesti per far parte della cooperativa, ma che potranno acquisirli con la formazione o l'inserimento nell'impresa.

Prima della scadenza del periodo di formazione/inserimento, l'organo amministrativo deve valutare se il socio in prova abbia conseguito i risultati qualitativi richiesti per il periodo di formazione/inserimento. Al riguardo, durante il periodo di formazione o inserimento



è opportuno, anche al fine di garantire corretti rapporti tra le parti, procedere a verifiche periodiche per accertare lo stato di conseguimento degli obiettivi prefissati e conseguentemente valutare la possibilità di proseguire oppure risolvere il rapporto instaurato con il socio.

La norma tende a contemperare l'esigenza di tutelare il socio in prova da possibili abusi e l'interesse della società ad acquisire nella propria compagine sociale soggetti idonei ed in possesso di tutti i requisiti per l'ammissione a socio cooperatore. Quanto alla possibilità di ripetere il periodo di formazione o inserimento in caso di avvenuta risoluzione del rapporto di lavoro, a parere degli scriventi, proprio per evitare forme di abuso, non appare possibile replicare un ulteriore periodo di formazione o inserimento nell'impresa.

La previsione statutaria

La normativa rimette ai soci la facoltà di potere ammettere i nuovi soci cooperatori in una categoria speciale e le clausole di ammissione devono essere contenute nello statuto sociale.

Qualora dette clausole non siano state indicate nello statuto e l'assemblea dei soci intenda ammettere nella compagine sociale anche tali figure di soci, l'organo deliberativo deve procedere alla modifica dello statuto al fine di recepire la specifica normativa che consente l'ammissione di nuovi soci in una categoria speciale.

La norma demanda all'autonomia statutaria la determinazione dei diritti e degli obblighi spettanti al socio in prova secondo una posizione giuridica differenziata rispetto agli altri soci. La questione assume particolare rilevanza tenuto conto della necessità di rispet-

tare nelle società cooperative il principio di parità di trattamento dei soci. Tale importante principio è un indicatore della mutualità il cui obbligo è formulato dall'art. 2516 del Codice Civile. Nel merito, il legislatore non ha inteso sancire che non possano esserci differenti trattamenti dei soci in relazione alla qualità e quantità dello scambio mutualistico, ma si vuole affermare che ad ogni socio debbano essere comunque offerte pari opportunità di partecipazione alla vita sociale. Tanto trova conferma nella distinzione del rapporto mutualistico, inteso come

apporto del socio rispetto al rapporto sociale e pertanto si ritiene legittima, nei confronti dei soci in prova una riduzione dei diritti, anche in virtù della riconosciuta autonomia statutaria.

Il numero di soci ammissibili alla *categoria speciale* non è illimitato poiché la norma ha posto il limite massimo nella misura di un terzo del numero totale dei soci cooperatori.

La normativa prevede che il nuovo socio ammesso appartenente alla categoria speciale dopo un periodo massimo di cinque anni maturi il diritto di godere di tutti i diritti spettanti agli altri soci cooperatori.

Quanto alla determinazione dei requisiti che devono possedere i soci che aspirano a fare parte della categoria speciale, lo statuto sociale è l'unico strumento valido ed insindacabile a prevedere i requisiti ed il compito di disciplinare

i meccanismi di verifiche circa il conseguimento degli obiettivi prefissati e le varie cause di esclusione ivi compresa l'esclusione pronunciata a seguito dell'esito negativo della prova.

Il regolamento soci della categoria speciale

Al fine di disciplinare i diritti e gli obblighi dei soci appartenenti alla categoria speciale, seppure non espressamente previsto dalla norma, a parere degli scriventi, si rende necessario che la società cooperativa si doti di un regolamento, approvato dall'assemblea dei soci e che disciplini l'ingresso di nuovi soci in ragione dell'interesse alla formazione professionale o all'inserimento nell'impresa. Pertanto, si propone a titolo indicativo, il contenuto minimo degli elementi che dovrebbero essere contenuti nel regolamento:

- Istanza scritta dei soci aspiranti ad essere ammessi nella categoria speciale per conseguire la formazione ovvero l'inserimento nell'impresa;
- Il numero di soci ammessi in tale categoria che non può essere maggiore di un terzo dei soci effettivi;
- L'iscrizione del nuovo socio appartenente alla categoria speciale in una apposita sezione del libro soci;
- Il riferimento all'interesse di formazione professionale o di inserimento nell'impresa;
- Il richiamo al regolamento interno di cui alla legge 3/4/2001, n.142 per ciò che riguarda il trattamento economico e gli altri istituti previsti dalla stessa norma in quanto compatibili;
- La durata del periodo di formazione o di inserimento;

- I criteri e le modalità attraverso le quali si articolano le varie fasi della formazione professionale o di inserimento nell'attività produttiva della cooperativa;
- La previsione della quota per l'inserimento nella categoria speciale detta "tassa di inserimento", il suo importo ed i termini di pagamento che in genere sono quelli della data di ammissione;
- La quota di capitale che il socio speciale deve sottoscrivere al momento dell'ammissione;
- La percentuale del ristorno spettante al socio speciale che può essere in misura minore rispetto ai soci ordinari;
- La partecipazione del socio speciale alle assemblee e la rappresentanza di altri soci in assemblea;
- La possibilità del socio speciale di essere eletto nel consiglio di amministrazione della cooperativa;
- La possibilità del socio speciale di esercitare i diritti previsti dall'articolo 2545-bis Codice Civile (esame del libro delle adunanze, delle deliberazioni del consiglio di amministrazione e delle deliberazioni del comitato esecutivo, se esiste);
- La possibilità del socio speciale di recedere dalla cooperativa;
- La possibilità che il socio speciale possa essere escluso anche prima della data di scadenza del periodo di formazione o inserimento;
- Le modalità di comunicazione del consiglio di amministrazione al socio speciale, prima della scadenza del periodo di formazione od inserimento, dell'ammissione a godere degli stessi diritti che spettano agli altri soci cooperatori, avendo questi conseguito i livelli qualitativi prestabiliti dalla cooperativa, ovvero abbia rispettato gli impegni di partecipazione all'attività economica della cooperativa e finalizzati al suo inserimento nell'organizzazione aziendale. In caso di mancato rispetto dei livelli qualitativi prestabiliti dalla cooperativa il consiglio di amministrazione può deliberare il provvedimento di esclusione del socio speciale.

Considerazioni finali

Nell'attuale momento storico i cittadini Italiani e quelli del mondo intero stanno attraversando, chi di più chi di meno, un momento molto difficile a



causa del covid-19 e della crescente crisi economica iniziata in Italia da oltre un decennio e che la politica ancora non riesce a frenare. Il prezzo maggiore, purtroppo, lo stanno pagando prevalentemente i giovani che non trovano offerte di lavoro sul mercato nazionale. Altro problema connesso alla mancanza di offerta di lavoro è rappresentato dalle note difficoltà da parte dell'imprenditoria a rilanciare la produzione «made in Italy» a causa delle mancate riforme strutturali, della mancata riduzione del cuneo fiscale e contributivo ed alla difficoltà di reclutare personale in possesso di adeguati profili professionali.

Per rimettere in moto l'economia italiana, oltre all'emanazione di una speciale legislazione, gli enti pubblici preposti dovrebbero intervenire, ciascuno per le proprie competenze, al fine di tutelare maggiormente il lavoro e principalmente promuovere la formazione professionale dei lavo-



ratori^[3], prevedendo particolari progetti diretti a far conseguire ai lavoratori conoscenze teoriche e pratiche erogate sia dalle istituzioni preposte all'istruzione che dalle aziende, riconoscendo a quest'ultime gli opportuni meriti e benefici.

La formazione del personale costituisce per le aziende un grande investimento per il futuro poiché favorisce l'emergere di nuovi talenti, concorre alla creazione del *benessere organizzativo* e promuove il *vantaggio competitivo*.

Anche esperti e studiosi in diritto del lavoro nel corso della seconda edizione del welfare & HR Summit del Sole 24 Ore svoltosi online il 22 febbraio 2021 hanno messo in evidenza come «formazione, politiche attive, responsabilizzazione e semplificazione sono gli elementi che caratterizzeranno il mondo del lavoro post-epidemia Covid-19».

In questo contesto si rende necessaria una rivisitazione delle norme per l'armonizzazione dei diversi istituti della formazione in chiave di rilancio delle diverse discipline dell'apprendistato, del tirocinio formativo, della categoria speciale dei soci di cui all'art. 2527, comma 3, del codice civile e ogni altra forma di formazione che possa concorrere all'elaborazione di un testo unico.

Il rilancio della formazione, oltre a sviluppare le conoscenze teoriche e pratiche della persona, potrà favorire certamente la creazione di nuove imprese, ivi comprese le società cooperative e di conseguenza accrescere l'occupazione, aprendo così la strada a tanti giovani disoccupati che da tempo desiderano conoscere il volto del lavoro. ■

Note

^[1] Articolo di Riccardo Barberis, Donato Ferri e Mario Mariani - Il Sole 24 Ore Venerdì 19 febbraio 2021, pagina 17.

^[2] L'articolo 2527, comma 3, del c.c. stabilisce che "L'atto costitutivo può prevedere, determinandone i diritti e gli obblighi, l'ammissione del nuovo socio cooperatore in una categoria speciale in ragione dell'interesse alla sua formazione ovvero del suo inserimento nell'impresa. I soci ammessi alla categoria speciale non possono in ogni caso superare un terzo del numero totale dei soci cooperatori. Al termine di un periodo comunque non superiore a

cinque anni il nuovo socio è ammesso a godere i diritti che spettano agli altri soci cooperatori".

^[3] Al riguardo si richiama il contenuto del 1° e 2° comma dell'articolo 35 della Costituzione che stabilisce: «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori».

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

Salario minimo: la risoluzione europea e la situazione in Italia

di De-Graft Adomako e Martina Benvenuto [*]



Il Parlamento europeo con la Risoluzione del 10 febbraio 2021 n.44, approvata con 365 voti favorevoli, 118 contrari e 208 astensioni, ha ribadito importanti principi circa la lotta alle disuguaglianze, richiamando particolare attenzione sulla povertà lavorativa e sulla prevenzione delle conseguenze create dalle disparità nel mondo del lavoro.

Un intervento reso necessario anche dalla situazione che tutto il mondo sta affrontando: le conseguenze economiche e sociali provocate dalla pandemia da SARS-CoV-2 hanno ulteriormente evidenziato le disuguaglianze di reddito e la povertà lavorativa, rendendo maggiormente gravosa la capacità dei lavoratori con bassa retribuzione di far fronte alle difficoltà finanziarie.

La risoluzione europea rileva che il principio secondo cui il lavoro è il mezzo migliore per combattere la povertà è contraddetto nei settori a bassa retribuzione e quelli in cui le persone lavorano in condizioni precarie e atipiche.

È stata accolta la proposta della Commissione di garantire che vengano fissati dei salari minimi legali, ossia una retribuzione minima che dovrebbe essere garantita ai lavoratori per una determinata quantità di lavoro, e che, quando possibile, questi siano fissati al di sopra della soglia di povertà. In quest'ottica si vorrebbe garantire un lavoro svolto in condizioni di equità, senza alcun tipo di sfruttamento.

Inoltre, i deputati hanno richiesto che i datori di lavoro non deducano dai salari minimi i costi necessari per l'esecuzione del lavoro, come l'alloggio, gli indumenti necessari, gli strumenti, i dispositivi di protezione personale e altre attrezzature.

Un altro aspetto che merita essere sottolineato riguarda le piattaforme digitali. La risoluzione sottolinea che il quadro legislativo sulle condizioni minime di lavoro deve essere applicato a tutti i lavoratori, inclusi i lavoratori precari e atipici della gig economy. I lavoratori delle piattaforme digitali devono essere inclusi nelle leggi vigenti in materia di lavoro e di sicurezza sociale. Inoltre, la proposta legislativa della Commissione dovrebbe garantire che i lavoratori delle piattaforme possano costituire rappresentanze dei lavoratori e formare sindacati per concludere contratti collettivi.

Ma qual è la situazione sul salario minimo in Italia? Ad oggi in Italia, così come in Danimarca, Cipro, Austria, Finlandia e Svezia, non esiste un salario minimo stabilito per legge. Tuttavia, i lavoratori sono salvaguardati dai



minimi retributivi sindacali previsti nei contratti collettivi nazionali in ogni settore e tutelati all'articolo 36 della nostra Costituzione.

In caso di mancato rispetto di questi minimi, il dipendente sottopagato può rivolgersi, preferibilmente assistito dal proprio sindacato, al giudice del lavoro per far sì che il datore di lavoro gli garantisca quanto gli spetta di diritto. Come stabilito dal comma II dell'articolo 2099 del Codice Civile, infatti, in mancanza di norme corporative o di accordo tra le parti, è il giudice a determinare la retribuzione sufficiente, tenendo conto - nel caso in cui ce ne fosse bisogno - del parere delle associazioni professionali.

Allora chiunque potrebbe pensare che, considerate queste previsioni nei contratti collettivi, non sia nemmeno necessario legiferare in materia di salario minimo, avendo già i lavoratori una tutela. Il problema però risiede nella parziale inefficacia dell'attuazione dei Ccnl. Di recente è stato calcolato che in media l'11% dei lavoratori è sottopagato rispetto ai minimi tabellari, soprattutto giovani, donne e dipendenti con contratto a tempo determinato, specialmente in Italia meridionale. Ad esempio, nel

settore agricolo a quasi un terzo dei lavoratori non è garantito il minimo stabilito.

La causa di ciò risiede in diversi fattori: innanzitutto la mancanza di controlli circa la conformità e il rispetto dei contratti collettivi da parte dei datori di lavoro. Questo comporta che spesso vengano adottati metodi al di fuori della legalità per ridurre i costi, come assumere lavoratori in nero oppure chiedere straordinari non retribuiti.

In secondo luogo, questo fenomeno è favorito dal diffondersi dei contratti pirata, ossia contratti collettivi sottoscritti da sindacati minoritari e associazioni imprenditoriali, poco rappresentativi delle parti sociali, che prevedono condizioni normative ed economiche inferiori rispetto a quelli siglati dai sindacati confederali (ad esempio retribuzioni minime inferiori; un minor numero di ferie o permessi etc...), mirando in questo modo a presentarsi come più "convenienti". L'applicazione di queste tipologie di contratti comporta per il lavoratore una riduzione dei minimi tabellari, oltre che una perdita sul piano dei diritti, ad esempio sul numero di ore di permesso.

A ciò si aggiunge il fatto che negli ultimi anni in Italia è esploso il numero di contratti per assumere i lavoratori, permettendo così ai datori di eludere la regole, simulando errori di classificazione e applicando ai propri dipendenti il minimo tabellare di un livello inferiore. I contratti collettivi nazionali di lavoro censiti dal Cnel sono 935, in crescita nell'ultimo semestre del 2020 di 23 nuovi accordi mai prima censiti. Per assumere un operaio in un'azienda agricola, ad esempio, un imprenditore oggi può scegliere tra dieci contratti. Ciascuna associazione ha il diritto di poter sottoscrivere il proprio contratto collettivo e così gli accordi proliferano. E questa miriade di contratti comporta una conseguenza: una retribuzione più bassa per i lavoratori. Rispetto ai contratti dei sin-

dacati più grandi, quelli minori possono essere inferiori anche del 20 per cento, quindi due persone che svolgono lo stesso mestiere potrebbero trovarsi con una cospicua differenza di salario, perché inquadrare con contratti differenti, incrementando in questo modo le disuguaglianze.

Il problema si aggrava nel momento in cui la maggior parte di questi accordi sono scaduti: si parla di 587 contratti collettivi non vigenti, pari al 62,8% del totale. Si tratta quindi di oltre dieci milioni di lavoratori dipendenti, un numero cresciuto moltissimo nel 2020. Purtroppo, la situazione è peggiorata con la pandemia da COVID-19, che ha inciso su molti aspetti, compreso quello delle relazioni industriali.

Il legislatore italiano ha tentato di intervenire per la prima volta sul tema del salario minimo con il c.d. jobs act. In modo particolare, la legge n. 183 del 2014 conteneva una norma di delega al Governo finalizzata all'introduzione di un salario minimo legale nei settori non regolamentati dai contratti collettivi. Tuttavia, il Governo preferì non procedere con l'attuazione della delega.

Da ultimo, l'introduzione di un salario minimo orario era uno dei provvedimenti contenuti nel programma del governo "giallo rosso", in cui la cifra minima del salario era stata fissata a nove euro l'ora "al lordo degli oneri contributivi e previdenziali" oppure si sarebbe dovuta calcolare in modo che fosse almeno il 20-30% al di sopra della soglia di povertà calcolata dall'Istat per il singolo individuo. La platea dei beneficiari avrebbe compreso qualsiasi lavoratore del settore privato e pubblico, in presenza di contratti di collaborazione continuativa e coordinata. In altre parole, si prevedeva l'applicazione del salario minimo ad ogni settore produttivo e alle categorie di lavoratori subordinati, parasubordinati e autonomi.

Con l'avvento a Palazzo Chigi di un nuovo governo, però, non è certo che questo obiettivo venga perseguito nella medesima direzione e staremo a vedere quali saranno le evoluzioni in materia. ■



[*] Studenti di Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Udine.

De-Graft Adomako si è laureato nel 2018 in Diritto per le Imprese e le istituzioni all'Università degli Studi di Udine. Fondatore, Presidente e Direttore marketing di Lexacivis;

Martina Benvenuto si è laureata nel 2018 in Diritto per le Imprese e le istituzioni presso l'Università degli Studi di Udine. Vicepresidente e Vicedirettrice Lexacivis.

www.lexacivis.com

L'accordo europeo sulla digitalizzazione

di Marco Biagiotti [*]



Il 22 giugno 2020, in piena emergenza pandemica, le principali associazioni europee dei datori di lavoro e dei lavoratori pubblici e privati (BusinessEurope, SMEunited, CEEP e ETUC-European Trade Union Confederation) hanno sottoscritto un accordo sulla trasformazione digitale del lavoro^[1] da applicare a tutta l'UE/SEE (Spazio Economico Europeo). L'accordo, formalizzato ai sensi dell'art. 155 del TFUE^[2], si rivolge a lavoratori e datori di lavoro del settore pubblico e privato di tutte le attività economiche, con particolare riguardo a quelle che utilizzano piattaforme online per l'organizzazione del lavoro^[3]. L'obiettivo è quello di fissare una cornice di riferimento comune a tutti i Paesi UE per definire modalità di gestione condivisa delle profonde trasformazioni che stanno caratterizzando il mondo del lavoro per effetto dell'innovazione tecnologica e dei processi organizzativi che ne derivano. I contenuti dell'accordo – sui quali tra poco ci soffermeremo – andranno poi calati nelle specifiche realtà dei singoli Stati membri e recepiti attraverso i meccanismi previsti nell'ambito dei rispettivi sistemi di relazioni industriali.

Operazione che, in verità, si preannuncia piuttosto complessa a causa delle differenti situazioni sociali ed economiche esistenti all'interno dell'Unione, anche in riferimento al livello di innovazione delle imprese e di alfabetizzazione digitale della popolazione in età lavorativa. Per quanto riguarda l'Italia, mette conto segnalare che il confronto tra le parti sociali sull'attuazione dei principi dell'Accordo quadro europeo di fatto non è ancora iniziato, stante anche il problema della mancanza di una traduzione condivisa del testo originale in inglese^[4]. Peraltro, nel nostro Paese il tema della regolazione delle condizioni di lavoro nel quadro della trasformazione digitale dell'economia è da tempo all'attenzione delle parti sociali, come dimostrano i numerosi accordi di contrattazione collettiva di settore, sia nazionale che aziendale/territoriale, già esistenti nei più importanti comparti produttivi. Senza voler si addentrare in una disamina troppo particolareggiata delle clausole in materia di transizione digitale contenute nei CCNL firmati e depositati presso l'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, ci limitiamo a menzionare – fra le più significative e con orizzonte ben più ampio della mera regolazione del lavoro a distanza in emergenza pandemica – quelle dell'accordo “F.O.R. working” del 9 luglio 2020 per il settore chimico-farmaceutico, quelle dell'accordo di rinnovo del CCNL Telecomunicazioni del 12 novembre 2020 e, più di recente, quelle dell'accordo di rinnovo del CCNL Meccanici del 5 febbraio 2021^[5].

Sin dalla premessa, l'accordo quadro mostra la raggiunta, piena consapevolezza delle parti

sociali europee rispetto al fatto che la trasformazione digitale del lavoro comporta sia benefici che rischi, questi ultimi riservati in misura prevalente (sebbene non in esclusiva) ai lavoratori. Ma se i rischi appaiono implicitamente connaturati al cambiamento organizzativo in atto, i benefici “non sono automatici”, nel senso che richiedono un percorso di adattamento del mercato del lavoro in termini di istruzione e formazione, nonché una revisione dei sistemi di protezione sociale “per garantire che la transizione sia reciprocamente vantaggiosa per i datori di lavoro e i lavoratori”. Insomma, per evitare gli effetti socialmente indesiderabili dell'innovazione tecnologica applicata ai processi lavorativi servono soluzioni “appropriate per affrontare le sfide”: soluzioni che possono scaturire solo dalla dialettica fra datori di lavoro e lavoratori, ossia fra i soggetti che “conoscono meglio la situazione sul campo”. In tale prospettiva, il ruolo del legislatore è quello di creare le condizioni affinché le parti sociali possano individuare e adottare (*ça va sans dire*, per via negoziale) le misure necessarie a beneficio di lavoratori e imprese.

Tutto l'impianto dell'accordo ruota intorno al presupposto che la transizione verso le tecnologie digitali vada realizzata in modo consensuale attraverso un “processo concordato e gestito congiuntamente, condiviso da parte dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei loro rappresentanti”. Attraverso il sostegno allo sviluppo di un “approccio orientato all'uomo” per l'integrazione della tecnologia digitale nel mondo del

La seconda fase è quella della mappatura, della valutazione e delle analisi congiunte, dove i riflessi dell'innovazione vengono esaminati "in termini di benefici e opportunità", individuando misure e azioni attraverso cui l'integrazione della tecnologia digitale può portare benefici ai lavoratori e all'impresa.

Per passare dalle astratte (ancorché necessarie) definizioni preliminari di contesto alla fase operativa del processo, che comporta la individuazione delle misure concrete da mettere in campo, occorre addentrarsi nell'analisi dettagliata dei quattro fattori lavorativi e sociali – ricordati in precedenza – che ne sono alla base: ed è proprio in questa direzione che si muove la seconda parte del documento. Il primo fattore (“Competenze digitali e garanzia di occupazione”) presuppone un reciproco impegno fra datori di lavoro e lavoratori che si traduce, rispettivamente, nell'utilizzo positivo della tec-



nologia digitale in funzione del miglioramento della produttività, della sicurezza occupazionale della forza lavoro e del miglioramento delle condizioni di lavoro, per i primi; nel sostegno alla crescita e al successo dell'impresa, riconoscendo in tal senso "il ruolo potenziale della tecnologia digitale" per il mantenimento dei livelli di competitività aziendale, per i secondi.

Nella visione europea, si tratta di un salto culturale imprescindibile per poter procedere al passaggio successivo: quello, cioè, dell'"identificazione dei bisogni e delle competenze" necessarie a sostenere la sfida del cambiamento. La partita chiama in causa il tema della formazione e della conseguente adozione di strategie finalizzate all'adeguamento delle competenze attraverso l'apprendimento continuo. Coerentemente con il 'salto' di cui sopra, quindi, il principio di "apprendimento continuo" esprime il riconoscimento di un "interesse comune" delle parti sociali a facilitare l'accesso a una formazione e a uno "sviluppo delle competenze di qualità ed efficace", pur nel rispetto delle specifiche soluzioni adottate nei diversi sistemi di relazioni industriali. Al riguardo, giova ricordare ancora una volta che, per esplicita intenzione delle parti firmatarie, i principi contenuti nell'accordo europeo si estendono in modo trasversale a tutto il mondo del lavoro pubblico e privato; dunque, oltre che all'industria e ai servizi, anche alle pubbliche amministrazioni, alle PMI e a tutte le tipologie di attività svolte su piattaforma on line.

Ma quali nuove figure professionali sarà necessario formare per accompagnare la transizione delle imprese pubbliche e private verso il futuro digitale? Su questo punto il *framework agreement* rimane (comprensibilmente) nel vago, ma si possono rintracciare alcuni punti di riferimento generali da innestare, poi, nella realtà dei singoli contesti organizzativi: ad esempio, nel passaggio dove si afferma che la formazione dovrà fornire "un set di competenze" che combina abilità tecniche, specifiche del settore, con una serie di "abilità trasversali", come ad esempio la capacità di *problem solving*. Per il lavoro del futuro, quindi, saranno necessari "pensiero critico, capacità di collaborazione e comunicazione, co-creazione e creatività per la forza lavoro. Parallelamente, le capacità e le competenze umane e sociali, come la gestione delle per-

sone, l'intelligenza emotiva e il giudizio, devono essere ulteriormente sviluppate e migliorate". Non proprio obiettivi di facile portata, insomma, il cui conseguimento coinvolge in pari misura datori di lavoro e lavoratori e, soprattutto, implica l'assunzione di una reciproca (ancorché differente) responsabilità verso l'affermazione di "una vera cultura dell'apprendimento nella società e nelle imprese e la mobilitazione dell'atteggiamento positivo della forza lavoro nei confronti del cambiamento".

Fra le misure specifiche da adottare in sede di contrattazione, l'accordo quadripartito europeo stabilisce che qualora un datore di lavoro chieda a un lavoratore di partecipare a un percorso formativo riconducibile alla trasformazione digitale dell'impresa, la formazione debba essere sempre a carico del datore di lavoro, in riferimento ai CCNL o alla normativa nazionale. La formazione può inoltre essere interna o esterna alla sede di servizio e deve svolgersi in orari concordati, possibilmente durante l'orario di lavoro, precisando che "se la formazione si svolge al di fuori dell'orario di lavoro, deve essere previsto un adeguato compenso". Ma poiché le strategie di trasformazione digitale devono avere come primo obiettivo quello di evitare la perdita di posti di lavoro, la formazione dovrà anche essere funzionale alla "riprogettazione" del lavoro all'interno delle imprese, in modo da garantire ai lavoratori una nuova collocazione nell'organizzazione aziendale qualora le loro mansioni siano destinate a scomparire a causa dell'introduzione delle nuove tecnologie.

Il secondo fattore di carattere lavorativo e sociale è quello che nel documento viene indicato come "Modalità di connessione e disconnessione", in riferimento al quale le parti sociali europee suggeriscono di adottare una serie di



misure che – al netto della sensazione di *déjà vu* che qualcuna delle formule adottate suggerisce – insistono in modo particolare sui problemi collegati al rispetto delle regole sull'orario di lavoro nelle varie modalità di esecuzione a distanza. Tra queste, vi è anche la necessità di fornire a datori di lavoro e lavoratori “orientamenti e informazioni” circa l'utilizzo di strumenti digitali come la posta elettronica, compresi i rischi per la salute e la sicurezza legati all'eccesso di connessione. Altri suggerimenti importanti, che dovranno trovare un'adeguata definizione negli accordi nazionali dei Paesi UE, riguardano il bilanciamento dei diritti e dei doveri nello scambio quotidiano fra dipendenti in regime di lavoro da remoto e *management*. E qui l'attenzione si sposta sul tema della pervasività degli strumenti digitali, attraverso cui l'organizzazione aziendale tende ad espandere la sfera delle richieste lavorative ben al di là dei confini del tempo normale di lavoro fissato dalle norme o dai contratti. Si tratta di un fenomeno noto da tempo alle parti sociali, ma che ha fatto registrare un sensibile incremento in questi ultimi mesi di diffusione massiccia delle nuove forme di lavoro organizzate a distanza, come l'home-working e lo smart-working. L'originalità dell'approccio proposto congiuntamente dalle organizzazioni datoriali e sindacali europee consiste non tanto (o non solo) nel fissare paletti e limiti di natura, per così dire, algoritmico-giuridica, che comunque – aggiungiamo noi – restano esposti al rischio di venire elusi o aggirati nel circolo vizioso delle cattive prassi aziendali in cui si manifesta l'asimmetria del rapporto fra struttura organizzativa e singolo dipendente. Proprio perché nel lavoro a distanza il lavoratore, sganciato dal contesto sociale di organizzazione del ciclo produttivo, si ritrova sostanzialmente da solo a gestire uno squilibrio coercitivo che ne accentua la condizione di debolezza rispetto all'azienda, le parti sociali europee fanno leva sul principio di prevenzione a cui datori e lavoratori devono attenersi in chiave di rimozione dei possibili effetti negativi sulla salute e sulla sicurezza, da intendere verosimilmente anche di natura psicologica ed emotiva. Si punta, insomma, ad affermare nelle imprese una “cultura” della partecipazione volta a creare la “garanzia” di un ambiente di lavoro sano grazie a un sistema condiviso di diritti, responsabilità e doveri. In questa visione costruttiva trova posto, ad esempio, l’“impegno” del *management* ad evitare “contatti fuori orario” o a favorire un'organizzazione del lavoro che, per raggiungere i suoi obiettivi, non richieda ai lavoratori una disponibilità eccedente le

condizioni di orario contrattualmente stabilite. Lo sviluppo del principio sopra affermato porterà, come auspicabile conseguenza, all'affermarsi nelle imprese di una visione organizzativa *no-blame* dove la non-contattabilità dei dipendenti risulti scevra da conseguenze in termini di pressione morale o penalizzanti sotto l'aspetto professionale^[6].

Con riguardo al terzo fattore [“Intelligenza artificiale (IA) e garanzia del principio del controllo umano”], le parti sociali europee mostrano consapevolezza del fatto che l'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte delle imprese in Europa si trova ancora nelle prime fasi; il che le conduce implicitamente a riconoscere di trovarsi dinanzi a un fenomeno sostanzialmente nuovo, i cui effetti sull'organizzazione del lavoro sono ancora poco conosciuti. Forse per questo nell'accordo esse si limitano a porre una serie di principi che, come vedremo fra poco, si traducono in misure la cui esigibilità non appare ancora connotata da una chiara matrice negoziale. Fra i principi generali posti a base del confronto sull'intelligenza artificiale nelle imprese dello spazio economico europeo si segnala l'affermazione secondo cui il controllo degli esseri umani sulle macchine e sull'IA dovrebbe essere garantito sul posto di lavoro e dovrebbe essere alla base dell'uso della robotica e delle sue applicazioni, rispettando e ottemperando ai controlli di sicurezza e protezione. Ma che ci si muova su un terreno contrattualmente ancora poco esplorato si evince dalla successiva formulazione dell'auspicio che le rappresentanze datoriali e sindacali, “a livello di impresa e ad altri livelli appropriati” agiscano “in modo proattivo” rispetto al “potenziale della tecnologia digitale e dell'intelligenza artificiale per aumentare la produttività dell'impresa e il benessere della forza lavoro, compresa una migliore assegnazione dei compiti, un aumento dello sviluppo delle competenze e delle capacità lavorative, la riduzione dell'esposizione a condizioni di lavoro dannose”.



In realtà, nel prosieguo dell'accordo si accenna solo di sfuggita al tema della dialettica organizzativa tra macchina e operatore umano, anche sotto la prospettiva delle possibili conflittualità correlate ai nuovi modelli di subordinazione cui l'IA può dare luogo nei contesti produttivi. Riguardo alle "misure da prendere in considerazione", quindi, l'accordo europeo sembra voler lasciare margine ai possibili sviluppi della contrattazione nei settori e nelle imprese maggiormente interessati/e all'introduzione di questa speciale tecnologia, limitandosi a circoscrivere pochi campi di azione riconducibili all'appannaggio del sistema partecipativo, come, ad esempio, le procedure selettive di risorse umane (assunzione, valutazione, promozione e licenziamento, analisi delle prestazioni), per le quali si rivendica la necessità di trasparenza attraverso il ricorso all'istituto dell'informazione e il diritto dei lavoratori interessati a richiedere l'"intervento umano" al posto della macchina, anche per verificarne i risultati. E sebbene non vi sia un chiaro riferimento al ruolo della contrattazione nella programmazione degli algoritmi e nell'utilizzo delle ingenti masse di dati raccolti ed elaborati dalle macchine intelligenti, l'accordo quadro sottolinea come i sistemi di IA debbano essere progettati e gestiti in conformità con le vigenti norme in materia di protezione dei dati personali, per garantire la privacy e la dignità del lavoratore.

Proprio il tema della raccolta e dell'utilizzo dei dati (di qualsiasi natura) che provengono dall'interazione delle macchine intelligenti con l'attività delle persone in carne e ossa apre la strada all'analisi del quarto e ultimo fattore lavorativo-sociale a cui debbono fare riferimento le azioni congiunte datoriali e sindacali per rendere sicuro l'ambiente di lavoro, garantire migliori condizioni di lavoro e migliorare l'efficienza dell'impresa. Sotto l'etichetta "Rispetto della dignità umana e sorveglianza", l'accordo affronta il tema del rispetto della dignità dell'essere umano che interagisce con la tecnologia digitale e con i sistemi di controllo del lavoro da parte dei sistemi operativi dipendenti, in tutto o in parte, dall'intelligenza artificiale. Le parti sociali europee mostrano di essere ben consapevoli del rischio che un tale tipo di controlli finisca per strutturare organizzati-

vamente vere e proprie forme di intromissione nella sfera personale, con conseguente "deterioramento delle condizioni di lavoro e del benessere dei lavoratori".

Al riguardo, appare molto più di un semplice richiamo l'evocazione dell'art. 88 (e dell'annesso Considerato 155) del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016^[7] che, non casualmente, assegna alla contrattazione collettiva negli Stati membri dell'UE un ruolo equivalente a quello della legge nel definire la disciplina regolatoria in materia di trattamento dei dati personali nell'ambito dei rapporti di lavoro^[8]. Conseguentemente, le misure concrete da adottare nella prassi delle relazioni partecipative dovranno, da oggi in poi, essere tali da consentire sempre ai rappresentanti dei lavoratori di affrontare e discutere le questioni relative ai dati, al consenso, alla protezione della privacy e alla sorveglianza; ma soprattutto – e in questo risiede forse l'aspetto più innovativo di quest'ultima sezione dell'accordo – dovranno sempre assicurare il collegamento della raccolta dei dati personali effettuata dalle aziende e dalle amministrazioni pubbliche a uno scopo concreto e trasparente, evitandone l'indebito accumulo per finalità non chiaramente identificate e definite.

Note

^[1] European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation (https://www.etuc.org/system/files/document/file2020-06/Final%2022%2006%2020_Agreement%20on%20Digitalisation%202020.pdf).

BusinessEurope, con sede a Bruxelles, è



l'organizzazione che raggruppa circa 40 associazioni di imprese di 35 Paesi europei; SMEunited, a sua volta, riunisce circa 70 associazioni di artigianato e PMI in Europa appartenenti a oltre 30 paesi europei; CEEP rappresenta i datori di lavoro pubblici e le imprese che forniscono servizi pubblici e di interesse generale (SGI) in settori quali le amministrazioni centrali e locali, l'assistenza sanitaria, la formazione scolastica, l'alloggio, la gestione dei rifiuti, l'energia, il trasporto, l'acqua, l'ambiente, le comunicazioni; infine, la confederazione europea dei sindacati CES (in inglese European Trade Union Confederation, ETUC), creata nel 1973, raggruppa 89 confederazioni sindacali nazionali di 39 Paesi europei e costituisce il principale interlocutore delle istituzioni dell'Unione Europea in materia di relazioni industriali, tutela e rappresentanza dei lavoratori.

[2] Articolo 155 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE):

“1. Il dialogo fra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.

2. Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153 e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Il Parlamento europeo è informato. (omissis)”

Per completezza di informazione, ricordiamo che i “settori” di cui all'art. 153 del TFUE sono i seguenti: a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; b) condizioni di lavoro; c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; e) informazione e consultazione dei lavoratori; f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione (omissis); g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione; h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 166; i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; j) lotta contro l'esclusione sociale; k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c).

[3] Nel contesto dell'accordo, per una “migliore comprensione del processo”, le parti firmatarie forniscono la seguente definizione di organizzazione del lavoro: “L'organizzazione del lavoro è la distribuzione e il coordinamento dei compiti

lavorativi e dell'autorità in un'organizzazione. L'organizzazione del lavoro è il modo in cui i compiti sono distribuiti tra gli individui di un'organizzazione e il modo in cui questi sono poi coordinati per realizzare il prodotto o servizio finale. L'organizzazione del lavoro o la struttura dice chi fa cosa, in team o meno, e chi è responsabile di cosa.”

[4] Per il presente contributo si è utilizzata una traduzione non ufficiale, le cui citazioni testuali sono state riportate in virgolettato.

[5] Da alcuni anni, in Italia, anche la contrattazione decentrata del settore privato fornisce esempi sempre più frequenti di regolazione condivisa dei riflessi dell'introduzione delle nuove tecnologie nell'organizzazione del lavoro. Peraltro, l'insorgere della pandemia, con la conseguente diffusione emergenziale di modalità lavorative da remoto organizzate attraverso supporti digitali e piattaforme on line dedicate, ha stimolato in tutta Europa l'interesse ad approfondire la risposta offerta dal sistema delle relazioni industriali a livello settoriale e di impresa. Per l'Italia, segnaliamo il recente contributo “Contrattazione decentrata in tempo di Covid-19” a cura delle parti sociali datoriali e sindacali (CGIL, CISL, UIL, Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, CNA, ABI), nell'ambito del XXII Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, presentato il 12 gennaio 2021

(https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/7f332850-99a2-4b7a-9bc6-91d9f20c6476/XXII%20RAPPORTO%20MERCATO%20DEL%20LAVORO%202020_def.pdf).

[6] Il 21 gennaio 2021 il Parlamento Europeo ha approvato la risoluzione 2019/2181 (INL) concernente “Raccomandazioni alla Commissione europea sulla proposta di direttiva in materia di diritto alla disconnessione” che si inserisce nel solco dei principi sanciti dall'accordo quadro europeo del giugno 2020. Fra i richiami contenuti nel Considerato iniziali della Risoluzione, ad esempio, emerge quanto enunciato nei vari punti della lettera J, in particolare al punto n. 2, dove si sottolinea



che “l’essere costantemente connessi, insieme alle forti sollecitazioni sul lavoro e alla crescente aspettativa che i lavoratori siano raggiungibili in qualsiasi momento, può influire negativamente sui diritti fondamentali dei lavoratori, sull’equilibrio tra la loro vita professionale e la loro vita privata, nonché sulla loro salute fisica e mentale e sul loro benessere”. Il successivo punto n. 16, a sua volta, evidenzia che il diritto alla disconnessione “consente ai lavoratori di astenersi dallo svolgere mansioni, attività e comunicazioni elettroniche lavorative, come telefonate, email e altri messaggi, al di fuori del loro orario di lavoro, compresi i periodi di riposo, i giorni festivi ufficiali e annuali, i congedi di maternità, paternità e parentali nonché altri tipi di congedo, senza conseguenze negative” e insiste sulla necessità di garantire “autonomia, flessibilità e il rispetto della sovranità sul tempo, secondo il quale ai lavoratori deve essere consentito di organizzare il loro orario di lavoro in base alle responsabilità personali, in particolare l’assistenza ai figli o ai familiari malati”, senza che ciò comporti “discriminazioni o conseguenze negative in relazione alle assunzioni o agli avanzamenti di carriera”. Il fulcro centrale attorno a cui ruota la Proposta del Parlamento UE è rappresentato dall’art. 3, dove si stabilisce che: 1) gli Stati membri garantiscono che i datori di lavoro prendano i provvedimenti necessari per fornire ai lavoratori i mezzi per esercitare il diritto alla disconnessione; 2) gli Stati membri garantiscono che i datori di lavoro istituiscano un sistema oggettivo, affidabile e accessibile che consenta la misurazione della durata dell’orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore, nel rispetto del diritto dei lavoratori alla vita privata e alla tutela dei dati personali. I lavoratori possono richiedere e ottenere il registro del loro orario di lavoro; 3) gli Stati membri provvedono affinché “i datori di lavoro attuino il diritto alla disconnessione in modo equo, lecito e trasparente”.

[7] Garante per la Protezione dei Dati Personali. “Regolamento generale sulla protezione dei dati, arricchito con riferimenti ai Considerando Aggiornato alle rettifiche pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea 127 del 23 maggio 2018” (www.garanteprivacy.it)

[8] Considerato 155:

“Il diritto degli Stati membri o i contratti collettivi, ivi compresi gli «accordi aziendali», possono prevedere norme specifiche per il trattamento dei dati personali dei dipendenti nell’ambito dei rapporti di lavoro, in particolare per quanto riguarda le condizioni alle quali i dati personali nei rapporti di lavoro possono essere trattati sulla base del consenso del dipendente, per finalità di assunzione, esecuzione del contratto di lavoro, compreso l’adempimento degli obblighi stabiliti

dalla legge o da contratti collettivi, di gestione, pianificazione e organizzazione del lavoro, parità e diversità sul posto di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, e ai fini dell’esercizio e del godimento, individuale o collettivo, dei diritti e dei vantaggi connessi al lavoro, nonché per finalità di cessazione del rapporto di lavoro”.

Articolo 88:

“1. Gli Stati membri possono prevedere, con legge o tramite contratti collettivi, norme più specifiche per assicurare la protezione dei diritti e delle libertà con riguardo al trattamento dei dati personali dei dipendenti nell’ambito dei rapporti di lavoro, in particolare per finalità di assunzione, esecuzione del contratto di lavoro, compreso l’adempimento degli obblighi stabiliti dalla legge o da contratti collettivi, di gestione, pianificazione e organizzazione del lavoro, parità e diversità sul posto di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, protezione della proprietà del datore di lavoro o del cliente e ai fini dell’esercizio e del godimento, individuale o collettivo, dei diritti e dei vantaggi connessi al lavoro, nonché per finalità di cessazione del rapporto di lavoro.

2. Tali norme includono misure appropriate e specifiche a salvaguardia della dignità umana, degli interessi legittimi e dei diritti fondamentali degli interessati, in particolare per quanto riguarda la trasparenza del trattamento, il trasferimento di dati personali nell’ambito di un gruppo imprenditoriale o di un gruppo di imprese che svolge un’attività economica comune e i sistemi di monitoraggio sul posto di lavoro.

3. Ogni Stato membro notifica alla Commissione le disposizioni di legge adottate ai sensi del paragrafo 1 entro il 25 maggio 2018 e comunica senza ritardo ogni successiva modifica”.

[*] Marco Biagiotti, già dipendente del Ministero del Lavoro, lavora presso il CNEL. In passato ha collaborato alla realizzazione, per la UIL Pubblica Amministrazione, della collana di volumi “Lavoro e contratti nel pubblico impiego”. Dal 1996 al 2006 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale “Il Corriere del Lavoro”



Terzo Settore: un grande pilastro tra Stato e Mercato

di Dorina Cocca e Tiziano Argazzi [*]



In Italia sono tantissime le associazioni che ogni giorno operano, in maniera silenziosa e disinteressata, per migliorare la qualità della vita di moltissime persone in stato di necessità. Un segmento vitale composto da una miriade di volontari che anche nei tanti mesi di emergenza sanitaria, causata dal Covid-19, non ha fatto mancare il sostegno a chi soffre, ai più deboli, a chi ha bisogno di aiuto, spesso sacrificando la propria salute ed in molti casi anche la vita pur di donare aiuto. Questa è l'Italia del volontariato, della cooperazione sociale, dell'associazionismo senza fini di lucro, delle fondazioni e delle imprese sociali. Un mondo, quello del **“No Profit”**, che si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, che dà forma e sostanza ai principi costituzionali di **solidarietà** e **sussidiarietà** di cui agli **artt. 3 co.2** e **118 co.4** della **Carta costituzionale**.

Il **Presidente della Repubblica Sergio Mattarella** in occasione della Giornata Internazionale del Volontariato 2020, ha espresso sincera gratitudine al mondo del Volontariato e a quello del Terzo Settore, per il sostegno che sta assicurando alla comunità particolarmente colpita dalla pandemia. “Il volontariato nel nostro Paese – ha detto il Presidente Mattarella – ha radici lontane, è un importante volano di solidarietà ed è stato artefice di un profondo cambiamento sociale che ha migliorato la qualità della vita della collettività”.

Infatti da sempre il mondo del volontariato è un “fiore all'occhiello” del Belpaese, una “galassia” che negli ultimi cinquant'anni è stata interessata da una crescita imponente. I numeri sono impressionanti. Nel 2018 le 359.574 istituzioni **No Profit**, dove operavano oltre 5,5 milioni di volontari, davano lavoro a 853.476 persone^[1].

Prima di entrare nel merito dei vari temi in trattazione si ricorda che la Camera dei Deputati in sede di approvazione della Legge di Bilancio 2021, ha stralciato l'art. 108 che prevedeva l'obbligo, anche per le Associazioni del Terzo Settore, di rispettare gli adempimenti IVA, previsti per la generalità delle imprese commerciali. Come è facile immaginare, per gli Enti di volontariato sarebbe stato un danno enorme in termini economici ed organizzativi^[2].

Enti no profit: una riforma ancora da completare

Nel 2017 dopo anni di discussioni è stata approvata la riforma del **“No Profit”**. Il corposo

provvedimento^[3] ha definito il perimetro del c.d. **“Terzo Settore”** indicando in maniera omogenea ed organica gli enti che ne fanno parte. Nel contempo ha proceduto ad un complessivo riordino della disciplina, civilistica e fiscale, ad esso applicabile, delineando le nuove modalità di erogazione dei finanziamenti e di fruizione delle agevolazioni fiscali.

Sulle colonne di questo periodico^[4], nei mesi immediatamente successivi alla entrata in vigore dell'indicato **Codice del Terzo Settore** (nel seguito **CTS**) si parlò di cantiere “ancora aperto”. Ciò in ragione del fatto che per rendere l'intero provvedimento pienamente operativo bisognava attendere almeno una ventina di decreti ministeriali (alcuni da concordare con l'Unione Europea) per disciplinare nel dettaglio i tanti punti che la legge di riforma tratteggiava solo per vie generali. A quattro anni di distanza, **il cantiere è ancora aperto** anche se è doveroso sottolineare, che sono stati adottati molti degli indispensabili provvedimenti attuativi ed emanate numerose circolari interpretative sulle tante norme, anche di difficile comprensione, contenute nel corposo provvedimento di riforma.

In ragione dell'art. 4 co 1 del **CTS** sono da considerare **Enti del Terzo Settore** (nel seguito **ETS**) le organizzazioni di volontariato (**ODV**), le associazioni di promozione sociale (**APS**), gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso (**SOMS**), le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato, diversi dalle società, costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche,

solidaristiche e di utilità sociale, mediante lo svolgimento – in **modo esclusivo o principale** – di una o più attività di interesse generale, in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (nel seguito **RUNTS**).

Lo stesso articolo stabilisce in via assoluta, al co 2, che **non possono** essere **ETS** le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs n. 165/2001, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, ad esclusione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile disciplinati dall'articolo 32, comma 4 del **CTS**. Invece gli enti religiosi,



civilmente riconosciuti, possono essere considerati **ETS** limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale descritte all'art. 5 del **CTS** ed a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata che recepisca le norme del **CTS** e sia depositato nel **RUNTS**.

Nel seguito si cercherà di approfondire alcuni dei tanti argomenti interessanti contenuti nel **CTS** con particolare riguardo alla modifica degli statuti, agli Enti filantropici (tra cui le Fondazioni) ed al **RUNTS**, che diventerà pienamente operativo entro il primo semestre di quest'anno in virtù della avvenuta pubblicazione sulla **G.U. n. 261 del 21 ottobre 2020**, dell'indispensabile decreto attuativo (DM n. 106/2020).

Statuti Enti No Profit: le modifiche entro il prossimo 31 marzo

In via preliminare giova ricordare che l'art. 102 co 1 del **CTS** ha disposto l'immediata abrogazione delle preesistenti leggi sul Volontariato (266/1991) e sulle Associazioni di promozione sociale (383/2000). Ciò sta a significare che le ODV e le APS sono oggi esclusivamente disciplinate dagli artt. dal 32 al 36 del **CTS** e dalle altre norme ivi contenute che non presentano un nesso di diretta riconducibilità all'istituzione e all'operatività del **RUNTS**, ovvero all'adozione di successivi provvedimenti attuativi. Di converso gli Enti qualificati come **ONLUS** continuano, in questa fase, ad essere assoggettati al D.Lgs. n. 460/1997. Tale regime "transitorio" rimarrà in essere fino all'avverarsi della triplice condizione che il **RUNTS** sia operativo, che sia intervenuta l'approvazione della Com-

missione Europea delle disposizioni di cui allo stesso Titolo X del **CTS** e comunque non prima dell'esercizio successivo a quello della messa in funzione del **RUNTS**. In tal senso anche la **Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 89/E del 25.10.2019**.

Fatta tale premessa, è di tutta evidenza che, uno dei capisaldi della normativa in commento, riguarda la fruizione dei vantaggi fiscali per gli Enti **No Profit**. Per ottenerli bisogna rispettare tutte le condizioni contenute nel **CTS** ed essere iscritti in una delle sezioni del **RUNTS**. Il mancato rispetto,

provoca la cancellazione dal Registro con perdita immediata di tutte le correlate agevolazioni. Da ciò appare evidente l'importanza per **ODV**, **APS** ed **ONLUS**, di rispettare tali condizioni e di adeguare i propri statuti alle nuove previsioni normative.

Tale adeguamento deve essere fatto entro il **31 marzo 2021**. Questa ulteriore e ci si augura ultima proroga, la quarta in ordine di tempo^[5], è stata introdotta dall'art. 1 comma 4-novies del DL 7 ottobre 2020, n. 125 convertito con modificazioni dalla Legge n. 159/2020. Entro tale data gli stessi Enti potranno modificare i rispettivi statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria.

Al riguardo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con vari interventi interpreta-

tivi (fra cui la nota n. **12604/2017** e le circolari n. **38/2018** e n. **13/2019**), ha fornito puntuali chiarimenti in merito alla disciplina degli adeguamenti statutarî con particolare riguardo ai limiti del ricorso alla facoltà modificativa semplificata. Tale innovazione, di natura sostanziale, stabilisce che le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria, siano attivabili limitatamente ad un duplice ordine di modifiche statutarie: da un lato, per gli adeguamenti alle disposizioni del Codice aventi carattere inderogabile; dall'altro, per l'introduzione di clausole che escludono l'applicazione di nuove disposizioni, qualora queste ultime risultino, ai sensi di legge, derogabili mediante specifica clausola statutaria. Appare quindi di tutta evidenza che il legislatore, attraverso tale integrazione normativa, abbia inteso evitare che, con delibera dell'assemblea ordinaria e quindi con le relative maggioranze^[6] vengano approvate, con ridotte garanzie nei confronti di eventuali minoranze dissenzienti, modifiche statutarie che la nuova normativa in realtà non impone né richiede. Giova altresì ricordare che la possibilità di modificare lo statuto con l'utilizzo di tale regime **"alleggerito"** o **"semplificato"**, si estingue al 31 marzo di quest'anno. Pertanto un eventuale adeguamento statutario già intervenuto non preclude la possibilità di apportare entro tale data ulteriori modifiche allo statuto secondo il regime alleggerito, purché, beninteso, nel rispetto dei limiti indicati dalla norma.

È di pacifica evidenza che tale termine è da intendersi **meramente ordinatorio** e non perentorio. Ciò sta a significare che sarà possibile procedere ad adeguamento statutario alle norme del **CTS** anche dopo tale data ma la relativa adozione dovrà avvenire con assemblea straordinaria.



Nello statuto debbono essere chiaramente specificati almeno i seguenti elementi:

1. La forma giuridica e la denominazione del sodalizio con la specifica indicazione di ETS;
2. Sede legale;
3. Oggetto sociale con puntuale indicazione delle attività di interesse generale svolte;
4. Assenza di scopo di lucro;
5. Durata del sodalizio;
6. Requisiti di ammissione e di esclusione dei soci e le relative procedure;
7. I tempi in cui l'ente deve decidere circa l'ammissione o l'esclusione dei soci;
8. Diritti e doveri degli associati con particolare attenzione al diritto di voto e di esame dei libri sociali;
9. Competenze degli organi sociali anche in termini di predisposizione ed approvazione del bilancio sociale e quello di esercizio. Mentre quest'ultimo (anche sotto forma di bilancio di cassa) è obbligatorio per tutte le Associazioni quello sociale è previsto solo per: **(a)** gli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiore ad un milione di euro; **(b)** i Centri Servizi per il Volontariato e **(c)** le Imprese Sociali (tra cui le Cooperative Sociali) ed i Gruppi di Imprese Sociali;
10. Composizione e funzionamento dell'Organo di amministrazione;
11. Patrimonio iniziale e modalità di devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento ed estinzione.

Si ricorda altresì che l'uso abusivo delle locuzioni e degli acronimi riservati agli **ETS** è causa di irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 91 del **CTS**. In tali ipotesi viene applicata una sanzione amministrativa di importo compreso tra **2.500** e **10.000** euro. La sanzione è raddoppiata qualora l'illegittimo utilizzo sia finalizzato ad ottenere da terzi l'erogazione di denaro o di altre utilità.

Per quanto poi in particolare riguarda l'oggetto sociale, si evidenzia che nello statuto devono essere obbligatoriamente indicate le attività di interesse generale che l'Ente intende svolgere, in via esclusiva o principale, rivolte al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale.

Gli **ETS** – per chiarezza e trasparenza nei confronti degli associati, dei terzi e della **PA** –

dovranno indicare attività immediatamente riconducibili a quelle elencate nel **CTS**. Inoltre le attività effettivamente svolte, oltre a rientrare tra quelle previste dalla legge, debbono mantenere una stretta coerenza con le previsioni statutarie. Sempre nello statuto dovranno essere declinate in maniera specifica le finalità perseguite, in maniera da risultare in armonia con la natura dell'ente.



In relazione alla predisposizione ed approvazione del bilancio il Dicastero del Lavoro ha chiarito che è obbligatorio indicare nello statuto l'organo competente ad effettuare gli adempimenti connessi al bilancio, incluso quello sociale. Pertanto l'adeguamento può essere effettuato con la modalità semplificata.

Si precisa altresì che l'eventuale svolgimento di attività diverse rispetto a quelle di interesse generale è ammissibile solamente se è previsto, in maniera specifica e dettagliata, dall'atto costitutivo o dallo statuto e sempre che le stesse siano, chiaramente, secondarie e strumentali rispetto a quelle di interesse generale. Non è però necessario procedere alla loro elencazione già in sede statutaria, in quanto la individuazione potrà essere successivamente operata da parte degli organi dell'ente, cui lo statuto deve, in tale ipotesi, attribuirne la relativa competenza.

Sono invece da considerarsi facoltative – e quindi da introdurre nello statuto con assemblea straordinaria – le modifiche relative a raccolta fondi, patrimonio destinato per uno specifico affare, eventuali deroghe al potere di rappresentanza in assemblea, competenze dell'assemblea delle fondazioni, indicazioni circa i requisiti, appartenenza, soggetti con diritto di nomina di uno o più amministratori^[7].

Da ultimo si ricorda che, in ragione dell'art. 12 del **CTS**, gli Enti qualificati come **ONLUS** che vorranno adeguarsi alla disciplina degli ETS dovranno anche procedere a rimuovere dallo statuto la scritta **ONLUS** e la locuzione “Organizzazione non lucrativa di utilità sociale” sostituendole con l'indicazione di **ETS** e di “Ente del Terzo settore” fermo l'obbligo di inserire tale indicazione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico. Trattandosi di una disposizione inderogabile può essere introdotta, entro il **31.03.2021**, con assemblea ordinaria.

Gli Enti Filantropici e le modifiche statutarie

Il Capo III del Titolo V del **CTS** è dedicato agli **Enti Filantropici**. Con tale termine vengono identificati quegli **ETS** che possono assumere la forma di Associazione riconosciuta (quindi con personalità giuridica) o di **Fondazione** con la finalità di “erogare denaro, beni o servizi,

anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale”.

In questa sede, per ragioni di spazio, si limiterà l'approfondimento alle Fondazioni che sono quegli Enti dotati di personalità giuridica, con risorse economiche sufficienti, per svolgere la propria attività (lecita e di utilità sociale) e che risultano regolati, salvo casi speciali, dagli artt. 14 e ss. **Cod. Civ.**. Il loro patrimonio deriva principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali ed attività di raccolta fondi. Gli atti costitutivi indicano in maniera tassativa i principi a cui debbono attenersi in relazione alla gestione del patrimonio, alla raccolta fondi ed alle modalità di erogazione di denaro, beni e servizi a sostegno di categorie svantaggiate o di attività di interesse generale. L'obbligatorio bilancio sociale^[8], da redigere al pari di quello di esercizio, deve anche contenere l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche.

È necessario precisare che non tutte le Fondazioni possono diventare **ETS**. A esempio la Legge delega n. 106/2016, che ha poi portato al **CTS**, esclude espressamente l'applicazione della Riforma alle Fondazioni Bancarie. Parimenti

escluse sono quelle Fondazioni di diritto privato ex Ipab derivanti dai processi di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza.

Il **CTS**, agli artt. dal 20 al 31, esplicita gli ulteriori requisiti che le Fondazioni debbono possedere per acquisire la qualifica di **ETS** e quindi per iscriversi nel RUNTS nella categoria “Altri Enti del Terzo Settore”. Rimane fermo il vincolo di svolgimento, in via esclusiva o prevalente, di una o più attività di interesse generale elencate all’art. 5 del **CTS**.

Registro unico degli Enti del Terzo Settore: un’importante novità della Riforma

Il **CTS**, agli artt. dal 45 al 54, disciplina il **RUNTS**, una delle novità più importanti della Riforma, che si propone di superare l’attuale sistema di registrazione delle Associazioni e degli Enti No Profit, imperniato su una molteplicità di registri gestiti da Regioni e Province autonome e di concentrarlo in un unico strumento, appunto il **Registro Unico del Terzo Settore**, istituito a livello nazionale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed operativamente gestito su base territoriale e con modalità informatiche, in collaborazione con Regioni e Province Autonome. Il registro è pubblico ed è reso accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica. Come evidenziato nel paragrafo 2, con l’avvenuta pubblicazione del DM n. 106/2020 sono state gettate le basi per la piena attuazione del **RUNTS** che diventerà pienamente operativo entro il primo semestre di quest’anno. L’iscrizione in una delle sue sette sezioni^[9] ha effetto costitutivo relativamente all’acquisizione della qualifica di **ETS** e costituisce presupposto ai fini della fruizione

dei benefici previsti dal **CTS** e dalle vigenti disposizioni in favore degli **ETS**.

Le **ODV** e le **APS** ad oggi iscritte negli specifici registri, transitano automaticamente nel **RUNTS** ex art. 54 del **CTS**. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali individua, con apposito provvedimento, il termine a decorrere dal quale ha inizio il processo di “popolamento iniziale” del **RUNTS**. Il termine è pubblicato sul sito istituzionale del Ministero e ne viene data comunicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Alle **ONLUS** invece non si applica tale procedura: l’iscrizione nel **RUNTS** avviene a mezzo presentazione di apposita istanza da presentare dal momento in cui ha inizio il “popolamento iniziale” del **RUNTS**, specificando anche la sezione in cui intendono essere collocate. Se l’Ente ha personalità giuridica ai sensi del DPR n. 361/2000, il compito di presentare l’istanza corredata dai relativi atti è attribuito al notaio^[10].

Sempre in tema di popolamento iniziale, l’art. 34 del DM 106/2020 pone in capo all’Agenzia delle Entrate l’obbligo di comunicare al **RUNTS** i dati e le informazioni relativi agli enti che risultano iscritti nell’anagrafe delle **ONLUS**. I dati e le informazioni di cui trattasi devono comprendere, per ciascun ente, almeno il codice fiscale, la denominazione, la sede legale, le generalità e il codice fiscale del rappresentante legale.

Il Terzo Settore tra concezione additivista e visione emergentista

All’indomani della pubblicazione del **CTS**, il prof. Stefano Zamagni^[11] nel corso di un laboratorio organizzato da alcuni Organismi di rappresentanza del No Profit ed incentrato sulla valutazione dell’impatto sociale della Riforma, ebbe modo di evidenziare che con la nuova normativa si è costruita la cornice organica ed unitaria del terzo settore, superando in tal modo la “logica delle norme dedicate ai singoli comparti del no profit” e che grazie ad essa, gli italiani “per fare il ‘bene’ non devono più chiedere il permesso alle istituzioni e il diritto di associarsi è riconosciuto già sul piano legislativo”.

In tale occasione il professore bolognese definì il **CTS** come



uno strumento sicuramente idoneo per superare il concetto di “**alternativismo**” – ovvero la tendenza di una certa parte del No Profit ad isolarsi dalla realtà circostante, senza cercare una via di integrazione e senza cambiare nulla – per affermare un modello incentrato sulla “biodiversità” in cui tutti i soggetti del terzo settore sono complementari ad altri (compresi quelli del profit) e dimostrano “che si può operare sul mercato in modo diverso”. Proseguendo su tale linea argomentativa, l’economista ha anche sottolineato l’importanza di aver riconosciuto il terzo settore “produttivo”, ovvero capace di produrre utilità sociale valorizzando il volontariato come “punta di diamante” di tutto il comparto^[12].

Questo ovviamente ha come diretta conseguenza il superamento della concezione **additivista** (in base alla quale gli **ETS** sono utili ma non indispensabili e servono solo quando c’è necessità) per seguire senza tentennamenti il percorso “**emergentista**” che comporta una modifica delle relazioni, anche di quelle già in essere, fra tutti i soggetti presenti. La legge di riforma ha disegnato il Terzo Settore in base alla concezione “**emergentista**” che, da un lato, si porta “in dote” strumenti efficaci e potenti per favorirne progresso e sviluppo e, dall’altro, contempla tra gli obiettivi primari anche quello di ridisegnare gli spazi dell’agire sociale e dimostrarsi nel contempo in grado di “espandersi in orizzontale” e “svilupparsi in verticale” e di creare occupazione, non secondo i modelli economici classici, ma in modo completamente diverso ed innovativo e realizzando una compiuta sostenibilità ecologica, economica, sociale e antropologica che ha la sua “stella polare” nella centralità della persona e la valorizzazione delle sue qualità umane.

In tal modo il modello di “**sussidiarietà circolare**” (valorizzato dall’art. 118, co. 4, Cost) ha trovato piena attuazione e risulta oggi in grado di definire in modo organico e puntuale le relazioni tra **Stato**, **Mercato** e **Comunità**, tre “soggetti” che devono interagire in modo sistematico (cioè non occasionale) e con pari dignità nella definizione delle priorità degli interventi, nel reperimento delle risorse e nella individuazione dei modi ottimali di gestione degli interventi.



L’importante questione della “sussidiarietà circolare” è stata affrontata dalla Corte Costituzionale con la recente **sentenza n. 131/2020** originata dal ricorso del Governo avverso una Legge dell’Umbria. I giudici di Palazzo della Consulta hanno asserito che il **CTS**, con l’art. 55, realizza per la prima volta, in termini generali, una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale. Infatti detto articolo – continuano i giudici delle leggi – pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, “nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona”, il coinvolgimento attivo degli **ETS** nella programmazione, nella progettazione e nell’organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall’art. 5 del medesimo **CTS**.

Il modello configurato dal citato art. 55 delinea un modello di relazione tra **ETS** e **P.A.** che si fonda sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.

Quanto precede rafforza la consapevolezza che questi soggetti “**No Profit**”, rappresentativi della “società solidale” ed identificati come “**Terzo Settore**”, sono un fondamentale **Pilastro** ben piantato tra “**Stato**” e “**Mercato**”. Ciò in quanto sono presenti sul territorio con una rete capillare di vicinanza e solidarietà e, per tale ragione, in grado di “mettere in cam-

po” in tempo reale, capacità organizzative e di intervento che generano effetti positivi in termini di risparmio di risorse e di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”. ■

Note

[1] Istat: Censimento permanente delle Istituzioni **No Profit** anno 2018.

[2] Il Governo voleva introdurre tale norma in ragione della procedura di infrazione n. 2008/2010 avviata dalla UE nei confronti dell'Italia per “Non corretto recepimento della Direttiva 2006/112/CE – Direttiva IVA” ex art. 258 TFUE. Soddisfazione per l'abrogazione di tale disposizione è stata espressa dal Forum Nazionale del Terzo Settore, la cui portavoce **Claudia Fiaschi** ha dichiarato che se fosse stata approvata “avrebbe messo a rischio la sopravvivenza di tante associazioni del terzo settore assoggettandole inopportuna al regime Iva”. È però urgente ha continuato la portavoce “discutere e finalmente risolvere le problematiche oggi esistenti relative al quadro fiscale del Terzo settore che, senza una fiscalità effettivamente premiante, rischia di vanificare l'impianto della riforma”.

[3] D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 “Codice del Terzo settore, a norma dell'art.1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106” integrato e corretto dal D.Lgs. n. 105/2018.

[4] Riforma del Terzo Settore: un cantiere ancora aperto – Lavoro@Confronto n. 23 – Settembre/Ottobre 2017.

[5] Il termine inizialmente fissato al 3 febbraio 2019 (18 mesi dalla entrata in vigore del **CTS**) è stato via via prorogato dapprima al 3 agosto 2019, ed a seguire al 30.06.2020 (art. 43 co. 4 bis DL 34/2019 convertito con modificazioni dalla Leg-

ge 58/2019), poi al 31.10.2020 (art.35, comma 1, del D.L. 17 marzo 2020, n.18, convertito con modificazioni dalla Legge n. 27/2020) ed infine al 31.03.2021.

[6] Come è noto le sedute dell'assemblea ordinaria sono valide, in prima convocazione, se risulta presente almeno la metà più uno degli associati. In seconda convocazione invece l'assemblea è valida qualunque sia il numero dei presenti. In entrambe le ipotesi le deliberazioni si intendono approvate se votate dalla maggioranza dei presenti.

[7] Adeguamenti statuti nelle ODV. Approfondimento di Daniel Iannaci e Alessandro Aiaccia. European journal of volunteering and community-based projects Vol.1, N. 2- 2020.

[8] Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con DM 4.07.2019 ha definito le “Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli Enti del Terzo settore”.

[9] Il RUNTS in ragione del disposto dell'art. 46 del CTS è articolato nelle seguenti sette sezioni: **Organizzazioni di volontariato; Associazioni di promozione sociale; Enti filantropici; Imprese sociali**, incluse le **cooperative sociali; Reti associative; Società di mutuo soccorso; Altri enti del Terzo settore**. Ad eccezione delle reti associative, nessun **ETS** può essere contemporaneamente iscritto in due o più sezioni.

[10] Trasmigrazione degli enti nel Registro Unico, ecco le tempistiche: articolo dell'8.10.2020 di Luca Degani su Welforum.it, l'Osservatorio Nazionale Sulle Politiche Sociali.

[11] Stefano Zamagni, economista ed accademico, docente dell'Università degli Studi di Bologna, fra i massimi esperti in materia di economia civile e sociale. Per anni ha guidato l'Agenzia delle Onlus ed attualmente è il Presidente della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali.

[12] “Terzo settore, Zamagni promuove la riforma. E boccia la Fondazione Italia Sociale” Articolo pubblicato su “La Difesa del Popolo” Settimanale della Diocesi di Padova.



[*] Dorina Cocca in servizio presso la sede di Rovigo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Ferrara Rovigo. Tiziano Argazzi giornalista, esperto in comunicazione, materie lavoristiche e privacy. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per la Pubblica Amministrazione.

Licenziamento illegittimo

Diritto alle ferie “maturate” tra la data del licenziamento e la data di reintegrazione nel posto di lavoro

di Gianna Elena De Filippis [*]



Il presente elaborato si prefigge lo scopo di sintetizzare il contenuto della storica, innovativa e singolare sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea pronunciata in data 25 giugno 2020 sul rinvio pregiudiziale proposto in due cause riunite: una istanza di rinvio pregiudiziale proveniente dalla Bulgaria, n. C-762/18, ed una proveniente dall'Italia, n. C-37/19, presentata dalla Suprema Corte di Cassazione, a seguito di apposita richiesta del Prof. Avv. Fabrizio Proietti^[1] in seno ad una articolata causa di lavoro.

La vicenda si è sviluppata nell'ambito di una lunga sequela di eventi riguardanti una lavoratrice illegittimamente licenziata dapprima in esito ad una procedura di licenziamento collettivo, cui è seguita la reintegrazione con sentenza; poi, nuovamente licenziata con altri due atti di recesso aziendale con effetto immediato e, tuttavia, ancora una volta reintegrata *ope judicis*.

A seguito delle diverse reintegrazioni nel posto di lavoro, la lavoratrice presentava ricorso al Giudice del Lavoro di Roma chiedendo il riconoscimento di ulteriori somme aggiuntive in suo favore e, precisamente, somme corrispondenti ai giorni di ferie maturati nel periodo intercorso tra la data degli illegittimi licenziamenti e la data delle avvenute reintegrazioni, ottenute sempre dietro ordine del Giudice del Lavoro.

Nel giudizio di appello la lavoratrice, assistita dall'Avv. Prof. Fabrizio Proietti, si è vista purtroppo negare le menzionate sue pretese creditizie legate ai giorni di ferie poiché, ad avviso della Corte, in quel periodo non aveva eseguito attività lavorativa effettiva; al contrario, il diritto alle ferie, all'indennità sostitutiva delle ferie e alle ferie speciali avrebbe potuto essere riconosciuto solo qualora, nel corso del periodo di riferimento, fosse stata esercitata attività lavorativa-professionale in via concreta ed effettiva.

Quindi la lavoratrice, insoddisfatta, proponeva ricorso in Cassazione ponendo la questione pregiudiziale, con rinvio in Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), per accertare se, sulla base dell'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dell'articolo 7 della Direttiva 2003/88, il lavoratore illegittimamente licenziato e successivamente reintegrato nel suo posto di lavoro avesse diritto all'indennità sostitutiva

delle ferie annuali retribuite non godute in relazione al periodo compreso tra il licenziamento e la reintegrazione, richiamando anche l'articolo 36 della Costituzione Italiana e l'articolo 10 del d.lgs. n. 66/2003. Chiaramente nelle argomentazioni si innestava anche l'articolo 18, legge n. 300/1970, che all'epoca dei fatti prevedeva che il giudice, nella sentenza con la quale dichiara la nullità del licenziamento ritenuto discriminatorio, ordina al datore di lavoro la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro indipendentemente dal motivo formalmente addotto e quale che fosse il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro. Il giudice condannava altresì il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui fosse stata accertata la nullità o l'invalidità, stabilendo a tal fine un'indennità.

La difesa della lavoratrice poneva l'attenzione sull'efficacia ripristinatoria della reintegrazione nel posto di lavoro nel senso che il rapporto di lavoro deve ritenersi ricostituito *ab origine* e, in realtà, mai risolto, con l'effetto della continuità nella maturazione di tutti i diritti ad esso confacenti: quindi, continuità anche per la maturazione delle ferie durante l'assenza, assenza dovuta ad una condotta datoriale accertata dal giudice come illegittima (licenziamento illegittimo).

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha accolto la tesi sostenuta dal Prof. Avv. Fabrizio Proietti scrivendo nella storica quanto innovativa sentenza che un lavoratore illegittimamente licenziato, e successivamente reintegrato nel suo impiego, conformemente al diritto nazionale, a seguito dell'annullamento del suo licenziamento mediante una decisio-

ne giudiziaria, ha il diritto di far valere tutti i diritti alle ferie annuali retribuite maturati durante il periodo compreso tra la data del licenziamento illegittimo e la data della sua reintegrazione nel posto di lavoro conseguente a tale annullamento.

Come noto, la regola generale stabilisce che il lavoratore che non lavora concretamente non matura il correlativo diritto al recupero psicofisico con le ferie. A questa regola, tuttavia, sono state aggiunte delle importanti eccezioni, già da qualche tempo esaminate e confermate dalla Corte di Giustizia, eccezioni che secondo l'Avvocato Generale Gerard Hogan *corrispondono a stati fisici o psichici patiti* dal lavoratore (in tal senso, le conclusioni dell'Avv. Gen. Gerard Hogan il 29 gennaio 2020, C-762/18 e C-37/19, Q.H. e C.V. punto 44). Le eccezioni riguardano i periodi di assenza del lavoratore per *malattia prescritta* e per *maternità*, periodi utili alla maturazione dei giorni di ferie; tali eccezioni



hanno come comune denominatore i requisiti dell'**imprevedibilità dell'assenza** e della **non volontarietà** della stessa per scelta del lavoratore (cfr. Prof. Maurizio Orlandi, *Sul diritto del lavoratore a godere delle ferie maturate tra il momento dell'ingiustificato licenziamento e quello della reintegra nelle proprie mansioni*, in dUE n. 2/2020).

I suddetti requisiti (imprevedibilità e non volontarietà dell'assenza) vengono riscontrati ed accertati dalla CGUE anche nel caso di licenziamento illegittimo con reintegrazione del dipendente nel posto di lavoro in forza di una sentenza giudiziaria poiché *l'assenza per licenziamento è riconducibile ad una causa imprevedibile ed indipendente dalla sua volontà*.

Una nuova regola, insomma, acclarata e da

applicare a tutti i casi analoghi. La CGUE ha altresì specificato che vi è una eccezione tale da escludere che il lavoratore possa pretendere il diritto alle ferie retribuite maturate tra la data del licenziamento dichiarato illegittimo e la data della sua reintegrazione: è il caso del lavoratore che in quel periodo abbia lavorato presso un'altra impresa e verso la quale soltanto può far valere i propri diritti alle ferie annuali retribuite.

Si è di fronte ad una forma atipica di *in integrum restitutio*, stando alla denominazione data dagli antichi giureconsulti romani, riferendoci, in sostanza, ad un nuovo rimedio giuridico a tutela del lavoratore ed utile alla rimozione degli effetti negativi derivanti da un'azione illegittima ed ingiusta del datore di lavoro ed accertata tale dall'autorità giudiziaria.

La maggiore facilità con cui oggi le aziende possono licenziare, venuta meno la tutela reintegratoria del vecchio articolo 18, tutela reintegratoria che rimane solo in residuali fattispecie, inizia ad essere ri-bilanciata anche attraverso questi nuovi orientamenti giurisprudenziali che solo esperti in materia possono ideare, proporre e fare applicare.

È un rimedio nuovo che, aldilà del suo effetto ristoratore pro lavoratore, dovrebbe fungere anche da deterrente per le imprese nell'intimare licenziamenti in modo non trasparente, iniquo ed illegittimo. ■

Note

[1] Dottore Commercialista. Avvocato. Patrocinante dinanzi la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte costituzionale. Professore Associato in Diritto sindacale, del lavoro e della sicurezza sociale - Università "Sapienza" di Roma.

[*] Consulente del Lavoro presso lo Studio Sibilla Consulting, www.sibillaconsulting.com, collaborazione Università Sapienza, Roma. Pubblicista. Collabora con lo Studio legale del Prof. Fabrizio Proietti. Vincitrice Premio Nazionale Massimo D'Antona presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2012.

Vaccinazione COVID-19 e rapporto di lavoro: può configurarsi l'obbligatorietà?

di Alberto Del Prete [*]



Il contagio COVID-19 e le relative conseguenze

Da circa un anno, ormai, abbiamo tutti imparato a conoscere molto bene una nuova malattia di cui non avevamo mai sentito parlare prima, forse perché gli hanno dato un nome strano, piuttosto singolare, COVID-19, e quindi, magari, più facile da ricordare, oppure perché, in breve tempo dalla sua comparsa, è diventato l'argomento principale di tutte le trasmissioni televisive, radiofoniche e degli altri *mass media* che, a qualsiasi titolo, trattano d'informazione, forse perché si propaga con una velocità tale che in breve tempo ha raggiunto i quattro angoli della terra e, al contempo, ha cambiato, in maniera improvvisa e radicale, il nostro modo di vivere, di studiare e di lavorare, imponendo una revisione profonda anche delle relazioni sociali, forse perché ci siamo accorti, magari sulla nostra pelle, oppure su quella di un familiare, un amico, un semplice conoscente, un compagno di studi oppure un collega di lavoro, che può portare a conseguenze estremamente variabili da persona a persona, passando dai c.d. "asintomatici", ossia coloro che, pur essendo contagiati, neppure se ne accorgono se non attraverso specifici esami, fino ad arrivare all'estremo opposto, ossia a condizioni gravi, gravissime e, talvolta, anche letali.

Di recente, messi in circolazione i primi vaccini, è cominciata anche una campagna di vaccinazione di massa dal momento che i virologi di tutto il mondo ci hanno spiegato che da una pandemia come questa, al di là delle precauzioni di carattere preventivo, che ormai ben conosciamo, della distanza da mantenere tra le persone, dell'accurata igiene personale soprattutto delle mani e della protezione delle vie respiratorie con apposite mascherine facciali, non se ne esce se non con l'inoculazione di un vaccino a tutta o almeno alla gran parte della popolazione.

Tutto questo ha portato, in effetti, a grandi dibattiti, tuttora in corso, sia sulla reale efficacia di questi vaccini, di diversa provenienza e, quindi, per l'appunto, anche, potenzialmente, di diversa efficacia, sia anche sull'obbligatorietà o meno della vaccinazione per ogni singolo individuo. Quest'ultimo, in modo particolare, appare come un nodo ancora da sciogliere per il quale occorre, in effetti, superare una serie di ostacoli non di poco conto, sotto vari profili, non da ultimo, anche sul piano giuridico. Si discute, cioè, se si possa legalmente arrivare a coartare la libertà individuale di ciascuno affinché tutti si sottopongano a vaccinazione.

I termini della discussione

Ma per quale motivo si è arrivati a questo genere di discussioni? La risposta a questa domanda va ricercata nella già enunciata necessità di estendere la campagna vaccinale pressoché all'intera popolazione; atteso, tuttavia, che vanno considerate anche le posizioni di una serie di perso-



ne, talvolta riunite anche in gruppi più o meno organizzati (no vax), che, per varie ragioni, non intendono affatto sottoporsi alla vaccinazione, in alcuni casi più estremi perché viene addirittura contestata l'esistenza stessa del virus, ci si domanda, allora, se sia lecito o meno, al fine di raggiungere quella che gli scienziati chiamano *"immunità di gregge"*^[1], obbligare le persone non consenzienti a sottoporsi comunque a vaccinazione. La risposta, in realtà, è tutt'altro che semplice e scontata. Ciò in quanto ci si può venire a trovare dinanzi ad una dicotomia che rischia di rivelarsi insanabile, per cui, per forza di cose, uno dei due termini dovrà necessariamente cedere il passo di fronte all'altro, poiché occorre garantire, da un lato, gli interessi, di carattere generale, di tutela della salute pubblica, e dall'altro, il diritto individuale di ciascun soggetto di scegliere liberamente se curarsi o meno.

Si tratta, in effetti, di due termini che, in ipotesi, possono anche sovrapporsi l'un l'altro, qualora l'interesse del singolo di curarsi abbia a coincidere con l'interesse pubblico, ma che, in caso contrario, si determina, invece, un contrasto tutt'altro che agevole da risolvere.

Del resto, se si vuole attribuire un qualche fondamento giuridico ad una siffatta discussione, non si può non partire dalla principale fonte di diritto dell'ordinamento nazionale, os-

sia dalla Costituzione che, all'art. 32 I° comma, nel definire il diritto alla salute, pone proprio in evidenza la suddetta dicotomia, configurandolo come *"fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività"*.

Posta in questi termini la questione, in caso di contrasto tra il diritto individuale e l'interesse collettivo, riportandosi alle esigenze di contemperamento di contrapposti interessi giuridici tutelati dalla legge che si ritrovano nella disciplina del procedimento amministrativo, di cui alla Legge 241/1990 e succ. mod. e di cui si trovano un'infinità di esempi nella giurisprudenza amministrativa dei T.A.R. e del Consiglio di Stato, l'interesse pubblico dovrebbe avere la prevalenza, in linea di massima, sul diritto individuale. Almeno nelle ipotesi in cui la posizione giuridica soggettiva del singolo si configura in termini di interesse legittimo. Non così agevole, invece, diventa la soluzione qualora ci si trovi, invece, dinanzi a diritti soggettivi che, notoriamente, hanno una soglia ben più elevata di tutela nei confronti dell'attività della P.A. Tanto più qualora si tratti di diritti soggettivi in qualche modo "rinforzati", che, come tali, forniscono un livello di tutela ancor più elevato (il diritto alla vita, all'esercizio delle libertà fondamentali costituzionalmente garantite, all'integrità fisica, nel cui alveo rientra, tra l'altro, anche il diritto alla salute). In questi casi appare evidente come la comparazione dei diversi interessi, soggettivi e collettivi, non può avere un esito predeterminato a senso unico.

Non a caso, si pone, allora, anche la rilevanza dell'art. 32 II° comma Cost., secondo cui *"Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana."* Cosicché, la riserva di legge per i c.d. trattamenti sanitari obbligatori da un lato ed il limite invalicabile del rispetto della persona umana dall'altro, appena citati, impediscono, dunque, di risolvere *sic et simpliciter* la questione dell'obbligatorietà della vaccinazione COVID-19.

La particolarità dello stato emergenziale determinato dalla pandemia

Ma non va neppure trascurato il contesto di carattere ambientale, se così si può definire, in cui questa discussione si va ad innestare. La circolazione pressoché incontrollata, in molte aree del mondo, di questo virus ha giocoforza



determinato una condizione tutt'altro che ordinaria nella quale ci si trova ad intraprendere tutte le azioni necessarie di contrasto al propagarsi del virus. Anche per quanto riguarda l'Italia, benché non si possa definire, forse, del tutto fuori controllo la trasmissione del virus, il livello di quasi 100.000 morti raggiunto per questa patologia nell'intero territorio nazionale dall'inizio della pandemia di circa un anno fa, non può certo lasciare indifferenti.

Già soltanto questi riferimenti fanno capire che non ci si trova dinanzi ad una mera discussione accademica, ma potenzialmente di grande impatto sull'intera collettività. Ed è proprio per questo che nel corso di quella che è stata definita la prima fase del *lockdown*, si sono registrate delle fortissime limitazioni di molte delle libertà fondamentali costituzionalmente garantite, sebbene non sia intervenuta nessuna disposizione di legge, men che meno di rango costituzionale, sul punto, ma le restrizioni sono state decise, per lo più, sulla base di D.P.C.M., ossia con provvedimenti di natura regolamentare, ovvero, nel migliore dei casi, con Decreti Legge. Quest'evidente deroga alle garanzie costituzionalmente garantite si è resa necessaria ed insopprimibile per effetto dell'estrema necessità ed urgenza di limitare quanto più possibile tutti i comportamenti che, seppur, di per sé, pienamente legittimi, non ponevano sufficienti barriere alla circolazione incontrollata del virus.

Tant'è che, successivamente, si è cercato, così come avviene tuttora, visto che la fase emergenziale si può considerare tutt'altro che superata, di limitare, in qualche modo, almeno l'ambito territoriale, su base regionale e/o provinciale, delle predette restrizioni. Il giudizio, poi, sull'efficacia o meno di tali provvedimenti, dovrà essere adottato in altra sede, tenendo conto, tuttavia, anche delle ricadute in termini economico e sociali, anch'esse, a ben vedere, tutt'altro che trascurabili.

In questo particolare contesto, dunque, il diritto alla salute, nella sua accezione collettiva, intesa, dunque, come salute pubblica, è stato considerato senz'altro prevalente rispetto a molti altri diritti fondamentali pur costituzionalmente garantiti, al fine di adottare compor-



tamenti idonei a prevenire il contagio.

Orbene, è innegabile che la vaccinazione dev'essere intesa anch'essa come strumento di prevenzione del contagio, tant'è che viene iniettato, ordinariamente, in persone non contagiate. Quindi, ragionando alla stessa stregua delle misure di limitazioni di altri diritti fondamentali, si potrebbe ipotizzare, anche in questo caso, la prevalenza dell'interesse della collettività alla salute pubblica rispetto alle tutele soggettive derivanti dallo stesso diritto alla salute.

Senonché, in questo caso, il contrasto diventa, se possibile, ancor più stridente proprio perché si tratta di un confronto tra i due aspetti principali e dicotomici del diritto alla salute, così come regolamentato dall'art. 32 Cost. E visto che la stessa disposizione costituzionale pone, innanzitutto, un'espressa riserva di legge a tutela del profilo soggettivo, al di là di tutte le precedenti considerazioni di necessità ed urgenza, si deve ritenere che per la somministrazione dei vaccini anche ai non consenzienti, si debba passare necessariamente attraverso il percorso ristretto di una espressa disposizione di legge che statuisca quest'obbligo e disponga anche le conseguenti sanzioni per il caso di violazione dello stesso. D'altra parte il tempo necessario per la relativa redazione, discussione ed eventuale approvazione ci sarebbe poiché, allo stato attuale, dalle risultanze dei sondaggi di opinione emerge che le persone dichiaratamente contrarie alla vaccinazione, oppure anche soltanto scettiche, sono una ridotta minoranza rispetto alla generalità della popolazione che, nel suo insieme, ammonta a circa 60 milioni. Ed è notizia di queste ultime settimane che, per problematiche di varia natura, l'andamento della campagna vaccinale stia

procedendo, purtroppo, al di sotto dei ritmi che erano stati originariamente preventivati ed in modalità ancor più rallentata di quanto ce ne sarebbe effettivamente bisogno in un contesto di forte trasmissibilità del contagio come quella attuale. Perciò, a combinazione di quest'ultimi elementi potrebbe dare il tempo necessario al legislatore di approvare un'apposita disposizione di legge.

È anche vero, però, che i migliori scienziati sostengono che per il raggiungimento della soglia alla quale dovrebbe essere sufficientemente garantita l'*immunità di gregge*, si dovrebbe arrivare a vaccinare circa il 70% della popolazione^[2]. Questo può anche significare che ragionevolmente non vi sia neppure bisogno di arrivare alla prescrizione dell'obbligo di vaccinazione, poiché, una volta vaccinata quella quota di popolazione, della copertura immunitaria dovrebbero poterne fruire anche le persone dissenzienti, senza, così, dover legiferare per la costruzione di un vero e proprio obbligo vaccinale.

Ne deriva, allora, almeno per ora, che in mancanza di un'espressa disposizione di legge, che, tra l'altro, dev'essere anche attenta a non superare i limiti del rispetto della persona umana, costituzionalmente garantiti, non deve ritenersi ammissibile l'introduzione del principio di obbligatorietà della vaccinazione.

I riflessi sul mondo del lavoro

È fuori dubbio, tuttavia, che l'eventuale presenza dell'obbligo di vaccinazione, se configurato o meno, possa avere delle importanti ripercussioni anche sul rapporto di lavoro, nel caso in cui il

destinatario dell'eventuale obbligo di vaccinazione sia un lavoratore alle dipendenze di un datore di lavoro.

Quest'ultimo, infatti, proprio in quanto dispone, per un certo numero di ore al giorno, della forza lavorativa messa a sua disposizione dai lavoratori, secondo quanto previsto dall'art. 2087 cod. civ., all'interno della propria organizzazione aziendale è tenuto a *"tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro."*

Da questa disposizione, di carattere generale, discendono, poi, a cascata, tutti gli altri obblighi datoriali previsti nel D.Lgs. 81/2008 e succ. mod. che, in estrema sintesi, impongono al datore di lavoro, la valutazione dei rischi eliminando gli stessi ove rilevati ovvero riducendoli ai minimi termini, in caso di impossibilità di una rimozione in radice (art. 1), la redazione del Documento di Valutazione dei Rischi e la nomina del Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione dei rischi (art. 17), la vigilanza affinché i lavoratori osservino gli obblighi posti a loro carico (art. 20), la nomina del medico competente e, per il suo tramite, la predisposizione della sorveglianza sanitaria dei lavoratori (art. 25), l'informazione dei lavoratori in merito ai rischi precedentemente individuati e le relative procedure per ridurre al minimo i danni eventualmente prodottisi (art. 36), l'adozione dei provvedimenti necessari a seguito di eventuale segnalazione del medico competente circa l'inidoneità specifica di un singolo lavoratore (art. 42), l'individuazione e la fornitura ai lavoratori i D.P.I. necessari per poter lavorare in sicurezza (art. 77).

Tutto questo significa, in buona sostanza, che il datore di lavoro è tenuto, nell'insieme,

a creare un ambiente di lavoro idoneo dove far lavorare i propri prestatori di lavoro in condizioni di sicurezza. Si tratta, a ben vedere, di una condizione che dev'essere, in qualche modo, obbiettiva, ossia deve ritenersi riscontrabile anche a prescindere dal concreto comportamento tenuto, in ipotesi, dal datore di lavoro. Almeno, in tal modo, si è recentemente pronunciato il Tribunale di Arezzo del 13/01/2021^[3], che ha ritenuto illegittimo il licenziamento di un casiere che si era rifiutato di



servire un cliente il quale, benché richiamato, si era rifiutato di indossare la mascherina facciale. Quest'ambizioso obiettivo di tutela a tutto tondo, se così si può dire, rischia, però, di venir, di fatto, vanificato qualora, in un periodo di pandemia, come quello attuale, il lavoratore si presenti sul luogo di lavoro dopo aver rifiutato la vaccinazione a cui avrebbe, in ipotesi, dovuto sottoporsi. Ci sono autori che sostengono che, in questi casi, il datore di lavoro dovrebbe necessariamente allontanare il lavoratore dal luogo di lavoro, arrivando anche a sostenere che, per quanto riguarda il mondo del lavoro, l'obbligo di vaccinazione, di fatto, sia già implicitamente entrato in vigore^[4].

Affermazione senza dubbio coraggiosa che, tuttavia, non trova un'adeguata copertura costituzionale, atteso quanto riferito in precedenza in merito alla disposizione di cui all'art. 32 Cost. Va, inoltre, considerato un ulteriore aspetto tutt'altro che irrilevante, ossia che le aziende di qualunque genere, prima ancora che fossero resi disponibili i vaccini, seppur tra mille difficoltà anche di carattere logistico, soprattutto per l'individuazione degli spazi di sicurezza, hanno comunque continuato a lavorare adottando le comuni disposizioni di sicurezza (distanziamento, igienizzazione frequente delle mani, mascherina facciale sempre indossata). Non si comprende, dunque, per quale ragione, una volta resi disponibili i vaccini, i lavoratori che, per scelta personale, senza entrare nel merito delle relative motivazioni, intendano rifiutare l'inoculazione del vaccino, dovrebbero in qualche modo essere ghettizzati rispetto agli altri. Deve ritenersi, invece, che possano continuare a lavorare osservando le medesime norme precauzionali già osservate in precedenza.

Ciò nondimeno, tuttavia, è innegabile che si possono individuare settori di lavoro nei quali, se non un vero e proprio obbligo, almeno la necessità sia sicuramente molto più stringente, a protezione degli stessi lavoratori nonché degli utenti, come nel caso di medici, infermieri ed operatori sanitari in genere che, non a caso, sono stati tra i primi in assoluto a ricevere l'inoculazione del vaccino non appena se n'è avuta la materiale disponibilità, già negli ultimissimi giorni del 2020. In questi casi diventa davvero problematico dare spazio ad obiezioni di carattere individuale nei confronti della vaccinazione in considerazione dei contenuti specifici richiesti dalle prestazioni professionali richiesti a queste particolari figure di lavoratori, ma anche a tutela degli stessi, visto l'alto numero di decessi per COVID-19 registrato anche fra le citate categorie di lavoratori. ■



Note

- [1] <https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/tools-della-salute/glossario/immunita-di-gregge>
- [2] <https://www.humanitas.it/news/covid-19-e-vaccino-quando-avremo-l-immunita-di-gregge>
- [3] <http://www.dottrinalavoro.it/notizie-c/tribunale-di-arezzo-licenziamento-del-lavoratore-che-si-rifiuta-di-servire-un-cliente-senza-mascherina>
- [4] <https://www.altalex.com/documents/news/2021/01/17/vaccino-anti-covid-19-implicitamente-obbligatorio-in-italia>

[*] Avvocato, Funzionario Area Amministrativa e Giuridico – Contenzioso – F5 in servizio presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Teramo.

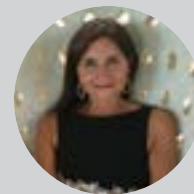
Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per la relativa Amministrazione di appartenenza.



La discussa fallibilità delle società in house

Tra elaborazione giurisprudenziale e previsioni normative

di Ida Giannetti [*]



L'**affidamento in house** rappresenta un modello organizzatorio per mezzo del quale la Pubblica Amministrazione si avvale, al fine di reperire determinati beni e servizi ovvero per erogare alla collettività prestazioni di pubblico servizio, di un **ente strumentale**, di soggetti cioè sottoposti al suo penetrante controllo. Il modello dell'*in house* si presenta, quindi, quale alternativa all'applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti e servizi pubblici. L'assenza di effettiva terzietà del soggetto affidatario rispetto al soggetto affidante, nonché, la possibilità di considerare il primo quale parte integrante e prolungamento organizzativo del secondo, valgono ad escludere in radice l'applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti e servizi pubblici. Invero, l'istituto dell'*in house providing*^[1] è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria quale figura da contrapporre alle altre due figure contrattuali attraverso le quali si realizza l'opposto dell'*in house* la *cd. esternalizzazione* e cioè: *il contratto d'appalto e il contratto di concessione*^[2]. È noto che le due forme contrattuali presentano tuttavia un dato in comune che presuppongono la diversità non soltanto formale ma anche sostanziale fra i contraenti. Pertanto, ciò esclude a priori l'affidamento diretto. Viceversa, le regole concorrenziali per la scelta del contraente non trovano applicazione nel caso dell'**affidamento in house** trovando applicazione in tal caso il **cd. principio di autoorganizzazione**, pure riconosciuto in ambito europeo in capo alla P.A.^[3]. Ebbene, per effetto di tale principio l'amministrazione, anziché *esternalizzare* la realizzazione di ciò di cui ha bisogno, *può attendervi in proprio*, per esempio attraverso un ufficio, un servizio tecnico, una struttura organizzativa inserita all'interno dell'ente stesso. Il vero problema dell'*in house* nasce laddove la PA affidi la produzione di beni o di servizi di cui ha bisogno non ad un ufficio e dipartimento interno, bensì ad un soggetto societario formalmente distinto dall'ente pubblico, ciò nonostante controllato dall'ente in maniera così penetrante da potersi dire, tenuto conto della sussistenza o meno di un'autonomia decisionale da parte del soggetto societario, che si tratti di un tutt'uno, una parte integrante, una proiezione organizzativa dell'ente. Si pone l'interrogativo quindi **dell'affidabilità diretta e senza gara** di prestazioni a soggetti societari diversi dall'ente pubblico affidante.

È con la **sentenza Teckal del 18 novembre 1999, causa C-107/98** (Comune di Vaiano)^[4] che la Corte di Giustizia contribuisce in modo significativo a delineare gli esatti contorni dell'istituto dell'*in house providing* escludendo l'avvio di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente allorquando: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi, (elemento strutturale del rapporto *in house*); b) il soggetto aggiudicatario svolge la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (elemento funzionale del rapporto *in house*). Ricorrendo le suindicate condizioni, secondo la Corte di Giustizia, difetta una situazione di alterità tra i soggetti coinvolti, registrandosi solo un'ipotesi di delegazione interorganica. Sulla scorta degli **indici** elaborati dalla Corte di Giustizia, a partire dalla citata **sentenza Teckal**, l'istituto dell'*in house providing* è stato recepito dall'art.

12 della direttiva 2014/24/UE, per i settori ordinari, dall'art.17 della direttiva 2014/23/UE, per le concessioni, e dall'art. 28 della direttiva 2014/25/UE per i settori speciali. Successivamente, poi l'istituto delineato dalle direttive europee, è stato recepito nell'ordinamento interno dal **Codice dei contratti pubblici** e cioè con d.lgs. n. 50 del 2016 più volte rivisitato e dal Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica. Più precisamente l'art. 193 del Codice dei Contratti Pubblici e l'art. 16 TUSPP, identificano le società *in house* quali **organismi strumentali** degli **enti pubblici**; questi ultimi, a seguito di un'attenta valutazione di congruità e di convenienza economico-finanziaria^[5], possono affidare l'esercizio di servizi di interesse pubblico alle *società in house*.

Il legislatore del testo unico opera una scelta di campo precisa, infatti, l'**art.14 del d.lgs. 175/2016**, in ossequio ai principi direttivi contenuti nella legge delega^[6], assoggetta **alle pro-**

cedure concorsuali le società a partecipazione pubblica. Orbene, l'art. 2 del TUSPP, rubricato **“definizioni”**, distingue *le società a partecipazione pubblica* dalle *società in house*; **le prime** sono certamente le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico (art. 2 co. 1, lett. n.), mentre **le seconde** sono «le società sulle quali un'amministrazione esercita *il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto*» (art. 2, comma 1, lett. o). Non è escluso che possa sorgere il dubbio circa l'applicabilità o meno alle società in house delle norme sul fallimento, sul concordato preventivo e sull'amministrazione straordinaria; tuttavia così ragionando sarebbe vanificato l'intento chiarificatore del legislatore atteso che negli ultimi anni *la querelle circa la fallibilità o meno* si era concentrato proprio su di esse. La dottrina attenta al fenomeno delle società pubbliche ha messo in rilievo che tra *“società a partecipazione pubblica”* e *“società in house”* sussista, con riferimento all'intero T.U., un rapporto di *genus a species*, in forza del quale le seconde rappresentano una peculiare categoria di società a partecipazione pubblica^[7]. Ne consegue che le previsioni contenute nel T.U. riguardanti le società a partecipazione pubblica devono intendersi riferite, salvo diversa disposizione, anche alle *società in house*. Si può, dunque, affermare che nonostante la nozione di società *in house* risulti stranamente assente nell'art. 14 del d.lgs. 175/2016, che disciplina la crisi d'impresa delle società a partecipazione pubblica, il legislatore del T.U. abbia, in modo definitivo ed in senso affermativo equiparato *le società in house* a tutte le altre forme di società ritenendo che le società a partecipazione pubblica devono correre i medesimi rischi imprenditoriali delle società normali^[8]. È questo l'orientamento espresso anche dalla Suprema Corte favorevole all'applicazione della legge fallimentare anche per le società pubbliche affermato con la **sent. 7 febbraio 2017, n. 3196**^[9], della sez. I, orientamento già inaugurato con la **sentenza del 10 gennaio n. 58 del 1979** e rafforzato con la **decisione del 27 settembre n. 22209 del 2013**^[10].

La Corte di Cassazione ha evidenziato che la scelta del legislatore di consentire l'esercizio di

determinate attività a società di capitali, e dunque di perseguire l'interesse pubblico attraverso lo strumento privatistico, comporta che queste assumano i rischi connessi alla loro insolvenza, *pena la violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti* che con esse entrano in rapporto ed attesa la necessità del rispetto delle regole della concorrenza, che impone parità di trattamento tra quanti operano all'interno di uno stesso mercato con identiche forme e medesime modalità^[11]. Tuttavia, **la Cassazione** già in una sentenza del 2012^[12] aveva fissato, al riguardo, un importante principio e cioè che le **società a partecipazione pubblica** costituite nelle forme previste dal codice civile ed aventi ad oggetto un'attività commerciale *sono assoggettabili al fallimento*, indipendentemente dall'effettivo esercizio di una siffatta attività, *in*



quanto esse acquistano la qualità di imprenditore commerciale dal momento della loro costituzione, non anche dall'inizio del concreto esercizio dell'attività d'impresa, al contrario di quanto avviene per l'imprenditore commerciale individuale. Quasi ad evitare che gli enti locali eludano le procedure concorsuali per le società da essi partecipate, il **comma 5 del medesimo art. 14** prevede che le P.A. *socie non possano sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari e aperture di credito, rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, nel caso di società che abbiano fatto registrare per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento delle perdite, anche infrannuali*. Pertanto, la fallibilità delle società in house rischiava di rimanere pura ipotesi anche alla luce del disposto dell'art.21, co.1, del T.U. circa la possibilità per gli enti pubblici controllanti di accantonare una quota proporzionale alla

perdita conseguita. Il medesimo articolo 21 stabiliva che *“nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti o l'ente partecipante dismetta la partecipazione o ripiani le perdite o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione, l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.”* A tal proposito il Consiglio di Stato, ha osservato che la previsione in parola, nei casi in cui l'ente locale non intendesse alienare la partecipazione ovvero porre in liquidazione la società, obbligava l'ente controllante a ripianare le perdite, negando in questo modo in *“radice la possibilità per le società in house di fallire”*^[13].

Il Consiglio di Stato ha, dunque, raccomandato al Governo di chiarire la portata della disposizione di cui all'art. 21, d.lgs. 175/2016, al fine di stabilire che dall'accantonamento di cui al comma 1 non deriva necessariamente un obbligo di ripiano delle perdite conseguite dalla società *in house*, lasciando, pertanto, la PA controllante libera di accettare la fallibilità della società stessa. La raccomandazione di cui al parere del Consiglio di Stato è stata accolta nel d.lgs. n. 100/2017, il cui art. 14 ha introdotto il co. 3 bis nell'art. 21, d. lgs. n. 175/2016. La novella prevede ora che *“le pubbliche amministrazioni partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla società partecipata con le somme accantonate ai sensi del comma 1, nei limiti della quota di partecipazione”*^[14]. Infine, **il co. 6 dell'art. 14** detta una disposizione valevole anche per la fallibilità delle società *in house*^[15] (come definita dall'art. 16), *«nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita»*. L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato da parte

delle amministrazioni pubbliche, una certa indifferenza rispetto alle dichiarazioni di fallimento delle società partecipate, ed in particolare delle società *in house*. Seconda autorevole dottrina^[16], la norma è stata introdotta proprio per ovviare alla prassi per cui le PP.AA. procedevano, dopo il fallimento di società *in house*, a ricostituire altra società, in favore della quale disponeva l'*affidamento diretto* degli stessi servizi esercitati dalla prima, con riassorbimento del personale della società fallita nonché delle attrezzature e mezzi già di titolarità della prima. Poteva accadere, quindi, che il fallimento della società *in house* diventava per le amministrazioni pubbliche controllanti un mezzo per poter proseguire la stessa attività con una diversa *“società clone”*^[17], liberandosi dal peso dei debiti pregressi^[18]. Da un'interpretazione letterale della disposizione, si evince che la norma collega l'insorgere del divieto alla dichiarazione di fallimento della società a controllo pubblico che sia titolare di affidamenti diretti, è da domandarsi quindi, se esso scatti anche in caso di procedure concorsuali diverse quali il *concordato preventivo* e l'*amministrazione straordinaria*. Tenuto conto della *“ratio”* del divieto e cioè quella di evitare che le amministrazioni pubbliche possano *“abusare”* dello strumento societario in danno dei creditori della società controllata, sembrerebbe giustificata un'applicazione estensiva del divieto^[19].

Da quanto fin qui argomentato, si può dedurre che con il co. 6 dell'art. 14, il legislatore del T.U., vuole introdurre una **sanzione** per la pubblica amministrazione, limitandola nella sua capacità d'azione a causa del fatto che il fallimento di una società da essa controllata abbia arrecato danni ai creditori sociali.

L'estensione del regime concorsuale di diritto comune alle società a partecipazione pubblica, comprese le società *in house* può rappresentare un *deterrente finalizzato* ad incentivare e responsabilizzare i soci pubblici, soprattutto nei casi in cui abbiano il controllo totale della partecipata, verso una gestione più efficiente e prudente. Va ugualmente accolta con favore la previsione di cui all'art. 6, comma 2, del TUSPP, di misure per la prevenzione e gestione della crisi con l'espresso obbligo di predisporre **«specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale»** basandosi sulle ***best practices internazionali*** che hanno ispirato anche la disciplina delle società quotate e delle società vigilate; vanno, viceversa, debellate le pratiche rappresentate da interventi sporadici di *“soccorso finanziario”* che avevano avuto come risultato il rinvio sine die del problema con continuo



deflusso di fondi dalle casse pubbliche che si è rivelato improduttivo. Quindi, pur accogliendo con favore la disciplina innovativa risultante dall'entrata in vigore del **d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175**, non possono essere sottaciuti dei punti dolenti che la nuova normativa presenta, primo fra tutti quello dei *limiti genetici* connotanti le società pubbliche, in specie quelle deputate all'erogazione di un servizio essenziale, di cui il legislatore pare non abbia tenuto sufficientemente conto nell'assoggettarle *sic et simpliciter* ad un regime *iure privatorum*.

Invero, molte di esse, svolgono servizi in settori nevralgici occupandosi della fornitura di prestazioni inerenti aspetti fondamentali della vita collettiva (*i cd. servizi pubblici essenziali*) ed una loro sospensione, anche temporanea, potrebbe arrecare danni considerevoli agli utenti. La loro importanza è tale che, alcuni di questi vengono svolti per la loro essenzialità ma non per la loro remuneratività, anzi, sovente si verificano situazioni contrarie al principio di economicità. Orbene, assoggettando **tutte le partecipate**, indistintamente, al regime fallimentare di diritto comune, non può non far riflettere circa la comparazione tra due interessi altrettanto importanti ma contrapposti: **da un lato** quello generale della collettività alla continuità aziendale sia pure attraverso l'esercizio provvisorio dell'attività della società anche se dichiarata fallita, e **dall'altro** l'interesse dei creditori a non veder aggravate le loro aspettative. Chiaramente il giudizio di bilanciamento tende a favore dell'interesse *creditorum*^[20], anche per il principio della *tutela del legittimo affidamento dei terzi* che entrano in rapporto con tali società.

Altro punto dolente è il pericolo di un ulteriore restringimento nel garantire, una continua fornitura dei servizi ancorché *ritenuti essenziali*, non potendolo assicurare neppure attraverso altre partecipate atteso il disposto congiunto dei commi 1 e 6 dell'art. 14 del TUSPP con una lesione dei diritti fondamentali. Invero, la scelta del legislatore è stata quella di lasciare immutata la disciplina di diritto comune, senza attribuire alcun rilievo ai peculiari interessi coinvolti nella crisi della società a partecipazione pubblica. Conseguentemente, per le società a partecipazione pubblica, si applicheranno le medesime regole previste per la procedura fallimentare delle società totalmente private. Il pericolo, tutt'altro che infondato, è che *“la cessazione dell'attività d'impresa, conseguenza del fallimento della società in mano pubblica che svolge un servizio di pubblico interesse, pregiudicano l'interesse pubblico alla prosecuzione continuativa e regolare del servizio pubblico e*



possono determinare gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico o la sanità”^[21]. È pur vero che la giurisprudenza di legittimità^[22] ha ritenuto di poter rimediare all'effetto dell'interruzione dell'attività d'impresa e dello svolgimento del pubblico servizio, attraverso un uso “alternativo” dell'istituto dell'esercizio provvisorio dell'impresa ex art. 104 l. f.. Ebbene, i giudici di legittimità hanno ritenuto che «nel valutare il danno grave, in presenza del quale autorizzare l'esercizio provvisorio, il tribunale può tenere conto non solo dell'interesse del ceto creditorio, ma anche della generalità dei terzi, fra i quali possono essere annoverati i cittadini che usufruiscono del servizio erogato dall'impresa fallita». A tale apprezzabile orientamento si può obiettare che la nozione di “danno grave” può comprendere al suo interno l'interesse della collettività all'espletamento del servizio, rimane comunque il limite esterno dell'interesse dei creditori, potendosi, infatti, disporre l'esercizio provvisorio solo «purché non arrechi pregiudizio ai creditori» (art. 104 l.fall.).

Altra criticità è stata ravvisata nella constatazione che, per effetto della sentenza di fallimento, si determina l'attribuzione all'**autorità giudiziaria** del potere di decidere in ordine all'eventuale prosecuzione dell'attività d'impresa da parte della società nonché in ordine al possibile affidamento a terzi, attraverso lo strumento dell'affitto d'azienda, della stessa gestione del servizio pubblico essenziale, determinandosi in tal modo seri dubbi di compatibilità con i principi costituzionali che regolano l'*agire amministrativo* e, in particolare, *con la riserva in favore degli enti pubblici* della titolarità delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.. In tal modo il fallimento delle società a partecipazione pubblica diventerebbe strumento per caricare **sull'autorità giudiziaria** scelte che competerebbero **all'autorità amministrativa**.

La scelta di sottoporre indiscriminatamente tutte le società pubbliche alla procedura falli-

mentare, certamente risponde all'esigenza di eliminare dal mercato le imprese insolventi e all'esigenza della *par condicio creditorum*^[23] ma comporterà inevitabilmente problemi applicativi.

Forse il legislatore avrebbe potuto pensare alla sottoposizione, almeno per le società in house, ad una procedura concorsuale *ad hoc*, tale da incentivare l'efficienza senza mettere a repentaglio l'erogazione minima dei servizi pubblici essenziali. ■

Note

[1] Il modello di affidamento diretto dei servizi di interesse generale a società a totale partecipazione pubblica è apparso per la prima volta nel Libro Bianco sugli appalti pubblici del 1998.

[2] Come è noto con il **contratto di appalto** la P.A. affida al terzo la produzione di beni o la prestazione di servizi necessari perché l'amministrazione possa svolgere le sue funzioni istituzionali, e lo fa dietro corrispettivo di un prezzo. Con la **concessione**, invece, l'amministrazione affida l'espletamento di attività al concessionario, il quale assume il conseguente rischio economico. Il concessionario è remunerato almeno in parte con i proventi rinvenienti dalla gestione dell'opera o del servizio.

[3] Il principio della libera organizzazione delle amministrazioni pubbliche è ora enunciato in termini generali dall'art. 2 della Direttiva 2014/23/UE (cd. Direttiva concessioni).

[4] Cfr. **sent. Teckal** in nota n. 26, cap. I, par. 1.

[5] **L'art. 6 del d.lgs. n. 100/2017 ha novellato l'art. 5 del TUSPP**, fa cadere l'obbligo per la PA di motivazione analitica per fare ricorso allo strumento societario purtuttavia, rimane ferma "la necessità per gli enti locali che intendano costituire o partecipare ad una società pubblica, di motivare la scelta in relazione al perseguimento delle finalità dell'ente pubblico, evidenziando

le ragioni che giustificano l'opzione prescelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. Inoltre, resta fermo che la motivazione dell'atto deve dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa".

[6] Il riferimento è all'art. 18, comma 1 della legge delega n. 124/2015 (cd. Riforma Madia) che ha individuato i principi cui i decreti legislativi dovevano attenersi: i) individuazione della disciplina applicabile alle società a partecipazione pubblica, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa (lett a); ii) possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento (lett. i).

[7] **V. D'Attorre G., La crisi d'impresa nelle società a partecipazione pubblica**, in Fimmanò F. – Catricalà A. (a cura di), op.cit., p.675.

[8] **V. Cass. Civ., sent. dell'11 febbraio 2014 n. 3037** per il Supremo Consesso, la scelta del legislatore di consentire l'esercizio di determinate attività a società di capitali comporta, "anche che queste assumano i rischi connessi all'insolvenza, pena la violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti che con esse entrano in rapporto, attesa la necessità del rispetto delle regole della concorrenza."

[9] Per un commento alla cit. sentenza, v. **Screpanti S., "Crisi e insolvenza delle società pubbliche"** in Giornale di diritto amministrativo 5/2017 nonché **Sciarra E., "Le società pubbliche e le crisi d'impresa: caratteri, limiti e incertezze di una riforma provvisoria"** in Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo.

[10] **La sent. Cass., SU, n. 26283/2013**, invece, in virtù del carattere settoriale di tale pronuncia, che riguarda esclusivamente la giurisdizione della Corte dei Conti sull'azione di responsabilità erariale nei confronti degli amministratori e dei dipendenti delle società in house, non può essere richiamata per affermare l'esenzione dal fallimento delle società pubbliche. V. anche **Cass., SU, 25 novembre 2013, n. 26283 con nota di Fimmanò, La giurisdizione sulle "società in house providing"** in Società, 2014, p.55 ss.

[11] Per un commento alla sent. Cass. Civ., sez. I, 7 febbraio 2017 n. 3196 si rinvia a **Screpanti S., Crisi e insolvenza delle società pubbliche**, in Giornale di diritto amministrativo 5/2017 nonché **Sciarra E., "Le Società pubbliche e le crisi d'impresa: caratteri, limiti e incertezze di una riforma provvisoria"**, in Riv. di dir. pubb. italiano, comparato, europeo, 2018.



[12] Cfr. Cass., 6 dicembre 2012, n. 21991, in **Fallimento**, 2013, p.1273 con nota di Balestra, **Concordato di società a partecipazione pubblica e profili di inammissibilità della domanda**.

[13] V. Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale dell'8 marzo 2017, Numero Affare 00335/2017, avente ad oggetto "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la semplificazione e la pubblica amministrazione-Schema di decreto legislativo concernente "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

[14] Il testo normativo (art. 21 co. 3bis, del d.lgs.175/2016), si riferisce ai *soli enti pubblici locali "partecipanti"* e alle *società "partecipate"*, locuzione che, in forza di una integrazione logico-sistematica, deve considerarsi applicabile anche alle società in house, organismi "partecipati" al 100% dalle PP.AA. Una interpretazione diversa o contraria a questa prospettata comporterebbe l'annullamento degli effetti che il d.lgs. 175/2016 ha inteso produrre ossia la fallibilità delle società *in house*.

[15] V. Stanghellini L., **"Crisi d'impresa in società a partecipazione pubblica"**, in **"Le Società a partecipazione pubblica"**, Editore Zanichelli, 2018, p. 34. L'autore in un commento al co.6 dell'art. 21 circa i destinatari del divieto ritiene che: laddove la società sia partecipata da più soci pubblici, il divieto sembrerebbe colpirli tutti indistintamente, quale che sia la loro concreta partecipazione (in ipotesi anche minima) e la loro effettiva influenza sulle scelte gestionali della fallita.

[16] D'Attorre G., **La crisi d'impresa nelle società a partecipazione pubblica**, a cura di Fimmanò F. - Catricalà A., 2016, p. 684-685.

[17] L'espressione è di Fimmanò F. **"Insolvenza delle società pubbliche"** in **Le Società Pubbliche**, (a cura di) Fimmanò F. Catricalà, 2016, 716, II Tomo.

[18] V. D'Attorre G., p. 684, op. cit. il quale sostiene che un simile modus operandi comporta *"un evidente pregiudizio per i creditori sociali e lasciando agli organi della procedura la sola, complessa ed incerta strada delle azioni di responsabilità ex art. 2932 c.c. (per concorso con gli amministratori) e art. 2497 c.c. per chiamare le amministrazioni pubbliche controllanti a risarcire l'eventuale pregiudizio cagionato al patrimonio sociale."*

[19] È *in re ipsa* che, accogliendo tale impostazione, non solo il fallimento, ma anche l'apertura della procedura di concordato preventivo, sia di tipo liquidatorio sia con continuità aziendale o addirittura della procedura di amministrazione



straordinaria a carico di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, determina che le pubbliche amministrazioni controllanti non potranno costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società che gestiscano i medesimi servizi di quella soggetta a procedura concorsuale. In tal senso, D'Attorre G., op cit., p. 685, *Contra*, Stanghellini L. op cit., p. 354 e ss., che nutre qualche dubbio su un'estensione generalizzata del divieto; nonché Fimmanò F., op. ult cit., l'autore ritiene che il co. 6 dell'art.14 t. u. collega espressamente questo limite al fallimento e che quindi va escluso per le altre procedure concorsuali, in particolare, concordato preventivo ed amministrazione straordinaria.

[20] Cfr. Screpanti S. **"Crisi e insolvenza delle società pubbliche"**, in **Giorn. Di dir. Amm.** 5/2017, p. 678. L'autrice sostiene che *"il fallimento non costituisce, tuttavia, uno strumento sempre efficace e tempestivo per la tutela dei creditori sociali, soprattutto a causa dei tempi lunghi e della bassa efficienza delle procedure di insolvenza italiane"*. In Italia occorrono in media sei o sette anni per giungere a una pronuncia definitiva se la causa riguarda una procedura fallimentare e non sono rare procedure che durano oltre dieci-quindici anni.

[21] Paventa questo pericolo D'Attorre G., **La crisi d'impresa nelle società a partecipazione pubblica**, cit. 676.

[22] Cfr. Cass. sent. 27 settembre 2013 n. 22209.

[23] Esigenze queste sacrificate nel caso di esenzione dal fallimento delle società a partecipazione pubblica.

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

Nuove tecnologie nel rapporto di lavoro e tutela delle libertà individuali

Per il Sindacato, indispensabile negoziare gli algoritmi

di Carlo Iovino e Valeria Brancato [*]



Parafrasando Pascoli potremmo dire *“c'è qualcosa di nuovo oggi nel mondo del lavoro, anzi d'antico”*. Nel 1936 uscì *Tempi Moderni* di Chaplin, capolavoro che evidenziava i rischi legati ad una automazzizzazione del lavoro finalizzata soltanto al profitto ed alla crescita economica e non anche allo “sviluppo” dell'uomo. Ebbene, dopo più di 80 anni è più che mai attuale la discussione sui termini e le conseguenze di un uso “sfrenato” della tecnologia nel mondo del lavoro che può comportare un attacco alla “dignità del lavoro”. Michele Mezza nel Suo libro *“Algoritmi di libertà”* dedica un capitolo delle Sue riflessioni proprio al mondo del lavoro. In particolare sottolinea che il venir meno della vecchia contrapposizione tra imprenditori (“padroni”) e lavoratori ha trasferito ora alla potenza di calcolo, ai software, il vero potere, un potere tecnologico nelle mani di chi fornisce i software. Costoro, sono i veri gatekeeper del mondo del lavoro, dice Mezza, difatti i software decidono i profili professionali, ed in base agli algoritmi si decide il lavoratore “cosa” deve fare e “come” farlo.

Ecco quindi la necessità, richiesta a gran voce anche dai Sindacati, di “negoziare gli algoritmi”. Basti pensare che, a proposito del “come” lavorare, con gli attuali sistemi di calcolo della saturazione dei tempi di lavoro si è arrivati a livelli del 160% (!), appunto lavoratori-robot! Ecco quindi che ciò che viene presentato come nuovo ed innovativo non è altro in realtà che un'ulteriore tappa di quella rivoluzione industriale iniziata nella metà del '700 e fondata sulla medesima necessità di ripartire le diverse fasi del lavoro che dovranno poi essere ancor meglio organizzate al fine di non risultare “semplice somma” ma accrescere la produttività attraverso il valore aggiunto dato dal lavoratore, con giornate di lavoro che diventano di 24 ore grazie ad un algoritmo che scandisce cosa e come fare ed in quali tempi di ciclo, così eliminando i tempi morti. Ieri c'era la catena di montaggio, oggi la rete; ieri il lavoro era separato dalla vita privata, oggi si confonde con essa, è la stessa vita dell'uomo con il suo corpo, le sue emozioni, le sue relazioni ad essere diventata forza lavoro. Infatti, il capitalismo delle piattaforme è stato equiparato al lavoro a cottimo e al caporalato, e lo smart working al lavoro a domicilio, dunque non ci sarebbe “un nuovo” che avanza. Si ritiene allora che perché si possa restituire dignità al lavoro rimasto ripetitivo, governato dall'algoritmo della nuova industria digitale, sarà necessario adesso che l'industria e la rivoluzione industriale si adattino alle esigenze dell'uomo e non più il contrario, per ritornare al tempo dei diritti sociali.

La tecnicizzazione del lavoro che doveva essere “liberatrice” e dispensatrice di “Dignità Lavorativa”, liberandoci da lavori manuali faticosi e ripetitivi, può invece compromettere la libertà dell'individuo, dovute all'inserimento inevitabile del lavoratore in un sistema dove non ha scelte da operare. A questo punto la liberazione non passa più per “l'impossessamento degli strumenti di produzione” (Marx) né dal “rifiuto del sistema costituito” (Marcuse) ma dalla negoziazione degli algoritmi! Le nuove tecnologie, soltanto se gestite e governate al meglio, potranno liberarci dai lavori più noiosi, ripetitivi e faticosi e contribuire a dare dignità al lavoro ed al lavoratore. Lo stesso smart working, la cui diffusione era già in crescita e che si è imposto come modalità di lavoro in questa emergenza dovuta alla pandemia, metterebbe il lavoratore come “persona” al centro dell'organizzazione, conciliando le sue esigenze personali e professionali con quelle dell'azienda per aumentarne il rendimento. I vantaggi in termini economici e sociali sono notevoli, connessi ad un aumento di produttività, ad una riduzione dei costi per le aziende, ad una riduzione delle assenze dei lavoratori, alla riduzione dell'inquinamento legato agli spostamenti per recarsi sul posto di lavoro, alla possibilità per lo stesso lavoratore di conciliare tempi di vita e di lavoro, in particolare per le donne, da sempre e ancora oggi impegnate nella cura dei figli e di tutta la famiglia grazie ad un risparmio di tempo da investire certo nel lavoro ma anche nel tempo libero. Bisognerà però porre l'attenzione su alcuni aspetti che necessitano di una attenta re-

golamentazione al fine di garantire la tutela dei diritti e della dignità dei lavoratori. Prima fra tutti disciplinare la “reperibilità” del lavoratore e dunque riconoscere un diritto alla disconnessione stabilendo delle fasce orarie. Bisognerà evitare che lo smart working venga imposto al dipendente al solo fine di ridurre i costi. Sarà altresì necessario garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori, con l'utilizzo ad esempio del videoterminale, fornendo la necessaria formazione al lavoratore sui relativi rischi. Infine è bene considerare il venir meno dell'azienda come luogo di confronto, di aggregazione e di crescita umana e professionale. Le nuove piattaforme digitali ipertecnologiche stanno provocando la cd. Digital Disruption, una “rottura” del vecchio sistema che provoca tra l'altro nuo-



ve diseguaglianze tra i lavoratori e soprattutto “l'isolamento” dei lavoratori in rete. Uno studio dell'Aspen Institute Italia sottolinea la necessità ed urgenza sia di nuove contrattazioni collettive sia di una nuova e più intensa formazione dei lavoratori se è vero, come è vero, che il futuro vedrà il 65% dei bambini oggi iscritti alla scuola materna svolgere una professione che ancora non esiste. Per l'Italia questo rappresenta un tema urgente da affrontare se consideriamo che secondo l'OCSE siamo il Paese europeo con il più alto tasso di skill mismatch (le differenze fra le competenze possedute e quelle richieste dal mercato). Quindi la sfida è formazione continua e rinnovate tutele a difesa della dignità del lavoratore. Francesco Morace suggerisce che occorrerà scegliere attività che prevedano “relazioni umane”, l'elemento umano in cui nessun robot potrà mai sostituirci.

Fenomeno del tutto nuovo è lo “jobless growth”, lo sviluppo senza lavoro, cioè una maggiore produttività con meno lavoro umano.

Difatti grazie allo sviluppo tecnologico si è riusciti ad incrementare la produzione di beni e servizi con miliardi di ore di lavoro in meno rispetto ai decenni passati. E le prospettive sono esponenziali, molti lavori anche intellettuali saranno sostituiti da intelligenze artificiali e microprocessori sempre più potenti e veloci. Forse sarà necessario come propongono tra gli altri Domenico De Masi e Stefano Feltri, accorciare gli orari di lavoro. E proprio la riduzione dell'orario di lavoro, è stata adottata in Germania dove le prestazioni di un lavoratore tedesco equivalgono a 1371 ore annue rispetto alle 1725 ore di un lavoratore italiano. Se anche in Italia si lavorasse 1371 ore avremmo, si è calcolato, 6 milioni di posti di lavoro in più, e la cosa paradossale è che pur lavorando il 20% in più

la nostra produttività è del 20% in meno! E ciò sia per la non efficienza dell'organizzazione e gestione del lavoro che per il gap tecnologico. Siamo vicini (?) al quel 2030 in cui Keynes profetizzò che “basteranno tre ore al giorno di lavoro per aiutare le macchine a produrre tutto ciò che occorre” e così il maggior tempo libero potrà essere dedicato alla bellezza (tesoro nascosto dell'economia secondo Roberto Napolitano), alle passioni, all'amicizia... con un bel guadagno in termini di dignità! Secondo i dati ISTAT di agosto 2018 le aziende che hanno investito di più in tecnologia hanno anche aumentato l'occupazione, e ciò confuta forse

la “leggenda” secondo cui nelle fabbriche del futuro ci saranno soltanto due esseri animali, un uomo ed un cane, il primo avrà il compito di dar da mangiare al cane e questi quello di non farlo avvicinare alle macchine! ■

Bibliografia

Michele Mezza “Algoritmi di libertà”.
Stefano Feltri articoli da “Il Fatto Quotidiano”.
Domenico De Masi “Il Lavoro nel XXI secolo”.
Francesco Morace “Futuro più umano”.
De Michelis “La dignità del lavoro al centro dell'economia sostenibile” da Agendadigitale.eu.

[*] Carlo Iovino e Valeria Brancato sono funzionari INL in servizio presso ITL di Napoli. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per la Pubblica Amministrazione.

Il Ministero del Lavoro e i suoi Uffici periferici: la nascita e la storia

di Roberto Leardi [*]



Da quel 1944-45 che vedeva l'Italia vivere, prima, gli ultimi, drammatici colpi di coda di una tragica guerra e, poi, l'euforia un po' caotica conseguente alla liberazione da parte degli anglo-americani ed ai primi passi verso la democrazia.

Oggi a noi, figli del nostro tempo, può sembrare tutto molto scontato: la libertà, la democrazia, il pluralismo, i partiti politici, i sindacati. Ma per i giovani di settantacinque anni fa, figli di un tempo che aveva visto solo il fascismo e le corporazioni, scoprire che i soldati americani e inglesi avevano portato nei loro zaini non solo il concetto e le strutture per rendere operativa la libertà (democrazia, pluralismo, libertà di associazione), ma anche un modo tutto nuovo di concepire i rapporti sociali all'interno del mondo del lavoro (primo fra tutti, il sindacato), rappresentò davvero uno choc, anche se esaltante. Dalle corporazioni del fascismo al sindacato della democrazia.

“Si tenga presente che nel ventennio l'apparato burocratico più marcatamente di stampo fascista era proprio quello del Ministero del Lavoro (che aveva allora la dizione ufficiale di ministero delle Corporazioni). E questo retaggio di un apparato burocratico sostanzialmente forgiato dal fascismo e nel fascismo ha continuato a pesare negativamente per molti anni – è inutile negarlo – anche sul ministero del Lavoro della neonata democrazia italiana”.

Gli uffici del lavoro vennero istituiti dagli alleati a partire dal settembre 1943. Gli uffici di fatto sostituirono l'ordinamento corporativo voluto dal regime fascista e fino al 1948 restarono particolarmente indefiniti dal punto di vista delle competenze e delle responsabilità. Distinti in regionali e provinciali, inizialmente seguirono la divisione geografica voluta dagli alleati. Il decreto-legge n. 381 del 15 aprile 1948 ne modificò il nome in “uffici del lavoro e della massima occupazione”, a testimoniare l'investimento strategico che rivestivano nel quadro delle politiche pubbliche per il collocamento. Lo stesso decreto stabilì che tali uffici si dovessero occupare anche dell'emigrazione. Negli anni del dopoguerra, gli uffici del lavoro giocarono un ruolo fondamentale nell'articolazione delle nuove politiche migratorie volute dai governi repubblicani. Dipendenti dal ministero del lavoro, acquisivano periodicamente le informazioni sulle competenze richieste, le modalità e le destinazioni relative alle possibilità occupazionali all'estero. Ogni ufficio aveva il compito di pubblicizzare tali offerte di lavoro, fornire le informazioni di carattere burocratico necessarie alla preparazione della partenza e infine smistare gli espatriandi verso

i centri di emigrazione. Gli uffici del lavoro dovevano anche registrare le domande di emigrazione e sottoporre gli aspiranti a un primo esame medico e professionale.

D'altra parte, il collocamento pubblico nasce nel periodo post-fascista, dopo la caduta del regime e dell'ordinamento sindacale corporativo. Infatti, con la legge n. 264 del 29 aprile 1949, recante Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati, si era disciplinata la materia della mediazione nel mercato del lavoro, sottoponendo il tutto a monopolio esclusivo degli organi dello Stato, essendo prevista la sanzione penale per gli intermediatori privati. In realtà la norma ricalcava perfettamente il sistema già vigente sotto il regime fascista, in materia di mediazione del lavoro. Si vedano gli artt. 2067 ss c.c. relativi alla vigenza dei contratti collettivi corporativi, ma soprattutto l'art. 2098 c.c. relativo alle Violazioni delle norme sul collocamento dei prestatori di lavoro, penalmente sanzionato.

La gestione pubblica implicava l'iscrizione in apposite liste tenute dagli Uffici di Collocamento, quali uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, a chi fosse interessato, privo di occupazione o in cerca di una nuova. Il datore di lavoro, invece, che intendeva assumere del personale, doveva presentare una “richiesta di avviamento al lavoro”, nella quale andavano inseriti soltanto dati relativi al numero dei lavoratori richiesti e la qualifica che dovevano possedere. Era la cosiddetta chiamata numerica. L'Ufficio di Collocamento disponeva l'avviamento del lavoratore. La nominatività era richiesta solo in caso di elevata professionalità o

per i familiari del datore di lavoro. Il lavoratore mensilmente provvedeva ad annotare su apposito tessera, il C1, conosciuto anche come Tesseri-
no rosa, lo stato di disoccupazione, al fine di non perdere il posto nelle graduatoria. In caso di lavoro, invece egli veniva cancellato dalla graduatoria per reinscriversi, su sua richiesta alla fine della prestazione lavorativa. Il rapporto di lavoro era poi trascritto sul Libretto di Lavoro previsto dalla legge del 1935, che attestava all'Ufficio di collocamento l'avvenuto effettuazione del lavoro, la qualifica conseguita, il periodo, ecc.

Un tetto e un lavoro è l'aspirazione di tutti alla fine della Seconda guerra mondiale. L'Italia è uscita provatissima dalle operazioni belliche che per gli anni della guerra l'hanno trasformata in un campo di battaglia, distruggendo case, fabbriche e impianti pubblici. Tre i tipi di danni provocati dagli eventi bellici: bombardamenti aerei alleati; distruzioni dei tedeschi in ritirata; devastazioni causate dai prolungati combattimenti. Disoccupazione ed emergenza abitativa sono tra i problemi più assillanti del dopoguerra, mentre l'Italia arranca per uscire dalla crisi. Disoccupazione ed

emergenza abitativa sono tra i problemi più assillanti del dopoguerra, mentre l'Italia arranca per uscire dalla crisi. È in questa atmosfera che nasce il progetto di Amintore Fanfani, allora Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale del governo De Gasperi, sottosegretario è Giorgio La Pira. Fanfani elabora il suo progetto turbato, come raccontarono i suoi più stretti collaboratori, «dalla visione del disagio di tante migliaia di disoccupati, colpiti non solo nel fisico per la mancanza del pane quotidiano ma anche nello spirito perché privati di un'occupazione come completamento della propria personalità».

Il «piano Fanfani» diventa legge il 28 febbraio 1949. L'obiettivo del governo è dare impulso all'attività edilizia, cercando di alleviare in questo modo la disoccupazione. Esso prevede la spesa di 15 miliardi di lire l'anno, per sette anni, da reperire attraverso prelievi sulle contribuzioni dei lavoratori, contributi versati dai datori di lavoro e l'intervento pubblico. Il progetto, che qualcuno vedrà come un eccellente volano di consenso e di voti, diventerà realtà in tempi brevissimi. Il 7 luglio 1949 si inaugura il primo cantiere, il 31 ottobre dello stesso anno ne sono

in funzione 649, mentre settimanalmente saranno realizzati 2.800 alloggi e assegnate abitazioni a 560 famiglie.

Non a tutti il piano Fanfani piace. La Confindustria, dal canto suo propone il progetto proposto dal suo presidente Angelo Costa. L'atteggiamento della Cgil è duplice, da una parte si allinea alla posizione delle sinistre, Pci in testa, perché secondo loro grava sulle classi meno abbienti e non offre garanzie di equità nei criteri di assegnazione degli alloggi; dall'altra, la Cgil contribuisce alla elaborazione delle linee guida per lo sviluppo del progetto. Significativa da questo punto di vista la lettera di Amintore Fanfani alla Cgil nel giugno '49. In essa si ringrazia per la collaborazione non pregiudiziale offerta dal sindacato e si assicura circa la bassa incidenza del contributo sulle re-

tribuzioni dei lavoratori e sul potere di acquisto dei salari in caso di una sfavorevole congiuntura inflattiva.

Quattordici anni più tardi, quando il Piano Ina-Casa decadrà, i suoi 20mila cantieri avranno impegnato «in occupazione stabile» 40mila lavoratori edili all'anno. Dando vita a un universo di 1.920.000 vani, pari a 355 mila alloggi.

Parte dal «piano Fanfani» l'obiettivo dei governi di allora, tutti a guida Dc, che si propone di dare un vano per abitante. L'aumento vorticoso della popolazione nei grandi centri urbani incentiva lo sforzo pubblico e privato sorretto da congrue facilitazioni dal 1949 al 1962 saranno costruiti 14 milioni di vani, con una media di 1.500.000 annui. Sarà l'edilizia il volano della ripresa economica che porterà l'Italia tra i paesi più industrializzati.

E come i «professorini», Dossetti, la Pira, Moro e Fanfani seppero «convincere De Gasperi e improntare il modello di sviluppo dell'economia italiana, dove la casa era un punto fermo insieme al lavoro». «La casa quale bisogno sociale» e «Il piano come risposta all'emergenza occupazione». ■

Liberamente tratto da:

storialavoro.it
wikipedia.org

[*] Rappresentante per la Regione Lazio nella assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus

Sono libero, ho fatto il vaccino

di Fadila

Ho contato i giorni dopo l'avvenuta prenotazione che nell'ultimo periodo sembravano non passare mai. Dopo lunga attesa, la sera prima della data stabilita, ho fatto fatica ad addormentarmi, tanta era l'eccitazione, un insieme di entusiasmo, finalmente tornerò a vivere, e paura dell'ignoto, chissà come reagirà il mio organismo. Quando ho un appuntamento importante mi succede sempre di avere una notte travagliata e un risveglio precoce.

Dopo un rapido caffè, mi sono avviato a bordo della mia auto con largo anticipo per tema di far tardi per qualche imprevisto e naturalmente sono giunto al luogo delle vaccinazioni molto prima dell'ora fissata. Pensavo di essere solo, invece ero pressappoco l'ultimo perché anche gli altri avevano avuto il mio stesso comportamento. Mi sono messo diligentemente in fila e mentre avanzavo lentamente, mi sono tornate alla mente immagini di circostanze simili a questa da me vissute un tempo che fu, quando ero un bambino e frequentavo la seconda elementare. Un giorno era venuto il direttore avvisandoci che, l'indomani, le autorità sanitarie ci avrebbero inoculato il vaccino contro qualcosa, mi pare il vaiolo o il tifo. Subito dopo quell'imprevisto annuncio, un brivido aveva percorso la mia schiena cui si era aggiunta una grande paura.

A casa avevo chiesto lumi a mia madre che in tono evasivo cercava di sdrammatizzare dicendomi con aria indifferente che non era nulla; solo una precauzione necessaria senza alcun dolore. Non mi aveva convinto e mi vennero in mente mille pensieri per non andare a scuola il giorno dopo. Ma non ci fu niente da fare. Ci misero in fila e uno dopo l'altro, con il braccio sinistro denudato ci inocularono il vaccino con un pennino grattato sulla pelle per inciderla. La paura e il senso reverenziale nei confronti di quel gruppo di persone tra cui le autorità scolastiche ci bloccavano il pianto. Ma tutto era passato in un attimo come succede alle persone in tenera età. Ancora oggi porto sul braccio la cicatrice di quel ricordo lontano come, penso, tutti quelli della mia età.

Distratto da questi ricordi non mi sono accorto che era il mio turno; mi è stato somministrata la difesa anticovid con un ago talmente sottile che neanche ti accorgi quando entra nella pelle. Il pennino al confronto non era dissimile da uno strumento di tortura. Va detto che anche con gli aghi delle siringhe di quei tempi non si scherzava ed erano più simili a stilette che a quelli sottili per il ricamo. Dico ciò per esperienza diretta e ne ho un brutto ricordo. D'inverno sempre in mezzo alla neve, avevo preso una brutta polmonite e solo la penicillina, da poco in commercio avrebbe potuto salvarmi. Così arrivò mia madre con un'infermiera e altre due donne al capezzale dove mi trovavo febbricitante. Nonostante tutte le carinerie avevo capito che c'era qualcosa che non andava a quan-

do scoprirono il letto cercai di difendermi con ogni mezzo. Dovetti capitolare solo per la sproporzione delle forze ma qualche colpo l'avevo ben assestato.

Ora, anche se dovrò fare il richiamo, mi sembra di essere tornato a nuova vita. Dopo un anno terribile fatto d'isolamento, solitudine, divieti, zone d'ogni colore e tanta paura accentuata dai gufi della televisione, potrò riprendere il mio cammino. Soddisfare il desiderio finora represso di rivedere gli amici; riprendere le care abitudini che sono parte integrante del mio essere. Rimettermi al volante per andare di nuovo dove mi pare e piace per vedere posti e gente e magari cenare con una donna bellissima in una terrazza sul mare che solo io e pochi altri fortunati conosciamo. Tutto ciò appena mi sarà rilasciato il passaporto dei nostri tempi, il tesserino dell'avvenuta vaccinazione. E scrivere quando mi va e come mi pare, senza essere costretto a farlo perché bloccato in isolamento. ■



