



# LAVORO@CONFRONTO

# CENTRO PER L'IMPIEGO

Salvate il soldato "ANPAL"

Il messaggio di saluto del nuovo Presidente

Matteo Ariano

La mia stimolante esperienza di Presidente

di Palmina D'Onofrio

In un paese normale

di Fabrizio Di Lalla

# Lavoro@Confronto

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

## Numero 46 • Luglio/Agosto 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:

Il messaggio di saluto del nuovo Presidente Matteo Ariano	p. 3
<b>La mia stimolante esperienza di Presidente</b> Palmina D'Onofrio	p. 4
<b>In un paese normale</b> Fabrizio Di Lalla	p. 5
Una nuova opera arricchisce la Collana Massimo D'antona Claudio Palmisciano	p. 7
<b>Futuro a tempo determinato?</b> Fabio Pulvirenti	p. 10
Salvate il soldato "ANPAL" Stefano Olivieri Pennesi	p. 14
<b>Lavoro e discriminazione</b> <b>di genere</b> Giuseppe Cantisano	p. 25
Riforma digitale della p.a. e competenze del personale Marco Biagiotti	p. 30
Nuova frontiera per l'obbligatorietà vaccinale COVID-19: il green pass Alberto Del Prete	p. 38
<b>La costituzione degli enti di patronato in Italia</b> Riccardo Rizza	p. 42
Matteo Ariano eletto nuovo Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Roberto Leardi	p. 47
<i>Effemeridi</i> <b>La vera libertà</b> Fadila	p. 51

Rinnovati tutti gli Organi della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

# Il messaggio di saluto del nuovo Presidente, Matteo Ariano

di Matteo Ariano [\*]



Intendo anzitutto salutare e ringraziare la Presidente uscente, Palmina d'Onofrio, che ha svolto il suo mandato in una situazione non facile, in un periodo di pandemia da cui speriamo di uscire definitivamente al più presto e nel migliore dei modi.

Arrivo alla Presidenza della Fondazione come una "matricola", che ha tanto da apprendere rispetto a questa importante realtà, ma alcune cose le ho già potute saggiare con mano, in prima persona.

Ho potuto apprezzare le attività della Fondazione nel corso di questi anni anzitutto pubblicando un mio pezzo, ormai un po' di anni fa (era il 2015), riguardo al tema dell'Agenzia Unica Ispettiva. La rivista della Fondazione, "Lavoro@Confronto" è stata ed è l'occasione per molti lavoratori di rendere pubbliche le proprie riflessioni, di studiare e approfondire alcune tematiche, condividendole con altri lavoratori, mettendo il proprio sapere a disposizione di chi lo voglia. Credo che nei prossimi mesi dovremo trovare il modo di aprire ancora di più questa rivista, per far sì che diventi una sorta di palestra in cui i dipendenti del Ministero, dell'INL e di ANPAL possano "esercitarsi" sulle tematiche del mondo del lavoro e anche un'agorà telematica, ossia un luogo di incontro, di confronto e quindi di crescita, di tutti e di ciascuno.

Ho partecipato, poi, alla cerimonia di premiazione della consegna del "Premio Massimo D'Antona" a giovani studenti e assistito alla relativa tavola rotonda, di buonissimo livello, sia per i relatori che per gli argomenti trattati. Anche su questo, dovremo capire se vi siano margini per un possibile ampliamento degli argomenti rispetto a cui attribuire borse di studio, sempre rimanendo nel solco della linea tracciata finora.

Questi sono solo due esempi – di certo i più noti – delle attività che la Fondazione, pur essendo una ONLUS, può svolgere. Non bisogna dimenticare l'altro aspetto, quello dell'assistenza ai soci, per ora accantonato e rispetto al quale sarà importante capire se e come potrà essere recuperato e riattivato, nel pieno rispetto

della normativa del terzo settore, cui la Fondazione è vincolata.

Non vi nascondo che assumo questo incarico come una sfida: chi mi conosce sa che vivo incarichi simili come obiettivi da realizzare e non come semplici medaglie da appuntarsi al petto.

Credo, quindi, che nei prossimi mesi, ciò che dovremo capire tutti assieme è: come intendiamo proseguire e rilanciare quest'avventura avviata ormai venti anni fa? Le idee in proposito possono essere davvero molte e i progetti entusiasmanti. Ci sarà molto da riflettere sul "che fare",

sulla direzione da far prendere a questa barca che ormai veleggia in mare aperto dal gennaio del 2001 e che può e deve avere l'ambizione di navigare su nuove rotte, solcare nuovi mari e magari trasformarsi in un transatlantico.

Su questo, chiedo e chiederò uno sforzo di riflessione individuale e collettivo, perché l'impegno assunto tempo fa possa proseguire nel migliore dei modi.

Con questo auspicio e questo invito, vi saluto e vi ringrazio.

Matteo Ariano

[\*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona dal 26 giugno 2021



# La mia stimolante esperienza di Presidente

di Palmina D'Onofrio [\*]



In un passato non molto lontano, se mi avessero detto che sarei diventata presidente della Fondazione intitolata alla figura e alla memoria del Prof. Massimo D'Antona non ci avrei creduto per niente. Eppure, è proprio quello che è successo circa tre anni fa e così è stato fino al 26 giugno 2021. Tre anni. Possono essere pochi o molti a seconda delle prospettive. Per me sono stati anni intensi ed emozionanti senza dubbio alcuno anche perché spaccati in due da quel fenomeno che ci ha coinvolto e sconvolti tutti: la pandemia da Covid-19 con tutti gli annessi e connessi.

Quando sentii parlare e lessi per la prima volta della Fondazione in verità non vi prestai molta attenzione né vi diedi importanza. Pensavo si trattasse della solita associazione di beneficenza e di volontariato nata all'interno dell'allora Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Passarono alcuni anni dalla sua costituzione, avvenuta nel 2001, prima che mi avvicinassi a quanti vi facevano parte e, soprattutto, vi operavano da veri pionieri. E fu per l'invito di uno dei fondatori, Guglielmo Guglielmini, che presi parte alla mia prima riunione in quel di Ferrara dove si parlava, si discuteva dell'operato e del futuro della Fondazione ma in un'atmosfera che non destava tensioni sebbene i temi affrontati fossero complessi. Tutto era orientato alla finalità per la quale la fondazione era nata: dare ai propri associati e ai dipendenti del Ministero del Lavoro servizi che migliorassero la qualità delle loro vite e quella delle loro famiglie sia con azioni concrete di solidarietà sia con la realizzazione di attività che, anche indirettamente, realizzassero lo stesso scopo. Era proprio come mi avevano riferito: il fattore umano la faceva da padrone insieme alla professionali-

tà e alla dedizione di chi prendeva parte alla vita della fondazione e che le tensioni che talvolta accompagnano il mondo associativo avevano un peso irrilevante.

Sono passati altri anni da quell'incontro e la Fondazione è cresciuta in termini culturali, attraverso eventi come le tavole rotonde con dibattiti incentrati sulle problematiche del mercato del lavoro, la pubblicazione di scritti incentrati prevalentemente sul diritto del lavoro e della previdenza sociale come i testi della collana e i manoscritti e la rivista "Lavoro a Confronto". Ebbene queste attività mi hanno molto appassionata e, per quanto

possibile, ho sempre dato il mio modesto contributo. Non smetterò mai di ringraziare tutti quelli mi hanno sostenuto nel mio incarico di presidente. L'apporto delle amiche e degli amici della Fondazione e la fiducia dei referenti della mia Organizzazione Sindacale sono stato a dir poco preziosi oltre che indispensabili.

Ma torniamo al presente o, meglio ancora, andiamo al futuro. Lo scorso giugno sono stati rinnovati gli organismi della Fondazione D'Antona e in quella occasione la mia breve ed emotivamente stimolante avventura di presidente ha avuto termine sebbene il mio impegno non si dissolverà. Ne sono stata fiera ed orgogliosa.

Sono convinta che l'avvenuto passaggio di consegna apporterà effetti positivi riferimento e che il nuovo presidente saprà dare il giusto impulso per una ulteriore e proficua crescita della Fondazione con il contributo di tutti.

[\*] Consigliera della Fondazione Prof. Massimo D'Antona
 Palmina D'Onofrio è stata Presidente della Fondazione
 Prof. Massimo D'Antona dal 7 aprile 2018 al 26 giugno
 2021.



# In un paese normale

di Fabrizio Di Lalla [\*]

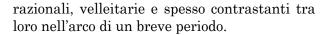


In un paese ideale (o solo normale) la pubblica amministrazione dovrebbe svolgere le sue funzioni in modo efficace a favore della collettività e del bene comune. Nel caso specifico di cui mi accingo a parlare, il Ministero del Lavoro dovrebbe avere come obiettivo quello di predisporre quanto serve perché il Parlamento legiferi norme a tutela dei lavoratori e idonee a determinare le migliori condizioni per lo svolgimento del rapporto di lavoro, compresi gli effetti della sua cessazione.



Dovrebbe, inoltre, disporre delle strutture più efficienti per la realizzazione di tali fini. Perché tutto ciò, inoltre, possa essere realizzato nel miglior modo possibile, occorrerebbero le idonee risorse umane e finanziarie.

Rispetto a questa elementare costatazione devo dedurre che il nostro non è un paese normale perché tale ministero nelle ultime decadi è sembrato sempre meno incisivo per responsabilità della politica, distribuita equamente tra tutte le forze dell'arco costituzionale, che nei suoi confronti ha preso decisioni affrettate, non



Tanto per riassumere, negli anni Novanta abbiamo avuto la riforma dei servizi per l'impiego trasferiti dallo stato alle autonomie locali e l'accesso delle agenzie private alla gestione del collocamento, una liberalizzazione che ha immediatamente depotenziato il servizio pubblico. È stata la conseguenza della visione politica di quel periodo che aveva come obiettivo quello di avvicinare i servizi ai cittadini.



Un progetto condivisibile ma che sul piano pratico si è rivelato fallimentare perché non accompagnato dalle necessarie strumentazioni per un trasferimento a soggetti impreparati di compiti da sempre gestiti dall'amministrazione diretta. Così regioni e comuni quasi con rassegnazione si sono accollati questo fardello, lasciandolo andare, purtroppo, alla deriva, salvo qualche rara eccezione, mentre il servizio, già non eccezionale prima, è stato considerato sempre più irrilevante e nel frattempo il personale è invecchiato fisicamente e professionalmente sentendosi incolpevolmente inutile.

Poi, in tempi più vicini a noi è venuto il turno del trasferimento dell'attività di ricerca e studio delle politiche attive del lavoro e della gestione dell'ispezione con la creazione di agenzie dotate di ampia autonomia. Poteva essere anche questa un'occasione, facendo tesoro degli errori del passato, per creare organismi efficienti e in linea con le reali esigenze del mondo del lavoro. E invece, niente.

L'ANPAL si è rivelata una struttura pressoché irrilevante, la cui gestione, oltretutto, per grave responsabilità politica è stata affidata

a persona senza alcuna esperienza della realtà del settore: mi riferisco all'uomo venuto dal Mississipi. Il suo futuro non sembra migliore, nonostante l'impegno del governo in termini di risorse, finché non sarà chiarita la sua funzione tra ministero e autonomie locali.

Per l'Ispettorato le cose, come sappiamo, non sono andate meglio e il progetto iniziale che aveva una sua razionalità è stato snaturato da mediazioni che nulla avevano a che fare con l'interesse del Paese.

Ora sembra che, almeno per le politiche attive, si voglia iniziare una marcia indietro, senza, avere, mi pare, il coraggio di assumersene la responsabilità fino in fondo. È ciò che si desume dall'ennesimo progetto di ristrutturazione del ministero, in fase di avanzata elaborazione (che, ritengo, inciderà ben poco in termini di efficienza, come i precedenti, in quanto sembra



avere come obiettivo solo un appesantimento burocratico); in esso è previsto il ripristino della direzione su tale materia, lasciando, tuttavia, il duplicato dell'agenzia. Il tutto senza un confronto preventivo sostanziale con il sindacato.

Prima di chiudere voglio tornare un attimo alla questione del completamento dell'organico ispettivo previsto nel piano governativo di cui ho parlato nel precedente articolo. Con dispiacere, mi pare che le mie perplessità si stiano rivelando in tutta la loro esattezza. Le assunzioni nella loro cifra globale riguardano tutto il personale e, quindi, continuerà a esserci, ad operazione conclusa, un vuoto nelle fila della vigilanza operativa di circa il quaranta per cento. D'altra parte, una copertura definitiva del personale di ogni ordine e grado avrebbe dovuto prevedere preliminarmente la revisione di un insieme di elementi a cominciare dagli uffici fino alle risorse aggiuntive.

Così continueremo ad avere un meccanismo

inefficiente per carenza di mezzi. Nel privato una situazione del genere avrebbe portato da tempo al fallimento. Nel pubblico siamo talmente abituati all'inefficienza che tale situazione ormai ci scivola addosso senza alcuna reazione, pur sapendo che a pagare siamo tutti noi come contribuenti e percettori dei servizi.



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

# Una nuova opera arricchisce la Collana Massimo D'Antona

Il lavoro a tempo determinato in Italia - Il confronto con gli ordinamenti di Francia e Spagna di Claudio Palmisciano [\*]



Scritto da Fabio Pulvirenti è stato pubblicato il Volume 10 della Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto dal titolo "Il lavoro a tempo determinato in Italia – Il confronto con gli ordinamenti di Francia e Spagna".

Pulvirenti ha presentato la sua opera a Napoli, lo scorso 26 giugno, a margine dei lavori dell'Assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona alla presenza, oltre che dei partecipanti ai lavori assembleari, anche di Dirigenti degli Uffici dell'Ispettorato del Lavoro della Campania e delle Organizzazioni Sindacali della Regione stessa.

L'intervento introduttivo di Fabio Pulvirenti è pubblicato in questo stesso numero della Rivista.



Con questo libro l'Autore porta all'attenzione delle istituzioni, degli studiosi e degli addetti ai lavori in genere la delicata situazione che si è venuta a creare nel mondo del lavoro, per effetto del ricorso sempre più diffuso al contratto di lavoro a tempo determinato; Pulvirenti nei tre capitoli della sua opera (L'evoluzione storica del contratto di lavoro a tempo determinato.

La disciplina del contratto a termine nel settore privato e nel pubblico impiego. Il lavoro a termine negli ordinamenti francese e spagnolo) e nelle considerazioni conclusive, dopo aver analizzato in maniera approfondita la tematica, ne evidenzia anche talune forti contraddizioni sulle quali il legislatore dovrebbe prestare particolare attenzione.

In modo particolare, Pulvirenti evidenzia come l'istituto del contratto a tempo determinato "ha sempre giocato un ruolo importante nell'evoluzione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato, passando dalla primordiale funzione di garanzia della libertà personale e negoziale a quella attuale di strumento di primo accesso al lavoro ed impulso alla creazione di nuova occupazione, fino a quella, che ne ha spesso contraddistinto l'utilizzo, di aggiramento delle tutele spettanti ai lavoratori a tempo indeterminato."



L'opera, dopo aver disegnato "l'excursus storico della disciplina del lavoro a tempo determinato dal Codice civile del 1865 fino al decreto legge n. 87/2018 (c.d. "decreto-dignità"), affronta, fra l'altro, i principali dubbi interpretativi sollevati dall'ultima riforma la quale, rappresenta un intervento «a macchia di leopardo» portato sulla normativa preesistente.

Di particolare interesse sono i "paragrafi dedicati all'analisi, dal punto di vista sostanziale e processuale, del sistema di tutela dei diritti spettanti ai lavoratori a tempo determinato, in merito al quale vengono messe in luce le principali questioni emerse dal dibattito dottrinario e giurisprudenziale, specie sulla natura del rimedio risarcitorio collegato alla trasformazione della relazione lavorativa nella forma comune di assunzione a tempo indeterminato."

Pulvirenti riesce anche a dare spazio nella parte finale del II° capitolo alla "disciplina dei rapporti a termine nel

pubblico impiego, settore escluso dalla novella legislativa del 2018, nel quale le irrisolte criticità applicative continuano ad alimentare un ampio contenzioso sulla compatibilità, a livello comunitario, del sistema di prevenzione e repressione degli abusi derivanti dalla successione indiscriminata di contratti temporanei."

Particolarmente interessante, infine è il "confronto delle soluzioni normative adottate dal legislatore italiano rispetto a due contesti culturali e giuridici affini al nostro, ossia gli ordinamenti francese e spagnolo. Si tratta di Paesi che, al pari del nostro, ricorrono in modo massiccio al contratto a tempo determinato, che nei fatti è divenuto il principale canale di ingresso nel mondo del lavoro."

Particolarmente soddisfatta Palmina D'Onofrio, per essere riuscita, nella fase finale del suo mandato di Presidente della Fondazione Prof.





Massimo D'Antona, ad inanellare questa nuova opera che va ad arricchire la **Collana Massimo D'Antona**, giunta al suo decimo Volume.

"Nella collana Massimo D'Antona – ha dichiarato la D'Onofrio – non poteva mancare un testo che riguardasse la tutela dei lavoratori a tempo determinato perché sempre più si fa ricorso all'istituto contrattuale del lavoro a termine e, conseguentemente, si rende necessario porre in essere tutti gli accorgimenti possibili per evitare effetti perversi quali sfruttamento e discriminazione."

"Con questa opera – ha proseguito la D'Onofrio – il dr. Fabio Pulvirenti fa un ampio e ricco excursus dell'istituto giuridico del lavoro a termine con l'obiettivo principale di valutare l'opportunità di continue modifiche legislative anche alla luce delle soluzioni adottate dai Paesi europei vicini all'Italia, quali la Francia

> e la Spagna, dove troviamo percentuali di uso del lavoro a termine superiore a quelle italiane."

> "Molto interessante – ha aggiunto la rappresentante della Fondazione – è anche l'analisi delle problematiche emerse nel pubblico impiego dove si fa un indiscriminato uso di contratti a termine con la conseguenza che il fenomeno del precariato, che è sotto gli occhi di tutti, viene ad assumere aspetti paradossali.

"Il lavoro del Dr. Pulvirenti –

ha concluso Palmina D'Onofrio – si sofferma, infine, sugli orientamenti giurisprudenziali, anche comunitari, che hanno contribuito ad attivare ed ottimizzare la tutela dei lavoratori a tempo determinato, stigmatizzando l'uso ricorrente ed ingiustificato di contratti a termine che spesso si accompagnano a violazioni dei principi base del diritto del lavoro a danno dei lavoratori."

Esprime soddisfazione anche Matteo Ariano, neoeletto Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Sono convinto – ha dichiarato Ariano – che questo saggio grazie ai suoi approfonditi elementi di analisi, avrà un riscontro altrettanto positivo tra gli appassionati e i cultori del diritto del lavoro degli altri scritti finora pubblicati."

"Sicuro di rappresentare – ha aggiunto Ariano – il comune sentire dei soci della Fondazione, non ho alcuna remora a esprimere soddisfazione e orgoglio per il contributo che l'opera di Pulvirenti dà alla crescita della *Collana Massimo D'Antona – Lavoro e Diritti.*"

"La Collana – ha proseguito Ariano – è un importante spazio culturale, creato dalla dirigenza della Fondazione D'Antona, che consente di poter valorizzare bravi studiosi del diritto del lavoro e della legislazione sociale presenti fra i soci della Fondazione stessa e fra i dipendenti del Ministero del Lavoro, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e dell'ANPAL."

"L'obiettivo – ha concluso il Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona – deve continuare ad essere anche quello di dare un contributo non astratto in un settore, quello del lavoro, così importante per il nostro Paese. Quello che ha fatto con maestria insuperata Massimo D'Antona."

Come di consueto, il libro di Fabio Pulvirenti viene distribuito gratuitamente, agli Uffici centrali e periferici del Ministero del Lavoro dell'INL, dell'ANPAL, alle Associazioni datoriali ed alle Organizzazioni sindacali, ai Componenti degli Organi della Fondazione, nonché ai partecipanti alle iniziative convegnistiche, organizzate periodicamente dalla Fondazione, sul tema del Diritto del lavoro e della legislazione sociale.

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



### L'autore

Fabio Pulvirenti è nato a Catania il 13 giugno 1980. Attualmente è funzionario ispettivo in forza all'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Reggio Emilia e revisore di società cooperative presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

Nel 1998 si è diplomato presso il Liceo scientifico statale "Galileo Galilei" di Catania con il massimo dei voti. Ha conseguito nel 2004 il titolo di dottore in Giurisprudenza con punteggio 110/110 e lode, discutendo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Catania una tesi di natura sperimentale dal titolo "Il difensore civico penitenziario".

Ha proseguito il proprio percorso formativo acquisendo nel giugno 2006 il Diploma di specializzazione per le professioni legali presso la Scuola di specializzazione "Enrico Redenti" di Bologna, con voto 70/70 e dissertazione finale in materia di "Diritto di accesso e diritto alla riservatezza alla luce delle recenti modifiche alla legge sul procedimento amministrativo".

Nello stesso periodo, a seguito del superamento della procedura concorsuale per il profilo professionale di ispettore del lavoro, è stato assunto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Nel 2007 ha ottenuto l'abilitazione all'esercizio della professione forense. Nel 2018 è stato reclutato dal Ministero dello Sviluppo Economico per lo svolgimento dell'attività di vigilanza sugli Enti cooperativi. Ha approfondito gli studi di diritto amministrativo conseguendo nel gennaio 2009 il Diploma di Executive Master in "Diritto amministrativo sostanziale e processuale" presso la Stogea Business School.

È stato nominato tra i vincitori del 27° corso di Dottorato di ricerca in "Istituzioni e mercati, diritti e tutele" dell'Alma Mater Studiorum - Università degli studi di Bologna, ottenendo nel settembre 2015 il titolo di Dottore di ricerca.

L'elaborato finale, avente ad oggetto "La tutela dei lavoratori a tempo determinato in Italia, Francia e Spagna, con spunti per un'analisi comparata", ha ricevuto dalla Fondazione Prof. Massimo D'Antona il premio per le migliori tesi in diritto del lavoro.

# Futuro a tempo determinato?

La presentazione del libro "Il lavoro a tempo determinato in Italia" di Fabio Pulvirenti [\*]



Il mio intervento odierno non può iniziare senza aver prima ringraziato tutti gli organi della Fondazione, dall'Assemblea dei soci al Comitato direttivo, dal Consiglio di amministrazione fino all'inesauribile Direttore Esecutivo, per le attestazioni di stima nei miei confronti e per aver valorizzato nuovamente il mio contributo sul tema del lavoro a tempo determinato, all'interno di una cornice organizzativa che merita un calorosissimo plauso.

Napoli deve tanto al compianto Maestro, è suggestivo che il ventennale della Fondazione venga realizzato in questa città che ha segnato una tappa molto importante nella sua carriera accademica. Napoli ha assistito, peraltro, al suo ultimo convegno, l'8 maggio 1999, in occasione del cinquantenario della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, con una relazione non solo di indiscutibile spessore ma soprattutto di intatta attualità quando si affronta il dibattito del dualismo stabilità/ precarietà nel mondo del lavoro<sup>[1]</sup>.

Perché quello che fino all'altro ieri hanno dichiarato i Ministri del Lavoro del G20 sulla necessità di espandere la copertura dei sistemi di sicurezza sociale di base e di recuperare il ruolo centrale del lavoro come chiave per l'inserimento e la coesione degli individui<sup>[2]</sup>, Massimo D'Antona lo affermava già ventidue anni fa nel definire il diritto del lavoro come la "garanzia costituzionale della persona sociale", spostando l'accento dalla tutela della stabilità della prestazione lavorativa alla tutela dell'"impiegabilità", in-

tesa come presidio irrinunciabile "che assicuri a chi cerca, o cerca di conservare il lavoro, uguali punti di partenza", in una prospettiva di fondo in cui "è lavoratore non solo chi attualmente ha un rapporto di lavoro di un qualche tipo, ma il cittadino che guarda al mercato del lavoro come ambito di chances di vita", reddito e sicurezza.

Ma, ancor prima, nel 1990, in un volume da lui curato, intitolato "Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro in Italia e Spagna", D'Antona commentava lo scenario di frantumazione degli ordinamenti del lavoro nazionali auspicando una "riorganizzazione delle garanzie" orientata verso l'"accrescimento lineare delle tutele" [3].

Questo auspicio, sorto in un periodo storico contraddistinto dal pluralismo delle discipline



contrattuali e dallo straripamento delle forme di occupazione temporanea, si ripropone con ancora più vigore nell'attuale contesto emergenziale ove, accanto a quello sui decessi, si registra un altro drammatico bilancio sulla distruzione dei posti di lavoro e delle ore lavorate. Basti pensare che il terzetto formato da Italia, Francia e Spagna annovera da solo oltre il 50% delle perdite d'impiego verificatesi nel vecchio continente tra il 2020 e l'inizio del 2021 a causa di maggiore inattività e disoccupazione (l'Italia, in particolare, ha registrato un calo del 13,5%, la Spagna del 13,2%, la Francia 8,4%)<sup>[4]</sup>. La pandemia, come ha detto il Ministro Orlando, ha "ferito" il mercato del lavoro: tra i feriti, i contusi più gravi sono i lavoratori a tempo determinato, gli autonomi a basso reddito, i lavoratori migranti e quelli appartenenti al mondo dell'economia sommersa<sup>[5]</sup>.

Ed ecco che la storia centocinquantenaria del contratto a termine, da sempre contraddistinta da un carattere spiccatamente immaginifico (il lavoro a termine in origine era emblema dello status libertatis, dell'affrancamento dai vincoli feudali; nel corso del XIX secolo ha subito molteplici mutazioni, passando da strumento per aggirare la disciplina sui licenziamenti a simbolo per eccellenza di flessibilità ed infine "trappola della precarietà"), si riempie di una nuova pagina e di una nuova, ennesima, regolamentazione.

Quella attuale, che è oggetto di analisi del mio lavoro, rappresenta il più classico esempio di una politica di compromesso fra l'esigenza di contenimento del ricorso al tempo determinato, in quanto fattispecie derogatoria rispetto alla forma comune di assunzione *sine die*, e l'interesse opposto ad incentivarne l'utilizzo quale strumento per la creazione di nuovi posti di lavoro.

Accanto ai tradizionali vincoli, quantitativi (percentuale massima di attivazione, numero massimo di proroghe, intervalli minimi tra un rapporto e l'altro, durata massima complessiva della successione di contratti) e qualitativi (obbligo di giustificazione delle condizioni legittimanti il rapporto), la disciplina vigente è contraddistinta, infatti, dalla presenza di un'area di libera apposizione del termine, pari a dodici mesi, funzionale alla prova delle capacità professionali dei lavoratori.

La combinazione delle due sotto-tipologie di con-

tratto a tempo determinato, causale e non, richiama alla memoria la tecnica normativa già sperimentata dal nostro legislatore dal 2012 al 2014. L'allineamento rispetto alla c.d. Riforma Fornero si è perfezionato di recente in sede di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (meglio noto come decreto "sostegni-bis"), con l'importante recupero della funzione regolatrice delle condizioni giustificatrici del termine da parte delle organizzazioni sindacali<sup>[6]</sup>, anche se, ad onor del vero, dalla prassi delle relazioni industriali era già emersa un'attitudine espansiva da parte della contrattazione collettiva in occasione della specificazione del dettato normativo<sup>[7]</sup> se non addirittura derogatoria, tramite il meccanismo degli accordi di prossimità di cui all'art. 8, d.l. 138/2011<sup>[8]</sup>.

Il ruolo di "patto di prova lungo" che ha acquisito nel nostro ordinamento il rapporto a tempo determinato è evidenziato a livello empirico dalle statistiche riguardanti la durata dei rapporti di lavoro oggetto di trasformazione a tempo indeterminato. Nel 2020, infatti, più del 54% (54,7%) delle trasformazioni (60,4% nel 2019) è avvenuta nei confronti di contratti a termine inferiori all'anno, con percentuale notevolmente più bassa al superamento dei dodici mesi (30,2% nel 2020 e 27,6% nel 2019). Visto da questa prospettiva, il lavoro temporaneo più che una "trappola della precarietà" sembrerebbe un "trampolino" verso la stabilità. Le cose non stanno però esattamente così: i dati del triennio 2018-2020 dimostrano che l'80% dei nuovi contratti di lavoro (esattamente l'83% nel 2018 e 2019 e l'80,6% nel 2020) ha per oggetto rapporti di durata non superiore ad un anno, per cui la novella legislativa del 2018 non ha inciso affatto sui fenomeni di rotazione



di lavoratori a copertura di posizioni lavorative illegittimamente spacciate come temporanee. Inoltre, non è mai stato sovvertito il primato del contratto a termine rispetto al tempo indeterminato ed alle altre forme contrattuali: nel 2020 si è attestato al 68,4% del totale delle attivazioni dell'anno (con un leggero aumento, pari a 0,3 punti percentuali, rispetto al 2019), di poco inferiore rispetto al periodo ante-riforma, perché nel 2017 il contratto a tempo determinato rappresentava il 70% del totale delle nuove attivazioni<sup>[9]</sup>.

In questo contesto, un eventuale allentamento permanente dei vincoli di natura causale (attualmente le causali giustificatrici sono sterilizzate in sede di proroga e rinnovo<sup>[10]</sup>), che sono stati prospettati da più voci come insoste-

nibili nella fase di ripresa delle attività produttive<sup>[11]</sup>, non farebbe che ampliare la supremazia dei rapporti temporanei, con effetti negativi (non necessariamente da etichettare come precarietà o assenza di dignità) ricadenti sul "lavoratore-persona", che dentro il mercato del lavoro costruisce progetti di vita, identità e senso.

Anche in Francia e Spagna, i due Paesi oggetto di comparazione nel volume che oggi viene presentato, la gestione dei contratti a termine post-pandemia è oggetto di acceso dibattito, ma in senso opposto, ossia su quali e quanti incentivi mettere in campo per incrementare l'occupazione stabile. La Ministra del Lavoro

iberica Yolanda Diaz ha addirittura manifestato nei giorni scorsi la volontà di riformare la durata massima di tutte le tipologie di contratti a tempo determinato, riducendola a solo dodici mesi<sup>[12]</sup>.

Il raffronto con gli altri due ordinamenti dimostra anche che l'obiettivo di rilancio dell'occupazione può essere perseguito senza la necessaria abolizione del principio di causalità, affiancando al modello tradizionale alcune fattispecie specifiche, sganciate dal requisito delle ragioni giustificatrici in quanto calibrate sui soggetti che

maggiormente necessitano di aiuto nell'accesso o nel re-inserimento nel mondo del lavoro (disabili, giovani sprovvisti di competenze professionali o in cerca di primo impiego e lavoratori più anziani).

Dall'analisi comparata emerge un notevole pregio del nostro sistema sanzionatorio, quanto meno nel settore privato. Rispetto a Spagna e Francia, infatti, risulta essere il più garantista, in quanto è l'unico a sancire l'automaticità della tutela reale nei confronti dei lavoratori illegittimamente assunti a tempo determinato, a differenza degli altri due ordinamenti, dove la riammissione in servizio rappresenta un'eccezione ed il sistema rimediale ordinario affida al datore di lavoro la scelta in ordine alla prosecuzione del rapporto. Non solo. Nel nostro ordinamento, inoltre, alla declaratoria giudiziale di indeterminatezza della relazione lavorativa si aggiunge sempre un risarcimento minimo forfettario di almeno 2,5 mensilità che prescinde, al contrario degli altri due Stati, dall'anzianità di servizio, tutelando più efficacemente i contratti di breve durata.

Chiudo, segnalando un ambito in cui la comparazione non può offrire soluzioni confortanti. Alludo al settore del pubblico impiego, settore caratterizzato anche in Francia ed Spagna dal perdurare di sacche endemiche di precariato (scuola e sanità, *in primis*) la cui tutela si rivela ancor oggi scarsamente dissuasiva nei confronti del datore di lavoro pubblico. Anche le cause sono comuni ai tre ordinamenti, nei quali alla mancanza di adeguati percorsi di stabilizzazione si è aggiunta l'incapacità dei rispettivi legislatori di introdurre criteri normativi di quantificazione del risarcimento dei pregiudizi subiti dai lavoratori illegittimamente assunti a termine, a



discapito della garanzia di uniformità di trattamento in sede giurisdizionale e dell'opportunità di mitigare le conseguenze dannose di una situazione di precarietà che inevitabilmente viene a "scaricarsi" sulla parte contrattualmente più debole a cui è preclusa per i noti vincoli costituzionali la possibilità di trasformazione del rapporto a tempo indeterminato.

### Note

- [1] La Relazione è stata pubblicata in un supplemento della *Rivista giuridica del Lavoro* (suppl. n. 3, pag. 15 e ss) ed è altresì contenuta nel volume contenente alcuni degli scritti di D'Antona intitolato *Lavoro*, *diritti*, *democrazia*. *In difesa della Costituzione* (a cura di F. Serra), ediz. Ediesse, Roma, 2010, pag. 111 e ss.
- <sup>[2]</sup> Cfr. la Sintesi della Dichiarazione finale del 23 giugno 2021, consultata sul sito del Ministero del Lavoro (https://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/g20-sintesi-dichiarazione-finale-deiministri-del-lavoro.aspx).

- [3] Dall'Introduzione, curata dal Prof. D'Antona, a Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro in Italia e Spagna, Ediz. Scientifiche Italiane, Napoli, 1990, pag. 13.
- [4] Fonte: banca dati del Dipartimento di statistica dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILOSTAT https://ilostat.ilo.org/data/#).
- [5] Si v. la Conferenza stampa del G20 sul Lavoro tenutosi a Catania il 23 giugno 2021, riportata dal sito web www.cataniatoday.it (https://www.cataniatoday.it/cronaca/g20-catania-conferenza-lavoro-ministro-orlando-23-giugno-2021.html).
- 6 A seguito degli emendamenti di PD, LEGA, FDI e FI, approvati dalla V^ Commissione permanente
  - della Camera dei Deputati il 7 luglio 2021 (il resoconto della seduta è pubblicato sul sito istituzionale della Camera - https://documenti. camera.it/leg18/resoconti/ commissioni/bollettini/ pdf/2021/07/07/leg.18. bol0619.data20210707. com05.pdf), all'interno decreto-legge oggetto di conversione (in legge n. 106 del 23 luglio 2021) è stato aggiunto l'articolo 41-bis, che introduce nel corpo dell'art. 19, comma 1, del D. lgs. n. 81/2015, la lettera b-bis ed il comma 1.1., in base ai quali fino al 30.09.2022
  - i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono individuare nuove causali giustificatrici connesse a "specifiche esigenze".
- Alcuni accordi collettivi hanno già individuato fattispecie aggiuntive di apposizione del termine, come ad esempio il CCNL delle cooperative sociali del 21.05.2019, che ha dilatato il concetto di "stagionalità" agli incrementi della domanda "per ragioni collegate ad esigenze cicliche e alle variazioni climatiche" (art. 25), o quello delle industrie del cemento del 29.05.2019, che introduce ulteriori causali rispetto a quelle previste dall'art. 19, D. lgs. n. 81/2015, ossia le "punte di più intensa attività" dovute a richieste di mercato o "particolari commesse" e le "fasi di avvio di nuove attività, intendendo per tali anche l'avvio di nuovi impianti e/o nuove linee/ sistemi di produzione definite e predeterminate nel tempo" (art. 27).
- V. l'accordo aziendale ex art. 8, d.l. n. 138/2011, siglato da Philip Morris e Femca Cisl, con cui, allo scopo di favorire la crescita occupazionale e l'avvio

- di una nuova attività di commercializzazione, la società datrice di lavoro è facoltizzata a stipulare contratti a tempo determinato senza alcuna giustificazione obiettiva, di durata massima complessiva pari a trentasei mesi (il testo dell'intesa è reperibile sul sito internet www. bollettinoadapt.it (http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2019/05/Philip-Morris\_accordo-di-prossimita%CC%80-16-04-2019.pdf).
- [9] I dati statistici sull'andamento del mercato del lavoro sono tratti dai *Rapporti annuali sulle* comunicazioni obbligatorie curati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e pubblicati sul sito web del Dicastero (https://www.lavoro.



- gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/ Pagine/default.aspx).
- [10] In base a quanto stabilito dall'art. 17 del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, conv. in legge 21 maggio 2021, n. 69, «in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in deroga all'articolo 21 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 e fino al 31 dicembre 2021, ferma restando la durata massima complessiva di ventiquattro mesi, è possibile rinnovare o prorogare per un periodo massimo di dodici mesi e per una sola volta i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, anche in assenza delle condizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81».
- [11] Si v. quanto riportato dagli organi di stampa in data 9 marzo 2021 sulle ipotesi di riforma: https://www.linkiesta.it/2021/03/deroghe-contratti-atermine-decreto-dignita/.
- Notizia tratta l'8 giugno 2021 dal sito web della testata giornalistica Noticiastrabajo.es (https://www.noticiastrabajo.es/fin-contratostemporales-espana-gobierno-plantea-limitar-duracion-ano/).

# Salvate il soldato "ANPAL"

Nuove geometrie di governance per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



Con il decreto Sostegni bis si è provveduto alla nomina di un Commissario straordinario che avrà il compito di traghettare verso una rinnovata Anpal - Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. La stessa che è stata resa concretamente operativa solamente nel 2017 a seguito del d.lgs. 150/2015.

Insieme alla riforma della governance dell'Agenzia, perverranno delle ingenti risorse finanziarie, mai stanziate prima, in tali dimensioni, per le politiche attive del lavoro nel nostro Paese. La stessa Agenzia subirà quindi profonde trasformazioni di tipo organizzativo. L'Anpal dovrà rappresentare una sorta di "struttura portante" per un radicale processo di innovazione e rivalutazione del ruolo pubblico nell'economia reale, facendosi carico, altresì, di rendere cogente il diritto Costituzionale al lavoro nella sua accezione "aurea".

Con l'entrata in vigore della riforma si avrà un'Anpal retta da un direttore generale, in cui la rappresentanza delle Regioni sarà per lo meno sfumata. Molto probabilmente si riproporrà come già avvenuto, una sostanziale contrapposizione e dicotomia, tra Stato e Regioni come pure, probabilmente, tra pubblico e privato.

Il cda di Anpal, nel nuovo disegno, sarà composto probabilmente da tre membri: uno con funzioni di Presidente ancorché svolgente funzioni di Direttore generale, nominato dal Ministro del Lavoro, uno di nomina del Mef e uno designato dalla conferenza delle Regioni. Tale organo avrà funzioni meramente di indirizzo, più che gestionali.

Sarà appunto il Direttore generale ad avere la rappresentanza legale di questa Agenzia e al contempo detenere tutti i poteri da Presidente esecutivo.

In sostanza si avrà una nuova governance ispirata al modello delle Agenzie fiscali, dunque con un direttore generale (ma senza la figura del Presidente) che risponde direttamente al Ministro competente.

La citata riforma dice espressamente che i tre membri devono essere dei dirigenti pubblici e che svolgeranno una mera funzione formale, sperando che permanga il giusto grado di "autonomia operativa e gestionale", al pari delle prerogative che caratterizzano le Agenzie del lavoro presenti in Europa, escludendo conseguentemente ruoli di indirizzo politico che rimarrebbero, (opportunamente a parere di chi scrive) in capo al Dicastero del Lavoro, al quale spetterebbe il poter gestire le risorse

finanziarie, del Pon-Programma operativo nazionale, occupazione giovani, per circa 2,8 miliardi; il Pon politiche attive dell'occupazione, che ammonterebbero a 1,7 miliardi nonché, il programma complementare che assomma a 600 milioni. C'è poi la partita sulla programmazione 2021-2027 del FSE – Fondo sociale europeo. Inoltre, non di meno, menzioniamo i rilevantissimi stanziamenti e poste di bilancio individuate per i progetti e programmi del recente PNRR, che ammonterebbero a 4,4 miliardi di euro specificamente per le politiche attive del lavoro e la formazione.

Il rischio, evidente, per una "riconfigurata" Anpal, credo sia quello di non poter incidere fattivamente su un progetto nazionale "condiviso" con l'attuale sistema decentrato, a legislazione concorrente, con le autonomie Regionali competenti sulle politiche per il lavoro. Ciò quale conseguenza dell'architettura costituzionale prevista col Titolo V proprio della Carta fondamentale che attribuisce appunto alle Regioni la gestione a livello territoriale del sistema lavoristico. Risulta perciò pleonastico affermare che non è tollerabile avere in Italia un sistema di politiche attive che funzioni in 20 modalità diverse e distanti tra loro.

Bene sarebbe, ritengo, immaginare una necessaria responsabilizzazione di tutti gli attori del mercato del lavoro, partendo dal vertice politico Ministeriale, nell'attuare un programma di valenza nazionale creando strumenti e misure di politiche attive "comuni" e conformi con un "soggetto-partner", come il nascente o rinato Anpal, in grado di controllare che tutti, sul territorio, rispettino medesimi standard e che

quindi si possano dotare di servizi equivalenti, per garantire medesime opportunità.

Anpal, al contempo, dovrà necessariamente strutturarsi anche per poter realizzare, tra l'altro, un "Sistema Informativo Unico", (o almeno un sistema caratterizzato da interconnessioni tra e con i vari sistemi già presenti) garantendo quindi le Regioni anche rispetto a legittime aspettative di indipendenza e specificità, legate ad oggettive differenziazioni sociali, economiche, geo-politiche, culturali.

Ad oggi esistono o meglio convivono: Anpal, Anpal Servizi e Ministero del Lavoro, organismi che individuati dal d.lgs. 150/2015, si occupano di materie affini, a loro volta hanno ereditato esperienze, in tema politiche del lavoro, nel corso del tempo, fin da prima del 1997, quali: Interporto del Lavoro, Borsa Lavoro, Sil-sistema informativo del lavoro, che inevitabilmente mostrano il fianco al rischio di una controproducente disarticolazione che pertanto risulti non essere funzionale.

Da poche settimane il Ministro del Lavoro Andrea Orlando ha provveduto a nominare un Commissario per l'Agenzia Anpal, dr. Raffaele Tangorra, già Segretario generale del Ministero del Lavoro. Al termine del Commissariamento avremo: Anpal, Anpal Servizi e come già stato più volte annunciato — avremo la costituzione di una nuova Direzione generale per le Politiche attive del Lavoro presso lo stesso Ministero del Lavoro, che potrà avvenire grazie ad un decreto del Ministro di riorganizzazione complessiva degli uffici del Dicastero. È proprio di questi giorni la convocazione, nel mese di luglio, di un tavolo sindacale di confronto in materia di organizzazione.

Con la nomina di un Commissario, in primo luogo, il vertice politico credo abbia inteso dare ad Anpal continuità operativa, oltre che mettere fine alla sfortunata, se non anche inadeguata esperienza gestionale dell'ex Presidente Mimmo Parisi (professore venuto da lontano, oltreoceano, per governare e riformare il nostro



sistema di mercato del lavoro, introducendo tra l'altro figure professionali denominate "Navigator", con la speranza di mutuare la sua esperienza statunitense imprimendo ruoli, compiti e strategie per l'Agenzia).

Per risolvere i problemi di immediata operatività di Anpal, credo si debba attuare, nel più breve tempo possibile, un tavolo congiunto e paritario con le Regioni presso il Ministero del Lavoro, e contestualmente chiamare tutti i soggetti attivi sui servizi per l'impiego come per altro individuati dalla citata norma legislativa 150/2015 ossia: servizi pubblici e privati di collocamento e impiego, istituzioni Inps, Inail, Enti formativi, Università.

Il rischio evidente, ritengo, sia quello che veda la riproposizione, come sopra accennato, del contrasto tra Stato centrale e Regioni, come pure tra il sistema pubblico e quello privato. Di contro si dovrebbe promuovere il dialogo permanente in assenza di illogici egoismi e rivalità tra Stato, Regioni, pubblico e privato.

A maggior ragione avendo a disposizione ingenti risorse, provenienti dal PNRR, abbiamo finalmente la possibilità di costruire un sistema moderno ed efficiente di politiche attive nel nostro Paese. Ciò senza dimenticare il principale strumento di politica attiva da ultimo concepito, denominato "Assegno di ricollocazione" che purtroppo, ad oggi, non ha visto esplicarsi compiutamente tutte le sue potenzialità, per oggettive inefficienze del sistema governato fino ad oggi dall'Anpal.

Bisogna chiarire le strategie e le dinamiche di una "precisa governance", che individui per ciascuno ruoli e compiti, con l'idea di gestire oculatamente e proficuamente risorse finanziarie, umane e organizzative, tali comunque da non disperdere ciò che di buono abbiamo in essere, ricostruendo su esperienze e buone pratiche che si sono, nonostante tutto, realizzate nel settore delle politiche del lavoro, nel pubblico come nel privato. Non da ultimo attualizzando e modernizzando, altresì, il sistema universitario e formativo, quale strumento culturale irrinunciabile quanto determinante.

Come affermano alcuni economisti in Italia le cosiddette "politiche attive" sono un problema rilevante e inspiegabilmente "sospeso". È evidente che il nostro sistema pubblico per l'impiego, semplicemente, funziona molto male. Anche aver creato (sempre secondo alcuni addetti ai lavori) una Agenzia nazionale autonoma a livello centrale, sembrerebbe non essere stata una giusta scelta, anche a causa dell'assenza di una propria autonoma infrastruttura di "banca dati" del lavoro.

Al riguardo si rammenta che non è stato reso ancora operativo il prospettato portale telematico denominato "MyAnpal", che avrebbe dovuto offrire, fattualmente, l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Il "sistema informativo unitario", si può affermare, non è mai partito, continuano ad essere presenti banche dati regionali che non dialogano in alcun modo tra di loro, e che addirittura, all'interno delle medesime Regioni, risultano circoscritte inspiegabilmente, in alcuni casi, addirittura nel perimetro territoriale provinciale del singolo CpI-Centro per l'Impiego.

Non da meno risulta, rilevante, il tema di una costruzione o anche ricostruzione di una adeguata dote di conoscenze professionali e lavorative utili per una spendibile collocazione occupazionale. Gli stessi "sussidi" che di contro rappresentano una risposta di "politica passiva" (se non anco di speciale ammortizzatore sociale, ma io dico anche di risposta alle indiscutibili "fragilità sociali", acuitesi in tempo di pandemia) debbono potersi limitare, oculatamente, al tempo strettamente necessario in attesa di comprendere e aggiungo "costruire" un percorso virtuoso che dovrebbe condurre ad una "buona occupazione" degna di questo nome.

Questo però, nella piena consapevolezza che, come risulta bene evidenziato nella recente relazione del Presidente dell'Inps Tridico, circa il Rapporto annuale 2020 sulle attività dell'Istituto, una platea di quasi i 2/3 dei circa 3,7 milioni di beneficiari del RdC non risultano essere stati destinatari di contributi previdenziali nell'ultimo biennio, questo a riprova di assenza di rapporti di lavoro regolari. Mentre il rimanente 1/3 ha sì beneficiato di versamenti contributivi, ma riferiti a periodi di lavoro molto brevi e con retribuzioni annue significativamente più basse delle medie dei lavoratori comparabili. Tali dati stanno a confortare rispetto a quanto difficile sia la cosiddetta "rioccupabilità" di detti lavoratori che risultano, con evidenza, essere nella sostanza non immediatamente occupabili e distanti dalle occasioni offerte dal mercato del lavoro, già in sofferenza.

Risulta quindi evidente che allo stato detta Agenzia Anpal potrebbe di fatto configurarsi come un vuoto contenitore, privata della possibilità di accesso alle molteplici banche dati e quindi difficilmente in grado di dare spinte propulsive ai "servizi per l'impiego", anche ricorrendo ai tanto vituperati Navigator, come pure svolgere un altro compito fondamentale ossia quello di struttura di collegamento e coordinamento tra le Regioni, le Province autonome e lo Stato centrale.



Da ciò, quindi, la possibilità di riportare in ambito nazionale buona parte delle competenze delle politiche attive del lavoro, ridimensionando e riperimetrando quelle incardinate nelle Regioni a seguito, come detto, della riforma del Titolo V della Costituzione, successiva all'anno 2000.

Per tali ragioni si è pervenuti alla nuova strutturazione del modello di governance del Ministero del Lavoro che è stata formalizzata con il recentissimo DPCM 24 giugno 2021 rubricato "Nuovo Regolamento di Organizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali". È stata prevista, tra l'altro, la Istituzione di una nuova (o più precisamente reistituita) Direzione Generale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali denominata – Direzione generale delle politiche attive del lavoro – svolgente, tra l'altro, le seguenti prioritarie funzioni che vado a elencare:

- supporta il Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'esercizio delle funzioni di indirizzo della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro;
- garantisce la gestione delle risorse del Bilancio dello Stato destinate ai centri per l'impiego;
- svolge le funzioni di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro;
- svolge funzioni propedeutiche all'atto di indirizzo del Ministro e di vigilanza sull'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro:
- gestisce il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, cura la definizione delle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità, l'attuazione della Banca dati sul collocamento mirato;
- provvede al monitoraggio e all'elaborazione dei dati concernenti il mercato del lavoro;
- coordina, in raccordo con la Direzione generale dell'innovazione tecnologica, delle risorse strumentali e della comunicazione, lo

sviluppo, l'esercizio e la manutenzione del sistema informativo del Ministero in materia di politiche del lavoro;

- coordina la materia degli incentivi all'occupazione;
- svolge attività di coordinamento in materia di aiuti di Stato all'occupazione, nell'ambito delle politiche attive e di quelle volte all'occupabilità del capitale umano;
- vigila e controlla gli enti nazionali di formazione professionale;
- promuove e coordina le politiche di formazione e le azioni rivolte all'integrazione dei sistemi della formazione, della scuola e del lavoro:
- autorizza l'attivazione dei fondi interprofessionali per la formazione continua, autorizza l'attivazione dei fondi bilaterali;
- svolge l'attività di coordinamento in materia di aiuti di Stato alla formazione;
- ripartisce i fondi destinati alle politiche di formazione;
- attua le politiche in materia di istruzione e formazione professionale e della formazione tecnica superiore (IFTS-ITS);
- definisce i livelli essenziali delle prestazioni in materia di riconoscimento e certificazione delle competenze e di alternanza scuola-lavoro.

Ritengo evidenziare che l'istituzione di una specifica Direzione Generale in materia di "mercato del lavoro", presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, deve poter essere concepita, al contempo, non come mero intervento di sterile governance, ma viceversa come l'indispensabile e sicuro presidio centrale di "coordinamento" e di uniformità dell'azione politica e strategica, senza per questo ledere in alcun modo il rispetto costituzionale dell'azione delle "autonomie locali" operanti nella cosiddetta legislazione concorrente in materia.

Partiamo ora da una considerazione da fare a seguito di quanto rilevato dall'ISTAT recen-



tissimamente rispetto al numero assoluto dei "nuovi disoccupati" censiti alla fine dell'annus horribilis 2020, in coincidenza quindi dello scoppio della Pandemia da Covid 19. Ebbene risultano essere stati poco meno di 900 mila e più precisamente 889 mila.

Evidentemente i settori più martoriati sono stati quelli collegati al turismo, alla ristorazione, alla manifattura, all'artigianato, alla cultura e tempo libero, solo per citarne alcuni. Ciò si è fatto sentire in maniera più evidente nelle zone meno sviluppate del nostro Paese tra i giovani e soprattutto per il genere femminile, che hanno patito più di altri la contrazione lavorativa assoluta.

Da qui enunciare cambiamenti prospettici, conseguenti, per l'intero sistema delle politiche attive nazionali del lavoro, il passo è breve. Credo che stia emergendo, prepotentemente, il bisogno di un reale e cogente stretto collegamento tra le politiche di sostegno al reddito (temporanee) con le politiche di supporto al sistema di incentivazioni alle assunzioni, abbinate ai finanziamenti dei processi formativi e di riqualificazione e aggiornamento professionale.

In questo quadro è fondamentale riflettere sul modello di governance delle più generali politiche attive sul lavoro, da concepirsi, come più volte detto, a livello centrale, sapendo superare l'odierna frammentazione dei sistemi Regionali e relativi accessi alle risorse finanziarie disponibili. Un esempio in tal senso è lo strumento già vigente creato per contrastare, in particolare, la disoccupazione giovanile. Mi riferisco al programma "Garanzia Giovani" con il quale si promuove l'attivazione di percorsi di formazione e tirocini per i cosiddetti "Neet" ossia chi non è impegnato in attività di studio o di lavoro. Tale programma, a livello europeo, ha visto destinare finanziamenti aggiuntivi previa revisione del Bilancio comunitario. Per questo però bisogna poter fare, a cura dei singoli Paesi UE, una attenta analisi preliminare rispetto agli effettivi bisogni occupazionali differenziati per settori merceologici e territori, ciò per garantire che gli ingenti flussi finanziari seguano i percorsi di effettiva necessità per imprese e lavoratori. Siamo guindi a confrontarci con le fondamentali azioni preventive prospettiche necessariamente da svolgersi a livello centrale (avendone una visione equilibrata di insieme) per rendere massimamente efficace qualsivoglia misura di "Politica attiva "del lavoro. Le risorse pubbliche nazionali e comunitarie troppo spesso sono state oggetto di scarsa produttività a causa di mancate azioni programmatorie

come pure carenze nelle attività di monitoraggi intermedi e finali.

Questo anche nell'ottica di garantire, al meglio, iniziative di politiche attive "uniformi" sul territorio. E solo per citarne una tra le molteplici, quella di grande valenza, anche dal punto di vista culturale, ossia istituire una sorta di obbligo o meglio, come definirei, "criterio di condizionalità vincolante" o anche vincolo "formativo", per i lavoratori interessati dalle varie tipologie di "cassa integrazione" straordinaria o strutturale, anche di nuova concezione o riformata, come si sta discutendo in questi frangenti, quale quella con causale di "transizione".

Non di minor importanza, ritengo essere il tema delicato del favorire azioni sinergiche tra le Agenzie per il lavoro private e i Centri per l'Impiego pubblici. Questo per amplificare e moltiplicare le iniziative ed occasioni occupazionali con pari opportunità per lavoratori ed imprese, in un contesto equilibrato e "aperto" fra tutti gli operatori del mercato del lavoro, secondo le normative vigenti.

### Azione del Governo

I temi sociali e del lavoro sembrerebbero essere, come giusto che sia, per il nostro attuale Presidente del Consiglio Mario Draghi, di massima rilevanza, stante la preoccupazione e sensibilità espressa dello stesso Premier verso tali argomenti affrontati anche di recente nel suo intervento al "Social Summit" di Oporto, facendosi portavoce di specifiche conseguenti istanze al riguardo.

Forti raccomandazioni sono state espresse, in tale consesso, dallo stesso, al fine di proseguire nei programmi di sostegno all'occupazione e negli stimoli di bilancio, in quanto a causa della pandemia si sono appalesate per troppe imprese e lavoratori, sia autonomi che dipendenti, situazioni di grave sofferenza.

L'occasione quindi per ragionare su modelli di rilancio dell'economia, di ispirazione keynesiana che, in qualche modo, ci riporterebbe a quanto accade oltreoceano, rispetto alle misure di espansione promosse dalla attuale amministrazione Statunitense a guida Biden.

Andando ad esaminare l'intervento nel Social Summit, la parte più importante del discorso, riguarda, l'attenzione riservata ai fenomeni di discriminazione sui mercati del lavoro. Il Presidente parla di "sistema binario", a doppia velocità. Su un versante vi sono lavoratori per così dire privilegiati, di genere a maggioranza



maschile, ultra cinquantenni, con retribuzioni e posizioni elevate. Dall'altro lato giovani e donne spesso afflitti da problematiche di disoccupazione o sottoccupazione strutturale, frequentemente sfruttati e sottoutilizzati; anche rispetto a livelli di istruzione e abilità possedute e acquisite. Ciò si abbina, in maniera negativa, anche ad una scarsa attenzione al giusto bilanciamento con le singole esistenze "work-life balance", tra vita e lavoro, richiedendo spesso ai lavoratori il sacrificio sistematico delle diverse prospettive esistenziali riguardanti, ad esempio, la cura dei figli, delle relazioni sociali, spazi per accrescere la personale variegata cultura, il tempo libero di svago, di pratica dello sport, ecc.

L'elemento egualitario, qualificante, rappresenta la possibilità di competere ad armi pari per accedere alle occasioni lavorative che il mercato del lavoro può offrire nel nostro Paese. Parimenti tutti debbono beneficiare di un efficiente ed effettivo "sistema di protezione sociale" indistintamente per categorie di donne, giovani, lavoratori autonomi o dipendenti di qualsiasi fascia di età.

Ciò non di meno, lo stesso Reddito di Cittadinanza, può e forse deve essere oggetto di una sorta di verifica o meglio "tagliando di funzionalità". Altrettanto importante credo risulti essere la creazione di una efficace rete di ammortizzatori sociali riformati e globalmente estendibile (come la pandemia ha evidenziato e insegnato) anche ai professionisti, ai lavoratori autonomi e alle piccole e piccolissime imprese, come sembrerebbe preconizzarsi nelle ipotesi di riforma dell'attuale Governo, pur nella sostenibilità finanziaria accertata e validata.

Un sistema sociale, giustamente protettivo, in tema di mercato del lavoro, deve poter disporre di servizi per il lavoro lontani dalla opacità che fino ad oggi li ha contraddistinti, con Centri per l'impiego forzosamente genuflessi alla mera azione di censimento e classificazione dei cosiddetti "immediatamente disponibili al lavoro",

semplicemente elencati in sterili banche dati non dialoganti tra loro a livello regionale, interregionale, ma addirittura interprovinciale tra i medesimi CpI.

La Pubblica Amministrazione, risulta evidente, come non può e non deve sostituirsi al ruolo delle imprese nella creazione di posti di lavoro privati, al contempo è ovvio che non può interferire né decidere chi debba essere assunto dalle imprese, ma occuparsi in maniera più efficace per la concreta intermediazione, questo deve essere fatto.

Quello che di contro la PA può convenientemente fare, ad esempio, in tale ambito, dovrebbe essere il reale coordinamento, a livello regionale e quindi anche nazionale, dei sistemi di pubblicità delle offerte lavorative e magari verificarne diligentemente la relativa attendibilità e bontà. Come pure importante potrebbe essere strutturare al meglio un sistema articolato di incentivi e stimoli all'occupazione, per settori, territori, condizioni.

Per la PA è possibile altresì incidere proattivamente e stabilire i relativi ambiti tra servizi mirati al collocamento e possibili distorsioni del sistema che potrebbero anche sfociare in truffe. Su questo versante così delicato, che contempla le prospettive di vita e il benessere di milioni di persone, oggi la struttura statale sembrerebbe latitare, anche rispetto al fatto che nel nostro Paese esiste una cronica disomogeneità delle politiche attive del lavoro attuate, sul territorio, dove in alcune zone, tali misure, garantiscono un relativo positivo funzionamento, ma in altre zone si evidenziano gravi lacune sulle funzionalità del sistema complessivo come anche dell'operatività dei corrispondenti Centri per l'Impiego.

# Strumenti di politiche attive

Passiamo ora ad accennare le tipologie di strumenti che il Governo ha messo in campo per



sovvenzionare gli strumenti delle cosiddette politiche attive del lavoro.

- a. il Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori denominato (Gol);
- b. il Piano nazionale nuove competenze;
- c. il Fondo nuove competenze (già previsto nel decreto rilancio).

Segnatamente, il Gol si prefigge di garantire un percorso standard valevole per tutto il territorio nazionale, rivolto a coloro che cercano un'occupazione. Lo stesso prevede che vi sia una presa in carico, del lavoratore, da parte dei Centri per l'impiego, la sua relativa profilazione secondo il curriculum posseduto e la conseguente identificazione di percorsi personalizzati di qualificazione o riqualificazione. Questo, evidentemente, può in modo valido contemplare anche la stessa collaborazione da attuarsi con il supporto delle agenzie private per il lavoro.

Tutto, comunque, si deve legare mettendo al centro del dibattito politico, grazie anche a quanto promosso nel Recovery Plan, i temi delle politiche attive del lavoro che comunque non possono prescindere da comportamenti attivi e propositivi da parte di chi si mette alla ricerca di una occupazione, nel contesto dell'attuale sistema di collocamento pubblico, affiancato a quello privato delle agenzie per il lavoro.

In tale contesto deve poter esplicare, al meglio, la struttura agenziale Anpal, che fino ad oggi, come detto, non è riuscita a produrre un significativo cambio di rotta nell'ambito del nostro mercato del lavoro. Un potenziamento delle misure sarà imprescindibile ma al contempo si dovrà costruire una proposta che metta insieme ciò che c'è di positivo, nel collocamento privato, come in quello pubblico, in una necessaria dialettica di raccordo. Per costruire tale modello, necessita inoltre un serrato rapporto e aggiungo dialogo, nell'apposita e fondamentale sede della Conferenza Stato-Regioni.

Un ruolo preminente verrà assolto, inoltre, da un moderno sistema di formazione professionale. Poter partire dai fabbisogni formativi professionali delle imprese, sarà determinante. Anche questo dovrebbe essere un compito specifico di Anpal che potrà svolgere anche compiti di collegamento con gli operatori accreditati alle politiche attive, presso le varie Regioni. L'Agenzia potrebbe anche istituire un "servizio unico informativo" nazionale, detenendo uno specifico ruolo di governance attiva.

Altro elemento critico, certamente, risulta essere lo scollamento a cui assistiamo, tra istruzione e formazione professionale. Anche per questo occorrerebbe uno specifico piano articolato per l'investimento sulla formazione continua dei lavoratori. Qui sarebbe determinante il ruolo attivo del decisore pubblico che potrebbe spingere verso la progettazione di strumenti per incentivare la classe imprenditoriale nel favorire il lavoratore per determinati ambiti formativi.

Viceversa, il privato dovrebbe ritagliarsi compiti di supporto all'azione progettuale delle imprese, sia in termini di formazione continua, sia offrendo consulenze qualificate. Non di meno promuovere le conoscenze relative alla diffusione della consapevolezza dell'esistenza di sgravi contributivi per le imprese che assumono coloro che provengono da percorsi di politiche attive del lavoro. Di fondamentale importanza è che la politica attiva possa rivolgersi sia al lavoratore disoccupato o in cerca di prima occupazione, sia all'impresa, proponendo progetti specifici per accompagnare e continuare a formare.

Le criticità da affrontare, ai fini di migliorare la funzionalità e operatività dei centri per l'impiego non possono limitarci nella scelta di consolidare un sistema nazionale di misure e servizi di politiche attive che rappresentano un passo fondamentale per garantire a tutti il diritto costituzionale per l'accesso al lavoro. Avere, quindi, il coraggio di agire con riforme profonde, del sistema delle politiche attive del lavoro, rappresenta un elemento qualificante per chi oggi riveste responsabilità di governo. Certamente un primo aspetto da affrontare ci indica il dover far fronte alle poche risorse economiche destinate, almeno fino ad ora, ai centri per l'impiego, ma necessariamente anche la consapevolezza della scarsa formazione professionale e della elevata età media di chi ci lavora. Come pure detto, dover promuovere con forza l'integrazione tra i vari Enti e istituzioni coinvolte, nonché aver cura di semplificare le forme di "governance multilivello" attualmente in vigore. Obiettivi molto ambiziosi che devono esser posti, necessariamente, a livello centrale quale sistema nazionale di politiche attive del lavoro.

# I centri per l'impiego tassello fondamentale per le politiche attive in Italia-costruire un sistema nazionale

La costruzione di un "sistema nazionale di politiche attive" dovrà essere l'elemento fondamentale per garantire un pari diritto all'accesso al lavoro, per tutti e in tutti i territori. Questo non



esclude che ci siano delle criticità da superare ancora rilevanti.

Proprio rispetto all'efficienza del mercato del lavoro, quello che desta particolare perplessità sta nel fatto che accanto all'elemento dirompente dei lavoratori che, in maniera crescente, (come stiamo osservando in questo periodo di pandemia) rimangono senza lavoro, allo stesso tempo risulta difficile l'ingresso di nuove leve di lavoratori. In parallelo si sta appalesando anche il problema di vedere delle tipologie di lavori (probabilmente poco attrattivi in quanto faticosi o anche precari poiché a tempo determinato) che rischiano di non essere coperti da lavoratori disponibili all'assunzione.

Questo significa che siamo in presenza di un reale problema circa il cosiddetto corretto funzionamento del "mismatching" ovverosia efficiente incontro tra domanda e offerta di lavori.

In tale contesto si innesta evidentemente l'elemento della introduzione del Reddito di Cittadinanza (a cavallo tra misura di politica attiva ma al contempo passiva).

Il dibattito sul funzionamento e la validità di tale strumento (anche nei suoi usi propri e impropri), strettamente collegato fin dalla sua concezione alla operatività ed efficacia dei centri per l'Impiego, con tutte le loro appalesate criticità, si fa sempre più articolato ed acerrimo. Strutture che oggi, pur fortemente in sofferenza, hanno il fondamentale compito di gestire il mercato del lavoro, a livello locale, e che quindi rivestono un ruolo essenziale anche in materia di orientamento al lavoro. Oltre che essere uno strumento fondamentale per garantire la coesione sociale del Paese.

Ma non secondario, al contempo, il ruolo di accompagnare coloro che sono alla ricerca di un'occupazione, sostenendoli temporaneamente con detto Reddito di cittadinanza, almeno fino a quando tale occasione di lavoro non veda la luce

Di fatto l'introduzione del Reddito di cittadinanza (come concepito di recente nel nostro ordinamento) quale misura di "sostegno pubblico" al reddito, delle classi disagiate ed indigenti, ma altresì di accompagnamento per l'inclusione nel mondo del lavoro, ha fatto tornare, prepotentemente, in agenda politica, il dibattito sul funzionamento più complessivo delle politiche attive del lavoro e in special modo dei CPI – centri per l'impiego, di italica concezione.

Nel nostro Paese, i Centri per l'impiego hanno rimpiazzato i vecchi "uffici di collocamento" oramai quasi venticinque anni fa. È infatti del 1997 il decreto legislativo che istituisce i CPI quale servizi di governo regionale. In tale contesto è anche cessato il cosiddetto monopolio statale dei servizi di collocamento. Si è quindi concepito un modello di coesistenza tra i centri per l'impiego e le agenzie di lavoro autorizzate a svolgere la funzione di collocamento. Modello che ha condotto gli attuali CPI ad essere maggiormente uno strumento operativo avente funzioni di tipo accertativo o compilativo (come il rilascio dello stato di disoccupazione ovvero la tenuta degli elenchi dei lavoratori soggetti al collocamento obbligatorio, o categorie protette/ riserviste, ma anche al loro avviamento d'uffi-

Nel 2015 si è avuto un passaggio fondamentale per la definizione organizzativa delle politiche attive per il lavoro, grazie della sottoscrizione, in Conferenza Stato-Regioni, dell'Accordo Quadro appunto in materia di politiche attive. In questo modo si è sostanziato un evidente spostamento indicativo di come si posizionasse differentemente il baricentro organizzativo rispetto al passato verso le Amministrazioni regionali. Al riguardo è bene rammentare lo spirito dell'articolo 117 della Costituzione che attribuisce allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, inerenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti, in egual misura, su tutto il territorio nazionale, spettando pertanto alle Regioni il delicato compito di organizzare le politiche attive e i servizi per il lavoro. Tale modello di governance si estrinse-



ca nel fatto che attualmente tutti i centri per l'impiego dipendono dalle Regioni ma, come già detto, con operatività di livello provinciale.

In tal senso, la riforma del lavoro che prende il nome del cosiddetto Jobs Act del 2015 non circoscrive più le funzioni dei CPI all'erogazione di servizi prettamente amministrativi, ma gli attribuisce un vero e proprio controllo e gestione delle politiche attive del lavoro. Tra i servizi più rilevanti offerti oggi dai CPI ad imprese, datori di lavoro e utenti, elenchiamo:

- informazioni relative ai servizi disponibili per l'accesso al lavoro e alla formazione professionale;
- orientamento, accompagnamento e supporto professionale per inibire la disoccupazione di lunga durata;
- inserimento lavorativo di persone disabili e categorie protette nonché utenti che si trovano in particolari condizioni di svantaggio sociale ed economico;
- garantire esperienze formative e di stage professionalizzanti.

Una delle misure più significative oggi previste dai centri per l'impiego è la cosiddetta stipula di un "Patto di servizio" personalizzato per disoccupati che beneficiano del RdC, con l'intento di accompagnare con un programma di riqualificazione professionale il possibile reinserimento lavorativo della persona.

Bisogna quindi avere al contempo la consapevolezza di dover migliorare un sistema che oggettivamente funziona in maniera scarsa e disarmonica puntando inizialmente ad elevare gli standard di efficienza nei territori particolarmente carenti di qualità.

Si assiste, non di rado, a modelli di azione di alcuni centri per l'impiego (operanti in determinate zone o Regioni) che potrebbero ben rappresentare delle buone pratiche da seguire in altre realtà meno virtuose. Il problema è quindi anche il funzionamento "asistemico" dei CpI delle diverse Regioni di appartenenza.

Evidentemente anche il tentativo di mettere in campo forze fresche, i fantomatici Navigator, senza una visione di insieme, ma soprattutto senza la giusta condivisione e uniformità stabilita nella Conferenza Stato-Regioni, si è naturalmente infranto nella più assoluta inefficacia, stante anche l'esperienza che volge al termine (31 dicembre 2021 dopo proroghe) di dette collaborazioni sottoscritte con i Navigator. Senza nulla togliere al loro grado di preparazione teorica e alla loro elevata qualificazione, ma ingiustificatamente dispersa anche a causa del periodo pandemico iniziato nel 2020 (e ancora in

corso), ritengo però giusto immaginare un loro "recupero", alla causa delle riforme di Anpal, di rinnovate politiche attive, e adeguamento dei CpI. distanziando i loro compiti dalla attribuzione e implicazione sui redditi di cittadinanza che, ancora oggi, vengono letti distonicamente, una volta, quale strumento di politica attiva e una volta diversa, dispositivo di politica passiva e sostegno economico alle povertà.

Diversa cosa è, invece, "orientare" e "dirigere" i percettori di reddito di cittadinanza, al fine di garantirgli una occupabilità concreta e soddisfacente, dal punto di vista della qualità e stabilità lavorativa, compiti questi attribuibili in primo luogo a rinnovati e ringiovaniti CpI.

Insomma, vedrei bene un cambiamento di paradigma per la corresponsione del reddito di cittadinanza, da poter si mantenere, ma nell'ottica di un mero sostegno economico per il contrasto alle povertà estreme, senza perdere di vista il doverlo adeguatamente sottoporre a verifiche costanti, come quelle messe in campo dall'azione degli ispettori dell'INL come pure dalle strutture della GdF e dell'Arma dei Carabinieri. Diversa cosa è stata, invece, la surroga del RdC rispetto ad uno strumento "improprio" e scarsamente incisivo per favorire la ricerca del lavoro.

Le nuove politiche attive, così ridisegnate, dovranno integrarsi con uno strumento di grande rilevanza, il "Piano Nazionale Nuove Competenze" che rappresenta, a ragione, anche a mio parere, uno degli elementi più innovativi per quello che riguarda la nuova costruzione delle politiche attive del lavoro. Tale misura rientra, infatti, nel capitolo del Pnrr delle politiche del lavoro e sostegno all'occupazione, che hanno una dotazione complessiva di 6,01 miliardi di euro, di cui per la Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e Formazione 4.40 Mld, all'investimento per potenziamento CpI 0,60 Mld, come pure per investimento sul sistema duale 0,60 Mld e creazione di imprese femminili 0,40 Mld.

Detto Piano si rivolge pertanto sostanzialmente a tre tipologie di lavoratori:

- disoccupati censiti dai Centri per l'impiego, per i quali ci saranno programmi di formazione standard;
- lavoratori delle aziende attivi, per i quali sarà rafforzata la cosiddetta formazione professionale:
- · lavoratrici disoccupate di genere femminile.

Il piano nazionale nuove competenze, tra i suoi obiettivi ha quello di riorganizzare la formazione dei lavoratori in cosiddetta transizione non-



ché ai disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e definizione delle attività di skilling e reskilling in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno al reddito (Naspi e Dis-coll), come pure i percettori del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che usufruiscono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (Cigs, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa).

Pertanto, l'obiettivo del Piano nazionale nuove competenze si evince nello stesso Pnrr, vale a dire promuovere al meglio una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso il ricorso a modelli di partenariati pubblico-privati.

Il Piano integrerà anche altre iniziative in favore dei giovani – quale il rafforzamento del sistema duale (finanziato con 600 milioni) – e dei Neet, oltre che le azioni per aumentare le competenze degli adulti, a partire dalle persone con abilità molto basse e insufficienti. Entro il quarto trimestre 2021, è prevista quindi l'adozione di detto programma denominato, come ricordato, Piano nazionale nuove competenze.

A proposito di Pnrr è bene anche ribadire che il piano politiche attive, nella sua visione strategica vede destinata, nel suo complesso, la somma di 4,4 Mld alle azioni allo scopo di superare al meglio il cosiddetto "mismatch" o più comprensibilmente "differenziale" tra domanda e offerta di lavoro.

### Conclusioni

Merita quindi la massima attenzione, da parte del decisore e decisori politici centrali e locali, da destinare alle riforme di un cosiddetto possibile "Sistema Integrato delle politiche attive del lavoro".

Il rischio concreto potrebbe essere quello di veder affossare il ruolo e i compiti dei Centri per l'Impiego pubblici. Infatti, alcune Regioni (come, ad esempio, la Regione Umbria) scegliendo vie autonome stanno promuovendo iniziative tese a privatizzare di fatto servizi pubblici per il lavoro (dettaglierò meglio più avanti).

È noto come, ad esempio, le categorie dei cosiddetti lavoratori fragili, garantiti da leggi specifiche per gli obblighi assunzionali, da parte delle aziende, rappresentano un contingente di persone che presentano "maggiori problemi di occupabilità" e conseguentemente meno appetibili per il complessivo mercato del lavoro, per tali ragioni la loro "presa in carico", a cura delle molteplici agenzie private, risulta sempre più complicata.

Ciò nonostante, ben vengano alla ribalta le agenzie per il lavoro private, che operano, ad ogni modo, in un'ottica di specifica sussidiarietà con il pubblico, coadiuvando, di fatto, il sistema pubblico, quando lo stesso non riesce a dare risposte efficaci.

Per queste ragioni credo essere dannosa, invece, una miope concorrenza, per così dire tra agire pubblico e privato, nel contesto di politiche e mercato del lavoro, dove il primo se non adeguatamente "sostenuto" e "riorganizzato" finirà per soccombere, con grave danno ad esempio per i disoccupati di lunga durata, delle donne in età lavorativa, dei giovani non sufficientemente formati ed alfabetizzati per le nuove tecnologie; tutti lavoratori parimenti "fragili" al pari delle cosiddette categorie protette e quindi per questo con maggiori problemi di fattiva e concreta occupabilità.

Aggiungiamo a questo il momento di difficoltà generale dei governi sul versante economico, occupazionale, sociale, sanitario, dovuto alla pandemia, da cui se ne può uscire solo rafforzando politiche pubbliche su "modelli economici di ispirazione neo keynesiana".

Come detto si sta assistendo al moltiplicarsi di iniziative "regionalizzate" tendenti ad intervenire, in maniera, rilevo, disarticolata, nel comporre sistemi e modelli di governance del mercato del lavoro e quindi dei "servizi all'im-



piego" che non esiterei a definire "autarchici", con tutte le conseguenze negative che questo inevitabilmente comporta.

Tale è ad esempio, come detto sopra, ciò che sembrerebbe accadere in Umbria, Regione che propone di autorizzare l'Agenzia Regionale per il Lavoro (ARPAL) ad esternalizzare (da un certo punto di vista) funzioni proprie a beneficio di alcune Agenzie private del lavoro, opportunamente già accreditate, generando così contestualmente, anche un'evidente distorsione della concorrenza tra le agenzie stesse. Tale scelta, se mi è concesso prevedere, implicherà quasi sicuramente un possibile discrimine tra persone più facilmente occupabili, per via della loro, maggiormente agevole, presa in carico da parte di agenzie private, e persone di minor appetibilità rispetto al vigente mercato del lavoro. A mero esempio citiamo i disoccupati di lunga durata o quelli di età anagrafica avanzata, fuoriusciti dalle aziende cosiddette decotte o anche da quelle che hanno deciso di intraprendere la strada delle conosciute e strumentali "delocalizzazioni" siano esse totali o parziali per rami di impresa, dopo aver beneficiato, magari, di lunghi periodi di cassa integrazione.

I primi verranno presi in carico dal sistema delle agenzie private con maggiori premialità, mentre gli altri meno fortunati, coloro appunto con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo, saranno "gestiti" dai Centri per l'Impiego pubblici, che al momento risultano essere scarsamente efficienti sottodimensionati e aggiungo dequalificati e indeboliti nelle loro funzioni anche a causa della oggettiva scarsità e qualità del personale attualmente operante.

È proprio l'aspetto legato all'effettivo "Piano assunzionale", sulla base dell'intesa siglata tra Stato e Regioni, risalente alla primavera del 2019, che dovrà essere coerente col Recovery Plan, per il quale è stato previsto un innesto di nuove risorse umane da impiegare complessivamente nei circa 550 CpI oggi esistenti, pari a 11.600 addetti che sembra essere in grave ritardo, dovendosi conclusivamente realizzare entro il 2021, delle quali 7000 unità da dover essere assunte nel biennio 2019-2020 e le restanti 4600 unità da acquisire entro appunto il 2021.

Tanto è che allo stato attuale le procedure concorsuali, di livello Regionale, di cui ai relativi appositi "Piani Regionali", si sono definiti parzialmente e solamente con l'assunzione di poco meno di 1.000 unità. Più precisamente troppe Regioni ancora non hanno di fatto avviato dette procedure concorsuali, tra queste Lom-

bardia, Piemonte, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, solo per citarne alcune. Questo denota evidentemente, ancora una volta un intollerabile scollamento tra esigenza e politiche nazionali, rispetto alle concrete azioni esercitate dal livello Regionale.

Ancora una riflessione è doverosa in tema di rapporto pubblico-privato. Un assunto, l'azione delle Agenzie per il lavoro private, debbono sì considerarsi un tassello fondamentale nel disegno generale di riforma del mercato del lavoro, in via di realizzazione, ma nella misura in cui le stesse operino in un'ottica di mera "sussidiarietà" e "concordia" con il servizio pubblico, coadiuvandolo, per quanto necessario, in costanza di un sistema statale che non riesce a dare compiute ed esaustive risposte ad un mercato del lavoro che langue e che con grandi difficoltà riesce a fare incontrare "agevolmente" e "celermente" domanda e offerta di lavoro.

Deleteria, invece, ritengo essere la concorrenza senza correttivi e caratterizzata da assenza di dialogo alcuno, tra servizio pubblico e privato anche per il fondamentale tramite delle autonomie Regionali, quando non contrapposte tra esse stesse in molteplici diversità di vedute non conciliate in una unica voce.

Ulteriore aspetto meritevole di attenzione, credo, sia quello di dover investire maggiormente sulle politiche attive come anche sui percorsi di formazione professionale di prima istanza e permanente, facendo diventare, ad esempio, la formazione una sorta di "diritto soggettivo", armonizzando anche una necessaria interlocuzione tra i sistemi di formazione, con un occhio particolare rivolto ad un più complessivo piano formativo dedicato alle "competenze digitali" sempre più richieste quali competenze nell'universo lavorativo; questo, a maggior ragione, rispetto a tutto quello che ruota attorno alle imprese, come alle loro promanazioni in Fondazioni.

Qui evidenzierei inoltre il bisogno, da parte del tessuto industriale-aziendale, di impegnarsi maggiormente nella costruzione di un sistema di "politiche industriali" coraggiose, tese a favorire ed accompagnare le trasformazioni in atto partendo dalla costruzione di nuovi processi e "modelli produttivi partecipativi", come pure modalità di lavoro agile e non da ultimo partecipazione attiva ai miglioramenti formativi, tramite formazione permanente delle proprie maestranze.

Lo stesso tema, della cosiddetta "responsabilità sociale" delle imprese, dovrà essere alla base di un auspicabile "patto" tra le forze produttive datoriali e lavorative, ispirato ad esem-



pio a modelli etici che tendono al bene primario del lavoro, ma anche alla moderna concezione del "giusto profitto", stigmatizzando, di contro, scelte quali le delocalizzazioni selvagge, o anche cessazioni strumentali di rami di azienda o segmenti di produzioni.

Gli stessi periodi di inattività dei lavoratori, sostenuti dai benefici delle diverse tipologie di cassa integrazione, potrebbero, a ben vedere, essere impiegati proficuamente (in un contesto di generale riforma degli Ammortizzatori, di cui tanto si parla in questo periodo) in percorsi formativi e riqualificativi, utili magari in situazioni prospettiche a modificare i propri profili professionali ed aumentare i cosiddetti "skill" posseduti. Insomma, "precostruire" attivamente, per i lavoratori, una possibile necessaria transizione verso altri sbocchi lavorativi, riposizionandosi nel mercato del lavoro.

La stessa Anpal dovrebbe essere ridisegnata nell'ottica di metterla nelle condizioni di agire alla stregua di organismo quanto mai leggero e scevro da appesantimenti burocratici. Al contempo lasciare al Ministero del lavoro il non meno importante compito di indirizzare le politiche strategiche e di vigilare sulla loro attuazione. Per questo fondamentale risulterà essere l'efficace utilizzo delle risorse finanziarie, siano esse derivanti dal Pnrr che di altra derivazione ad esempio regionale. Determinante però, sarà un progetto che componga questi elementi in un efficace modello di politiche attive, sull'esperienza di quanto realizzato con successo in altri paesi europei nostri competitor.

[\*] 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.

# Lavoro e discriminazione di genere

Prima parte di Giuseppe Cantisano [\*]



Preliminarmente bisogna chiarire che "discriminare" significa mettere in atto una disparità di trattamento nei confronti di una persona o un gruppo di persone, sulla base di alcune caratteristiche legate "all'età, alla religione, alla razza, alle convinzioni personali, alla disabilità, all'orientamento sessuale, all'origine sociale, al sesso o all'identità di genere". Ne consegue che la persona o le persone nei cui confronti vengono attuati atti discriminatori, vedono ridursi le proprie possibilità di partecipazione alla vita sociale, culturale, economica e politica del Paese. La discriminazione può essere attuata in ogni ambito della vita di una persona, se accade in ambito lavorativo, si parla di discriminazioni sul luogo di lavoro che possono manifestarsi in maniera più o meno palese e diretta o indiretta e in diversi modi e situazioni. L'individuo può vedersi negato l'accesso al lavoro o se già ha lo status di lavoratore le discriminazioni possono essere attuate in itinere nel corso del rapporto di lavoro e possono presentarsi in diverse forme concernenti le condizioni lavorative: retribuzione, avanzamenti di carriera, accesso a corsi di orientamento e formazione, demansionamento, etc.. Infine, possono manifestarsi nella fase finale del rapporto di lavoro per effetto di espulsione dal lavoro a causa di un licenziamento discriminatorio e, pertanto, illegittimo.

- 1.1 Sono considerate **discriminazioni** anche le **molestie**, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere, intenzionalmente o non intenzionalmente, per l'orientamento sessuale o l'identità di genere di una persona che violano la dignità di una persona e creano un clima sul posto di lavoro intimidatorio, ostile, degradante umiliante od offensivo. Il **mobbing**, ad esempio, racchiude tutte quelle condotte vessatorie, reiterate e continuative, individuali o collettive, rivolte nei confronti di un lavoratore o lavoratrice ad opera di superiori gerarchici (mobbing verticale), e/o colleghi (mobbing orizzontale), oppure da parte di sottoposti nei confronti di un superiore (mobbing ascendente).
- 1.2 Nella nozione di discriminazione vi rientrano quelle attuate nei confronti delle don**ne** in quanto tali. Trattasi di quella certamente più diffusa nonostante numerose leggi sono state emanate per tutelare le donne in ogni ambito, in particolare, si ricordino quelle che vietano le discriminazioni tra i due sessi sul luogo di lavoro (Legge n. 903/1977; Legge n. 125/1991; D.Lgs. 198/2006 c.d. Codice delle Pari Opportunità; D.Lgs. n. 5/2010 etc.). la figura della Consigliera di parità (Capo IV del Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna, legge n. 198/2006) si occupa di parità tra uomo e donna sul posto di lavoro e cioè discriminazione di genere, spesso anche di quelle legate alla identità di genere intesa come transessualità/transgenderismo.
- 1.3 Altra forma di discriminazione che può manifestarsi anche sui luoghi di lavoro è quella nei confronti delle **persone con disabilità**. Non è un

caso che la Legge n. 68/1999, ha come obiettivo quello di promuovere l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso un collocamento mirato. La legge stabilisce un obbligo di assunzione dei soggetti disabili presso datori di lavoro in rapporto al numero dei dipendenti delle singole imprese, anche se l'attuazione della normativa è ancora molto difficoltosa. Seguono in materia altre normative come la Legge n. 18/2009 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, firmata a New York il 13 dicembre 2006 e l'istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità", infine, importante è ricordare la *Legge n. 67/2006*, recante "Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità e vittime di discriminazioni". Permangono tutt'oggi discriminazioni non solo in ingresso, ma anche sul posto di lavoro, che vanno considerate in maniera diversa a seconda che si tratti di disabilità intellettive, motorie, psichiche etc.

1.4 La discriminazione per razza ed origine etnica che si sostanzia in un trattamento differenziato di un individuo o di un gruppo di individui a causa dei suoi/loro tratti somatici, dell'appartenenza culturale e di quella linguistica. Anche per contrastare questo fenomeno il legislatore è intervenuto a livello nazionale esiste infatti il D.lgs. n. 215/2003 Testo Unico sull'immigrazione, che recepisce la Direttiva 2000/43/CE, istituisce e disciplina l'azione in sede civile contro gli atti di discriminazione; a livello comunitario ricordiamo il Trattato sulla Comunità Europea del 1999.

Le diverse tipologie di discriminazioni introdotte nel nostro ordinamento dall'art. 25 della Legge n. 125/1991 sulle pari opportunità sono:

- Discriminazione diretta: qualsiasi atto, patto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e, comunque, il trattamento meno favorevole rispetto a quella di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga.
- Discriminazione indiretta: quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo ed i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Tra i vari comportamenti discriminatori che si possono realizzare sui luoghi di lavoro, meritano particolare attenzione, anche a fronte degli ultimi sviluppi della giurisprudenza statunitense, quelli relativi all'orientamento sessuale e l'identità di genere. Trattasi di fattori di rischio che hanno elementi in comune ma di trovano su due binari di tutela differenti.

# Discriminazioni in tema di orientamento sessuale

### Fonti normative nazionali:

1. Cost. del 1948, art. 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e chiede l'adempi-

mento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Art. 3: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione

di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". In tal modo la tutela antidiscriminatoria trova spazio nel nostro Paese, sia sotto il profilo "diretto" che nella nostra Costituzione è teorizzato quale principio di uguaglianza formale (art. 3, comma 1), sia sotto il profilo "indiretto", quale uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2).

- 2. Legge n. 604/1966, art. 4: vieta il licenziamento discriminatorio. Inizialmente tale forma
  di tutela era stata introdotta nel nostro ordinamento sin dagli anni sessanta per garantire i
  diritti sindacali e politici dei lavoratori (la ratio di tale tutela era che nessuno poteva essere
  discriminato per l'appartenenza ad un partito
  politico o per l'iscrizione ad un determinato
  sindacato). In seguito la portata di tale divieto
  si è estesa sino a ricomprendere nelle norme di
  tutela ogni fattore di rischio.
- 3. Legge n. 300/1970, art. 15 (cd. Statuto dei lavoratori tutt'ora in vigore) rubricato "Atti discriminatori" sancisce la nullità di qualsiasi atto o patto diretto a subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte; licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero etc.. Una prima modifica della norma si ebbe con l'art. 13 della Legge n. 903/1977 che sostituì il secondo comma dell'art. 15 con il seguente: "Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano altresì ai patti o atti diretti ai fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso". Successivamente completata dal D.Lgs. n. 216/2003, aggiungendo le discriminazioni "di



handicap, di età o basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali". Appare evidente che l'art. 15 ha seguito l'evoluzione legislativa descritta ampliando il ventaglio delle possibili cause di discriminazione. Ne consegue che il datore di lavoro, dunque, è tenuto non tanto a praticare la parità di trattamento verso i suoi dipendenti, bensì a rispettare il principio di non discriminazione, cioè a non praticare disparità di trattamento in ragione di fattori che la Legge gli vieta di prendere in considerazione. L'articolo 15 Stat. si configura quindi come una vera e propria norma di chiusura (qualsiasi atto o patto diretto a recare altrimenti pregiudizio), si sostanzia, cioè in una formula così ampia, da ricomprendere nel divieto anche le discriminazioni atipiche, ovvero quelle non direttamente tipizzate dal Legislatore. Lo Statuto dei lavoratori a più di 50 anni dalla sua emanazione, si dimostra una Legge ben fatta, capace di evolvere e di adattarsi, continuando a perseguire lo scopo per cui è nato, la tutela dei diritti dei lavoratori e, nel caso dell'art.15, del principio di uguaglianza, formale e sostanziale, sui posti di lavoro.

4. **D.Lgs. n. 215 e 216 del 2003:** attuativi della Direttiva quadro 2000/78/CE, che prevede la tutela contro la discriminazione basata sull'orientamento sessuale delle persone sul luogo di lavoro. In base a tale tutela c'è stata l'introduzione in Italia di specifiche disposizioni volte a proteggere i dipendenti dagli effetti di un licenziamento discriminatorio (quale ad es. quello per l'orientamento sessuale). In tal caso il datore di lavoro, secondo quanto previsto dalla legge, è obbligato a risarcire il danno al lavoratore licenziato e, inoltre, a reintegrarlo (cfr. l'art. 4 della Legge n. 604/66 e l'art. 3 della Legge n. 108/90 nonché l'art. 15 della Legge n. 300/70). È da notare che l'introduzione di

questa normativa nel sistema comunitario e in Italia è stata suggerita anche dalla Corte di Giustizia, la quale aveva evidenziato il correlato vuoto di tutele esistente prima del 2000 in favore della libertà di preferenze sessuali delle persone.

5. D.Lgs. n. 276/2003, art. 10: ha posto il divieto per le agenzie per il lavoro e per gli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati "di effettuare qualsivoglia indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezione di

lavoratori, anche con il loro consenso, in base al credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, alla età, all'handicap, alla razza, all'origine etnica, al colore, all'ascendenza, all'origine nazionale, al gruppo linguistico, allo stato di salute etc.".

- 6. **D.Lgs. n. 145/2005:** ha incluso *le molestie di genere e le molestie sessuali* come fattispecie discriminatoria, oltre che tutti quei trattamenti sfavorevoli che vengono adottati dal datore di lavoro come ritorsione verso chi abbia avanzato un reclamo o compiuto un'azione per pretendere il rispetto del principio di parità.
- 7. D.Lgs. 198/2006: è stato emanato poi il cd. Codice delle Pari opportunità tra uomo e donna, rivoluzionario in materia. Infatti, il Codice ha ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i settori; compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione. In particolare, ai sensi degli artt. 27 e 28 del D.Lgs. n. **198/2006**, come modificati dal D.Lgs. n. 5/2010, è vietata qualsiasi discriminazione:
  - per quanto riguarda, l'accesso al lavoro in forma subordinata, autonoma o in qualsiasi altra forma, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione, nonché la promozione (sul punto si è espressa la Cass., sent. 5/6/2013 n. 14206 relativa ad una pretesa discriminazione per ragione connessa al sesso, nell'avanzamento di carriera), indipendentemente dalle modalità di assun-



- zione e qualunque sia il settore o ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale (art. 27, co.1);
- anche se attuata, attraverso il riferimento allo stato matrimoniale o di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, in modo indiretto, attraverso meccanismi di preselezione, ovvero a mezzo stampa o con qualsiasi altra forma pubblicitaria che indichi come requisito professionale l'appartenenza all'uno o all'altro sesso (art.27, co.2);
- anche relativa alle iniziative in materia di orientamento, formazione, perfezionamento, aggiornamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini formativi e di orientamento, per quanto concerne sia l'accesso, sia i contenuti (art. 27, co.3);
- diretta e indiretta, concernente un qualunque aspetto o condizione delle retribuzioni, per quanto riguarda un lavoro al quale è attribuito un valore uguale (art. 28, co.1);
- tra uomini e donne, per quanto riguarda l'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni e la progressione nella carriera (art. 29, comma 1);
- inoltre, ai sensi dell'art. 25, comma 2-bis, inserito dal D.Lgs. n. 5/2010, costituisce discriminazione ogni trattamento meno favorevole, in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità o dell'esercizio dei relativi diritti.

Importante è osservare anche che il legislatore all'art. 27, co. 4 del medesimo Codice, precisa che "eventuali deroghe alle disposizioni succitate ai commi precedenti, sono ammesse soltanto per mansioni di lavoro particolarmente pesanti individuate attraverso la contrattazione collettiva". Infine, al comma 5 dell'art. 27

si specifica *che nei concorsi* pubblici e nelle forme di selezione attuate, anche a mezzo di terzi, da datori di lavoro privati e pubbliche amministrazioni la prestazione richiesta deve essere accompagnata dalle parole "dell'uno o dell'altro sesso", fatta eccezione per i casi in cui il riferimento al sesso costituisca requisito essenziale per la natura del lavoro o della prestazione". È in re ipsa che non costituisce discriminazione condizionare l'appartenenza ad un determinato sesso

l'assunzione in attività della moda, dell'arte e dello spettacolo, quando ciò sia essenziale alla natura del lavoro o della prestazione. Il legislatore del 2006 continua negli articoli successivi all'art. 27 con una elencazione di divieti di discriminazione:

- 1. **retributiva:** ossia a parità di prestazioni richieste, parità di retribuzione;
- 2. **nella prestazione lavorativa e nella carriera:** è vietata qualsiasi discriminazione fra uomini e donne per quanto riguarda l'attribuzione delle qualifiche, della mansioni e la progressione nella carriera;
- 3. nell'accesso alle prestazioni previdenziali: esplicitato nell'opzione concessa alle lavoratrici di continuare a prestare la loro opera fino agli stessi limiti di età previsti, per gli uomini, da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali, previa comunicazione al datore di lavoro da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia. Si pensi, altresì, alla disposizione in tema di assegni familiari, aggiunte e maggiorazioni delle pensioni per familiari che possono essere corrisposti, in alternativa, alla donna lavoratrice o pensionata alle stesse condizioni e con gli stessi limiti previsti per il lavoratore o pensionato.
- 4. nell'accesso agli impieghi pubblici: è stabilito che la donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge. È, altresì, stabilito che l'altezza delle persone non costituisce motivo di discriminazione nell'accesso a cariche, professioni e impieghi pubblici salve alcune eccezioni concernenti mansioni e qualifiche speciali;



- 5. nell'arruolamento e nel reclutamento nelle forze armate e nei corpi speciali: ebbene le forze armate ed il Corpo della guardia di finanza si avvalgono, per l'espletamento dei propri compiti, di personale maschile e femminile; nessun tipo di discriminazione può essere fatto nelle procedure di reclutamento nelle forze armate a danno delle donne rispetto agli uomini;
- 6. **nelle carriere militari:** è previsto che le disposizioni vigenti per il personale militare maschile delle Forze armate e della Guardia di Finanza sono le stesse vigenti per il personale militare femminile;
- 7. divieto di licenziamento per causa di matrimonio: la disposizione sancisce a chiare lettere la nullità delle clausole di qualsiasi genere, contenute nei contratti collettivi e individuali, che prevedano comunque la risoluzione del rapporto di lavoro delle lavoratrici in conseguenza del matrimonio, esse sono quindi tamquam non esset; idem per le dimissioni presentate dalla lavoratrice nel periodo che va dal giorno della richiesta delle pubblicazioni di matrimonio a un anno dopo la celebrazione. È fatta salva la prova contraria con onere a carico del datore di lavoro che il licenziamento non sia dovuto a causa del matrimonio.

Il capo III del Codice delle Pari Opportunità è poi rubricato "tutela giudiziaria" agli artt. 36 al 41-bis prevede le Azioni Individuali con le quali "chi intende agire in giudizio per opporsi ad ogni comportamento discriminatorio posto in essere può ricorrere, avanti al Tribunale, in funzione del Giudice del Lavoro, del luogo ove è avvenuto il comportamento discriminatorio o, per i rapporti sottoposti alla sua giurisdizione, al Tribunale amministrativo regionale terri-

torialmente competente, sia direttamente che delegando o il Consigliere di parità, per la tutela dei propri diritti. Si precisa che, il Consigliere di parità – nominato a livello nazionale, regionale e provinciale – ha il compito di intraprendere ogni utile iniziativa, al fine del rispetto del principio di non discriminazione e della promozione di pari opportunità per lavoratori o lavoratrici, svolgendo, fra l'altro, le funzioni circa la rilevazione delle situazioni di squilibrio di genere e promozione di progetti di azioni positive.

Le azioni individuali in esame possono essere precedute dalle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, oppure ai sensi dell'art. 410 cpc o, rispettivamente, dell'art. 66 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (con facoltà di assistenza, in quest'ultimi casi, dei Consiglieri di parità).

È infine prevista una procedura di urgenza ai sensi dell'art. 38 D.lgs. n. 198/2006, attivabile dal lavoratore o, per sua delega, dalle organizzazioni sindacali, associazioni e organizzazioni rappresentative o Consigliera di parità. Il ricorso ugualmente si propone dinanzi al Tribunale, in funzione del Giudice del Lavoro, del luogo ove è avvenuto il comportamento discriminatorio o, per i rapporti sottoposti alla sua giurisdizione, al Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente che, nei due giorni successivi, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, se ritenga sussistente la violazione di cui al ricorso, oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, nei limiti della prova fornita, ordina all'autore del comportamento denunciato, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. Avverso tale decreto e nel termine di 15 giorni dalla sua comunicazione, è ammessa opposizione avanti al Giudice, il quale decide con sentenza immediatamente esecutiva. L'inottemperanza al decreto o alla sentenza pronunciata nel giudizio di opposizione è punita con l'ammenda fino ad € 50.000 o l'arresto fino a sei mesi.

La seconda parte verrà pubblicata su Lavoro@Confronto N. 47

[\*] Direttore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Napoli



Due passaggi essenziali per il rilancio del Paese secondo il PNRR

# Riforma digitale della p.a. e competenze del personale



Proseguiamo in questo numero l'analisi di alcuni aspetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza trasmesso il 30 aprile 2021 dal Governo italiano alla Commissione Europea, che il 22 giugno ha espresso la propria valutazione positiva e ha formulato la relativa proposta di decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea per dare il via libera alla prima tranche di finanziamenti<sup>[1]</sup>. Nella prima parte abbiamo avuto modo di ricordare che il PNRR italiano destina una quota importante delle risorse in arrivo dal programma Next Generation EU alla Missione denominata "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", per un totale di 40,73 miliardi di euro, all'interno della quale uno spazio non trascurabile (per una spesa complessiva pari a 9,75 miliardi di euro) è riservato alla Componente "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella p.a.". Abbiamo anche cercato di analizzare alcuni aspetti degli interventi rientranti nell'"ambito di intervento" che il PNRR inquadra con il titolo "Digitalizzazione PA". In questo numero proveremo ad approfondire alcuni temi salienti connessi all'ambito di intervento definito come "Innovazione PA", che investe principalmente aspetti legati al reclutamento, alla gestione e alla valorizzazione del capitale umano della pubblica amministrazione, ma anche alla semplificazione dei processi amministrativi.

Vale la pena di sottolineare innanzitutto come sin dalla premessa vengano delineate le "quattro dimensioni" intorno alle quali sarà "orchestrato" lo sforzo per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi amministrativi tramite la digitalizzazione, ovvero: 1) riforma dei meccanismi di selezione del personale; 2) modifica immediata di procedure; 3) sviluppo delle eccellenze e piano di attrazione per nuovi talenti; 4) re-ingegnerizzazione delle procedure amministrative. Come si può notare, l'accento è tutto sugli interventi da fare rispetto a quello che manca, piuttosto che rispetto a quello che c'è già, soprattutto per quanto riguarda la politica delle risorse umane. La partita vale 1,27 miliardi di risorse europee che, ça va sans dire, esigono ritorni misurabili e soddisfacenti. I tempi previsti di attuazione, tuttavia, variano secondo una scala di priorità che si evince dalla tempistica indicata nelle schede tecniche approvate (con modifiche) dalla Commissione Europea, in riferimento alle quali il Consiglio UE ha sbloccato l'erogazione dei 191,5 miliardi (per l'intero PNRR) di finanziamenti europei in rate semestrali (cfr. nota 1).

Ne riportiamo qui di seguito un breve stralcio, tratto dall'Allegato contenente le schede descrittive delle riforme e degli investimenti relative all"Asse 3 - Pubblica amministrazione": "Le riforme del pubblico impiego seguono un approccio a due livelli. A breve termine saranno prese misure urgenti per utilizzare al

meglio i finanziamenti dell'RRF<sup>[2]</sup> con riguardo alla governance del PNRR e all'assistenza immediata alle pubbliche amministrazioni carenti in capacità amministrativa. Questa strategia si accompagna a riforme organizzative e a una strategia delle risorse umane volta a promuovere un cambiamento epocale di tutta la PA. Nella pianificazione strategica delle risorse umane è ricompresa una serie completa di misure intese a: aggiornare i profili professionali (anche in vista della duplice transizione); riformare i meccanismi di reclutamento per renderli più mirati ed efficaci; riformare le posizioni dirigenziali di alto livello per uniformare le procedure di nomina in tutta la PA; rafforzare il legame tra apprendimento permanente e meccanismi di ricompensa o percorsi di carriera specifici; definire o aggiornare i principi etici delle pubbliche amministrazioni; rafforzare l'impegno a favore dell'equilibrio di genere; riformare la mobilità orizzontale e verticale del personale. Nella strategia delle risorse umane rientrano anche misure urgenti volte a semplificare le procedure amministrative a vantaggio di imprese e cittadini, pur nella corretta attuazione dell'RRP.

La riforma della semplificazione prevede l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale e l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie. Inoltre attua il meccanismo del silenzio assenso e adotta un approccio di semplificazione della comunicazione e regimi uniformi condivisi con le Regioni e i Comuni.

La riforma della semplificazione comprende gli elementi seguenti: interoperabilità delle procedure relative alle attività produttive e all'edilizia (SUAP e SUE); attuazione di indicatori comuni di performance orientati ai risultati: definizione di una serie di indicatori chiave di performance per orientare i cambiamenti organizzativi delle amministrazioni".

Ma quali sono le misure concrete previste nel Piano per raggiungere tali obiettivi? E soprattutto, come si armonizzano tali misure con le norme già esistenti e con le prerogative della contrattazione collettiva, dal momento che i previsti interventi legislativi potranno riguardare anche aspetti del lavoro pubblico oggetto di clausole negoziali condivise con le parti datoriali?

Per risolvere il problema della carenza di figure professionali ad alta specializzazione tecnica si punta innanzitutto a realizzare il Portale unico del reclutamento<sup>[3]</sup>, che servirà a mettere a disposizione delle amministrazioni "profili e curricula" dei candidati al fine di velocizzare l'attività di "preselezione" propedeutica alla selezione vera e propria. Mette conto ricordare che l'idea del Portale unico del reclutamento risale all'era ormai lontana della riforma Madia<sup>[4]</sup>, sebbene in quel contesto il Portale assumesse soprattutto la veste di una banca dati in progress di tutte le procedure concorsuali in atto<sup>[5]</sup>. La nuova infrastruttura digitale – che al momento della redazione del presente contributo viene annunciata in via di completamento - sembra invece fare riferimento alle esigenze definite nell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. "decreto reclutamento") per conferire incarichi di collaborazione con

contratto di lavoro autonomo a professionisti ed esperti, o per assumere con contratto di lavoro a tempo determinato personale in possesso di alta specializzazione. Si prevede infatti che la realizzazione del Portale sia accompagnata dalla "stesura di nuove procedure mirate a facilitare "l'introduzione di profili tecnici/specializzati" con rapporto a tempo determinato.

Non è questa la sede per esprimere giudizi sull'opportunità di investire risorse prese in prestito dall'Europa (e il peso della cui restituzione graverà sulle spalle delle prossime generazioni) per promuovere una politica delle risorse umane che, sostanzialmente, fa leva su una robusta ripresa del precariato e delle consulenze esterne nelle amministrazioni chiamate a gestire e attuare i progetti del PNRR. Per il momento sembra utile limitarsi a evidenziare che questi profili tecnici ad alta specializzazione faranno valere le loro ricadute professionali all'interno delle varie pp.aa. soprattutto nella fase di avvio dei progetti, i quali poi dovranno evidentemente camminare con le gambe delle risorse umane già esistenti e di quelle che saranno reclutate con le nuove procedure (snellite e digitalizzate) di cui al decreto-legge n. 80/2021, in parte anticipate nell'art. art. 10 del decreto-legge n. 44/2021, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 (c.d. "decreto sblocca-concorsi"), "nell'ambito del naturale turn-over della PA previsto a spesa costante per i prossimi anni"[6]. Di quante unità di personale stiamo parlando? Il PNRR non lo dice, ma in compenso nella "Riforma 2.1" denominata "Accesso e reclutamento", strettamente correlata alla politica delle nuove assunzioni, ci informa che in aggiunta alle procedure ordinarie di reclutamento saranno previsti percorsi e "programmi dedicati agli alti profili (giovani con elevato livello di qualifiche) e ai profili specialistici"[7].

Al potenziamento delle risorse professionali della PA in funzione Recovery Fund sono destinati i 490 milioni di euro dell'Investimento 2.3 concernente "Competenze e capacità amministrativa" che, a sua volta, si articola in "Istruzione e formazione" (140 milioni di euro) e "Sviluppo delle capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro" (350 milioni di euro). Il presupposto che risiede a monte di tutte le azioni previ-



ste in tale ambito di intervento è che il successo del PNRR dipenderà, in larga misura, dalla qualità del capitale umano impegnato nella sua concreta attuazione.

Nello stesso tempo, emerge la consapevolezza che l'acquisizione e la gestione delle "migliori competenze" dipende dalla programmazione delle esigenze professionali necessarie alla realizzazione dei fini istituzionali. In altri termini - e questo, a dire il vero, vale non solo per il PNRR, ma per qualsiasi "politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese" – dipende dalla capacità delle amministrazioni di programmare adeguatamente i fabbisogni di personale in un'ottica di proiezione a medio e lungo termine della propria mission istituzionale in un arco pluriennale, secondo un criterio di programmazione qualitativa che va ben oltre il criterio quantitativo di mera sostituzione del personale di cui si prevede la cessazione dal servizio per raggiungimento dei requisiti pensionistici.

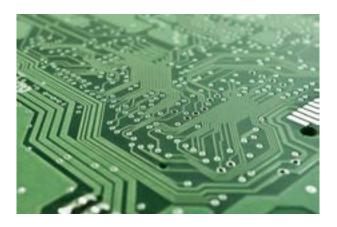
Si tratta, è inutile nasconderlo, di uno degli snodi più critici della sezione del PNRR dedicata alla p.a., soprattutto a valle delle criticità emerse nelle varie amministrazioni dall'attuazione di quel frutto tardivo della riforma Madia che ha determinato l'introduzione del cosiddetto "piano triennale dei fabbisogni" [8] il cui obiettivo – guarda caso – era quello di agganciare in modo più stringente la programmazione degli ingressi di nuove professionalità alle reali esigenze delle amministrazioni, superando la visione statica degli assetti organizzativi degli uffici e delle loro attività legata al concetto ormai obsoleto di dotazione organica [9].

Ma se la riforma Madia si è limitata a ridefinire (non necessariamente semplificandole) le procedure attraverso le quali ciascuna amministrazione pubblica è tenuta annualmente a pianificare e aggiornare (sulla base dei piani programmati di attività e dei relativi carichi di lavoro previsti) i propri fabbisogni di personale da inquadrare nei profili e nelle declaratorie professionali condivisi in contrattazione collettiva con le organizzazioni sindacali rappresentative, il PNRR sembra voler andare oltre, adombrando un'iniziativa specifica per colmare "l'assenza di una comune tassonomia di descrittori delle professionalità presenti e necessarie" che non rende possibile "una comparazione tra le diverse amministrazioni" e, soprattutto, "un agevole ricorso alla mobilità".

Al di là delle classificazioni giuridiche ed economiche "definite per ciascun comparto all'interno dei contratti collettivi", occorre dunque "allestire una nuova strumentazione" per la pianificazione strategica delle risorse umane, a cominciare da "un insieme di descrittori di competenze (incluse le soft-skills) da utilizzare per comporre i diversi profili professionali, integrate nella piattaforma unica del reclutamento". A tale proposito, prosegue il PNRR, occorre creare "aggregazioni di tali profili per famiglie e aree professionali e operare la corrispondenza con gli inquadramenti contrattuali". Nelle schede tecniche allegate al Piano la definizione della soluzione legislativa per definire i contenuti professionali specifici per il settore pubblico "al fine di attrarre le competenze e le capacità necessarie" all'attuazione del PNRR viene fissata come "traguardo" da raggiungere entro il 2022, unitamente alla "riforma dell'alta funzione pubblica per uniformare le procedure di nomina in tutta la pubblica amministrazione, definendo i profili professionali e la valutazione delle rispettive prestazioni".

In questo *milieu* programmatico sembra essersi già mosso il governo attraverso l'art. 3 del "decreto reclutamento", che ha introdotto una modifica all'art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001 relativa alla composizione delle aree di inquadramento professionale dei dipendenti pubblici, sebbene con un rimando alla contrattazione collettiva che però, di fatto, viene ad essere coercizzata dall'intervento esterno del legislatore<sup>[10]</sup>.

Non occorre essere esperti di politiche contrattuali nella pubblica amministrazione del dopo-riforma Cassese/Bassanini per cogliere la portata innovativa e, per certi aspetti, rivoluzionaria di tale impostazione, specialmente in una fase come l'attuale in cui le organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti della p.a. contrattualizzata hanno avviato e stanno portando avanti con la rappresentanza negoziale della controparte governativa una complessa trattativa per il rinnovo del CCNL Funzioni Centrali scaduto il 31 dicembre 2018<sup>[11]</sup>; un rinnovo contrattuale a cui è affidato, tra le altre cose, il compito di riscrivere l'intero sistema ordinamentale del settore pubblico con-



trattualizzato a più di 20 anni di distanza dalla sua originaria definizione<sup>[12]</sup>.

In che modo i nuovi ordinamenti (aree, profili, carriere) definiti ai tavoli contrattuali linkeranno con le "aggregazioni" per famiglie di profili e aree professionali a cui faranno riferimento i "descrittori" utilizzati sulla piattaforma unica per il reclutamento non è dato sapere, ma forse sarebbe opportuno adottare qualche accorgimento (un tavolo paritetico di raccordo tecnico?) che scongiuri qualsiasi possibilità di equivoco o di sovrapposizione fra sistemi

classificatori paralleli all'interno di uno stesso comparto contrattuale.

Un'analoga esigenza di chiarezza rispetto alle prerogative della contrattazione collettiva e ai percorsi che, attraverso di essa, si intende attivare nelle amministrazioni rispetto alle carriere del personale contrattualizzato andrebbe soddisfatta anche in materia di premialità e di avanzamenti retributivi. Al riguardo, il PNRR nell'ambito della Riforma 2.3 "Competenze e carriere" delinea alcuni obiettivi pienamente condivisibili in astratto, come quello di "migliorare la coerenza fra competenze e percorsi di carriera", oppure quello di attivare percorsi formativi differenziati "per target di riferimento" sulla base di una "effettiva rilevazione del gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti (...)".

Sembra qui di cogliere nuovamente – come già prima in riferimento al meccanismo di individuazione delle competenze e degli skills – una sorta di doppio canale fra figure professionali Recovery e non-Recovery che prende corpo, ad esempio, nella preannunciata revisione dei percorsi di carriera nella p.a. introducendo "maggiori elementi di mobilità sia orizzontale tra Amministrazioni che verticale, per favorire gli avanzamenti di carriere dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali". Le schede cronologiche del già più volte richiamato Allegato tecnico al PNRR ascrivono fra i "traguardi" da conseguire entro il 2022 la "revisione del quadro normativo sulla mobilità verticale, riformando i percorsi di carriera per creare e accedere a posizioni dirigenziali di livello intermedio (quadri) e accedere a posizioni dirigenziali di livello superiore (di-



rigenti di prima e seconda fascia) dall'interno dell'amministrazione. Ciò comprende la riforma del sistema di valutazione delle prestazioni e il rafforzamento del legame tra avanzamento di carriera e valutazione delle prestazioni".

Entro il medesimo termine, inoltre, la Commissione Europea si aspetta che venga effettuata la "revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale per conseguire un mercato del lavoro efficiente nelle pubbliche amministrazioni, che comprenda a) la creazione di un sistema di pubblicità unico trasparente per tutti i posti vacanti nelle amministrazioni centrali e locali, b) la possibilità di presentare domanda per qualsiasi posto disponibile ovunque, c) l'abolizione dell'autorizzazione alla mobilità da parte dell'amministrazione di origine e d) l'introduzione di restrizioni significative all'uso di mezzi alternativi di mobilità che non comportano trasferimenti (ossia 'comandi' e 'distacchi'), per renderli eccezionali e rigorosamente limitati nel tempo".

Coerentemente con il dettato di questo specifico punto del PNRR, il decreto reclutamento ha già previsto una sorta di semi-liberalizzazione della mobilità fra amministrazioni pubbliche attraverso alcune modifiche all'art. 30 del decreto legislativo n. 165/2001 che riducono l'obbligo del "previo assenso" delle amministrazioni cedenti a un novero limitato di possibilità<sup>[13]</sup>. Ma, come è facile intuire, il rischio caos negli uffici del personale dei Ministeri e degli altri enti coinvolti nell'attuazione del PNRR è dietro l'angolo. Per evitare che si crei la giustapposizione di diversi regimi giuridici in base alle funzionalità professionali possedute, non si può forse escludere la necessità di un ulteriore intervento di natura legislativa che ridefinisca in modo organico il quadro complessivo delle norme sulla mobilità volontaria fra amministrazioni, anche di diversi comparti, a suo tempo<sup>[14]</sup> introdotte con l'obiettivo di ricondurre il fenomeno del 'passaggio diretto' entro termini compatibili con le norme sulla programmazione dei fabbisogni delle amministrazioni, con annesso obbligo di coprire i posti disponibili attraverso bandi pubblici di mobilità, per ridurre il rischio di parzialità e clientelismi<sup>[15]</sup>.

Sulla revisione dei percorsi di carriera, però, è essenziale che non si creino conflitti di competenza con le prerogative che la legge assegna alla contrattazione collettiva e, soprattutto, andrà chiarito meglio il passaggio del PNRR nel quale si prefigura l'accesso nella p.a. di "persone che lavorano nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici e privati all'estero" attraverso inediti meccanismi di mobilità. È impensabile che operazioni di questo tipo all'interno delle amministrazioni vengano progettate e realizzate senza il coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori e a valle di una valutazione condivisa degli obiettivi interni da raggiungere, delle figure professionali da coinvolgere e della loro collocazione giuridico-funzionale nel consolidato organizzativo delle strutture.

L'ingresso di elevate professionalità esterne finalizzato al raggiungimento di particolari obiettivi è un fenomeno già sperimentato nella p.a. nel corso degli anni, con risultati non sempre straordinari. L'esperienza maturata sul campo insegna che questo genere di apporti possono rivelarsi preziosi per migliorare le capacità di gestione tecnico-professionale di determinati processi, ma solo a condizione che si realizzi la completa e profonda integrazione delle 'elevate professionalità' (anche con funzioni manageriali) reclutate ad hoc dall'esterno con le competenze interne già attive e operanti nelle amministrazioni.

Questo vale necessariamente anche per il contingente di assistenza tecnica per l'attuazione delle procedure del PNRR formato da 1.000 professionisti da impiegare a supporto delle amministrazioni centrali e locali, con contratto di durata triennale, previsto all'interno dell'Investimento 2.2 ("Task-force digitalizzazione, monitoraggio e performance") che, secondo le schede cronologiche dell'Allegato, rappresenta un "obiettivo" da conseguire entro il 2021.

Il Piano non appare molto generoso di informazioni sulle competenze richieste e sui criteri di scelta dei consulenti da parte delle amministrazioni interessate Quel che sappiamo è che essi dovranno occuparsi di aiutare le amministrazioni a "fare uno screening e produrre un catalogo completo delle procedure amministrative in perimetro/prioritizzate; identificarne i regimi di esercizio target; re-ingegnerizzare e semplificare le procedure, rivedendole in ottica digitale, estendendo i meccanismi di silenzio-assenso ove possibile, adottando gli strumenti Notifica Certificata (SCIA) e un approccio di semplificazione della comunicazione" [16].

Sotto l'aspetto applicativo, la misura sembra trovare forma nei contenuti dell'art. 9 del già richiamato decreto-reclutamento, che ripartisce le risorse per il "conferimento (...), da parte di regioni ed enti locali, di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, nel numero massimo complessivo di mille unità per il supporto ai predetti enti nella gestione delle procedure complesse tenendo conto del relativo livello di coinvolgimento nei procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR".

Poiché si tratta di una misura in fieri (al momento, il decreto-legge n. 80/2021 non ha ancora completato l'iter parlamentare per la conversione in legge), qualunque valutazione di merito in questa sede risulterebbe prematura e, forse, inopportuna. Ci preme solamente rilevare come la partita della semplificazione amministrativa si giocherà su più tavoli e per i riflessi che avrà sull'organizzazione del lavoro nelle strutture pubbliche non può essere riservata in esclusiva a politici, esperti e tecnocrati avvezzi alla neo-burocrazia dell'inglesorum da target e milestone. Per esserne convinti basta considerare l'ultimo passaggio della descrizione del PNRR sulle "azioni di riforma" da realizzare per conseguire la semplificazione e la velocizzazione delle procedure amministrative, dove si prevede l'introduzione di "un nuovo sistema di performance management per i dipendenti della PA, con chiari indicatori di performance e incentivi dedicati alle amministrazioni più efficaci".



Sarebbe a dir poco irrealistico pensare di dare avvio a simili processi decisionali-organizzativi dentro le amministrazioni senza avvalersi del contributo dei lavoratori, dal quale può invece scaturire la spinta decisiva al cambiamento del modo di lavorare che si richiede alla p.a. italiana, anche in virtù del grande patrimonio di esperienze già acquisite in materia di razionalizzazione organizzativa secondo la logica bottom-up che caratterizza gli strumenti partecipativi definiti nell'ambito del sistema di relazioni sindacali. Peraltro, in materia di semplifi-

cazione amministrativa occorre un'attenta capacità di coordinamento istituzionale per evitare che troppi soggetti si muovano nello stesso perimetro senza che vi sia una perfetta convergenza di obiettivi e strumenti di intervento rispetto alle azioni e alle iniziative da realizzare. Il pensiero corre al recentissimo "Comitato per la transizione amministrativa" istituito il 6 maggio dal Ministro per la pubblica amministrazione con funzioni di "monitoraggio dell'implementazione e della reingegnerizzazione dei processi legati alla digitalizzazione e alla complessiva riforma della Pubblica amministrazione" e composto da numerosi esperti e rappresentanti di amministrazioni centrali e locali, autorità indipendenti, università, grandi aziende e associazioni del mondo imprenditoriale<sup>[17]</sup>.

Forse il vero monitoraggio da attuare è quello che riguarda le ricadute dell'innovazione dei processi organizzativi sulla reale qualità dei servizi pubblici resi nei confronti dell'utenza esterna, soprattutto quella appartenente alle fasce sociali più fragili e meno protette. Per un (ancora) largo novero di cittadini, l'innovazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative non si traducono in maggiore facilità di accesso ai servizi e di tutela dei propri diritti, ma anzi, in molti casi, la sedicente 'semplificazione amministrativa' produce nuovi ostacoli tecnici e maggiori difficoltà di interlocuzione con i soggetti erogatori dei servizi.

Mai come sul nodo cruciale della semplificazione del rapporto con la p.a. il giudizio dei cittadini e delle imprese sarà la cartina di tornasole per valutare se gli obiettivi annunciati nel Piano saranno effettivamente raggiunti. Il che significa che, al di là dei cronoprogrammi e dei report ufficiali prodotti dalle varie task-force, la semplificazione dei processi amministrativi dovrà tra-



dursi in un effettivo miglioramento della qualità della vita civile e sociale per milioni di persone che sperimentano quotidianamente la difficoltà di comprendere i linguaggi e le astrusità della nuova burocrazia digitale e, ancor di più, di farsi comprendere da essa. Ma questo, forse, è tema da esplorare in una prossima riflessione..

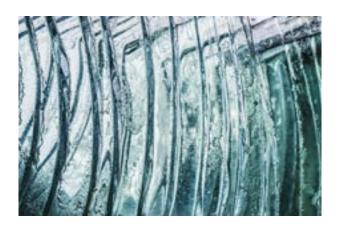
La prima parte è stata pubblicata su Lavoro@Confronto N. 45

### Note

- [1] Come ampiamente noto, il PNRR (https://temi. camera.it/leg18/provvedimento/piano-nazionaledi-ripresa-e-resilienza.html) è lo strumento attraverso il quale dovrà essere attuato nel nostro Paese il programma Next Generation EU (NGEU), varato dall'Unione Europea per fare fronte alle conseguenze economiche e sociali della pandemia da Covid-19. Dopo il via libera della Commissione Europea, 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato approvato anche con Decisione di esecuzione del Consiglio UE il. All'atto dell'approvazione, peraltro, la Commissione ha parzialmente modificato le schede tecniche, allegate al Piano, nelle quali vengono definiti per ciascuna riforma o investimento "obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale".
- Si tratta dell'acronimo che indica il "Recovery and Resilience Facility" (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility), ossia lo "strumento per la ripresa e la resilienza" che complessivamente a livello UE "renderà disponibili 672,5 miliardi di € in prestiti e sovvenzioni a sostegno delle riforme e degli

- investimenti intrapresi dagli Stati membri" in relazione al programma NGEU.
- [3] Investimento 2.1, a cui vanno in tutto 20 milioni di euro da suddividere fra "Creazione di una piattaforma unica di reclutamento" e "procedure per l'assunzione di profili tecnici".
- [4] Ministro per la Pubblica Amministrazione -Dipartimento della Funzione pubblica, Direttiva n.3 del 24 aprile 2018: "Linee guida sulle procedure concorsuali", G.U. n. 134 del 12 giugno 2018.
- di monitoraggio delle procedure concorsuali poste in essere dalle amministrazioni pubbliche mediante censimento delle stesse, delle fasi di svolgimento e di ogni informazione rilevante, al fine di consentire una rappresentazione omogenea e completa delle informazioni e fornire, in aderenza ai principi di trasparenza, un più adeguato servizio alle amministrazioni. La predetta banca dati dovrà, in sintesi, consentire la consultazione in un unico sito delle informazioni relative a tutti i concorsi pubblici" (Linee guida sulle procedure concorsuali, cit., III Il portale del reclutamento).
- A titolo puramente indicativo, per avere un'idea delle sempre più impellenti esigenze di ricambio generazionale nella p.a. entro i prossimi 5 anni, ricordiamo che secondo i dati più recenti del Conto annuale RGS aggiornati al 31-12-2019 la distribuzione del personale contrattualizzato della p.a. nelle classi di età più avanzate annovera 586.515 unità di personale nella classe di età 55-59 anni, 426.055 nella classe di età 60-64, 82.413 nella classe 65-67 e 1.807 over 68. (Ministero dell'Economia e delle finanze -Ragioneria Generale dello Stato: "Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2010-2019", pag. 108). Dalle tabelle statistiche recentemente pubblicate dall'ARAN si può inoltre ricavare che i dipendenti con più di 35 anni di anzianità di servizio superano le 180.000 unità, la maggior parte delle quali, presumibilmente, maturerà i requisiti per il pensionamento entro il quinquennio di attuazione del PNRR:
  - https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5160/Occupati%20per%20anziani%C3%A0\_Anno%202019.pdf.
- "target" da completare entro il 2022 "la riforma del processo di assunzione al fine di: i) passare da un sistema basato esclusivamente sulla conoscenza a un sistema basato principalmente sulle competenze e sulle attitudini adeguate; ii) valutare le competenze che un funzionario pubblico efficiente deve possedere; iii) differenziare le procedure di inizio carriera, che deve basarsi puramente sulle competenze, e l'assunzione di

- profili specializzati, che dovrebbero combinare le competenze con un'esperienza lavorativa pertinente e accederebbero alla carriera a un livello superiore". Entro la stessa data, inoltre, andrà completata anche "la riforma dell'alta funzione pubblica per uniformare le procedure di nomina in tutta la pubblica amministrazione, definendo i profili professionali e la valutazione delle rispettive prestazioni".
- Articoli 6 e 6-ter del decreto legislativo n. 165/2001, come novellati dall'articolo 4 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.
- Così si esprimeva il Ministero per la Pubblica amministrazione - Dipartimento per la Funzione pubblica il 9 luglio 2018 nelle "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA" (G.U. n. 173 del 27 luglio 2018): "La giusta scelta delle professioni e delle relative competenze professionali che servono alle amministrazioni pubbliche e l'attenta ponderazione che gli organi competenti sono chiamati a prestare nell'individuazione della forza lavoro e nella definizione delle risorse umane necessarie, appaiono un presupposto indispensabile per ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e per meglio perseguire gli obiettivi di performance organizzativa e di erogazione di migliori servizi alla collettività". E più oltre: "Queste linee di indirizzo tendono dungue a favorire cambiamenti organizzativi che superino i modelli di fabbisogno fondati sulle logiche delle dotazioni organiche storicizzate, a loro volta discendenti dalle rilevazioni di carichi di lavoro superate sul piano dell'evoluzione normativa e dell'organizzazione del lavoro e delle professioni".
- [10] Per completezza d'informazione, riportiamo di seguito il testo della prima parte del nuovo comma 1-bis dell'articolo 52, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 9 giugno 2021, n. 80, che alla data di redazione di questo articolo è ancora all'esame del Parlamento per la conversione in legge: "I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle



accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua, una ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle capacità culturali e professionali, della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito".

[11] Il confronto sul rinnovo del CCNL Funzioni Centrali relativo al triennio 2019-2021 si è formalmente avviato all'ARAN il 29 aprile scorso, in esito alla firma da parte del Ministro per la Funzione Pubblica dell'Atto di indirizzo per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto delle funzioni centrali, avvenuta il 19 aprile.

[12] Peraltro, già nell'Atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021, emanato dal Dipartimento della Funzione Pubblica alla fine di marzo, le indicazioni governative in merito all'ordinamento professionale (punto g) sottolineavano la necessità di un intervento collegato "ai fabbisogni di nuove professionalità richieste dai cambiamenti competenze organizzativi e dall'innovazione digitale alle esigenze di valorizzazione delle capacità concretamente dimostrate dai pubblici dipendenti". Alla contrattazione collettiva, quindi, si affidava il compito di "procedere alla rivisitazione (...) degli attuali ordinamenti professionali" con l'obiettivo della "valorizzazione di posizioni e ruoli non dirigenziali per i quali siano richiesti più elevati livelli di autonomia e responsabilità gestionale e/o più elevate competenze professionali o specialistiche, attraverso la costituzione di un'area delle alte professionalità (...)". Dal punto di vista sindacale la discussione sul nuovo ordinamento professionale implica, come precisato il 21 luglio scorso in un comunicato unitario dei rappresentanti di CGIL-CISL-UIL, "la necessità di unificare gli attuali sei sistemi ordinamentali presenti nel comparto delle Funzioni Centrali, con la necessità di superare gli inquadramenti in prima area, ormai obsoleti, ridefinendo meccanismi di progressione economica certi e trasparenti per tutte le lavoratrici e i lavoratori, prevedendo ulteriori sviluppi economici per gli apicali".

[13] Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80: "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", art. 3, comma 7.

[14] Art. 4, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha modificato i commi 1 e 2 del decreto legislativo



30 marzo 2001, n. 65 concernenti la mobilità volontaria e obbligatoria fra amministrazioni.

[15] Va anche ricordato il particolare contesto nel quale furono varate le ricordate norme sulla mobilità del 2014 che, in parte, avevano anche l'obiettivo di razionalizzare e facilitare i previsti trasferimenti di personale correlati alla riforma delle amministrazioni territoriali scaturita dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni").

[16] La descrizione delle attività della task-force così prosegue: "Circa 200 procedure critiche saranno semplificate/ridefinite entro il 2023, e 600 entro la fine del PNRR. In questo contesto, particolare attenzione sarà dedicata alle procedure per l'edilizia e le attività produttive e all'operatività degli sportelli unici (SUAP, SUE), ridisegnando i relativi processi e assicurando l'interoperabilità delle informazioni tra amministrazioni. Tale azione verrà svolta in stretto coordinamento con Dipartimento per la Transizione Digitale/ AGID e in linea con Single Digital Gateway Europeo anche al fine di garantire la diffusione di punti unici di accesso sul territorio. Al fine di valutare l'efficacia di questi interventi di semplificazione e favorire il confronto con i cittadini, sarà sviluppato un nuovo, trasparente, sistema di monitoraggio dei tempi di attraversamento delle procedure per tutte le amministrazioni pubbliche".

<sup>[17]</sup> La prima riunione dell' "Advisory board" per la transizione amministrativa si è tenuta il 9 giugno presso il Ministero per la Funzione Pubblica (http://www.funzionepubblica.gov.it/ articolo/ministro/09-06-2021/pa-prima-riunionedel-comitato-la-transizione-amministrativa).

[\*] 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 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro".

# "Nuova frontiera per l'obbligatorietà vaccinale COVID-19: il green pass"

di Alberto Del Prete [\*]



### Obbligatorietà vaccinale: ipotesi controversa

Fin dalla prima comparsa, proprio ai titoli di coda dell'anno 2020, del rimedio vaccinale per prevenire la diffusione del virus noto come COVID-19, si è iniziato a discutere, più o meno apertamente, della necessità di arrivare alla definizione di un obbligo vaccinale per tutti coloro che non vi si fossero assoggettati volontariamente, e della relativa fondatezza, soprattutto sul piano costituzionale (Lavoro@Confronto -  $N^{\circ}$  43-44). In questo solco sono state, poi, esaminate le successive evoluzioni di questa tematica, non senza evidenziarne talune criticità, apportate dalla giurisprudenza, con una pronuncia quasi pionieristica del Tribunale di Belluno, e, poi, dal legislatore, che ha approvato un testo normativo (D.L. 44 del 01/04/2021, oggetto di successiva conversione con Legge 76 del 28/05/2021) che ne tracciasse le linee essenziali (Lavoro@Confronto –  $N^{\circ}$  45).

L'evoluzione, tuttavia, non si è di certo arrestata a questo punto, poiché, in epoca più recente, si è cominciato a delineare una sorta di passaporto vaccinale, più comunemente conosciuto come green pass, con il quale sembra essersi innescata una nuova e decisiva svolta del pregresso percorso dell'obbligo vaccinale. Sembra lecito, in questo caso, poter parlare a pieno titolo di vera e propria svolta in quanto non si tratta più, in effetti, di un vero e proprio obbligo a cui assoggettare obtorto collo i possibili dissenzienti, ma di uno strumento diverso, che coinvolge, piuttosto, la volontà individuale, fino a piegarla in nome di interessi di carattere generale e, come tali, ritenuti superiori.

Beninteso, ciò non significa assolutamente che i precedenti obblighi, soprattutto di carattere legislativo, siano improvvisamente venuti meno, ma soltanto che tali obblighi, allo stato attuale, non si trovano più in primo piano nelle strategie comunicative rivolte alle masse, sostituiti da uno strumento apparentemente più soft, ma, allo stesso tempo, se possibile, anche più insidioso, poiché si passa, in effetti, da un obbligo vero e proprio, e quindi da un atto coercitivo a tutti gli effetti, in cui il soggetto passivo, può soltanto subire le pressioni che verso di lui vengono rivolte, ad una sorta di attività incentivata che, dunque, come tale, richiede anche l'attività partecipativa, e quindi volontaria, del soggetto target. Si passa, cioè, da un obbligo, dinanzi al quale, in buona sostanza, non vi è scelta dell'obbligato, se non quella di subire passivamente una sanzione ritorsiva, ad una induzione, laddove risulta di tutta evidenza almeno una certa quota di partecipazione volontaria, seppur condizionata, da parte del soggetto alla quale l'induzione viene indirizzata.

### Il green pass, caratteristiche essenziali

È necessario, allora, prima di tutto, capire esattamente, o almeno con maggior precisione, di che cosa, effettivamente, si sta parlando, se non altro per evitare possibili fraintendimenti.

Con il progredire della campagna vaccinale, non soltanto in Italia, ma anche negli altri Paesi Europei, già in primavera, si è cominciato a parlare del *green pass*, come di uno strumento che, almeno nelle intenzioni originarie, avrebbe dovuto costituire un mezzo per superare le varie tipologie di restrizioni, soprattutto in termini di limitazioni agli spostamenti da un posto ad un altro, che hanno interessato ognuno di noi, soprattutto nella fase più acuta del *lockdown*.

Il green pass può essere inteso, dunque, come una sorta di "semaforo verde", in una libera traduzione quasi letterale dell'espressione di chiara origine anglosassone, attraverso cui poter recuperare, almeno in parte, la mobilità perduta da quando si è cominciato a parlare di "zone rosse" o di Regioni di varie tinte cromatiche, che davano comunque il segno tangibile delle varie tipologie di limitazioni alla mobilità personale.

Dunque, in ultima analisi, una sorta di lasciapassare che, in tempi di forzata limitazione di spostamenti individuali, non ci ha messo molto per diventare un oggetto altamente desiderabile per la maggior parte delle persone. Come si ottiene detto strumento? Praticamente senza far nulla di particolare, o quasi, purché siano rispettate almeno una delle seguenti tre specifiche condizioni: esser stati vaccinati contro il COVID-19 con le due dosi (ove previsto) o almeno da 15 giorni con la prima dose; essere guariti dal COVID-19; aver effettuato un tampone molecolare da meno di 48 ore.

Questi, dunque, i requisiti essenziali che danno diritto a quello che appare un nuovo strumento di libertà, al quale si sta, ormai, uniformando l'intera UE, Italia compresa. È recentissima, proprio nel nostro Paese, l'introduzione dell'obbligatorietà del *green pass*, a far data dal 06/08/2021, per accedere ad eventi sportivi, spettacoli all'aperto, concerti, fiere, congressi, cinema, teatri, palestre, piscine e centri termali, ma anche bar e ristoranti, con la previsione di severe multe pecuniarie nei confronti dei trasgressori.

### Peculiari criticità

Considerata, unitamente, l'efficacia di detto strumento, da un lato, ed i requisiti che ne legittimano l'uso, riservato, per l'appunto, a chi abbia superato la malattia o se ne sia messo al riparo o possa, infine, fornire prova tangibile della propria buona condizione di salute, dall'altro, senza neppure trascurare la significativa denominazione attribuita, che già di per sé evoca un concetto liberatorio, il passo è breve per a far si che detto strumento, venga, in effetti, percepito come una sorta di passepartout, capace, dunque, di aprire tutte le porte che, seppur per uno scopo di protezione e di tutela collettiva, hanno tenuto, per lungo tempo, al chiuso larghissime fasce di popolazione.

Il che appare senz'altro come un qualcosa tutt'altro che disdicevole. Senonché, tuttavia, c'è anche il rischio, però, di correre troppo verso una libertà di movimento che va sicuramente riconquistata, ma con le dovute precauzioni, se non altro per non correre lo stesso rischio del malato che, dopo una lunga malattia, non vede l'ora, legittimamente, di uscire dall'ospedale dove è stato ricoverato a lungo, cercando di bruciare i tempi, rischiando perfino di avere una rovinosa ricaduta per essere uscito troppo presto dal luogo di cura, magari anche contro la volontà dei sanitari.

Vale a dire che non ci si dovrebbe sorprendere che il *green pass*, almeno così come è stato presentato, possa, seppur soltanto inconsciamente, trasmettere una sorta di messaggio subliminale di immunità, che mette al riparo da



qualsiasi ulteriore rischio di contagio, trasformando, così, il singolo individuo, in una sorta di cavaliere senza macchia e senza paura con indosso la propria corazza medioevale che lo rende pressoché invincibile.

In realtà, non può essere trascurato il fatto che nessuna delle case farmaceutiche che hanno prodotto e messo in circolazione i vaccini attualmente in uso, abbiano finora affermato che il proprio prodotto possa garantire un'immunità al 100%. Anzi, è risaputo, ormai, che vi sono livelli diversi di efficacia tra un vaccino e l'altro. Anche se il *green pass* viene rilasciato indistintamente a tutti i vaccinati. Se poi si considera l'incidenza, ormai ritenuta assolutamente prevalente, delle singole varianti del virus, la soglia di protezione dei vaccini si abbassa ulteriormente e pericolosamente. Ma, con il green pass ci si può comunque muovere pressoché senza restrizioni. Del resto anche chi è risultato guarito dal COVID-19, in alcuni casi, è stato nuovamente contagiato, con conseguenze più o meno importanti. Infine anche l'esito negativo di un tampone molecolare, non può garantire, con assoluta certezza, che lo stesso soggetto, non sia rimasto, seppur inconsapevolmente, contagiato subito dopo, magari incontrando anche una singola persona a sua volta contagiata ed asintomatica e, dunque, inconsapevole della propria condizione.

Perciò, consentire a chi si trova in possesso del green pass di circolare liberamente, senza particolari restrizioni, se, da un lato, possa anche apparire giusto, dall'altro può, anzi deve, apparire anche sufficientemente rischioso, poiché non si può escludere con assoluta certezza che il soggetto dotato di green pass potrebbe risultare un contagiato asintomatico ed, in tal modo, rappresentare un potente veicolo di ulteriore diffusione del virus, anche laddove ci si poteva sentire ragionevolmente sicuri. Ecco come, allora, il green pass, possa, almeno potenzialmente, scatenare una sorta di effetto boomerang, con risultati tutt'altro che benefici.

### Le potenziali ricadute positive e negative

Ora, tracciate le linee essenziali dello strumento in parola, e focalizzate, seppur ad ampio raggio, le principali potenziali criticità, vanno esaminati, sul piano concreto, le possibili ricadute. E gli esempi non mancano di sicuro.

Innanzitutto i possibili benefici, poiché, in questo modo, non solo si permette di ricominciare a circolare, partecipare ad eventi di intrattenimento, lavorare, andare a scuola e svolgere tutte le altre funzioni abituali per un individuo comune, ma rappresenta, in un certo senso, anche una sorta di premio a chi si sia volontariamente sottoposto alla vaccinazione, aspetto da non trascurare affatto, poiché si potrebbe configurare come una variabile decisiva per convincere coloro che possono essere ancora dubbiosi a proposito della vaccinazione. E debbono entrambi ritenersi risultati di grande valore.

Ma, allo stesso tempo, non bisogna neanche dimenticare i possibili risvolti negativi che hanno comunque il loro peso su un ideale piatto della bilancia. A cominciare dal rischio generico che, se il titolare del *green pass* viene in qualche modo contagiato, cosa tutt'altro che impossibile, risultando, magari, asintomatico, viene lasciato libero di contagiare a piene mani, seppur inconsapevolmente.

Ma non solo poiché, se si pensa alla libertà di viaggiare con il *green pass*, si deve necessariamente pensare anche a chi tali viaggi li rende materialmente possibili, conducendo mezzi pubblici di trasporto (taxi, autobus, treni, navi, aerei) o li rende più confortevoli (gestori e manutentori di autostrade e di strade ordinarie, di stazioni, porti ed aeroporti, gestori di servizi alberghieri e di ristorazione, di servizi di rifornimento di carburanti ovvero di servizi di assicurazione) o li rende semplicemente più sicuri (forze dell'ordine in genere). Questi sono solo alcuni esempi, a cui vanno anche aggiunti i moltissimi che si spostano, anche per lavoro, da un luogo ad un altro facendo uso dei propri mezzi di traspor-



to (motociclette, automobili), ma già da questo sommario elenco si evince facilmente come dette categorie comprendono un grandissimo numero di persone che, con il proprio lavoro, rendono, per l'appunto, possibili, più agevoli o più sicuri gli spostamenti della collettività, per cui anche tutti questi lavoratori, per poter svolgere al meglio le proprie funzioni, dovrebbero ragionevolmente essere forniti di green pass. Ma se tutto il mondo, allora, gira con il green pass, soltanto per usare una metafora, quest'ultimo finisce per diventare un fattore discriminante anche per l'ordinata prosecuzione di tantissimi rapporti di lavoro. Per cui, di fatto, ne risulta che, in fin dei conti, chi non è vaccinato, guarito dal COVID-19 o fornito di tampone da meno di 48 ore, non solo non può viaggiare liberamente, ma rischia, a questo punto, di avere seri problemi anche per proseguire il proprio rapporto di lavoro. E qui, si badi bene, non si discute più dei soli lavoratori del settore sanitario, come si faceva allorché si commentava l'obbligo vaccinale, così come introdotto dal D.L. 44 del 01/04/2021, ma, per successive fasce di coinvolgimento, diretto o indiretto, attinenti alla mobilità generale, si arriva alla quasi totalità della popolazione.

Si comprende, forse, a questo punto, che l'introduzione del green pass come modalità di regolazione della nostra vita quotidiana non può essere soltanto un dettaglio praticamente per nessuno. E quand'anche lo si volesse inquadrare in questi termini, si tratta, piuttosto, di un dettaglio maledettamente importante che nessuno, per quanto ricco e famoso, si può permettere il lusso di ignorare. Solo per dare, infatti, un pallida idea dell'importanza dell'argomento in trattazione sarà sufficiente pensare, per un breve istante, che uno degli uomini certamente più ricchi e più potenti del mondo, l'ex Presidente U.S.A., Donald Trump, proprio per non aver saputo gestire al meglio la questione pandemica, ci ha rimesso nientemeno che la poltrona più prestigiosa degli U.S.A. che egli stesso occupava, ribaltando, a suo sfavore, un pronostico che, invece, prima dell'inizio della pandemia, lo vedeva nettamente favorito per la riconferma alla Casa Bianca.

Tra le potenziali ricadute non propriamente positive del *green pass*, merita, poi, una menzione particolare anche l'ulteriore *step* compiuto, proprio attraverso l'introduzione del *green pass*, dal processo, per certi versi di natura filosofica, di oggettivizzazione dell'essere umano. A ben vedere, infatti, si tratta di un lungo e graduale processo di trasformazione, per l'appunto, dell'essere umano, comprensivo della sua parte emozionale, come elemento caratterizzante,

insieme all'intelligenza, dell'individualità del singolo, in un qualcosa di essenzialmente diverso, in una sola parola, in un oggetto. L'avvio di questo processo di trasformazione, per molti versi inconsapevole, trova le proprie origini nel periodo della rivoluzione industriale dell'Ottocento. A quei tempi, infatti, l'essere umano, che fino ad allora aveva certamente conosciuto il lavoro, seppur in una dimensione più umana, per la prima volta entrava in fabbrica per diventare operaio e per essere, così, considerato esclusivamente per la propria capacità produttiva. Il valore intrinseco di una persona, allora, quantomeno nell'ambito lavorativo, finiva per essere determinato dalla sua forza lavoro, acquisendo, così, un valore sempre più oggettivo.

Non molti anni or sono, soprattutto grazie alle pressioni delle associazioni dei consumatori, si è arrivati, poi, all'importante risultato, soprattutto nel commercio di generi alimentari, di obbligare pressoché tutti i produttori di qualsiasi specie commestibile, ad indicare, attraverso un'etichetta, una data di scadenza sui rispettivi prodotti alimentari. Il che sta ad indicare che quel determinato prodotto, passata quella data, finisce per perdere uno o più dei propri requisiti essenziali, così da diventare non più gradevole, ma anche, semmai, di una certa pericolosità, più o meno accentuata, per l'organismo che lo ingerisce. Questo per dire, in buona sostanza, che, con l'introduzione del green pass, siamo ormai arrivati al punto di mettere un'etichetta, seppur virtuale, su ogni singola persona vaccinata. Sappiamo, infatti, che l'efficacia vaccinale si esaurisce, di fatto, dopo un certo tempo, all'incirca nove mesi, per cui è come se, sul nostro certificato vaccinale, che riporta la data di effettuazione del vaccino, ci fosse scritta anche la data di scadenza della singola persona. In questo senso si può parlare di un ulteriore passo verso la trasformazione dell'essere umano in un oggetto, da consumare preferibilmente entro una certa data (best before DATE).

### Considerazioni conclusive

Resta da stabilire, dunque, se i benefici introdotti dal *green pass* possano valere a compensare gli svantaggi connessi che, a ben vedere, vanno anche al di là di quanto finora enunciato, basti pensare, tanto per fare un singolo esempio, al problema, di ordine sociale, culturale ed etico, di marginalizzazione delle persone non vaccinate, con l'introduzione generalizzata del *green pass*, che può arrivare anche ad una vera e propria forma di ghettizzazione, tenendo conto, altresì, che tra i non vaccinati ci sono, oltre a quelli che

Segnaliamo anche che sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 175 del 23-07-2021, è stato pubblicato il DECRETO-LEGGE 23 luglio 2021, n. 105, relativo a "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche"

per scelta personale insindacabile decidono di non vaccinarsi, anche coloro che non possono ricevere il vaccino per effetto delle proprie condizioni personali e di salute che non gli permettono di ricevere il vaccino. Quest'ultime persone, infatti, seppur formalmente tutelate anche dalle disposizioni normative introdotte con il D.L. 44 del 01/04/2021, vedrebbero praticamente schiacciata la propria posizione individuale dall'introduzione generalizzata del green pass, poiché finirebbero comunque per restare bloccate se non venisse loro concesso uno speciale lasciapassare che, tuttavia, non sarebbe neanche semplice da gestire, visto che si tratta, pur sempre, di persone non vaccinate e, come tali, maggiormente esposte al rischio di contrarre il virus e sviluppare la malattia in una condizione di gravità.

Appare, dunque, tutt'altro che semplice e scontata la risposta alla domanda se i benefici del *green pass* siano maggiori o minori rispetto agli inconvenienti direttamente o indirettamente provocati, anche perché questo *trade off* che si pone, ha in sé un certo grado, tutt'altro che irrilevante, di soggettività, per cui ognuno è necessariamente chiamato a fornire una propria personale risposta, visto che si tratta di una tematica che, così come già evidenziato, non può lasciare nessuno indifferente.

Sta di fatto, però, che qualunque sia la risposta individuale, ciascuno di noi si ritroverà comunque a subire le conseguenze di scelte altrui, che passano sopra le nostre teste, più o meno gradite, anche perché, allo stato attuale, sembra altamente improbabile, per non dire del tutto impossibile, che le Autorità Governative dei singoli Paesi, che sono chiamati a decidere per l'adozione o meno del green pass, pur avendone le intenzioni, almeno in teoria, abbiano, poi, concretamente, l'effettiva possibilità, di fatto, di interpellare uno per uno tutti i cittadini sul tema.

[\*] 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 costituzione degli enti di patronato in Italia

Prima parte di Riccardo Rizza [\*]



### Il mutualismo all'origine della nascita

La nascita degli Enti di patronato in Italia non può non ricondursi che alla storia dell'assistenza pubblica, della previdenza sociale e del ruolo del soggetto sindacale associativo.

L'esigenza di fornire assistenza agli strati più poveri della società è già presente nelle società dell'Europa pre-industriale.

A fianco del ruolo affermato in tal senso della Chiesa e delle varie confessioni religiose si sviluppa l'iniziativa degli ordinamenti statuali, attraverso una regolamentazione giuridica in materia.

Si assiste pertanto ad un passaggio della funzione di protezione dei deboli dalla Chiesa alla Società e da questa allo Stato.

Allo stesso tempo cambia anche l'identità del soggetto passivo del diritto di assistenza che viene individuato prima nel lavoratore e successivamente nel cittadino. Questo percorso è caratterizzato dal passaggio dalle mutue a carattere volontario con protezione assicurativa dei soci, ai sistemi previdenziali che operano sulla base del finanziamento contributivo assicurato dai lavoratori dipendenti, fino ad arrivare a modelli in cui la base del finanziamento del sistema assistenziale è assicurata dalla fiscalità generale.

Per ciò che concerne le società di mutuo soccorso le stesse sono inquadrate come associazioni volontarie di lavoratori fondate sul principio dell'autogoverno all'interno del movimento operaio in tutti i paesi che nel corso dell'Ottocento si stavano industrializzando. Il mutualismo costituisce in tale contesto la prima manifestazione di solidarietà tra lavoratori dipendenti, l'opportunità di tutelare il lavoratore, in assenza di ogni copertura legislativa o contrattuale, di fronte ad eventi imprevisti che doveva affrontare: la malattia, l'infortunio, la disoccupazione.

In Italia fino agli anni Ottanta un'unica associazione assolve prevalentemente a due funzioni, quella del mutuo soccorso fra i lavoratori e quella della resistenza contro gli imprenditori.

Nella seconda metà del XIX secolo in Italia inoltre assistiamo all'affermazione delle assicurazioni obbligatorie. Nel 1898 viene promulgata la prima legge per le assicurazioni obbligatorie in Italia, ovvero quella contro gli infortuni sul lavoro dei dipendenti dell'industria. L'obbligatorietà dell'assicurazione per l'invalidità e

la vecchiaia comporta anche il graduale declino del mutualismo volontario.

L'evoluzione del mutualismo italiano è caratterizzata da una sua crescente "proletarizzazione" fino a lasciare il posto ad esperienze associative e sindacali maggiormente in sintonia con la nuova realtà sociale ed economica.

# Il primo riconoscimento con il D.LGS. n. 1450/1917

La legge 17 marzo 1898, n.80 che rese obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, segna un salto di qualità nella tutela dei diritti fondamentali, che non possono più dipendere dalla volontà dei singoli ma devono essere garantiti obbligatoriamente a tutti attraverso lo Stato. In questa fase decisiva entrano in gioco i patronati con l'avvio dell'attività di patrocinio.

Per patrocinio, sul piano concettuale, si intende una attività essenzialmente tecnica, che assume però, anche un "contenuto etico- sociale, in quanto rivolta a realizzare, mediante adempimenti tecnici, la tutela e la difesa di un diritto menomato e non riconosciuto".

Tale attività di patrocinio, nata inizialmente come "attività libera", acquistò consistenza operativa con lo svilupparsi delle forme assicurative, quando cioè, verso la fine del 1800, tra la parte datoriale e il lavoratore, si inserì l'Istituto assicuratore; inserimento che, riducendo la responsabilità e quindi il rischio finanziario del datore di lavoro, offriva al lavoratore una specie di garanzia. Le circostanze, che in quel periodo segnarono il sorgere del servizio di tutela

assicurativa furono, innanzitutto, la necessità per il lavoratore di avere (a seguito dell'assicurazione volontaria introdotta dalla legge 1893) un valido patrocinatore in sede di rivendicazione in contenzioso del risarcimento dell'infortunio subito; ed in secondo luogo, la necessità di avere un appoggio nei confronti dell'Istituto chiamato dalla successiva legge del 1898 a gestire l'assicurazione obbligatoria, nella fase di accertamento amministrativo del diritto all'indennizzo, soggetto ad una complessa procedura di riscontro tecnico e pratico.

Il conseguimento delle prestazioni non era facile, inoltre c'era anche l'esigenza di organizzare un'assistenza di tipo medico legale che nasceva dalla constatazione che i lavoratori si trovavano spesso in contrasto con coloro che dovevano interpretare ed applicare le leggi sociali, spesso complicate e controverse, ed erano costretti a ricorrere ai buoni uffici di privati intermediari e speculatori per far valere le loro ragioni, a prezzo sempre di gravi sacrifici morali e finanziari. Si andarono così creano i primi patronati appoggiati dalle Camere del lavoro contestualmente ad altri costituiti da privati che, sia pure mossi da motivi umanitari, non potevano non perseguire scopi di guadagno. Altri furono costituiti da enti diversi che erano spinti da motivi di ordine politico: uffici del lavoro sorti presso amministrazioni comunali e provinciali.

Le organizzazioni sindacali maturavano la piena coscienza che la rappresentanza e la tutela dei lavoratori nelle controversie per l'applicazione delle leggi previdenziali in fase amministrativa dovessero essere esercitate dai lavoratori stessi, a mezzo di loro organismi, essendo soltanto loro capaci di comprendere l'importanza e l'urgenza di definirle rapidamente e favorevolmente, proprio perché parte in causa, e di assolvere alla funzione assistenziale senza fini di lucro o di altra natura.

La prima disciplina giuridica dell'attività di patronato che riconosce agli istituti medesimi una propria personalità giuridica e ne fissa un distacco dagli enti fondatori, si trova nel decreto legislativo n. 1450 del 23 agosto 1917, che estese l'assicurazione infortunistica ai lavoratori agricoli colpiti da infortuni sul lavoro e ai loro aventi causa.

In base a questa normativa si realizzava la prima scissione funzionale tra enti fondatori, obbligati a determinati adempimenti di ordine giuridico ed economico nei confronti degli istituti di patronato, e questi ultimi, che a seguito dell'approvazione ministeriale potevano stare in giudizio per la tutela dei diritti e per la difesa di lavoratori infortunati e dei loro aventi causa.



Sono così considerati per la prima volta in Italia dalla legge i patronati di assistenza ai lavoratori per il conseguimento delle prestazioni previdenziali la cui costituzione è contestuale al divieto di intermediazione da parte di terzi, quindi fin dall'origine si pongono come elemento di normalizzazione e di moralizzazione del contenzioso in materia.

Negli anni successivi, con il proseguire dell'estensione delle forme assicurative, si ingrandisce l'azione dei patronati e si giunge, nel 1922, alla nascita di una Federazione nazionale degli istituti di patronato e, nello stesso anno, alla costituzione del "Patronato nazionale medico legale per gli infortuni agricoli per le assicurazioni sociali".

Successivamente l'art. 27 del decreto n. 3184 del 30 dicembre 1923 stabilì che, anche per le prestazioni pensionistiche, il patrocinio dei lavoratori poteva essere affidato esclusivamente agli istituti di patronato e di assistenza sociale approvati dal Ministero per l'economia nazionale.

A gennaio del 1925 risultavano autorizzati a funzionare n. 63 istituti di patronato e di assistenza. La reazione fascista non poteva tollerare che questa esplosione democratica di iniziative nel settore assistenziale durasse e si espandesse nelle altre province e località per cui vennero aboliti con decreto ministeriale del 26 giugno 1925 tutti i patronati e si costituì un unico patronato denominato "Patronato Nazionale per L'Assistenza Sociale" (PNAS).

Nel suo statuto, esso veniva qualificato come organo tecnico delle organizzazioni fasciste dei sindacati dei lavoratori a mezzo del quale si provvedeva all'assistenza medico legale dei propri rappresentanti nelle pratiche concernenti le assicurazioni sociali, concessa in forma gratuita (salvo il rimborso spese per i documenti da esibire), e i cui finanziamenti venivano erogati dalle associazioni sindacali, dal Ministero e dal fondo speciale delle Corporazioni.

La stretta dipendenza politica del patronato unico dal fascismo, gli interessi gerarchici in gara ne fecero in breve tempo un organo avulso dalle reali esigenze delle masse lavoratrici nel campo dell'assistenza sociale, pronto al più sfacciato collaborazionismo con gli istituti assicuratori per risolvere la litigiosità con procedure conciliative.

Ciò naturalmente non annulla la considerazione che il nuovo patronato fece compiere un balzo avanti, almeno nel senso quantitativo, all'assistenza sociale.

Con la caduta del regime fascista viene abolito il patronato nazionale (decreto ministeriale 29 ottobre 1942) e si assiste al proliferare delle associazioni sindacali libere le quali provvedono a costituire nuovi patronati a tutela dei lavoratori tanto che venne approvata una nuova disciplina normativa per la regolazione dell'attività di patrocinio. Infatti, venne nell'ordinamento giuridico il D.L.C.P.S. 29 luglio 1947, n.804 che così recita all'articolo 1 "L'esercizio dell'assistenza e tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni di qualsiasi genere contemplate dalle leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza, spetta agli istituti di patronato e di assistenza sociale". Tale decreto delinea il contesto normativo indicando i procedimenti necessari per il riconoscimento degli enti di patronato definendone compiti e strutture.

### L'art. 12 dello "Statuto dei lavoratori"

Un arricchimento del ruolo dei Patronati si è avuto con l'approvazione dell'art. 12 della legge 20/05/1970, n. 300 comunemente conosciuta come "Statuto dei lavoratori".

In questa legge all'art 12 si realizza un momento decisivo per i patronati ovvero viene

loro consentito di operare all'interno delle fabbriche e degli altri posti di lavoro cioè nell'ambiente naturale dei lavoratori, inserendosi a pieno titolo all'interno di quei processi di trasformazione economica e sociale per i quali il movimento sindacale si era reso sollecitatore e promotore. La nuova dimensione normativa consente dunque al patronato di approfondire le proprie esperienze in ordine alle reali condizioni di vita dei lavoratori, di estendere la propria attività nel campo degli infortuni e delle malattie del lavoro, di allargare la sfera dei propri poteri di intervento.

La presenza dei patronati nei posti di lavoro segna, pertanto, una svolta decisiva nei rapporti tra potere padronale e potere sindacale nelle aziende, poiché sostituisce un nuovo tipo di tutela assistenziale a quella "paternalistica" che gli imprenditori in passato svolgevano tramite l'utilizzazione strumentale degli assistenti sociali.

Inoltre, la possibilità di un maggior contatto con i lavoratori e quindi con i loro problemi quotidiani nell'ambito della vita di fabbrica, permetteva al patronato non solo di svolgere quella che era la sua attività istituzionale di carattere tecnico-amministrativo nel campo previdenziale, ma di spiegare altresì una azione rivolta alla riabilitazione del lavoro, inteso nel suo essenziale valore umano ed in particolare alla difesa della integrità fisica e alla tutela del lavoratore.

In questo contesto il patronato viene visto come istituto portatore di elementi di rilievo ed efficacia rispettivamente disponendo di un cospicuo bagaglio di esperienze, di conoscenze tecniche e giuridiche sulle disposizioni antinfortunistiche e sulle malattie professionali, favorendo una migliore impostazione e risoluzione del problema, avvalendosi all'uopo dei mezzi offerti dall'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, il quale permette indagini, ricerche e rilevazioni nelle fabbriche e negli altri luoghi di lavoro allo scopo di prevenire il verificarsi di infortuni, di malattie professionali e malattie comuni tra i lavoratori in conseguenza delle condizioni ambientali in cui si effettua il lavoro.

Inoltre, l'attività viene vista utile in sede di controllo sull'uso delle sostanze nocive, che sempre in maggior misura trovano impiego nei processi produttivi. Operando, quindi, all'interno delle fabbriche e dei posti di lavoro si evince come la stessa ha reso servizi di grandissima utilità sociale, sollevando l'uomo dal condizionamento dell'organizzazione scientifica del la-



voro e sottraendolo a quei fenomeni di nevrosi e di alienazione dovuti ai processi di lavorazione. Tuttavia i danni non trovano sempre adeguata risposta nel risarcimento ecco perché è necessario si sostiene "prevenire" e per fare ciò si evidenzia la necessità che si stabiliscano stretti contatti tra patronato e Consigli di fabbrica e una più intima collaborazione tra patronato e Sindacato, non solo perché soltanto i Sindacati possono stipulare accordi che prevedono e regolamentano lo svolgimento delle attività dei patronati nella fabbrica, ma anche perché tra l'azione del patronato, intesa alla prevenzione degli infortuni e delle malattie e le finalità del Sindacato, che mira al generale miglioramento della condizioni di lavoro, si realizza una sostanziale identità di obiettivi.

### La Legge n. 112/1980

Al principio degli anni Ottanta l'azione degli enti di patronato si confronta con l'innovazione legislativa. Nel tentativo di porre termine all'annosa questione della qualificazione in senso pubblicistico o privatistico dei patronati, il legislatore interviene con una norma autodefinentesi di interpretazione autentica del decreto del 1947 e con la legge 112 del 1980 si vanno a inquadrare gli istituti di patronato nella sfera delle persone giuridiche private, titolari di un servizio che gestisce interessi collettivi. Dunque il patronato va a gestire una funzione di interesse pubblico, di tutela e di assistenza dei lavoratori per il conseguimento dei diritti previdenziali in sede amministrativa e in quella giudiziaria, con la regola della gratuità e senza distinzione alcuna per l'adesione o meno degli assistiti all'istituto.

La legge, che nell'intitolazione si autoqualifica di "interpretazione autentica", è stata occasionata, come emerge esplicitamente dai lavori preparatori, dalla volontà politica di sottrarre alcuni amministratori di patronati, implicati in vicende giudiziarie, alla imputazione per il reato di peculato. Le sue conseguenze però vanno ben al di là di questo fine specifico.

La inequivocabile qualificazione legislativa comporta ad esempio la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie derivanti dal rapporto di impiego con gli istituti di patronato (la giurisprudenza precedente alla legge ha invece costantemente affermato la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; tra le ultime, cfr.: Cass., 11/12/1979, nn. 6445 e 6446, in Foro it. Rep., 1979, voce Impiegato dello Stato, nn. 266 e 267; Cass., 7/6/1979, n.3230, ivi, voce



cit. n. 270; Cass., 29/5/1979, nn. 3118 e 3119, ivi, voce cit., nn. 268 e 269).

Un'altra conseguenza di notevole rilievo concreto è costituita dal fatto che in tal modo viene superato il grave problema della impossibilità per il pubblico funzionario od organismo di delegare le proprie attribuzioni, problema che creava ingenti ostacoli alla utilizzazione degli attivisti esterni.

L'intervento legislativo ha peraltro suscitato rilevanti critiche, specie in sede giurisprudenziale.

Le Sezioni Unite della Cassazione ne hanno contestato il carattere interpretativo e la conseguente retroattività, rilevando che la legge contiene alcune norme (artt. 4 e 5) contrastanti con l'affermata natura meramente dichiarativa. A parere della Corte di cassazione, quindi, i rapporti esauritisi prima dell'entrata in vigore della legge 27 marzo 1980, n. 112, conservano natura pubblicistica e rimangono soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo (in tal senso, da ultime, cfr. Cass., 24/10/1988, nn. 5740-5741; Cass., 3/2/1988, n. 1050; in Foro it. Rep., 1988, voce Previdenza sociale, nn. 1031, 1030 e 1037).

In particolare gli anni 80 dunque vedono il dibattito e il ruolo del patronato caratterizzarsi per i seguenti aspetti:

- a. quello di una definizione più puntuale del quadro normativo di riferimento (la legge n. 112/1980) in particolare quello del finanziamento visto il proliferare dei patronati;
- b. la presenza del patronato e un suo forte contributo all'interno del dibattito di tutti i grandi temi sociali che in quel momento si stanno sviluppando in Italia in particolare il tema della riforma sanitaria, quello dell'assistenza, della riforma del pensionamento di invalidità e anche il tema della tutela in materia di infortuni sul lavoro.
- c. La forte attenzione al fatto che patronato e sindacato sono due soggetti che devono integrarsi reciprocamente.

L'innovazione legislativa rafforza l'idea di un patronato parte integrante del movimento sindacale; lo stretto legame esistente si manifesta, infatti, nell'impegno diretto del sindacato sui problemi sociali e nell'azione del patronato sui problemi della contrattazione e dell'organizzazione del lavoro.

La tutela dei diritti individuali del lavoratore rimane l'attività specifica del patronato ma è l'organizzazione la sintesi delle situazioni di bisogno sociale emergenti dall'esperienza, nei luoghi di lavoro e nel territorio, che realizza il vero patrocinio sociale, quello che, ricercando e trovando sbocchi di pressione politica nell'organizzazione sindacale, assurge veramente a livelli significativi, per qualità e dimensione, dell'interesse pubblico.

#### Il D.M. n. 764/94

Gli anni '90 si caratterizzano per l'introduzione nel nostro ordinamento del decreto interministeriale del 13 dicembre 1994, n. 764, recante il nuovo regolamento per l'erogazione del contributo al finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale.

La nuova normativa, nel riaffermare ruolo e funzioni di rilievo sociale degli Istituti di patronato, tracciati dalla richiamata legge istitutiva n. 804/1947, risponde ad obiettivi di particolare significato mirati a garantire la massima trasparenza del sistema di finanziamento, la piena conoscibilità dei dati, l'efficacia dei raffronti fra le rilevazioni dell'attività effettuate dai Patronati e dagli Enti erogatori delle prestazioni, la facilitazione delle operazioni di controllo da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e degli Ispettorati provinciali del lavoro.

Tra gli obiettivi particolare rilevanza assumono:

- consentire l'individuazione di un più ristretto numero di pratiche sulla cui base definire la ripartizione del contributo al finanziamento degli istituti, una maggiore trasparenza e verifiche approfondite da parte degli Ispettorati del lavoro;
- un confronto tra le risultanze ispettive e le risultanze statistiche degli enti erogatori delle prestazioni al fine di una maggiore trasparenza;
- la rideterminazione delle quote percentuali di ripartizione delle somme, in relazione all'attività svolta e all'organizzazione degli uffici, valutando quest'ultimo requisito in via autonoma e non anche con riguardo all'entità dell'attività già valutata;



- la ridefinizione in misura più puntuale delle modalità per l'espletamento dell'attività che dà luogo all'erogazione del contributo al finanziamento e le esigenze organizzative minime necessarie per un'effettiva ed efficiente presenza degli Istituti sul territorio;
- un più puntuale riscontro dell'attività e dell'organizzazione degli Istituti all'estero;
- la disincentivazione di comportamenti non conformi alle disposizioni vigenti per i relativi effetti in sede di erogazione dei contributi dovuti:
- la predeterminazione delle modalità di consultazione dei soggetti interessati e di approfondimento di problematiche complesse con l'istituzione di una Commissione mista;
- il riconoscimento della presenza di collaboratori volontari come operatori a pieno titolo degli istituti di patronato.

Nonostante il decreto interministeriale del 13 dicembre 1994 la questione di una legge di riforma dei patronati è fortemente voluta sia per superare l'impasse di insicurezza creata dalle posizioni anti patronato sia per un rilancio del ruolo stesso che veda il patronato un nodo della rete degli istituti per mantenendo, come è ovvio la distinzione dei ruoli, ma attribuendo particolare importanza all'utilizzo dei sistemi informatici, alla possibilità di sviluppare modelli di formazione congiunta o di reciproca partecipazione e a un modello il più condiviso possibile di informazione verso i cittadini.

### La seconda parte verrà pubblicata su Lavoro@Confronto n. 47

[\*] Rappresentante Regionale per il Friuli Venezia Giulia della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Responsabile della Sede provinciale di Udine del Patronato ENCAL-CI-SAL. Ha conseguito la Laurea in Diritto per le imprese e le istituzioni con la tesi dal titolo "Gli istituti di patronato e di assistenza sociale"

Celebrata l'Assemblea Nazionale

### Matteo Ariano eletto nuovo Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona



di Roberto Leardi [\*]

È Matteo Ariano il nuovo Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona: lo ha deliberato il Consiglio d'Amministrazione della Fondazione stessa, nel corso della riunione tenutasi a Napoli lo scorso 26 giugno, al termine dei lavori dell'Assemblea Nazionale. Ariano subentra a Palmina D'Onofrio che ha lasciato l'incarico per termine del mandato triennale.

Eletti anche dall'Assemblea Nazionale i nuovi componenti del Consiglio d'Amministrazione il quale, oltre che dal Presidente Matteo Ariano, è composto dai Consiglieri: Francesco Cataldo, Raffaele Castriotta, Michele Cavaliere, Fabrizio Di Lalla, Palmina D'Onofrio, Annunziata Elia e Dario Messineo.

Matteo Ariano è dirigente della Funzione Pubblica Cgil nazionale. Dal 2006 al 2010 ha svolto attività di ispettore del lavoro presso l'ufficio territoriale di Venezia del Ministero del Lavoro, quindi si è trasferito a Roma, dove ha svolto attività di verifiche sull'impiego dei fondi comunitari sempre per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Dal 2016 segue, come delega per la Funzione Pubblica CGIL nazionale, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, l'INPS e gli Enti della Previdenza Privata associati in ADEPP.

Ha anche collaborato ad alcune riviste telematiche occupandosi, in particolare, del miglioramento dell'efficienza dell'attività ispettiva sul mercato del lavoro. Nel suo intervento di insediamento Ariano ha tenuto a sottolineare la necessità di rilanciare il ruolo della Fondazione – anche alla luce delle nuove e molteplici sfide cui è chiamato il mercato del lavoro – attraverso una rivitalizzazione delle sue importanti attività nonché mediante un aumento degli iscritti.

Nel corso della kermesse di Napoli, le Assemblee regionali dei soci hanno anche proceduto alla elezione dei rispettivi Rappresentanti, destinati a comporre l'Assemblea Nazionale della Fondazione per il prossimo triennio.

Eletti anche il Collegio dei Sindaci Revisori ed il Collegio dei Probiviri. ■

[\*] Segretario della Fondazione Prof. Massimo D'Antona



### Organi della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus

### Consiglio d'Amministrazione

**Presidente** 

ARIANO Matteo

Componenti

CASTRIOTTA Raffaele

CATALDO Francesco

**CAVALIERE** Michele

DI LALLA Fabrizio,

D'ONOFRIO Palmina

ELIA Annunziata

MESSINEO Dario

### Comitato Direttivo

Componenti

ARIANO Matteo

CASTRIOTTA Raffaele

D'ONOFRIO Palmina

### Struttura Tecnica

**Direttore Esecutivo** 

PALMISCIANO Claudio

Segretario

LEARDI Roberto

Direttore Responsabile

Lavoro@Confronto

NIBBIO BONNET Renato

### Collegio dei Revisori

**Presidente** 

OLIVIERI PENNESI Stefano

Componenti Effettivi

CATALDI Paolo

AZZARITI Agata

Componenti Supplenti

SOLINAS Ferdinando

IANNONE Alfonso

### Collegio dei Probiviri

**Presidente** 

**ROTILI** Dora

Componenti Effettivi

DE FILIPPIS Gianna Elena

VENTRELLI Antonio

### Componenti Supplenti

PAGANO Pasquale PALUMBO Michele

### Assemblea Nazionale

### Rappresentanti Regionali

BASILICATA

DI CUIA Bruno

**CALABRIA** 

OPPEDISANO Luigi

**CAMPANIA** 

ALFANO Giuseppe, ZITO Antonio

EMILIA-ROMAGNA

MARAMOTTI Franco

FRIULI VENEZIA GIULIA

PALMISCIANO Claudio, RIZZA Riccardo

LAZIO

LEARDI Roberto, MUDADU Antonio,

STEFANI Stefano

LOMBARDIA

**BORGHI** Marta

MARCHE

**MERCANTI** Marica

PUGLIA

DI LIDDO Natale, POMENTALE Antonio

SARDEGNA

LODDI Franca

TOSCANA

ZOINA Giuseppina

VENETO

VERRENGIA Orsola



## Immagini della 21<sup>a</sup> Assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus







































Effemeridi • Pillole di satira e costume

### La vera libertà

di Fadila

L'altra sera sono andato a mangiare fuori di casa in uno dei tanti accoglienti ristoranti che si trovano nella zona dei Castelli alle porte di Roma, un territorio tra i più belli d'Italia. Ho ripreso contatto con la realtà esterna grazie all'inoculazione della doppia dose del vaccino, dopo il lungo isolamento dovuto alla pandemia. Forse proprio per questo più di sempre sento la necessità di stare a contatto con la gente, dopo aver riconquistato la libertà grazie agli sforzi della scienza.

È stata una serata splendida in cui il caldo, attenuato ma non scomparso del tutto, trasformato in piacevo lepore che accarezzava l'ambiente esterno grazie a una provvidenziale brezza. Ho fatto le cose per bene, in regola con le norme e la mia coscienza: ho effettuato la prenotazione del tavolo e mi sono recato all'appuntamento, fornito di debita mascherina. D'altra parte tutto era in ordine in quel locale: i camerieri avevano lo stesso presidio sul volto e i tavoli erano debitamente distanziati.

All'inizio c'era ancora poca gente, poi pian piano gli avventori a gruppi o in coppia sono arrivati in tanti fino ad occupare tutti i tavoli all'esterno, dov'ero anch'io, e nell'ampio salone interno. Tutti indossavano le mascherine che abbassavano o le toglievano una volta seduti ai rispettivi tavoli. L'atmosfera nel corso della serata era diventata sempre più gioiosa come se l'umanità volesse dimenticare il triste passato o recuperare il tempo perduto, che non appare tale solo ai bambini e ai giovani. Uno sguardo d'insieme mostrava tutta la gioia di vivere tornata sulla terra. Era un'immagine così lontana da quella falsa che emerge dalle diatribe politiche e dai resoconti dei mass media.

A questo proposito su tutte le prime pagine dei giornali con titoli a volte a caratteri cubitali, si è dato un ampio risalto, sicuramente oltre il dovuto, alle manifestazioni dei no vax e simili svoltesi in varie città d'Italia contro il green pass come fossero effettuate da milioni di partecipanti. Invece, si è trattato di poche migliaia, un'esigua minoranza rispetto agli oltre sessanta milioni di cittadini che abitano nel nostro Paese che non è spaccato in due. Sul vaccino è d'accordo la stragrande maggioranza e questo va ribadito con forza senza le ambiguità insite in qualche organo di stampa. Certo la minoranza in democrazia, anche se esigua va rispettata e vanno tutelati i diritti degli appartenenti anche da chi non condivide le loro idee.

Sono del parere, quindi, che se rifiutano di vaccinarsi hanno tutto il diritto di farlo e nessuno può o deve imporre un diverso comportamento. Ma la libertà non può trasformarsi in licenza. Un cittadino è a sua volta un datore di lavoro, lavoratore, sanitario, docente, discente o altro. Ognuno

di essi ha degli obblighi nello svolgimento delle proprie attività che ne delimitano la libertà; obblighi derivanti da leggi che si sono succedute nel tempo e hanno reso la comunità sempre più protetta dalla violenza o libertà sfrenata dei più forti. Tanto per fare un esempio se un datore di lavoro disponesse della sua libertà integrale che aveva prima della presa di coscienza dei lavoratori, assumerebbe le persone di suo gradimento, darebbe retribuzioni al minimo, non pagherebbe i contributi o la liquidazione e il licenziamento sarebbe affidato alla sua discrezione. L'evoluzione della società e la conquista dei diritti da parte dei lavoratori hanno limitato quello che una volta era il suo potere o la sua libertà.

Questo vale anche per le vaccinazioni. Tu sei libero di fare le tue scelte, ma poi nei confronti della società hai degli obblighi cui non ti puoi sottrarre.

Poiché il green pass è un utile strumento di contenimento del virus, va usato fino al raggiungimento dell'immunità di gregge dovuta alle vaccinazioni. Per quel che mi riguarda sono orgoglioso di averlo intanto perché sono riuscito a scaricarlo cosa che all'inizio non mi è sembrata proprio facile e poi perché mi fa sentire un cittadino veramente libero; un passaporto che mi consente di muovermi come mi pare, in piena libertà.

Come affermavo in una precedente chiacchierata con i lettori, siamo in guerra contro un nemico che non fa sconti a nessuno e l'alto numero dei caduti è lì a dimostrare la sua pericolosità. Nei suoi confronti siamo stati impotenti finché non è arrivato il vaccino, l'unica arma che può sconfiggerlo. Tutto il resto è un inutile chiacchiericcio.

