



LAVORO@CONFRONTO



Dispersione contrattuale e rischio dumping

L'inadeguatezza delle tutele nel mondo del lavoro

Matteo Ariano

Un vuoto da colmare

Fabrizio Di Lalla

Pensioni: cambiare il modello

Raffaele Bruni

Lavoro@Confronto

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

Numero 49 • Gennaio/Febrero 2022

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:

L'inadeguatezza delle tutele nel mondo del lavoro	
Matteo Ariano	p. 3
Un vuoto da colmare	
Fabrizio Di Lalla	p. 5
Pensioni: cambiare il modello	
Raffaele Bruni	p. 6
Il ruolo delle soft skills nella dirigenza pubblica	
Paola Poggipollini	p. 9
Dispersione contrattuale e rischio dumping: alcune considerazioni	
Marco Biagiotti	p. 12
I flussi della discordia	
Stefano Olivieri Pennesi	p. 16
Il paradosso della povertà lavorativa	
Irene Vendrame	p. 24
Attività istituzionale dell'Ispettorato del Lavoro e Smart Working	
Fabiana Gennari	p. 26
Andare in pensione nel 2022	
Riccardo Rizza	p. 30
Assegno Unico Universale in corso di applicazione	
Claudio Palmisciano	p. 32
Effemeridi	
Le ali della fantasia	
Fadila	p. 36

L'inadeguatezza delle tutele nel mondo del lavoro

Vanno estese e rese effettive

di Matteo Ariano [*]



Una felice espressione coniata dal prof. D'Antona fu quella del “lavoro senza aggettivi”, espressione con la quale faceva riferimento alla crisi del concetto di subordinazione e all'emergere dirimpante di nuovi schemi e forme contrattuali che si affermavano nel mercato del lavoro, totalmente o quasi totalmente privi di forme di tutela.

È il caso di quelli che un tempo erano chiamati pony express – ci fecero perfino un film con Jerry Calà, “Il ragazzo del Pony Express” tanto il fenomeno prese piede in alcune realtà –, oggi riders (passano gli anni ma l'utilizzo provinciale dell'inglese resiste).

È il caso dell'utilizzo degli stage, forma lavorativa che non dà luogo a un rapporto di lavoro subordinato, ma anche il caso dei Percorsi Trasversali per l'Orientamento, che consentono a uno studente di potersi avvicinare al mondo del lavoro, non necessariamente lavorando.

Nelle scorse settimane si è verificata l'ennesima morte sul lavoro, di un ragazzo di 18 anni che era al suo ultimo giorno di formazione professionale presso un'azienda metalmeccanica.

Questo fatto ci pone di fronte a un interrogativo serio, per chi ritenga che la parola progresso abbia un significato non puramente materialistico ed economico: quali tutele sono previste dal nostro ordinamento nei

confronti di queste forme di lavoro? Ritorna in mente, in proposito, la lezione del prof. D'Antona e anche di altri importanti giuristi sulla necessità di garantire forme di tutela minime e comuni a tutti i lavori e quindi a tutti i lavoratori, a prescindere dalla loro aggettivazione (subordinata, parasubordinata o autonoma).

È culturalmente, politicamente, economicamente e socialmente accettabile che nell'I-





talia del ventunesimo secolo ci siano centinaia e centinaia di persone che muoiono sul lavoro ogni anno? Alcune cose si potrebbero fare: ad esempio, si potrebbero implementare – da parte dei vari pezzi della Pubblica Amministrazione interessati, anche con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali più rappresentative – attività di sensibilizzazione all'interno degli istituti scolastici per insegnare cosa significhi rispetto dei diritti dei lavoratori o lavorare in sicurezza. Un ragazzo che si affaccia al mondo del lavoro deve imparare a conoscere i propri diritti, per poterne pretendere il rispetto, e deve sapere a quali soggetti può rivolgersi in caso di eventuali problemi. È anche in questo modo che si insegna e si trasmette la cultura della legalità e della sicurezza – se non vogliamo che questi siano solo slogan vuoti, buoni da tirar fuori dal cassetto in occasione dell'ennesimo morto sul lavoro. È anche in questo modo che si fa prendere co-

scienza dei propri diritti a giovani cittadini che presto diventeranno anche lavoratori.

È ovviamente necessario procedere a interventi urgenti anche sul fronte del rafforzamento di personale delle istituzioni a vario titolo coinvolto (Ispettorato Nazionale del Lavoro, INAIL e ASL), perché ognuno faccia la propria parte nel compito che gli spetta, sia in ambito preventivo che repressivo.

Allo stesso modo, a livello politico, è giunto il tempo di affrontare in modo organico il tema della tutela di tutte le

forme di lavoro: sul punto, le proposte in campo non mancano, dalla Carta dei diritti universali del lavoro – proposta di legge di iniziativa popolare messa in campo dalla CGIL – allo Statuto dei Lavori – presentata anni addietro dall'allora Ministro Sacconi e da una Commissione presieduta dal prof. Tiraboschi. Non a caso ho citato due progettualità molto diverse tra loro, ma entrambe espressione – a mio parere – di una medesima esigenza: quella di provare a prevedere forme di salvaguardia comuni a tutti i lavoratori.

È probabilmente giunto il momento di provare a ricomporre quello che la società liquida sta scomponendo da tempo. Occorre, però, impegno serio e concreto da parte di tutti, non lacrime di coccodrillo. ■

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

Arredamento e solidarietà

Nelle scorse settimane la Fondazione ha lasciato la storica sede di Via Quintino Sella. Il trasloco è stato l'occasione anche per praticare le finalità solidaristiche della nostra Fondazione: infatti, una parte dell'arredamento è stato donato a "BINARIO 95", una cooperativa sociale nata circa venti anni fa nei pressi della Stazione Termini di Roma – luogo che, come molti sapranno, è spesso ritrovo di tanti senza tetto – e che svolge, tra l'altro, attività di orientamento e inclusione sociale delle persone senza fissa dimora e dei più svantaggiati.

I mobili donati saranno utilizzati per la sede di "Binario 95" (centro di accoglienza notturno e diurno) e per lo sportello unico migranti (servizio di front-office svolto per il Comune di Roma).

Per chi volesse maggiori informazioni su questa cooperativa o volesse anche effettuare donazioni o svolgere volontariato, il link al sito è il seguente: www.binario95.it

MA



Un vuoto da colmare

di Fabrizio Di Lalla [*]



I timori che avevo manifestato nell'articolo apparso nel precedente numero della rivista stanno avvenendo, purtroppo puntuale riscontro. Le preoccupazioni derivavano dalla constatazione che l'attribuzione, o per meglio dire il ritorno, delle funzioni in materia di sicurezza sul lavoro era avvenuto senza la contestuale disponibilità del personale, tecnico e di supporto, e dei mezzi strumentali e finanziari necessari. Così negli uffici territoriali dell'Ispettorato stanno montando stati d'animo non proprio positivi. Al senso d'impotenza dei dirigenti cui si accompagna il timore di essere additati all'opinione pubblica quali responsabili della mancata prevenzione, si uniscono la delusione e lo sconforto degli operatori di fronte all'ennesima riforma maldestra che corre il rischio di provocare danni d'immagine della funzione cui sono adibiti. Ma tali sentimenti non sono i soli; essi si accompagnano a un senso di amarezza se non addirittura di rabbia per la beffa perpetrata nei loro confronti dai politici del tempo quando istituendo l'Agenzia a costo zero hanno fatto la furbata di inserirla nel comparto dei ministeri per non dovere equiparare il personale ai pari grado delle agenzie fiscali. L'aspetto più avvilente della cosa è che non si trova mai nessuno che voglia e possa riparare al danno perpetrato nei confronti di operatori con alto grado di professionalità e responsabilità.

Tornando al tema della prevenzione, non conosco il progetto originario del Ministro, ma sono convinto, fino a prova contraria, che non era questo l'obiettivo cui mirava. Sono più propenso a credere che esso sia stato adulterato nel corso dei passaggi di formazione della norma, a opera di coloro che considerano la funzione pubblica non solo un servizio ai cittadini ma anche un centro di potere da difendere a tutti i costi. Pertanto, il trasferimento di tale materia dalle Asl all'Ispettorato, l'unica cosa logica che si doveva fare, è stato sostituito dalla duplicazione ed estensione della funzione a due forni di cui uno si trova attualmente senza la necessaria energia per il suo funzionamento. Da tale situazione stanno emergendo difficoltà operative cui non si è in grado di far fronte.

Anche il servizio centrale dell'INL manifesta le sue difficoltà gestionali. Lo si deduce dalle direttive in materia, emanate negli ultimi tempi in cui i loro estensori a evidenziare elementi che sembrano più luoghi comuni che indicazioni utili e credibili. Sia quando elencano un decalogo d'infrazioni rivolto a ispettori che non ci sono, sia quando sollecitano l'adozione di un programma di accertamenti congiunti con gli ispettori tecnici delle Asl. È l'indiretta ammissione che bisogna affidarsi ancora a quel personale per l'attività di prevenzione come se la riforma non fosse mai avvenuta. Non è un mistero, infatti, che gli ispettori tecnici negli uffici dell'Agenzia rappresentano numericamente

un'entità marginale, circa duecento, decina in più o meno, e in alcune sedi non ce ne sono affatto.

La pubblicazione del bando concorsuale con una rapidità inusuale nella pubblica amministrazione per l'assunzione di un notevole numero di funzionari tecnici va sicuramente ascritta a merito del ministro Orlando ed è anche la dimostrazione del suo estremo interesse per l'argomento in questione oltre che del suo potere contrattuale. Ma tutto questo non può tranquillizzare perché l'attuale sistema concorsuale, per quanto possano essere state snellite le procedure, richiede i suoi tempi e sicuramente passeranno non pochi mesi per avere quel personale operativo a regime.

In questo periodo intermedio ci sarà un vuoto pericoloso che peserà in misura proporzionale al trascorrere del tempo. Il vero problema, dunque, resta nella sua interezza; quel personale servirebbe ora e subito. Di fronte al monito del Presidente della Repubblica sulle morti bianche nel suo discorso in Parlamento il giorno del suo giuramento, il protrarsi di questa situazione rappresenterebbe una sconfitta per la politica di cui non sarebbe esente neanche il Ministro del Lavoro. ■

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

Pensioni: cambiare il modello

Con l'introduzione delle flessibilità nel passaggio dal lavoro alla pensione

di Raffaele Bruni [*]



Il tema delle pensioni è approdato per l'ennesima volta sul tavolo della politica e del confronto governo-parti sociali. Nulla di nuovo sotto il sole: è, infatti, dal 1992 che si è aperta una stagione di interventi sul sistema previdenziale che sembra non avere mai un termine. Ogni modifica appare sufficiente per fissare una soluzione definitiva, cosa che però, alla prova dei fatti, viene messa in discussione nel giro di pochi anni.

Così si torna ogni volta al punto di partenza tanto che il Sole 24 Ore il 20 dicembre scorso ha sentito il bisogno di titolare "Pensioni, via al cantiere delle riforme". Come se tutto quello che è stato deciso in questi anni non fosse servito a nulla e fosse necessario mettere in campo addirittura una vera e propria ennesima riforma.

Porsi la domanda corretta

A questo punto sorge spontanea una domanda. Come è possibile che malgrado i ripetuti interventi che sono stati realizzati in trent'anni, sentiamo oggi la necessità di una nuova trasformazione del sistema?

La risposta che mi sono dato rimanda all'ipotesi che vi sia qualcosa nell'impostazione generale che impedisce di adeguare il sistema previdenziale italiano a un mercato del lavoro e a un assetto sociale che è profondamente mutato rispetto a quello in cui è maturata la dinamica del sistema previdenziale. La conferma di questa ipotesi sta nel fatto che permane una costante in questo pluridecennale confronto, ed è la sistematica esclusione della configurazione e della gestione della transizione tra la vita attiva e il pensionamento.

In letteratura esistono molti materiali e molte riflessioni attorno alla prospettiva del prolungamento dell'attività lavorativa tra i sessanta e i settant'anni anche se, a voler seguire un sentire comune, la maggior parte dei lavoratori arriva a questo momento della propria vita non vedendo l'ora di collocarsi in quiescenza. Questa attesa del pensionamento appare riconducibile a molti fattori ma in gran parte è il risultato di un lavoro che – al di là dei casi in cui lo stesso risulta essere molto pesante o stressante – è soprattutto non appagante, oppure perché l'attività lavorativa si scontra con le difficoltà quotidiane degli spostamenti casa-lavoro, o altre volte è semplicemente motivata da esigenze di cura a un familiare. Per un approfondimento delle problematiche anche di salute legate al lavoro nell'età avanzata si rimanda ad esempio

a G. Costa e S. Sartori (2007), *Ageing, working hours and work ability*, in *Ergonomics*.

Così solo in parte l'attesa del pensionamento è frutto di oggettiva "stanchezza", e forse nella maggior parte dei casi questa stanchezza più che al lavoro in sé dipende dalle modalità con le quali si svolge l'attività lavorativa. Non a caso molte persone spendono comunque i primi anni del pensionamento per svolgere attività retribuite più o meno regolarizzate.

Una ricetta che si ripete

Da questa considerazione si può partire per affrontare un problema che considero determinante nella discussione dell'ennesima riforma delle pensioni. Sono infatti assolutamente convinto che la strada che viene continuamente riproposta per affrontare il problema sia inevitabilmente condannata a infilarsi in un vicolo cieco: innalzamento dell'età pensionabile associata a erosioni più o meno drastiche degli importi pensionistici. È un percorso che posto in questi termini è ineluttabile: si vive per un periodo molto più lungo mentre si è in pensione, mentre aumenta continuamente il rapporto pensionati attivi.

La domanda che dovremmo pertanto porci è pertanto come mai la ricetta che è stata applicata non stia funzionando al punto da essere costretti a ritornare continuamente sulla medesima questione.

Il problema non riguarda solo l'efficienza mostrata dal complesso di regole nel creare un sistema sostenibile, quanto più in generale la valutazione dell'impatto di queste misu-

re rispetto sulla effettiva capacità del welfare nel soddisfare i bisogni di una società che cambia.

Sono infatti convinto che malgrado le misure assunte, e anzi proprio a causa di esse, si sia prodotta una divaricazione tra l'età legale di pensionamento, che sale, e l'età effettiva di uscita dal lavoro (il più delle volte involontaria) che rimane pressoché stabile o cresce in modo meno significativo. Questa divaricazione è conseguenza del fatto che tutte le riforme che sono state introdotte in questi anni abbiamo agito solamente sul lato del lavoratore, dimenticando completamente che il mercato del lavoro è fatto di domanda e di offerta e che la soluzione del problema debba necessariamente coinvolgere anche le imprese. Peraltro per effetto del collegamento dell'età pensionabile alla speranza di vita (articolo 22-ter, comma 2 del decreto



legge n. 78 del 2009) e dei successivi interventi applicativi nel 2035 il requisito di età per uomini e donne sarà pari a 68 anni e quattro mesi, mentre quello di anzianità prevedrà 44 anni di contributi (XX rapporto INPS, 2021). Peraltro considerando l'evoluzione del mercato del lavoro, della diminuzione delle storie contributive regolari e dell'aumento dell'età di ingresso al lavoro, non è difficile immaginare che le pensioni prevalenti, al netto dei possibili interventi sociali saranno soprattutto quelle di vecchiaia.

Se guardiamo alla storia di questo paese dobbiamo, peraltro, convenire che le grandi ristrutturazioni dei settori produttivi sono passate proprio attraverso l'espulsione delle categorie di lavoratori a maggiore età. È stato così nel passato, pensiamo ai prepensionamenti della siderurgia negli anni settanta e ottanta del se-

colo scorso, ma lo stesso fenomeno si è ripetuto più recentemente nel settore bancario dove ha operato il fondo di solidarietà che ha consentito di assorbire l'impatto occupazionali delle fusioni degli istituti di credito e al contempo di modificare profondamente la struttura del costo del lavoro nel settore. Per dare una misura del Fondo esuberi operante nel settore bancario si pensi che dal 2001 al 2018 lo strumento ha accompagnato alla pensione oltre 77.000 occupati a cui mancavano 5 anni al pensionamento, a cui si devono aggiungere le uscite incentivate di chi aveva già maturato i requisiti pensionistici. Nello stesso anno (2018) gli occupati nel settore erano secondo il rapporto ABI 297.700.

Insomma possiamo convenire che le misure di innalzamento dell'età pensionabile si scontrano con una incapacità strutturale della domanda del lavoro di adeguarsi alla nuova situazione normativa. Andando così le cose, e non si vedono i motivi per cui dovrebbe essere altrimenti nel prossimo futuro, continuiamo a scontrarci con un mercato del lavoro impreparato a offrire una continuità occupazionale per i lavoratori più anziani. Il risultato di tutto ciò è la creazione di un'enorme area di precarietà che, visti i nuovi limiti pensionabili, abbraccia un periodo temporale esteso. Basterebbe leggere gli ultimi rapporti sulla povertà della Caritas, per verificare quanto posto occupano queste fasce di età nell'esercito dei nuovi

poveri.

Se non si esce da questo schema lo scenario futuro è tracciato. I vincoli di bilancio portano periodicamente a inasprire le regole di uscita e a limare il livello delle prestazioni. A seguire, la valutazione degli effetti sociali di queste misure, rende inevitabile l'introduzione di correttivi che mitighino questi effetti (si pensi a quota 100 o all'APE sociale), salvo ritrovarsi dopo poco tempo nella situazione di partenza. Il tutto senza che si formi una lettura strategica della realtà che consenta di interrompere questa spirale.

Per uscire dal circolo vizioso è necessario cambiare il paradigma e in questo caso specifico significa affrontare il nodo di quello che potremmo chiamare "ponte al pensionamento", cioè, in altri termini, la transizione lavoro pensione. L'obiettivo non si può peraltro risolvere,

come è stato tentato in passato, introducendo dei semplici incentivi a posticipare il pensionamento ma deve essere affrontato con un disegno complessivo che affronti in modo organico le diverse componenti della questione. L'OCSE nel suo *Pensions at a glance (2017)* ha scritto *«le differenze tra le diverse storie lavorative hanno portato a definire soluzioni pensionistiche flessibili che consentano alle persone di scegliere quando e come andare in pensione. Nella sua accezione più comune, il termine “pensionamento flessibile” si riferisce alla possibilità di percepire una pensione – totale o parziale – pur continuando un’attività lavorativa retribuita, spesso con orario di lavoro ridotto. Questo è anche noto come pensionamento “graduale” o “parziale”».*

Dal punto di vista operativo questa rivoluzione culturale si dovrebbe fondare sulla introduzione di un sistema misto di pensioni e lavoro part time: ad esempio 2/3 di lavoro e 1/3 di pensioni, poi metà e metà e così via. Ovviamente la soluzione tecnica sul piano strettamente previdenziale costituisce solo la minima parte, e forse la più semplice, della proposta. Per poter aver successo questo progetto deve essere inserito in un modello concertativo in cui tutte le parti sono chiamate a svolgere un compito ben preciso. In particolare, è necessario affrontare in modo efficiente il lato della domanda di lavoro. Il coinvolgimento degli attori sociali è essenziale per assicurare l'efficacia di queste misure. Senza un ripensamento complessivo del sistema di transizione, infatti, la riforma è destinata a non produrre i suoi effetti, come è successo, ad esempio, nell'esperimento delle pensioni part time in Finlandia.

Per compiere questa svolta è necessario condividere alcuni passaggi preliminari arrivando a assumere sul piano culturale l'idea che il lavoratore che ha raggiunto una certa età non costituisca un peso o un costo eccessivo, ma possa rappresentare una risorsa in termini di conoscenze e di esperienze acquisite. Da questa acquisizione nasce la possibilità di utilizzare le competenze acquisite in una vita di lavoro come punto di partenza formativo e di trasferimento delle stesse alle nuove generazioni di assunti. In modo da accompagnare il tutto con un impegno a rimpiazzare la forza lavoro parzialmente in uscita.

Questo riconoscimento deve essere affiancato in primo luogo con un accompagnamento incentivante del trattamento tributario e contributivo, nonché dall'utilizzo delle risorse che sono messe a disposizione della formazione.

Anche la parte sindacale deve riconoscere un impegno contrattuale a ripensare la struttura salariale e del lavoro negli anni dell'uscita del lavoro. È evidente come un meccanismo salariale basato sulla seniority si sia dimostrato disincentivante sul piano della stabilità del rapporto di lavoro per gli anziani.

Un ruolo importante dovrebbero giocarlo anche le istituzioni locali nel facilitare e agevolare la composizione dei tempi casa-lavoro, che in questo caso assumono il connotato di tempo libero-lavoro.

La definizione dei paletti di questa intesa deve necessariamente avvenire sul piano con-



trattuale, nell'ambito di un grande progetto per il lavoro e per le pensioni. Un ruolo importante dovrà essere giocato dal secondo livello contrattuale laddove gli accordi collettivi sono chiamati a realizzare le condizioni di contesto perché questo progetto possa operare.

Non è detto che questa sia l'unica ricetta possibile ma al tempo stesso la costruzione di un ponte al pensionamento rimane l'unica strada per uscire dal buco senza fine in cui ci siamo cacciati. ■

[*] Dal 1988 si occupa di previdenza obbligatoria e complementare. Attualmente svolge attività di controllo dei rischi finanziario e geopolitico per conto di investitori istituzionali sociali. Ha ricoperto e ricopre incarichi in Organi di amministrazione del settore bancario.

Il ruolo delle soft skills nella dirigenza pubblica

di Paola Poggipollini [*]



Nel mondo imprenditoriale, professionale e della formazione si fa sempre più riferimento alle competenze trasversali o “soft skills” come conoscenze e abilità che possono aiutare il percorso di crescita aziendale delle organizzazioni private e pubbliche.

Le “soft skills” sono il frutto di lunghi anni di ricerche scientifiche in molteplici discipline: neuroscienze, scienza della comunicazione e dell’organizzazione, psicologia, sociologia, antropologia, coaching e di molteplici esperienze effettuate nelle aziende, in campo professionale e nel mondo dello sport. Dallo studio dei comportamenti, degli atteggiamenti, delle reazioni delle persone in contesti sociali, come quello lavorativo, sono state desunte conoscenze, capacità, abilità, qualità del carattere che, se possedute, possono aiutare chi dirige gruppi di lavoro, aziende, organizzazioni a garantire il benessere delle persone, migliorare il clima organizzativo ottenendo risultati performanti.

Esse si possono riassumere in abilità cognitive, relazionali, gestionali come: visione sistemica, problem solving, capacità comunicative e di relazioni, team building, abilità di negoziazione, motivazione dei collaboratori, capacità di delega, gestione dei conflitti, flessibilità, tolleranza allo stress, tensione al miglioramento continuo e all’innovazione.

Il mondo produttivo, soprattutto quello anglosassone, ha colto l’importanza dell’utilizzo, nelle imprese, di manager dotati di queste competenze per far fronte alle esigenze di cambiamento e di riorganizzazione produttiva. Per questo motivo molte aziende, di fronte a rapidi cambiamenti del mercato, ricercano e assumono manager che, oltre alle tradizionali competenze tecniche, gestionali, amministrative e digitali (hard skills), abbiano acquisito anche le competenze trasversali (soft skills),

che possono garantire loro un vantaggio competitivo.

Nel nostro paese, ad eccezione delle imprese di grandi e medie dimensioni, non si è data grande attenzione alla selezione e all’assunzione di personale dotato di tali competenze, soprattutto nella pubblica amministrazione. Il reclutamento di dirigenti e funzionari, infatti, ha seguito il più delle volte prassi consolidate nel tempo, basate più sulla capacità mnemonica dei concorrenti che non sull’idoneità a ricoprire determinati ruoli, trascurando poi di considerare le nuove figure professionali e le competenze divenute necessarie per la trasformazione e l’ammodernamento della macchina pubblica.

Con l’approvazione del Programma Nazionale Ripresa e Resilienza e il manifestarsi del Covid 19 anche l’Italia ha dovuto adeguarsi rapidamente alla duplice esigenza: di far fronte all’emergenza pandemica, reclutando personale già formato e operativo da inserire negli ospedali e di realizzare l’ingente numero di progetti contenuti nel PNRR. Il che richiederà un cambio di passo soprattutto all’apparato pubblico.

Impresa che si palesa ardua, data la difficoltà di trovare all’interno del pubblico impiego, a ogni livello territoriale, figure professionali, capaci di portare in attua-



zione i progetti finanziati nei tempi e nei modi stabiliti dall'UE, non certo per mancanza di capacità (nonostante tutto nella PA ci sono figure professionali di qualità) o di volontà, ma di supporti organizzativi, formativi e di personale adeguato alla sfida da affrontare.

Negli ultimi decenni, infatti, la pubblica amministrazione è stata interessata da un contingentamento delle assunzioni, che ha prodotto un sottodimensionamento degli organici e l'innalzamento dell'età media degli impiegati. Inoltre spesso le figure professionali più preparate non sono state affiancate e neppure sostituite in caso di pensionamento.

Il Forum PA^[1], che collabora con il settore pubblico per la formazione e l'innovazione tecnologica, ha così fotografato in un rapporto lo stato del pubblico impiego al 2021: Il 16,3% dei dipendenti pubblici ha più di sessant'anni, solo il 4,2% è di sotto ai trenta. Il tempo di



formazione media destinata a ogni dipendente è di circa 1,2 giorni l'anno. Quel poco di formazione che sino ad alcuni anni fa si realizzava, si concentrava soprattutto su competenze specialistiche, giuridiche amministrative e solo in minima parte riguardava competenze digitali (5%) e project management (2,3%). Le lauree predominanti tra i dirigenti del pubblico impiego sono quelle giuridiche ed economiche (escluso tutto il comparto socio sanitario). Da questa fotografia si comprende il perché nella PA manchino le figure tecniche (esperti in appalti, esperti digitali, ambientali e in monitoraggio e controllo) e gestionali richieste per l'attuazione del PNRR, a cominciare dagli specialisti dotati delle conoscenze necessarie per portare a compimento il processo di digitalizzazione della pubblica am-

ministrazione. Naturalmente la situazione a livello nazionale è a macchia di leopardo e cambia con riferimento ai territori e ai livelli di governo.

Il Ministero della Pubblica amministrazione, al fine di far fronte ai cambiamenti in atto e adeguare il livello formativo dei dipendenti pubblici a quello europeo, ha recentemente varato il Piano "Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese". Si tratta del Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione, con l'obiettivo di assumere personale sempre più qualificato e avviare la formazione permanente di chi già lavora nella PA. Il Piano dà anche attuazione in Italia alla "Skills Agenda for Europe"^[2], approvata nel luglio 2020, che prevede la formazione permanente in ambito pubblico e privato all'insegna dell'educazione continua e dell'acquisizione di

tutte le competenze "hard" e "soft" capaci di garantire un passaggio tra le attuali e le nuove professioni emergenti nel mercato del lavoro. Si ipotizza, infatti, nei prossimi anni un rapido incremento di personale specializzato nei campi cosiddetti steam (Science, Tech, Engineering & Math) che riguardano la digitalizzazione, l'intelligenza artificiale e i mestieri basati sull'innovazione.

Proprio nel corso della presentazione della "Skills Agenda for Europe" la Presidente della Commissione europea Von der Leyen ha

affermato: "Il miglior investimento nel nostro futuro è l'investimento nelle nostre persone. Le competenze e l'istruzione guidano la competitività e l'innovazione dell'Europa. Ma l'Europa non è ancora del tutto pronta. Farò in modo di utilizzare tutti gli strumenti e i fondi a nostra disposizione per ristabilire questo equilibrio".

L'approvazione del PNRR ha dunque sollecitato il Governo a varare provvedimenti volti a qualificare e innovare la PA anche in forza dei finanziamenti previsti nel Piano stesso per la missione 1.1 "Digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, intervento 2-Innovazione nella PA – investimento 2.2- PA capace: reclutamento di capitale umano e 2.3 – PA competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano"^[3].

In particolare l'investimento 2.2- "PA capace- reclutamento del capitale umano" del Piano prevede la programmazione continua e periodica dei concorsi pubblici, per acquisire giovani laureati con competenze tecniche, che prevedano, tra l'altro, la valutazione di: capacità relazionali, motivazionali, attitudinali e di problem solving (c.d. soft skills).

È un passaggio cruciale perché attesta l'acquisizione da parte della PA dell'importanza di includere le "soft skills" nei bandi di assunzione del personale, assegnando loro lo stesso peso attribuito alle competenze digitali e alle competenze tecniche. Non sono mancate le lamentele dei professionisti dei concorsi pubblici che ne hanno criticato l'inserimento tra le materie concorsuali, perché ritengono che queste competenze non siano valutabili. Al contrario gli studi scientifici e le discipline richiamate in precedenza hanno approntato strumenti e tecniche d'indagine per misurare attitudini, abilità, competenze e comportamenti organizzativi ampiamente sperimentati e utilizzati per il reclutamento del personale.

Per quanto riguarda la formazione permanente dei dipendenti, sancita dal Piano, si prevede una preparazione non più di carattere generico e standardizzata ma orientata in primis alla alfabetizzazione digitale dei dipendenti e d'ora in poi predisposta in funzione degli obiettivi di programmazione della PA e dei bisogni formativi espressi anche dal personale. Tale formazione sarà finalizzata allo sviluppo delle conoscenze tecniche e di quelle "trasversali" (soft skills) e manageriali nella prospettiva del miglioramento continuo della PA e dei servizi resi ai cittadini e alle imprese^[4].

È auspicabile che tale scelta consenta di fare entrare e crescere nella pubblica amministrazione forze nuove, capaci d'innovare e trasformare la PA e di renderla all'altezza della sfida lanciata dall'Europa con il Programma della New Generation EU per una transizione sostenibile dei Paesi europei.

In futuro anche nel nostro paese chi assumerà incarichi manageriali e direttivi nelle aziende e nelle organizzazioni pubbliche e private dovrà dimostrare di sapere e saper fare, grazie alle "hard skills", di saper esse-

re, in forza delle "soft skills" e probabilmente dovrà attrezzarsi a saper divenire, dovendosi misurare con una diffusa digitalizzazione, con le nuove professioni richieste dal mercato occupazionale e con forme di lavoro, ampiamente sperimentate durante la pandemia, come lo smart working. ■

Note

- ^[1] FPA "Il lavoro pubblico 2021 del giugno 2021 Digital FPA.
- ^[2] <https://bit.ly/3HfTTjH>
L'obiettivo posto dalla "Skills Agenda for Europe" al 2030 è quella di garantire la formazione permanente degli adulti europei al 60%.
- ^[3] Missione 1.1 "Digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, intervento 2



"Innovazione nella PA" - voci di investimento 2.2 "PA capace: reclutamento di capitale umano per 210 milioni e 2.3 "PA competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano" per 720 milioni.

- ^[4] Il Piano della Formazione del Personale sarà inglobato dal PIAO, il Piano integrato di attività e organizzazione, previsto dall'articolo 6, comma 6, del decreto legge n. 80/2021, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

[*] Laureata in Scienze Politiche a indirizzo economico all'Università di Bologna. Svolge attività di life coach orientata allo sviluppo delle potenzialità e alla crescita personale e lavorativa e attività di Team coaching per i gruppi e le organizzazioni.

Dispersione contrattuale e rischio dumping: alcune considerazioni

di Marco Biagiotti [*]



I dati sui contratti collettivi nazionali di lavoro diffusi dall'ultimo report periodico del CNEL confermano la situazione di grande frammentazione del panorama contrattuale italiano, che al 31 dicembre 2021 ha raggiunto il record storico di 992 accordi collettivi nazionali vigenti nei vari settori produttivi^[1]. Fra essi rientra anche un certo numero di accordi di cui, per diverse ragioni, non ha tenuto conto l'analisi fornita nel XXIII Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, presentato il 21 dicembre scorso^[2]: si tratta degli accordi nazionali relativi ai comparti del settore pubblico, di quelli relativi ai lavoratori parasubordinati e degli accordi economici collettivi che si applicano ad alcune categorie di lavoratori autonomi. Ma anche sottraendo questo pacchetto dal totale, il numero dei CCNL vigenti nel lavoro privato rimane enorme: ben 933 alla data del 22 novembre 2021.

Il dato in sé non permette di trarre alcuna conclusione sull'andamento qualitativo delle dinamiche negoziali nel nostro Paese, né sui loro riflessi in ordine alla produttività e competitività delle imprese o alle condizioni di svolgimento delle attività lavorative. Il fatto che in Italia esistano così tanti contratti nazionali può, dopo tutto, essere considerato semplicemente espressione dei principi di libertà sindacale, di autodeterminazione della categoria contrattuale e, in senso più esteso, di pluralismo associativo secondo i principi dell'articolo 39 della Costituzione. La molteplicità non è un disvalore in assoluto, a condizione che sia rapportata alla possibilità di leggere in chiave comparativa i contenuti dei vari accordi che insistono all'interno di uno stesso settore, magari con l'ausilio di una griglia di indicatori condivisi in grado di offrire parametri obiettivi di riferimento per collocare ciascun accordo nazionale nell'ambito di una scala di congruità delle clausole contrattuali ritenute più significative. Un esercizio del genere può essere svolto solo dalle parti sociali firmatarie degli accordi di contrattazione collettiva nazionale e dai soggetti istituzionali che possiedono la competenza e l'esperienza necessarie per impostare una lettura comparativa dei CCNL. Ma poiché i numeri contengono una propria forza che si traduce spesso in risonanza mediatica, riteniamo valga la pena soffermarsi su quel dato di 992 accordi nazionali vigenti divulgato dal CNEL e ripreso con una certa enfasi dagli organi di informazione, per cercare di capire se – in attesa di poter disporre di chiavi di lettura più sofisticate – il mero dato quantitativo sul numero dei CCNL esistenti possa

fornirci qualche indicazione utile ad inquadrare meglio un fenomeno tutt'ora sfuggente e in continua evoluzione.

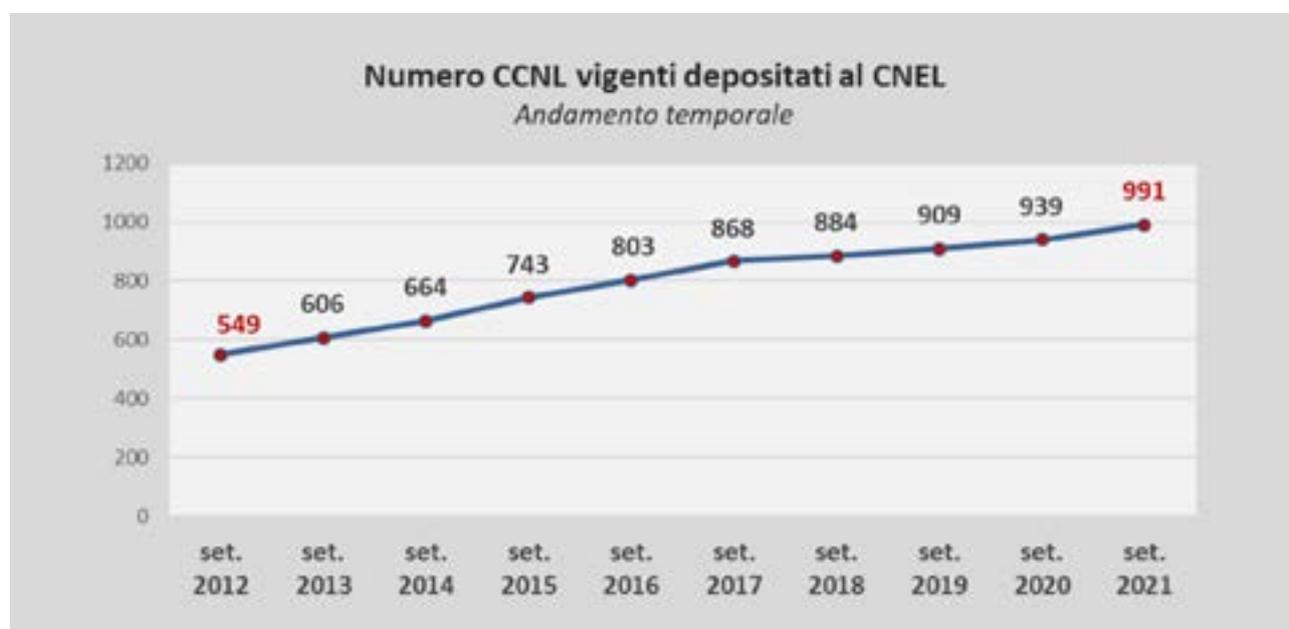
Occorre innanzitutto chiarire che il CNEL, adempiendo a un preciso obbligo di legge, raccoglie e classifica nel proprio Archivio nazionale i contratti collettivi di lavoro depositati (oggi esclusivamente per via telematica) a cura delle parti firmatarie, indipendentemente dal fatto che esse siano o meno rappresentate in seno al Consiglio, dal campo di applicazione o dall'estensione della platea di riferimento. Tuttavia, sebbene previsto da una legge dello Stato, il deposito dei nuovi CCNL firmati non viene sempre eseguito con tempestività, il che può determinare un certo sfalsamento nelle rilevazioni che l'Archivio effettua attraverso i suoi report periodici. Pur tenendo conto di questo fenomeno, colpisce il fatto che ben 622 accordi nazionali risultano scaduti al 31 dicembre 2021 rispetto alla data di scadenza riportata nel testo contrattuale, con incidenza pari al 62,7% del totale depositato, mentre 'solo' 370 (pari al 37,3%) risultano in corso di validità alla stessa data. Peraltro, nel novero dei 622 scaduti rientra un numero non trascurabile di accordi rispetto ai quali il CNEL da diversi anni non riceve alcuna segnalazione: sono infatti ben 202 gli accordi nazionali di settore produttivo che risultano scaduti nel periodo tra il 2012 e il 2016, mentre quelli scaduti da 10 anni e oltre sono 42.

Per una migliore lettura di questi dati è opportuno scorporre gli accordi del settore privato da quelli del settore pubblico presenti nella banca dati in esame^[3], così come dagli accordi

economici collettivi relativi alle categorie del lavoro autonomo e parasubordinato. Al netto di ciò, è possibile calcolare il numero di imprese e di lavoratori a cui si applicano i CCNL (scaduti e non) utilizzando le elaborazioni presenti nella sezione Archivio contratti del sito internet del CNEL^[4], attraverso le quali ciascun CCNL può essere agganciato ai dati delle rilevazioni UNIEMENS che le imprese inviano mensilmente all'INPS per le denunce dei dati contributivi e retributivi dei propri dipendenti. Tali elaborazioni, in continuo aggiornamento, coprono solo la parte di accordi (al momento poco più di 400) per i quali le associazioni datoriali firmatarie hanno richiesto l'attribuzione di uno specifico codice presso l'INPS. Ma per effetto della recente attivazione del Codice Unico alfanumerico CNEL-INPS^[5], tutti i CCNL esistenti saranno ben presto classificati in modo univoco e sarà possibile calcolare con maggiore precisione il peso (in termini di numero dipendenti e di imprese interessate) anche del corposo sciame di accordi nazionali settoriali sinora sfuggiti alle rilevazioni UNIEMENS. In ogni modo, i dati aggiornati al 2 febbraio 2022 consentono di farsi un'idea dell'incidenza dei mancati rinnovi contrattuali nei diversi settori del lavoro privato: considerando una base pari a 835 CCNL vigenti^[6], i lavoratori interessati sono complessivamente 12.991.632, i CCNL rinnovati riguardano 5.259.320 addetti, mentre quelli non rinnovati riguardano 7.732.312 unità. Si tratta comunque di dati molto aggregati che obliterano informazioni preziose ai fini di un'indagine più approfondita del fenomeno, come ad esempio le differenze settoriali e territoriali o la distribuzione dei CCNL rinnovati/scaduti secondo la dimensione d'impresa.

Con riferimento alla rappresentatività dei soggetti che firmano gli accordi collettivi nazionali, pur in assenza di rilevazioni ufficiali a causa della mancata attuazione degli accordi interconfederali, può essere considerato di un certo interesse il fatto che quasi totalità dei 408 accordi nazionali per i quali è possibile effettuare con sicurezza l'abbinamento INPS risulta sottoscritta da organizzazioni datoriali e/o sindacali presenti al CNEL, la cui periodica individuazione discende – come noto – da una complessa istruttoria svolta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed è ratificata con specifici provvedimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Allargando l'orizzonte alla totalità dei CCNL depositati (escluso il settore pubblico, i parasubordinati e gli accordi economici collettivi per specifiche categorie di lavoratori autonomi) risulta che oltre un terzo dei 933 accordi sono sottoscritti da organizzazioni non rappresentate al CNEL, ma il numero dei lavoratori interessati è piuttosto ridotto: appena 33mila su oltre 12 milioni, pari allo 0,3%. Per contro, i 128 contratti collettivi sottoscritti da soggetti sia datoriali che sindacali rappresentati al CNEL, pari ad 'appena' il 14% dei CCNL vigenti, riguardano più di 10 milioni e mezzo di lavoratori, pari a circa l'87% del totale dei lavoratori oggetto delle denunce^[7].

Se analizziamo l'andamento nel tempo del numero dei CCNL censiti, si nota un costante incremento nel corso degli ultimi 10 anni; dai 347 accordi vigenti che risultavano depositati al 1° gennaio 2011^[8], il trend di crescita si è mantenuto infatti abbastanza regolare e può ben essere illustrato dalla seguente tabella, tratta dall'ultimo Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e della contrattazione collettiva presentato il 21 dicembre 2021^[9]:



Balza agli occhi il fatto che nell'arco di un decennio gli accordi collettivi nazionali vigenti (scaduti e non) sono quasi raddoppiati, rivelando una crescente propensione del mercato del lavoro italiano alla moltiplicazione dei soggetti rappresentativi. Ma il dato grezzo sul numero dei CCNL in vigore non permette di ricavare indicazioni sulla effettiva dimensione del dumping contrattuale nel nostro Paese. D'altronde, il tema implica complessi risvolti sul piano economico e sociale, a cominciare dal fenomeno della diffusione del lavoro povero che è stato oggetto di approfondimento anche presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella recente relazione del "Gruppo di lavoro per gli interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia", presentata il 18 gennaio scorso. Il progressivo aumento della povertà lavorativa in Italia trova una singolare corrispondenza nel moltiplicarsi di contratti collettivi che incidono sugli stessi settori produttivi^[10], ma che spesso si applicano a un numero esiguo di lavoratori e in aree geografiche limitate, con l'effetto di determinare una aziendalizzazione di fatto dei contratti nazionali che innesca una vera e propria competizione al ribasso del costo del lavoro.

Come vedremo fra poco, alcuni ambiti contrattuali mostrano una proliferazione abnorme di CCNL, tale da indurre il sospetto che il fenomeno possa esservi più radicato. La rilevazione fa riferimento ai 14 macro-settori a suo tempo creati e organizzati dalle parti sociali per finalità – è bene sottolinearlo – diverse dalla possibile emersione dei fenomeni di dumping: si tratta di contenitori che raccolgono al proprio interno tipologie di attività produttive piuttosto variegate, il cui numero è cresciuto negli anni a discapito della loro omogeneità, accompagnando la progressiva segmentazione del nostro mer-

cato del lavoro. Fermo restando che una lettura comparata degli accordi nazionali in ottica di indagine qualitativa richiederebbe una migliore e più puntuale definizione dei perimetri contrattuali (da affidare comunque alle parti sociali), qualche informazione interessante si può ricavare analizzando la distribuzione dei CCNL nei macro-settori: al 31 dicembre 2021, sono censiti ben 282 contratti nazionali vigenti nel Commercio, 125 nelle Istituzioni private, 80 nei Trasporti e Logistica, 68 nell'Edilizia, 57 nell'Agricoltura, 48 nei Poligrafici e Spettacolo, 42 nei Meccanici, solo per citare i più affollati. Ma sono territori da esplorare con cautela, poiché – come già accennato – presentano al loro interno una geografia contrattuale alquanto complessa. Ad esempio, il macro-settore Istituzioni private è un arcipelago di sotto-settori che contiene case di cura, cooperative sociali, enti di formazione professionale, enti previdenziali privati, scuole private, ecc.. A sua volta, il macro-settore Commercio include un novero sterminato di attività che spazia dagli agenti di commercio ai call-center e dai centri di elaborazione dati alla grande distribuzione e al turismo. L'entrata a regime del codice unico di classificazione dei CCNL renderà più facile scoprire la reale incidenza di ciascun contratto nazionale nel proprio ambito produttivo di riferimento. Quello che però si può sin d'ora evidenziare è che in tutti i macro-settori la grande maggioranza dei lavoratori e delle imprese risultano coperti da un ristretto numero di CCNL. Anche in questo caso, l'ultimo Rapporto CNEL fornisce un interessante spunto di lettura informandoci che su 12.219.346 lavoratori i cui CCNL sono trattati nelle dichiarazioni UNIAMENS, più dell'80%, in media, rientra al massimo in 5 CCNL all'interno di ciascun macro-settore, ma con punte

notevoli nei Meccanici (99%), negli Alimentaristi (96%) e nel Credito-Assicurazioni (95%)^[11]. Avremo modo, in un prossimo contributo, di ritornare con maggiore dovizia di argomentazioni su questo tema e sulle reali possibilità di organizzare un'indagine sistematica di tutti gli accordi nazionali settoriali esistenti nel data-base unico CNEL-INPS-Ministero del lavoro, anche su base comparativa, al fine di rendere oggettivamente riconoscibili quelli che in ciascun settore possono costituire il parame-



tro di riferimento in termini di qualità dei contenuti. ■

Note

[1] 14° Report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL, Roma, CNEL, 2022.

[2] Venturi L., Ambroso R., Biagiotti M., Tomaro S., "L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro. Evidenze aggiornate a fine 2021", in "XXIII Rapporto CNEL mercato del lavoro e contrattazione collettiva", Roma, CNEL, 2022, pp. 377-391.

[3] Per inciso, tutti gli accordi del settore pubblico considerati nel 14° Report CNEL (vedi nota n. 1) risultano scaduti alla data del 31 dicembre 2021.

[4] <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti> poi cliccando al link: CCNL-settore privato

[5] L'art. 16 quater del D.L. n. 76/2020 (cd. decreto semplificazioni), ha stabilito che nelle comunicazioni obbligatorie di cui al d.lgs. 297/2002 e nelle trasmissioni mensili di cui al D.L. 269/2003 sia indicato il contratto collettivo nazionale, identificato mediante un codice unico alfanumerico attribuito dal CNEL, secondo criteri stabiliti d'intesa con il Ministero del lavoro e l'INPS. Con la circolare n. 170 del 12 novembre 2021 l'INPS ha fissato nella dichiarazione UNIEMENS di competenza di febbraio 2022 l'utilizzo esclusivo del nuovo codice. Nei mesi successivi, l'utilizzo del codice unico verrà esteso alle comunicazioni obbligatorie delle imprese al Ministero del Lavoro con riferimento al CCNL applicato al lavoratore. "Inizia in tal modo a prendere forma e sostanza la cosiddetta Anagrafe Unica Nazionale dei contratti collettivi di lavoro, che a regime consentirà a tutte le pubbliche amministrazioni e agli utenti a qualsiasi titolo interessati all'indagine dei contenuti contrattuali di abbinare, in modo univoco, a ciascun codice identificativo un preciso testo contrattuale, depositato e classificato presso un unico repository pubblico, gestito in collaborazione con le parti sociali, per facilitare la conoscenza di tutti gli elementi rilevanti in termini di pubblico interesse che costituiscono la disciplina contenuta negli accordi collettivi sottoscritti." (XXIII Rapporto CNEL, cit., pag. 381):

[6] Dal totale complessivo dei quasi 1.000 CCNL censiti, vengono sottratti (oltre, come già ricordato, agli accordi del settore pubblico e agli accordi economici collettivi relativi ad alcune categorie del lavoro autonomo e parasubordinato) anche i CCNL dell'agricoltura e del lavoro domestico, in quanto settori non coperti dal canale informativo UNIEMENS.



[7] XXIII Rapporto CNEL mercato del lavoro e contrattazione collettiva, cit., pag. 384.

[8] XXIII Rapporto CNEL mercato del lavoro e contrattazione collettiva, cit., pag. 388.

[9] Ibidem. I dati della tabella sono aggiornati alla scadenza del 30 settembre di ogni anno, a partire dal 2012, per allinearli alla data di chiusura del Rapporto. Si tenga presente che nel numero di CCNL considerati sono ricomprese tutte le tipologie di accordi presenti in Archivio, inclusi gli accordi nazionali del settore pubblico e gli accordi economici collettivi relativi ad alcune categorie del lavoro autonomo e parasubordinato.

[10] Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, Roma, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2022, pag. 22: "Uno strumento chiave per evitare situazioni di salari bassi o molto bassi, è quello di minimi salariali validi per tutti i lavoratori dipendenti. Come noto, in Italia questa funzione è svolta dai contratti collettivi che, sulla carta, coprono tutti i lavoratori dipendenti (anche se, nelle imprese che non applicano un CCNL, questo avviene solo ex post ad opera del giudice o della vigilanza ispettiva e in misura del tutto eventuale). In pratica, però, la capacità del sistema di contrattazione collettiva di proteggere i più deboli è intaccata dalla larga e crescente diffusione di 'contratti pirata' che mirano esplicitamente a fissare minimi salariali inferiori a quelli previsti dai principali contratti collettivi".

[11] XXIII Rapporto CNEL mercato del lavoro e contrattazione collettiva, cit., pag. 383.

[*] Già dipendente del Ministero del Lavoro, attualmente presta servizio presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro occupandosi di mercato del lavoro e relazioni industriali. In passato ha collaborato alla realizzazione, per la UIL Pubblica Amministrazione, della collana di volumi su "Lavoro e contratti nel pubblico impiego". Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro". Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

I flussi della discordia

I criteri di accoglienza al lavoro per gli immigrati

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



In questo redazionale si intende affrontare il tema del lavoro “immigrato” con un particolare riferimento al cosiddetto “Decreto flussi 2021”. Si tratta in sintesi della norma che permette ai lavoratori extracomunitari che hanno la possibilità di fare ingresso in Italia per poter lavorare.

Specificamente il DPCM varato lo scorso 21 dicembre 2021 e pubblicato sulla GU in data 17 gennaio 2022 contempla una quota massima di ingressi, a livello nazionale, pari a 69.700 unità, ovvero più del doppio delle circa 30.000 unità previste nell’ultimo Decreto 2020.

Tra quelli autorizzati quest’anno un contingente di 500 unità è stato riservato agli ingressi per lo svolgimento di “lavoro autonomo” in particolare stranieri non comunitari i quali, nella veste di imprenditori, hanno intenzione di attuare un concreto piano di investimento rilevante per gli interessi e l’economia del nostro Paese che preveda, per questo, l’impiego di risorse finanziarie personali non inferiori ai 500.000 euro e al contempo la creazione di almeno tre nuovi posti di lavoro.

Le relative istanze potranno essere inviate durante la finestra temporale che va dal 27 gennaio 2022 al 17 marzo 2022, ricorrendo al cosiddetto strumento del “click day” adottando il criterio cronologico puntuale di presentazione, contemplando data e ora, per la loro trattazione, sia che si tratti di lavoratori non stagionali che stagionali.

La procedura sarà trattata dagli Sportelli Unici dell’Immigrazione, presenti presso gli Uffici del Governo territoriali. E precisamente si

procede alle verifiche effettuate parallelamente da Questura, Prefettura e Ispettorato del lavoro, quali amministrazioni territorialmente competenti, e svolte sia sul lavoratore che sul datore di lavoro. A seguire il datore viene convocato dalla Prefettura per concludere la pratica. La convocazione dovrebbe avvenire quindi entro 60 giorni dalla presentazione della domanda, secondo la norma, purtroppo però alcuni sportelli SUI non sempre riescono a garantire questa scansione temporale.

Evidentemente tutti i chiarimenti e modalità da seguire sono contenute nella Circolare interministeriale 5 gennaio 2022 sottoscritta dal Ministero dell’Interno, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal Ministero delle Politiche agricole, la quale fra l’altro fa riferimento specifico alla suddivisione totale degli ingressi consentiti e riservati nella misura di 27.700 per lavoro subordinato non stagionale ed autonomo e 42.000 ingressi riservati al lavoro stagionale.

I settori contemplati per gli ingressi di 20.000 lavoratori extracomunitari sono: l’autotrasporto, l’edilizia e il turistico-alberghiero. Da precisare anche che si tratta di lavoratori stranieri appartenenti a Paesi che hanno sottoscritto o sottoscriveranno nel 2022 accordi internazionali di cooperazione, in ambito migratorio, con il nostro Paese.

Gli altri 7.000 sono destinati alla “conversione” in lavoro subordinato e autonomo del permesso di soggiorno già detenuto per altro titolo. In



ambito “autonomo” sono state individuate, come sopra già detto, 500 unità per determinate categorie/alte professionalità come: imprenditori, titolari di cariche societarie, liberi professionisti, artisti affermati, ideatori di start up.

Da segnalare anche la possibilità prevista dalla Circolare in parola di veder sostanziare nella procedura il cosiddetto silenzio-assenso per la tipologia di richieste di nulla osta al lavoro stagionale ovvero stagionale pluriennale, a beneficio degli stranieri già destinatari di autorizzazione almeno una volta nei cinque anni precedenti, a prestare lavoro appunto stagionale a beneficio del medesimo datore di lavoro.

Rispetto invece ai 42.000 stagionali una specifica riserva è stata destinata ai lavoratori agricoli per i quali il nulla osta viene presentato dalle maggiori organizzazioni di settore come Coldiretti, Confagricoltura, Cia, Coopagri, Alleanza Cooperative.

Per presentare le domande è necessario il possesso dello Spid (identità digitale) accedendo ad un “portale” del Ministero dell’Interno (<https://nullaostalavoro.dlci.interno.it>) dove risiede un applicativo che permette di compilare un modulo per le relative domande.

Le quote complessive per lavoro subordinato, stagionale e non stagionale, è bene dirlo, verranno ripartite tra gli Ispettorati territoriali del lavoro, le Regioni e le Province autonome, ad onere del Ministero del Lavoro nella consapevolezza che i migranti rappresentano una risorsa “necessaria”, soprattutto quale esigenza per il Nord sviluppato necessitante di manodopera non particolarmente qualificata professionalmente.

Stranieri nel nostro Paese, sufficienti...?

Una prima considerazione da fare riguarda il fatto positivo che prima di questo ultimo decreto flussi 2021, che di fatto ha raddoppiato il possibile ingresso di lavoratori extracomunitari, il nostro Paese annoverava medesimi contingenti numerici adottati da circa un quinquennio.

A parere però del Presidente della Fondazione “Migrantes”, Monsignor Perego, anche il nuovo ultimo Decreto Flussi appare evidentemente ancora “insufficiente” per ben soddisfare



le cogenti esigenze esistenti nel mercato del lavoro “asfittico e disorganico” del nostro Paese, pur ben valutando l’ultimo raddoppio di quote destinato per l’ingresso “legale” di lavoratori stranieri in Italia per motivi di lavoro.

Questo viene al contempo evidenziato dalla quasi totalità delle categorie imprenditoriali, con maggiori evidenze per i settori agricolo, edile e dei servizi e cura alla persona.

Tali contingenti di quote difficilmente rappresentano un “correttivo” plausibile al sempre presente ingresso “illegale” in Italia di uomini e donne e frequentemente di ragazzi adolescenti, destinati loro malgrado ad ingrossare le file del lavoro illegale, lavoro nero e piaga del fenomeno caporalato, nei diversi settori produttivi.

Il decreto flussi, che annualmente viene a riproporsi nel nostro Paese tragicamente si pone come contraltare al drammatico e silente assistere alle innumerevoli morti nel “mare nostrum” Mediterraneo di donne uomini, bimbi, adolescenti che disperatamente tentano di raggiungere l’Italia e quindi l’Europa.

Porre delle bandierine di appartenenza di queste genti, legandole alla nazione di partenza, al tipo di emigrazione: politica, economica, sociale, religiosa, altra, non ha veramente senso.

Il disperato ed estremo tentativo di raggiungere approdi europei sconta, nella totalità dei casi, il dover mettere la propria vita nelle mani di scafisti (novelli Caronte di Dantesca memoria) che a scopo di abietto lucro agiscono anche sfruttando la pressoché assenza di validi e cospicui canali di ingresso legale.

Questo ennesimo decreto flussi di fatto ripropone anche la rilevante questione della “limitatezza” dei settori contemplati che beneficeranno teoricamente di nuova manodopera immigrata

continuando, d'altro canto, la penuria di nuova forza lavoro straniera nella gran parte degli altri settori ed aziende che rimangono fuori dal limitato perimetro contemplato dal Legislatore.

Viepiù il contesto sociale generale e lavorativo è sempre il medesimo, il nostro Paese risulta essere irreversibilmente più vecchio.

Da alcuni studi fatti citiamo quelli dell'Associazione di volontariato ANOLF, secondo i quali in Italia mancherebbero, quale deficit di forza lavoro, tra i 250 e i 280 mila lavoratori, per i più bassi profili.

A questo colleghiamo le difficoltà occupazionali per un possibile impiego del contingente di stranieri "profughi" attualmente presenti in Italia.

La notevole massa di disoccupati italiani, è stato osservato, difficilmente riesce a fare fronte alla copertura di domanda lavoro proprio per le qualifiche e impieghi più gravosi e di scarsa attrattività e questo, al tempo stesso, è un fatto, ma anche un problema per le aziende nostrane, sostanziando un motivo strutturale.

In definitiva, non si può tacere come il continuare a proporre lo strumento non pienamente efficace, quale l'annuale decreto flussi, rappresenta un'azione politica da retroguardia. Meglio sarebbe agire immaginando una riforma complessiva della normativa in tema di immigrazione, adeguata alla realtà in essere, caratterizzata da flussi costanti indistinti e multiformi,

legati alla capacità migratoria delle genti a livello globale, anche di natura socio-culturale nonché, geo-politica.

In sostanza, si potrebbe ben intervenire, incisivamente, sulle attuali politiche di immigrazione, favorendo una riconfigurazione di una più valevole "legge quadro" sull'immigrazione. Questo anche perché il mondo attuale, come lo stiamo conoscendo, è foriero di sostanziali cambiamenti: da un lato la mobilità umana continua la sua evoluzione (anche rispetto a situazioni contingenti quale la pandemia globale dell'ultimo biennio); dall'altra parte il nostro amato Paese certamente non può rinunciare al contributo degli immigrati, sia da un punto di vista demografico, ma anche fiscale, previdenziale e complessivamente economico, come pure sociale.

Bisognerebbe poter gestire la massa dei visti di ingresso, collegati alla ricerca di occupazione, essendo in grado di articolare modernamente l'incrocio di domanda e offerta di lavoro, soprattutto per quei settori dove le carenze di manodopera potrebbero essere meglio assecondate da lavoratori e lavoratrici provenienti dall'estero, in possesso dei cosiddetti "light skill".

Non di meno si dovrebbe affrontare il problema di percorsi "permanenti" di regolarizzazione per chi, straniero, si trova per varie motivazioni sul territorio italiano e potrebbe essere



impiegato più agevolmente da datori di lavoro disponibili ad una assunzione pressoché immediata.

In sostanza dovremmo affrontare più lucidamente il tema della riscoperta dell'importanza del lavoro immigrato, in un contesto sociale quale il nostro Paese rappresenta, alla luce dell'irreversibile invecchiamento della popolazione e contestuale calo delle nascite, con contrazione conseguente della forza lavoro disponibile, per non sottovalutare anche l'incidenza negativa sui livelli di Pil derivante.

Una attenta riflessione meriterebbe la logica e le ricadute che sottendono alla costante riproposizione dello strumento più volte menzionata del decreto flussi. Questo di fatto lungi dall'essere un volano da affiancare anche alle cosiddette politiche attive sul lavoro, si dimostra, di converso, una misura che scarsamente interviene sulle deformazioni del nostro mercato del lavoro.

Si dovrebbe agire da parte, del Legislatore, per tentare di migliorare e integrare ipotizzando un più sicuro ambito di trasparenza che aiuti ad immettere novella manodopera immigrata, in contesti di chiara legalità, senza dimenticare un altro bacino importante e comunque presente, costituito da persone da poter fare "emergere e regolarizzare", evidentemente già presenti a vario titolo nel nostro territorio nazionale, seguendo contesti di assoluta legalità, garantita dalla chiarezza legislativa.

In sostanza, si potrebbe poter uscire da misure insufficienti, che rispondono con approcci emergenziali, al bisogno di una visione alta rispetto le manchevolezze del nostrano mercato del lavoro, impattando negativamente anche sul versante della irrinunciabile "dignità dei lavoratori" in contesti di necessaria concorrenza e trasparenza.

In uno degli interventi più recenti del Presidente del Consiglio Draghi lo stesso ha affermato: "... *Dobbiamo rafforzare i canali legali di migrazione, perché rappresentano una risorsa, non una minaccia per la nostra società...*".

Anche il Presidente Mattarella nel discorso di insediamento, per il suo secondo mandato, pochi giorni orsono, di fronte ai grandi elettori riuniti in Plenaria presso la Camera dei Deputati, ha fatto esplicito riferimento alla "dignità" nelle sue diverse declinazioni (come alcuni



commentatori politici hanno definito "vocabolario dei diritti") e con un accento speciale per il lavoro, non tralasciando quello immigrato, per aspetti di umanità e accoglienza.

In particolare il Presidente Mattarella ha invocato la solidarietà verso i migranti che ci impone: "... *di combattere, senza tregua, la tratta e la schiavitù degli esseri umani...*". E ancora: "... *Dignità è contrastare la precarietà disperata...*" e noi con rispetto aggiungiamo... di tutti i componenti della nostra comunità.

Uno sguardo alle Politiche migratorie dell'Unione Europea

Dallo scorso 19 gennaio 2022 è operativa l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) che ha preso il posto dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Questa nuova Agenzia ha il compito di migliorare il funzionamento del sistema europeo comune di asilo sotto un duplice aspetto: da una parte prestando agli Stati membri una maggiore assistenza operativa e tecnica, dall'altra garantendo una maggiore coerenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale.

Il 9 dicembre 2021, quindi, il Consiglio Europeo ha adottato il regolamento che trasforma l'Ufficio EASO in un'Agenzia dell'UE pienamente operativa e autonoma. Certamente questa azione rappresenta, nell'ottica di una riforma del sistema europeo comune di asilo, un significativo passo avanti nella modernizzazione e attualizzazione dell'intervento dell'UE in materia di asilo e di accoglienza.

Più chiaramente la nuova Agenzia avrà lo scopo di contribuire a migliorare l'attuale fun-



zionamento del sistema europeo comune di asilo, per questo verrà fornita una maggiore assistenza operativa ma anche tecnica agli Stati membri garantendo una maggiore analogia nella valutazione delle domande di protezione internazionale. Primariamente, perciò, si tenderà alla realizzazione di una oggettiva politica comune dell'UE, anche in materia di asilo, contribuendo inoltre al miglioramento della cooperazione con i paesi terzi, interessati, come pure ad intensificare la solidarietà tra Stati membri nell'approccio e governo della dimensione esterna e globale di tutta l'Unione.

A causa dell'acuirsi dell'ultima crisi migratoria del 2015, l'UE ha tentato di attuare delle diverse misure per ottenere un miglior controllo delle frontiere esterne e dei flussi migratori complessivi questo è stato stimato ha prodotto da allora una riduzione consistente degli arrivi irregolari nell'UE, ma con tutta evidenza più marcatamente a beneficio dei Paesi del nord Europa, rispetto ai Paesi del sud che si affacciano sul mediterraneo, in particolare Italia, Spagna, Grecia, Malta.

Ad ogni modo l'UE e i suoi Stati membri (con varia intensità e sensibilità) stanno provando ad incrementare gli sforzi per definire una diversa politica migratoria europea che sia più efficace, ma al contempo umanitaria e sicura. Il Consiglio europeo svolge quindi un ruolo importante in questo settore, in quanto fissa le priorità strategiche che dovrebbero essere opportunamente declinate nei singoli Stati membri.

Sulla base di dette priorità, il Consiglio dell'UE stabilisce linee di azione e predispone le linee guida da adottare con i singoli Paesi terzi. Sempre il Consiglio adotta inoltre atti legislativi e definisce programmi specifici di azione. Negli ultimi anni, in un crescendo, il Consiglio eu-

ropeo ha aumentato le azioni di contrasto alla aumentata pressione migratoria evidentemente incontrollata.

Cerchiamo ora di sintetizzare le differenti e significative vie di accesso e transito dei flussi migratori, rivolti al contesto europeo:

- a) **Rotta del Mediterraneo orientale**, si riferisce agli arrivi irregolari in Grecia, Cipro e Bulgaria, dall'Est Europa. Da questa rotta convergono un numero elevato di rifugiati in fuga principalmente a causa della guerra e crisi umanitaria in Siria. La stessa si è potuto limitare grazie alla cooperazione, sostanziata da ingenti investimenti economici, tra l'UE e la Turchia.
- b) **Rotta del Mediterraneo occidentale**, inerente gli arrivi irregolari in Spagna, sia via mare verso la Spagna continentale, sia via terra verso le enclave spagnole di Ceuta e Melilla nell'Africa settentrionale. È utilizzata principalmente dai migranti in arrivo dall'Algeria e dal Marocco, come pure da persone provenienti dai Paesi dell'Africa subsahariana che vogliono raggiungere l'Europa. A seguito di un picco nel 2018, la Spagna ha registrato una relativa diminuzione del numero di arrivi nel proprio Paese. Anche qui l'investimento dell'UE in uno stringente partenariato con il Marocco si è rivelato essenziale per contribuire a rafforzare il controllo delle frontiere e combattere la tratta di migranti. Da aggiungere, per la Spagna, flussi migratori via mare con arrivi nelle isole Canarie, nell'Oceano Atlantico di popolazioni provenienti dal Marocco, dal Sahara occidentale, dalla Mauritania, dal Senegal e dal Gambia.
- c) **Rotta del Mediterraneo centrale**, si riferisce agli arrivi irregolari via mare soprattutto in Italia e a Malta. I migranti provenienti dall'Africa subsahariana e dall'Africa settentrionale transitano attraverso la Tunisia e in modo particolare e più consono dalla Libia destinazione Europa. Tra il 2015 e il 2018 era questa la rotta più utilizzata, in assoluto, per raggiungere l'UE. Il numero di migranti irregolari lungo questa rotta, ha subito un certo raffreddamento nei successivi due anni, ma purtroppo è notevolmente aumentato dal 2020. Per tale ragione si

sono nuovamente intensificati gli sforzi per garantirsi con i Paesi nordafricani e in particolare con la Libia, ambiti di cooperazione e partenariato specifici, non sempre però corrispondenti a livelli accettabili di modelli civili di accoglienza e ospitalità temporanei, da dover garantire alle popolazioni migranti.

Ad ogni modo un imperativo dovrebbe dettare l'agenda di queste iniziative, a livello europeo, come anche dei singoli Stati membri. Salvare vite in mare e contrastare, con ogni mezzo, le reti criminali che agiscono in tale ambito. Oggettivamente, sia migranti che rifugiati cercano di raggiungere l'Europa intraprendendo viaggi che possono mettere in pericolo la loro vita, mentre i trafficanti sono ricorsi a strategie sempre più pericolose e sofisticate per attraversare il Mediterraneo. In questo ambito si innestano le operazioni denominate "Frontex" che si svolgono nel Mediterraneo, con relativa flotta multinazionale, per salvare i migranti dagli innumerevoli naufragi e contrastare il traffico illegale di migranti. Non di meno rilevanza però anche l'azione attuata dalle "organizzazioni non governative" che tentano di presidiare con le loro imbarcazioni, per quanto possibile, il bacino Mediterraneo. Da menzionare anche, per completezza, il fatto che l'UE ha istituito, presso la struttura Europol, il centro europeo contro il traffico di migranti, ciò al fine di coa-

diuvare gli Stati membri nella repressione del traffico di popolazioni migranti.

L'Unione Europea, è opportuno anche sottolineare, ha adottato alcune normative e protocolli specifici, finalizzati a gestire al meglio i flussi migratori "legali" riguardanti i lavoratori altamente qualificati, ma anche gli studenti e i ricercatori, i lavoratori stagionali e le persone che aspirano al ricongiungimento familiare. Questo però non sempre ha coinciso con speculari interventi armonici, in materia, da parte di tutti gli Stati membri UE, causando, talvolta, dei corti circuiti anche ad aspetti di cooperazione e collaborazione tra Stati membri. Per quanto riguarda, invece, le altre tipologie di flussi migratori, l'UE dispone di norme comuni per il trattamento delle domande di asilo. La stessa UE firma, inoltre, accordi di riammissione per rimpatriare i migranti irregolari.

Ulteriore rilevante tema rappresenta l'effettiva e concreta integrazione dei cittadini di Paesi terzi. Le diverse misure di ricollocazione e reinsediamento, adottate in risposta alla crisi dei migranti e dei rifugiati, hanno evidenziato l'esigenza di sostenere ed affiancare gli Stati membri con minor tradizione in materia di immigrazione ed integrazione. Per questo motivo è presente il sistema europeo comune di asilo (CEAS) che stabilisce norme minime per il trattamento di tutti i richiedenti asilo e di tutte le domande di asilo nell'UE.



È giusto evidenziare al contempo che la crisi migratoria ha evidenziato, in ogni caso, la necessità di una riforma generale delle norme dell'UE in materia di asilo, anche alla luce di nuove dinamiche, nuovi equilibri europei, eccessi di nazionalismo e protezionismo, per così dire demografico, principalmente per Paesi accentuatamente ad ispirazione sovranista.

Conclusioni

Il decreto flussi, che stiamo affrontando, non rappresenta per il vero una “sanatoria”, con impatto su quelle persone che comunque, non dobbiamo sottacerlo, sono irregolarmente presenti sul suolo italiano, ma di contro, un provvedimento che favorisce ingressi regolari per lavoro o anche per convertire alcune tipologie di permessi stagionali o di lungo soggiorno.

Dalla puntuale osservazione dei “flussi lavorativi” come pure dal loro “andamento” si rileva che una parte consistente dei fabbisogni di manodopera straniera, soprattutto non specializzata, concerne settori lavorativi che ricorrono a contratti di breve periodo, ma anche, troppo di frequente, utilizzando lavoro sommerso e lavoro nero, e ad ogni modo connotato da elevata intra mobilità.

Da qui una considerazione necessaria, inerente le dinamiche regressive prodotte, circa le condizioni di lavoro e di reddito per pezzi di mercati di lavoro “poco attraenti” che impatterebbero a svantaggio di tutti, lavoratori italiani come pure stranieri. Più oggettivamente si rischia anche di favorire una “concorrenza al ribasso” tra lavoratori.

Giusto sarebbe quindi essere in grado di garantire, nei CCNL applicati, stipendi e con-

dizioni di lavoro di maggior livello e dignità, qualificando più giustamente le prestazioni lavorative, anche dei lavoratori immigrati.

Non ci si può nascondere dal fatto che il tema “immigrazione” rappresenta per il nostro Paese, ma direi per tutto l'occidente, un fenomeno “strutturale” che richiederebbe delle strategie nazionali e almeno comunitarie, che trattino le politiche per l'immigrazione con una visione moderna e globale, aderente ai fenomeni economici, sociali, culturali, demografici, geopolitici, del nuovo millennio; garantendo migrazioni “sicure”, regolari, governate, consapevoli, condivise e solidali, con un occhio al futuro delle nostre società, come pure alla sostenibilità economica ed irrinunciabile integrazione sociale.

In Italia esistono delle stime, comunque approssimative, che quantificano un contingente di persone immigrate, impegnate in lavori sommersi e irregolari di almeno 500.000 unità. È un fatto che il lavoro sommerso, tutto, e in particolare quello di extracomunitari, conduce a forme di sfruttamento ma anche intermediazione criminale di manodopera, per garantire, altresì, risorse umane ricattabili, sfruttate, soggiogate e sottopagate, da parte di un numero ragguardevole di imprese e imprenditori “immorali” e spinte al solo scopo del facile e ingiusto profitto.

Un assioma, ad ogni modo, va ribadito, l'immigrazione clandestina e senza regole, un paese moderno come il nostro, non la può tollerare. Concepire la legalità come vero argine per una civiltà e democrazia dei fatti risulta irrinunciabile.

Questo aspetto però deve fare i conti rispetto alla questione migratoria che nel nostro Paese risulta talmente controversa e divisiva che richiederebbe, certo, uno sforzo maggiore di superamento degli steccati ideologici al fine di esse-



re affrontata compiutamente. È anche un fatto, purtroppo, che l'immigrazione parrebbe completamente assente dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con interventi specificamente mirati, come pure di fatto mancante nell'ultima Legge di bilancio per il 2022, pur mostrando, contraddittoriamente, attenzione verso l'altra questione strettamente connessa con la vicenda di crisi demografica.

È proprio l'elemento immigrazione il "principio attivo" (mutuando la terminologia farmaceutica attualmente in voga) che nel nostro Paese si connette con una serie di deficit organici che vanno dalla natura demografica, a quella economica e sociale che, in questo primo ventennio del nuovo millennio, hanno contribuito a creare oggettive premesse per una rinforzata domanda di "lavoro immigrato", a beneficio dell'intero vecchio continente, più che nelle altre aree mondiali, ad oriente (come Cina, India, Giappone, Corea) come ad occidente, (quali Stati Uniti, Canada, Brasile), dove è possibile disporre di maggior forza lavoro non straniera, a decremento di quella immigrata. Tale situazione sembrerebbe destinata a riaffermarsi, nel futuro prossimo, plausibilmente, anche con intensità maggiore di ora.

In conclusione, ci piace affermare che attenzione maggiore meriterebbe un dibattito che, evidentemente, si è concentrato principalmente sul problema (oggettivo, va detto) degli sbarchi di migranti sulle nostre coste e conseguentemente sul controllo stringente dell'immigrazione irregolare, tralasciando però completamente l'urgenza, per il nostro Paese, di dotarsi di una illuminata ed efficace politica degli ingressi.

A questo, quale intervento di politica sociale, vedrei positivamente una azione di accompagnamento all'agire sul governo del fenomeno migrazione, consistente nell'incentivare l'elemento fecondità per le nostre nuove generazioni, intervenendo un aumento dei livelli di partecipazione al lavoro e quindi di imput sulle politiche attive del lavoro nei confronti di giovani e donne, come altrettanto la ricerca di una crescita dei livelli di istruzione per le nuove generazioni, e non di meno efficaci politiche di equità di genere, tutto questo per arrivare a mitigare, in maniera adeguata, anche gli effetti negativi delle attuali tendenze demografiche nostrane. Per essere chiari, la questione più



generale e scottante del tema immigrazione andrebbe affrontata con una migliore e più attenta consapevolezza, ma soprattutto senza inutili strumentalizzazioni di sorta.

Emblematiche sul tema sono state le parole pronunciate dal Santo Padre Francesco in una recente trasmissione televisiva il quale, tra l'altro, ha affermato e ci piace quindi ricordare: *"... quando si respingono i migranti si respinge la pace... il migrante va accolto, accompagnato e integrato... spesso ora i migranti sono ghettizzati... ci sono Paesi con un grave calo demografico, per questo hanno bisogno di gente... attuare una politica migratoria intelligente... il Mediterraneo sta diventando il cimitero più grande al mondo... nessuno di noi sceglie dove nascere e come nascere... è tentazione brutta guardare da un'altra parte, non basta vedere è necessario sentire e toccare le miserie... la cultura dell'indifferenza è terribile..."*.

E poi ancora un ultimo passo della straordinaria intervista televisiva di Papa Francesco, sopra menzionata, che ritengo giusto citare in conclusione di questo redazionale e che raccoglie completamente il pensiero per una "umanità" irrinunciabile...: *"Con i migranti quello che si fa è criminale. Per arrivare al mare soffrono tanto. Ci sono dei filmati sui lager nella Libia, i lager dei trafficanti. Soffrono poi rischiano per attraversare il Mediterraneo. E poi alcune volte sono respinti..."*. ■

[*] Dirigente dell'INL, Direttore ITL Terni-Rieti - Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, titolare della cattedra di "Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro" nonché della cattedra di "Diritto del Lavoro". Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.

Il paradosso della povertà lavorativa

di Irene Vendrame [*]



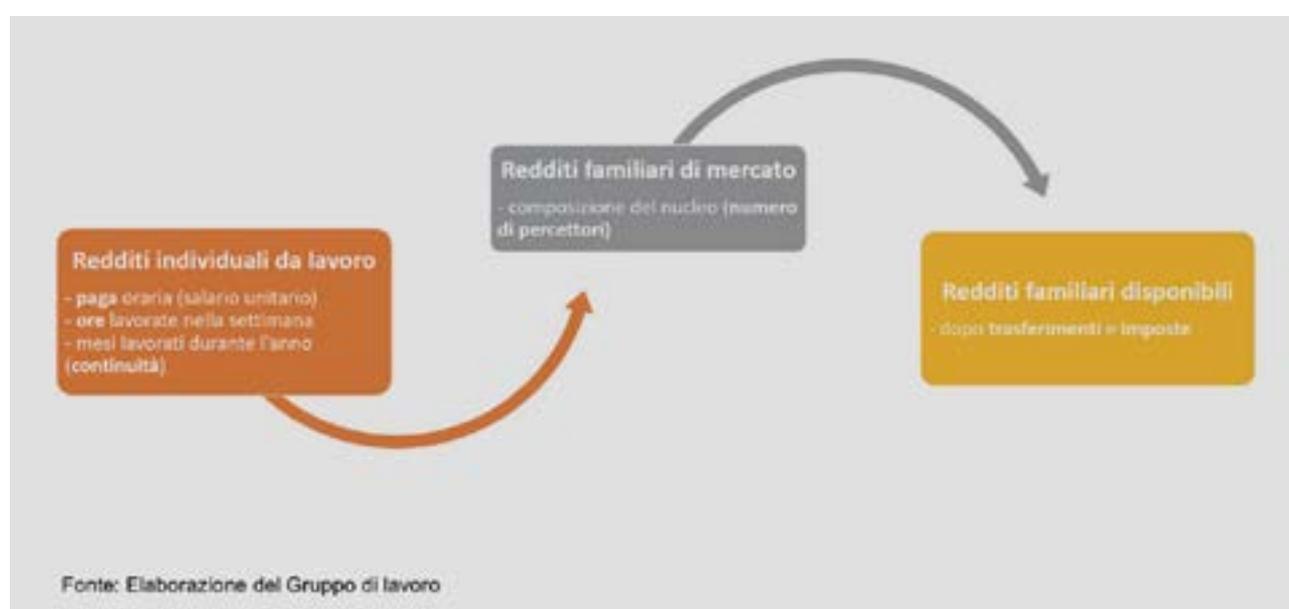
Quando pensiamo alla povertà quello che ci viene in mente è l'impossibilità di trovare un lavoro e di provvedere a se stessi. I disoccupati, quelli sì che sono poveri: per risolvere il problema basta creare opportunità di lavoro e la mano invisibile farà il resto. In realtà, non basta un'occupazione a far uscire le persone da una condizione di difficoltà economica. Lo racconta la Relazione (<https://bit.ly/3HlaRxl>) del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, presentata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali lo scorso gennaio. In Italia, anche se si ha la fortuna di avere un lavoro, si rischia di vivere sotto la soglia di povertà: è così per più di un decimo dei lavoratori italiani, mentre se consideriamo semplicemente il reddito percepito, la fetta di lavoratori a reddito basso si allarga ad un quarto.

Cosa si intende per povertà lavorativa

Si tratta di un fenomeno complesso, per analizzarlo è necessario osservarlo da diverse prospettive. La povertà lavorativa, infatti, viene definita sia da un punto di vista individuale, sia familiare. Nel primo caso i più colpiti sono i lavoratori che – nella maggior parte dei casi involontariamente – sono costretti a svolgere un numero minore di ore di lavoro all'anno, ovvero coloro che lavorano solo per intervalli di pochi mesi o chi ha un contratto part-time. A questa categoria, poi, si aggiungono i lavoratori autonomi, che, a differenza dei lavoratori dipendenti, non beneficiano di molte tutele. A queste variabili si aggiungono le caratteristiche del nucleo familiare in cui il soggetto è inserito: da quante persone è composto e quante di loro percepiscono un reddito.

Nel report del Gruppo di lavoro viene spiegato

come la povertà lavorativa non abbia una unica causa, ma sia piuttosto una concatenazione di elementi che è importante analizzare separatamente, dal momento che le misure per migliorare questa condizione devono agire diversamente su ognuno di essi. Quella che viene chiamata “catena” di creazione di povertà e disuguaglianza è formata da tre anelli: il primo è costituito dai redditi individuali da lavoro, che variano in base al salario unitario (ovvero alla paga oraria), alle ore lavorate durante la settimana e dai mesi lavorati durante l'anno. Il secondo anello invece è quello dei redditi familiari di mercato, ovvero quanti, all'interno della famiglia, percepiscono un reddito grazie al loro lavoro. Infine, si giunge all'anello dei redditi familiari disponibili, ovvero quanti soldi la famiglia ha a disposizione, al netto delle imposte e dei trasferimenti (per esempio quelli derivanti dal welfare dello Stato).



È importante distinguere questi tre anelli perché si può intervenire con politiche specifiche su ognuno di essi, in modo diverso. Per migliorare le condizioni dentro al primo anello, si attuano politiche predistributive, ovvero politiche industriali, del lavoro (micro e macroeconomiche) o di formazione, che aiutano l'individuo ad inserirsi in un mercato del lavoro più sano e di percepire un salario maggiore a condizioni migliori. Al secondo anello si applicano politiche di attivazione e di conciliazione famiglia-lavoro, mentre al terzo si applicano le politiche redistributive – quelle che comunemente noi identifichiamo con il welfare – come le detrazioni fiscali, il Reddito di Cittadinanza o la NASpI.

Le misure adottate finora

Fino ad ora gli interventi dello Stato sono rimasti abbastanza in superficie rispetto al problema della povertà lavorativa, andando a tamponare il problema delle difficoltà economiche delle famiglie in maniera più generale, piuttosto che mirata a un obiettivo specifico. Tra queste misure figurano quelle di supporto all'economia del Mezzogiorno e quelle a sostegno dell'occupazione femminile. Iniziative direzionate in modo particolare ai lavoratori sono state quella dei famosi “80 euro” e quelle che prevedono sgravi fiscali per le imprese che aumentano i salari come premio di produzione. Il problema di queste iniziative è che rischiano, se non ben controllate, di trasformarsi in trasferimenti alle imprese piuttosto che ai lavoratori: i datori di lavoro potrebbero approfittare per pagare ancora meno i dipendenti dal momento che è presente un intervento dello Stato. Inoltre, azioni di questo tipo vanno a beneficiare quei lavoratori dipendenti che spesso si trovano già in buone condizioni, anche a livello contrattuale, rispetto alla media – per l'erogazione degli 80 euro, per esempio, non vengono presi in considerazione i redditi che sono talmente bassi da risultare incapienti ai fini fiscali. Infine, un intervento importante in termini di risorse impiegate è stato il Reddito di Cittadinanza, che però appare insufficiente per risolvere il problema della povertà lavorativa.

Gli interventi presentati dal gruppo di lavoro

Le proposte del gruppo di lavoro sono di tipo prevalentemente predistributivo, finalizzate al raggiungimento di una garanzia di minimo salariale soprattutto per le categorie più a rischio. Le ipotesi vagliate sono quella di istituire un salario

minimo generale, di allargare l'applicazione dei contratti collettivi ad un maggior numero di categorie o di seguire una sorta di terza via: definire dei minimi salariali basati su contratti collettivi da estendere ad un numero limitato di settori, in particolare quelli che presentano condizioni più critiche per i lavoratori. Il gruppo di lavoro sottolinea come sia indispensabile che queste politiche vengano implementate insieme ad azioni trasversali. Da un lato, è importante promuovere il rispetto delle norme da parte delle imprese, attraverso una maggiore vigilanza, incentivi per la buona condotta oppure la denuncia pubblica del name and shame. Dall'altro lato è imprescindibile che i lavoratori abbiano accesso alle informazioni che permettono loro di accedere alle tutele e di comprendere effettivamente quali siano le loro prospettive economiche anche a lungo termine, come ad esempio le previsioni sulle condizioni di pensionamento.

La necessità di un progetto macroeconomico

Queste misure sono state pensate in termini microeconomici, sono cioè degli interventi mirati che tentano di porre rimedio alla povertà lavorativa che negli ultimi dieci anni in Italia è aumentata considerevolmente. L'analisi degli esperti però, mette in luce come degli interventi di tamponamento temporaneo non sono sufficienti a risolvere il problema se non sono accompagnati da politiche che agiscano anche sul piano macroeconomico. “Spesso la mancanza di lavoro, lavoro qualificato, ben pagato e con continuità lavorativa, è strettamente legata alle dinamiche della domanda di lavoro e/o alle caratteristiche del contesto territoriale e macro economico-sociale più ampio” si legge nel report; è chiaro quindi che non ci si può limitare a questo, ma bisogna implementare politiche macroeconomiche ed industriali di più ampio respiro, per “influenzare il margine estensivo e la composizione strutturale del mercato del lavoro in termini di occupazioni e settori”. In altre parole, bisogna che i lavoratori siano messi nelle condizioni di percepire un salario equo e continuativo: l'unico modo per avere risultati stabili a lungo termine, oltre a mettere in pratica interventi mirati, è costruire dalle fondamenta un contesto socio-economico che lo permetta. ■

[*] Studentessa di Scienze Filosofiche presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. Laureata in Philosophy, International and Economic Studies a Ca' Foscari. Vicedirettrice marketing di Lexacivis (lexacivis.com).

Attività istituzionale dell'Ispettorato del Lavoro e Smart Working

Applicazioni nel periodo emergenziale e prospettive oltre la pandemia

di Fabiana Gennari [*]



Lo smart working nelle diverse attività dell'Ispettorato del Lavoro

Il lavoro agile, già disciplinato nell'ordinamento italiano dalla L. 81/17, ha notoriamente trovato una importante diffusione nel periodo pandemico, in cui a causa dell'emergenza sanitaria c'è stato un ricorso massivo a tale istituto, che è stato applicato anche in deroga alla disciplina che lo prevede.

In questo periodo l'attività istituzionale dell'Ispettorato è stata in più occasioni toccata da questa particolare forma di organizzazione del lavoro, talvolta in modo occasionale e marginale, ma comunque significativo di come tale figura contrattuale possa essere utilizzata in modo ambivalente, e quindi talora come strumento per tentare di eludere la legge, mentre in altre occasioni come vera e propria risorsa.

Il primo caso cui si fa riferimento è quello relativo ad un particolare tipo di controllo svolto dal personale ispettivo in questo periodo pandemico, in cui il servizio vigilanza dell'Ispettorato si è dedicato, tra le altre, alle verifiche in materia di Cassa Integrazione Guadagni: secondo precise indicazioni del Ministero del Lavoro, infatti, gli ispettori hanno appurato se esistevano le condizioni che legittimano il ricorso a tale ammortizzatore sociale, così accertando se nel periodo in cui si è beneficiato della CIG vi sia effettivamente stata la sospensione dell'attività imprenditoriale, e non si sia fatto occulto ricorso, per esempio, allo smart working da parte dei dipendenti dell'azienda.

Qualora sia stato accertato lo svolgimento di lavoro "occulto", il personale ispettivo ha proceduto ad informare l'Inps, affinché valutasse l'eventuale revoca del sussidio riconosciuto al datore di lavoro, e a trasmettere la relativa comunicazione di reato alla Procura della Repubblica per il seguito di competenza.



A fronte di tale tipo di utilizzo illecito, si sono poi verificati casi concreti in cui il ricorso allo smart working ha rappresentato una risorsa. Si fa qui riferimento ad un altro campo interessato in qualche modo da questa forma di organizzazione del lavoro, che è quello relativo alle domande di interdizione anticipata o post partum per le lavoratrici madri che svolgono lavori pericolosi o in condizioni insalubri per la mamma o il bambino, ai sensi del D.Lgs. 151/2001.

Questo tipo di istanza, comprensibilmente, ha avuto una crescita esponenziale nel periodo pandemico, ove il pericolo di rischio biologico da contagio da Covid19 è assai elevato.

In termini generali, a seguito della ricezione di apposita istanza da parte della lavoratrice, l'Ispettorato avvia un'interlocuzione con il datore di lavoro, tesa a verificare, nell'ambito della valutazione dei rischi e della sorveglianza sanitaria affidata al medico competente, se sussistono effettivamente i rischi denunciati da parte della lavoratrice, e la possibilità eventuale di adibire la stessa ad altre mansioni.

A causa della pandemia, però, è intervenuta la Circ. n. 2201/2020 I.N.L. del 23 marzo 2020, che per le lavoratrici a contatto con il pubblico ha previsto la possibilità di concedere l'interdizione anche in assenza della valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro, e quindi a prescindere da qualsiasi tipo di accertamento.

Ciò non ha comunque vietato che, proprio nell'ambito della corrispondenza avviata col datore di lavoro, in diversi casi si sia ovviato al problema tramite il ricorso e la concessione dello smart working per la lavoratrice madre, così contemperando da un lato le esigenze produttive

ve del datore di lavoro e dall'altro quelle di salute della dipendente, la quale ha altresì potuto continuare a percepire la propria retribuzione per l'intero, e non quindi secondo la percentuale che avrebbe percepito in caso di interdizione.

Controllo a distanza dei lavoratori e smart working

C'è poi una materia che rientra a pieno titolo tra le competenze istituzionali dell'Ispettorato del Lavoro, e che deve essere declinata, anche in prospettiva futura per il periodo post-pandemico, con le peculiarità proprie del lavoro agile: il controllo a distanza dei lavoratori.

L'art. 4 dello Statuto dei lavoratori, così come modificato dal decreto attuativo del Jobs Act D.Lgs. n. 151/2015, subordina ancora la legittimità dell'utilizzo di strumenti da cui pos-



sa derivare anche un controllo a distanza sui lavoratori alla sussistenza, oltre che delle esigenze organizzative e produttive, di sicurezza del lavoro o di tutela del patrimonio aziendale, anche di un accordo sindacale, o di apposita autorizzazione amministrativa dell'Ispettorato del Lavoro, Territoriale ovvero Nazionale nel caso in cui il datore di lavoro abbia più unità produttive dislocate negli ambiti di competenza di più sedi territoriali.

È quindi imprescindibile l'alternativa esistenza di una delle due condizioni sopra indicate, che non possono mai essere sostituite, secondo la oramai pacifica giurisprudenza (ex multis Cass. Pen, n. 1733/2020) da un eventuale consenso né scritto né tantomeno orale dei dipendenti, e ciò in virtù della nota posizione di debolezza in cui versa il lavoratore nel rapporto

di lavoro, che lo rende bisognoso di speciale protezione, per cui anche il diritto a concedere l'assenso al controllo è considerato indisponibile.

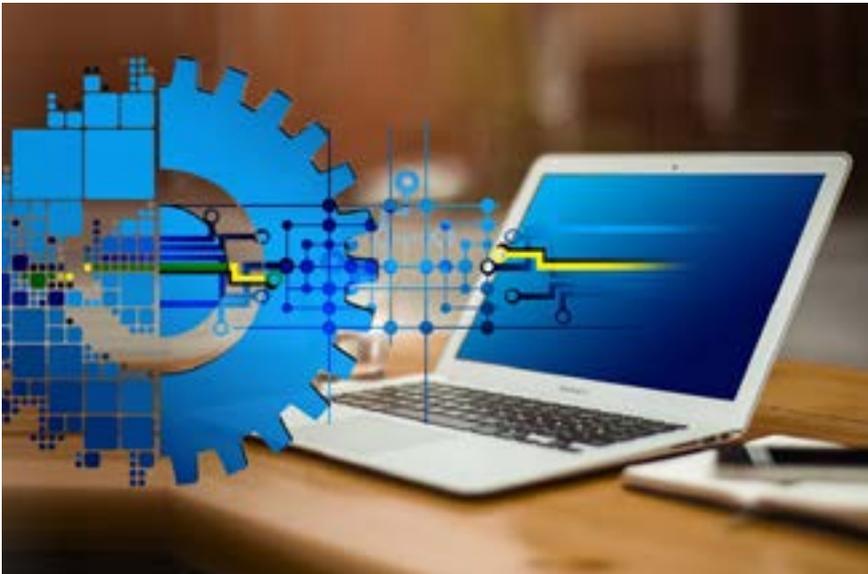
Il percorso preferenziale tra le due alternative previste dalla norma è la procedura sindacale, e la procedura autorizzatoria pubblica che coinvolge gli Ispettorati del Lavoro è infatti solo eventuale e successiva al mancato raggiungimento dell'accordo con i sindacati, come invero si evince dalle indicazioni del modulo predisposto dall'Ispettorato Nazionale per la richiesta di autorizzazione da parte dell'imprenditore, in cui lo stesso deve specificare di non aver raggiunto l'accordo. La predilezione nei confronti dell'accordo sindacale è poi tale, che anche laddove sia già stata rilasciata l'autorizzazione amministrativa, questa possa sempre essere sostituita da un eventuale successivo accordo.

Ciò precisato in termini generali, e venendo ora a considerare in particolare il controllo a distanza nello smart working, si deve preliminarmente constatare come la trasformazione digitale del lavoro abbia fatto proliferare le occasioni di controllo a distanza del lavoratore, così facendo nascere rilevanti problemi applicativi alla luce sia dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori che del Codice per la Protezione dei dati personali e del Regolamento Europeo 679/2016, che sono tesi a tutelare il rispetto della dignità, libertà e riservatezza della persona.

In attesa di vedere quali saranno gli strumenti legislativi che verranno pensati sotto il profilo giuslavoristico, deve considerarsi che recentemente, anche a causa del massivo ricorso allo smart working che è stato effettuato in pandemia, è stato siglato un protocollo d'intesa in data 22.04.2021 tra l'Ispettorato del Lavoro e il Garante per la protezione dei dati personali, della durata di due anni, con cui si auspica una proficua collaborazione tra i due enti chiamati ad intervenire, ognuno per la parte di propria competenza, nella delicata materia del controllo a distanza, al fine di individuare una collaborazione strategica e sinergica tra i medesimi, anche attraverso campagne di formazione ed informazione, nonché per avviare buone prassi da diffondere in questa materia così nuova e delicata.

Il Garante, nel periodo di riferimento, è più volte intervenuto con apposite ordinanze tese

a contrastare l'illecito utilizzo di forme occulte di controllo, così pesantemente sanzionando i datori di lavoro che non hanno rispettato la normativa (ordinanza ingiunzione 11 marzo 2021, 15 aprile 2021, 13 maggio 2021). È noto che anche l'Ispettorato del Lavoro abbia competenza a sanzionare eventuali ipotesi di controllo non autorizzato per cui, se il personale ispettivo verifica che in un'azienda esiste un a forma di controllo occulto, notifica al datore di lavoro un atto di prescrizione ex art. 15 D.Lgs. 124/2004, con il quale intima la immediata cessazione dell'illecito e la rimozione degli strumenti non autorizzati; nel caso in cui il datore di lavoro adempia, lo stesso è ammesso al pagamento in sede amministrativa di un quarto del massimo dell'ammenda, mentre in caso opposto l'ispettore redige apposita comunicazione di reato alla competente Procura per il seguito di competenza.



Quanto alle linee operative da seguire ai fini del rilascio dell'invocata autorizzazione, allo stato ed in applicazione dei principi generali, si ritiene che l'Ispettorato sia chiamato a fare un bilanciamento tra le contrapposte esigenze del datore di lavoro e del lavoratore, che non è sempre agevole, e nell'ambito del quale è necessario rispettare le prescrizioni europee di cui al Regolamento n. 679/2016 in materia di protezione dei dati personali, con particolare riferimento ai principi di finalità, minimizzazione, trasparenza e proporzionalità. Il contemperamento non può prescindere dall'esame del caso concreto, nell'ambito del quale deve essere sempre verificato se esiste una valida alternativa alla soluzione proposta dal datore di lavoro.

L'Ispettorato del Lavoro compie quindi un'istruttoria, durante la quale verifica la ricorren-

za in concreto delle esigenze dichiarate a supporto dell'istanza, che possono essere *ragioni produttive od organizzative*, che in caso di lavoro agile possono in ipotesi essere rappresentati dalla necessità di controllo di dispositivi che necessitano di continuo monitoraggio o di interventi, oppure esigenza di *tutela della sicurezza sul lavoro*, che effettivamente appare difficile riferire a casi di smart working e che in generale vengono riconosciute in ipotesi in cui i lavoratori lavorano isolati, o per garantire un pronto soccorso, o per attività pericolose o nocive; ed infine la ricorrenza di esigenze di *tutela del patrimonio aziendale*, che astrattamente potrebbero configurarsi anche quando si intenda proteggere le apparecchiature software del datore di lavoro da hacker o da eventuali virus, che possano compromettere l'integrità e l'efficacia.

Le predette valutazioni vanno compiute tenendo sempre in debita considerazione le indicazioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e della giurisprudenza relativamente all'interpretazione da attribuire alla locuzione "strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere l'attività lavorativa", che ai sensi del comma 2 dell'art. 4 L. 300/1970 consentono di derogare alla procedura di cui al comma 1.

Si deve infatti considerare che l'Ispettorato del Lavoro, con Circolare n. 2 del 07/11/2016, ha offerto un significato molto ristretto della citata locuzione, prevedendo

che possono essere considerati tali *"gli apparecchi, dispositivi, apparati e congegni che costituiscono il mezzo indispensabile al lavoratore per adempiere la prestazione lavorativa dedotta in contratto, e che per tale finalità siano stati posti in uso e messi a sua disposizione"*. Il Garante per la privacy, in linea con tale interpretazione, nella verifica preliminare del 16 marzo 2017 ha chiarito che per "strumenti di lavoro" si intendono quegli apparecchi utilizzati in via primaria ed essenziale per l'esecuzione dell'attività lavorativa, ovvero direttamente preordinati all'esecuzione della stessa

Alla luce di quanto sopra, pare si possa sostenere che, astrattamente, possano essere considerati "strumenti di lavoro":

- il computer aziendale, il tablet e lo smar-

ophone, che pare non ci siano dubbi a considerare, soprattutto nello smart working, uno strumento necessario per rendere l'attività lavorativa, come tale sottratto alle garanzie di cui all'art. 4 comma 1 Statuto dei Lavoratori; in ogni caso il datore di lavoro deve dare al lavoratore l'informativa, nel rispetto della normativa sulla privacy;

- ancora, può essere considerato strumento di lavoro la posta elettronica, pur con le cautele previste dal Garante per cui deve essere dato avviso al lavoratore che la corrispondenza non è privata, e sempre fatto salvo l'obbligo del datore di adottare un disciplinare interno adeguatamente pubblicizzato, in cui devono essere esplicitate le regole per l'uso della posta elettronica e di internet, in modo chiaro e senza formule generiche;
- internet, per il quale i controlli sono possibili, secondo il Garante, senza analizzare quali



siti siano stati visitati, ma solo per valutare i dettagli del traffico (data, ora, durata della connessione...). Non è pertanto prevista la garanzia ex art. 4 comma 1 L. 300/1970, ma è comunque necessaria una previa informativa sul corretto utilizzo che ci si aspetta, sulle modalità di svolgimento dei controlli, l'indicazione dei comportamenti non ammessi con l'avvertimento che l'uso privato può essere limitato alle pause, e le relative sanzioni disciplinari.

Al riguardo, è altresì consigliato l'utilizzo di un comportamento proattivo da parte del datore di lavoro, che possa prevenire i comportamenti illeciti piuttosto che sanzionarli, per esempio con l'interdizione o il blocco di siti che sono considerati non pertinenti all'attività lavorativa;

- pure uno strumento di lavoro può essere, con particolare riferimento a personale addetto al Call center per cui è facilmente ipotizzabile il ricorso al lavoro agile, il sistema di gestione CRM (Customer Relationship Management), che permette di associare il numero di telefono del chiamante alla posizione del cliente, in modo che l'operatore abbia chiara la relativa situazione individuale in tempo reale.

Se invece sul personal computer si installano meccanismi, presenti ormai su molti software aziendali, che avvisano per esempio con una sorta di semaforo verde, giallo e rosso della presenza davanti al computer del lavoratore o del suo collegamento alla rete aziendale, o comunque software di controllo capaci di calcolare il livello di produttività del dipendente, allora

pare non si possa prescindere dal rispetto del citato art. 4 comma 1 legge citata. In ogni caso, sia l'INL che il Garante per la protezione dei dati hanno ribadito che il monitoraggio non possa mai essere costante, indiscriminato, prolungato ed invasivo, ed è per questo motivo che, in Italia, non è possibile ricorrere a software invece comunemente utilizzati in America in materia di smart working, come il cd. SNEEK che permette di controllare lo smart worker scattandogli foto ogni tot minuti.

Pur nella considerazione delle esigenze del datore di lavoro, infatti, nell'ordinamento italiano non possono essere completamente sacrificati i diritti che i lavoratori hanno conquistato nel corso degli anni, contenuti nello Statuto dei Lavoratori e nei successivi interventi normativi posti a tutela degli stessi, che devono in qualche modo rappresentare un faro nel bilanciamento degli interessi, anche nel delicato panorama lavorativo dei prossimi anni. ■

[*] Responsabile Processo Legale presso l'Ispettorato del Lavoro di Nuoro. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

Andare in pensione nel 2022

*I principali canali di pensionamento disponibili nel 2022
dopo le modifiche apportate dalla legge di bilancio*

di Riccardo Rizza [*]



Dopo l'entrata in vigore della legge di bilancio 2022 resta confermato il mix di combinazioni che consentiranno di andare in pensione per la generalità dei lavoratori autonomi e dipendenti iscritti all'Inps.

Anche nel 2022 ci sono tre strade principali per accedere alla pensione: la pensione di vecchiaia, l'ordinaria pensione anticipata, la quota 100 per chi ha raggiunto i requisiti entro il 31.12.2021 e la quota 102 per chi raggiungerà la combinazione 64 anni e 38 di contributi nel 2022. Le situazioni sono sinteticamente sotto riportate per una prima visione d'insieme dei cambiamenti in vigore dal 1° gennaio 2022.

Lavoratori nel Sistema misto

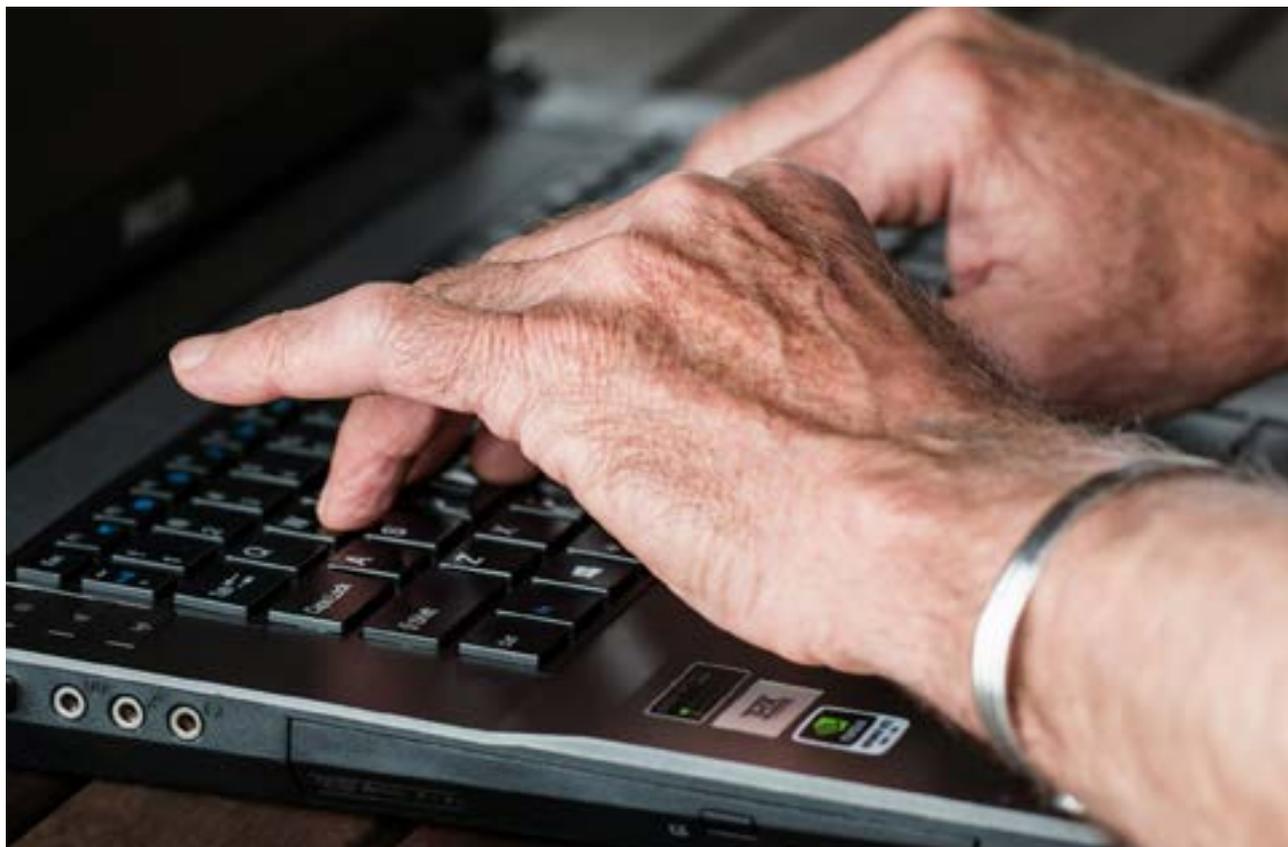
Per gli assicurati nel sistema misto (cioè in possesso di contribuzione prima della data del 31.12.1995):

- pensione di vecchiaia a 67 anni e 20 anni di contributi;
- pensione anticipata a 42 anni e 10 mesi di contributi (41 anni e 10 mesi per le donne) a prescindere dall'età anagrafica;
- pensione anticipata con 41 anni di contri-

buti per i lavoratori precoci in particolari condizioni meritevoli di tutela (disoccupati, caregivers, invalidi almeno al 74%, addetti a mansioni gravose o usuranti);

- pensione con quota 100 cioè con 62 anni e 38 anni di contributi (se raggiunti entro il 31.12.2021) oppure con 64 anni e 38 di contributi (se raggiunti entro il 31.12.2022), la cd. quota 102.

Si ricorda che i predetti requisiti contributivi possono essere integrati anche con il riscatto



agevolato della laurea a condizione di optare per la liquidazione della pensione con le regole contributive (art. 1, co. 23 della legge n. 335/1995).

Sistema contributivo

Per gli assicurati nel sistema interamente contributivo (cioè privi di contribuzione alla data del 31.12.1995):

- pensione di vecchiaia a 67 anni e 20 anni di contributi unitamente ad un assegno con un importo non inferiore a 1,5 volte il valore dell'assegno sociale;
- pensione di vecchiaia con 71 anni e 5 anni di contributi effettivi (cioè con esclusione della contribuzione figurativa);
- pensione anticipata con 64 anni e 20 anni di contribuzione effettiva (cioè con esclusione della contribuzione figurativa) a condizione che l'importo soglia non risulti inferiore a 2,8 volte il valore dell'assegno sociale;
- pensione anticipata con 42 anni e 10 mesi di contributi (41 anni e 10 mesi le donne) a prescindere dall'età anagrafica;
- pensione con 62 anni e 38 anni di contributi (se raggiunti entro il 31.12.2021) oppure con 64 anni e 38 di contributi (se raggiunti entro il 31.12.2022).

Cristallizzazione

La quota 100 e la quota 102 sono due misure temporanee. Tuttavia, chi ha maturato i requisiti entro il 31.12.2021 (62 anni di età e 38 di contributi) e chi li raggiungerà entro il 31.12.2022 (64 anni di età e 38 di contributi) può decidere di pensionarsi in qualsiasi momento successivo, anche nel 2022, 2023, 2024 e così via.

Restano le finestre

Occorre ricordare che sia per l'accesso alla pensione con la quota 100/102 che con la pensione anticipata con 42 anni e 10 mesi di contributi (41 anni e 10 mesi le donne e 41 anni i precoci) resta in vigore un meccanismo di differimento nell'erogazione della pensione pari a tre mesi



dalla maturazione dei requisiti. Solo per i dipendenti pubblici coinvolti nella quota 100 o quota 102 la finestra mobile è di sei mesi dalla maturazione dei requisiti. Nessuno slittamento è previsto con riferimento al conseguimento della pensione di vecchiaia.

Gli altri scivoli pensionistici

Restano in vigore gli scivoli pensionistici creati e/o rafforzati in questi ultimi anni. In particolare, proseguono le agevolazioni per i lavori usuranti (uscita a 61 anni e 7 mesi unitamente ad un minimo di 35 anni di contributi e perfezionamento del quorum 97,6) e la RITA, la rendita integrativa temporanea anticipata, per chi sceglie di farsi pagare l'anticipo dal fondo di previdenza complementare.

A questi canali si aggiunge anche la proroga dell'opzione donna per le lavoratrici con 58 anni (59 le autonome) unitamente a 35 anni di contributi raggiunti entro il 31 dicembre 2021, e la proroga di un anno dell'ape sociale cioè l'uscita a 63 anni e 30/36 anni di contributi in particolari condizioni meritevoli di tutela (disoccupati, caregivers, invalidi almeno al 74%, addetti a mansioni gravose), rinnovato sino al 31 dicembre 2022. ■

[*] Rappresentante Regionale per il Friuli Venezia Giulia della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Responsabile della Sede provinciale di Udine del Patronato ENCAL-CISAL. 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".

Assegno Unico Universale in corso di applicazione

di Claudio Palmisciano [*]



Nel precedente articolo sul tema dell'Assegno Unico Universale, pubblicato su Lavoro@Confronto n. 47-48, abbiamo dato una illustrazione generale di quelle che sono le caratteristiche principali degli aspetti normativi e fornito alcune indicazioni di massima sulla ricadute che tale istituto avrà sulle famiglie italiane e sugli aventi diritto in genere. Oggi, nella fase in cui molti cittadini si sono avvicinati o si stanno avvicinando agli enti preposti ed ai patronati per verificare più da vicino quali sono le prerogative (i cd termini della questione) in capo ad ognuno di loro e, soprattutto, come procedere per poter ottenere i benefici contenuti nella norma, cerchiamo, con questo nostro contributo, di fornire ulteriori elementi operativi e di chiarezza sull'Assegno, valorizzando anche molte indicazioni applicative contenute all'interno del sito internet dell'INPS.

In via preliminare, tuttavia, vale la pena, brevemente, ricordare che con l'istituzione dell'Assegno Unico Universale il legislatore si è posto l'obiettivo di "... favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile...". Obiettivo sicuramente nobile e molto ambizioso di cui potremo verificare i risultati solo fra qualche anno.

Detto, in breve, quanto sopra, vediamo "sul campo" quali sono gli elementi sulle quali vale la pena prestare una particolare attenzione. Ciò fermo restando che per quanto riguarda l'identificazione delle famiglie interessate, nonché le categorie e le condizioni contemplate nella norma, ci limitiamo a rimandarvi a quanto già indicato nel nostro già citato articolo, pubblicato su Lavoro@Confronto n. 47-48.

L'ISEE

Consigliato

Prima di procedere alla presentazione della domanda di Assegno Unico, suggeriamo – a meno che non ci siano evidenze e/o valutazioni diverse da parte delle famiglie interessate – di procedere alla richiesta dell'ISEE attraverso la predisposizione della Dichiarazione Sostitutiva Unica DSU; ricordiamo che per presentare la DSU ed ottenere l'ISEE è possibile rivolgersi ad uno qualsiasi dei Centri di Assistenza Fiscale CAF. In alternativa, per coloro che sono in possesso delle credenziali SPID, va segnalato che nell'apposito servizio presente sul portale dell'INPS vi è la possibilità di poter procedere

in autonomia inserendo i propri dati familiari e patrimoniali, ovvero è possibile anche confermare i dati già presenti nella DSU in modalità "precompilata". In ogni caso l'ISEE sarà reso disponibile al cittadino, al più tardi, entro pochi giorni.

Perché

L'attestazione ISEE è un documento importante dato che l'importo dell'Assegno viene quantificato (come vedremo più avanti) sulla base della condizione economica del nucleo familiare, contenuta proprio nell'ISEE.

In ogni caso, l'Assegno può essere richiesto anche in assenza di ISEE ovvero con ISEE superiore alla soglia di euro 40mila. In tal caso, saranno corrisposti gli importi minimi.

La domanda

Quando

La domanda per l'Assegno unico e universale va fatta una volta l'anno. Per coloro che si sono apprestati o si apprestano in questi giorni, ad accedere all'istituto dell'Assegno unico, va detto che per le domande inoltrate a gennaio e febbraio, l'Assegno sarà corrisposto a partire dal mese di marzo 2022 ed i relativi pagamenti saranno effettuati dal 15 al 21 marzo 2022; in ogni caso, per le domande presentate entro il 30 giugno 2022, l'Assegno spetta con tutti gli arretrati calcolati con decorrenza dal mese di marzo 2022.

Attenzione

Per le domande presentate dopo il 30 giugno, l'Assegno decorre dal mese successivo a quello di presentazione. In tutti i casi, la corresponsione degli importi cessa (ultima rata) con il mese di febbraio dell'anno successivo alla presentazione, dopodiché è necessario presentare una nuova domanda.

Presentazione

La domanda deve essere presentata – una volta l'anno a partire dal 1° gennaio – da uno dei due genitori esercenti la responsabilità genitoriale a prescindere dalla convivenza con il figlio. La domanda può essere presentata anche mediante tutore del figlio ovvero del genitore, nell'interesse esclusivo del tutelato. Al compimento della maggiore età, i figli possono presentare la domanda in sostituzione di quella eventualmente già presentata dai genitori e richiedere la corresponsione diretta della quota di Assegno loro spettante.

Dove presentarla

In via alternativa:

- tramite gli enti di patronato;
- accedendo dal sito INPS al servizio "Assegno unico e universale per i figli a carico" con SPID almeno di livello 2, Carta di Identità Elettronica 3.0 (CIE) o Carta Nazionale dei Servizi (CNS);
- contattando il numero verde 803.164 (gratuito da rete fissa) o il numero 06 164.164 (da rete mobile, con la tariffa applicata dal gestore telefonico).

Quanto spetta

Come detto, l'importo dell'Assegno unico e universale viene determinato in base all'ISEE eventualmente presentato del nucleo familiare del figlio beneficiario, tenuto conto dell'età dei figli a carico e di numerosi altri elementi.

Tralasciamo qui i dettagli tecnici che por-

tano alla determinazione dei singoli importi spettanti; l'INPS sintetizza così la previsione normativa:

1. una quota variabile modulata in modo progressivo (si va da un massimo di 175 euro per ciascun figlio minore con ISEE fino a 15mila euro, a un minimo di 50 euro per ciascun figlio minore in assenza di ISEE o con ISEE pari o superiore a 40mila euro). Gli importi dovuti per ciascun figlio possono essere maggiorati nelle ipotesi di nuclei numerosi (per i figli successivi al secondo), madri di età inferiore a 21 anni, nuclei con quattro o più figli, genitori entrambi titolari di reddito da lavoro, figli affetti da disabilità;
2. una quota a titolo di maggiorazioni per compensare l'eventuale perdita economica subita dal nucleo familiare, se l'importo dell'Assegno dovesse risultare inferiore a quello che deriva dalla somma dei valori teorici dell'Assegno al Nucleo Familiare (componente familiare) e delle detrazioni fiscali medie (componente fiscale), che si sarebbero percepite nel regime precedente la riforma.

Le medesime maggiorazioni sono comunque riconosciute, con decorrenza retroattiva con tutti gli arretrati, anche a coloro che al momento della presentazione della domanda non siano in possesso di ISEE, ma per le quali l'ISEE sia successivamente attestato entro il 30 giugno.

Fermo restando che l'INPS, comunque, ha messo a disposizione il simulatore dell'Assegno unico e universale, noi aggiungiamo, aiutati in questo da *fiscoetasse.it*, la seguente tabella di sintesi che dà, comunque, un'idea – di facile comprensione, ma non esaustiva – degli importi spettanti:

Tabella importi mensili Assegno Unico		
ISEE	Per ogni figlio minore Fino a 2	Figlio minore dopo il secondo
Da 0 a 15.000	€ 175,00	€ 85,00
Da 18.000 a 18.100	€ 159,50	€ 76,30
Da 20.000 a 20.100	€ 149,50	€ 70,60
Da 22.000 a 22.100	€ 139,50	€ 65,10

Il pagamento

L'Assegno unico e universale è corrisposto dall'INPS ed è erogato al richiedente ovvero, a richiesta anche successiva, in pari misura tra coloro che esercitano la responsabilità genitoriale, mediante accredito su conto corrente bancario o postale, ovvero scegliendo la modalità del bonifico domiciliato.

In fase di compilazione della domanda, il genitore richiedente potrà indicare le modalità di pagamento prescelte anche con riferimento all'altro genitore (es. IBAN dell'altro genitore, per quanto a propria conoscenza).

Qualora il genitore richiedente non dovesse indicare la modalità di pagamento dell'altro genitore esercente la responsabilità genitoriale, quest'ultimo potrà provvedere autonomamente a inserirlo, accedendo alla domanda del richiedente con le proprie credenziali. In tal caso, il pagamento della quota al secondo genitore decorre da quando tale scelta di accredito al 50% è stata comunicata all'INPS.

In caso di affidamento esclusivo, il richiedente potrà chiedere la corresponsione del 100% dell'importo spettante. Resta ferma la possibilità dell'altro genitore di modificare tale scelta accedendo alla domanda mediante le proprie credenziali.

Nel caso di nomina di un tutore o di affidatario ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, l'Assegno è riconosciuto nell'interesse esclusivo del tutelato ovvero del minore in affido familiare.

Per i nuovi nati a decorrere dal 1° marzo, l'Assegno unico e universale spetta dal settimo mese di gravidanza.



Istituti superati o confermati

Con l'entrata in vigore dell'Assegno unico e universale comporta il superamento delle seguenti misure di sostegno alla natalità:

- a) il premio alla nascita o all'adozione (Bonus mamma domani);
- b) l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori;
- c) gli assegni familiari ai nuclei familiari con figli e orfanili;
- d) l'assegno di natalità (cd. Bonus bebè);
- e) le detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni.

L'Assegno unico non assorbe né limita gli importi del bonus asilo nido, è compatibile con la fruizione di eventuali altre misure in denaro a favore dei figli a carico erogate dalle Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali.

Per la determinazione del reddito familiare l'Assegno unico non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini IRPEF.

Ricordiamo, infine, che l'Assegno unico è compatibile con il Reddito di Cittadinanza; ai nuclei familiari che lo percepiscono l'Assegno unico è corrisposto d'ufficio dall'INPS, senza necessità di presentare apposita domanda e il relativo importo è erogato, con le stesse modalità di erogazione del RdC, mediante accredito sulla carta RdC di cui gli stessi sono in possesso. ■

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

Le ali della fantasia

di Fadila

Anche se il periodo più bello dell'anno, quello natalizio, è ormai un vago ricordo, mi preme portare all'attenzione dei lettori un fatto riportato da qualche giornale che mi ha lasciato l'amaro in bocca. Mi riferisco alla notizia che quattro giovani nella notte di capodanno sono entrati nella grotta del presepe posto davanti alla chiesa di Santa Maria del Fiore a Firenze e muovendosi maldestramente tra le statue di terracotta e dileggiando questa tradizione hanno arrecato notevoli danni materiali. A parte l'aspetto blasfemo, offensivo della religiosità di tanti credenti, ritengo che tale comportamento abbia provocato il risentimento di una platea di persone molto più ampia di quella dei credenti, a cominciare dal sottoscritto, nonostante il suo spirito laico. Ciò perché da sempre il presepe è una delle massime espressioni della fantasia umana, sia per chi lo realizza, sia per quanti lo osservano.

Spesso, soprattutto nei piccoli centri, si svolge una gara tacita sul più bello, che non significa il più realistico ma quello che più riesce ad accendere l'immaginazione. Di grandi dimensioni e pretese, con pupi artistici e magari d'epoca, se in casa si hanno spazio e risorse, più modesto se tali requisiti non ci sono, hanno entrambi in comune lo stesso elemento, l'aspetto fantastico che li rende affascinanti. Quel che conta, infatti, è la capacità di far sognare a occhi aperti gli spettatori. Oggi è un'usanza un poco in declino soprattutto nei grandi centri, sostituita, purtroppo, da mode nordiche o anglosassoni ma al tempo della mia infanzia, la notte di Natale dopo la messa di mezzanotte, con gli zampognari che suonavano in modo lamentoso i motivi natalizi, lungo le strade magari ammantate di neve, la gente visitava parenti e amici per uscire per un attimo dalla realtà ed entrare nel mondo della fantasia rappresentato dal presepe.

È, infatti, fantasia pura in cui ognuno può sognare grazie a re magi e pastori, montagne innevate, o palmeti e cammelli. E questi elementi contraddittori non hanno nulla di assurdo, ma servono all'immaginazione dell'osservatore. Quei quattro giovani, dunque, nel danneggiare il presepe, hanno dato un calcio a uno dei simboli delle nostre radici e delle nostre tradizioni in grado di farci sognare in un mondo in cui il sogno, oltretutto, ha così poco spazio.

Non credo che quei giovinastri possano essere i rappresentanti di una generazione che per tanti versi stimo e ritengo in grado sia di dare un grande contributo alla società, sia capace di sognare.

La fantasia, un dono divino concesso solo agli esseri umani, infatti, è stata ed è il motore del mondo, almeno del mondo dello spirito. Senza di essa la nostra vita non sarebbe diversa da quella degli altri esseri viventi, affidata a un banale e illiberale determinismo in cui è racchiuso il loro cammino sulla terra; nascono, si alimentano, si riproducono e muoiono senza sapere il perché.

I grandi navigatori ed esploratori dell'epoca moderna erano soprattutto dei visionari e il connubio tra fantasia e ragione determina l'intuizione che ha consentito nel corso della storia il grande progresso dell'umanità. Non sempre porta alla felicità perché può dare inquietudine e anche sofferenza. Ma, grazie a essa riusciamo a dare un significato alla nostra esistenza; il sesso si trasforma in passione e amore; il nutrimento diventa piacere, gusto e sapore e la preparazione del cibo, un'arte che crea composizioni non esistenti in natura; il mondo esterno si trasforma in palcoscenico per la creatività artistica. Che bello avere ogni tanto la testa tra le nuvole e fantasticare. ■



