

# LAVORO@CONFRONTO



## Salute e sicurezza: tavola rotonda al Ministero del Lavoro

**Una banca dati  
unica sul lavoro  
sommerso**

Matteo Ariano

**La montagna  
e il topolino**

Fabrizio Di Lalla

**Attiviamo  
le politiche attive**

Stefano Olivieri Pennesi

# Lavoro@Confronto

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

## Numero 50 • Marzo/Aprile 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:

Matteo ARIANO  
Michele CAVALIERE  
Fabrizio DI LALLA  
Roberto LEARDI  
Dario MESSINEO  
Claudio PALMISCIANO  
Stefano OLIVIERI PENNESI

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:

<b>Una banca dati unica sul lavoro sommerso</b>	
Matteo Ariano	p. 3
<b>La montagna e il topolino</b>	
Fabrizio Di Lalla	p. 4
<b>Attiviamo le politiche attive</b>	
Stefano Olivieri Pennesi	p. 5
<b>Il futuro (auspicabile) per la sicurezza sul lavoro</b>	
Danilo De Filippo	p. 11
<b>Salute e sicurezza: tavola rotonda al Ministero del Lavoro</b>	
Claudio Palmisciano	p. 13
<b>Lavoro agile nel settore pubblico, le prospettive</b>	
Matteo Ariano	p. 19
<b>La sospensione cautelare</b>	
Piero Cascioli	p. 21
<b>Il preposto: obbligo di nomina?</b>	
Antonella Milieni	p. 23
<b>Le crociate emozionali</b>	
Michele Cavaliere	p. 26
<b>La rappresentatività sindacale e datoriale</b>	
Filippo Pagano	p. 30
<b>Quale futuro per le pensioni ai giovani</b>	
Ezio Cigna	p. 34
<b>Novità in arrivo nel CCNL Comparto Funzioni Centrali 2019/21</b>	
Carmina Magliocchi	p. 38
<b>Ventitré anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona</b>	
Claudio Palmisciano	p. 41
<b>30 aprile 2022: celebrata l'Assemblea Nazionale della Fondazione D'Antona</b>	
Roberto Leardi	p. 44
<b>Effemeridi</b>	
<b>Porte girevoli</b>	
Fadila	p. 45

# Una banca dati unica sul lavoro sommerso

Un'esigenza non più rinviabile

di Matteo Ariano [\*]



Nel Decreto-Legge PNRR pubblicato il 30 aprile sulla Gazzetta Ufficiale c'è una norma (art. 19) dedicata alla creazione di un "Portale Nazionale del Sommerso".

L'intenzione dichiarata dal legislatore è di far confluire in un unico portale le risultanze dell'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dal personale ispettivo dell'INPS, dell'INAIL, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza avverso violazioni in materia di lavoro sommerso nonché in materia di lavoro e legislazione sociale. All'interno di questo portale dovrebbero confluire non soltanto i verbali ispettivi, ma anche ogni altro provvedimento consequenziale all'attività di vigilanza, compresi tutti gli atti relativi ad eventuali contenziosi instaurati sui verbali.

Intendiamoci: siamo assolutamente favorevoli alla creazione di una banca dati unica e ci auguriamo che sia davvero la volta buona.

Evidenziamo, peraltro, che la norma in questione andrà a sostituire l'art. 10 del D. Lgs. 124/2004 il quale prevedeva che: *"Al fine di razionalizzare gli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza sul territorio, è istituita, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed avvalendosi delle risorse del Ministero stesso, una banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo. Alla banca dati, che costituisce una sezione riservata della borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, hanno accesso esclusivamente le amministrazioni che effettuano vigilanza ai sensi del presente decreto"*. Quindi, già nel 2004 (ossia diciotto anni orsono) si prevedeva la costituzione di una banca dati con finalità simili. Purtroppo, di tale banca dati non si è avuta alcuna notizia, semplicemente perché non risulta si sia mai costituita.

Le ragioni sono, probabilmente, due: anzitutto si prevedeva l'istituzione di una simile banca dati *"senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato"*. Come si possa immaginare di costituire – senza oneri aggiuntivi – un nuovo database, che connetta più banche dati diverse tra loro, resta un mistero che prima o poi qualcuno dovrà spiegare.

Il secondo aspetto è più profondo, di carattere culturale: finora le singole Amministrazioni hanno operato come fossero "monadi", sogget-

ti a sé stanti, incapaci di dialogare con altre Amministrazioni. Si è così affermata una concezione privatistica di banche dati pubbliche, costituite con danaro pubblico, per finalità pubbliche: un capolavoro barocco di cui noi italiani siamo maestri, con buona pace di chi predicava – come la buonanima del prof. Massimo Severo Giannini, ovviamente inascoltato, nel Paese del "particolare" – l'esistenza di una sola "Pubblica Amministrazione" e non di tante "Pubbliche Amministrazioni".

Tale distorsione ha causato non soltanto tante banche dati, ma per di più tante banche dati incapaci di dialogare con quelle degli altri soggetti pubblici, tutte concepite come monadi e non come anelli di una rete più vasta. Che poi tutto ciò sia anche il frutto di appalti informatici costruiti per far lucrare le società che avevano progettato le banche dati è solo congettura malevola di alcuni malpensanti...

Noi siamo convinti che i soldi pubblici debbano essere destinati a finalità pubbliche e che le Amministrazioni debbano costituire gli anelli comunicanti di una rete più vasta, che è quella della Pubblica Amministrazione, che opera – attraverso i suoi dipendenti – al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.).

Ci auguriamo, pertanto, che questo Portale del Sommerso venga a galla e non sia sommerso anch'esso dalle ritrosie delle singole Amministrazioni, come il suo predecessore. Buona fortuna! ■

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

## La montagna e il topolino

di Fabrizio Di Lalla [\*]



È riuscita pienamente la manifestazione di Roma del 18 marzo scorso da parte degli ispettori del lavoro organizzati dai sindacati per protestare, nel giorno dello sciopero della categoria, contro un'ulteriore ingiustizia perpetrata nei loro confronti: Mi riferisco alla sperequazione dell'indennità d'amministrazione rispetto a tutti gli altri comparti della funzione pubblica che grida vendetta. Tale partecipazione rappresenta un elemento estremamente positivo soprattutto in un periodo in cui i legami tra lavoratori e organismi di rappresentanza sembrano allentati. A parere di chi scrive, il successo è da ascrivere principalmente a due fattori: l'estrema esasperazione del personale e la capacità del sindacato di aver saputo incanalare e trasformare tale malessere in una rivendicazione di categoria.

Tutto è andato come meglio non si poteva; soprattutto preparazione capillare e intelligente utilizzo degli strumenti telematici. E siccome tutto questo non avviene in modo automatico, va dato merito alle donne e agli uomini del sindacato o a esso affiancati che con grandissimo impegno hanno svolto tale compito. La manifestazione stessa è stata esemplare. Partecipazione di massa da ogni parte d'Italia, strumenti di visibilità eccellenti e tecniche di contatto con la parte datoriale svolte nel migliore dei modi. C'è, inoltre, un altro elemento, che ritengo, di grande importanza, quello dell'aperto sostegno di altre categorie di lavoratori, in particolare la federazione degli edili della CGIL che si è spesa per sostenere le rivendicazioni degli ispettori anche attraverso la grande stampa.

Lo strumento di lotta, dunque, è stato eccellente; rafforzato, inoltre, da due circostanze favorevoli, entrambe tese alla rivalutazione dell'organismo ispettivo, anche se le ho definite in precedenti articoli vittorie mutilate. Innanzi tutto il passaggio degli uffici da struttura ministeriale ad agenzia dotata di autonomia; un obiettivo, raggiunto dopo decenni di lotta cui si è aggiunto il ripristino delle funzioni di prevenzione degli infortuni. Tali elementi hanno riconosciuto la specificità delle funzioni rispetto a quelle burocratiche dei ministeriali e l'insostituibilità della sua funzione.

Ora, pur disponendo di tali circostanze favorevoli, mi pare che il fine della rivendicazione sia stato inadeguato. Chiedere la perequazio-



ne all'indennità dei ministeriali mi sembra un nonsenso. Intanto perché nel pubblico impiego la perequazione è una parola vana in quanto c'è sempre qualcuno più uguale degli altri. Al Ministero dell'Economia, per fare un esempio, la media dell'indennità è doppia rispetto agli altri del comparto e si giustifica solo col potere contrattuale delle parti; non solo dei sindacati ma anche e soprattutto dell'apparato politico e burocratico. Per non parlare dei soliti istituti previdenziali.

Il traguardo per il personale e i sindacati dell'ispettorato dovrebbe essere quello raggiunto dalle agenzie fiscali che svolgono complessivamente compiti operativi di simile valore. Ebbene l'indennità d'amministrazione media erogata a quel personale è due volte e mezzo superiore e oltre il doppio di quella perequata dei ministeriali. Questo a mio giudizio è l'obiettivo ultimo e irrinunciabile della vertenza. Tuttalpiù l'aggancio a quella dei ministeriali può essere solo un elemento di mediazione, un primo passo, avendo bene in mente lo scopo finale. E poiché non si tratta di spiccioli ma di una componente importante della struttura retributiva, bisogna, correggere il tiro, altrimenti anche nell'ipotesi di una soluzione favorevole della vertenza si è sprecata una grande occasione e varrà il motto che la montagna ha partorito il topolino. ■

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

# Attiviamo le politiche attive

“... realizzando un GOL straordinario...”

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



Il nostro PNRR – piano nazionale di ripresa e resilienza, 2021-2025 con la Missione 5, affidata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, prevede, a beneficio delle cosiddette Politiche Attive del lavoro, un investimento/finanziamento di assoluta rilevanza ed entità, pari a 4,4 miliardi di euro, principalmente per sostanziare il Piano nazionale nuove competenze e il cosiddetto Programma Gol – programma di garanzia occupabilità dei lavoratori.

Ciò dovrà avvenire per mezzo di interventi diretti delle Regioni, anche previa attivazione di Patti territoriali o di filiera, sottoforma di piani attuativi ovvero proprio del menzionato intervento Gol, inteso come riforma di sistema delle Politiche Attive del nostro Paese. Detto programma dovrà vedere l’approvazione da parte dell’Anpal – Agenzia strumentale del Ministero del Lavoro, che valuterà, in tempi contingentati, la congruità e coerenza con i piani nazionali.

Con il Programma Gol vengono normalmente sovvenzionati una serie di interventi, quali assegni di accompagnamento al lavoro, per poi divenire veri e propri contratti di lavoro, come anche misure di inclusione sociale e outplacement, questo finalizzato al reinserimento occupazionale dei lavoratori, ricorrendo all’aggiornamento e riqualificazione professionale, ossia di necessaria attivazione di percorsi formativi, quale elemento di “condizionalità”. Un occhio particolare dovrà inoltre, inevitabilmente, essere rivolto al rafforzamento delle irrinunciabili competenze digitali, fondamentali per l’attuale mercato del lavoro.

A questo si deve aggiungere l’evidenza che il Piano nazionale nuove competenze viene a concretizzarsi attribuendo un’importanza strategica propriamente al Fondo nuove competenze, che detiene la funzione di innescare una sorta di “politica attiva preventiva” che di fatto responsabilizza l’intero tessuto imprenditoriale del nostro Paese, anche ricorrendo al veicolo offerto dai molteplici Enti Bilaterali.

Ma in sostanza si vuole approntare una riforma complessiva di sistema, delle citate politiche attive, al fine di accompagnare, per così dire, i “lavoratori in transizione” ovvero i disoccupati, avendo cura di mettere al centro il profilo soggettivo del lavoratore alla ricerca di occupazione.

È evidente che la platea naturale dei destinatari, coinvolta nel citato programma Gol, sarà formata da coloro che beneficiano di una serie di misure atte al reinserimento lavorativo: di Cassa integrazione guadagni, (ordinaria e straordinaria), per i destinatari di Naspi (nuova as-

sicurazione sociale per l’impiego) o Dis-coll (indennità mensile di disoccupazione destinata ai collaboratori coordinanti e continuativi), per i beneficiari di Reddito di cittadinanza, per donne svantaggiate, per i lavoratori cosiddetti fragili, come pure per i Neet, per persone con disabilità, per i disoccupati di lunga durata, degli over 55, di ulteriori categorie “disagiate”, ma anche per chi lavora e percepisce salari insufficienti, i cosiddetti “working poor”.

## Spieghiamo il Gol

Il progetto Gol, ovvero “Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori” è stato immaginato per tentare, con azioni concrete e mirate, di rilanciare l’occupazione in Italia aggredendo, per così dire, in maniera polivalente la disoccupazione.

Le risorse complessive previste a beneficio del programma nazionale Garanzia di Occupabilità ammontano come sopra ricordato a 4,4 miliardi di euro. A tali fondi sono da sommare 600 milioni di euro per il rafforzamento dei Centri per l’impiego e ulteriori 600 milioni di euro per il rafforzamento del cosiddetto “sistema duale”. Vi sono inoltre 500 milioni di euro, sempre di provenienza Comunitaria, a valere sul programma REACT-EU – ovvero assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa – quali misure per il superamento della crisi attuate attraverso iniziative d’investimento in risposta al Coronavirus, una sorta di sostegno alla ripresa di lungo termine, agendo sui settori come l’economia verde e del riuso, l’economia circolare, lo sviluppo del digitale, ma anche

quale sostegno ai mantenimenti occupazionali e interventi per il lavoro autonomo.

REACT-EU rappresenta, quindi, una “integrazione” delle dotazioni finanziarie già esistenti, da potersi utilizzare fino al 2023, del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo per lo sviluppo regionale.

Sempre parlando di Gol, precisamente, il recente Decreto interministeriale, firmato dal Ministro del lavoro Andrea Orlando e da quello dell’Economia Daniele Franco, 5 novembre 2021, (pubblicato nella GU n.306 del 27-12-2021) ha previsto lo stanziamento di 880 milioni di euro in favore delle Regioni per attuare appunto politiche attive e formazione in campo lavorativo. Proprio con l’allegato A detto Decreto interministeriale ha stabilito i criteri di riparto per le Regioni, gli obiettivi assegnati alle Regioni e Province Autonome e la tabella sul Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale.

Sono stati previsti dei Target del programma Gol PNRR, che sono:

- a. almeno 3 milioni di beneficiari di Gol entro il 2025, con almeno il 75% che dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55.
- b. almeno 800 mila dei 3 milioni di cittadini citati, dovranno essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali.
- c. almeno l’80% dei CPI in ogni regione entro il 2025 dovrà rispettare gli standard definiti quali livelli essenziali per il GOL.

Le misure di assistenza, coordinata e specifica, all’inserimento occupazionale, del programma Gol, contengono una novità rilevante, vale a dire la possibilità di essere riconosciute anche ai “lavoratori autonomi” che cessano definitivamente la propria attività professionale. Per questo i CPI e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione, in materia di lavoro, ai sensi della disciplina vigente, erogheranno i servizi di assistenza peculiari. Per tale scopo, verrà istituito in questi centri, appunto, uno “sportello dedicato” al lavoro autonomo. Altresì, per garantire l’assistenza, CPI e Agenzie autorizzate potranno anche prevedere convenzioni non onerose con: gli Ordini, i Collegi professionali e Associazioni altre, ossia quelle comparativamente più rappresentative, sul piano nazionale, dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad Albi professionali.

In buona sostanza gli obiettivi del programma GOL PNRR prevedono:  
Superare l’eterogeneità delle prestazioni e dei

servizi garantiti nei territori. Indirizzare gli investimenti principalmente verso l’offerta di servizi digitali, garantendo una presenza fisica per mezzo della diffusione capillare dei CPI. Integrazione massima tra le molteplici politiche attive regionali, per evitare percorsi separati e diversificati di intervento. Integrazione con le politiche della formazione superando la divaricazione tra politiche della formazione e politiche attive del lavoro. Attuare una rete territoriale dei servizi e sia essa effettivamente integrata. Fattività della cooperazione tra sistema pubblico e privato, che va reso strutturale quale cooperazione tra i servizi pubblici e le agenzie per il lavoro, coi soggetti accreditati per la formazione, e gli altri soggetti riconosciuti dalle Regioni. Coinvolgimento delle imprese e dei territori: mettendo in connessione gli operatori economici locali al fine di rendere i CPI vero punto di riferimento nell’intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, e nel caso ricorrendo alla stipula di veri e propri «patti territoriali». Adeguare il sistema informativo e di monitoraggio capillare, facendo ricorso (finalmente) alla realizzazione del Sistema informativo unitario del lavoro, previa osservazione attenta, a livello di singolo Centro per l’impiego.

Saranno anche realizzate delle “aree di sperimentazione” del programma Gol, da parte del Ministero del Lavoro, motivo per attuare uno spazio di innovazione ed esperienza, per progetti su scala ristretta. Queste sperimentazioni evidentemente dovranno essere prese, necessariamente, d’intesa con le Regioni, e se valutate positivamente potranno eventualmente indurre a delle modifiche proprio delle policy nazionali.

Percorsi formativi del Gol, messi a punto dal Governo, prevedono la suddivisione in percorsi differenziati per il lavoro distinti in: profili con alta occupabilità e in possesso delle competenze maggiormente richieste dal mercato; profili per adeguamento delle competenze con percorsi di aggiornamento ‘upskilling’, ricorrendo a interventi formativi di breve durata; profili con fabbisogno di nuove competenze previo ricorso a un percorsi di riqualificazione ‘reskilling’ con interventi di adeguata durata; percorsi per coloro che si trovano fuori dal mercato del lavoro a causa di specifiche crisi aziendali, che potranno seguire un percorso di ricollocazione collettiva.

## **CPI lo stato di salute**

Si ritiene utile, a questo punto, fornire anche una visione di insieme rispetto al grado di funzionalità, e per così dire sullo stato di salute,

appunto, dei Centri per l'impiego nel nostro Paese. Per conoscenza diretta si illustra sinteticamente la situazione in essere per i CpI del Lazio e specificamente per quello di maggior rilevanza, come bacino di utenti e come dimensione, rappresentato dal Centro per l'Impiego di Cinecittà di viale Rolando Vignali.

Certamente è facile constatare, dal punto di vista sostanziale, la situazione di degrado delle strutture che ospitano gli uffici, aggravato dalla mancanza di adeguate e moderne dotazioni strumentali, ma soprattutto la carenza di servizi offerti a lavoratori, precari, disoccupati e diversamente abili, appalesata da scarsa tecnologia informativa, come testimoniato dalla ancora predominante comunicazione cartacea a mezzo di affissione sulle bacheche presenti o peggio utilizzando direttamente spazi liberi sui muri. Utenza non particolarmente intensa, in questo periodo, anche per le evidenti ragioni pandemiche e necessità di ricorrere allo strumento degli appuntamenti prenotabili e forzatamente limitanti.

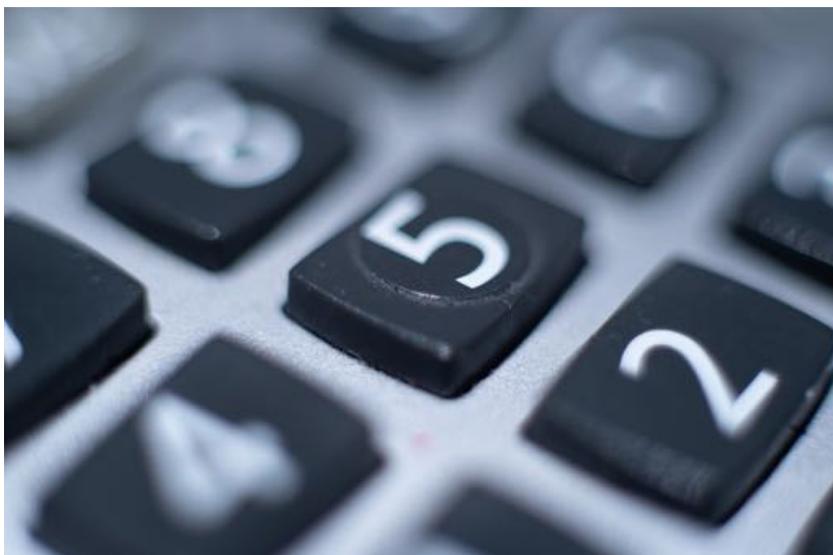
Un cenno va fatto, e lo merita, la questione inerente il personale presente nel CpI in questione. Detti lavoratori, è bene dirlo, si differenziano per diverso status posseduto: vi sono ovviamente dipendenti diretti della Regione Lazio, ai quali si affiancano altri assunti da LazioCrea (la società in house della Regione da cui dipende il personale aggiuntivo che opera appunto nei CPI del Lazio), evidentemente in possesso di un contratto di lavoro subordinato, ma doverosamente si deve anche menzionare personale precario, quale ad esempio i tanto vituperati (non giustamente a parere di chi scrive) quali risultano essere i cosiddetti Navigator di Parisiana memoria. Dal nome del primo Presidente di Anpal – Agenzia strumentale del Ministero del Lavoro, prof. Mimmo Parisi, e nata dalla riforma del lavoro, il Jobs Act del 2017, voluta dall'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi.

Purtroppo, da eccessivi anni si sente parlare di un necessario piano di reale rafforzamento dei Centri per l'Impiego pubblici, che preveda investimenti consistenti destinati all'adeguamento strumentale, tecnologico ed infrastrutturale delle sedi, come altresì allo sviluppo di un unico "sistema di lavoro" sostanzialmente da una banca dati agevolmente accessibile dall'esterno

per i naturali destinatari, siano essi soggetti in cerca di occupazione, sia aziende alla ricerca di figure professionali/lavoratori.

Tutto questo passando, inevitabilmente, dalla assunzione di migliaia di addetti da collocare su tutto il territorio nazionale, che assommano a 11.600 unità, anche per avvicinare l'Italia alla consistenza numerica e qualitativa di risorse umane presenti in tale ambito negli altri maggiori Paesi Europei, nostri competitor.

L'ultima Relazione della Corte dei Conti datata settembre 2021 evidenzia chiaramente che i CpI risultano essere ancora molto lontani dal livello di efficienza necessario, rispetto alla quantità di risorse assegnate alle Regioni. Questo anche rispetto ai livelli essenziali delle pre-



stazioni del sistema Regione-autonomie locali (LEP) risulta, quindi, alla nostra Magistratura Contabile che gli obiettivi prefissati e quelli raggiunti, sono troppo disomogenei e comunque non soddisfacenti tra Regione e Regione e ciò accade su buona parte del territorio nazionale.

### **Piano di rafforzamento dei Centri per l'impiego**

Come sopra ricordato la "riforma" delle politiche attive nel nostro Paese, comprendendo l'indispensabile rafforzamento dei CPI, è stata inserita nel PNRR quale riforma di sistema. Il maxi piano del Governo su formazione, riqualificazione e politiche attive, tra fondi comunitari del Pnrr e risorse nazionali del Bilancio statale, potrà prospetticamente contare su diversi miliardi di euro. È quindi giusto avere dal vertice politico delle necessarie garanzie circa l'uso di questi importanti e cospicui investimenti che

dovranno essere efficacemente spesi, per garantire nuove assunzioni, quindi migliori condizioni di lavoro per tutti gli operatori, ma al contempo sostanziare i dovuti servizi alla variegata utenza del mercato del lavoro per uscire finalmente dalla conclamata crisi strutturale in cui versa questo settore della PA.

Così sarà anche il destino di svariate risorse, per milioni di euro, in quanto messe stabilmente a disposizione delle Regioni, a decorrere dallo scorso 2021, per l'assunzione, come detto, di migliaia di nuovi operatori da assegnare ai CPI.

Nei fatti, quindi, continua il percorso di rafforzamento dei Centri per l'impiego. Al riguardo lo scorso marzo 2022 il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Andrea Orlando ha firmato il Decreto interministeriale che prevede appunto il riparto delle risorse economiche in favore delle Regioni e delle Province Autonome. La cifra totale di 70 milioni di euro verrà messa a disposizione per fronteggiare gli oneri di funzionamento dei Centri per l'impiego territoriali con riferimento all'anno 2021.

Il trasferimento delle risorse sarà effettuato sulla base dell'avanzamento delle assunzioni rispetto al totale autorizzato con il Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Gli Enti Regioni a loro volta forniranno al Ministero apposita comunicazione, completa di rendicontazione, attestante le assunzioni effettuate e programmate appunto dalle singole Regioni.

In buona sostanza, per quanto attiene l'impianto generale e gli obiettivi della riforma, il Governo sembrerebbe voler intervenire su quelle che sono state indicate come le principali criticità dell'attuale sistema: ossia l'eccessiva "eterogeneità" e lacunosità dei servizi garantiti sul territorio, che ha provocato disparità di accesso e di qualità di servizi erogati. A questo viene ad aggiungersi la scarsa efficacia della rete dei centri per l'impiego e la mancanza di coordinamento e di interoperabilità dell'intero sistema. Ecco spiegata anche la sostanziale mancata applicazione del principio di condizionalità nell'attivazione degli incentivi previsti per i raggiunti traguardi di collocazione lavorativa dei cercatori di lavoro. Altrettanto evidente la mancanza di puntuali valutazioni dell'impatto avuto dalle misure adottate. Da ultimo si è rilevato uno scarso collegamento ed interdipendenza tra politiche passive e politiche attive del lavoro.

Per un efficace e concreto avvio operativo di detto processo di riforma, fondamentale per arrivare alla specifica definizione di misure e interventi principali sostenuti, come eviden-

ziato, da ingenti risorse messe a disposizione, sommamente si ritiene fondamentale e necessario tenere costantemente aperto il dialogo con tutti gli attori e le parti sociali, anche e soprattutto a livello regionale, (in considerazione dell'attuale nostro modello legislativo). Così come sarà necessario incoraggiare la cooperazione tra organismi pubblici e privati con lo scopo esplicito di veder valorizzate le esperienze positive che negli anni si sono prodotte nei diversi ambiti distinti per peculiarità settoriali e/o territoriali, come ad esempio ha dimostrato l'efficacia dell'azione dei Fondi Bilaterali dell'artigianato e degli altri Fondi interprofessionali di vari altri settori.

### **Come ricerchiamo il lavoro... e chi lo cerca**

Partiamo da un assunto fondamentale: ormai risulta evidente a tutti che esiste una linea sempre più sottile tra occupazione e disoccupazione o per meglio dire molti occupati, principalmente impiegati nella gig economy risultano essere eminentemente precari e quindi al contempo economicamente fragili. Questo dovrebbe condurci a riflettere su chi potrebbe richiedere servizi non dissimili a quelli per i disoccupati.

È giusto, pertanto, sfatare un luogo comune vale a dire che l'orientamento al lavoro, la formazione professionale e i variegati servizi di accompagnamento e tutoraggio all'impiego servano unicamente a coloro che sono privi di lavoro. Qualsiasi contratto di lavoro, stante la semplicità con cui cessano di operare imprese, aziende, laboratori, esercizi commerciali, aziende di servizi, ecc. assume un valore relativo e limitato temporalmente. Il cosiddetto grado di occupabilità e stabilità assume un valore costante da mantenersi nel tempo per garantirsi concreti "progetti di vita" per donne e uomini, iniziando dalle giovani generazioni.

Per tali ragioni si rendono necessari efficienti e moderni Servizi per l'impiego che sappiano supportare una domanda di lavoro, qualificata o meno, proprio sul versante dell'intermediazione, consapevoli della rilevanza del mercato del lavoro informale (peculiare nel nostro Paese) che si affianca a quello formale. Conseguentemente, i servizi, sia pubblici che privati, ma anche tutti gli altri canali "ufficiali" come i siti web specializzati, anche se questi ultimi in misura minore, vedono compressa la loro capacità di intermediazione a vantaggio dei mai sopiti canali, di ricerca lavorativa, informali familiari e amicali.

Comprendere l'importanza dei Centri per l'impiego (Cpi), all'interno della strategia per la ricerca di occasioni di lavoro, significa rammentare l'importanza non solo del collocamento diretto, ma anche dell'erogazione di servizi integranti all'occupabilità, vale a dire: l'orientamento, l'informazione, il corretto posizionamento nel mercato lavorativo e maggiormente le riqualificazioni professionali di chi è alla ricerca di impiego.

Non bisogna comunque dimenticare, che per un verso, i centri per l'impiego sono strutture pubbliche coordinate dalle Regioni aventi lo scopo di favorire sul territorio l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attuando iniziative e azioni di politiche attive del lavoro. Le attività dei centri per l'impiego sono orientate, in sostanza, ai cittadini disoccupati, ai lavoratori che beneficiano di sostegno al reddito in continuità di rapporto di lavoro e a rischio disoccupazione, nonché ai lavoratori occupati in cerca di nuova occupazione.



Al contempo, per altro verso, però, i CpI svolgono anche, in maniera particolarmente “assorbente”, pura attività amministrativa, come l'iscrizione alle liste di mobilità e la gestione degli elenchi e delle graduatorie delle categorie protette, la registrazione delle assunzioni, le trasformazioni e le cessazioni dei rapporti di lavoro, il rilascio dei certificati di disoccupazione. Questo con evidente disappunto e decremento delle missioni prioritari.

## Conclusioni

A queste azioni, svolte con il fondamentale veicolo degli interventi comunitari, in Italia, frequentemente, si materializzano ed affiancano iniziative messe in campo anche dalla rete delle Agenzie private per il lavoro. Al riguardo segnaliamo, a mero esempio, quanto fatto da queste

con il recente stanziamento di circa 45 milioni di euro finalizzato al sostegno personale nonché per garantire dei servizi di accoglienza rivolti specificamente alla categoria dei rifugiati, in generale ed in particolare, con speciale attenzione alla recentissima ondata proveniente dai territori in guerra della nazione Ucraina. Un accordo questo promosso da Assolavoro – Associazione nazionale delle Agenzie per il lavoro.

Più specificamente, ci riferiamo a risorse stanziate attraverso gli Enti bilaterali Formatemp e Ebitemp, a loro volta sovvenzionate, appunto, interamente con risorse private. Segnatamente, con Assolavoro, (la struttura associative proprio delle Agenzie per il lavoro, private) si è potuto interagire proattivamente con il Ministero del Lavoro e politiche sociali, ponendo a disposizione la propria esperienza e la propria capillarità nell'erogazione di una serie di servizi (ricordiamo che le promozioni sul territorio nazionale delle Agenzie per il lavoro private sono oltre 2.500) per rendere più agili i percorsi di accoglienza e più efficace l'inclusione attraverso la prospettiva di un lavoro.

Questo è potuto avvenire anche per mezzo dell'accordo sottoscritto unitamente ai sindacati di categoria Nidil Cgil, Felsa Cisl, UilTemp, stabilendo di destinare, le menzionate risorse, a coloro che risultavano essere titolari di “protezione internazionale” (detenendo lo status di rifugiato). Più nel dettaglio la richiamata intesa prevede lo svolgimento di una azione mirata tesa all'incremento delle competenze possedute dai destinatari, agendo sulla individuazione di un percorso di formazione personalizzato e finalizzato all'inserimento sociale e lavorativo, partendo da una formazione base per l'apprendimento della lingua italiana e dei fondamentali di cultura ed educazione civica italiana e facendo altresì seguire un percorso di specifica formazione professionale, diversificato a seconda delle competenze detenute e rilevate dalle persone rifugiate. A questo viene inoltre affiancata l'altrettanto importante attribuzione di una indennità di frequenza ai corsi e il rimborso per le spese di vitto, alloggio e trasporto.

Tale accordo, quindi, rappresenta una risposta concreta alla particolare “categoria svantaggiata” dei “rifugiati” e/o richiedenti asilo, destinatari di protezione internazionale, che potrà beneficiare della frequenza ai corsi di lingua italiana, come pure ai corsi di natura tecnica, o di riqualificazione, beneficiando al contempo di reali temporanei sostegni economici e di welfare, come prestazioni finalizzate al rimborso per l'assistenza psicologica, rimborso per l'acquisto dei beni di prima necessità per neonati, un contributo per l'asilo nido

dei rispettivi figli, ciò evidentemente per essere meglio accompagnati in percorsi che conducono alla destinazione verso un lavoro, rendendo più agevoli i percorsi di accoglienza e più efficace l'inclusione attraverso, appunto, la prospettiva di un concreto e dignitoso lavoro. In definitiva un modo fattivo per affrontare al meglio una situazione drammatica ed eccezionale quale è quella rappresentata dagli eventi bellici in corso, nel contesto della nostra Europa.

Per concludere credo sia giusto riflettere sul ruolo assegnato e da assegnare alla vasta rete delle Agenzie del lavoro private, presenti nel nostro Paese, cambiando, se del caso, paradigmi e preconcetti su una diversa e più proficua collaborazione tra pubblico e privato.

Quindi, il decisore Istituzionale sia esso Statale, Regionale, Locale, dovrà porre in atto azioni concrete quali interventi tesi alla dotazione di risorse umane, strumenti e finanziamenti adeguati per far crescere il servizio pubblico delle politiche attive, anche facendo ricorso, però, alla insostituibile azione di rinnovati e rinforzati Centri per l'Impiego, ma senza tralasciare il dialogo costruttivo e la sinergia e quindi il modo di guardare le iniziative delle Agenzie per il lavoro accreditate, o più precisamente "autorizzate" dall'Anpal, che oggi contribuiscono fattivamente, anch'esse, alla costruzione di un mercato del lavoro moderno, inclusivo e regolare.

Vi è in sostanza in reale bisogno di procedere, in Italia, con una riforma immediata. Abbiamo la necessità, tra l'altro, di incrementare sia l'offerta di informazione come pure di formazione, con tutta evidenza allo stato non adeguata. È necessario comprendere che la domanda di lavoro si possa veicolare in maniera efficace per soggetti liberi di scegliere tra le soluzioni migliori che gli devono essere prospettate. Per questo i molti disoccupati o inoccupati hanno bisogno di "facilitatori" che li seguano e consiglino nell'impiego, allo scopo di orientare la selezione alle esigenze del possibile datore di lavoro e dunque meglio riqualificare il personale, questo può avvenire con le concrete attuazioni delle "presa in carico" della variegata tipologia di utenza, come pure delle cosiddette azioni per migliorare il "bilanciamento delle competenze" possedute da chi cerca lavoro.

Altrettanto, trovo indispensabile l'introduzione, tra le caratteristiche di rinnovati Cen-

tri per l'Impiego, della capacità di esprimere il bisogno di funzionare dinamicamente sui territori dove si opera. Al contempo ovviamente preparati, quali operatori e strutture, anche sul piano contrattuale e negoziale, nella promozione di soluzioni e iniziative occupazionali armonizzate, con imprenditori o associazioni di impresa, privilegiando rapporti inclusivi legittimati dalla collaborazione multicentrica tra sistema scolastico, università, imprese, fondi interprofessionali, associazioni datoriali e sindacali, terzo settore, Enti locali, universo Cooperativo.

In conclusione, i risultati da conseguire dovrebbero essere molteplici. Dalla fondamentale creazione di una concreta "prossimità" dei servizi da rendersi a cittadini ed imprese, al mi-



gliore e reale coinvolgimento delle aziende e del territorio, favorendo l'incrocio domanda/offerta di lavoro. Realizzazione di strumenti formativi dedicati, reale integrazione delle reti territoriali dei servizi per l'impiego pubblici e privati accreditati, programmazione delle azioni dei Cpl orientata maggiormente ai risultati, personalizzazione degli interventi sulla base dei rilevati fabbisogni e dell'andamento del mercato del lavoro, realizzazione di un sistema informativo collegato con monitoraggi il più possibile capillari. ■

---

[\*] Dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, Direttore ITL Prato-Pistoia - 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 futuro (auspicabile) per la sicurezza sul lavoro

di Danilo De Filippo [\*]



L'anno appena trascorso, il 2021, già fustigato da due nuove ondate pandemiche del SarsCov-19 e dalle sue indesiderate *modificazioni*, deve, purtroppo, essere ricordato ed enumerato anche come *annus horribilis* per quanto concerne il numero di infortuni sul lavoro, gravi e mortali.

Nell'anno in questione (fortunatamente) conclusosi, si è raggiunto l'ignominioso livello di 3 (o più) morti al giorno, coinvolgendo praticamente tutti i principali settori produttivi della nostra bella Italia.

Il 2022, disgraziatamente, non è iniziato meglio e, statistiche alla mano, per i primi quattro mesi i numeri cominciano ad essere molto – *troppo* – simili ai precedenti, a tratti probabilmente peggiori, specie per alcuni settori merceologici e produttivi come quello delle costruzioni.

La domanda, allora, sorge spontanea: può un territorio storicamente così ricco di tradizioni tra le più antiche al mondo, può un paese con l'innata capacità di creare e d'innovare con una reattività senza pari, permettersi dei record tanto negativi e disonorevoli?

La domanda è retorica e la risposta è ovviamente no.

Il problema è che, per trovare una eventuale soluzione a questo momento critico, occorre – come ci insegnano i padri della storia – *indagare il passato, guardare al presente e progettare il futuro*, tenendo in forte considerazione quanto già accaduto.

## Il passato

Il **passato** ci racconta che, a torto o a ragione (e non si intende assolutamente creare o entrare in nessuna polemica), le competenze sulla materia della salute e sicurezza sul lavoro, ad un certo punto, sono transitate, quasi integralmente, alle Regioni; questo è avvenuto per il giusto fatto, che in quel particolare periodo storico, le amministrazioni regionali potevano avere (ed avevano) una migliore capacità di rendere efficiente l'attività prevenzionistica.

Ricordiamoci che ci stiamo riferendo ad un'epoca in cui lo Stato aveva ben altre *beghe* da risolvere, ragion per cui è possibile comprendere alcune scelte fatte rispetto a questioni, ai tempi, non critiche.

Oggi, però, possiamo dire (candidamente e senza alcuna presunzione) che quella soluzione voluta dal legislatore dell'epoca recava già in sé, anche se ancora impercettibile, il seme dell'inevitabile involuzione che poi si sarebbe verificata nel futuro, in quanto palesemente collegata e “dipendente” dalla diversità culturale, storica e *comportamentale* delle tante Regioni italiane.

Questa peculiarità e queste “disuniformità” che, per molti versi, ci rendono affascinanti al mondo, quando vengono richiesti sotto l'aspetto organizzativo rappresentano un *vulnus* dell'intero sistema della tutela dei lavoratori.

Il (più recente) passato, inoltre, ci ricorda anche il violento e costante depauperamento della forza di rappresentatività sindacale, con la conseguenza che chi, in primis, poteva “difendere” il lavoro e i lavoratori si è, progressivamente, ritrovato ad avere “voce flebile”, talvolta “stonata” tra i vari attori e, certamente, si è trovata a poter agire con meno incisività rispetto agli anni delle grandi “rivendicazioni”.

A questa non indifferente *caduta* va sommato anche il persistente attacco portato nei confronti delle pubbliche amministrazioni che ha creato, in modo inevitabile, anche una sorta di demonizzazione di tutti gli organi di vigilanza in materia di lavoro e sicurezza.

## Il presente

Descrivere il **presente** non è semplice, anche perché, è il “presente” a non esserlo.

L'apparato statale si è finalmente reso conto che non è più possibile accettare ciò che è accaduto, specialmente quanto ancora sta accadendo in termini infortunistici, e attraverso alcuni incisivi accorgimenti (vedasi il D.L. n.146/2021 “Decreto Fiscale” poi convertito con modificazioni dalla Legge n. 215/2021), cominciano a palesarsi azioni correttive che sembrano andare nella direzione giusta: creare la consapevo-

lezza che la sicurezza sul lavoro non è un *adempimento*, ma è un *dovere sociale e morale*.

Con la nuova norma (che innova, in piccola ma sostanziale parte, il Testo Unico), all'organo ispettivo già ben operante in tutti i settori produttivi (i Servizi di Prevenzione delle ASL), ne viene affiancato un altro, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che, anche solo per l'impatto organizzativo a carattere statale, potrà (anzi, dovrà) derimere la questione delle molte, eventuali difformità regionali, concretizzando, in pratica, la tanto desiderata "regia" unica e condivisa, da cui poi dedurre un più efficace "piano strategico" d'azione.

Le modifiche apportate dal D.L. n.146/2021 sono svariate e, se vogliamo, efficacemente trasversali, giungendo persino ad includere (finalmente) una formazione specifica per il Datore di Lavoro ed una maggiore responsabilizzazione del Preposto.

Appare evidente che questi "ritocchi" (per usare un eufemismo) perseguono la *mission* della più ampia "cognizione" sul concetto di prevenzione infortuni.

Il "tempo presente" (ed è proprio notizia di questi giorni) vede anche la creazione di un "Portale Nazionale del Contrasto al Lavoro Sommerso" che, senza alcuna riserva di pensiero, rappresenterà uno strumento indispensabile a garantire la legalità e la sicurezza nel mondo del lavoro, al quale si affiancherà l'accrescimento degli organici (speriamo con il completo scorrimento delle graduatorie a tutti gli idonei) dei vari enti di vigilanza, già a partire dall'INL che ha messo "in campo" diversi concorsi pubblici.

## Il futuro

Il **futuro** è, per definizione, *imperscrutabile*. Ma come si diceva nell'incipit di questo breve commento, può essere progettato, pianificato e posto "in costruzione". Quali sono gli elementi essenziali a queste attività? La risposta è sempre la stessa ed è semplice: le esigenze. E le esigenze sono figlie delle difficoltà rilevate.

Abbiamo dunque il nostro punto di partenza: quali sono le difficoltà, le conseguenti esigenze e le questioni sulle quali proporre?

Le questioni, anche se riguardanti il futuro, sono già sostanzialmente (e per fortuna) sui vari tavoli politici ed all'attenzione delle diverse commissioni; certo rappresentano un bel "trilemma" perché, come minimo, abbiamo davanti problemi riguardanti: 1) un ulteriore aumento degli organici degli enti di vigilanza,

2) la costituzione di una Procura Unica Nazionale per il Lavoro e 3) la decisione se prevedere, o meno, un reato più specifico e gravoso per le morti sul lavoro.

Parlando di esigenze, esiste quella di saper realizzare controlli "mirati" e che non si rivelino vessativi nei confronti delle aziende virtuose, dovendo puntare, invece, sulle "imprese" che son avvezze ad agire nell'ombra, sotto le insegne del "nero" (fiscale e lavoristico) e dello sfruttamento.

C'è poi la necessità, eticamente imprescindibile, di trovare una "certezza della pena" in materia prevenzionistica. In dieci anni, su più di 11.000 infortuni mortali verificatisi, solo qualche centinaio è potuto giungere a giudizio e questo rappresenta una criticità del sistema giudiziario e una profonda ingiustizia nei confronti dei parenti di chi non è sopravvissuto.

Un dato inconfutabile è che, sulla materia prevenzionistica, ogni Procura territoriale si incanala su ragionamenti (e perciò, sentenze) differenti e che i procedimenti penali durano talmente tanto tempo da passare "nelle mani", come minimo, di 3-4 diversi Pubblici Ministeri e 2-3 Giudici.

Una Procura unica sul Lavoro, interamente dedicata ad ogni sfaccettatura dell'argomento, potrebbe garantire uniformità di "trattamento" e tempi moralmente più etici.

L'istituzione di questo Organo, infine, potrà probabilmente dirimere anche l'ultima esigenza: se sia necessario o meno inasprire le pene previste dal Codice penale per i reati infortunistici sul lavoro, come già avvenuto con l'istituzione dei reati di omicidio e lesioni stradali.

Quest'ultima esigenza si ritroverà probabilmente "coinvolta" con la controversa questione sulla riforma della Giustizia ed è legittimo auspicare alcuni interventi che possano magari anche rivedere il sistema delle responsabilità amministrative degli enti ex d.lgs. n. 231/2001.

L'auspicio di un futuro migliore per i lavoratori è oggi nelle nostre mani, qualunque sia il ruolo che occupiamo nel sistema.

Come disse Rita Levi Montalcini: "*Qualunque decisione tu abbia preso per il tuo futuro, sei autorizzato, e direi incoraggiato, a sottoporla ad un continuo esame, pronto a cambiarla, se non risponde più ai tuoi desideri.*" ■

---

[\*] Ispettore tecnico in servizio presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Siena. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

# Salute e sicurezza: tavola rotonda al Ministero del Lavoro

Consegnati i Premi alla memoria di Massimo D'Antona

di Claudio Palmisciano [\*]



Dopo due anni di pausa involontaria, causa pandemia, è stato nuovamente il prestigioso salone delle riunioni, intitolato al giurista scomparso, ad ospitare l'importante iniziativa organizzata dalla Fondazione Prof. Massimo D'Antona nel corso della quale, nella prima parte e con il modulo della tavola rotonda, si è potuto sviluppare un'interessantissima discussione sul tema della "Salute e sicurezza sul lavoro - Le nuove competenze dell'Ispettorato del lavoro" e, nella seconda parte, si è svolta la cerimonia della consegna del "Premio Massimo D'Antona", edizione 2019, per le migliori tesi in materia di diritto del lavoro assegnato a seguito di apposita selezione, indetta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con la Fondazione Prof. Massimo D'Antona.

Un'occasione importante di discussione, su un tema molto delicato che proprio in questi ultimi mesi ha raggiunto momenti di preoccupazione altissimi a causa del verificato alto numero di incidenti e morti sul lavoro, ma anche di soddisfazione per la consegna del Premio Massimo D'Antona a due giovani studiosi vincitori per la migliore tesi in diritto del lavoro nelle rispettive sezioni; un'occasione che, per la tavola rotonda, ha potuto contare sulla partecipazione della Sottosegretaria al Ministero del Lavoro, **Rossella Accoto**, del Presidente della Fondazione D'Antona, **Matteo Ariano**, del Direttore Centrale Tutela, vigilanza e sicurezza del lavoro dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, **Orazio Parisi**, del Dirigente Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano della Confindustria, **Fabio**





Pontrandolfi, e della Segretaria Confederale della UIL, Ivana Veronese.

Pur nella esigenza di rispettare le indicazioni sul numero massimo consentito, hanno presenziato alla manifestazione la Direttrice Generale del Personale del Ministero del Lavoro, **Grazia Strano** e altri dirigenti del Ministero, membri della Commissione Scientifica giudicatrice del Premio Massimo D'Antona, e, naturalmente, i vincitori del Premio stesso, i giovani **Giulia Cozzi** e **Gionata Cavallini Golo**; presenti anche esponenti delle Organizzazioni sindacali confederali e categoriali, ed i membri del Consiglio d'Amministrazione della Fondazione.

Coordinati da **Raffaele Castriotta**, Consigliere Nazionale della Fondazione Massimo D'Antona, i lavori sono iniziati con la presentazione dell'iniziativa svolta dal Presidente della Fondazione, **Matteo Ariano** il quale, fra l'altro, ha evidenziato che "l'incontro che ci vede oggi impegnati e che ha come tema la *Salute e sicurezza sul lavoro*, con particolare riferimento alle *nuove competenze dell'Ispettorato del lavoro*, cade in un momento particolare e, non a caso, proprio ieri si è celebrata la giornata mondiale della sicurezza sul lavoro. Un tema, quindi, di stringente attualità."

"Nell'intento di favorire la discussione – ha sottolineato il Presidente della Fondazione – il primo argomento che vale la pena di approfondire è quello del decreto legge 146 del 2021 il quale, fra l'altro, ha come obiettivo ben preciso quello di procedere ad un rafforzamento delle misure in materie di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; in sostanza, nelle intenzioni del Legislatore, sono stati previsti una serie di livelli di intervento, fra i quali, innanzi tutto, il **livello istituzionale**, cercando di fare ordine nel sistema di competenze piuttosto frastaglia-

to, che tuttora resiste all'interno di questa materia; in secondo luogo, il **livello informativo**, con un intervento sul Sistema nazionale per la prevenzione (Sinp) che, purtroppo, dal testo unico 81 del 2008 ad oggi, non è mai entrato effettivamente in vigore. Infine, c'è il **livello delle competenze**, attraverso l'affidamento di nuove prerogative in materia di salute e sicurezza sul lavoro all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, anche con il potenziamento dei poteri riconosciuti al Personale ispettivo."

"Insomma – ha proseguito Ariano – è chiaro



che il disegno perseguito dal Legislatore è proprio quello di andare ad incidere sul fenomeno delle morti sul lavoro che purtroppo continua ad essere una vera e propria piaga di questo Paese. I dati trimestrali dell'INAIL riferiti al primo trimestre 2022 segnano un continuo aumento di questi infortuni, addirittura del 47% rispetto al primo trimestre dello scorso anno. e un +9,6% di infortuni mortali rispetto allo stesso trimestre del 2021."

"L'auspicio – ha concluso Ariano – è quello di vedere al più presto l'approvazione di una serie di interventi consequenziali, proprio perché non è culturalmente politicamente ed economicamente sostenibile che in un Paese sviluppato come l'Italia, nel ventunesimo secolo, continuiamo ad avere una tale mole di persone che muore sul lavoro. Inoltre, fra i diversi interventi necessari, appare legittimo aspettarsi novità in tempi brevi in materia di rafforzamento degli organici degli Ispettorati del lavoro accompagnato da processi formativi, lunghi e qualificati, destinati a tutto il personale."

Dopo l'apertura del Presidente della Fondazio-

ne D'Antona, ha preso la parola **Orazio Parisi**, Direttore Centrale Tutela, vigilanza e sicurezza del lavoro dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il quale, partendo dalle considerazioni di apertura portate al tavolo da Ariano, ha ricordato che “in Europa c'è una visione unitaria del rapporto di lavoro per cui un lavoro irregolare, per definizione, è un lavoro insicuro.”

Il Legislatore – ha proseguito Parisi – dopo quaranta anni ha giustamente deciso di riaffidare all'Ispettorato del Lavoro i compiti in materia di salute e sicurezza di sicurezza e ciò consente all'ispettore del lavoro di accedere nei luoghi di lavoro e dare una tutela completa ai lavoratori; il legislatore, inoltre, ha fornito all'Ispettorato ulteriori prerogative sulla materia rendendo più rigida la normativa sul lavoro nero e sulla reiterazione delle violazioni”.

“L'Ispettorato Nazionale del Lavoro – ha aggiunto Parisi – è impegnato, con il Ministero del Lavoro, nella definizione di un piano nazionale di contrasto al sommerso che è parte importante del piano nazionale di ripresa e resilienza ciò in quanto, nel nostro osservatorio, rileviamo la tendenza alla crescita del lavoro nero, con par-



icolare attenzione al settore dell'edilizia dove l'Ispettorato sta intervenendo ed abbiamo raddoppiato il numero di sospensioni di attività.”

“Insomma – ha concluso Parisi – il recente intervento del legislatore è importante e va valorizzato e l'Ispettorato Nazionale del lavoro lo ha recepito con grande impegno e ha tutte l'intenzione, malgrado i problemi, che pure ci sono, a produrre lo sforzo necessario sul territorio in una visione non meramente repressiva ma di tutela del lavoro.”

Dopo l'intervento tecnico dell'esponente

dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro hanno preso la parola i rappresentanti delle forze sociali. È toccato per primo a **Fabio Potrandolfi**, Dirigente Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano, Responsabile della materia salute e sicurezza nei luoghi di lavoro di Confindustria, il quale, in via preliminare, ha fatto presente che “per l'Impresa la concorrenza sleale è il primo dei fattori di criticità e quindi, una delle funzioni della vigilanza nella materia di Lavoro deve essere proprio quella di garantire un equo piano di parità di diritti e doveri e di rispetto delle regole. Ciò significa che mentre si tutelano i lavoratori, per diversi motivi, si tutela anche l'Impresa e, per altro verso, quando si sospende un'Azienda, perché c'è lavoro nero o perché c'è insicurezza, oltre a salvaguardare l'azienda sanzionata impedendo la prosecuzione di situazioni di rischio, si fa un beneficio anche alle altre Aziende.”

“La carenza che noi registriamo – ha aggiunto fra l'altro il Rappresentante di Confindustria – è l'acquisizione di una forma mentis delle persone che lavorano, imprenditori o lavoratori che siano, che si occupano di sicurezza. In molti casi la tutela della salute e sicurezza in azienda viene vista come un adempimento aggiuntivo rispetto alle tante incombenze già presenti. È necessario, invece diffondere messaggi culturali sulla sicurezza a partire dalle scuole primarie, così come, ad esempio, abbiamo interesse a che indossino il casco per prendere la bicicletta o la cintura quando sono in macchina; insomma, una forma mentis che porti i futuri lavoratori e imprenditori a guardare con più attenzione e maggiore predisposizione alla osservanza delle norme di tutela della salute e della sicurezza sul posto di lavoro.”





“È comunque indispensabile – ha concluso Pontrandolfi – che, così come prevede il Decreto legislativo 81, i rappresentanti delle istituzioni competenti in materia di salute e sicurezza svolgano una funzione di supporto, formativa ed informativa, nei confronti delle aziende, mettendo a disposizione delle stesse la competenza necessaria prima che avvengano le violazioni e riducendo così i rischi ed i pericoli incombenti”.

Dopo l'intervento del Rappresentante delle Associazioni datoriali, è toccato all'esponente delle Associazioni sindacali dei lavoratori, **Ivana Veronese**, Segretaria Confederale della UIL, la quale si è soffermata, in via preliminare, sul fenomeno del precariato ricordando che i lavoratori precari “non vengono formati e su di loro non si investe in termini di competenze; ciò comporta che oggi non si trovano lavoratrici e lavoratori in possesso delle competenze necessarie. La conseguenza è che la precarietà del lavoro produce insicurezza economica, insicurezza sul lavoro e, se poi guardiamo anche i dati delle morti sul lavoro, riscontriamo che le vittime sono avanti con l'età o giovanissimi che sono appena entrati nel mondo del lavoro. che spesso non hanno avuto neanche la formazione per svolgere quella attività lavorativa.”

“CGIL, CISL e UIL, assieme anche a Confindustria – ha proseguito Veronese – sul tema della sicurezza sul lavoro hanno fatto una campagna *zero morti sul lavoro*, e condividono la necessità di partire dalle scuole perché altrimenti quando le persone divengono adulte sottovalutano il problema e, soprattutto da parte imprenditoriale, c'è la spinta a vedere la tutela della sicurezza sul lavoro come un costo e una burocrazia.”

“Con i recenti provvedimenti legislativi assunti – ha aggiunto ancora Veronese – sono

stati fatti passi in avanti, perché sulla salute e sicurezza sul lavoro c'è stata, fino ad oggi, un difficile rapporto fra le strutture istituzionali interessate ed il ritorno al coinvolgimento dell'Ispettorato del lavoro con il concerto delle aziende sanitarie rappresenta un elemento di positività anche se questa scelta deve essere accompagnata dal potenziamento degli organici degli ispettorati del lavoro e da processi formativi di particolare importanza; anche la scuola deve essere coinvolta in questa sorta di rete fra le istituzioni perché non deve più succedere che



un giovane venga avviato ad una esperienza di alternanza scuola-lavoro in aziende con precedenti violazioni normative in materia di sicurezza sul lavoro.”

In tal senso – ha proseguito la Veronese – anche le Organizzazioni Sindacali devono svolgere il proprio importante ruolo potenziando soprattutto la formazione dei rappresentanti dei Lavoratori in materia di salute e sicurezza.”

“Infine – ha concluso la Sindacalista – non si può non evidenziare che la nuova normativa sollecita una maggiore collaborazione fra gli organismi paritetici nazionali sulla sicurezza sul lavoro con l'Ispettorato del Lavoro e questo è un elemento particolarmente positivo proprio per riuscire a coprire il più possibile un mondo del Lavoro che è grande, complesso, eterogeneo e quindi tutte le forze e le collaborazioni che possiamo mettere in comune sono veramente importanti.”

Conclusi gli interventi delle parti sociali è, quindi, toccato alla Sottosegretaria al Ministero del Lavoro, **Rossella Accoto**, tirare le conclusioni della tavola rotonda. E la Senatrice Accoto, dopo aver portato i saluti del Ministro del

Lavoro Andrea Orlando, impossibilitato a partecipare ai lavori della tavola rotonda, ha evidenziato che “l’esigenza di tornare a parlare di sicurezza è oggi nel Paese fortemente sentita” manifestando l’impegno personale a “portare avanti il più possibile in tutto i territori quest’opera di sensibilizzazione alla cultura della sicurezza con il pieno coinvolgimento della scuola.”

“Una delle domande più importanti che ci si dovrebbe porre – ha proseguito la Sottosegretaria – è se è più oneroso investire nella sicurezza o è più oneroso il costo sociale per gli infortuni e per la perdita di vite umane. Partendo da questa domanda sarà semplice rispondere che investire nella sicurezza significa sia investire nel capitale umano che anche nella sicurezza stessa dell’Azienda. Perché il Capitale umano è quello che dà effettivamente successo all’Azienda.”

“Anche il Presidente della Repubblica – ha aggiunto la Senatrice – ha, a più riprese, sollecitato il Parlamento ed il Governo affinché si lavori attivamente sul tema della sicurezza, sottolineando l’importanza di compiere ogni sforzo possibile in questa direzione. Il Capo di

molto seriamente questa evidente crescita degli infortuni e gli interventi sono stati già messi in campo e non mancheranno anche in futuro. l’INL da quando è stato istituito nel 2015 ha lavorato con mezzi e Personale limitato. Abbiamo avviato un corposo incremento di risorse tra Ispettori ed Amministrativi. Forze fresche che verranno impiegate in tutte le Regioni Italiane. Nello specifico parliamo di un contingente di 2.480 Unità, che tra pochi mesi andrà ad affiancarsi agli altri 4000 Lavoratori. Un incremento di Personale del 65%, un iniezione di forze che non è stata mai realizzata nella storia dell’Ispettorato.”

“I controlli sono importanti – ha concluso la Sottosegretaria – e ce ne saranno sempre di più per colpire chi vuole fare il furbo sulla salute delle persone, ma il passo decisivo verrà compiuto solo quando affronteremo il problema costruendo soluzioni che contemplino il punto di vista di tutti, che siano basate su un dialogo aperto e costante. Solo con un nuovo patto di corresponsabilità tra Aziende, Lavoratori e parti Sociali; si potrà innescare quella scintilla che porterà ad azzerare le morti sui luoghi di lavoro dovute a negligenza o imprudenza.”



\*\*\*

Terminata la tavola rotonda ha preso il via la cerimonia della consegna del Premio Massimo D’Antona, Edizione 2019, il cui avviso è stato approvato dal Ministero del Lavoro; ha preso quindi la parola la Direttrice Generale Politiche del personale e Innovazione organizzativa del Ministero del Lavoro, **Grazia Strano**, la quale, dopo aver espresso il proprio compiacimento ai partecipanti alla tavola rotonda sul

Stato, infatti, anche nel suo discorso di reinsediamento al Quirinale ha ribadito come, rimuovere gli ostacoli e azzerare le morti sul lavoro, sia una questione di dignità e di valorizzazione della vita umana. Troppo tempo è passato però; senza azioni incisive.”

“L’INAIL l’INL, l’INPS e le ASL – ha proseguito la Accoto – sono i tutori della sicurezza e della dignità del Lavoro, del Paese, e come tali vanno potenziati e supportati nella loro opera quotidiana. Il Ministero del Lavoro ha preso



tema delicato della sicurezza sul lavoro, ha colto l'occasione per esprimere il proprio rammarico per aver lei stessa operato, 14 anni addietro, per la costruzione del Sistema nazionale per la prevenzione (Sinp) senza poi riuscire vederlo concretizzato. “Tuttavia – ha detto ancora la Direttrice – sempre indispensabile avere fiducia nel futuro e non adagiarsi negli errori del passato e guardare al futuro attraverso la maturazione nelle nuove generazioni di un impegno culturale di maggiore attenzione sui temi del lavoro, in particolare, sui problemi connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.”

La Direttrice Generale ha quindi proceduto alla lettura, delle motivazioni che hanno dato luogo alla scelta operata dalla Commissione Scientifica, presieduta dalla Dr.ssa Paola Urso. Vengono quindi dichiarati vincitori del Premio Massimo D'Antona, Edizione 2019, i Sigg.ri:

**Giulia Cozzi**

Tesi di laurea: “**Il lavoro agile: opportunità e nuovi rischi**”.

**Gionata Golo Cavallini**

Tesi di dottorato: “**Il «nuovo» lavoro auto-**



**mo: qualificazioni e tutele dopo il D.lgs. n. 81/2015 e la L. n. 81/2017”.**

L'incontro si è, quindi, concluso con la consegna del premio ai due vincitori, da parte della Sottosegretaria al Ministero del Lavoro, **Sen. Rossella Accoto**. ■

---

**Note**

Tavola rotonda e consegna del “Premio Massimo D'Antona” (<https://youtu.be/oW8SQR4wF80>).

*La Fondazione D'Antona procederà prossimamente alla pubblicazione di un numero della propria Collana Quaderni, interamente dedicato alla giornata di lavoro del 29 aprile 2022.*



# Lavoro agile nel settore pubblico, le prospettive

di Matteo Ariano [\*]



Uno degli elementi di maggiore innovazione del CCNL delle Funzioni Centrali riguarda la disciplina del lavoro agile.

Nato come strumento di conciliazione vita-lavoro esso assume, nel nuovo CCNL la veste di leva organizzativa capace di coniugare l'efficienza del servizio con una maggiore flessibilità, per andare incontro alle esigenze personali di lavoratrici e lavoratori.

Bisogna, peraltro, essere onesti e ammettere che se non ci fossero stati due anni di pandemia mondiale, il lavoro agile sarebbe diventato con ogni probabilità quello che il telelavoro è stato per molto tempo: uno strumento scarsamente utilizzato nel pubblico, con picchi di utilizzo nelle Amministrazioni che più avevano investito nella propria informatizzazione. Difatti, fino a marzo del 2020 la stragrande maggioranza delle Pubbliche Amministrazioni delle Funzioni Centrali aveva dimostrato tutta la sua diffidenza verso questa nuova e diversa modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, ponendo i più svariati limiti e paletti (si pensi alla possibilità di concedere il lavoro agile al massimo per un giorno a settimana, solo a determinate categorie di lavoratori, solo entro una certa percentuale di personale e solo per determinate attività). In pratica, il lavoro agile sembrava più una generosa concessione del sovrano/datore di lavoro pubblico, che uno strumento per migliorare l'attività lavorativa.

Dietro a questa malcelata diffidenza verso tale strumento di lavoro si nascondeva forse un pregiudizio culturale che probabilmente affligge parte della dirigenza della PA: "l'ossessione del controllo". In parole povere: non importa cosa il lavoratore stesse facendo mentre era davanti alla postazione di lavoro in ufficio, quel che conta è che vi fosse davanti, così che da poterlo sempre ipoteticamente controllare. Quest'impostazione rivelava la persistenza di un paradigma difficile da scalzare: il ragionare per meri adempimenti e non per obiettivi.

L'avvento della pandemia mondiale ha costretto la Pubblica Amministrazione a misurarsi obbligatoriamente con lo svolgimento delle attività lavorative da remoto, mettendo a nudo sia le fragilità culturali appena evidenziate, sia quelle informatiche (buona parte delle Amministrazioni non aveva investito su reti e infrastrutture adeguate). In questi due anni, nonostante periodicamente sia riaffiorato il pregiudizio verso i dipendenti pubblici fannulloni (da "furbetti del cartellino" trasformati in "furbetti del divano"), il lavoro agile ha comunque imposto la sua presenza.

In questo contesto, radicalmente mutato, il CCNL delle Funzioni Centrali disciplina il lavoro a distanza, introducendo anzitutto una distinzione: da un lato il lavoro agile propriamente detto, dall'altro il lavoro da remoto.

Anzitutto, il lavoro agile *stricto sensu*, come già scritto, cessa di essere mero strumento ec-

cezionale per diventare ordinario strumento di organizzazione del lavoro. In tal senso, il CCNL non fa riferimento ad attività lavorabili o non lavorabili da remoto, prevedendo che il lavoro agile possa riguardare anche solo fasi di attività; similmente, non si fa cenno a percentuali o categorie di personale da porre in lavoro agile ovvero a un numero massimo di giornate da poter riconoscere in tale modalità.

Si supera, in questa modalità di lavoro, lo storico paradigma del sinallagma tra prestazione del dipendente pubblico e del datore di lavoro: la messa a disposizione del proprio tempo per lo svolgimento di alcune attività in cambio di una retribuzione. Nella nuova prospettiva resta ferma, naturalmente, la natura subordinata del rapporto di lavoro in quanto il dipendente pubblico continua a ricevere direttive e indicazioni dal proprio datore di lavoro ma, al tempo stesso, gli si riconosce la capacità di auto organizzare il proprio tempo e di saper realizzare in autonomia gli obiettivi che il datore gli ha affidato, nelle scadenze previste. In sostanza, il lavoratore può decidere di iniziare a lavorare quando vuole e impiegare il tempo che vuole o che può per lo svolgimento delle attività richieste.

In questa nuova dimensione, quindi, ciò che viene ancor più in rilievo è il rapporto fiduciario su cui si fonda la prestazione lavorativa: proprio in quanto il datore non ha possibilità di controllare direttamente dove si trovi e cosa faccia il la-

voratore, egli “deve” fidarsi potendo però monitorare costantemente che le sue direttive siano eseguite e che l’attività sia svolta nei tempi previsti. Da qui la distinzione contrattuale tra due fasce: la fascia di contattabilità e quella di inoperabilità. Nella prima, il lavoratore è contattabile per e-mail, telefono o in altro modo, mentre nella seconda il lavoratore non svolge alcuna prestazione ed esercita il proprio diritto alla disconnessione. Inoltre, al fine di evitare che il lavoro agile si trasformi in strumento di compressione dei diritti, anche nella prima fascia può esercitare il diritto alla disconnessione, ad es. nel momento in cui fruisce di un permesso personale ovvero per partecipare a un’assemblea sindacale (magari svolta in modalità telematica).

Ancora, per evitare che dall’applicazione del lavoro agile si determini una perdita di trattamento economico per il lavoratore, il CCNL precisa che il lavoratore agile conserva i medesimi diritti e gli obblighi nascenti dal rapporto di lavoro in presenza, ivi incluso il diritto ad un trattamento economico non inferiore a quello complessivamente applicato nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all’interno dell’Amministrazione. Con questa precisazione ci si augura che si possa definitivamente superare il mancato riconoscimento del buono pasto al personale in lavoro agile, avvenuto in moltissime Amministrazioni. L’unica eccezione che si pone a questo divieto di discriminazione nei confronti dei lavoratori agili è rappresentata dal mancato riconoscimento del lavoro straordinario; si tratta, peraltro, di eccezione comprensibile, considerando che è la logica conseguenza della possibilità, per il lavoratore, di scegliere quando collocare la propria prestazione lavorativa.

La seconda tipologia di lavoro a distanza disciplinata dal CCNL è il lavoro da remoto, che comprende il telelavoro domiciliare, il *coworking* o il lavoro decentrato da centri satellite. In questo secondo caso, a differenza del lavoro agile vero e proprio, si resta saldamente ancorati allo scambio di prestazioni che già conosciamo: il lavoratore mette a disposizione una parte del proprio tempo in favore del datore di lavoro in una precisa fascia oraria. In tal caso, quindi, non solo permane ben delineato il vincolo temporale, ma anche quello spaziale, in quanto il lavoratore deve svolgere la propria prestazione in un luogo predeterminato, sebbene diverso dal proprio ufficio. Quest’ultimo aspetto potrebbe assumere particolare rilievo se le Amministrazioni avran- no la capacità di far squadra tra loro. In tal senso, si potrebbero ad esempio ipotizzare convenzioni tra più Amministrazioni per individuare

un centro satellite nel quale far convergere parte dei propri lavoratori al fine di ridurre i tempi del pendolarismo (con possibili benefici economici ed ambientali), ma anche per migliorare l’efficienza dei servizi (in quanto lavoratori di diverse Amministrazioni, magari di servizi connessi tra loro, lavorerebbero “gomito a gomito”) e la professionalità degli stessi lavoratori interessati.

Questa, in pochissime battute, la disciplina del lavoro agile che verrà, al netto di come sarà ulteriormente sviscerata dalla contrattazione integrativa di Amministrazione. Che si tratti di una disciplina innovativa è dimostrato dal fatto che il CCNL delle Funzioni Centrali italiano è il primo esempio di contrattazione collettiva nazionale, nel panorama europeo, a disciplinare il lavoro agile nel pubblico impiego. Naturalmente, le norme – legislative o contrattuali – non vivono di vita propria ma sono parte di un processo applicativo e interpretativo che potrà dirci se avrà vinto il misoneismo che caratterizza in modo profondo il nostro Paese o se si sarà stati in grado di affermare un cambiamento radicale nel mondo del lavoro pubblico. Ciò che occorre constatare è che, nel mondo privato, il lavoro agile è una realtà affermata e consolidata da tempo, così come non è fantascienza ipotizzare spazi di *coworking* ovvero centri satellite nel pubblico impiego, se consideriamo che il *coworking* è molto aumentato sempre nel privato. Molto probabilmente, la resistenza al cambiamento deriva da più fattori: ad esempio dalla necessaria messa in discussione di consolidate (rectius anacronistiche) modalità di lavoro e di organizzazione del lavoro.

Naturalmente, non è tutto oro quel che luccica e non si deve affatto sottovalutare “il lato oscuro del lavoro agile”, che è rappresentato da una serie di rischi di rilievo: il rischio dell’isolamento dal posto di lavoro e dai colleghi; il rischio di un sovraccarico di lavoro, di un’iperproduttività e di una iperconnessione; *last but not least*, i rischi muscolo-scheletrici derivanti dall’essere troppo fissi dinanzi alla postazione di lavoro. Occorrerà un bilanciamento tra presenza in ufficio e lavoro da remoto che si ritiene debba essere affidato alle scelte della contrattazione integrativa delle singole Amministrazioni ma, certamente, nella realtà lavorativa moderna – in cui il lavoro pubblico deve fare i conti con un mercato del lavoro dai confini ormai mondiali e non più meramente nazionali – il lavoro agile può diventare una delle leve attrattive per le giovani generazioni che intendono lavorare per lo Stato. ■

---

[\*] Presidente della Fondazione Prof Massimo D’Antona (Onlus)

# La sospensione cautelare

Il ruolo centrale dell'Ispettore del Lavoro

di Piero Cascioli [\*]



Il provvedimento di sospensione, nella sua ormai lunga evoluzione normativa ed attuativa, ha subito continue modifiche che, tuttavia, non ne hanno intaccato la natura e le finalità. Resta infatti un provvedimento amministrativo di natura cautelare che ha lo scopo di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori.

In questi tre lustri di vita, è cambiata l'entità delle sanzioni pecuniarie, sono stati affinati i presupposti per la sua adozione, e da ultimo è venuto meno il carattere discrezionale che sin dall'inizio lo aveva un po' qualificato: si parlava di provvedimento di natura cautelare e discrezionale. Infatti, l'attuale dettato normativo contenuto nel novellato art. 14 del TU sulla sicurezza, così recita: "... **l'INL adotta un provvedimento di sospensione quando...**"; quindi non c'è più discrezionalità, fermo restando, tuttavia, la possibilità di differimento nei casi già chiariti al tempo dalla circolare del Ministero del Lavoro n. 33/2009.

Ma la novella introdotta dall'art. 13 del D.L. 146/21 ha apportato anche altre importanti modifiche, tra cui, indubbiamente la più significativa, quella che consente al personale ispettivo dell'INL di adottare il provvedimento di sospensione anche in presenza di gravi violazioni in materia prevenzionistica (riportate in apposito allegato) a prescindere dal settore merceologico. Questa è la novità dirimpante che merita un'attenzione particolare, perché potrebbe essere il primo passo verso quella riunificazione in capo ad un unico corpo ispettivo delle competenze in materia di vigilanza nei luoghi di lavoro.

Ma andiamo con ordine e cerchiamo di rico-

struire, per meglio capire, il percorso che ha riguardato il provvedimento di sospensione. Siamo nel 2006, il Decreto Bersani-Visco introduce una serie di norme molto importanti che riguardano la materia fiscale e lavoristica.

In particolare, per quest'ultima il nemico da combattere è "il lavoro nero", una piaga che dilaga in interminabili rivoli del mondo del lavoro. Le sanzioni pecuniarie non bastano ed allora si introduce un provvedimento forte che colpisca i datori di lavoro che eludono le regole a danno dei lavoratori, "la sospensione" delle attività, con ripercussioni di carattere economico certamente, ma anche con

risvolti di natura penale ed amministrativa. Dall'art. 36 bis del Decreto Bersani e dopo numerosi aggiustamenti, si arriva dunque all'attuale disciplina introdotta dal richiamato art. 13 del D.L. 146/21, che riscrive l'art. 14 del Testo Unico.

Intanto, la percentuale dei lavoratori in nero che consente di procedere alla sospensione è ridotta al 10% e la condizione di irregolarità del rapporto di lavoro è correlata esplicitamente alla mancata comunicazione



preventiva di assunzione e, pertanto, come ha chiarito bene la circolare n. 3/2021 dell'INL, non potranno essere considerati irregolari i lavoratori rispetto ai quali non è richiesta la comunicazione al Centro per l'impiego, come ad esempio, i coadiuvanti familiari per i quali è prevista solo una comunicazione all'INAIL. Resta fermo invece il criterio del computo che permane sul numero dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo così come per la qualificazione di lavoratore da riferirsi sempre alla nozione di cui all'art. 2 del D. Lgs. 81/08.

Anche le sanzioni aggiuntive cambiano in ragione del numero dei lavoratori trovati in nero: 2.500 euro fino a n. cinque lavoratori; 5.000 oltre questa soglia.

Ma come si diceva in apertura, la novità più significativa riguarda l'altro presupposto per l'adozione del provvedimento: l'accertamento di gravi violazioni in materia prevenzionistica **a prescindere dal settore merceologico**. È questa la grande novità. Ora il personale ispettivo dell'INL, ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione, può rilevare violazioni di norme che concernono la tutela della salute e la sicurezza del lavoratore in qualsiasi settore, anche se limitatamente alle violazioni riportate nell'allegato richiamato dalla norma. È un passo molto importante che ci riporta, anche se parzialmente, alla situazione precedente alla legge n.833 del 1978, quando fu istituito il SSN e furono attribuite le competenze in materia di salute e sicurezza ai servizi delle unità sanitarie locali. Fu una svolta epocale che rimetteva la tutela dell'integrità fisica del lavoratore alla

“Sanità”, togliendola agli organi ispettivi che facevano capo al Ministero del Lavoro. Fu come dire: la sicurezza sul lavoro è “cosa” di sanità più che di “lavoro” in senso stretto. Il lavoratore prima di essere tale è una persona ed è questa che va tutelata, seppur nelle vesti di prestatore di lavoro. Questo fu il concetto alla base del quale la tutela fu rimessa ad organi di vigilanza incastonati nelle strutture sanitarie.

Ecco, ora, a distanza di quasi mezzo secolo, sembra riaprirsi una breccia che riconcettualizza la questione: certamente il lavoratore è prima ancora persona, ma la tutela, seppur rivolta alla sua integrità psico-fisica, è inescindibilmente correlata all'universo che circonda la prestazione lavorativa, un universo fatto di luoghi, di macchine, di attrezzi, di meccanismi, di imprevisti, di comportamenti, e di tutte le misure correlate. Ed allora in questo senso forse sarebbe utile rivedere l'intero apparato della vigilanza sul lavoro, e queste novità di cui si è trattato rappresentano un tiepido alito di vento che invita ad una approfondita riflessione.

Certamente, ora gli ispettori dell'INL sono gravati da ulteriori compiti, e sicuramente meritano un giusto riconoscimento. È quanto mai paradossale che tra gli organi di vigilanza in materia di lavoro, proprio quelli con il maggior carico risultano essere i meno remunerati. Ora si può ben dire che gli ispettori dell'INL hanno una competenza a 360 gradi: materia lavoristica, previdenziale, assicurativa ed ora anche prevenzionistica; ecco, si rifletta anche su questo, un ispettore del lavoro non può essere trattato peggio di colleghi di pari profilo che fanno capo ad altre Amministrazioni Pubbliche. Anche questo un altro dei tanti “misteri d'Italia”. ■



---

[\*] Ispettore del lavoro in servizio presso l'ITL di Roma. Vincitore del Premio Massimo D'Antona 2016. Nel mese di Giugno 2018, Piero Cascioli è stato eletto Sindaco del Comune di Segni (RM). 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

# Il preposto: obbligo di nomina?

di Antonella Milieni [\*]



La Legge n. 215 del 17 dicembre 2021, convertendo con modificazioni il decreto legge n. 146/2021, ha apportato numerose modifiche al d.lgs. n. 81/2008.

Il presente articolo vuole soffermarsi sulla modifica operata all'art. 18 del d.lgs. n. 81/2008 che prevede in capo al datore di lavoro e al dirigente l'obbligo di *"individuare il preposto"*.

Ma cosa intende il legislatore con il termine "individuare"? Per alcuni il legislatore ha introdotto un nuovo obbligo quello di formalizzare la nomina del preposto con l'obiettivo di renderlo edotto dell'incarico e dei suoi obblighi.

Tale orientamento, a parere di chi scrive, molto formale non tiene conto delle diverse realtà aziendali presenti in Italia. Si avrebbe per assurdo che in una microazienda, costituita dal datore di lavoro e da due lavoratori, il primo può garantire una corretta vigilanza sull'operato dei lavoratori anche se non costantemente presente. L'individuazione dovrebbe avvenire solo se in concreto uno dei due lavoratori eserciti un potere di supremazia sull'altro.

Inoltre, siamo sicuri che serva una nomina formale per rendere edotto il preposto del suo ruolo?

Come sappiamo, il datore di lavoro deve garantire una formazione sufficiente e adeguata ai suoi lavoratori. Tale formazione è stata declinata nell'accordo stato regioni del 2011 che ha previsto un percorso specifico per i "dirigenti" e una formazione "aggiuntiva" per i preposti. Questo significa che il datore di lavoro doveva già individuare i diversi ruoli aziendali al fine di stabilire quale percorso formativo far seguire ai suoi lavoratori. Proprio nell'ambito dei corsi di formazione, il preposto viene reso edotto sul suo ruolo e sui suoi obblighi.

Inoltre, laddove il legislatore riteneva necessaria la "presenza" del preposto, lo ha specificamente previsto, come ad esempio nel caso di montaggio e smontaggio ponteggi, applicazione del DPR 177/2011, ecc.

Infatti, proprio la legge n. 215/2021 ha inserito il comma 8 bis all'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 stabilendo in capo al datore di lavoro



appaltatore l'onere di indicare espressamente il personale che svolge la funzione di preposto.

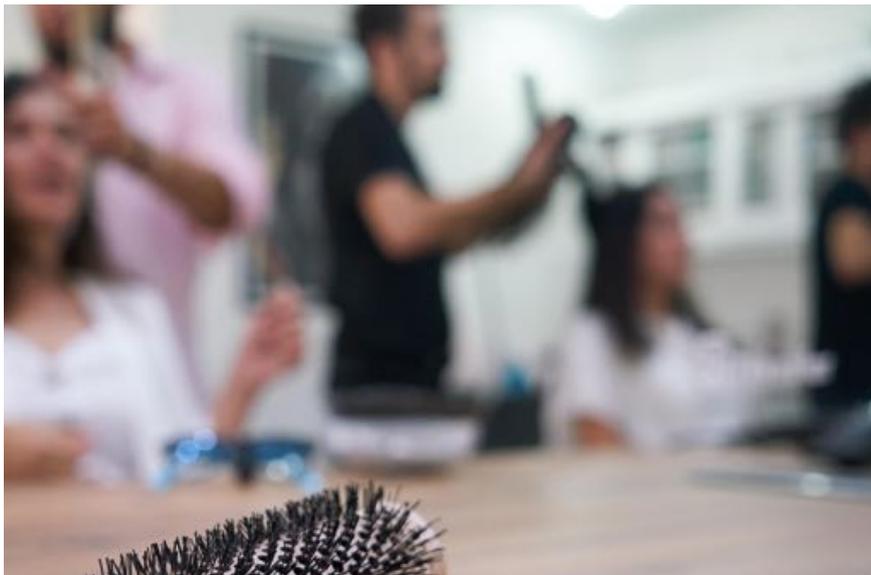
Pertanto, occorre superare l'orientamento "formale" nell'attuazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

La normativa in materia di salute e sicurezza ha come obiettivo l'eliminazione dei rischi e ove non sia possibile la sua riduzione. Pertanto, tutto il sistema prevenzionistico è volto a governare i rischi connessi allo svolgimento delle attività lavorative.

Nel linguaggio comune i termini "pericolo" e "rischio" sono considerati quasi sinonimi; invece, il d.lgs. n. 81/2008 fornisce una puntuale definizione. Il pericolo viene definito come la proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni; mentre il rischio è la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro

combinazione (art. 2, co 1, lett. r ed s, d.lgs. n. 81/2008).

In sostanza il pericolo può essere presente o assente: ad esempio se il pericolo è associato ad un determinato agente chimico, eliminando l'agente chimico si elimina il pericolo. Il rischio, invece, si origina nella presenza di un pericolo ma è legato alla probabilità che esso raggiunga la capacità di produrre un danno e alla sua entità. Pertanto, è una grandezza complessa che deriva dalla combinazione di più elementi quali fattori tecnologici, organizzativi, comportamentali, ecc.



Non è sufficiente identificare tutti i pericoli per individuare il programma di miglioramento delle misure di prevenzione e protezione ma è fondamentale analizzare i rischi e classificarli. L'insieme dell'analisi e della stima costituisce la valutazione dei rischi grazie alla quale il datore di lavoro può valutare e decidere quali misure prevenzionistiche adottare per eliminare o ridurre al minimo i rischi e stabilire il programma e i soggetti per la realizzazione di queste misure.

La gestione del rischio non investe indistintamente tutti i soggetti coinvolti nella gestione della sicurezza ma si declina diversamente in relazioni ai diversi ruoli ricoperti. Infatti, la normativa in materia di salute e sicurezza delinea diverse figure come garanti con distinte funzioni e diversi livelli di responsabilità.

Al vertice troviamo ovviamente il datore di lavoro che è il soggetto avente la responsabilità dell'intera organizzazione dell'azienda o dell'unità produttiva, in quanto esercita i relativi poteri decisionali e di spesa.

Sul datore di lavoro incombe l'onere, non delegabile, di valutare tutti i rischi e nell'ambito

della suddetta valutazione individuare le procedure per l'attuazione delle misure da realizzare e i ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere (art. 28, d.lgs. n. 81/2008).

Il dirigente è colui che **attua** le direttive ricevute dal datore di lavoro, organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa, in ragione delle sue competenze professionali e dei poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli. Il dirigente ha l'onere di organizzare in modo adeguato e sicuro le strutture e i mezzi messi a disposizione dal datore di lavoro.

Infine, il preposto è colui che **sovrintende** alle attività lavorative, **attua** le direttive ricevute controllandone l'esecuzione da parte dei lavoratori ed **esercita** un funzionale potere di iniziativa, sulla base e nei limiti dei poteri gerarchici e funzionali adeguati all'incarico.

Le responsabilità che ricadono su ciascun "garante" non sono sempre definite e separate da una linea rigida di confine, occorre conoscere la specifica realtà aziendale, la sua dimensione, ecc. e chi "di fatto" ricopre un determinato ruolo nell'ambito dell'organizzazione aziendale.

### I criteri di individuazione del preposto

L'art. 19, anch'esso modificato dalla legge n. 215/2021, stabilisce quali siano gli obblighi a carico del preposto:

- sovrintendere e vigilare l'attività lavorativa;
- garantire l'attuazione delle direttive ricevute;
- segnalare eventuali deficienze;
- controllare la corretta esecuzione dell'attività lavorativa;
- esercitare un funzionale potere d'iniziativa.

Da un'analisi degli obblighi su elencati si può desumere che il preposto è in termini di organizzazione aziendale "sovraordinato" agli altri lavoratori e legittimato ad intervenire sia per il rispetto delle procedure operative sia per l'adozione di misure volte ad evitare comportamenti o situazioni pericolose per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Tra le azioni che il preposto può adottare rientra anche il potere/dovere di

interrompere temporaneamente l'attività lavorativa nei casi di rilevazione di deficienze dei mezzi, delle attrezzature di lavoro, ecc.

È opportuno sottolineare che il dovere del preposto non consiste nell'adottare o valutare le misure di prevenzione, bensì nel farle applicare, intervenendo con proprie direttive ad impartire le cautele da osservare.

Il preposto, quindi, rappresenta, nell'ambito della concreta organizzazione aziendale, il soggetto che si trova a diretto contatto con il lavoratore e che, dotato di un potere di supremazia sullo stesso che gli deriva dalla strutturazione gerarchica dell'attività aziendale, è tenuto a vigilare sulla concreta esecuzione in sicurezza della mansione lavorativa affidata al lavoratore.

Sulla base di un orientamento ormai consolidato, i poteri e le attribuzioni di responsabilità in capo al preposto non necessitano di alcun "atto di nomina", derivando direttamente a **titolo originario** dall'investitura formale o dall'esercizio di fatto delle funzioni tipiche di ciascuna delle predette figure (art. 299 del d.lgs. n. 81/2008).

Come evidenziato in diverse sentenze della Cassazione, il legislatore ha chiaramente reso i preposti destinatari delle norme antinfortunistiche "**iure proprio**", ossia in ragione del ruolo rivestito all'interno dell'organizzazione aziendale, senza che sia necessario il rilascio di una delega in tal senso. In altre parole, i preposti sono destinatari di una investitura originaria e non derivata dei doveri di sicurezza.

Afferma la corte di Cassazione che "il preposto è una delle tre figure cui, secondo la nostra legislazione antinfortunistica e secondo la giurisprudenza formatasi al riguardo, competono, nell'ambito dell'impresa, **specifiche posizioni di garanzia autonomamente previste**. Il preposto, come il datore di lavoro e il dirigente, **è individuato direttamente dalla legge** e dalla giurisprudenza come soggetto cui competono poteri originari e specifici, differenziati tra loro e collegati alle funzioni a essi demandati, la cui inosservanza comporta la diretta responsabilità del soggetto "iure proprio". Si deve cioè precisare che **il preposto non è chiamato**

**a rispondere in quanto delegato dal datore di lavoro, ma bensì a titolo diretto e personale** per l'inosservanza di obblighi che allo stesso, come già si è detto, direttamente fanno capo" (Cassazione, Sez. 4, n. 1502 del 1/12/2009).

In altre sentenze la Cassazione (cfr, Cassazione Penale, sez. 4, n. 17202 del 19 aprile 2019) afferma che in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, il conferimento della qualifica di preposto **deve essere attribuita, più che in base a formali qualificazioni giuridiche, con riferimento alle mansioni effettivamente svolte nell'impresa**.

L'individuazione delle responsabilità va affrontata in un'ottica **sostanziale** e non **formale** (vedi art. 299, d.lgs. n. 81/2008).

Pertanto, chiunque abbia assunto, in qualsiasi modo, posizione di preminenza rispetto agli altri lavoratori, così da poter loro impartire ordini, istruzioni o direttive sul lavoro da eseguire, deve essere considerato preposto.

Di conseguenza, la nomina a preposto è for-



temente dipendente dal ruolo in concreto esercitato senza necessità di un incarico formale da parte del datore di lavoro o dei dirigenti.

Da questo si deduce che non si può rifiutare di adempiere agli obblighi del preposto dal momento che è il suo ruolo a renderlo tale. ■

---

[\*] Ispettore tecnico presso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro. 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.

## Le crociate emozionali

di Michele Cavaliere [\*]



L'argomento che ancora è al centro dell'attenzione riguarda le attività legate all'Alternanza Scuola Lavoro. La morte di due studenti in rapida successione nei mesi scorsi, in regime di "stage" aziendali, ha aperto una stagione di critiche nei confronti di questo istituto formativo di natura pratica, che faticosamente si cerca di adeguare agli standard europei. Affermazioni come **«Lorenzo doveva essere a scuola, non a morire in fabbrica»** ed ancora, più grave per la sua portata, **«L'Alternanza è una sottrazione del tempo utile a far maturare il pensiero»** risultano incomprensibili a quanti seguono le dinamiche dell'istruzione, soprattutto quella di natura tecnica, che DEVE formare una classe manifatturiera, da sempre il vanto dell'Italia.

Andiamo allora, con molta umiltà, a fare alcune considerazioni. Le morti dei due studenti, nella loro drammaticità, vanno considerate nella loro esatta collocazione: quella di Lorenzo, avvenuta il 26 gennaio scorso presso un'azienda metalmeccanica a Lauzacco di Pavia di Udine, è da inquadrare come un tragico incidente sul lavoro nell'ambito di uno stage previsto dal Progetto PCTO, ovvero **Percorso per le Competenze Trasversali e l'Orientamento**, il nuovo istituto ministeriale che ha sostituito l'Alternanza Scuola Lavoro. Il ragazzo frequentava il 4° anno – Settore Meccanica Industriale presso l'Istituto Bearzi – Centro Formazione Professionale di Udine ed era al suo ultimo giorno di tirocinio; La morte di Giuseppe nel mese di febbraio in provincia di Fermo, è avvenuta in un incidente stradale durante uno stage in essere a seguito di una convenzione tra un Centro di Formazione Professionale di Fermo (frequentato dal ragazzo) ed una Ditta di termoidraulica.

Sono ambiti diversi, disciplinati in modo diverso. Ci sono ulteriori istituti che possono facilmente far confondere. E noi cercheremo di far chiarezza nel modo più semplice possibile partendo, però, da alcune considerazioni di tipo culturale. In Italia c'è una tendenza storica a consigliare i propri figli di iscriversi e frequentare i licei (retaggio di una cultura storico-umanistica) a discapito di scuole professionalizzanti più rispondenti alle esigenze imposte dal mercato del lavoro. In questa ottica e per meglio rispondere alle richieste da esso provenienti, sarebbe importante dare uno sguardo molto più attento ai nostri vicini di casa europei e studiare, in termini di para-

gone, la funzionalità degli istituti tecnici cui, eventualmente uniformarsi nell'ambito di un interscambio reale delle conoscenze professionali.

La richiesta di manodopera specializzata italiana – dovuta alla sua riconosciuta capacità manifatturiera a livello mondiale - che ha alimentato per anni l'emigrazione, ultimamente ha subito drastici ridimensionamenti sull'onda della globalizzazione e dell'allargamento delle frontiere europee che ha immesso sul mercato del lavoro tanta manodopera a costi inferiori. È opportuno interrogarsi, allora, se i nostri Istituti Tecnici Statali sono adeguati agli standard europei o se dobbiamo ripensare a nuovi modelli di istruzione professionale.

In Italia negli ultimi anni sono stati licenziati vari istituti normativi e riformati altri, ma tutti con l'obiettivo di indirizzare l'Istruzione e la Formazione professionale ed avvicinare i ragazzi più giovani al loro futuro lavorativo. Questi programmi didattici e formativi sono nati per favorire l'inserimento al lavoro a partire già da 15 anni, in modo da creare una nuova forza lavoro qualificata e competente, capace di adattarsi alle molteplici esigenze del mercato, verificando quello del lavoro.

Spesso sentiamo parlare di STAGE o TIROCINI CURRICULARI; periodi di ALTERNANZA SCUOLA LAVORO (oggi PCTO) e contratti di APPRENDISTATO DUALE per conseguire un diploma; si corre il rischio di fare una gran confusione ed a volte questi termini vengono considerati sinonimi, ma ci sono notevoli differenze. Cercheremo di capire le principali caratteristiche e/o differenze:

**Stage o Tirocinio curricolare:** i termini, fondamentalmente, esprimono lo stesso concetto. Entrambi prevedono un periodo di formazione professionale nelle aziende:

1. per l'inserimento lavorativo nel caso di *tirocinio curricolare*;
2. per il reinserimento nel mondo del lavoro, nel caso di *stage extracurricolare*. Nello specifico, *il tirocinio o stage curricolare* viene svolto all'interno di un percorso di istruzione o formazione professionale ed è promosso direttamente dagli Enti scolastici. Lo studente svolge lo *stage o tirocinio curricolare durante gli studi* acquisendo, nel contempo, *nuove competenze* e verificando che quelle già acquisite siano funzionali al lavoro pratico. Trattandosi di un periodo di formazione ed orientamento, *il tirocinio o stage non rappresenta un rapporto di lavoro formale e non prevede una retribuzione*. Per essere avviato necessita di una convenzione stipulata tra il soggetto promotore (scuola), soggetto ospitante (azienda) e tirocinante nonché di un piano formativo condiviso tra le parti.

**PCTO (ex Alternanza Scuola Lavoro):** questo istituto abbina la formazione scolastica all'esperienza lavorativa. Come per il Tirocinio Curricolare, l'azienda diventa un ulteriore luogo di apprendimento che completa la formazione scolastica in aula e/o nei laboratori. Gli studenti vengono affidati ad un Tutor aziendale, figura alternativa al docente che facilita l'apprendimento sul lavoro, supervisiona le attività e valuta le competenze acquisite. A differenza dello Stage e del Tirocinio Curricolare, il PCTO rappresenta una vera e propria metodologia formativa continua e nell'ambito del programma è possibile partecipare ad uno o più Stage Curricolari che ampliano il progetto didattico. Quindi il PCTO è un *Metodo Didattico Strutturato* per facilitare il passaggio dal contesto scolastico a quello lavorativo utilizzando *Stage curricolari* e progetti *Learn by doing* (Imparare facendo) che agevolano l'acquisizione di competenze pratiche e teoriche.

**Apprendistato Duale:** è la tipologia di contratto di lavoro concepito per agevolare l'ingresso nel mondo del lavoro riservato a giovani dai 15 ai 29 anni. Il *Contratto di apprendistato è un lavoro vero e proprio* – a tempo indeterminato e con retribuzione garantita – nel quale il datore di lavoro deve garantire un obbligatorio monte ore di formazione, necessarie a far acquisire al neoas-

sunto le competenze professionali richieste. Esistono diversi tipi di apprendistato, tra i quali bisogna evidenziare in primis *l'apprendistato duale per la qualifica* e subito dopo il *Diploma Professionale* chiamato anche *Specializzazione Tecnica Superiore*, di competenza regionale nell'ambito del Sistema di Istruzione e Formazione Professionale.

L'Apprendistato in senso generale, chiaramente, non si racchiude in poche righe. Esso assume specificità e caratteristiche sia di carattere normative che fiscali, secondo le finalità che si pone. Noi abbiamo sottolineato esclusivamente la tipologia di Apprendistato che rientra fattivamente nell'argomento trattato.

Dopo aver approfondito quegli strumenti normativi che potrebbero indurre in errore



chi li esamina troppo frettolosamente, vorremmo ulteriormente soffermarci sull'Alternanza Scuola Lavoro, prima di conoscere la formazione studentesca nei paesi europei cui volgiamo spesso lo sguardo.

L'introduzione dell'Alternanza Scuola Lavoro ha avuto un lungo iter legislativo e di sperimentazione; la sua nascita è legata alla Legge 53 del 2003. La sua valorizzazione avviene con il DPR 15 marzo 2010 n° 87/3, 88/4 e 89/5 mentre con la Legge 107 del 13 luglio 2015, meglio nota come "Buona Scuola", l'Alternanza Scuola Lavoro è diventata parte integrante dell'offerta formativa di tutti gli indirizzi di studio della scuola secondaria di secondo grado. La stessa Legge stabilisce un monte ore obbligatorio – che è di almeno 200 ore nei licei ed almeno 400 negli istituti tecnici e professionali – al fine di attivare le esperienze di alternanza. Tale monte ore, distribuito negli ultimi tre anni di corso, va programmato ed inserito nel Piano Triennale dell'Offerta Formativa. L'attuale normativa prevede la possibilità di stipulare convenzioni per lo svolgimento di percorsi in alternan-

za oltre che con le imprese o con le rispettive associazioni di rappresentanza, con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, con Enti pubblici e privati – inclusi quelli del terzo settore – nonché con gli Ordini professionali e con Enti che svolgono attività riguardanti il patrimonio artistico, culturale e ambientale e/o con Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI.

I percorsi di Alternanza Scuola Lavoro prevedono **OBBLIGATORIAMENTE** una formazione generale in materia di “Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro”, ai sensi del D.Lgs. 81/08. Prendendo come punto di paragone gli istituti tecnici, vorremmo dare uno sguardo in casa di due Paesi europei molto più avanti di noi Italiani in materia di diritto allo studio: la Germania e la Francia.



**GERMANIA:** gli Istituti Superiori di Formazione Professionale, le *Fachhochschule*, sono chiamate spesso “Università delle Scienze Applicate”. Codesti Istituti hanno una durata di 4 anni di cui 2 svolti in stage presso un’azienda. Il 23% dei giovani tedeschi si iscrive a queste scuole proprio perché esse offrono un percorso formativo pratico, successivamente spendibile nel mondo del lavoro. Sono presenti nei vari Land 191 Istituti Superiori di Formazione Professionale e la maggior parte di loro offrono sbocchi lavorativi di tipo tecnico (elettronica, ingegneria. Chimica, biotecnologia); sono però presenti anche percorsi differenti, tipo quello giuridico oppure sociale. Un Istituto Federale esamina caratteristiche, costi e benefici; un vero centro di ricerca sull’educazione professionale teso a valutare strategie di miglioramento e sviluppo in questo campo, oltre che a stimolare strategie nazionali ed internazionali con soluzioni orientate alla pratica.

I risultati di questo Istituto hanno evidenziato quali sono i principali vantaggi di una formazione svolta direttamente presso un’azienda:

1. i neoassunti reduci da questo percorso meglio soddisfano le competenze richieste dai datori di lavoro;
2. il turnover è molto minore, in quanto si evidenzia la tendenza a restare nell’azienda che ha formato gli studenti;
3. gli stessi acquisiscono una maggiore comprensione delle competenze e capacità occorrenti per svolgere le attività richieste che spianeranno la strada, una volta assunti, ad una promozione in tempi minori.

Lo stesso Istituto Federale ha rilevato che i vantaggi aziendali di questi processi, da un’analisi di costi e benefici sono principalmente 2:

- risparmio sui costi di assunzione del personale, tra pubblicità e selezione;
- risparmio sui costi del personale reclutato attraverso il mercato del lavoro.

**FRANCIA:** nel sistema scolastico d’Oltralpe esistono due tipi di scuole ad indirizzo tecnico: *Le Brevet de Technicien Supérieur* (BTS) ed il *Diplôme Universitaire Technologique* (DUT). Il primo indirizzo, grazie ai corsi teorici e pratici e agli stages professionalizzanti, apre

facilmente le porte del mercato del lavoro ai giovani che hanno seguito questo percorso. Dopo la maturità si può intraprendere un percorso di Due anni, che consente agli studenti di scegliere tra oltre 80 specializzazioni. La maggioranza degli iscritti proviene dagli istituti tecnici ma il numero di studenti che optano per il BTS aumentano sempre di più, attratti dalla breve durata dei corsi. Ma l’elemento cardine della formazione in queste scuole resta lo stage che affianca, paritariamente, l’insegnamento teorico.

Le ore settimanali dei corsi sono abbastanza onerose e variano tra le 32 e le 35 e si basano su un percorso di alternanza scuola-lavoro. Si lavora, infatti, per metà (o  $\frac{3}{4}$ , a seconda dei corsi) del tempo presso un’azienda, con la quale viene stabilito un contratto e nel restante orario si seguono i corsi in aula. Questa formula non attira solo studenti ma anche professionisti, che intravedono nei BTS un’ottima possibilità di mi-

gliorare ed inserirsi attivamente nel mercato del lavoro.

Il DUT è, invece, di stampo maggiormente tecnico ed i mestieri di sbocco spaziano dall'ambito chimico a quello della gestione logistica dei trasporti o, ancora, alla comunicazione. Come per il BTS, lo stage e l'attività pratica sono una parte fondamentale di queste istituzioni scolastiche, ma le ore settimanali sono inferiori (30) così come le specializzazioni possibili, che sono 25. Anche la durata di questi corsi è biennale, ma l'insegnamento è più generalizzato rispetto al BTS e questo rende il DUT più accessibile per la prosecuzione degli studi. Al termine dei due anni è possibile cercare subito lavoro, ma l'80% degli studenti decide di proseguire e ottenere una Licenza professionale. Comunque, una ricerca di settore ha evidenziato che il 90% dei diplomati dei DUT ha trovato lavoro entro due anni dal diploma.

Ed in questi paesi nessuno si sogna di mettere in discussione l'alternanza, alla luce dell'altissimo gradimento mostrato dal mercato del lavoro rispetto alle professionalità che si acquisiscono.

Come gli addetti ai lavori possono facilmente dedurre, l'Alternanza Scuola Lavoro ha rappresentato una rivoluzione nel sistema scolastico italiano, soprattutto per quanto riguarda il settore professionalizzante che ha cercato di avvicinarsi agli standard europei. Non a caso, i Sindacati e le Organizzazioni datoriali hanno sempre sottolineato, tra i punti di criticità, l'inadeguatezza della scuola italiana, che non rispondeva alla richiesta di professionalità proveniente dal mondo del lavoro.

Sicuramente questa rivoluzione abbisogna ancora di perfezionarsi e presenta punti di ricaduta abbastanza madornali cui bisogna ovviare; ma da qui a chiederne l'abolizione sembra una vera eresia, per non dire un'offesa al mondo del lavoro. Bisogna riconoscere che l'istituzione scolastica si muove abbastanza a fatica, appalesando nei suoi terminali operativi poca dimestichezza con questi strumenti.

Denunciamo infatti uno scarso approfondimento e, spesso, uno svolgimento quasi svogliato di tali corsi; quasi fosse un compito da svolgere obbligatoriamente. Manca, forse, nei docenti, quella consapevolezza di essere formatori e guida dei futuri lavoratori

perché, dico ancora forse, loro stessi non sono stati formati in senso compiuto. Bisognerebbe, allora, formare quei docenti che mostrano interesse vero e convinto ad essere i tutor di ragazzi che dovranno apprendere sul campo le difficoltà lavorative; sicuramente diverse da come le immaginavano e come le rappresenta la teoria riconoscendo loro, però, quelle premialità economiche che attualmente pongono i docenti italiani molto al di sotto degli standard europei. E se l'alternanza fa parte dell'Offerta Formativa con la voce PCTO, appare veramente immorale che vengano segnalati casi in cui le istituzioni scolastiche non mettono a disposizione degli studenti i veicoli per il trasferimento dalla scuola alle aziende, facendo affidamento sulla buona volontà dei Tutor/docenti e/o degli studenti che



provvedono con mezzi propri o, peggio ancora, spesso con i genitori che coprono le spese per i trasferimenti più lunghi, laddove occorrono autoveicoli più capienti.

Allora è dovere degli organi preposti vigilare che questi istituti normativi si realizzino seguendo le direttive e non l'improvvisazione, controllando che le attività vengano effettivamente svolte e nelle forme previste affinché le buone intenzioni non restino solo sulla carta dando così l'opportunità ai soliti tuttologi di esibirsi nelle loro sterili e vuote crociate. ■

---

[\*] Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Dipendente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in servizio presso la sede ITL di Avellino. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

# La rappresentatività sindacale e datoriale

di Filippo Pagano [\*]



L'individuazione dei contratti collettivi di lavoro, stipulati dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (c.d. contratti leader), costituisce informazione di preminente rilevanza al fine di dare certezza ed efficacia all'applicazione di molteplici disposizioni normative, che in nota<sup>[1]</sup> sono riportate.

Le predette disposizioni mirano, sostanzialmente, a garantire:

- il rispetto degli obblighi contributivi da parte dei datori di lavoro
- la corretta valorizzazione della posizione assicurativa dei lavoratori
- la costituzione dei Fondi di solidarietà, nei diversi settori che non rientrano nelle tutele della CIGO.

Si tratta, quindi, di previsione normative volte ad assicurare, tra l'altro, l'obbligo contributivo nell'ambito del sistema previdenziale e le relative tutele, pensionistiche e di ammortizzatori sociali.

Mancano, tuttavia, criteri condivisi per la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, sia datoriali che dei lavoratori, presupposto su cui il Legislatore fonda l'applicazione delle citate norme.

Nella recente relazione del Gruppo<sup>[2]</sup> di lavoro costituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si legge<sup>[3]</sup> che: *“Per garantire minimi salariali adeguati”* si prospetta, tra l'altro, *“un'estensione dell'applicazione dei contratti collettivi principali a tutti i lavoratori del settore, previa la definizione di quali sono i contratti collettivi principali e il settore di riferimento”*. Nella relazione si dà atto che l'individuazione dei CCNL leader si scontra *“con ostacoli politici e tecnici che da anni bloccano ogni avanzamento in materia”*, ed è per questo motivo che il Gruppo di lavoro, ribadendo *“l'urgenza di un intervento da troppi anni rimandato”*, suggerisce di *“mettere un freno alla proliferazione dei CCNL”*, introducendo *“regole per misurare la rappresentatività delle parti stipulanti”*, e definendo qual è il *“perimetro entro il quale è efficace il contratto”*. Azioni che, auspicabilmente, si devono realizzare *“mediante un accordo interconfederale che definisca il sistema per sciogliere i c.d. conflitti di giurisdizione relativi ai perimetri di applicazione dei contratti collettivi, eventualmente anche attribuendo un possibile ruolo arbitrale al CNEL”*.

Alla luce delle predette considerazioni, sarebbe necessario comprendere se la misurazione della rappresentatività costituisca un obiet-

tivo primario da raggiungere o se, invece, siamo impegnati, senza reali prospettive, in confronti e discussioni, in attesa del Signor Godot.

## Lo stato dell'arte riguardante la “misurazione” della rappresentatività

Tra le proposte di legge in materia ricordo le seguenti: AS 658/2018 (Catalfo e altri), AS 707/2018 (Polverini) e AS 788/2018 (Gribaudo, Cantone).

Gli elementi (comuni) di tali proposte normative finalizzate alla misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori sono sostanzialmente due: la rilevazione del dato associativo dei lavoratori e del dato elettorale (RSU) e loro comparazione.

D'altra parte, in assenza e nelle more di una previsione normativa che qualifichi e individui gli indici di misurazione della “rappresentatività” sindacale, sono stati comunque stipulati accordi tra le Confederazioni sindacali, volti a fissare le regole in materia di rappresentatività delle associazioni dei lavoratori (cfr. XIX Rapporto annuale INPS ottobre 2020).

Infatti, le Confederazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, nell'ambito dell'applicazione dei CCNL riconducibili alle rispettive aree di rappresentanza, hanno fissato regole e modalità volte alla certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Tali regole (così come le già richiamate proposte normative) individuano, come indicatori della rappresentatività, il numero di lavoratori iscritti al sindacato (dato associativo) e il nu-

mero dei voti raccolti dal sindacato in occasione delle elezioni delle RSU (dato elettorale).

Tra questi accordi (che, lo ricordo, puntano a misurare la rappresentanza nell'ambito dell'applicazione dei CCNL riconducibili alle relative organizzazioni sindacali) segnalò il Testo Unico sulla rappresentanza stipulato nel 2014 tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL.

In tale sistema, un ruolo importante è attribuito all'INPS. Infatti, l'Istituto è chiamato a raccogliere, mediante le denunce mensili dei datori di lavoro (Uniemens), il numero delle deleghe associative rilasciate dai dipendenti ai sindacati firmatari o aderenti agli accordi sulla rappresentanza.

Al riguardo, evidenzio che i CCNL ricollegati a Confindustria, ai fini della misurazione della rappresentanza in tale ambito / perimetro, per i quali INPS riceve il dato associativo, sono 57 e le Organizzazioni sindacali contraenti o aderenti al relativo T.U. sono 176.

Tale attività viene svolta sulla base di specifiche convenzioni<sup>[4]</sup> stipulate da INPS con l'INL e le Parti sociali, come da Direttiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le convenzioni in argomento prevedono, altresì, che l'Istituto raccolga, tramite l'INL, il dato elettorale, relativo ai consensi ottenuti dalle OO.SS. in occasione delle elezioni delle RSU (dato elettorale) e lo ponderi con il dato associativo. La ponderazione dei dati, originariamente affidata al CNEL, è ora di competenza dell'INPS.

È da osservare che, nelle Regioni della Sicilia e del FVG e nelle Province autonome di Bolzano e Trento, l'INL non svolge funzioni in materia RSU-elettorale. Tale competenza, infatti, è attribuita ai relativi uffici provinciali/regionali.

Pertanto, al fine di realizzare compiutamente la raccolta del dato elettorale, è necessario coinvolgere tali realtà territoriali, al fine di dare seguito alla stipula di ulteriori specifiche convenzioni, che al momento non sono state ancora sottoscritte.

*“Non succede nulla, nessuno viene, nessuno va, è terribile!”<sup>[5]</sup>*

## **Il rispetto dei minimali contrattuali**

Quale sarebbe un effetto immediato che si otterrebbe laddove vi fosse, in maniera chiara e univoca, l'individuazione dei CCNL (cd. leader), sottoscrit-

ti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative nella categoria?

Nella già richiamata relazione del Gruppo di lavoro costituito presso il MLPS si legge<sup>[6]</sup> che *“Se fosse risolta la questione della rappresentatività delle parti sociali..., sarebbe possibile aprire ulteriori spazi all'azione di vigilanza documentale, allargando le verifiche non solo tra retribuzioni individuali e CCNL applicato dall'impresa ma tra retribuzioni individuali e CCNL all'interno del perimetro di riferimento”*.

Al riguardo, oltre alle previsioni normative indicate in premessa e in nota, e, in particolare, l'art. 1 del DL 338/89, ricordo, altresì, che l'art. 44 comma 9 legge 326/03 (DL 269/03) dispone che i datori di lavoro devono comunicare all'INPS mensilmente *“i dati retributivi e le informazioni necessarie per il calcolo dei contributi, per l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e per l'erogazione delle prestazioni”*.

Il Gruppo di lavoro ministeriale propone<sup>[7]</sup>, al riguardo, che tra *“le informazioni necessarie per il calcolo dei contributi”* siano *“ricomprese obbligatoriamente anche informazioni di dettaglio quali il dettaglio della busta paga del lavoratore (minimo tabellari, superminimi, indennità, ecc.) e i livelli di inquadramento dei lavoratori, cui ricollegare i livelli professionali e retributivi di ciascun CCNL.”*

A proposito di informazioni di dettaglio, richiamate dal Gruppo di lavoro, evidenzio che, al fine di verificare, anche in maniera automatizzata, il rispetto dei minimali contrattuali, la classificazione realizzata dall'INAPP<sup>[8]</sup> rappresenta un importante riferimento, attraverso cui ricollegare, per ciascuna “mansione”, le diverse declaratorie contrattuali e, quindi, in ultima analisi, accertare la corrispondenza delle retribuzioni corrisposte dai datori di lavoro alle previsioni contrattuali e, di conseguenza, con-



trollare il corretto assolvimento degli obblighi contributivi, rispetto ai minimi contrattuali.

Sarebbero, quindi, da individuare le ulteriori voci retributive (informazioni di dettaglio) da ospitare nel flusso informativo dell'Uniemens. Non si tratta, ovviamente, di un mero fatto tecnico, ma di una scelta strategica, da compiere consapevolmente, laddove il percorso fosse condiviso.

*“Non perdiamo tempo in discorsi oziosi! Facciamo qualcosa, finché ne abbiamo la possibilità ... prima che sia troppo tardi!”<sup>[9]</sup>*

## I Fondi di solidarietà dopo la riforma degli ammortizzatori sociali

Come ricordato in premessa e in nota, tra le disposizioni normative vigenti, l'art. 26 del D.Lgs. 148/15 prevede che la costituzione dei fondi di solidarietà bilaterali possa essere effettuata, nei rispettivi settori economici di competenza, dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Il Legislatore ha, quindi, previsto che siano solo le organizzazioni sindacali (datoriali e dei lavoratori) comparativamente più rappresentative a livello nazionale a poter stipulare accordi, finalizzati alla costituzione dei fondi di solidarietà.

Al riguardo, ritengo utile segnalare quanto precisato nella circolare INPS n.16/2022, ovvero, che le attività economiche riferite all'ambito di competenza del Fondo di Solidarietà delle attività professionali (cfr. Circolare INPS n.77/2021) sono state rimodulate *“in coerenza con le indicazioni ministeriali... escludendo le farmacie – connotate dal Codice Statistico Con-*

*tributivo 7.02.05 e dall'ATECO 2007 47.73.10 – in quanto rientranti nell'ambito del più ampio comparto terziario, in uno specifico e autonomo settore, il quale ha in Federfarma l'organizzazione datoriale maggiormente rappresentativa, la quale non risulta tra le firmatarie dell'Accordo costitutivo del Fondo”.*

Il principio sotteso a tale chiarimento sembrerebbe rinvenirsi nel binomio “settore economico” (da individuarsi attraverso i codici Ateco) e “CCNL applicati”.

In sostanza, la sottoscrizione di accordi sindacali per costituire Fondi di solidarietà, da parte delle organizzazioni sindacali (datoriali e dei lavoratori), sembrerebbe possibile solo per i settori economici (codici Ateco) per i quali l'applicazione dei relativi CCNL (da parte dei datori di lavoro, misurabile attraverso le informazioni presenti nel flusso Uniemens) sia comparativamente maggioritaria, non potendo, quindi, le organizzazioni sindacali costituire Fondi di solidarietà in settori economici (codici Ateco) nei quali altre OOSS siano prevalenti in termini di relativi CCNL applicati, come nel caso delle farmacie.

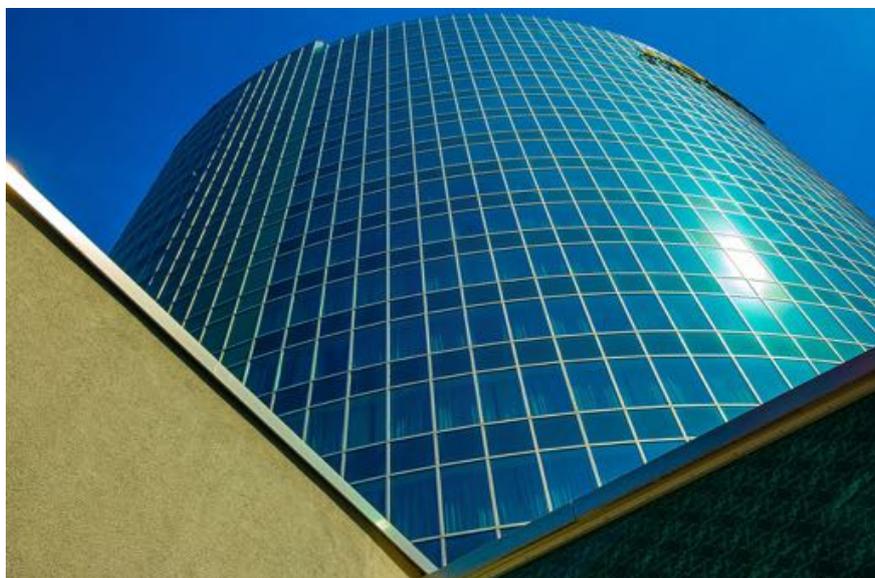
Il tema dei Fondi di Solidarietà, alla luce della riforma degli ammortizzatori introdotta con decorrenza 2022, meriterebbe ulteriori approfondimenti.

## Conclusioni

È di tutta evidenza la complessità e la delicatezza del tema della “rappresentatività” e, ancora di più, è evidente come il chiarimento agli interrogativi, che sull'argomento sono da tempo nella discussione tra gli “addetti ai lavori”, difficilmente potrà arrivare, in assenza di un

accordo tra le Confederazioni sindacali o di una previsione normativa che prevalga e definisca in maniera univoca i criteri di tale misurazione.

*“Non ha detto per certo che sarebbe venuto. E se non viene? Torneremo domani. E poi dopodomani. Forse. E così via... Stiamo aspettando che Godot venga.”<sup>[10]</sup> ■*



## Note

[1] • Art. 1 del DL 338/89 “La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei

contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo." Tale disposizione si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la



retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria (art.2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549)

• Art. 1 comma 1175 della L.296/2006: "i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché' di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale."

• Art.51 del D.lgs. 81/2015: "Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria."

• Art. 26 del D. Lgs 148/15 (Fondi di solidarietà bilaterali): "A decorrere dal 1° gennaio 2022, fatti salvi i fondi di solidarietà bilaterali già costituiti alla predetta data che devono comunque adeguarsi a quanto disposto dall'articolo 30, comma 1-bis, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i datori di lavoro che non rientrano nell'ambito

di applicazione dell'articolo 10, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le causali ordinarie e straordinarie, come regolate dalle disposizioni di cui al titolo I."

- [2] Gruppo di lavoro "Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa" istituito con Decreto Ministeriale n. 126 del 2021, di cui fanno parte Professori universitari, economisti e ricercatori, ed esponenti delle Istituzioni (CNEL, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, INPS).
- [3] Pag. 22 della RELAZIONE SUGLI INTERVENTI E LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ LAVORATIVA IN ITALIA - Novembre 2021.
- [4] Convenzioni tra: INPS, INL, Confindustria, CGIL, CISL e UIL (anno 2019); INPS, INL, Confapi, CGIL, CISL e UIL (anno 2019) e INPS, INL, Confservizi, CGIL, CISL e UIL (anno 2020).
- [5] Da "Aspettando Godot" di Samuel Beckett.
- [6] Pag. 29 della RELAZIONE SUGLI INTERVENTI E LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ LAVORATIVA IN ITALIA - Novembre 2021.
- [7] Pag. 29 della RELAZIONE SUGLI INTERVENTI E LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ LAVORATIVA IN ITALIA - Novembre 2021.
- [8] Atlante Lavoro, Atlante e Qualificazioni e Atlante e Professioni: <https://atlantelavoro.inapp.org/index.php>.
- [9] Da "Aspettando Godot" di Samuel Beckett.
- [10] Da "Aspettando Godot" di Samuel Beckett.

---

[\*] Dirigente INPS, Area Datori di lavoro, Direzione centrale Entrate. 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.

## Quale futuro per le pensioni ai giovani

di Ezio Cigna [\*]



Da sempre il tema delle pensioni è al centro dell'attenzione e del dibattito pubblico, in particolare nell'ultimo decennio a seguito della Legge Fornero, che appositamente non chiamerò mai riforma, visto che si è trattato di un provvedimento normativo servito principalmente a fare cassa, ben 80 miliardi dal 2012, che ha modificato strutturalmente l'impianto del nostro sistema previdenziale. La discussione attorno alla riforma del sistema pensionistico si è di fatto consumata su una linea di confine, tutta politica, senza mai ripensare al sistema alla luce del nuovo contesto sociale, economico e demografico, per dare finalmente certezza alle persone.

Anche l'attuale Governo, dopo pressioni sindacali, ha deciso di inserire nell'agenda politica il capitolo "Pensioni". Il sindacato da tempo ha chiesto un ripensamento complessivo del sistema previdenziale tenendo assieme le ragioni della sostenibilità economica e sociale, assumendo come centrali i profili della flessibilità, dell'equità e della solidarietà. Ha elaborato una piattaforma unitaria (dal 2015), che prova a superare l'attuale impianto, partendo dall'introduzione di una flessibilità a partire dai 62 anni di età o con 41 anni di contributi e che faccia leva sul fatto che non possono esistere regole uguali per lavori diversi, che è necessario valorizzare il lavoro di cura e delle donne, tutelando coloro che il lavoro lo hanno perso, rilanciando la previdenza complementare e in ultimo, ma non per importanza, l'introduzione di una pensione di garanzia per i giovani. Il sindacato ha chiesto che sia proprio la pensione di garanzia il punto di partenza del confronto. Una scelta opposta a quella della politica, che si rende ben conto che non si guadagnano voti con un provvedimento di questo tipo, che vede distanti i giovani, seppur sfiduciati dal proprio futuro previdenziale, ma sempre più attenti all' "oggi" piuttosto che al "domani".

Non vi è dubbio che in qualsiasi sistema previdenziale (ancora di più nel sistema contributivo) ciò che serve è il lavoro, possibilmente di qualità e non a tempo determinato.

Il mercato del lavoro è profondamente cambiato negli ultimi 20 anni, la crisi del 2007 e l'emergenza sanitaria sono solo i due fari accessi su un mercato che ha regole diverse, tante forme contrattuali nuove spesso caratterizzato da basse retribuzioni. La discontinuità nel lavoro è una condizione trasversale

per tutte le generazioni, in particolare per i giovani e per le donne. La riforma Dini ha introdotto dal 01.01.1996 il sistema contributivo, basato su regole strettamente attuariali, determinando di fatto un equilibrio fra anni di lavoro e livello della prestazione. Sistema che prevede uno stretto legame all'attesa di vita, attraverso i coefficienti di trasformazione, che trasformano il montante contributivo versato in assegno mensile di pensione (utilizzando l'attesa di vita media, attualmente 82 anni).

Lo schema di quella riforma, molto discussa nel nostro paese, ha portato ad un referendum nei luoghi di lavoro, con una forte responsabilità delle lavoratrici, dei lavoratori e del sindacato, che fecero prevalere, seppur con sofferenza, le ragioni della sostenibilità economica del sistema. Questo il motivo per cui è stata scelta questa strada.

Impianto, quello contributivo, che possiamo dire profondamente cambiato e compromesso dalla Legge Fornero (legge n. 214/11), invocata come necessaria per garantire un futuro ai giovani e che, proprio a loro, ha riservato un futuro previdenziale irraggiungibile e poco equo. Infatti, viene introdotta una flessibilità in uscita anticipata a 64 anni di età con almeno 20 anni di contributi, ma con un importo soglia da raggiungere pari al 2,8 volte l'assegno sociale (nel 2022 pari a 1.310 euro). L'altra uscita a 67 anni di età, con almeno 20 anni di contributi e il perfezionamento, anche qui, di un importo di pensione di almeno 1,5 volte l'assegno sociale (nel 2022 pari a 710 euro). In alternativa, a 71 anni di età con almeno 5 anni di contributi, senza alcun importo di pensione da raggiungere. Continuerà, ovviamente, ad esistere la pensione anticipata (che ha sostituito la pen-

sione di anzianità), con 42 anni e 10 mesi di contribuzione (un anno in meno per le donne).

Considerando che i requisiti sopra riportati, sono quelli attuali, ed essendo strettamente legati all'adeguamento dell'attesa di vita, possiamo ipotizzare quali requisiti di accesso pensionistico potremo avere, per tutte le coorti che hanno versamenti successivi al 1995 e che si pensioneranno, presumibilmente, a decorrere dal 2035.

che avendo una retribuzione di 650 euro al mese, avrà raggiunto a 64 anni una pensione pari a 360 euro e quindi inferiore a 1.310 euro - 2,8 volte l'assegno sociale. Se la stessa non dovesse proseguire il lavoro, non potrà nemmeno collocarsi in quiescenza a 67 anni di età, perché non raggiungerebbe l'1,5 volte l'assegno sociale. Sarebbe, quindi, costretta a pensionarsi a 71 anni con un importo di pensione di 430 euro (i contributi sono rimasti invariati ma è cresciuto il coefficiente di trasformazione).

### Requisiti pensionistici - sistema contributivo - a partire dal 2035

Età	Contributi	Importo soglia	Importo soglia 2022
66 anni	20 anni	2,8 AS	€ 1.310
69 anni	20 anni	1,5 AS	€ 710
73 anni	5 anni	Nessuno	Nessuno

**Indipendentemente da età e importo, si potrà ottenere la "pensione anticipata" in presenza di 44 o 45 anni di contribuzione (rispettivamente se donna o uomo)**

Non bisogna essere dei profondi conoscitori della materia per comprendere che con la Legge Fornero, quella flessibilità invocata a partire – attualmente – da 64 anni è apparente, visto che presenta un requisito di importo da maturare troppo elevato (1.310 euro nel 2022) che permetterà solo a pochi di poterlo raggiungere, dall'altra vi è il rischio concreto, che coloro che potranno raggiungerlo e decidere, quindi, se accedere o meno al pensionamento anticipato, siano coloro che già nel mercato del lavoro hanno avuto una buona carriera lavorativa. Proprio in considerazione di quest'ultimo aspetto, potrebbe allora determinarsi il paradosso che un lavoratore – magari anche gravoso – con il doppio degli anni di contributi di un altro coetaneo, ma, con una retribuzione di poco superiore a 1.000 euro, vada in pensione più tardi, facendo probabilmente della solidarietà "al rovescio" nel sistema.

Infatti, potremo trovarci di fronte a due lavoratori, entrambi di 64 anni, lui un quadro, con soli 20 anni di contribuzione, ma con una retribuzione mensile di 4.000 euro. Con gli attuali requisiti potrà accedere al pensionamento subito perché ha perfezionato una pensione di 1.320 euro (superiore al 2,8 volte l'assegno sociale), l'altra, una lavoratrice part-time che fa le pulizie, che di anni di lavoro ne ha 40 e

In questo caso sono due gli elementi di criticità che andrebbero affrontati: il primo, che si consentirebbe a persone che hanno meno contribuzione, ma retribuzioni elevate, di accedere al pensionamento prima, ed il secondo, che un lavoratore gravoso (le pulizie è già considerata attività gravosa), andando in pensione più tardi, ma, utilizzando un coefficiente di trasformazione identico per tutti, avendo un'attesa di vita inferiore alla media almeno di tre anni, non riuscirà (in termini assoluti) a "recuperare" l'intero montante contributivo accumulato. Infatti, con un'attesa di vita più bassa, non raggiungerà gli attuali 82 anni (attesa di vita media), su cui sono calcolati i coefficienti di trasformazione, lasciando, quindi, parte della contribuzione accantonata, in favore di quei soggetti, con un'attesa di vita superiore alla media.

Quindi, un elemento su cui porre molta attenzione è anche il coefficiente di trasformazione, che rischia, proprio perché identico per tutti, di non valorizzare quelle situazioni di fragilità, legate al lavoro che si svolge o alle condizioni di salute, ed in ogni caso a quei fattori che determinano un'attesa di vita più bassa della media. Di sotto sono riportati i coefficienti di trasformazione, con attuale revisione biennale.

## Coefficients di trasformazione dal 1996 al 2022

Età del lavoratore alla decorrenza (anni)	Anni di decorrenza della pensione					
	1996-2009	2010-2012	2013-2015	2016-2018	2019-2020	2021-2022
57	4,720%	4,419%	4,304%	4,246%	4,200%	4,186%
58	4,860%	4,538%	4,416%	4,354%	4,304%	4,289%
59	5,006%	4,664%	4,535%	4,447%	4,414%	4,399%
60	5,163%	4,798%	4,661%	4,589%	4,532%	4,515%
61	5,330%	4,940%	4,796%	4,719%	4,657%	4,639%
62	5,514%	5,093%	4,940%	4,856%	4,790%	4,770%
63	5,706%	5,297%	5,094%	5,002%	4,932%	4,910%
64	5,911%	5,432%	5,259%	5,159%	5,083%	5,060%
65	6,136%	5,620%	5,435%	5,326%	5,245%	5,220%
66	6,136%	5,620%	5,624%	5,506%	5,419%	5,391%
67	6,136%	5,620%	5,826%	5,700%	5,604%	5,575%
68	6,136%	5,620%	6,046%	5,910%	5,804%	5,772%
69	6,136%	5,620%	6,283%	6,135%	6,021%	5,985%
70	6,136%	5,620%	6,541%	6,378%	6,257%	6,215%
71	6,136%	5,620%	6,541%	6,378%	6,513%	6,466%

Un altro focus su cui è decisamente importante porre un'attenzione particolare, se parliamo di giovani, è quello relativo all'adeguatezza delle future prestazioni e della condivisione di una serie di rischi fra i diversi attori sociali, vista la frammentarietà delle carriere, il basso livello retributivo, i rischi di disoccupazione e una differenza delle aliquote di contribuzione.

Se è chiaro il funzionamento attuariale del sistema e del suo fondato equilibrio in termini economici, è altrettanto chiara l'assenza di uno strumento che garantisca pensioni adeguate e consenta una redistribuzione esplicita e solidaristica, in un sistema, come quello contributivo, dove non esiste nemmeno l'istituto dell'integrazione al trattamento minimo (524,35 euro nel 2022).

È necessario, quindi, introdurre strumenti, per consentire una riduzione dei rischi, in favore dei lavoratori più fragili. Diverse le proposte possibili, come quella di ipotizzare aliquote figurative di computo o tassi di rendimento sui contributi versati più favorevoli per i lavoratori precari, atipici e a basso reddito. Altre proposte prevedono l'introduzione di una quota di pensione aggiuntiva finanziata dalla fiscalità generale e di importo slegato dall'entità complessiva dei contributi e strutturata

con una formula di tipo progressivo, dalla sola anzianità lavorativa. Rimane ancora presente, seppur poco sostenuta, tra le proposte avanzate, quella dell'estensione dell'integrazione al trattamento minimo, come per i soggetti destinatari del sistema retributivo (sicuramente disincentivante, considerando che garantisce un importo uguale per tutti a prescindere dall'importo di pensione maturato o dagli anni di attività – in Italia attualmente vi sono poco più di 2 milioni di pensioni integrate al minimo, molte di queste in favore di donne).

Allora, proprio in considerazione della situazione del mercato del lavoro degli ultimi decenni, abbiamo la necessità di introdurre nel sistema alcune modifiche che siano in grado di inserirsi all'interno dell'architettura contributiva, garantendo una vera tutela ai soggetti più fragili, con misure adeguate.

Con quelle "ex ante" vi sarebbe il rischio concreto di destinare risorse in favore di soggetti che in futuro potrebbero avere carriere lavorative in evoluzione e quindi potrebbero non trovarsi più nella necessità di avere bisogno di un'integrazione di garanzia, perché autonomamente in grado di raggiungere un assegno pensionistico dignitoso.

Un'altra ipotesi, anche questa poco condivisibile, è quella di istituire una pensione

universale, uno zoccolo uguale per tutti, sulla quale i lavoratori costruiscano la loro pensione in aggiunta di quella che sarebbe garantita a tutti. Sarebbe nuovamente un errore. A mio avviso, sarebbe un errore perché si utilizzerebbero risorse della fiscalità generale per distribuirle fra tutti i pensionati, senza alcuna distinzione e quindi nessun vantaggio per i più deboli, a meno che si voglia ipotizzare una pensione universale di importo consistente alla quale aggiungere la propria pensione, fortemente decrescente con il crescere del reddito individuale. Vi sono anche ulteriori proposte che fanno leva sull'assegno sociale, con una modulazione diversa dell'attuale possibilità di cumulo tra pensione contributiva erogata e assegno sociale (attualmente 1/3 dell'importo della pensione contributiva non concorre ai fini dei predetti limiti di reddito). Di altra portata e in linea con la proposta della Cgil, invece, è quella di garantire una pensione contributiva di garanzia, da inserire all'interno delle logiche dell'attuale schema contributivo, nel mix tra anzianità e età di uscita.

Ossia, più cresce la contribuzione e l'età più l'assegno di garanzia cresce. In questo modo, si incentiva il versamento e il posticipo al pensionamento. Alla contribuzione effettivamente versata, sarà necessario sommare quella che chiamiamo "valorizzata" – ovviamente entro certi limiti – di tutti quei periodi di non versamento contributivo, come, la formazione, le politiche attive, stage, tirocini, buchi contributivi, lavoro di cura, potremmo dire tutti quei periodi che si ritiene abbiano la necessità di essere "presi in carico". Quindi, la somma della contribuzione, legata ad una certa età di uscita, determinerà un importo di pensione, che con il crescere degli anni di età (o dei contributi versati) aumenta. Di fatto questa misura destinerebbe le risorse unicamente a quei soggetti che effettivamente hanno problemi di inadeguatezza della pensione e incentiverebbe a stare nel mercato del lavoro (versando contribuzione), visto che la garanzia cresce con l'aumento della contribuzione o dell'età di ritiro. Questa misura non necessiterebbe un impegno economico nell'immediato e comunque una parte rilevante delle risorse che saranno necessarie, potranno essere ricavate dalla spesa per assegni sociali che dovranno servire per integrare le pensioni contributive di importo basso e le altre misure di natura assistenziale, come la pensione di cittadinanza. Forse allora oggi non mancano le proposte o le idee, ma manca una reale volontà politica di affrontare seriamente questo

tema. Una soluzione di questo tipo, seppur concepita per il futuro, potrebbe già garantire nel presente un trattamento pensionistico dignitoso ai "giovani" che attualmente si ammalano, che nonostante il riconoscimento dell'inabilità assoluta al lavoro – con le relative maggiorazioni contributive – ricevono pensioni di inabilità molto basse.

È necessario rafforzare il patto intergenerazionale, soprattutto in un sistema previdenziale a ripartizione come il nostro, dove i contributi dei lavoratori attivi servono a pagare le pensioni di chi si trova già in pensione. Se questa sfida non verrà colta, si potrebbe determinare una crisi profonda dell'attuale sistema, visto che proprio i giovani saranno disincentivati a rimanere nel mercato del lavoro e a versare i contributi, se non avranno in cambio certezze sulla loro futura pensione. In questi mesi è ripreso il confronto fra il Governo Draghi e Cgil, Cisl, Uil, sulle questioni previdenziali, che però ha subito anch'esso i contraccolpi dalla drammatica situazione internazionale legata all'Ucraina. Non è quindi al momento prevedibile se vi siano le condizioni e le volontà politiche per arrivare, finalmente, alla positiva conclusione di un percorso di riforma o, al contrario, come è avvenuto nelle diverse fasi recenti, si ripiegherà su ulteriori interventi parziali o temporanei. Sarebbe un peccato non proseguire quel confronto che era stato avviato a gennaio 2022, con 4 tavoli tecnici su tre temi principalmente: flessibilità in uscita, giovani e previdenza complementare.

Non vi è dubbio che questa discussione che si era aperta a gennaio e conclusa il 15 febbraio 2022, con l'ultimo tavolo tecnico, è rimasta "sospesa" dagli eventi internazionali, che non hanno permesso nemmeno quella verifica politica con il Presidente del Consiglio prima del Def, come era stato concordato preventivamente.

Per il sindacato, nonostante la situazione che si è determinata, il tema delle pensioni e di una riforma del sistema, deve continuare ad essere un punto dell'agenda politica di questo Governo, motivo per cui sosterremo le nostre proposte, anche intensificando la nostra azione, visto che siamo alle porte del nuovo anno e sullo sfondo delle prossime elezioni politiche, che potrebbero essere, ancora una volta, come nel 2018, il "luogo" dove lanciare promesse o misure spot, come spesso abbiamo visto nel passato. ■

---

[\*] Responsabile politiche previdenziali CGIL Nazionale

# Novità in arrivo nel CCNL Comparto Funzioni Centrali 2019/21

di Carmina Magliocchi [\*]



Il 21 dicembre 2021 ha avuto luogo – in modalità videoconferenza a causa dei risvolti derivanti dall'emergenza pandemica, – uno degli ultimi incontri tra l'A.R.A.N. e le Organizzazioni e Confederazioni sindacali più rappresentative, per il rinnovo del CCNL Comparto Funzioni Centrali 2019/2021.

Al termine della riunione, le parti, in attesa dell'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2022 che ha previsto risorse per i costi del CCNL relativo al triennio 2019/2021, hanno sottoscritto la Pre-intesa contrattuale, impegnandosi a incontrarsi subito dopo l'approvazione della legge di bilancio per la sottoscrizione dell'accordo preliminare del CCNL Funzioni centrali 2019/21, avvenuta il 5 gennaio 2022 alle ore 11.00 sempre in modalità videoconferenza.

Per l'A.R.A.N. erano presenti il Presidente Cons. Antonio Naddeo, per le Organizzazioni Sindacali: CISL FP, CISL, FP CGIL, CGIL, UIL PA, UIL, CONFSAL UNSA, CONFSAL, FLP, CGS, USB PI, USB, CONFINTESA FP, CONFINTESA.

## Il negoziato

Il negoziato si è svolto in coerenza con i contenuti del *PATTO PER L'INNOVAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA COESIONE SOCIALE*, sottoscritto il 10/3/2021 fra il Governo e le OOSS. il Governo ad essere coerente e concreto con gli impegni assunti, a cominciare dal superamento del tetto alle risorse dei trattamenti economici accessori fissato dall'art. 23, comma 2 del D. lgs 75/2017 e dalla necessità di estendere anche ai lavoratori pubblici le agevolazioni fiscali del welfare contrattuale e i premi di risultato erogati tramite la contrattazione integrativa, già previsti per i lavoratori del settore privato.

Il Presidente dell'Aran, nella prima sessione dei lavori, ricordando che l'atto di indirizzo ricevuto dal governo non poteva che partire dal quadro legislativo vigente, ha rassicurato le OO.SS. asserendo che gli impegni assunti dal Governo nel Patto per l'Innovazione del lavoro pubblico e la Coesione sociale sottoscritto con Cgil, Cisl e Uil avrebbero costituito la cornice di riferimento sia dal punto di vista finanziario, sia legislativo, per tutta la trattativa contrattuale.

Le Parti sociali, pertanto, hanno sinteticamente ricordato gli obiettivi proposti dai lavoratori nella campagna di assemblee “#RinnoviamolaPA” ovvero:

- La revisione del sistema di classificazione ed inquadramento del personale per un nuovo ordinamento professionale che sia in grado di offrire sviluppi di carriera e valorizzazione



ne professionale ed economica a tutto il personale;

- La rivisitazione del sistema di progressione economica all'interno delle Aree giuridiche, per valorizzare l'esperienza ed il merito;
- Una nuova disciplina degli incarichi per valorizzare responsabilità, conoscenze acquisite e competenze disponibili in tutte le aree professionali del comparto;
- Una maggiore permeabilità tra le aree nei passaggi per il personale già in servizio;
- La previsione di una disciplina che sia in grado di riconoscere adeguatamente le funzioni di responsabilità gestionali, professionali, organizzative di alcune figure professionali, alle quali, pur svolgendo mansioni di

elevata professionalità, non si applica un trattamento giuridico ed economico congruo;

- L'effettività del sistema di relazioni sindacali introdotta col contratto 2016/2018, potenziando l'informazione, il confronto negli Organismi paritetici per l'innovazione e incrementando il livello di partecipazione dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro;
- Il rafforzamento della contrattazione integrativa e decentrata;
- La perequazione delle risorse e delle opportunità offerte ai lavoratori delle diverse amministrazioni, attraverso il sistema indennitario finanziato dai fondi per la contrattazione integrativa;
- Il rafforzamento del welfare contrattuale, ampliando la partecipazione delle OO.SS. nella pianificazione delle politiche del personale: formazione, sviluppo, merito;
- L'aggiornamento della parte normativa ed il miglioramento degli istituti finalizzati alla conciliazione dei tempi di vita con i tempi di lavoro;
- Regole certe ed omogenee sul lavoro agile/remoto.

### Le caratteristiche del nuovo CCNL Funzioni Centrali

Elementi caratterizzanti dell'Accordo contrattuale, sottoposto al vaglio dell'Ufficio centrale del Bilancio e successivamente della Corte dei Conti per la necessaria approvazione delle necessarie risorse economiche sono:

1. il nuovo sistema di classificazione del personale, articolato su quattro aree, di cui una destinata alle Elevate professionalità. A parità di inquadramento giuridico, il modello prevede avanzamenti retributivi correlati alle competenze professionali progressivamente acquisite, attribuiti mediante procedura selettiva che contempera le esigenze di premialità e di inclusività. Tale modello dovrebbe creare una maggiore facilità nello sviluppo professionale del personale delle PA al fine di valorizzare il personale e incoraggiare percorsi di crescita di maggiore qualità;
2. la regolamentazione del lavoro a distanza, che si articolerà in lavoro agile, di cui alla Legge 81/2017, e lavoro da remoto. Si tratta di un importante riconoscimento di questa



tipologia lavorativa, che superato il momento emergenziale, può diventare una modalità ordinaria ed efficace dell'articolazione dell'attività di servizio;

3. un ulteriore impulso alle relazioni sindacali, a testimonianza della volontà delle parti di mantenere un dialogo costruttivo e collaborativo tra Amministrazioni e Organizzazioni sindacali;
4. una rinnovata attenzione alla formazione del personale, soprattutto per la transizione al digitale – con specifiche risorse già stanziata dal Governo – e un investimento in processi di sviluppo di competenze e qualificazioni professionali;
5. la rivisitazione di alcuni istituti normo-economici previsti dal precedente CCNL, che potrebbero portare all'ampliamento delle tutele per i lavoratori affetti da gravi patologie che richiedono terapie salvavita; l'estensione della copertura assicurativa ai dipendenti che ricoprono posti di lavoro con assunzione di responsabilità diretta verso l'esterno;
6. In materia di trattamento economico, l'accordo riconosce - a decorrere dall'1/1/2021 - a ciascun dipendente un incremento stipendiale per 13 mesi; l'utilizzo delle ulteriori risorse stanziata nella legge di bilancio 2022 per l'ordinamen-

to professionale ed il superamento dei limiti dei Fondi risorse decentrate, consentendo un ulteriore beneficio complessivo a regime, di circa 20 euro medi, al mese, a persona. L'intesa sottoscritta riconosce anche, arretrati contrattuali medi, per il periodo 2019-2021, a ciascun dipendente.



Attualmente il CCNL ha superato il vaglio degli organi di controllo: dopo il controllo con esito positivo dell'UCB, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti nell'adunanza del 4 maggio 2022, hanno certificato positivamente il CCNL Funzioni Centrali 2019/21. La sottoscrizione definitiva è avvenuta il 9

Maggio presso l'Aran e la procedura formale si concluderà con la successiva pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. ■

## Le reazioni

“Un risultato importante, sul fronte dei diritti e del salario. “Finalmente è stato raggiunto l'obiettivo storico di un nuovo ordinamento professionale”. Così le OOSS hanno commentato la sigla della pre-intesa per il rinnovo del contratto degli Statali che “coinvolge circa 250 mila lavoratrici e lavoratori. Dopo 8 mesi di trattativa e molti incontri, abbiamo firmato la pre-intesa di un contratto innovativo e migliorativo. Tra i traguardi più innovativi vi è indubbiamente la disciplina del ricorso al lavoro agile/remoto, laddove la pandemia ha evidenziato la capacità di adattamento del lavoro pubblico. Altro tratto distintivo è l'istituzione di un nuovo ordinamento professionale e un nuovo sistema di progressioni tra le aree. Dal punto di vista del trattamento economico sono previsti incrementi retributivi, dal 1° gennaio 2021, a partire da 90 euro, con un incremento complessivo pari a circa il 5 %, di cui il 3,78 % sui tabellari. Anche i diritti e le tutele escono rafforzati dal nuovo contratto: è stata migliorata la disciplina sull'utilizzo dei congedi per le donne vittime di violenza, e per i genitori, ed è stato cancellato il limite di quattro mesi per le assenze senza riduzione dello stipendio dovute ad effetti collaterali da terapie salvavita”. Con questo contratto le OOSS di concerto con l'amministrazione hanno dimostrato la capacità di identificare il fattore x per migliorare la nostra Pubblica Amministrazione: la cura del capitale umano.

## L'iter

Con l'approvazione della legge di bilancio 2022 – che ha previsto risorse per i costi del CCNL – le parti si sono incontrate il 5 gennaio 2022 ed hanno proceduto alla sottoscrizione dell'accordo preliminare del CCNL Funzioni centrali 2019/21, ai fini anche della successiva valutazione degli Organi di controllo.

## Bibliografia

### Siti web di riferimento:

[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it); [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

### Normativa:

d.lgs.75/2017; DL 77/2021, convertito in L. 108/2021; DL 44/2021 convertito in L. 76/2021; DL 80/2021 convertito in L. 113/2021, L. 234/2021 (Legge di Bilancio 2022).

[\*] Funzionario del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in servizio presso la Direzione Generale per la lotta alla Povertà e per la Programmazione Sociale. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.

Al momento della redazione di questo articolo, rimane ancora aperta la vertenza specifica che riguarda il personale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro INL e dell'Agenzia Nazionale per le Politiche attive del lavoro ANPAL per effetto della mancata perequazione delle indennità di Amministrazione in relazione a quanto già riconosciuto ai dipendenti del Ministero del Lavoro, quale amministrazione di provenienza e per questo è stata proclamata l'agitazione del personale interessato.

Il 13-5-2022, nel corso di un incontro con i Rappresentanti Istituzionali, le OOSS hanno ottenuto l'impegno formale attraverso il quale è stato annunciato che “sono state individuate le risorse economiche dal bilancio dell'INL e dell'ANPAL (somme residue) per poter corrispondere un anticipo sugli arretrati spettanti e che il Ministero ha già predisposto una norma in tal senso. L'impegno formalizzato consiste nella proposizione di tale norma in uno dei prossimi provvedimenti normativi”. Il Ministro del Lavoro, inoltre, si è impegnato a potenziare i fondi di incentivazione alla produttività. Questa previsione, inserita su espressa richiesta delle OOSS, consentirà di ottenere l'aumento degli incentivi destinati a tutto il personale dell'INL. In conseguenza degli impegni formalmente assunti (firmato un apposito protocollo), le OO.SS. hanno sospeso lo stato di agitazione del personale.

# Ventitré anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona

di Claudio Palmisciano [\*]



## Il ricordo

Roma, 20 maggio 1999, 8:30 di mattina, il professor Massimo D'Antona, 51 anni, viene ucciso, in Via Salaria, per mano delle brigate rosse. Assassinato perché individuato come la mente pensante del “Patto per l'occupazione e lo sviluppo”, firmato fra Governo e parti sociali alla fine del 1998; un patto che il giurista aveva ideato per il Governo guidato da Massimo D'Alema e per il Ministro del Lavoro Antonio Bassolino.

Quella mattina eravamo proprio presso la sede del Ministero del lavoro, in Via Flavia, per la prosecuzione di una trattativa che riguardava il contratto integrativo dei dipendenti di quel Ministero; io guidavo la delegazione della Cisl e insieme ai colleghi Roberto Giordano della Cgil e Fabrizio Di Lalla della Uil, mentre il frastuono degli elicotteri della polizia aumentava di intensità di minuto in minuto, rimanemmo impietriti quando proprio sul cellulare di Roberto arrivò la notizia del barbaro omicidio e attoniti, a maggior ragione, perché sapevamo tutti che Massimo D'Antona, in quel periodo, stava lavorando con i tecnici del Ministero e delle Organizzazioni sindacali confederali per la concreta attuazione del patto firmato solo qualche mese prima.

Una grave perdita per la famiglia, una grave perdita per il mondo del lavoro. Nel 2004 la vedova del giuslavorista, nel libro *COSÌ RARO, COSÌ PERDUTO* (Olga D'Antona con Sergio Zavoli - Mondadori, 2004 - 130 pagine) ebbe a dire: “Non c'è alcun fondamento politico razionale nella strategia delle Br e, oltre al dolore per la perdita della persona a me più cara, c'è l'amarezza dell'insensatezza di quell'assassinio”.

Sono passati 23 anni da quella brutta e triste giornata, eppure la scomparsa di Massimo D'Antona, giuslavorista, consulente del Ministro del Lavoro, rimane una pagina della nostra storia che non potremo mai dimenticare.

Con Massimo D'Antona esce di scena uno dei migliori giuslavoristi che il nostro Paese abbia mai avuto. Uno studioso sui temi del lavoro particolarmente prolifico, il cui impegno ebbe a manifestarsi fin dal 1972 con i suoi primi interventi pubblici su questioni riguardanti i temi del lavoro. Rileggendo la sua storia professio-



nale, i diversi libri pubblicati, il gran numero di interventi divulgati su riviste specializzate, gli importanti documenti scritti a sostegno dell'azione del Governo, si resta veramente sbalorditi per la rilevanza qualitativa e quantitativa degli studi messi a disposizione della politica, del sindacato, degli studiosi e del Paese tutto.

La Fondazione Massimo D'Antona, nel 2019, in occasione del ventesimo anniversario dalla scomparsa del giurista, ha pubblicato il volume N. 5 della Collana Quaderni dal titolo “**Venti anni dopo. Ricordando Massimo D'Antona**” attraverso il quale sono stati ripercorsi i passaggi più importanti dell'impegno professionale dello studioso. La pubblicazione è integralmente disponibile sul sito internet della Fondazione, nella sezione Quaderni, all'indirizzo <https://fondazioneantona.it/i-quaderni/>

Su (e di) Massimo D'Antona e sulle sue opere sono state scritte tante cose; in questa occasione vale la pena, da una parte, limitarsi a ricordare, in maniera molto sintetica, la sostanza del suo impegno nell'ultimo periodo della sua vita e cosa questo potrebbe significare oggi per tutti noi e, dall'altra, riprendere alcuni fili del

ragionamento che lui ci ha lasciato in materia di riforma della pubblica amministrazione.

### A cosa stava lavorando

Il 22 dicembre 1998 era stato firmato, fra Governo, Associazioni imprenditoriali e Organizzazioni sindacali, il “Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione”. Quel patto aveva potuto prendere la luce grazie al contributo fondamentale portato a quel documento proprio da Massimo D’Antona. In quel protocollo emerge con grande evidenza la visione assolutamente originale e innovativa che Massimo D’Antona aveva sui temi dell’economia e del lavoro.

L’accordo del 1998 era una sorta di prosecuzione e ulteriore ampliamento delle scelte già assunte con il più importante Protocollo di concertazione del 23 Luglio 1993 che aveva consentito al Paese di uscire da una pesante condizione di difficoltà grazie anche alla scelta di rendere stabile e continuo il confronto tra Governo, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali. Nella logica dell’accordo del 1993, il patto del 1998 ampliava alcune scelte e immaginava nuovi orizzonti sia della politica che delle forze sociali nella logica dell’ammmodernamento del Paese e di piena integrazione all’interno dell’Unione Europea. Le più importanti linee direttrici del patto del 1998 erano il rafforzamento della concertazione, con la sua

estensione a tutti i livelli istituzionali, sulla Pubblica amministrazione riorganizzazione e semplificazione, sulla riduzione del cuneo fiscale, con la riduzione dell’Irpef e del carico contributivo, sulla scuola e formazione, con l’elevazione dell’età per l’obbligo scolastico e l’ampliamento della formazione continua, con nuovi momenti di lotta all’evasione fiscale ed al lavoro sommerso.

Sulle questioni del governo del mercato del lavoro, Massimo D’Antona era convinto della necessità di introdurre la cultura nuova della unificazione delle regole sul lavoro fra “privato” e “pubblico”, guardando al Ministero del lavoro come unica sede istituzionale nella quale creare quel ruolo di “amministrazione delle politiche del lavoro” e superando la contemporanea esistenza del Ministero della Funzione Pubblica per la gestione dei contratti pubblici.

Sulla pubblica amministrazione va ricordato che, le uniche azioni che hanno in qualche modo rappresentato un’importante spinta all’innovazione ed alla semplificazione sono quelle sostenute da Massimo D’Antona, che hanno consentito di dar vita alla cosiddetta Privatizzazione del diritto del lavoro pubblico, portate avanti nel 1993 (Governo Amato) e nel 1998 (Governo D’Alema). Due provvedimenti molto complessi e articolati ma che, fra le molte innovazioni contenute, sancivano la piena responsabilizzazione della dirigenza pubblica anche con l’introduzione del principio fondamentale della



separazione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni di gestione ma, in particolare, con la piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro e la applicazione di buona parte delle norme del codice civile in materia di lavoro anche nel pubblico impiego.

Soprattutto, va evidenziato, le nuove norme si proponevano di accrescere l'efficienza delle amministrazioni e di razionalizzare il costo del lavoro pubblico; per la prima volta nella gestione degli uffici venivano introdotti i principi di speditezza, economicità e trasparenza.

Impegnato nel continuo adeguamento delle norme di riforma del pubblico impiego stava lavorando alla stesura del "testo unico sul lavoro pubblico"; testo che vide, comunque, la luce nel 2001 come decreto legislativo n. 165.

Purtroppo, la sua morte prematura e le vicende politiche che portarono qualche mese dopo alla caduta del Governo D'Alema, hanno lasciato incompiute molte delle cose che aveva immaginato Massimo D'Antona sia per quanto riguarda l'attuazione del protocollo del dicembre del '98 che anche per ciò che concerne la esigenza di successivi interventi di adeguamento sulle norme di riforma della pubblica amministrazione.

### **A 23 anni dalla scomparsa, il suo pensiero**

Massimo D'Antona aveva sempre avuto un rapporto speciale con il sindacato. Nella Consulta giuridica e nell'Ufficio legale della CGIL, nelle sedi unitarie di dibattito sui problemi giuridici dell'occupazione e del lavoro, il suo maggiore impegno è consistito nella ricerca di percorsi e di soluzioni che connotassero il sindacato come soggetto della trasformazione e dell'innovazione, spesso mettendo in guardia da posizioni e impostazioni di mera conservazione dell'esistente. Proprio perché rafforzato da questa esperienza condotta nel sindacato e contestualmente convinto della esigenza di adeguamento del nostro Paese agli standard di gestione del lavoro presenti nei paesi più forti dell'Europa occidentale, era molto attento a tutte le nuove forme di organizzazione del lavoro ed era profondamente impegnato sul tema della flessibilità nel mercato del lavoro, un tema per il quale spesso incontrava molte resistenze proprio sul fronte sindacale il quale manifestava la giusti-



ficata preoccupazione che se ne potesse fare un uso distorto.

Invece, da uomo di sinistra e con grandi esperienze a fianco del sindacato, era convinto che il sindacato dovesse fare propria la sfida della flessibilità, esattamente perché era consapevole dell'esigenza di andare verso quella direzione, al passo con il contesto europeo. Era favorevole, quindi, alla introduzione di nuove forme di flessibilità a condizione, però, che le stesse fossero accompagnate da tutele forti che garantissero a ogni individuo/lavoratore la possibilità di portare avanti il suo progetto di vita nel rispetto della dignità di ognuno.

Purtroppo, oggi le forme contrattuali flessibili sono presenti in gran numero nella nostra legislazione del lavoro con l'evidente punto debole dell'assenza di garanzie in una pericolosa situazione di proliferazione delle situazioni di precarietà non protette.

Da questo punto di vista non possiamo permetterci di lasciare passare ancora troppo tempo: c'è l'esigenza di introdurre tutte le tutele possibili proprio su quelle forme contrattuali flessibili che oggi relegano i lavoratori al rango di cittadini di serie B. Su questo tema il pensiero di Massimo D'Antona è ancora oggi di straordinaria attualità.

Insomma, la storia e i risultati darebbero oggi pienamente ragione a Massimo D'Antona ma le scelte operate dai Governi succedutisi negli ultimi anni non sempre hanno mostrato quella necessaria disponibilità e lungimiranza. Io sono convinto che una concertazione matura possa ancora oggi aiutare a risolvere molti dei gravi problemi che in questo momento affliggono il nostro Paese. ■

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

# 30 aprile 2022: celebrata l'Assemblea Nazionale della Fondazione D'Antona

di Roberto Leardi [\*]



Si è svolta il 30 aprile 2022, presso la Sala riunioni dell'Hotel Impero a Roma, l'Assemblea ordinaria dei soci per l'approvazione della relazione di missione della Fondazione, unitamente al conto economico ed alla situazione patrimoniale per l'anno 2021, nonché per la ratifica del bilancio preventivo 2022.

Presieduta dalla consigliera Palmina D'Onofrio, Segretario Roberto Leardi, con la partecipazione dei Rappresentanti Regionali ed alla presenza dei componenti del Consiglio d'Amministrazione, del Presidente del Collegio dei Sindaci e di quello dei Probiviri, l'Assemblea è stata aperta dal Presidente della Fondazione, Matteo Ariano, il quale, nella sua comunicazione introduttiva, ha illustrato quanto fatto nel corso dell'anno 2021 evidenziando, in particolare, l'assemblea tenuta a Napoli il 25 giugno 2021 che, oltre a procedere al rinnovo di tutti gli organi statutari, ha rappresentato un momento di socializzazione con tutti i soci iscritti ed anche occasione di incontro con i Dirigenti locali dell'INL.

Ariano, inoltre, ha segnalato che nel corso del 2021, fra le cose più importanti messe in essere dagli organi di direzione della Fondazione, particolare attenzione è stata prestata alla ridefinizione e aggiornamento del sito internet (fondazione-dantona.it) e l'impegno alla migliore valorizzazione della rivista bimestrale on line lavoro-confronto.it. Particolarmente impegnativo, inoltre, è stato il trasferimento della Fondazione dalla sede storica di via Quintino Sella, in scadenza contrattuale, alla nuova sede in Via Guglielmo Saliceto 4 in Roma; trasferimento che consentirà una migliore razionalizzazione dei costi, unitamente ad un più favorevole utilizzo pratico degli strumenti disponibili. Di particolare rilievo è stato l'impegno per l'approfondimento di tutti gli aspetti legati alla riforma del Terzo Settore per l'attuazione della decisione già assunta di iscriversi al Registro Unico, previsto dal Decreto di riforma; preziosa, in tal senso, è stata la collaborazione dello Studio del commercialista di fiducia che, unitamente al notaio, procede nell'azione di supporto della Fondazione per il corretto svolgimento di tutti gli adempimenti necessari per il passaggio dalla qualifica di ONLUS a quella di ETS, come previsto dalla normativa.

Gli interventi che si sono susseguiti da parte dei componenti dell'Assemblea hanno consentito di trarre una serie di spunti utili per un ulteriore rilancio dell'attività della Fondazione.



Con il supporto della Struttura tecnica è stata quindi svolta l'analisi della situazione patrimoniale e del conto economico per l'anno 2021 e, dopo la relazione del Presidente del Collegio dei Sindaci, Dott. Stefano Olivieri Pennesi, ed ampio dibattito, l'Assemblea ha approvato all'unanimità la relazione del Presidente ed il Bilancio e Conto economico 2021.

Anche il successivo punto, bilancio preventivo 2022, dopo la illustrazione ed alcuni interventi succedutisi, veniva ratificato, come da Statuto, all'unanimità dall'Assemblea.

Alla Conclusione il Presidente Matteo Ariano nel saluto indicava tutti i punti su cui operare per il rilancio e la vita ed i programmi futuri della Fondazione tesa ad un rilancio specie in campo culturale dell'informazione, consolidando e sviluppando i rapporti con gli organi istituzionali e con le forze sociali. ■

## Porte girevoli

di Fadila

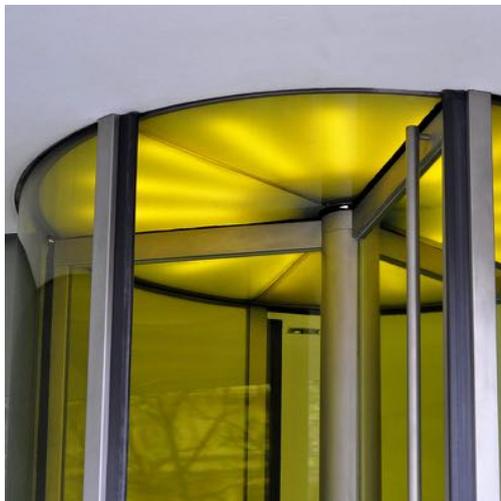
Scomparsi dagli schermi televisivi dopo un periodo interminabile, i virologi, gli epidemiologi e i tanti altri che hanno a che vedere con le pericolose creature invisibili, non abbiamo fatto in tempo a tirare un sospiro di sollievo che, subito, il loro posto è stato preso da altri esperti di sciagure sulla terra. Sono arrivati, infatti, con lo scoppio della guerra in Europa gli analisti di conflitti tra cui alti ufficiali in pensione, studiosi e di politica internazionale, che, in crescendo, com'era successo per i primi hanno occupato tutti gli spazi disponibili.

Siamo caduti, dunque, dalla padella nella brace e tanti hanno continuato a toccare ferro perché ritengono entrambe le categorie portatrici di sciagure. Seppure questo timore mi sembri esagerato, nessuno può mettere in dubbio il fatto che il loro apparire certifica una sfiga in qualche parte del nostro pianeta. La loro presenza tuttavia, è diventata con grande rapidità, noiosa perché argomentazioni su avanzate e ritirate, armi e logistica non erano le più idonee a mantenere vivo l'interesse degli spettatori. Allora per tema di perdere audience come si dice col solito inglesismo, i conduttori televisivi hanno cercato di spettacolarizzare le trasmissioni trasformando un argomento serio e drammatico carico di sofferenze in una gazzarra da cortile tra ospiti su posizioni contrastanti come se anziché di un atroce conflitto si trattasse di un evento calcistico con la partecipazione delle tifoserie di squadre avversarie, oltretutto quelle peggiori delle curve.

Ma anche questo non è stato sufficiente e allora si è ricorso all'aspetto macabro della vicenda; fosse comuni, corpi senza vita, arti che uscivano dal terreno non per suscitare la pietas degli spettatori, ma per disquisire sulla responsabilità di quelle uccisioni, facendo finta di non sapere di chi fossero. Dal dolore all'inchiesta come se si dovesse andare alla ricerca dell'omicida ancora sconosciuto di un banale evento di cronaca nera.

Per questo ritengo che gran parte dei conduttori, diversamente dai corrispondenti di

guerra che svolgono egregiamente il loro rischioso lavoro, si stia rivelando profondamente inadeguati e trattare questi tragici eventi. Ce n'è stato uno che ha voluto strafare assumendo il falso ruolo del reporter, andando sul fronte di guerra ma al sicuro nelle retrovie in un albergo, dove tra l'altro ha avuto il cattivo gusto, mentre la gente in quella località era terrorizzata dalle bombe, soffriva pene indicibili e moriva, di presentare e fare la pubblicità di un libro di un suo ospite in collegamento dallo studio. Quest'ultimo, che ho sempre stimato e che pure mi è sembrato imbarazzato, ha lasciato, purtroppo, che venisse fatta una tale indecorosa sceneggiata.



Tuttavia, nonostante tutti i tentativi messi in atto, questo tipo di trasmissione non funziona e la gente dopo qualche tempo cambia canale per vedere altro. E questo perché un evento drammatico come la guerra con tutte le sue disastrose conseguenze, non può essere oggetto di un talk show. Qualche presentatore che si ritiene più furbo degli altri ancora insiste e sembra che sia riuscito a catturare un opinionista dalle

idee bislacche da gettare in pasto al pubblico. Deve servire come bersaglio alle ire della platea. Qualcuno di questi personaggi in cerca di notorietà a tutti i costi si trova sempre ed è probabile che accetti di svolgere questo ruolo suicida pensando al proprio futuro. Perché sa che c'è sempre qualche partito pronto a offrirgli la candidatura nelle proprie liste per un probabile posto in Parlamento. ■

