



LAVORO@CONFRONTO

# Luci e ombre della riforma Brunetta

OCCUPAZIONE • GIOVANI • DONNE  
DIGITALIZZAZIONE • AMMORTIZZATORI  
FORMAZIONE • **PNRR** • POLITICHE  
ATTIVE • SALARI • STABILITÀ

**Le strade  
della sicurezza  
sono infinite**

Matteo Ariano

**Ballando  
allegrement  
sull'orlo  
del baratro**

Fabrizio Di Lalla

**La formazione...  
che sarà**

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 51 • Maggio/Giugno 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](http://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>Le strade della sicurezza sono infinite</b>	
Matteo Ariano	p. 3
<b>Ballando allegramente sull'orlo del baratro</b>	
Fabrizio Di Lalla	p. 4
<b>La formazione... che sarà</b>	
Stefano Olivieri Pennesi	p. 5
<b>L'Italia dei bassi salari e della precarietà</b>	
Fulvio Fammoni	p. 11
<b>Luci e ombre della riforma Brunetta</b>	
Marco Biagiotti	p. 14
<b>L'impresa sociale in agricoltura</b>	
Luigi De Marco	p. 20
<b>La scuola della testimonianza dell'ANMIL contro gli infortuni</b>	
Zoello Forni	p. 24
<b>I fattori che determinano gli infortuni sul lavoro</b>	
Fabiano Roma	p. 27
<b>"SAFETY meets CULTURE" e la sicurezza delle scelte consapevoli</b>	
Alessio Cencioni	p. 29
<b>Il patrimonio culturale: opportunità di occupazione per i giovani</b>	
Roberta Caragnano, Ivan Drogo Inglese	p. 32
<b>Effemeridi</b>	
<b>Ci resta solo la nostalgia</b>	
Fadila	p. 35

# Le strade della sicurezza sono infinite

di Matteo Ariano [\*]



Nei giorni scorsi l'INAIL ha pubblicato l'aggiornamento dei dati relativi agli infortuni e alle morti di lavoro.

Due sono i dati, a mio parere, particolarmente rilevanti: un importante aumento degli infortuni femminili e quello esponenziale degli infortuni in tre settori – trasporti e magazzinaggio, sanità e assistenza sociale e nei servizi di alloggio e ristorazione –, con percentuali che vanno dal 102 al 160% (!!!) rispetto al 2021.

Sarebbe utile verificare quanti infortuni femminili ci sono stati in questi specifici settori economici. Infatti, se consideriamo che almeno due dei tre settori (sanità e assistenza sociale, alloggio e ristorazione) vedono probabilmente una forte presenza di occupazione femminile se ne potrebbe forse desumere che nonostante i tanti proclami sull'incentivazione del lavoro femminile, non si è capaci di tutelarlo, anzi.

Altro aspetto fondamentale è che in questi stessi settori, molto spesso, si riscontrano due fenomeni rilevanti: l'utilizzo di subappalti e quindi di una esternalizzazione che riduce i costi, *in primis* della sicurezza.

Poi, l'impiego dei cosiddetti contratti pirata, ossia contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali di scarsa rappresentanza, che producono un abbassamento dei costi in favore dell'azienda, riducendo paghe e diritti dei lavoratori: nel settore del magazzinaggio, ad esempio, questo fenomeno si riscontra molto (troppo) frequentemente.

Al di là del rafforzamento della vigilanza e degli interventi repressivi, occorrerebbe anche prevenire certi fenomeni distorsivi.

Potrebbe essere utile, in tal senso, una legge sulla rappresentanza sindacale che stabilisca i criteri e le procedure in base a cui considerare una sigla sindacale maggiormente rappresentativa e quindi stabilire che hanno validità solo quei contratti collettivi sottoscritti dalle OO.SS. maggiormente rappresentative.

Decenni fa, il pubblico impiego pullulava di decine di sigle sindacali. Grazie all'introduzione di meccanismi precisi norma-

tivamente prefissati, che fanno riferimento al dato elettorale conseguito alle elezioni RSU e alla conta degli iscritti a precise scadenze, si è riusciti a definire in modo chiaro la rappresentatività sindacale all'interno della Pubblica Amministrazione, eliminando la polverizzazione sindacale preesistente. Uno dei principali artefici di quel processo fu proprio il prof. D'Antona.

Che il meccanismo funzioni lo dimostra anche la partecipazione alle elezioni delle RSU, da far invidia alle elezioni politiche. Perché non ragionare sull'applicabilità di un modello simile anche nel privato?

In tal modo, si potrebbe forse anche risolvere in modo agevole la questione della definizione del salario minimo, che a quel punto potrebbe essere considerato come il salario base fissato dai contratti collettivi di settore sottoscritti dalle OO.SS. maggiormente rappresentative.



La sicurezza del lavoro e magari anche la tutela di buona occupazione, forse potrà sembrar strano, ma può passare anche da questa via. ■

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

# Ballando allegramente sull'orlo del baratro

di Fabrizio Di Lalla [\*]



I due eventi catastrofici che si sono susseguiti uno dietro l'altro, pandemia e guerra in Europa, hanno fatto saltare gli equilibri esistenti e gran parte dei paesi del mondo ne sta subendo gli effetti dolorosi. Crisi economica ed energetica stanno mettendo a dura prova la vita di milioni di persone. E l'Italia è in sofferenza più degli altri, almeno in Europa. Infatti, l'Inghilterra ha il petrolio e il mercato del Commonwealth, la Francia il nucleare, la Germania il carbone, mentre a noi restano una mano davanti e una dietro. Di conseguenza le sacche di povertà si stanno allargando e forse il peggio deve ancora venire; l'autunno probabilmente sarà più freddo, nelle fabbriche e nelle case e più caldo per le tensioni che si stanno accumulando. Le nostre difficoltà oltre ai fattori esterni derivano anche da incapacità politica delle classi dirigenti che

hanno guidato il paese negli anni passati a tutti i livelli di responsabilità non in grado di corrispondere alle esigenze di una democrazia moderna né a prevedere per tempo gli strumenti necessari per quelle future. È mancata loro soprattutto una visione d'insieme dei bisogni collettivi e dei mezzi necessari per soddisfarli. Dopo la fine degli ideali universali del ventesimo secolo e l'eliminazione dell'intera classe dirigente nel periodo di Tangentopoli che avrà avuto tutti i difetti e le colpe del mondo, ma non poteva essere certo tacciata d'incompetenza, i vertici che l'hanno sostituita non sono mai riusciti a contrastare il diffuso individualismo, l'egoismo e il qualunquismo subentrati alle ideologie del novecento, essendo essi stessi incapaci di scrollarsi di dosso la politica del particolare.

Potremmo fare infiniti esempi di tale decadimento in ogni settore come, per esempio il blocco delle ricerche del gas nell'Adriatico seguendo o non contrastando a dovere le posizioni populiste ma ci limitiamo com'è giusto che sia al campo del lavoro che ci è stato vicino nel corso della nostra esistenza e che è l'argomento principe del nostro giornale. In una situazione di estrema difficoltà che sta colpendo duramente l'attività produttiva e di conseguenza, i ceti più deboli come quello dei lavoratori e naturalmente dei senza redditi, le classi dirigenti, comprese quelle delle rappresentanze intermedie, discutono d'interventi necessari come il salario minimo, l'occupazione, la sicurezza senza rendersi conto che mancano, per loro insipienza, i mezzi adeguati per la loro concreta attuazione.

Infatti, con la normativa corrente e le attuali strutture, sarà difficile gestire con qualche successo le politiche del lavoro in un periodo complicato sotto ogni punto di vista; contrastare gli effetti

della crisi economica per un paese manifatturiero come il nostro che ha nel settore un gran numero di occupati; vigilare sull'eventuale applicazione del recupero salariale o salario minimo; procedere a un collocamento dei lavoratori disoccupati adeguato alla domanda o, tanto per aggiungere, combattere con successo il fenomeno degli infortuni sul lavoro perché le aziende in difficoltà tendono a sacrificare la sicurezza per coprire altre necessità ritenute vitali.

Prendiamo per esempio l'Anpal. È stata creata per le politiche attive del lavoro ma a tutt'oggi è una scatola vuota che amministra solo il suo personale. I Centri per l'impiego fanno altrettanto e di conseguenza gli uffici di collocamento, lasciati in balia di se stessi, svolgono la loro funzione con un risultato pari a zero. L'Agenzia dell'ispezione, pur avendo seguito un percorso diverso, si trova in condizioni altrettanto pietose per i troppi centri decisionali lasciati in funzione al di fuori di essa.

Per evitare tali conseguenze disastrose sarebbe necessario un rinsavimento dei vertici ma che ciò avvenga i dubbi sono notevoli. Quale speranza di futuro felice possono avere le nuove generazioni di un paese in cui per corrispondere l'assistenza pubblica si sottopone alle famiglie che hanno in carico persone disabili un questionario in cui si chiede loro il grado di vergogna per tale situazione. Oggi non pochi politici si alleano, si scindono, si scontrano, agiscono per fatti propri o, per meglio dire, per interessi particolari trascurando la ricerca del bene comune del paese. Non si rendono conto di ballare allegramente sull'orlo del baratro da cui potrebbero precipitare insieme all'intero paese. ■

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

# La formazione... che sarà

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



Nell'evolversi del mercato del lavoro e dell'economia odierna, spesso ci si pone un interrogativo che sempre più attanaglia non soltanto chi ha già un'occupazione e non vuol correre il rischio di perderla, magari a vantaggio di chi si dimostra più "flessibile", ma anche per coloro che sono alla ricerca di una occupazione sapendo di poter offrire una gamma di competenze acquisite anche per merito di adeguati percorsi di "formazione" assolti.

La formazione possiamo definirla quale fondamentale strumento per mezzo del quale ampliare (ma spesso modificare e integrare) il proprio bagaglio di competenze ed abilità lavorative necessarie per lo svolgimento della conseguente prestazione lavorativa.

Il mercato del lavoro evidentemente sta cambiando, di conseguenza credo sia importante anche porsi una domanda vale a dire: è più importante essere iper specializzati nel proprio settore di impiego o è preferibile rendersi più propriamente duttili per meglio rispondere alle richieste datoriali e dell'impresa?

Partiamo da una fondamentale considerazione ossia ci accorgiamo che con il passare del tempo sta mutando profondamente l'idea di lavoro. Non di meno anche la formazione, in quanto elemento strutturale legato indissolubilmente al lavoro, ha assunto interpretazioni, sfumature e declinazioni differenti.

Il lavoro, infatti, non può limitarsi ad essere il semplice mezzo per guadagnarsi da vivere ma come contempla il dettato costituzionale, è altrettanto luogo in cui si sviluppa e realizza la personalità e la dignità delle persone in quanto tali.

Sta cambiando velocemente il modo di pensare al lavoro e di rapportarsi ad esso, basti riflettere sui modi in cui si prova ad inserirsi nel mercato attraverso una affannosa ricerca di impiego e alla evoluzione dei sistemi di lavoro e aggiungo di vivere parallelamente, anche rispetto ai secoli scorsi, nell'attuale epoca tecnologica, post industriale.

Nel periodo del boom economico vissuto dal nostro Paese il "lavoro" offriva certamente visioni più rosee e il suo raggiungimento certamente era più agevole. Alla sua base si poneva la sostanziale vastità di offerta di lavoro frequentemente non specializzata e proveniente dalle regioni del sud, come pure una organizzazione del lavoro ben definita tarata soprattutto su produzioni massicce di beni materiali manifatturieri crescenti, rivolti ad un mercato

in continua espansione. La classe imprenditoriale vecchia e nuova, per lo più di provenienza settentrionale, investiva i propri capitali con una certa positiva propensione e fiducia. Conseguentemente il concetto di lavoro assumeva un carattere naturalmente univoco nella sua disponibilità ed esplicazione cadenzato a fronte di organizzazioni delle produzioni di estrazione post fordista. E anche le rivendicazioni sindacali di massa, del periodo, si basavano, principalmente, sul miglioramento delle condizioni di lavoro nelle "fabbriche", rivendicando turni, salari, diritti materiali, crescenti.

Oggi, di contro, il lavoro ingloba aspetti, nella nostra vita, nettamente differenti, soprattutto se osserviamo la negatività, pervasività e coerenza che hanno nel tempo assunto i concetti di disoccupazione e inoccupazione (aggiungiamoci anche il recente reddito di cittadinanza) che proprio nel contesto sociale ne sono l'esempio lampante, anche osservando l'evoluzione conseguente dei sistemi di welfare, l'aggiornamento del mercato del lavoro, l'ampliamento e diffusione degli ammortizzatori sociali, la necessità di percorsi di "formazione" permanente.

Si aggiunga che il modello organizzativo attuale si estrinseca sempre più su modelli di non contiguità, riferendosi al fatto che i lavoratori rendono la prestazione restando sempre meno a stretto contatto tra di loro. Questo modello organizzativo incide imprimendo un cambiamento del modo di intendere il lavoro, determinando un sistema per così dire "di connessione".

Nell'organizzazione per connessione la parola chiave potrebbe essere "flessibilità", volta al raggiungimento del possibile mutamento nella gestione della forza lavoro, innescando da parte delle imprese l'esigenza non rara di esternaliz-

zare e/o delocalizzare molte delle loro attività o rami di produzione. Ciò ha portato la dottrina giuslavoristica a misurarsi con il concreto diritto di fare impresa laddove i costi di produzione ed in particolare del lavoro sono minori pur salvaguardando livelli occupazionali, salariali e contrattuali contrastando, per quanto possibile, fenomeni di dumping geo-economici.

Il tutto ad ogni modo ruota anche sul possibile mutamento delle professionalità e altrettanto nella formazione dei dipendenti, il lavoratore deve essere sempre più flessibile anche nell'implementare o modificare le proprie competenze professionali seguendo permanentemente percorsi formativi.

Queste considerazioni tendono a sottolineare il fatto che per un mercato del lavoro moderno il vero architrave, in ogni rapporto di lavoro, confermiamolo, è la formazione, in quanto rappresenta l'elemento che più di ogni altro consente di affrontare al meglio le turbolenze e le variabili dei mercati del lavoro.

Da sempre, la formazione oltre che rappresentare uno strumento strettamente legato anche alla finalità dell'assunzione, al pari sostanzialmente la concreta declinazione dell'articolo 35 della Costituzione, ossia il giusto principio dell'elevazione professionale di chi lavora. Da cui il diritto naturale al lavoro deve contenere anche il diritto ad acquisire e mantenere, ovvero ad elevare, la propria professionalità per poter eseguire al meglio l'attività lavorativa scelta o che in prospettiva potrebbe necessariamente doversi svolgere.

In summa si rende necessario non solo perseguire delle politiche attive del lavoro finalizzate a ridare, per quanto possibile, maggiore stabilità ai rapporti di lavoro, prerequisito per una adeguata professionalizzazione e fidelizza-

zione dei lavoratori, ma anche sensibilizzare il mondo datoriale per infondere una cultura più ampia e inclusiva del lavoro, "alto" in cui la formazione sia costantemente garantita anche in vigenza del rapporto del lavoro, e non solo come strumento per approdare all'assunzione.

È giusto ribadire che la formazione continua del lavoratore è necessaria per affrontare meglio i repentini cambiamenti di una società sempre più tecnologica ed informatizzata, ma la continua formazione può altresì dimostrarsi necessaria al dipendente per l'ottimale svolgimento delle sue mansioni, abbinandovi anche nozioni teoriche che, magari, all'epoca della prima assunzione non necessitavano.

## Il problema della formazione

Con la crescente ed inarrestabile avanzata delle tecnologie digitali, le concomitanti problematiche legate ai mutamenti demografici e altrettanto le conseguenze dei persistenti e massicci flussi migratori, ma non ultima la pandemia mondiale originata dal Covid-19, si stanno modellando i diversi mercati del lavoro sotto svariati punti di vista.

Secondo recenti studi statunitensi, un problema particolarmente urgente da risolvere, e verificato da diverse aziende multinazionali, consiste nel trovare personale preparato in grado di garantire il possesso delle competenze richieste dall'attuale mondo del lavoro. In particolare, le aziende si vedono vincolate nei processi di selezione del personale o ad assumere un dipendente sotto qualificato o troppo qualificato per le mansioni richieste. Risulta quindi necessario esplorare i mutamenti in atto nel mercato del lavoro, affrontando tematiche quali,

lo smart working, le sfide che attendono l'economia nei prossimi anni, la delocalizzazione, destrutturazione e fluidità del lavoro, con un occhio attento all'importanza dei percorsi di formazione scolastica, universitaria e lavorativa per il futuro delle aziende in Italia.

Risulta quindi necessario, per avvicinare i saperi al mondo delle imprese, ripensare i modelli e i comportamenti partendo dall'organizzazione della scuola, coinvolgendo sia le aziende che i lavoratori.

Dal lato delle aziende ap-



pare imprescindibile creare le condizioni adatte per cui ogni suo lavoratore riesca ad esprimersi nei contesti dove concentrare la propria formazione e il proprio sviluppo. Un approccio, in altre parole, incentrato sull'uomo, quale preziosa risorsa umana, non più visto come una mera componente della personale forza lavoro, ma inteso come un collaboratore che possa dare un sostegno attivo alla realizzazione di una società e di un'economia vocata alle sfide del futuro. Non a caso nel tanto decantato Pnrr sono previsti appunto interventi e risorse per il rafforzamento delle competenze connesse con il capitale umano.

Appare evidente, quindi, ripensare gli attuali modelli di sviluppo del capitale umano, iniziando dal concetto obsoleto di istruzione standardizzata valida per tutti, ma altresì anche l'idea di un unico lavoro che accompagni l'intera esistenza dell'individuo, ci stiamo sempre più rendendo conto, non è praticamente applicabile, e l'evoluzione del mercato del lavoro odierno ne è una plastica espressione. Da qui il pensiero portante che la formazione continua, deve erigersi quale uno dei fattori abilitanti delle politiche industriali, anche quando si parla di transizione green la chiave dovrebbe essere proprio la formazione.

I cambiamenti economici e il progresso tecnologico devono iniziare ad essere accostati anche al mercato del lavoro apportando un nuovo pensiero aperto, flessibile, vedendo quindi adottati percorsi basati sull'apprendimento costante (life long learning) e di livello oltre che, garantire un'effettiva mobilità lavorativa funzionale anche ai bisogni dei lavoratori.

Bisogna però, al contempo, considerare che ogni generazione, dell'attuale società economica globale, possiede un suo tratto distintivo, dei valori, una conoscenza ed un'esperienza molto diversa dalle altre, per riuscire a massimizzare e finalizzare, nei contesti sociali, le caratteristiche di ognuna è palese che bisogna ripensare i modelli di formazione e di sviluppo professionale. Saper riconoscere e affrontare efficacemente le suddette differenze generazionali, contribuisce a ridurre la mancata corrispondenza delle competenze (skills mismatch), che è cosa nettamente diversa rispetto all'altro elemento di criticità ovvero il divario di competenze (skills gap).

In prospettiva l'economia futura affronterà delle sfide che già si stanno delineando, rispetto alla situazione attuale, alcuni recenti studi economici hanno quantificato in circa 1,3 miliardi di persone nel mondo che sono o iper-qualificate per la mansione che svolgono o hanno com-

petenze insufficienti, un dato che entro il 2030 aumenterà di 100 milioni di unità. Per fare un esempio concreto, di cosa si vuol dire, nel 1970 negli Stati Uniti, i tassisti laureati erano meno dell'1%, secondo un'ultima rilevazione la percentuale dei conducenti laureati è del 15%. Per un corretto sviluppo dell'economia mondiale, quindi, risulta evidente la necessità di intervenire, da subito, risolutamente per correggere il cosiddetto "skills mismatch".

Le competenze digitali e lo sviluppo delle cosiddette soft skills quali: intelligenza emotiva, problem solving, adattabilità, capacità di lavoro di squadra, sono percorsi poco analizzati e perseguiti dagli istituti scolastici e universitari, evidentemente ancora legati ai fabbisogni richiesti dalle produzioni industriali su larga scala che si basavano sul presupposto, ormai superato nei fatti che una mansione/occupazione intrapresa rimasse la medesima per l'intera età lavorativa del dipendente.

Il lavoro oggi si poggia ed è in sostanza caratterizzato da un'istruzione per così dire standardizzata, a questo aggiungiamo un eccessivo ricorso a formule di precariato, come pure ad immotivati lunghi periodi di tirocini. Un'impostazione questa che rende praticamente impossibile evitare i sopra menzionati skills mismatch.

Per superare questi problemi è necessario creare condizioni di lavoro che consentano al lavoratore di scegliere come e dove utilizzare il proprio tempo formativo e le relative competenze da raggiungere, ciò significa, in altre parole, consentire al lavoratore di meglio adattarsi e proiettarsi alle mutevoli esigenze delle aziende.

Parallelamente, anche i sistemi scolastici e universitari, che hanno il compito di fungere da intermediari e mediatori tra i datori di lavoro, le classi politiche, e i futuri lavoratori, tenendo altresì in considerazione l'evoluzione e lo sviluppo delle nuove competenze e tecnologie, hanno responsabilità ben specifiche ed onerose.

## **Alternanza scuola lavoro**

L'alternanza scuola-lavoro, denominata dal 2019 Pcto - percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento, è una "modalità didattica obbligatoria" per tutti gli studenti degli ultimi tre anni delle scuole statali superiori, licei compresi, introdotta nel 2015 (sotto il nome della riforma della buona scuola) con l'obiettivo di arricchire la formazione degli studenti, verificandone le attitudini al lavoro, contemplando un monte ore da effettuarsi pari a 90 per i licei,

150 per gli istituti tecnici e 210 per istituti professionali.

Si parla comunque sempre di “alternanza” anche per l’altro pilastro che la compone, vale a dire i cosiddetti “stage” di coloro che frequentano gli istituti incardinati nei diversi sistemi regionali di istruzione e formazione professionale.

Il sistema normativo italiano per la prevenzione predispone una tutela molto articolata per proteggere gli studenti impegnati in queste attività.

Secondo le definizioni dell’articolo 2 del Decreto Legislativo 81 del 2008, la norma, quando si riferisce al “lavoratore”, intende chiunque svolga un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione.



Uno studente che entra in azienda in virtù dei programmi di alternanza scuola-lavoro ora Pcto, promossi dal suo istituto di istruzione, da un certo punto di vista sta anche lavorando, e quindi diventa un soggetto del sistema aziendale di prevenzione previsto dalla legge. Questo significa che i potenziali pericoli a cui può essere esposto durante le attività lavorative devono essere individuati, in modo da poter determinare le azioni per la sua protezione attraverso la valutazione dei rischi e definire le misure di prevenzione e protezione che devono essere predisposte, i controlli dei rischi, secondo i criteri delle misure generali di tutela.

I percorsi di alternanza scuola-lavoro prevedono obbligatoriamente anche una formazione generale in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, così come richiesto dal Decreto legislativo 81 del 2008. Il MIUR in collaborazione con l’I-

NAIL ha realizzato uno specifico percorso formativo in moduli con relativi test, dal titolo Studiare il lavoro - La tutela della salute e della sicurezza per gli studenti lavoratori in alternanza Scuola Lavoro. Formazione al Futuro. La Carta dei diritti e dei doveri elaborata dal MIUR e dall’INAIL, che si applica a questa fattispecie, stabilisce che gli studenti siano assegnati a Tutor individuati tra il personale di maggior esperienza delle aziende ospitanti. I Tutor, evidentemente, non possono essere scelti tra persone qualunque. Devono possedere competenze e non di meno l’attitudine a svolgere questo delicato compito.

L’obiettivo per questi studenti, in definitiva, è avere occasioni concrete per conoscere il mondo del lavoro al di là della scuola, mettersi alla prova, imparare, conoscere, sapere cosa potrebbero attenderli.

Il tema in questione dell’alternanza ha avuto di recente un rilevante riverbero mediatico anche in considerazione di incidenti gravi e purtroppo anche della perdita di giovani vite umane impegnate in percorsi formativi presso aziende, questo forse a causa dell’aggiramento, in alcuni casi, della normativa vigente in concomitanza magari di regole insufficienti che per questo andrebbero cambiate.

Una riflessione credo debba porsi circa l’elemento della “obbligatorietà” dei programmi di alternanza scuola-lavoro nelle istituzioni scolastiche superiori. Difatti il vincolo

delle scuole costrette ad una selezione scarsamente approfondita ed oggettiva delle migliori e più strutturate realtà aziendali dove far “ospitare” e formare al lavoro le classi studentesche, risulta essere elemento critico e rischioso.

Riteniamo che con evidenza non tutti i contesti d’impresa risultano essere adeguatamente formativi, come pure fattualmente “sicuri”. Così come fondamentali risultano essere le figure dei “Tutor” aziendali, dal punto di vista della loro specifica formazione per l’assolvimento di detto ruolo, avendo la responsabilità diretta e l’onere di accompagnare i ragazzi in questi percorsi di lavoro-studio. Opportunamente si dovrebbe invertire la definizione, i limiti e gli obiettivi di questo particolare apprendimento sul campo partendo dalle necessità di formazione degli studenti e non come spesso avviene al fine di assecondare le esigenze aziendali.

È certo che le istituzioni scolastiche in un contesto di società economica evoluta, non debbono chiudersi in se stesse, in autoreferenzialità, ma debbono aprirsi all'esterno cercando le giuste "contaminazioni" con le realtà produttive e il mondo delle imprese senza però scadere in asservimenti o strumentalità. Va quindi mantenuta la fondamentale valenza formativa, civica ed umana oltre che di conoscenze, avendo come stella polare la crescita dell'individuo e se possibile instillando anche la cultura del lavoro, contrastando per quanto possibile la precarietà, la privazione della dignità e lo sfruttamento delle persone.

### Uno sguardo al mal di lavoro

Anche il possesso o meno di adeguate competenze professionali, da parte dei lavoratori, potrebbe riflettersi sul più generale livello di benessere psicologico negli ambienti di lavoro. Far comprendere il rischio nella "Organizzazione del lavoro" non è cosa facile, in quanto non ben analizzato e compreso dai più.

I rischi psicosociali e lo stress lavoro-correlato, componenti dell'organizzazione del lavoro, rappresentano una delle principali sfide con cui bisogna confrontarsi in tema di salute e della sicurezza sul lavoro alla luce delle considerevoli ripercussioni sulla salute e lo stato psicofisico delle singole persone/lavoratori, ma anche rispetto alle imprese ed economie nazionali.

I rischi lavorativi psicosociali derivano in gran parte da inadeguate modalità di progettazione, organizzazione e gestione del lavoro e da un contesto lavorativo socialmente scadente. Conseguenze psicologiche, fisiche e sociali negative, come stress, esaurimento o depressione connessi al lavoro sono all'ordine del giorno. Alcuni esempi di condizioni di lavoro che comportano rischi psicosociali sono: carichi di lavoro eccessivi, scarso coinvolgimento nei processi decisionali che riguardano i lavoratori, gestione inadeguata dei cambiamenti organizzativi, precarietà del lavoro, molestie psicologiche e sessuali, e io aggiungo inadeguatezza nel ruolo ricoperto a causa della carenza o assenza di conoscenze legate ad un deficit di aggiornamento professionale e formativo.

Un adeguato ambiente lavorativo psicosociale consente di promuovere il miglioramento delle prestazioni, lo sviluppo personale e il benessere fisico e mentale dei lavoratori, i quali soffrono di stress, invece, quando ad esempio le richieste della loro attività travalicano la medesima capacità di farvi fronte, con le conoscenze

possedute e/o il livello e la qualità di formazione specifica detenuta.

### Conclusioni

Recentemente Fondimpresa – Fondo paritetico interprofessionale partecipato da Confindustria unitamente a Cgil, Cisl e Uil – avente lo scopo di promuovere la formazione professionale continua, per migliorare la competitività delle imprese e, al contempo, l'occupabilità dei lavoratori, ha realizzato un evento dal titolo certamente esplicativo: *"Formazione è futuro, la sfida demografica e le leve per il lavoro"*.

Il tema portante da mettere al centro delle scelte dei decisori politici nell'universo lavoro, credo possa essere tra i molti quello di assecondare un sistema economico in grado di affrontare le sfide post pandemiche e rinnovati modelli e ambiti produttivi scaturenti.

Per fare questo bisogna porsi alla ricerca ovvero creare adeguate figure professionali dotate di una formazione aderente a nuovi standard produttivi e tecnologici. In questo anche il fattore demografico, evidentemente, rappresenta un elemento di oggettiva influenza, per una popolazione lavorativa anziana come quella presente nel nostro Paese. Dobbiamo quindi affrontare coraggiosamente e con giusti investimenti la questione derimente delle "politiche attive" e della "formazione" con un occhio attento alle categorie di disoccupati, inoccupati, ma io aggiungo anche occupati, in special modo quelli con età anagrafica più elevata, finanziando la realizzazione di appositi piani formativi orientati alla acquisizione di abilità e competenze che agevolino la crescita professionale, l'occupabilità e non meno la rioccupabilità di coloro che vengono espulsi, o sono in procinto di esserlo, da segmenti/settori produttivi, non di rado in età avanzata.

Il lavoro, anche nel sistema alternanza scolastica, risulta essere particolarmente fragile con inadeguatezze che si sono appalesate con le morti e gli infortuni accaduti a giovani vite in questi primi mesi del 2022. Esistono delle carenze nel sistema scolastico odierno soprattutto rispetto alle incapacità di rispondere alle necessità formative della società moderna. In questo anche i percorsi di alternanza scuola-lavoro e relativi tirocini denotano condizioni inammissibili: sul versante della scadente e ridotta formazione, della scarsa sicurezza attuata, degli inefficaci monitoraggi dei progetti svolti, ecc.

I cosiddetti percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (Pcto) sembrerebbero pressoché privi di tutele e carenti di diritti, giu-

sto sarebbe per questo mandare i giovani studenti a formarsi in imprese e luoghi di lavoro dove vi siano standard operativi maggiormente elevati. È giusto garantire, quindi, stesse condizioni di sicurezza valevoli indistintamente per tutto il sistema della formazione. Pertanto, medesima dignità per tutti i percorsi formativi. Ragionevole dovrebbe anche essere l'effettuazione di una formazione preventiva per questi studenti in materia di sicurezza sul lavoro, prima quindi di accedere nelle aziende. Esigere anche una sorta di "certificazione" o bollino di qualità, delle imprese ospitanti i percorsi di alternanza.

Strutturare un dialogo permanente tra le coesistenti figure dei "Tutor" aziendali e scolastici per il costante monitoraggio e verifica delle rispettive attività da svolgere, in raccordo tra scuole e aziende, investendo adeguate e specifiche risorse.

Ricollegandoci ai compiti tutoriali si ritiene che un importante suggerimento sia rappresentato, a parere di chi scrive, sul poter contare nell'apporto e il prestigio di un'utile attività che potrebbe ben svolgere la Federazione Maestri del Lavoro d'Italia e dai singoli Maestri implementando, al contempo, la diffusione del miglior spirito associativo. Appunto con la legge 143/92 che regolamenta l'attribuzione dell'onorificenza della "Stella al Merito del Lavoro", già all'art.1 si sancisce, fra l'altro, che l'onorificenza può essere concessa a lavoratrici e a lavoratori italiani dipendenti da imprese pubbliche o private che si siano particolarmente distinti per singolari meriti di perizia e di laboriosità, corroborata da un'irrepreensibile condotta morale.

Lo Statuto della Federazione prevede tra i suoi scopi qualificanti "... quello di unire solidalmente le Maestre e i Maestri nella vita associativa e stimolarli ad offrire le proprie competenze a favore della collettività di appartenenza per costituire un sicuro punto di riferimento nel relativo tessuto territoriale".

E ancora: "Nelle attività di volontariato della Federazione, in particolare in quella prevista dall'art.3 lettera a) dello Statuto che riguarda "la cura e la crescita tecnico - professionale dei giovani per facilitarli nell'inserimento nel mondo del lavoro".

Un esempio virtuoso quindi dell'attività che potrebbe essere curata dalla Federazione Maestri del Lavoro, è rappresentato da quello che si sta facendo in Toscana, e precisamente a Prato, dove in attuazione del protocollo d'intesa tra MIUR e Federazione, il Consolato Pratese ha effettuato un ciclo di incontri con gli studenti delle scuole superiori della provincia per por-



tere una diretta testimonianza formativa agli studenti dal 3° al 5° anno, con valenza certificata per l'Alternanza Scuola-Lavoro o come è denominata ora, Pcto. Il programma prevede sia delle presentazioni che delle esercitazioni toccando argomenti quali: strutture e metodi operativi delle aziende, marketing, gestione del cliente, gestione di un progetto, lavoro di gruppo, comunicazione, certificazione.

Si sono inoltre sviluppati argomenti relativi alle professionalità ed ai valori insiti nelle aziende per dare una visione complessiva delle principali tematiche del lavoro, anche ricorrendo ad esempi pratici illustrati agli studenti utili ad un loro maggiore coinvolgimento.

Segnatamente, gli obiettivi degli incontri sono stati:

- enfatizzare i valori alla base del lavoro (validi in generale per la vita) quali: integrità etica, perizia, laboriosità, capacità di innovare, attenzione alle norme di sicurezza, promozione del lavoro di team, valorizzazione delle diversità, attenzione alla sostenibilità e difesa dell'ambiente;
- illustrare i vari aspetti operativi del mondo del lavoro, dalla strategia alla gestione, dal marketing ai costi e tempi, dalla pianificazione allo sviluppo ed al supporto al cliente, travalicando le competenze culturali, tecniche, scientifiche, umanistiche ecc.;
- illustrare il significato e l'importanza nel lavoro e nella vita di capacità quali: responsabilizzazione, condivisione, comunicazione, leadership;
- dare informazioni sui metodi e le strutture tipiche di una impresa. ■

---

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

## L'Italia dei bassi salari e della precarietà

di Fulvio Fammoni



La Fondazione Giuseppe Di Vittorio ha recentemente pubblicato una ricerca dal titolo “Salari e occupazione in Italia nel 2021. Un confronto con le principali economie dell’Eurozona” da cui emerge come nel nostro Paese il salario lordo annuale medio, pur passando da 27,9 mila euro del 2020 a 29,4 mila euro del 2021, rimanga ancora ad un livello inferiore a quello pre-pandemico nonostante nello stesso anno si sia registrata una straordinaria crescita del Prodotto interno lordo. Sempre tramite la nostra elaborazione degli ultimi dati disponibili a livello europeo, si osserva che nel 2021 nell’Eurozona il salario medio si attesta a 37,4 mila euro lordi annui, in Francia supera i 40,1 mila euro mentre in Germania arriva ad oltre 44,5 mila euro. Se si confronta il salario lordo annuale medio del 2021 con quello del 2019 risulta come il divario salariale tra Italia, da una parte, e Francia e Germania, dall’altra, si sia ulteriormente ampliato: infatti, la differenza con il salario francese è aumentata da -9,8 mila a -10,7 mila e con quello tedesco è cresciuta da -13,9 mila a -15,0 mila euro. Si conferma, quindi, che quando nell’eurozona i salari e l’occupazione diminuiscono, in Italia si riducono di più, mentre quando aumentano, in Italia crescono meno.

**Tabella 1 – Salario lordo annuale medio per un lavoratore dipendente equivalente a tempo pieno nelle quattro principali economie europee e nell’Eurozona, 2019-2021**

	2019	2020	2021
Germania	€ 43.485	€ 43.092	€ 44.468
Francia	€ 39.385	€ 38.096	€ 40.170
Italia	€ 29.623	€ 27.868	€ 29.440
Spagna	€ 27.587	€ 26.547	€ 27.404
Eurozona	€ 36.521	€ 35.987	€ 37.382

Fonte: elaborazione FDV su dati EUROSTAT

L’andamento dei salari italiani è legato a più fattori e nella nostra ricerca è stata analizzata la composizione e della condizione degli occupati dipendenti. Nel 2021 in Italia la quota di dirigenti e professioni intellettuali e scientifiche, vale a dire i due segmenti più qualificati, è molto più bassa che nell’Eurozona (15,0% e 25,1%, rispettivamente). Mentre, invece, è molto più alta la quota di dipendenti nelle professioni non qualificate: 13,0% in Italia contro il 9,9% nell’Eurozona.

Lo schema di quella riforma, molto discussa nell’Inoltre, nel 2021 si conferma che l’occupazione a termine in Italia è superiore a quella registrata nell’Eurozona e che conti-

nua a crescere anche nel 2022, raggiungendo il livello più alto dal 1977. Resta da record anche il tasso di part-time involontario: nel 2021 nel nostro Paese è il 62,8% a fronte del 23,3% dell’Eurozona. Come sappiamo, i contratti a tempo determinato e il part-time involontario sono caratterizzati da vuoti di attività e da orari ridotti, incidendo moltissimo sull’andamento della media salariale come nel caso dei 5,2 milioni di lavoratori dipendenti (26,7%) che nella dichiarazione dei redditi del 2021 (redditi 2020) denunciano meno di 10 mila euro annui. Se nessun dipendente ricevesse un salario annuo inferiore ai 10 mila euro lordi si otterrebbe immediatamen-

**Tabella 2 – Distribuzione percentuale dell’occupazione dipendente (15-64 anni) per grandi gruppi professionali nelle quattro maggiori economie europee e nell’Eurozona, 2021**

	Germania	Francia	Italia	Spagna	Eurozona
Dirigenti	3,3%	5,6%	2,4%	2,7%	3,8%
Professioni intellettuali e scientifiche	20,7%	23,4%	13,6%	19,7%	21,3%
Professioni tecniche intermedie	21,0%	18,9%	17,6%	12,2%	17,6%
Professioni esecutive nel lavoro di ufficio	14,6%	10,1%	16,1%	12,2%	12,7%
Professioni nelle attività commerciali e nei servizi	13,3%	14,3%	16,6%	19,7%	15,7%
Professioni manuali specializzate e qualificate	19,4%	17,9%	21,9%	19,2%	18,9%
Professioni non qualificate	7,7%	9,8%	13,0%	14,2%	9,9%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

**Fonte: elaborazione FDV su dati EUROSTAT**

te un recupero significativo rispetto alle medie salariali di altri paesi, dimezzando quasi la distanza con il dato medio dell’Eurozona. In ogni caso, ben il 73,2% dei dipendenti dichiara un reddito inferiore alla media salariale del 2020, si tratta di 14,4 milioni di persone (su circa 19,7 milioni di dichiaranti).

Da questa nostra ultima ricerca sulla questione salariale emerge quindi un preoccupante quadro per l’Italia, con un ulteriore peggioramento delle divergenze rispetto alla Germania, Francia ed Eurozona. Sul salario lordo annuale medio italiano incidono principalmente due fattori caratteristici del nostro mercato del lavoro: la forte discontinuità lavorativa e la maggiore presenza delle qualifiche più basse. Queste ultime due sono il risultato di un sistema produttivo che ha una bassa propensione all’innovazione ed è orientato a guadagnare competitività attraverso la riduzione dei costi di produzione, innanzitutto il salario, in particolare nelle micro e piccole imprese dei settori a basso valore aggiunto. Inoltre, il crescente peso dell’occupazione a termine e del part-time involontario (condizioni che gli occupati subiscono nel mercato del lavoro) rappresentano il chiaro segnale della debolezza strutturale della domanda di lavoro che le imprese italiane continuano ad esprimere.

Una serie di brutte indicazioni sullo stato degli occupati in Italia emerge dai dati ISTAT relativi al mercato del lavoro di maggio 2022. È ancora presto per dire se si tratta di una tendenza precisa ma appaiono delinearsi le

aspettative negative legate allo scoppio della guerra, allo scarso sviluppo e alla ripresa dei casi pandemici.

Anzitutto l’occupazione torna sotto la soglia dei 23 milioni con un calo nel mese attuale rispetto ad aprile di -49 mila occupati. Il calo fra i dipendenti permanenti è particolarmente preoccupante (-96 mila unità rispetto ad aprile) solo in parte compensato da una crescita degli indipendenti e con l’aumento di altre +14 mila unità fra i dipendenti a termine, con l’ennesimo record negativo (non certo per chi li attiva) arrivato a 3 milioni e 176 mila occupati precari.

I dati non consentono ancora una più dettagliata analisi, ad esempio quanto della crescita degli indipendenti può essere assimilata alla precarietà e il numero dei part-time, nel primo trimestre sempre molto alto anche fra i tempi determinati. Ma questi dati vanno assunti con la dovuta preoccupazione e non minimizzati. Il trend dei contratti a termine nell’ultimo trimestre (marzo-maggio 2022) è sempre altissimo. Si ripropongono inoltre problemi antichi del mercato del lavoro italiano come il travaso dalla disoccupazione all’inattività e, nonostante il calo demografico influisca sulle percentuali, lo stesso tasso di occupazione torna a calare. Purtroppo, tutte indicazioni che se non risolte peggioreranno il quadro salariale prima indicato. Un quadro negativo, peraltro in una fase di piena applicazione del PNRR che, pur prevedendo interventi straordinari, non provoca effetti altrettanto straordinari sul lavoro.

Ma non basta. Infatti, come mostrano i dati, i salari italiani erano già molto più bassi della media europea in precedenza. Si tratta di un problema che deve essere affrontato e considerato una priorità per il futuro del Paese: l'attuale crescita dell'inflazione, che deve essere pienamente recuperata, è una tassa iniqua ed inversamente proporzionale che grava sui lavoratori dipendenti e ne riduce il potere di acquisto; cambiare le regole del mercato del lavoro e quelle fiscali; applicare la prossima direttiva europea e dare centralità al ruolo dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) per aumentare adeguatamente i salari lordi.

In Italia è possibile perché da una precedente ricerca della Fondazione Di Vittorio, intitolata *"I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali"* e basata su dati ufficiali sia dell'archivio del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) che delle dichiarazioni Uniemens dell'Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS), nonché sui dati Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), emergono indicazioni incontrovertibili che confermano come l'Italia sia fra i Paesi europei con un'alta copertura contrattuale, già oggi superiore a quanto la Direttiva europea tuttora in discussione potrebbe indicare come obiettivo.

Tutti i CCNL riguardano un totale di 16,6 milioni di dipendenti pubblici e privati (agricoli e domestici esclusi) ai quali si aggiungono 251 mila lavoratori pubblici che vedono applicate direttamente norme di legge. È bene ricordare che per tutti questi lavoratori, oltre al salario, i CCNL garantiscono anche un trattamento economico complessivo e fondamentali parti normative; una diminuzione, anche solo di alcuni dei suoi contenuti, rappresenterebbe un grave danno per le persone che lavorano.

La nostra ricerca conferma le stime della copertura della contrattazione collettiva realizzate dai principali centri di statistica e di ricerca a livello nazionale ed internazionale. Alla quasi totalità delle lavoratrici e dei lavoratori italiani coperti dalla contrattazione collettiva si applicano contratti stipulati da CGIL, CISL e UIL (97% nel privato, esclusi agricoli e domestici, e 99% nel pubblico). I contratti relativi a CGIL, CISL, UIL sono però solo il 24,8% dei 992 CCNL attualmente

depositati presso il CNEL, il che dimostra la scarsa copertura di molti altri contratti.

La proliferazione di CCNL non ha quindi niente a che vedere né con una espansione della copertura contrattuale né con migliori condizioni di lavoro ma risponde ad altri meccanismi, tra cui una indebita forma di pressione "al ribasso" che a volte viene esercitata sulla contrattazione confederale.

Naturalmente, gran parte dei problemi sarebbero superati dalla definizione di una legge sulla rappresentanza basata su quanto previsto dall'accordo interconfederale del 2014 e successivi, che rimane urgente e necessaria in un Paese con così ampia diffusione della contrattazione. Inoltre, permane la necessità di ampliare ulteriormente la copertura della contrattazione collettiva, intervenendo su due aspetti principali: il contrasto e l'emersione del lavoro dipendente irregolare e anche sul lavoro autonomo monocommittente o economicamente dipendente da un committente prevalente che sono paragonabili al lavoro dipendente.

Tutte queste evidenze indicano, quindi, l'urgenza di affrontare il tema salariale unitamente alla qualità dell'occupazione, rafforzare il ruolo dei CCNL e intervenire in modo davvero proporzionale sul fisco. Infatti, per ridurre la diffusa e crescente precarietà diviene fondamentale intervenire sulla diminuzione del numero di contratti precari, limitando il loro utilizzo e rimettendo al centro il contratto a tempo indeterminato e, quindi, all'occupazione stabile. Inoltre, diviene necessario anche un intervento pubblico che abbia come obiettivo la crescita della qualità dell'occupazione tramite la creazione diretta ed indiretta di posti di lavoro stabili, iniziando dai settori a più alto valore aggiunto. ■

---

### Riferimenti bibliografici

Giangrande, N. (2022). Salari e occupazione in Italia nel 2021. Un confronto con le principali economie dell'Eurozona, Fondazione Di Vittorio, giugno, <https://bit.ly/3ONlcWG>

Giangrande, N. (2022). I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali, Fondazione Di Vittorio, maggio, <https://bit.ly/3L8Cj-QF>

---

[\*] Presidente della Fondazione Giuseppe Di Vittorio (FDV).

## Luci e ombre della riforma Brunetta

di Marco Biagiotti



Il 30 giugno scorso è approvato in Gazzetta Ufficiale il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 concernente il Regolamento di individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), emanato ai sensi dell'art. 6, comma 5, del decreto-legge n. 80/2021<sup>[1]</sup>. Come è noto, il PIAO è stato introdotto dal citato art. 6 con il duplice obiettivo di: a) assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi a cittadini e imprese; b) realizzare un'opera di semplificazione amministrativa riunendo in un solo documento – che ha durata triennale, ma va aggiornato ogni anno - i diversi atti di programmazione strategico-gestionale che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare per effetto delle innumerevoli riforme della p.a. varate nel corso degli ultimi anni. In realtà, scorrendo con attenzione il testo normativo ci si rende conto che il PIAO è un documento molto complesso, nel quale ciascuna amministrazione con più di 50 dipendenti<sup>[2]</sup> dovrà definire gli obiettivi programmatici e strategici della performance, stabilire il collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa, definire la strategia di gestione “del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile”, fissare gli obiettivi formativi annuali e pluriennali per il “raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, lo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali, definire strumenti e obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedere strumenti per il raggiungimento della “piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione”, elencare le procedure da “semplificare e reingegnerizzare ogni anno” mediante il ricorso alla tecnologia e “sulla base della consultazione degli utenti”, definire modalità e azioni per la “piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità”, definire modalità e azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

Si tratta insomma di un programma che investe a 360 gradi l'attività delle amministrazioni e intorno al quale ruotano, di fatto, l'assetto e la funzionalità di tutti gli uffici e i servizi di ciascun ente, con un impatto non trascurabile anche sul sistema interno di relazioni sindacali<sup>[3]</sup> e il conseguente rischio di provocare qualche corto circuito. Come si concilia l'obbligo di fissare nel PIAO le modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale ai fini delle progressioni fra le aree con le previsioni dell'art. 17 del CCNL Funzioni Centrali 2019-2021, dove si stabilisce che, fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, “le progressioni tra un'area e quella immediatamente superiore avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul

numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti” ? Come si armonizza la previsione nel PIAO della percentuale di posizioni destinata alle progressioni di carriera del personale dentro le aree con le prerogative della contrattazione decentrata stabilite dall'art. 7, comma 6, lettere c) e c1) del CCNL 2019-2021 o con il meccanismo di progressione economica all'interno delle aree fissato dall'art. 14 dello stesso CCNL? Come si integra la pianificazione nel PIAO della “graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati” (di fatto, una forma di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori) con il rimando alla contrattazione decentrata dei riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche inerenti l'organizzazione dei servizi, contenuto nell'art. 7, comma 6, lettera ad) del CCNL 2019-2021, o con le prerogative degli Organismi Paritetici per l'Innovazione fissate dall'art. 6 del medesimo CCNL? Domande per ora senza risposta, ma che lasciano presagire una stagio-

ne di nuove incertezze gestionali nelle amministrazioni pubbliche, che il nuovo Piano Integrato sospinge verso una logica iper-burocratica sempre più lontana dallo spirito contrattualistico che caratterizzava le riforme degli anni '90 e, sotto alcuni aspetti, contraddice la tensione semplificatoria teorizzata nello stesso decreto 80/2021.

Tutto ciò è sufficiente a far comprendere l'importanza della fase attuativa del PIAO, iniziata con la già ricordata pubblicazione in Gazzetta del D.P.R. n. 81/2022 e con l'uscita, pressoché contestuale, del Decreto interministeriale Pubblica Amministrazione/Economia del 30 giugno 2022 (anch'esso sotto nome di "regolamento") dove i contenuti di dettaglio del Piano vengono specificati e integrati da una "Guida alla compilazione" che, nelle intenzioni dei Ministri emananti, dovrebbe facilitare il compito delle amministrazioni. Secondo le indicazioni del D.P.R. 81, il PIAO assorbe in un unico documento il Piano dei fabbisogni, il Piano delle azioni concrete, il Piano per l'utilizzo delle dotazioni strumentali e informatiche, il Piano della performance, il Piano di prevenzione della corruzione, il Piano organizzativo del lavoro agile e il Piano di azioni positive. A prima vista siamo dunque in presenza di una notevole semplificazione degli adempimenti burocratici a carico delle amministrazioni, al punto che viene da chiedersi cosa abbia spinto il legislatore degli anni precedenti ad accumulare compulsivamente così tanti Piani da predisporre, approvare, attuare, monitorare e aggiornare tutti gli anni per il miglioramento dell'azione amministrativa e la qualità del servizio fornito dalla p.a. Tuttavia, a ben guardare, la semplificazione è più apparente che reale, dal momento che i vecchi "Piani" non scompaiono del tutto, ma vengono "assorbiti" all'interno delle varie

sezioni in cui si articola il nuovo documento programmatico. Il rischio è quello di dare vita a una semplice operazione di lifting per dissimulare la nascita di un carrarmato amministrativo intriso di autoreferenzialità burocratica, composto da decine (o forse centinaia) di pagine traboccanti di progettualità più o meno aleatoria, ma che non risolverebbe il principale problema che deriva da un certo genere di adempimenti: quello di distogliere energie preziose in termini di tempo e di risorse umane da altre funzioni che, al contrario, andrebbero potenziate e maggiormente presidiate in funzione di un miglior esito dei servizi offerti alla collettività<sup>[4]</sup>. Per dirla in un altro modo, si ha la sensazione che anche nell'era del PNRR la nostra p.a. non riesca a smettere di guardarsi l'ombelico, specchiandosi nella compiutezza formale delle procedure interne, magari inumidite da una spruzzata di *politically correct*, senza chiedersi realmente se i processi e le funzioni che sottostanno all'attuazione delle missioni di rilevanza sociale siano supportati da una organizzazione del lavoro adeguata e da una coerente programmazione degli strumenti e delle professionalità necessarie. Per contro, i tempi di attuazione del nuovo Piano, più volte prorogati in corso d'opera a causa delle difficoltà che hanno accompagnato la stesura del D.P.R. 81<sup>[5]</sup>, ne prevedono la decorrenza in prima attuazione entro il 30 giugno 2022: il che appare incongruente sia con il fatto che il D.P.R. stesso è apparso in Gazzetta proprio in quella data, sia con la difficoltà di elaborare a metà anno la programmazione del 2022 (si pensi ai fabbisogni, alla performance, alla trasparenza, ecc.) se non ricorrendo a un collage dei singoli Piani *old style* già elaborati e approvati da ciascuna amministrazione nei mesi scorsi<sup>[6]</sup>: il che, beninteso, soddisfa la logica dell'adempimento da un punto

di vista formale e burocratico, ma non le indicazioni del Decreto Funzione Pubblica-Economia del 30-6-2022 (di seguito DM) che definisce i contenuti del PIAO da riversare nelle singole sezioni e contiene la Guida alla compilazione per le amministrazioni.

Peraltro, la lettura dettagliata del Decreto Interministeriale riserva alcune scoperte interessanti.

L'art. 3 del DM prevede infatti la creazione di una Sezione denominata "Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione", suddivisa in tre sotto-sezioni. Nella sotto-sezione denominata



“Valore pubblico” andranno definiti: 1) i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione; 2) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità; 3) l’elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall’Agenda Semplificazione e dall’Agenda Digitale; 4) gli obiettivi di valore pubblico generato dall’azione amministrativa, inteso come l’incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo. A sua volta, la sotto-sezione “Performance” dovrà richiamare tutte le previsioni contenute nel Capo II del decreto legislativo n. 150/2009 (e già questo fa sorgere qualche dubbio sull’effettiva virtù semplificatoria del PIAO) in riferimento a obiettivi di semplificazione “coerenti con gli strumenti di pianificazione nazionali vigenti in materia”, di digitalizzazione, di piena accessibilità dell’amministrazione, di pari opportunità ed equilibrio di genere. Emerge dunque una stretta correlazione tra i concetti di “valore pubblico” e di “performance”, entrambi agganciati (non casualmente) al tema dell’anticorruzione e della trasparenza che forma oggetto della terza sotto-sezione. Ma cosa si intende per valore pubblico? Un esempio fornito nello schema di compilazione allegato al DM ci aiuta a trovare la risposta: *“Per favorire la creazione di Valore Pubblico di un territorio in termini di sviluppo turistico sostenibile, una Regione potrebbe programmare strategie di sviluppo economico (indicatore di impatto economico: indotto economico imprese turistiche territorio) e di sviluppo sociale (indi-*

*catore di impatto sociale: n. occupati in imprese turistiche territorio), compatibile con strategie di rispetto ambientale (indicatore di impatto ambientale: emissione di CO2).”* Sembra dunque di intuire che l’obiettivo principale – o uno degli obiettivi principali – intorno a cui ruoterà la programmazione delle amministrazioni sarà quello di estrarre “valore” dall’attività di gestione del bene pubblico, adombrando un’evoluzione in senso mercantilista dell’organizzazione amministrativa per valutarne la congruità e misurarne l’efficacia a valle del raggiungimento o meno di “obiettivi specifici”<sup>[7]</sup>. Se così fosse, resterebbe irrisolto il nodo storico della misurazione dell’impatto sociale del “valore” (quanto vale l’apertura regolare di un museo, un dispositivo giudiziario eseguito nei tempi prescritti, un servizio ispettivo che previene il dumping o il caporalato, ecc) generato dal servizio pubblico alle condizioni date: sia come riscontro oggettivo assoluto, sia soprattutto in relazione al disallineamento degli obiettivi rispetto alla copertura organizzativa in termini di organici, strutture e mezzi. Valore ovviamente non stimabile in un’ottica di economia di mercato e non misurabile col supporto di una formula matematica o di un algoritmo.

Infine, merita un breve cenno anche la sezione denominata “Organizzazione e capitale umano” descritta nell’art. 4 del DM. Essa risulta suddivisa in tre sotto-sezioni di programmazione: struttura organizzativa, organizzazione del lavoro agile e piano triennale dei fabbisogni di personale. A proposito di quest’ultima, il DM specifica che nel Piano andranno evidenziati, fra le altre cose, la “capacità assunzionale dell’amministrazione” in base ai vigenti vincoli di spesa, l’evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte “operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dismissioni di servizi, attività o funzioni” nonché le “situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale”. Colpisce il fatto che nell’allegato schema di descrizione analitica delle attività oggetto di pianificazione si proponga una poco tranquillizzante associazione fra “scelte” legate alla digitalizzazione dei processi e “riduzione del numero degli addetti e/o individuazione di addetti con competenze diversamente qualificate”, quasi a voler presagire l’inevitabilità di un saldo negativo delle dotazioni organiche a valle dei processi in atto di tra-



sformazione del lavoro per effetto delle nuove tecnologie. Che la digitalizzazione e l'introduzione massiccia dell'intelligenza artificiale nei processi produttivi siano perseguite con l'obiettivo di realizzare un incremento occupazionale, nel pubblico come nel privato, sinceramente non l'abbiamo mai creduto. La ragione principale per cui da alcuni anni - ma forse sarebbe più corretto dire dall'inizio della rivoluzione industriale - si tende sempre più a sostituire l'uomo con le macchine è per risparmiare sui costi fissi della produzione, riducendo per quanto possibile (e per quanto lo consente la tipologia dei prodotti/servizi offerti) le spese considerate non produttive in un'ottica di economia concorrenziale, quali ad esempio ferie, contributi previdenziali, indennità di malattia, ecc. Nessuna illusione, dunque, che dalla diffusione della digitalizzazione ci si debba attendere un ritorno del settore pubblico ai livelli occupazionali di 15 o 20 anni fa.

Il problema, semmai, è la gestione dell'esistente, cioè di quello che ancora rimane in termini di occupazione e occupabilità nel contesto di un lavoro pubblico in cerca di nuove professionalità e alle prese con un percorso di ricambio generazionale avviato con troppo ritardo. Anche su questo aspetto, tuttavia, il PIAO presenta diversi passaggi in chiaroscuro la cui effettiva portata ed efficacia andranno verificate nella realtà concreta della vita delle amministrazioni. Certo, sarebbe illusorio per queste ultime pensare di pianificare e gestire processi di così vasta portata senza il coinvolgimento attivo e diretto dei lavoratori, rimettendo il destino di un Ministero o di un'Agenzia alla stesura di un asettico documento di programmazione elaborato da tecnici ed esperti (magari anche di provenienza esterna) che saltano il confronto con le rappresentanze dei destinatari dei prov-

vedimenti in esso contenuti e puntano direttamente alla ratifica degli "organi di indirizzo politico" o dagli "organi di vertice" da cui dipendono e a cui fatalmente sono legati da qualche condizionalità. In questo modo, il percorso di elaborazione del Piano potrebbe rispondere più a istanze politiche (più o meno esplicite) che a una disamina lucida, indipendente e consapevole delle criticità da affrontare e delle soluzioni da adottare. Anche lasciando da parte tutte le considerazioni sul ruolo del sindacato e sull'importanza di sviluppare al massimo i sistemi partecipativi per favorire l'innovazione del lavoro e migliorare la produttività, l'approccio essenzialmente unilaterale e tecnocratico dell'attività programmatica delle amministrazioni pubbliche, delineato nel PIAO, rischia di trasformare gli atti di pianificazione in sterili esercizi di retorica amministrativa intrisi di accademismo digital-manageriale, ma avulsi dalle reali dinamiche dei contesti applicativi nei quali sono destinati a produrre il loro impatto. Dinamiche che trovano la loro piena espressione nel sistema di relazioni sindacali definito nei CCNL/CCNI e nelle clausole negoziali che hanno incidenza nei processi organizzativi del lavoro.

Di tutto ha bisogno la p.a. in questo momento, tranne che di riaprire l'antico conflitto tra norme di legge e contrattazione collettiva. Un esempio dei pericoli insiti nell'abitudine nostrana di riformare la p.a. a colpi di provvedimenti calati dall'alto (seppure sotto l'egida formale dell'innovazione e del miglioramento organizzativo) si ritrova nel paragrafo della "Guida alla compilazione" allegata al DM 30-6-2022 intitolato "Strategia di copertura del fabbisogno", nella quale le amministrazioni dovranno appunto illustrare "le strategie di attrazione (anche tramite politiche attive) e acquisizione delle

competenze necessarie" nonché individuare "le scelte qualitative e quantitative di copertura dei fabbisogni (con riferimento ai contingenti e ai profili)". Nel ventaglio di possibilità suggerite dalla tecnocrazia governativa troviamo il ricorso al "job enlargement attraverso la riscrittura dei profili professionali". Al netto dell'*inglesorum* di rito, basta dare un'occhiata a Wikipedia per scoprire che job enlargement significa "Allargamento del lavoro" e consiste nell'"aumentare la portata di un lavoro estendendo la gamma delle sue mansioni e responsabilità lavorative generalmente all'interno



dello stesso livello”. E ancora: “L’allargamento del lavoro implica la combinazione di varie attività allo stesso livello nell’organizzazione e l’aggiunta al lavoro esistente. Viene anche chiamata espansione orizzontale delle attività lavorative”. Per caso qualcuno in Funzione Pubblica ha pensato a cosa si potrebbe scatenare nelle amministrazioni per effetto della scelta datoriale di applicare una soluzione del genere nel documento di pianificazione strategica, proprio mentre ai tavoli della contrattazione integrativa si inizia a discutere la riscrittura dei profili professionali per attuare la riforma dell’ordinamento professionale sancita dal CCNL Funzioni Centrali 2019-2021? In una fase del genere, è immaginabile che le amministrazioni diano a sé stesse l’input programmatico di riscrivere i profili infilandoci dentro un maggior numero di mansioni e di responsabilità a parità di retribuzione? E infine, è credibile che tutto questo possa servire a rendere più attrattiva la pubblica amministrazione e a favorire l’acquisizione delle competenze necessarie? Qualcosa evidentemente non torna.

Ma quello che il legislatore non ha saputo prevedere, cioè l’apertura all’interno delle amministrazioni di un dibattito costruttivo sui contenuti della programmazione strategica delle attività e sul loro costante aggiornamento, è in realtà l’unica via d’uscita per evitare che l’efficacia del PIAO si annulli sotto il peso di ambizioni e progetti irrealizzabili. ■

---

## Note

[1] Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche

amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Da notare che il termine originariamente previsto per l’adozione del Regolamento citato era di 120 giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge n. 80/2021, termine poi prorogato al 31 marzo 2022 e, successivamente, al 30 giugno 2022.

[2] Per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti sono previste norme ad hoc dall’art. 6 del Decreto interministeriale Funzione Pubblica-Economia del 30-6-2022, provvedimento di cui parleremo più avanti.

[3] Ad esempio, con riferimento alla valorizzazione delle risorse interne la norma citata precisa che il PIAO dovrà prevedere anche “la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell’esperienza professionale maturata e dell’accrescimento culturale conseguito”, considerando in tal senso anche le iniziative per il conseguimento della “completa alfabetizzazione digitale”, lo “sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali” e “l’accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all’ambito d’impiego e alla progressione di carriera del personale”, assicurandone “adeguata informazione alle organizzazioni sindacali”.

[4] Il tema appare di urgente attualità alla luce del grave stato di depauperamento professionale in cui versa oggi gran parte del settore pubblico, solo in parte compensato dal recente avvio di una nuova stagione di assunzioni per favorire il ricambio generazionale nei settori considerati strategici per l’attuazione del PNRR. Secondo gli

ultimi dati della Ragioneria Generale dello Stato, nel comparto Funzioni Centrali alla fine del 2020 erano complessivamente in servizio 214.335 dipendenti, circa 15mila in meno dell’anno precedente (erano 330.400 nel 2001). Sempre nelle Funzioni Centrali, inoltre, sono stati assunti per concorso 2.133 nuovi dipendenti nel 2020 (su 71.186 di tutti i comparti Aran esclusa la Scuola), pari al 3% di tutti i nuovi ingressi dell’anno considerato (in termini di consistenza



assoluta degli organici il comparto rappresenta in realtà poco più del 7% di tutta la p.a.). Secondo la stessa RGS, “il comparto delle Funzioni centrali ha il più basso rapporto di sostituzione; il tasso medio nel decennio considerato [2011-2020 – n.d.r.] è pari a 0,32 (...) Ciò significa che mediamente nel decennio c’è stato un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni”. Ma per capire meglio lo stato di difficoltà in cui versano gli organici delle amministrazioni e la conseguente necessità di evitare dispersione di risorse in adempimenti non strettamente funzionali all’erogazione dei servizi istituzionali, basta dare un’occhiata alla distribuzione dei dipendenti pubblici per classi di età e al relativo commento di RGS: “Nella classe 60-64 nel 2020 si trova molto più personale di quanto non sia mai accaduto, quasi un dipendente su sette si trova infatti in questa classe; di numerosità non trascurabile è diventata la classe 65-67, che ha superato quella 20-24.” La situazione appare particolarmente grave (guarda caso) nelle Funzioni Centrali, dove il tasso di turn-over dal 2019 al 2020 registra un saldo negativo del 7%, gli over 55 sono il 55% dei dipendenti in servizio (contro la media generale del 41% nel resto della p.a.) e l’età media dei dipendenti ha raggiunto nel 2020 il record di 54,1 anni, con un incremento di 7 anni nell’ultimo ventennio. Vedi: Ragioneria Generale dello Stato, Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2011-2020 - Dati aggiornati al 7 dicembre 2021, Roma, MEF, 2022.

[5] Basti ricordare la lunga lista di problematicità e contraddizioni evidenziate nella bozza di Regolamento (prima della sua emanazione in forma di D.P.R.) dal Consiglio di Stato con il Parere n. 906 del 26 maggio 2022, a partire dalla considerazione secondo cui “L’avvio della fase attuativa dell’intero intervento di riforma è, dunque, l’emanazione del regolamento di delegificazione in oggetto, strumento concepito dal legislatore della l. n. 400 del 1988 proprio come strumento di semplificazione”. Fra le criticità rilevate si evidenzia che “la norma di legge si riferisce, impropriamente, all’abrogazione di adempimenti, non di norme. Una formulazione che lascia aperto il dubbio se essa debba essere interpretata nel senso che il regolamento in esame ha l’effetto non già di abrogare le norme indicate ma di determinare la loro inefficacia in quanto relative ad adempimenti, da ritenere ormai inutili o superati in quanto inerenti a piani assorbiti nel PIAO, o ancora di lasciare vigenti le norme solo per alcuni destinatari, cui non si applica l’art. 6 del d.l. n. 80.”

[6] Al riguardo il Consiglio di Stato (vedi nota

precedente) ha sottolineato la complessità delle “ricadute che ne derivano sulla sorte dei piani che saranno assorbiti dal Piao e, perciò, anche sugli oneri interpretativi o comunque applicativi e di adeguamento che andranno a gravare sui soggetti tenuti alla sua adozione e, come meglio si dirà nel prosieguo, anche su quelli che non sono tenuti alla sua adozione, concorrendo perciò a definire la reale capacità del Piao, e con essa dello stesso regolamento che ne predispone le condizioni normative, di affermarsi come strumento di semplificazione.” E più oltre, in modo ancora più esplicito, ha evidenziato come la riduzione degli adempimenti “non appare compiutamente attuata dal d.P.R. in oggetto, il quale sembra limitarsi ad abrogare quanto appare chiaramente inutile, mentre invece la logica dovrebbe essere quella – inversa – di conservare soltanto ciò che è davvero indispensabile per migliorare il servizio per i cittadini e le imprese.” In definitiva, Palazzo Spada rilevava il rischio che il nuovo documento possa finire per costituire “ciò che nella pratica internazionale viene definito un ulteriore ‘layer of bureaucracy’, ovvero un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l’ulteriore onere – layer, appunto – di ricomporli nel più generale Piao.”

[7] Contribuisce a rafforzare l’assunto questo ulteriore esempio fornito dal DM: “Per favorire il raggiungimento dei suddetti obiettivi strategici, l’ente locale dovrebbe programmare obiettivi operativi specifici a essi funzionali, come l’aumento delle imprese turistiche green del territorio (indicatore di efficacia quantitativa: n. imprese turistiche), a seguito di bandi di finanziamento (indicatore di efficienza: € finanziamenti / € imprese turistiche beneficiarie) a favore di imprese turistiche che rispettino standard eco-sostenibili (indicatore di efficacia qualitativa: % rispetto standard green), creando un portale digitale dedicato per chiedere/erogare/monitorare i finanziamenti (indicatore di salute digitale: % servizi digitalizzati)”.

---

[\*] Già dipendente del Ministero del Lavoro, lavora presso il CNEL. In passato ha collaborato alla realizzazione, per la UIL Pubblica Amministrazione, della collana di volumi “Lavoro e contratti nel pubblico impiego”. Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale “Il Corriere del Lavoro”

# L'impresa sociale in agricoltura

di Luigi De Marco [\*]



## L'impresa sociale

L'impresa sociale è un'attività economica professionalmente organizzata di utilità sociale, che trova la sua definizione e regolamentazione nel Libro V del Codice Civile ed, in particolare, nel D. Lgs. n. 155/2006, recante *“Disposizioni in materia di disciplina dell'impresa sociale”*.

Il suo aspetto caratterizzante sta nell'estensione dell'oggetto tipico dell'impresa mediante la previsione di una serie di servizi di utilità generale rivolti all'esterno della compagine sociale, che vanno ad aggiungersi all'esistenza dei seguenti requisiti specifici richiesti dal citato D. Lgs. n. 155/2006: ricavi superiori al 70% per l'attività prevalente svolta in settori di utilità sociale e presenza in azienda di lavoratori svantaggiati o disabili in misura non inferiore al 30% della forza lavoro complessiva e presente in organico.

L'impresa sociale, per la sua finalità sociale e di utilità civica, rientra nel cosiddetto *“Terzo Settore”*, che si colloca al di fuori del settore pubblico – Primo Settore – e di quello commerciale – Secondo Settore – ed è costituito dal complesso di enti privati che perseguono, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Un'impresa sociale deve, pertanto, rivolgere la propria attività prevalentemente (ovvero in misura superiore al 70% dei propri ricavi) ad attività di utilità sociale, i cui settori sono indicati all'art. 2, 1° comma, del D. Lgs. n. 155/2006 e sono i seguenti: assistenza sociale e sanitaria; servizi strumentali alle imprese sociali; assistenza socio- sanitaria; turismo sociale; ricerca ed erogazione di servizi culturali; educazione, istruzione e formazione; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; valorizzazione del patrimonio culturale; formazione universitaria e post-universitaria, nonché formazione extra-scolastica.

L'impresa sociale viene costituita con atto pubblico e il relativo atto costitutivo deve esplicitare il suo carattere sociale in base a quanto previsto dal D. Lgs. n. 112/2017, con l'indicazione dell'oggetto sociale e dell'assenza dello scopo di lucro. L'atto costitutivo viene poi, a cura del notaio rogante o degli amministratori, depositato presso il Registro delle imprese in cui è stata stabilita la sede sociale. Anche per le operazioni di trasformazione, fusione e scissione è prevista la persistenza dell'assenza di scopo di lucro per i soggetti risultanti dagli atti posti in essere.

Lo stesso avviene per la cessione d'azienda o del ramo d'azienda, che deve essere realizzata in modo da preservare il perseguimento delle finalità di interesse generale. In caso di cessazione dell'impresa sociale o di rinuncia volontaria allo status di impresa sociale, con proseguimento dell'attività, il patrimonio residuo deve essere devoluto ad altri enti appartenenti al Terzo Settore, costituiti ed operanti da almeno tre anni o a particolari fondi previsti dal citato D. Lgs. n. 112/2017. Le regole relative alla devoluzione del patrimonio non si applicano per le imprese sociali costituite in forma di società cooperativa e per gli enti ecclesiastici.

Con Decreto n. 54/2022 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha regolamentato la disciplina delle attività di controllo volte a verificare il rispetto, da parte delle imprese sociali, delle disposizioni di cui al D. Lgs. 3 luglio 2017 n. 112.



Ciascuna impresa sociale è assoggettata a controllo ordinario, almeno una volta all'anno, e riguarderà la verifica della gestione amministrativo-contabile; dell'effettivo perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociali; dell'effettivo svolgimento in via principale e in forma di impresa di una o più attività di interesse generale; del rispetto dei limiti e delle condizioni concernenti il principio dell'assenza dello scopo di lucro e del rispetto delle disposizioni in materia di coinvolgimento dei lavoratori e degli altri soggetti interessati al governo dell'impresa.

Le ispezioni straordinarie potranno essere disposte, invece, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali qualora si renda necessario procedere ad ulteriori controlli sugli esiti di quelli già effettuati.

La riforma ha, in particolare, disciplinato la funzione ispettiva nei confronti delle imprese sociali e l'obiettivo era quello di assicurare, attraverso controlli mirati, la genuinità delle imprese sociali, in considerazione che beneficiano di un trattamento normativo di favore ed in particolare un trattamento fiscale agevolato.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, attraverso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ed attraverso controlli periodici, assicura che le imprese sociali rispettino le previsioni normative, con un sistema simile a quanto già avviene per le revisioni delle società cooperative.

Nel caso in cui l'ispezione evidenzi una violazione delle norme o dei requisiti che regolano l'impresa sociale, il controllore diffonderà l'impresa sociale a rientrare nei canoni della legittimità entro un congruo termine.

Nell'impresa sociale, accanto ai lavoratori ordinari, devono essere impiegate le seguenti categorie di lavoratori:

- a) lavoratori svantaggiati, tra i quali rientrano quelli privi da almeno 24 mesi di un impiego regolarmente retribuito o quelli privi da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito, che appartengono a determinate categorie, espressamente indicate;
- b) persone svantaggiate o con disabilità; persone beneficiarie di protezione internazionale, nonché persone senza fissa dimora, le quali versino in una condizione di

povertà tale da non poter avere un'abitazione in autonomia.

Lo status di impresa sociale si acquista, in particolare, quando i lavoratori impiegati nell'azienda e rientranti nella categoria di cui alla lettera b) non siano inferiori al 30% rispetto ai lavoratori complessivamente impiegati; mentre i lavoratori di cui alla lettera a) non devono essere per più di un terzo<sup>[1]</sup>.

Nella lettera a) rientrano anche i lavoratori molto svantaggiati, che sono quelli individuati ai sensi dell'art. 2, numero 99, del Regolamento (UE) n. 651/2014. Nell'impresa sociale è, inoltre, ammessa la presenza di attività di volontariato, ma con un limite numerico di lavoratori volontari, che non possono essere più dei lavoratori impiegati e l'impresa sociale è obbligata a tenere un apposito registro dei volontari, i quali devono essere assicurati contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento dell'attività lavorativa, nonché per la responsabilità civile verso terzi.

### L'impresa agricola sociale

In ambito agricolo l'impresa sociale trova la sua regolamentazione nella Legge 18 agosto 2015 n. 141, recante *"Disposizioni in materia di agricoltura sociale"* ed il suo aspetto caratterizzante è rinvenibile nell'estensione dell'oggetto tipico di impresa agricola, disciplinato dall'art. 2135 c.c., il quale recita: *"È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse."*



*Per coltivazione del fondo, per silvicoltura e per allevamento di animali s'intendono le attività volte alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria di un ciclo stesso, di carattere vegetale o animale che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.*

*Si intendono comunque connesse le attività esercitate dall'imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento degli animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni e servizi, mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese quelle di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge”.*

L'impresa agricola sociale, pur conservando tutti gli elementi caratterizzanti l'impresa, deve però necessariamente esercitare un'attività di interesse generale, per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, in cui il fine sociale si integra con quello economico in quanto il perseguimento degli obiettivi sociali è subordinato al conseguimento di risultati legati all'attività di impresa e quindi a finalità lucrative, che coesistono con le finalità solidaristiche.

L'art. 2, comma 3, della Legge n. 141/2015 qualifica le attività di agricoltura sociale quali attività connesse all'agricoltura. Le prestazioni sociali che possono essere svolte dall'impresa agricola sociale sono: 1) inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati, di persone svantaggiate e di minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale; 2) prestazioni ed attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e di capacità, d'inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana; 3) prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante; 4) progetti finalizzati all'educazione

ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità, nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale fisica e psichica.

L'agricoltura sociale è, quindi, un'impresa agricola a tutti gli effetti, che svolge anche un'attività sociale, che, tuttavia, non altera la natura imprenditoriale dell'iniziativa agricola.

L'impresa agricola sociale rientra nelle attività connesse se è però rispettato il “*principio della prevalenza*”, dell'attività agricola su quella “*solidaristica*” ed, in tal caso, possono usufruire dell'intero regime fiscale per l'agricoltura, in particolare per quanto riguarda l'iva, con la possibilità di utilizzare il regime speciale previsto dall'art. 34 del D.P.R. n. 633/1972.

Alle imprese agricole sociali può essere richiesta l'apertura del fascicolo aziendale sul SIAN – Sistema Informativo Agricolo Nazionale, l'iscrizione nella sezione speciale delle imprese agricole presso il Registro delle imprese, istituito presso la Camera di Commercio, nonché la relativa gestione previdenziale.

Alle Regioni spetta il compito di istituire “*Registri*”, al fine di monitorare l'esercizio dei servizi e delle prestazioni offerte dagli operatori dell'agricoltura sociale.

Con D.M. 21 dicembre 2018 n. 12550 sono stati fissati i requisiti minimi e le modalità di realizzazione dell'agricoltura sociale, tra cui, in particolare, si rinviene il carattere di regolarità e continuità richiesto per lo svolgimento delle attività, anche per quelle a carattere stagionale.

La verifica del rapporto di connessione previsto dall'art. 2135 c.c. avviene sulla base del confronto tra il fabbisogno di manodope-



ra necessaria per lo svolgimento delle attività strettamente agricole ed il fabbisogno di quella necessaria allo svolgimento delle attività sociali.

Tuttavia ci sono tante aziende agricole che erogano implicitamente un servizio sociale nei confronti di soggetti deboli in quanto vi sono molte famiglie conduttrici di imprese agricole che presentano tra i propri componenti un soggetto con svantaggio. Si tratta di situazioni che, nel corso degli anni, hanno segnato, da sempre, le famiglie agricole, nelle quali l'inclusione del soggetto svantaggiato di rado richiedeva il sostegno della collettività. Diverso è il caso delle realtà agricole che svolgono una funzione sociale in modo esplicito.

L'agricoltura, come elemento di supporto terapeutico-riabilitativo o di inserimento lavorativo e di inclusione sociale, si caratterizza per una particolare versatilità che non rinveniamo negli altri settori extra-agricoli. Nell'impresa sociali le scelte dell'imprenditore non sono tanto quelle della massimizzazione del profitto bensì il perseguimento prevalentemente di obiettivi di carattere sociale.

Va comunque rilevato che i prodotti che si ottengono dalle attività agricole non portano i segni delle eventuali difficoltà delle persone che hanno contribuito al processo produttivo ed è per questo motivo che l'agricoltura si presta maggiormente al perseguimento dei detti fini. Infatti, a parità di altre condizioni, dalle olive raccolte da un soggetto ad esempio con ridotte capacità mentali si ricaverà un olio del tutto comparabile con quelle raccolte dal più esperto degli olivicoltori. Lo stesso può dirsi dell'annaffiatura di un orto o dell'alimentazione di galline da uova, e via discorrendo. Questa proprietà, indubbiamente più presente in agricoltura rispetto ad altri settori produttivi risulta di estremo interesse per le potenzialità di commercializzazione che i prodotti dell'agricoltura sociale presentano.

All'attività agricola sociale vengono, pertanto, riconosciute nuove funzioni, che ci portano a cogliere la visione multifunzionale dell'agricoltura, in considerazione della sua capacità di toccare vari aspetti della vita umana.

Tra le varie possibili forme di agricoltura multifunzionale

emerge, in particolare, come innanzi detto, la capacità delle aziende di rispondere in modo diretto ai nuovi bisogni della collettività. Difatti, nel 2012, il Comitato Sociale ed Economico Europeo aveva affermato che *“lo scopo dell'Agricoltura sociale è quello di creare le condizioni all'interno di un'azienda agricola che consentano a persone con specifiche esigenze di prendere parte alle attività quotidiane di una fattoria, al fine di assicurarne lo sviluppo e la realizzazione individuale, contribuendo a migliorare il loro benessere”*. L'attività sociale in ambito agricolo si lega, pertanto, ad un modello di welfare territoriale e di prossimità, basato sull'azione pubblica di tutela dei cittadini a partire dalle fasce più deboli e la Legge n. 141/2015 si inserisce in tale ambito, consacrando l'agricoltura sociale come un aspetto della *“multifunzionalità”* delle imprese agricole<sup>[2]</sup>. ■

---

## Note

[1] Gugliotta Valerio, Bollettino ADAPT 6 novembre 2017 n. 37.

[2] Cairo Mariateresa, Fattorie didattiche e fattorie sociali, Milano 2018.

---

[\*] Avvocato. Funzionario I. L. presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Benevento. Professore universitario a contratto di Diritto dell'Unione Europea e Diritto Internazionale presso l'Istituto universitario SSML ISC di Campobasso. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.



# La Scuola della testimonianza dell'ANMIL contro gli infortuni

di Zoello Forni [\*]



Quasi 80 anni fa nasceva ANMIL (**Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati e Invalidi del lavoro**), un'Associazione in continua crescita che ha una missione sociale da perseguire con impegno e determinazione e un obiettivo che, per avere successo, ha bisogno della massima condivisione: infatti, da un lato, l'Associazione mira a garantire alle vittime del lavoro e alle loro famiglie una tutela sempre migliore e, dall'altro, si adopera per contrastare con fermezza il fenomeno infortunistico attraverso iniziative nuove e che puntano sulla forza dei propri volontari, ma per questo obiettivo ognuno deve fare la propria parte.

**L'ANMIL che oggi riunisce circa 300.000 iscritti e rappresenta una categoria composta da quasi 700.000 persone tra invalidi del lavoro, tecnopatici nonché i familiari superstiti di lavoratori deceduti per il lavoro è guidata dal 2019 dal Presidente Nazionale Zoello Forni che ha individuato come pilastri su cui si poggia l'azione associativa: la vicinanza morale, la tutela assicurativa e l'assistenza specialistica, oltre che la cultura della prevenzione.**

Secondo i tragici numeri diffusi dall'INAIL, nel corso del 2021 le denunce di infortunio presentate sono state oltre 550.000 e più di 55.000 quelle di malattie professionali, mentre sono stati superati i 1.200 casi di incidenti mortali, per un bilancio infortunistico del 2021 addirittura peggiore rispetto a quello del 2019 in cui le attività produttive pre pandemia hanno operato a pieno regime. Ed il primo semestre del 2022 non è certo migliore: le denunce di infortunio sul lavoro presentate all'INAIL tra gennaio e aprile sono state 254.493, quasi il 50% in più rispetto allo scorso anno, e ben 261 incidenti hanno avuto esito mortale.

Ma dietro questi freddi numeri ci sono le storie personali di donne e uomini che, in un giorno di lavoro come tanti, hanno visto la loro vita cambiare per sempre, così come quella dei loro familiari. **Storie che l'ANMIL oggi mette al servizio della collettività e che sono il fulcro dell'impegno dell'Associazione per la diffusione di una vera cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro e nelle scuole.**

Questa azione affonda le radici nell'impegno più che ventennale dell'ANMIL in questo campo, e nell'affrontare più volte le criticità dei sistemi formativi che si basano sulle sole normative, abbiamo rilevato la loro scarsa efficacia in termini di apprendimento e impatto.

Per questo abbiamo sviluppato un modello di "formazione esperienziale" basato sul coinvolgimento delle vittime di infortuni come Testimonial della sicurezza che condividono le loro storie con lavoratori e studenti facendogli comprendere come l'infortunio poteva essere evitato e come è cambiata la loro vita e quella dei loro cari.

In questi anni abbiamo incontrato migliaia di studenti e lavoratori, e sia le scuole che le aziende spesso ci hanno ricontattati per ripetere queste esperienze formative molto apprezzate, tant'è che moltissimi RLS hanno dichiarato che il potere delle testimonianze è il modo più efficace per catturare l'attenzione e gli effetti si traducono in una drastica diminuzione degli infortuni.

**Di recente abbiamo voluto valorizzare questo bagaglio di esperienza dando vita alla Scuola della Testimonianza ANMIL:** uno specifico progetto diretto a formare la figura dei Testimonial per la sicurezza che, negli ultimi 2 anni, ha formato circa 300 Testimonial, attraverso corsi a distanza che hanno interessato tutto il territorio.

Il progetto ha riscosso grande successo e nel 2021 la Regione Marche è stata la prima a riconoscere la nuova figura professionale del Testimonial formatore della sicurezza nel sistema formativo regionale. **Un risultato molto importante che si sta per replicare in altre regioni quali l'Abruzzo e il Lazio.**

Al contempo resta massimo l'impegno dell'Associazione per ottenere modifiche normative che servirebbero a migliorare le condizioni in cui versano moltissime famiglie all'indomani di un infortunio, mortale o meno che sia, nonché per ampliare la platea dei destinatari considerando che oggi sia le coppie di fatto che i

genitori o i fratelli, quando non esiste un nucleo familiare del deceduto, non vengono risarciti né la loro condizione li vede titolari di diritti a causa della normativa che regola le **prestazioni che risale al 1965. Una disciplina che andrebbe completamente rivista** alla luce dei profondi cambiamenti economici e sociali intervenuti in quasi 60 anni di vigenza.

Tra le proposte che l'ANMIL sta sostenendo figura innanzitutto l'**abbassamento della percentuale di invalidità da lavoro che dà diritto alla costituzione di una rendita da parte dell'INAIL, dall'attuale 16 all'11%**, in modo da garantire ad invalidi con gradi di menomazione comunque importanti, non solo un sostegno economico per tutta la vita, ma anche un rapporto continuo tra infortunato ed INAIL che preveda la tutela globale dell'infortunato.

**Un capitolo a parte – che è a metà tra la tutela e la prevenzione – riguarda un'attività che ANMIL persegue da molti anni attraverso le costituzioni di parte civile nei processi per infortuni mortali sul lavoro. Questa attività ha il duplice scopo di rendere più efficace l'azione di prevenzione e contrasto delle violazioni delle normative antinfortunistiche da un lato e, dall'altro, di sostenere le famiglie delle vittime del lavoro affiancandole nei difficili percorsi processuali la cui lungaggine e ed ingenti costi rappresentano un forte deterrente.**

Pertanto, è stato istituito un ufficio interno all'Associazione finalizzato ad occuparsi di affari legali e coordinamento della gestione del contenzioso, nato dall'esigenza di completare la struttura organizzativa dell'ANMIL riportando sotto una "regia unitaria" le diverse iniziative in materia legale che, nel corso del tempo, si

sono sempre più sviluppate in coerenza con la rinnovata mission dell'Associazione, al fine di accrescerne l'efficacia.

L'Ufficio Affari Legali operativo da luglio 2016, in questi 8 anni è diventato un punto di riferimento organico che ha di fatto ampliato l'offerta dei servizi resi dall'associazione, migliorando il raccordo con la consulenza di avvocati esterni sia per venire incontro alle esigenze dei Soci in caso di specifica richiesta, sia per supportare le Sedi associative, ove necessario.

Quando si parla di **parte civile** nel processo penale ci si riferisce al **soggetto danneggiato dal reato o ai suoi successori universali che si costituiscono in giudizio, introducendo al suo interno l'azione civile. La costituzione di parte civile, infatti, è volta a ottenere dall'imputato e dal responsabile civile il risarcimento dei danni prodotti dal reato, il rimborso delle spese di giudizio e la restituzione dei beni di cui il danneggiato sia stato eventualmente privato in seguito al reato.** La relativa disciplina è contenuta negli articoli 74 e seguenti del codice di procedura penale.

Nel nostro caso ANMIL, in qualità di ente titolare, fra l'altro, dell'interesse collettivo dei lavoratori alla sicurezza dell'ambiente e delle condizioni di lavoro, risulta soggetto danneggiato dai reati di volta in volta contestati agli imputati, stante il fatto che dall'offesa all'interesse tutelato dalle norme penali violate, deriva altresì una frustrazione degli scopi sociali perseguiti e la lesione del diritto del sodalizio, con riferimento agli impegni perseguiti ed agli investimenti effettuati.

Per l'assistenza in giudizio l'ANMIL si è avvalsa e si avvale della collaborazione di circa una decina di avvocati che operano su tutto il territorio nazionale, ai quali si aggiungono circa 130 avvocati che collaborano con le Sedi territoriali per la consulenza legale e per l'assistenza nel contenzioso giudiziale eventualmente richiesto da singoli lavoratori per la tutela dei loro diritti.

**Ottenere il riconoscimento dell'ANMIL come soggetto legittimato a stare in un processo in qualità di parte civile ha avuto per l'Associazione un valore profondo perché significa riconoscere il ruolo fondamentale che la nostra**



*Presentazione della Relazione intermedia della Commissione Infortuni del Senato. Da sinistra: Andrea Lanari (testimonial ANMIL), Gianclaudio Bressa (PD), Susy Matrisciano (M5S), Zoello Forni (Presid. ANMIL), Bruno Giordano (Direttore INL) e Marcello Luciani (Presid. ANMIL Marche)*

**Associazione svolge quotidianamente nella divulgazione della cultura della sicurezza sul lavoro e nella promozione di tutte quelle iniziative tese a stimolare gli enti preposti alla tutela dell'integrità fisica dei lavoratori attraverso la prevenzione e, per questo, riteniamo imprescindibile proseguire su questa strada implementando sempre di più l'impegno quotidiano in questa attività.**

E proprio con il preciso scopo di coordinare il contenzioso ANMIL con riguardo a tutta l'attività connessa alle costituzioni di parte civile dell'associazione nei processi penali per gravi infortuni sul lavoro è stato costituito da circa un anno il **Gruppo di lavoro Affari Legali** presieduto dal Vice Presidente nazionale Emidio **Deandri** (Taranto) e coordinato dalla Dott.ssa Marinella **De Maffutiis** (Roma), e costituito dagli Avvocati: Cesare **Bulgheroni** (Milano), Alessandra **Guarini** (Biella), Massimiliano **Gabrielli** (Roma), Maria Luigia **Tritto** (Taranto), Aldo **Arena** (Bergamo), Mauro **Dalla Chiesa** (Varese), Francesco **Miceli** (Palermo) coadiuvati dalla Resp. dell'Ufficio Studi della Direzione generale ANMIL, Avv. Chiara **Mastrangeli**.

Attualmente, **sono circa 80** i processi in cui ANMIL è presente o perché già ammessa come parte civile o perché ha presentato un esposto/atto di nomina della persona offesa (passaggio che consente di monitorare più da vicino lo sviluppo delle indagini preliminari e di essere avvisati in caso di rinvio a giudizio degli indagati per il fatto di reato), **di cui 12 avviati nel corrente anno.**

Nella maggioranza dei casi si tratta di **processi che hanno avuto anche un importante impatto mediatico, specialmente a causa del numero di vittime coinvolte nell'incidente da cui poi è scaturito il caso giudiziario.**

A fronte dei casi più noti ci sono, tuttavia, altri innumerevoli processi che vengono seguiti su tutto il territorio nazionale a fronte della morte anche di un solo lavoratore, e che rivestono un ruolo determinante nell'azione che ANMIL sta portando avanti affinché si comprenda che, anche la vita di un solo operaio, merita di avere un'attenzione ed un rispetto che ne facciano considerare il vero valore, alla luce di infortuni dovuti alla sottovalutazione dell'importanza delle norme di prevenzione.

In tutti i casi si tratta di processi molto complessi, in cui vengono svolte accurate indagini preliminari che occupano normalmente un lasso di tempo molto lungo (che va da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 18/24 mesi).

Per alcuni procedimenti, la durata e la complessità degli accertamenti, unite alla tempistica

del processo penale, fanno sì che si impieghino anche anni prima di arrivare ad una eventuale sentenza di condanna, sempre che non intervenga prima la prescrizione del reato.

In altri casi, invece, i procedimenti si esauriscono in tempi più rapidi in quanto le parti costituite (tra cui i familiari del lavoratore deceduto) raggiungono un accordo economico risolvendo in via stragiudiziale il contenzioso.

**L'Ufficio svolge dunque un'attività peculiare che si estrinseca nella gestione di tutti gli adempimenti connessi alle costituzioni di parte civile dell'ANMIL nei processi penali per gravi infortuni sul lavoro.**

Partendo da un'attenta e regolare attività di monitoraggio, su tutto il territorio nazionale, degli eventi infortunistici che originano dalla violazione della normativa sulla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro e che spesso provocano la morte di più lavoratori contemporaneamente.

Per fare ciò vengono seguite costantemente le notizie di stampa o recepite le sollecitazioni provenienti dagli stessi avvocati che ci assistono già in altri procedimenti o dalle sezioni territoriali.

L'attività parte dalla fase delle indagini preliminari, individuando e curando i rapporti con il legale di riferimento sul territorio che si occuperà di rappresentare l'ANMIL in giudizio, vede poi l'Ufficio studi predisporre gli atti autorizzativi nonché le procure per rendere possibile la costituzione in giudizio di ANMIL, svolgendo inoltre attività di supporto nel reperire documentazione utile per l'accoglimento della domanda risarcitoria, fornendo di volta in volta altresì precedenti giurisprudenziali favorevoli all'Associazione, fino alla definizione del procedimento penale.

Questa azione in realtà vuole rafforzare anche la rivendicazione che l'ANMIL porta avanti affinché **venga creata una procura unica** che eviti: i lunghi ritardi nei procedimenti con il conseguente dilungamento del dolore dei familiari che si rinnova ad ogni udienza; l'aumento delle spese legali che le famiglie certamente non facoltose e per questo svantaggiate rispetto alle imprese sono costrette ad affrontare; le probabilità che tutto si risolva senza rendere giustizia alle vittime per l'intervento della prescrizione.

“La nostra storia comincia dove finisce la prevenzione”: è lo slogan con cui ANMIL si presenta e intanto lavora ogni giorno per scomparire.

---

[\*] Presidente ANMIL (Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati e Invalidi del lavoro)

# I fattori che determinano gli infortuni sul lavoro

Una breve riflessione sul tema e qualche proposta

di Fabiano Roma [\*]



Dal 2003, ogni 28 aprile, si celebra la giornata mondiale per la salute e la sicurezza sul lavoro. È stata fortemente voluta dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) per sensibilizzare sia le istituzioni che i cittadini alle problematiche relative alla salute e alla sicurezza nei posti di lavoro.

Ciò indica che il tema è molto sentito in tutto il mondo.

In Italia, dal 2008, è in vigore il Testo Unico sulla Salute e sulla Sicurezza sul Lavoro, ovvero il D. Lgs. 81/08 che rappresenta, in ordine di tempo, l'ultima importante evoluzione della normativa. Però, da allora ad oggi, vi è stato un incremento dei morti sui posti di lavoro pari al 9%, segno che qualcosa non funziona nel testo normativo.

Con onestà va detto che tanto si è fatto dal dopoguerra ad oggi, ma non è abbastanza. Oltre sessanta anni fa i morti erano circa undici al giorno, oggi poco più di tre. Ma sono dati non accettabili per uno Stato moderno e avanzato come l'Italia. La mattina non si può uscire da casa e poi non rientrare più la sera perché vittima d'infortunio sul lavoro.

Eppure, il Testo ha un'impostazione di ampio respiro, che indirizza alla prevenzione, grazie alla partecipazione di tante figure. Inoltre, in tutti questi anni i correttivi alla norma sono stati apportati e lo Stato ha speso molti soldi per la sicurezza. Ma l'effetto finale è quello di produrre solo tanti documenti che rimangono agli atti e gli incidenti sono sotto gli occhi di tutti.

Da evidenziare che i dati periodicamente pubblicati dall'INAIL non comprendono tutte le denunce di infortuni e morti in Italia, in quanto diverse categorie di lavoratori non sono censite dall'Istituto: i liberi professionisti, gli autonomi, i lavoratori delle forze armate, carabinieri, poliziotti, vigili del fuoco e protezione civile, oltre ai lavoratori a nero.

Tutti questi infortuni hanno in comune l'età delle vittime: o sono molto giovani o, al contrario, sono grandi di età. I primi muoiono perché inesperti, i secondi perché hanno un eccesso di sicurezza ("non è mai successo niente", o perché "ma tanto cosa deve succedere?? Io ho fatto sempre così").

La lettura dei dati evidenzia che in agricoltura si muore essenzialmente per schiacciamento dovuto al ribaltamento del trattore; in edilizia soprattutto per le cadute dall'alto, l'elettrocuzione o il seppellimento; nell'autotrasporto per incidenti stradali. I dati che riguardano le aziende sono articolati: in quelle strutturate,

di medie e grandi dimensioni, il numero degli infortuni è molto contenuto, mentre i numeri diventano alti se ci si riferisce alle ditte subappaltatrici, spesso micro-imprese molte delle quali a conduzione familiare dedite, il più delle volte, alla manutenzione degli impianti di aziende più grandi.

Va detto che quando ci sono incidenti sui posti di lavoro non è un problema di fatalità ma di mancato rispetto delle norme vigenti. Spesso si punta il dito contro le logiche del profitto degli imprenditori, ma non è proprio così, è un'accusa che ha poco riscontro nella realtà. L'analisi dei fatti e delle strutture aziendali evidenzia che le cause non sono quelle. Come detto il problema non è delle aziende medio-grandi, che sono strutturate, ma delle restanti, quelle piccole. Nella categoria delle aziende ovviamente vanno incluse anche le imprese edili. La struttura aziendale delle piccole imprese edili coinvolte in incidenti presentano amministratori più preparati sugli argomenti delle lavorazioni edili che sul come fare impresa o essere imprenditori.

È vero anche che si deve inculcare la filosofia del lavorare in sicurezza. Ciò è vero, nella misura in cui si capisce come avviene la formazione dei lavoratori, così come vedremo più avanti.

Allora la domanda che ci poniamo è la seguente: come possiamo fermare questa strage continua?

La risposta deve tener conto di tanti fattori, che devono essere esaminati.

In primo luogo, la dimensione di moltissime imprese edili, spesso piccole imprese con uno o due dipendenti presenti sul cantiere. Le imprese, oltre a realizzare i lavori commissionati devono parallelamente portare avanti quello a carattere "amministrativo", per rispettare incombenze,

scadenze e tanti aspetti di carattere prettamente burocratico che comportano alti costi di gestione. A tutto ciò si aggiunge l'impossibilità di riscuotere i crediti in un tempo accettabile. Quest'ultimo punto è un vero dramma per chi lavora in proprio: le attuali leggi italiane impediscono la riscossione dei crediti in tempi brevi.

Il secondo punto riguarda la formazione che, in Italia, da sempre è in affiancamento. Questo avviene per tutte le categorie professionali e lavorative. In un cantiere, un giovane apprendista impara sempre da un "vecchio" capomastro che, a sua volta, da sempre lavora in un certo modo, avendo a suo tempo imparato da altri. E il più delle volte nulla ha fatto per aggiornarsi. Quindi la probabilità che l'apprendista impari non solo a lavorare male, ma anche a vivere la vita di cantiere in una certa maniera, è elevata. Tanto per capirci, oggi sono ancora tanti i capomastri che non leggono le specifiche dei prodotti da impiegare, le indicazioni da seguire, le schede informative sui rischi e sui pericoli nell'uso di particolari attrezzature. E tantomeno vengono informati dai titolari delle imprese su come procedere ("ingegnere, sanno come fare"). A riprova di ciò e degli infortuni si ha che nei Tribunali sono tante le cause pendenti per lavori edili mal eseguiti perché il capomastro ha fatto svolgere lavorazioni fornendo errate informazioni su come svolgerle e sono insorti problemi e contenziosi.

E questo spiega il punto dolente della formazione. Sono tantissime le piccole imprese edili che vivono la formazione, specie quella della sicurezza, come un fastidio, come un costo obbligatorio da sopportare e non come un *modus vivendi* per prevenire incidenti anche mortali sui cantieri.

I corsi hanno dei costi, specie quelli seri, e c'è sempre il furbo che cerca la scorciatoia per procurarsi il "pezzo di carta" che attesti l'avvenuta formazione. E qualche volta viene da pensare che il furbo ci sia stato.

Poi ci sono i tecnici, quelli che progettano la sicurezza. Spesso s'illudono che con i software in commercio, si possa progettare velocemente un buon piano di sicurezza. In realtà i software sono utili per le banche dati che collegano i rischi ai DPI da impiegare e alle norme da seguire a seconda della lavorazione da svolgere. Diciamo che fanno risparmiare un bel po' di ore di lavoro di ricerca. Ma un piano di sicurezza non è un documento che contiene solo informazioni tipo Legge □ DPI □ azione di prevenzione: la sicurezza va progettata caso per caso e ciò richiede del tempo a cui spesso non fa seguito il riconoscimento di un compenso adeguato. Ca-

pita sempre più frequentemente che per acquisire commesse i tecnici facciano gare al ribasso sulle prestazioni professionali e sugli onorari, il che conduce poi a minimizzare la qualità del servizio offerto.

L'attuale mercato libero, ovvero l'assenza dei minimi tariffari per i tecnici ha aumentato i problemi.

Fermare questo circolo vizioso non è semplice, ma si può partire dalla politica dei piccoli passi, che però sono fortemente impattanti.

Il primo riguarda i corsi di formazione previsti dal D. Lgs 81/08. I discenti dovrebbero essere esaminati anche da Ispettori del Lavoro e non solo dai docenti dei corsi stessi: lo Stato è *super partes* ed ha interesse nell'avere lavoratori seriamente formati nel campo della sicurezza. All'esame dei discenti deve seguire il controllo delle società di formazione: quelle che non garantiscono una determinata percentuale di propri promossi agli esami, dovranno essere sottoposte ad una verifica sui corsi e sulla qualità dei docenti.

Lo Stato, quindi, deve trasformare il proprio apparato da produttore di burocrazia, carte e sanzioni in un controllore intelligente, che partecipa alla formazione dei lavoratori, con la verifica finale degli stessi.

Questo è facilmente applicabile con una piccola modifica al Testo sulla sicurezza. L'ultima modifica sulla norma ha introdotto anche un incremento di sanzioni, come se ciò possa fermare gli incidenti. La sicurezza non migliora se si aumentano le sanzioni!

Il passo successivo riguarda più azioni ma lunghe nei tempi di attuazione. Il tema della sburocratizzazione è attualmente molto sentito e dovrebbe essere oggetto di introduzioni di leggi ad hoc. Ciò aiuterebbe molto le imprese.

L'altra riforma riguarda il processo civile e lo snellimento delle procedure che riguardano il recupero dei crediti, vero dramma tutto italiano.

Infine, il ripristino dei minimi tariffari per i tecnici che limiterebbe gli improvvisatori in questo campo.

Quelle sopra esposte sono semplici modifiche ma che, una volta introdotte, a parere dello scrivente cambieranno l'approccio alla sicurezza, inculcando una nuova mentalità sul tema. ■

---

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

# “SAFETY meets CULTURE” e la sicurezza delle scelte consapevoli

di Alessio Cencioni [\*]



La reazione al trafiletto del giornale in cui si parla di “morte bianca”, le enormi differenze di prezzo dei prodotti che ci vengono offerti, le condizioni di consegna con cui questi prodotti, in alcuni casi, ci vengono portati a casa, senza distinzione di orario o di giorno feriale/festivo. Siamo realmente consapevoli di cosa generiamo con le nostre scelte quotidiane?

Cosa si intende per “cultura della sicurezza” e quali azioni possono essere messe in campo per generarla? Dov'è che noi addetti ai lavori stiamo sbagliando, considerato il trend delle statistiche degli incidenti sul lavoro?

“SAFETY meets CULTURE” si origina da questo spunto, senza la presunzione di voler/poter trovare le risposte corrette a tutte queste domande, ma ponendosi la sfida di analizzare questo problema da un punto di vista diverso, in modo che le azioni messe in campo possano influenzare la più ampia fascia di pubblico possibile.

Ecco dunque un forum aperto ai cittadini, tutti, senza distinzione di ruolo, perché dentro a quell'insieme di persone troviamo gli attori che, direttamente o indirettamente, possono essere “padri” e “madri” di quelle nefaste statistiche richiamate sopra.

Troviamo datori di lavoro, lavoratori, professionisti, R.L.S., R.S.P.P., Coordinatori per la sicurezza in cantiere ma anche e soprattutto consumatori che hanno il potere enorme di incidere, tramite le loro scelte, anche sul mondo della sicurezza.

Se si è ottenuta l'eliminazione dell'olio di palma da molti degli alimenti in commercio tramite lo sdegno dei consumatori, informati del possibile danno che questa produzione può avere su ampie zone della Terra, per quale motivo non possiamo ottenere lo stesso risultato informando i cittadini sulla tematica della sicurezza, facendo scoprire loro che le scelte, oltre a salvare ecosistemi, possono anche salvare il “destino” di moltissimi lavoratori?

Se c'è una cosa che hanno messo in luce la prima e la seconda edizione di “SAFETY meets CULTURE” è che, se stimolati, i cittadini possono essere realmente il vero ago della bilancia sul tema della salute e sicurezza; se tutti noi addetti ai lavori ci spostiamo dal nostro mondo e portiamo le nostre conoscenze ed esperienze anche all'amico o al familiare, che sulla carta nulla hanno a che vedere con quello di cui ci occupiamo quotidianamente, riusciremo ad invertire il trend.

Se dovessi citare il miglior risultato che ho visto e percepito in sala, durante la tre giorni pratese, è stato sicuramente il momento in cui è apparsa tra il pubblico una mamma insieme alla figlia in età scolare, che ha seguito una buona parte dell'appuntamento “*Le parole (sbagliate) della sicurezza*” ed ha poi fatto firmare una copia del libro di Enrico Galiano, l'autore che era appena intervenuto.

Avvicinare una madre e, soprattutto, una bimba ad un mondo così specifico come quello della sicurezza, ed aver mostrato loro, fosse anche solo per qualche minuto, che di quel tema è possibile parlarne a tutti, per quanto mi riguarda è stato il successo più grande di tutta la tre giorni.

Per proseguire su questa strada è però necessario il sostegno di tutti, senza dietrologie o dubbi, con la volontà di uscire dalle nostre *comfort zones* e creare una vera sinergia tra Enti, Fondazioni e realtà private che, unite al mondo delle professioni e dell'associazionismo, devono aprirsi ai non addetti ai lavori.

Prato dimostra che questo è possibile da un punto di vista organizzativo, se ci armiamo di



un briciolo di buona volontà e superiamo i vincoli mentali che spesso ci fanno associare, per osmosi, le azioni delle aziende private a un'obbligatoria ricerca di lucro.

Chi ha proposto questo Forum l'ha fatto senza alcun ritorno economico, mantenendolo libero da sponsorizzazioni proprio per evitare qualsiasi recriminazione o dietrologia, e ci ha voluto investire importanti risorse sia economiche sia di tempo; tutte azioni in trasparenza che hanno consentito di avvicinare Enti, Istituzioni e mondo delle Associazioni, partendo dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro che per primo ha creduto e dato fiducia a questa iniziativa.

Sul palco del Museo del Tessuto prima, e della biblioteca Lazzerini poi, si sono alternate storie e testimonianze che hanno toccato nel profondo il pubblico presente in sala e collegato via streaming: dalla solidarietà dei Super Eroi Acrobatici, alle testimonianze dal mondo delle Associazioni con ANMIL e la Fondazione "sosteniamoli subito" insieme all'Associazione Nazionale Ruggero Toffolutti contro le morti sul lavoro, che ci hanno ricordato cosa vuol dire perdere un familiare sul lavoro, quali sono i danni nel breve, medio e lungo periodo e quali sono le azioni che, quotidianamente, vengono messe in campo in ricordo dei propri cari e al fine di sensibilizzare i cittadini su questo tema.

Durante i loro interventi nell'appuntamento "*Il 'diritto' ad un lavoro sicuro*" hanno ricordato anche la difficoltà e le tempistiche legate alla giustizia, argomento ripreso ed analizzato dal Dott. Bruno Giordano Direttore Capo I.N.L. e Presidente onorario del comitato scientifico del Forum, insieme al Dott. Gestri, Sostituto Procuratore del Tribunale di Firenze già responsabile delle indagini del rogo della Teresa Moda nel macrolotto di Prato e da Matteo Ariano, Presidente della Fondazione D'Antona.

Un palco senza filtri o censure per portare liberamente la propria testimonianza, una platea per ascoltare e far proprie queste testimo-



nianze, senza influencer e senza esperti con tutte le verità in tasca; questi i punti fermi di "*SAFETY meets CULTURE*" che, in entrambe le edizioni, è riuscita ad avere presente il mondo datoriale, sindacale, ispettivo, giudiziario, politico, coprendo tutti gli angoli del mondo legato alla sicurezza sul lavoro unitamente al mondo della cultura.

Sono intervenuti infatti anche Marco Omizolo sociologo e Sara Manisera giornalista indipendente, entrambi autori di libri sul tema del caporalato, che si distinguono per l'impegno in prima persona sul campo a raccogliere informazioni e testimonianze per dar seguito alle loro pubblicazioni, che li porta a rischiare la propria incolumità personale proprio per la delicatezza del tema trattato, il caporalato agricolo.

In parallelo è intervenuto anche Herve Faye di "*Casa Sankara*" dimostrando che esiste l'altra faccia di questa medaglia, quella positiva, in cui è possibile fare produzione agricola nel rispetto dei lavoratori e dei loro più elementari diritti, che poi, anche se spesso ce ne dimentichiamo, sono gli stessi che esigiamo per noi e che chiederemo, un giorno, per i nostri figli.

Ecco dunque che il cittadino può essere suo malgrado protagonista di azioni che vanno ad incidere sul destino di lavoratori distanti da lui anche centinaia di chilometri: quel barattolo di passata di pomodoro ed il suo prezzo, che diventa cartina di tornasole verso i diritti e la dignità dei lavoratori che l'hanno prodotto.

Il Direttore Giordano non ci ha girato intorno: "*Quando andiamo al supermercato nessuno si chiede se nella passata di pomodoro a 90 centesimi, 580 gr., c'è il sangue di un bracciante...*"; è giunta l'ora di iniziare a chiederselo riflettendo su quale sia la nostra visione di risparmio e quale rapporto costi-benefici può generare.

In questo percorso occorrono anche le aziende, che devono portare il loro contributo non solo sostenendo azioni interne alla propria filiera, ma anche instaurando un nuovo mecenatismo fatto di investimenti per portare la sicurezza sul lavoro all'attenzione di un pubblico sempre più ampio, senza timore di sollevare argomenti spiacevoli.

Come dimostrato dai talk di "*Safety Factory*", inseriti all'interno del programma principale del Forum, in cui venivano affrontati i sistemi organizzativi legati alla *safety* di alcune grandi aziende, inizia ad esserci la volontà di far conoscere queste azioni ad un pubblico più ampio possibile, con la volontà di metterci comunque la faccia ed esporsi ad eventuali critiche.

Se esiste il riconoscimento di "pesca sosteni-

bile” per i prodotti di derivazione ittica, perché non può esistere un premio legato alla sostenibilità sul tema *safety*? Se un consumatore valuta la presenza di una certa certificazione o riconoscimento all’interno del *packaging* di un qualsiasi prodotto, perché non potrebbe valutare positivamente quei prodotti o servizi che a seguito di una valutazione, possono fregiarsi di una determinata attestazione?

Sareste più invogliati a comprare un servizio o un prodotto legato ad un’azienda che ha messo in campo azioni inerenti l’HSE e HR, e che si è resa disponibile a farsi valutare da un soggetto terzo?

Il concetto di sostenibilità può estendersi dall’ambiente al mondo della sicurezza sul lavoro?

Queste sono solo alcune delle domande che ci siamo fatti, come organizzatori del Forum, nelle ultime settimane, e la risposta è stata affermativa per entrambe.

Da qui nasce l’idea, che si svilupperà nell’anno 2023, di organizzare un concorso specifico su questo tipo di azioni, che aziende e Enti potranno presentare all’attenzione del Comitato che valuterà i parametri individuati e quali di queste premiare.

Tornando al Forum, la terza ed ultima giornata è stata caratterizzata dal confronto politico tra gli Onorevoli Sergio Romagnoli (M5S) e Walter Rizzetto (Fdi) magistralmente moderati da Giovanna Reanda di Radio Radicale e l’intervento doppio di Yiftalem Parigi e del Dott. Parisi dell’I.N.L. che si sono confrontati sulla tematica dei *riders* e del labile confine che separa un lavoro da una condizione mascherata di sfruttamento. Se è vera la massima secondo cui *“se non lo paghi, il prodotto sei tu”* allora la domanda che potrebbe/dovrebbe sorgere spontanea a tutti noi che ordiniamo con *delivery* è: *“se non pago il servizio, chi sta pagando al posto mio?”*.

In ultimo, il Dott. Giordano che si è confrontato con Enrico Galiano, insegnante e Fabio



Sebastiani, conduttore di Radio ANMIL sul tema de *“Le parole (sbagliate) della sicurezza”*, andando ad analizzare la cattiva abitudine di un’ampia fetta del mondo dell’informazione e degli addetti ai lavori, di utilizzare termini come *“morti bianche”* o *“infortuni”*, dando l’impressione ai lettori/ascoltatori che un incidente sul lavoro sia frutto del caso e senza colpe dirette.

Molto interessante lo spunto del Dott. Sebastiani che ha suggerito la creazione di un Osservatorio che vada ad analizzare questi trend, monitorando il mondo dell’informazione e dando conto dei dati emersi con uno specifico report annuale.

Dopo due mostre, quattro interviste, quattro tavole rotonde, quattro talk e alcune sessioni di letture, si è chiusa l’edizione 2022 di *“SAFETY meets CULTURE”*, portando in dote numerosi feedback da parte dei partecipanti, ospiti, moderatori, che ci hanno confermato di essere sulla strada giusta e che c’è la necessità di proseguire questo percorso di avvicinamento dei cittadini alle tematiche in questione.

Faremo tesoro anche e soprattutto delle critiche e delle osservazioni, così come abbiamo fatto per l’edizione 2021, perché solo partendo da queste possiamo pensare di aggiustare il tiro e continuare a rendere questo Forum un unicum in tutta Italia, per la varietà dei temi trattati, l’importanza delle testimonianze e la possibilità di unire il mondo della sicurezza con quello della cultura e continuare a renderlo anche un punto di riferimento per molte realtà della penisola che nelle settimane successive hanno organizzato eventi simili prendendo spunto diretto dalle nostre tematiche e invitando molti degli ospiti che abbiamo chiamato a Prato. Ci vediamo nel 2023 e, nell’attesa, agiamo e scegliamo in modo consapevole perché la sicurezza passa anche e soprattutto da questo. ■



[\*] CEO di cantierepro.com

# Il patrimonio culturale: opportunità di occupazione per i giovani

Asset per lo sviluppo economico

di Roberta Caragnano [\*] e Ivan Drogo Inglese [\*\*]



## Scenario di riferimento e posizione del problema

Il binomio occupazione e patrimonio è centrale nell'attuale scenario economico per una serie di motivazioni e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è tra questi. Basti pensare che nello stesso sono quattro le aree di azione<sup>[1]</sup> le quali si pongono in una governance multilivello in cui sono coinvolti attori pubblici e privati ma anche cittadini e comunità, in un approccio integrato e partecipativo.

Secondo l'ISTAT nel Rapporto annuale BES, "Benessere Equo e Sostenibile" 2022 (9ª edizione), in Italia nel 2021 per effetto del Covid-19 si è assistito ad un vero e proprio crollo sia della partecipazione culturale sia dell'occupazione nel settore. È di tutta evidenza che la contrazione delle attività culturali anche nel 2021 ha impattato su un sistema economico già fragile. Rispetto alla partecipazione culturale nel Rapporto BES 2022 si evidenzia la riduzione dal 35,1% del 2019 all'8,3% del 2021 e il dato più allarmante è rappresentato dalla riduzione della partecipazione dei giovani, con una curva sempre più appiattita, e delle donne.

Ne discende, pertanto, la necessità di un approfondimento su quale sia il rapporto tra patrimonio e cultura in ottica di "occupabilità"<sup>[2]</sup> per le giovani generazioni, e su qual è il ruolo delle Università nella formazione di profili professionali per affrontare anche la sfida della digitalizzazione. Per il Report "Future of Jobs 2020" del World Economic Forum entro il 2025 assisteremo ad una perdita di 85 milioni di posti di lavoro, cui seguirà la creazione di 97 milioni di posti in settori del digitale.

Il tutto nello scenario dei mercati transizionali del lavoro<sup>[3]</sup> che vedono un cambiamento del paradigma del mercato del lavoro nel passaggio dalla teoria delle *capabilities* a quella dei *transitional labour markets*.

## Occupazione "culturale": i dati, le criticità e le azioni dell'Europa

Nello scenario europeo gli ultimi dati EUROSTAT del 2020 rilevano che in Europa vi sono 7,2 milioni di occupati in ambito culturale. La flessione del numero degli occupati è pari al «2,6 % rispetto al 2019, in Italia 791mila (-5,2%), di cui il 42,8% donne, una percentuale leggermente più alta dell'occupazione femminile nell'intera economia (42%), ma inferiore alla media europea (48,1%). Degli occupati solo il 10,2% ha un'età compresa tra 15 e 29 anni, una media più bassa di quella europea pari al 16,4% e di paesi come la Germania dove i giovani occupati

sono il 19,3%, o la Francia con il 17,8%»<sup>[4]</sup>. Sul fronte imprese creative e culturali, sempre alla luce dei dati di fonte Eurostat, emerge che nello specifico settore nel conteso dell'Unione Europea sono occupate a 8,7 milioni di persone pari al 3,8% della forza lavoro totale della stessa Unione e a 1,2 milioni di imprese<sup>[5]</sup>.

Tutti i dati nel complesso sono da leggersi alla luce di un ulteriore aspetto che incide in maniera significativa sulle statistiche e attiene sia alle condizioni di lavoro – spesso i lavoratori sono impiegati in percorsi di mobilità transfrontaliera – sia alla tipologia di inquadramento contrattuale.

Vi è una vera e propria sottovalutazione dell'occupazione culturale che il più delle volte non è presente nelle statistiche ufficiali degli Stati per diversi motivi. Tale aspetto emerge anche dal Rapporto OECD 2020<sup>[6]</sup>, che evidenzia come sia difficile determinare la percentuale delle attività economiche e professionali prevalentemente culturali.

Le indagini sulla forza lavoro, infatti, includono solo il lavoro principale retribuito e non catturano l'occupazione secondaria o volontaria che è ampiamente presente nel settore culturale (autonomi professionisti, freelance) e nei sotto-settori dove è significativa la componente femminile e permangono contratti atipici<sup>[7]</sup>.

Nelle imprese culturali e creative oltre alla predominanza del lavoro informale e del volontariato vi sono anche molta autopromozione e networking<sup>[8]</sup>. A questo si aggiunge il lavoro

tramite piattaforme digitali che ha un impatto anche nel settore culturale.

Sul fronte europeo il Parlamento ha approvato la Risoluzione del 20 ottobre 2021 sulla situazione degli artisti e la ripresa culturale nell'Unione europea (2020/2261(INI)) con cui da un lato esorta gli Stati adottare misure specifiche per le diverse categorie di professioni creative, per far fronte all'instabilità del reddito e garantirne un livello minimo, dall'altro guarda con favore alla consultazione pubblica della Commissione Europea sulla contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi, per pervenire ad una rimozione degli ostacoli anche in materia di concorrenza.

### **Occupazione femminile nel settore culturale e proposte**

Rispetto alla presenza femminile nel settore i dati ci restituiscono un quadro poco incoraggiante se consideriamo che a fronte di una elevata componente femminile permangono ostacoli sia nell'accesso al mercato del lavoro sia nella permanenza sia nel superamento del soffitto di cristallo.

Il settore culturale, dai dati europei del rapporto *"Towards gender equality in the cultural and creative sectors"*<sup>[9]</sup>, impiega una componente femminile pari al 47,7% a fronte del 45,9% dell'economia totale. Un primo dato "indice" attiene al passaggio dalla fase formativa a quella dell'inserimento; se infatti il 65% degli iscritti a corsi di laurea in materie umanistiche sono donne tale percentuale cala nella fase di ingresso nel mondo del lavoro per annullarsi quasi completamente nelle posizioni apicali. Similmente avviene nel settore museale dove la presenza femminile è pari al 78,1% a fronte di quella maschile del 21,9% ma il dato si ribalta se si considerano le posizioni dirigenziali e semidirigenziali nelle quali gli uomini ricoprono quasi il doppio dei ruoli rispetto alle donne. È evidente la presenza di un significativo divario retributivo di genere. Inoltre le percentuali più basse di donne occupate nel settore si registrano in tre paesi dell'Europa meridionale: Italia e Spagna con il 43% ciascuna e Malta con il 42%<sup>[10]</sup>.

Ne discende che è necessario interrogarsi sulle nuove sfide ed elaborare proposte. *In primis* occorre lavorare sulla definizione di policies per le istituzioni europee e su indicatori di sviluppo di genere mirati nell'ambito dei *Culture for Development Indicators (CDIs)*, quali strumenti di misurazione del contributo della cultura ai processi di sviluppo<sup>[11]</sup>. Ciascun indicatore è calcolato attraverso una complessa analisi e si articola in voci riconducibili a componenti chiave;

per l'indicatore quantitativo "occupazione culturale", ad esempio, l'Unesco fornisce la formula per il calcolo in base alla metodologia adottata dall'Unesco Statistical Institute (UIS). Occorre, pertanto, costruire indicatori che abbiano presente: la condizione lavorativa e le tipologie contrattuali (tale indicatore consentirebbe di aver elementi per valutare gli effetti del modello lavorativo-occupazionale sulla carriera delle donne con il conseguente impatto negativo sulle pensioni femminili); il lavoro principale o secondario; il reddito percepito con dati disaggregati per genere; i modelli di progressione di carriera delle donne; la trasparenza degli stipendi delle donne degli uomini nelle posizioni di "alto livello"<sup>[12]</sup>.

Emerge, quindi, la necessità di mettere in campo non solo azioni sistemiche per il settore e (azioni) concrete ed immediate di sostegno al reddito dei singoli lavoratori e delle imprese, anche piccole, ma soprattutto progettare interventi a livello legislativo e mettere a sistema specifiche *policy* tali da garantire protezione sociale, sviluppo delle carriere e percorsi di aggiornamento delle competenze dei lavoratori della cultura, del patrimonio e anche del turismo sia per garantire la formazione continua (*long life learning*) sia per elaborare modelli sempre più aggiornati di certificazione delle competenze.

### **Le nuove professioni del settore del patrimonio e della cultura e i percorsi formativi delle università**

Nell'ambito dei mercati transizionali del lavoro è strategico, oltre che fondamentale, intervenire sulle conoscenze e competenze per formare figure professionali in grado di cogliere le opportunità e le sfide di un'economia 4.0 in grado di valorizzare i giovani talenti e puntare su trasferibilità e certificazione delle competenze acquisite in contesti formali e non. Nel 2020 una ricerca della Fondazione Scuola Beni Attività Culturali ha evidenziato la difficoltà di misurare il merca-



to del lavoro nel settore del patrimonio culturale sia per una serie di difficoltà di fonti statistiche sia per la mancanza di un quadro unitario di riferimento tanto del capitale occupazionale quanto di quello formativo del settore.

È necessario agire a livello nazionale (tra le Istituzioni preposte) per migliorare la comprensione e la comparabilità delle differenti qualifiche fra i vari Stati membri e valutare anche la proposta di rivedere e sviluppare ulteriormente l'EQF (*European Qualifications Framework*) passando attraverso la cooperazione fra gli Stati membri e tutte le parti interessate.

Le sinergie con il mondo della scuola e delle Università sono fondamentali per l'attivazione di percorsi mirati per formare giovani con skills specifiche nelle materie del patrimonio, dei beni culturali e della promozione turistica. Centrale, infatti, è proprio il ruolo delle Università per progettare percorsi di studio (laurea e post laurea) che tengano presente le nuove esigenze del mercato del lavoro.

Su questo tema la Commissione I degli Stati Generali del Patrimonio<sup>[13]</sup>, insediatasi presso l'ANVUR (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario), ha avviato anche la CRUI una mappatura dell'offerta formativa degli Atenei Italiani nelle materie dei beni culturali, dell'economia del territorio, del marketing territoriale, della storia dell'arte e del turismo.

È, pertanto, di importanza strategica avviare un processo di rinascita in grado di offrire alle nuove generazioni una rinnovata e innovativa progettualità culturale e competenze di project management mirate alla gestione dei nuovi servizi integrati per la cultura promuovendo azioni di ampio respiro per creare strategie sull'audience development e/o nuovi modelli di business culturale. ■

## Note

[1] Le aree di azione sono: "Patrimonio culturale per la prossima generazione"; "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale"; "Industria culturale e creativa 4.0"; "Turismo 4.0".

[2] Sul punto I. DROGO INGLESE, R. CARAGNANO, *Work and employment for the heritage: system analysis of an economic asset for an innovative welfare model*, in *Athens Journal of Law*, 2021, 8: 1-22 <https://doi.org/10.30958/ajl.X-Y-Z>, e-ISSN: 2407-9685 (listed in the National Library of Greece).

[3] G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, N.1/XXI – 2011.

[4] Così in M. PIRRELLI, *Se la cultura è l'anima del paese, l'occupazione culturale merita un rilancio*, Il Sole 24 Ore, Professioni, 6 gennaio 2022.

[5] Sul punto si legga Commissione Europa, Culture and Creativity, Dati sul settore culturale, <https://culture.ec.europa.eu/it/policies/selected-themes/data-on-the-cultural-sector> Pagina web aggiornata al 6 luglio 2022.

[6] OECD, *Shock cultura: COVID-19 e settori culturali e creativi*, 2020.

[7] Cfr. EUROPEAN EXPERT NETWORK ON CULTURE AND AUDIOVISUAL (EENCA), *The status and working conditions of artists and cultural and creative professionals*, 2020.

[8] EUROPEAN EXPERT NETWORK ON CULTURE AND AUDIOVISUAL (EENCA), *Gender gaps in the Cultural and Creative Sectors*, 2020, 29; L. R. Shade, J. Jacobson, *Hungry for the job: Gender, unpaid internships, and the creative industries*, in *The Sociological Review* 63, 2015, 188-205.

[9] Sul punto si veda UNIONE EUROPEA, "Towards gender equality in the cultural and creative sectors". *Report of the OMC (open method of coordination) working group of Member States' experts*, 2021, e i grafici che riportano i dati Eurostat sull'occupazione culturale nell'UE-27 al 2019, link <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> sulla percentuale di occupazione nel settore culturale, per sesso, nell'Unione Europea.

[10] Così nel citato Rapporto "Towards gender equality in the cultural and creative sectors". *Report of the OMC (open method of coordination) working group of Member States' experts*, di cui alla nota che precede.

[11] Cfr. UNESCO, *Rapporto "Culture 2030 Indicators" (CI)*, 2019.

[12] Sul punto si veda l'intervento di R. CARAGNANO al Convegno Annuale di Associazione Donne e Scienza 2022, *Donne, Ricerca, Trasformazioni. Relatrice con intervento programmato su Patrimonio culturale e gap di genere: analisi di settore, proposte e implementazione di indicatori di sviluppo (di genere)*, Modena 21 gennaio 2022.

[13] Gli Stati Generali del Patrimonio Italiano si sono insediati il 21 maggio 2021 con la prima convocazione presso il CNEL. Sono una Consulta permanente e plenaria (e itinerante), strutturata come un "Parlamentino" composto di 150 "seggi" assegnati ai rappresentanti delle più autorevoli e importanti organizzazioni italiane, private e pubbliche, operanti nel settore ([www.statigeneralipatrimonio.it](http://www.statigeneralipatrimonio.it)).

[\*] Prof.ssa Diritto delle politiche sociali e del lavoro, Università LUMSA.

[\*\*] Presidente degli Stati Generali del Patrimonio Italiano e di Assocastelli.

## Ci resta solo la nostalgia

di Fadila

Nessuno poteva immaginare fino a qualche anno fa che ci saremmo trovati in una situazione così difficile. Nell'arco di un biennio ci è cascato addosso di tutto dalla pandemia alla guerra in Europa, eventi che hanno reso a una buona fetta d'italiani la vita sempre più difficile. Non che prima fossimo al massimo della goduria. La gioia di vivere, infatti, che tutto il mondo ci riconosceva e ci invidiava fino a qualche decennio fa, non ci apparteneva già più, sostituita da un senso di malessere e di tristezza che ci ha reso irriconoscibili rispetto al recente passato. A tali stati d'animo si è aggiunta negli ultimi tempi la nostalgia che è un sentimento proprio di chi ha paura di guardare al futuro e si rifugia nel passato.

E chi scrive, non fa eccezione non tanto per l'età che è diventata un fardello gravoso, ma per la trasformazione in peggio che le due calamità hanno determinato nella gestione delle nostre abitudini e del nostro stile di vita oltre al disastro nel settore produttivo e in particolare in quello dei pubblici esercizi dove c'è stata una falciatura di aziende. Quando giro per la città, i segni delle chiusure sono diffusi e tangibili. Il colpo più duro, tuttavia, l'ho ricevuto qualche giorno fa quando stavo confidando a un amico l'intenzione di andare per qualche giorno di riposo nel periodo estivo in uno dei posti che ritengo tra i più belli della penisola: il Cilento. Gli avevo aggiunto, essendo egli del luogo, che mi sarei fermato una sera nel capoluogo per passare un poco di tempo in una trattoria assai frequentata del centro storico, la trattoria del Vicolo della Neve. Ci sono stato diverse volte sempre in piacevole compagnia. La sua diversità e attrazione la potevi intuire già nella fase di avvicinamento perché fuori del locale c'era sempre una fila non indifferente in attesa.

Era un disagio che, salvo gli sbuffi della prima volta, si affrontava volentieri per quel che si riceveva in cambio. E quando arrivava il tuo turno e solcavi la porta d'accesso, entravi in un'altra dimensione. Avevi l'impressione di essere tornato nell'Italia contadina, agli usi e alle tradizioni di un tempo pressoché immutabile fino alla conclusione della decade degli anni cinquanta. In un camerone male illuminato, pieno di tavoli inframezzati da lunghe tavolate, le cui superfici erano coperte da tovaglie di carta, un'umanità vociante era seduta intorno a essi su semplici panche di legno.



Mangiavano, bevevano con i bicchieri di un vetro spesso di una volta, parlando senza ritegno; un chiacchiericcio spesso intramezzato da sonanti risate. Non era quello un ambiente per chi cercava un minimo d'intimità e pertanto il nostro desiderio era di trovare i posti in una delle tavolate che quasi sempre erano distanti l'uno dall'altro; ma questo non rappresentava un problema perché l'integrazione con gli altri era piacevole e immediata. A volte il nostro infantile divertimento era di cercare di scalare, come in una partita a scacchi, per ritrovarci di nuovo vicini o accanto e con un poco di pazienza ci si riusciva.

E poi il cibo era quello genuino che un tempo si mangiava nelle case contadine, la pasta e fagioli, la peperonata, il baccalà con le patate, i peperoni ripieni, tanto per fare degli esempi. Tanti delle generazioni più recenti andavano in quel locale soprattutto per la bontà delle portate, ma per quelli come me che hanno vissuto la loro infanzia in anni lontani, non erano solo le leccornie che attraevano. Esse erano parte di un insieme di elementi che facevano rivivere un tempo lontano e dimenticato.

Ebbene il mio amico ha dato un colpo mortale al mio progetto informandomi che il gioiello da me decantato non c'è più. Questo "monumento" dedicato al passato non ha retto agli eventi drammatici che hanno colpito il nostro paese. Così siamo stati privati, oltre a tante altre cose di una parte delle piccole gioie della vita. Ecco perché, al momento, non possiamo far altro che affidarci alla nostalgia di ciò che amavamo e ora non c'è più. ■

Digitalizzazione

DONNE

AMMORTIZZATORI

GIOVANI

Salari

Giovani

FORMAZIONE

Stabilità

Politiche attive

OCCUPAZIONE

DIGITALIZZAZIONE

Donne

SALARI

Ammortizzatori

Formazione

Occupazione

STABILITÀ

POLITICHE ATTIVE