Anno XI - N. 56 RIVISTA ONLINE DELLA FONDAZIONE PROF. MASSIMO D'ANTONA Marzo/Aprile 2023

LAVORO@CONFRONTO

La riduzione dell'orario di lavoro oggi e i possibili effetti in Italia

La sicurezza sul lavoro non sia solo slogan

Matteo Ariano

Lavoro e modelli organizzativi innovativi

Walter Rizzetto

La riforma delle pensioni in Francia. Intervista a Natacha Pommet.

a cura di Fabrizio Di Lalla

Lavoro@Confronto

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

Numero 56 • Marzo/Aprile 2023
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.

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

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

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

Sommario:

La sicurezza sul lavoro non sia solo slogan
Matteo Ariano p. 3

Lavoro e modelli organizzativi innovativi: l'esperienza dello smart working
Walter Rizzetto p. 5

La riforma delle pensioni in Francia. Intervista a Natacha Pommet, leader del sindacato francese
a cura di Fabrizio Di Lalla p. 7

Nuove frontiere di performance
Sandro Colombi p. 10

Lavorare meno, lavorando tutti
Stefano Olivieri Pennesi p. 13

La riduzione dell'orario di lavoro oggi e i possibili effetti dell'esperimento in corso inItalia
Angelantonio Viscione p. 17

Una settimana corta legata al tempo della vita
Pietro Napoleoni p. 20

Andare in pensione nel 2023
Riccardo Rizza p. 23

Digitalizzazione della PA: cinque "errori" da non commetere
Manuel Carusi p. 26

Il whistleblowing tra interesse pubblico e segreto d'ufficio
Antonella Delle Donne p. 30

Medici specializzandi: studenti o professionisti?
Michele Nicoletti p. 34

Il principio pluralistico e il modulo societario per l'esercizio di attività pubbliche
Ida Giannetti p. 37

Campagna associativa 2023 della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus p. 41

Effemeridi
Aspetti della stupidità umana
Fadila p. 43

La sicurezza sul lavoro non sia solo slogan

di Matteo Ariano [*]

Il 28 aprile si celebra la giornata mondiale della salute e sicurezza sul lavoro, istituita dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 2003. Come ogni anno si terranno interessantissimi convegni e dibattiti in cui verranno presentati grafici, tabelle e numeri sugli infortuni, ci saranno toccanti manifestazioni in cui verrà data la parola a chi ha avuto un infortunio sul lavoro e può ancora parlarne o a chi ha perso qualche proprio caro; in ogni caso, verranno suscitate commozione e/o rabbia. Poi, dal 29 aprile si tornerà – molto probabilmente – a lavorare come prima, dimenticandosi di quanto detto o ascoltato il giorno precedente.

In attesa di conoscere i nuovi dati dell'INAIL sull'andamento degli infortuni sul lavoro nei primi mesi del 2023, sappiamo che finora la media è stata di tre infortuni mortali al giorno. Le cronache quotidiane indicano che il fenomeno non è affatto in declino. Cosa si può fare, quindi, per invertire in modo deciso questa strada che sembra ineluttabile?

Nelle scorse settimane, il Senato della Repubblica ha approvato all'unanimità la proposta di istituire una "Commissione di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro". Tuttavia, guardando al passato, possiamo dire che lo strumento non solo non appare nuovo, ma rischia di essere logoro, se non utilizzato fino in fondo.

Ricordiamo: la prima – e forse più importante – Commissione sulle condizioni di lavoro nelle aziende fu istituita nel 1988 e fu presieduta da Luciano Lama, già segretario generale della CGIL. Ad essa sono poi seguite altre commissioni parlamentari – monocamerali o bicamerali – cui è stato affidato il compito di indagare sulla sicurezza sul lavoro o, più precisamente, sugli infortuni sul lavoro. Anche nel corso della precedente legislatura, la diciottesima, fu istituita dal Senato una "Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e

sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati".

Gli obiettivi della Commissione attualmente istituita coincidono in massima parte con quelli della "sorella" istituita nella precedente Legislatura, che ha prodotto una corposissima relazione conclusiva, a seguito delle numerose attività d'inchiesta effettuate. Non dubitiamo che anche la nuova Commissione svolgerà attività, audizioni e altro ancora e lo farà con il massimo impegno dei suoi componenti.

Se, quindi, l'analisi del fenomeno sembra essere robusta per il susseguirsi di Commissioni di inchiesta nell'arco di diversi decenni, ciò che pare mancare è l'atto consequenziale: una commissione d'inchiesta nasce per produrre dati di conoscenza al decisore politico, così che poi questi possa decidere cosa fare rispetto al fenomeno analizzato. Se, invece, la commissione produce dati di conoscenza utili solo per qualche approfondimento teorico, non ha realizzato l'obiettivo principale per cui è stata costituita e il fenomeno su cui intendeva indagare rimarrà irrisolto, destinato a essere oggetto d'inchiesta di una successiva Commissione.

Eppure, i temi da affrontare e risolvere a livello politico e normativo – se davvero si volesse contrastare in modo serio il tema degli infortuni – non mancherebbero. Eccone alcuni: tipologie di rapporti di lavoro che si prestano ad abusi; mancanza di norme sulla rappresentatività sindacale, che consentono l'applicazione di contratti pirata; necessità di inserire forme di salario minimo, a garanzia dei lavoratori; l'importanza di mettere a fattor comune il patrimonio di conoscenza dei vari soggetti istituzionali coinvolti nelle attività di vigilanza e di riattivare gli organismi di confronto con le parti sociali; l'urgenza di rimpinguare gli organici del personale ispettivo e di medicina del lavoro; la necessità di usare fino all'ultimo centesimo i fondi destinati alla prevenzione presso l'INAIL; la previsione di una Procura nazionale sul lavoro, per avere un soggetto istituzionalmente dedicato e specializzato; l'inserimento della sicurezza sul lavoro come materia di studio nelle scuole; la disciplina dell'alternanza scuola-lavoro; l'introduzione di un sistema premiale che ricompensi o punisca le imprese, a seconda che siano virtuose o meno sul versante della salute e sicurezza sul lavoro.

Nelle scorse settimane, il Governo sembra aver fatto dietrofront sulla chiusura dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e sul suo rientro nella compagine ministeriale. Il motivo di questo ripensamento non appare ancora del tutto chiaro, ma ci permettiamo di suggerire che l'occasione potrebbe essere buona per aprire una discussione seria e franca nel Paese su come migliorare la vigilanza sul lavoro e la prevenzione degli infortuni, evitando che la sicurezza sul lavoro resti solo uno slogan. ■

---

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

Lavoro e modelli organizzativi innovativi: l'esperienza dello smart working

di Walter Rizzetto [*]

Sono al centro del dibattito pubblico i cambiamenti che sta subendo il mondo del lavoro, a fronte soprattutto dell'importante processo di transizione digitale e innovazione che coinvolge tutta la società e che è stato accelerato dall'impatto dell'esperienza pandemica.

Una fase che impone apertura mentale nei confronti dei cambiamenti, verso un nuovo modo di fare impresa e lavorare e che coinvolge il privato, la pubblica amministrazione, incide sugli stili di vita e i consumi.

Abbiamo davanti a noi nuove opportunità e allo stesso tempo nuove problematiche da gestire, come è successo in tutte quelle fasi storiche che hanno fatto da spartiacque tra passato e futuro.

Anche l'enorme sfida da affrontare con l'attuazione del PNRR, un'occasione per intervenire su alcune falle strutturali del nostro sistema, ci dà la misura dell'inevitabilità di queste trasformazioni che vanno affrontate in un'ottica di crescita e sviluppo.

Dobbiamo cercare di invertire la tradizionale propensione che ha l'Italia a opporre forti resistenze al cambiamento, soprattutto nel rivedere i propri schemi e modelli organizzativi; ciò ha inciso anche nel determinare il gap digitale che scontiamo, rispetto ai nostri competitor internazionali.

Il nostro Paese registra un importante differenziale di produttività e di competitività, che difficilmente può essere colmato se non con il ricorso ad un importante sforzo innovativo.

Si veda ad esempio l'esperienza italiana con il lavoro agile o smart working, che è emblematica dei limiti che esistono di fronte alla necessità di un cambio di rotta in termini di organizzazione del lavoro.

Lo smart working è di per sé un modo innovativo di lavorare, poiché cambia la concezione del lavoro dipendente in riferimento a molteplici aspetti: responsabilità riconosciuta in capo al lavoratore, qualità e produttività del lavoro svolto, qualità della vita del lavoratore, impatto ambientale, sociale ed economico. Ha subito un enorme sviluppo durante l'emergenza sanitaria per limitare gli spostamenti, trattandosi di prestazioni svolte per fasi, cicli e obiettivi con flessibilità rispetto al tempo e al luogo di lavoro.

Nel dopo emergenza ci si attendeva un'implementazione stabile dello smart working con un'organizzazione del lavoro in grado di superarne limiti e storture, considerando che il largo ricorso che si è verificato durante l'emergenza sanitaria non aveva visto l'applicazione del reale lavoro agile, come previsto dalla Legge n. 81/2017. Ma un mero svolgimento dell'attività lavorativa dal proprio domicilio, una sorta di telelavoro che è ben diverso, in termini di flessibilità, dal modello dello smart working.

Ad oggi, sebbene vi sia un maggiore ricorso a questa nuova modalità di lavorare rispetto ai tempi pre-pandemia, le rilevazioni 2022 dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp) attestano che il lavoro agile in Italia non sta decollando, anzi è già in stallo. Appena il 14,9% degli occupati svolge le proprie prestazioni in smart working, mentre, potenzialmente, si potrebbe arrivare intorno al 40% se si considerano le attività che è possibile svolgere a distanza.

Dall'analisi di Inapp emerge che il limitato ricorso al lavoro agile che si registra dipende soprattutto da una difficoltà manageriale di innovare l'organizzazione del lavoro, soprattutto nell'ambito delle piccole e medie imprese particolarmente diffuse sul territorio nazionale.

Il presupposto del lavoro agile, infatti, non è solo quello di poter svolgere la prestazione a distanza. È necessario introdurre moderni strumenti gestionali di organizzazione del personale facendo uso della tecnologia, prevedendo procedure remotizzabili e regolando un'alternanza del lavoro a distanza con fasi di lavoro in presenza.

Continuare a concepire l'organizzazione del lavoro seguendo i vecchi modelli, dissociandola dall'introduzione degli strumenti ICT (Information and Communication Technologies) non aiuta il Paese ad evolversi.

La tecnologia non è infatti un motore di cambiamento di per sé, necessita di raggiungere obiettivi chiari, come la semplificazione dei processi, con interventi che incidono inevitabilmente sull'assetto dell'organizzazione.

Bisogna quindi incentivare l'introduzione e la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi – come lo smart working – per affrontare la transizione verso i servizi digitali e creare migliori condizioni di competitività, in un mutato scenario economico e sociale.

Questo approccio è essenziale a partire dalla pubblica amministrazione, nel cui ambito tarda ad attivarsi una revisione dei processi interni. Ancor di più in questo settore, un serio processo di modernizzazione implica l'esigenza di rivedere l'impianto burocratico, per superare la proceduralizzazione degli atti e favorire un'organizzazione per obiettivi e risultati.

Dunque, ricorrere alle tecnologie e all'intelligenza artificiale non significa soltanto utilizzare nuovi strumenti, ma riformare la programmazione delle attività e del lavoro per introdurre nuovi criteri e paradigmi finalizzati al rinnovo di prassi e procedure.

La politica deve quindi fare la sua parte per incidere con misure che favoriscano i processi di innovazione, dimostrando capacità di leggere la realtà e mettendo nelle condizioni a livello infrastrutturale e di competenze, soggetti pubblici e privati affinché gli assetti organizzativi siano ripensati. È questa la strada per adeguare i contesti lavorativi ai grandi cambiamenti, che vedono soprattutto l'introduzione di nuove tecnologie.

La svolta deve essere anche culturale attraverso l'abbandono di rigide impostazioni ideologiche e comprendendo che nel mondo del lavoro anche parlare di trasformazione digitale non vuol dire soltanto applicare moderne tecnologie a modelli organizzativi già esistenti, ma impegnarsi nel ridefinire quei modelli alla luce del valore aggiunto che deriva da quelle nuove applicazioni. Altrimenti si rischia di non beneficiare a pieno dei vantaggi dei nuovi processi di transizione tecnologica. ■

---

[*] L'On. Walter Rizzetto è Deputato della Repubblica Italiana, Presidente della XI Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati

La riforma delle pensioni in Francia. Intervista a Natacha Pommet, leader del sindacato francese.

a cura di Fabrizio Di Lalla [*]

Natacha Pommet è stata eletta alla guida della Federazione dei servizi pubblici della CGT nel corso del congresso tenutosi a Montpellier nel novembre del 2019. È questa una federazione che ha una lunga e gloriosa storia iniziata nel 1903. Attualmente dopo le elezioni per il rinnovo delle rappresentanze aziendali è il sindacato di gran lunga più forte nel settore del pubblico impiego con il 28,7%. Natacha Pommet, anche grazie alla forza della federazione che rappresenta, è stata una delle protagoniste dell'opposizione alla modifica della norma sulle pensioni dei cittadini francesi. Per tale motivo abbiamo ritenuto utile rivolgerle alcune domande sul tema.

Il Governo francese ha approvato l'innalzamento dell'età pensionabile portandolo da 62 a 64 anni, giustificando tale iniziativa con il rischio di un forte deficit nel prossimo futuro. L'entrata a regime ci sarà nel 2030, con un avanzamento di tre mesi ogni anno. Tutto ciò per tutelare coloro ormai prossimi al limite precedente. Per noi italiani, con l'età pensionabile portata da tempo a 67 anni, la vostra vibrata ed estesa protesta può sembrare eccessiva. O non è così?

Non è così perché diversamente dall'Italia che ha un forte debito pubblico, in Francia non esiste un problema di bilancio a breve termine per il finanziamento delle pensioni. Il sistema nel suo complesso ha 200 miliardi di euro di riserve ed esistono addirittura gli strumenti per il pensionamento a 60 anni (50 e non oltre 55 per i lavori usuranti) e per garantire una pensione minima di 2.000 euro. Per la Cgt, ci sono molte aree d'intervento per assicurare il finanziamento sostenibile delle pensioni. Non si tratta certo della "riforma" violenta e ingiusta che il governo vuole imporre. Per il pensionamento a 60 anni, esistono le soluzioni. Dobbiamo, inoltre, aumentare i salari, creare posti di lavoro, tassare i dividendi, garantire la parità di retribuzione, passare a una settimana lavorativa di 32 ore. È chiaro che la questione delle pensioni non può essere considerata svincolata dalla creazione e dalla distribuzione della ricchezza, ma il governo si è rifiutato finora di discuterne.

Nonostante le vostre ragioni e la vostra strenua opposizione il Governo è andato avanti, scavalcando anche l'Assemblea Nazionale.

Non appena il 16 marzo è stato annunciato che il Governo avrebbe utilizzato l'articolo 49-3 della Costituzione per il disegno di legge sulle pensioni, una vera e propria negazione della democrazia, un'ondata di rabbia ha provocato numerose azioni spontanee o organizzate in poche ore per permettere alla popolazione di continuare a far sentire la propria voce. Tuttavia, invece di ascoltare questa rabbia, il Governo ha deciso di ignorarla o addirittura di reprimerla. Non c'è limite al disprezzo! In questo contesto, e nonostante l'unità dei sindacati che dal 19 gennaio chiedevano il ritiro del disegno di legge

sulla "riforma" delle pensioni e i milioni di manifestanti che da mesi hanno scioperato e manifestato in modo pacato e dignitoso, il Presidente della Repubblica ha confermato, mercoledì 22 marzo, che la legge sul passaggio a 64 anni e 43 anni di contributi sarebbe stata mantenuta.

Una mobilitazione di tale imponenza presuppone un consenso popolare esteso.

I lavoratori e i giovani hanno dato la giusta risposta al discorso del Presidente Macron che consisteva, ancora una volta, nell'insultare milioni di persone che non sono d'accordo con la sua legge sulle pensioni. La rabbia non è diminuita! L'atteggiamento e le parole fuori luogo e offensive del Presidente della Repubblica l'hanno rafforzata. Si è così scatenata un'ondata di manifestazioni con la richiesta del ritiro di questa ingiusta "riforma" delle pensioni. Oltre 3,5 milioni di partecipanti, ovunque sul territorio, dal momento dell'approvazione della riforma, hanno espresso il rifiuto, il disgusto di una grande maggioranza della popolazione di fronte a un governo sordo. Il 28 marzo, più di due milioni di lavoratori, giovani e pensionati hanno scioperato e manifestato contro la "riforma" delle pensioni. I giovani sono stati, ancora una volta, molto presenti nelle mobilitazioni. Dopo due mesi di un movimento sociale esemplare, senza precedenti da 50 anni a questa parte, molto sostenuto dalla popolazione, e un processo parlamentare caotico, la mancanza di una risposta da parte dell'esecutivo ha portato a una situazione di tensione nel Paese che ci preoccupa molto. Il processo di mobilitazione è in corso da tempo, gli scioperi in diversi settori professionali sono stati effettivamente confermati dai lavoratori riuniti in assemblee generali, le operazioni di blocco dell'economia proseguono: raccolta dei rifiuti, raffinerie, energia, trasporti, industria, cultura, finanza pubblica, dogane, Corte dei Conti e cominciano a produrre effetti. Inoltre, molti di questi scioperi sono finalizzati non solo a contestare la riforma pensionistica ma anche a ottenere aumenti salariali generali in molte aziende, con importanti guadagni per i lavoratori. È evidente che la mobilitazione e la lotta collettiva, con i sindacati, pagano e i lavoratori non si sbagliano. Le numerose adesioni alla CGT lo testimoniano.

Per la mobilitazione il tuo sindacato ha svolto un ruolo importante?

Tra i manifestanti ci sono molti nostri compagni territoriali e notiamo la crescente partecipazione dei sindacati del pubblico impiego. Dal 16 marzo abbiamo assistito a un moltiplicarsi d'iniziative, manifestazioni spontanee, blocchi, scioperi in tutti i settori e in particolare tra i netturbini e gli addetti alla raccolta e al trattamento dei rifiuti. In parallelo ci sono state operazioni di raccolta di fondi per lo sciopero. A Parigi, Orléans, Nantes e Saint-Brieuc, abbiamo costruito relazioni di qualità senza precedenti con i compagni della *Fédération Nationale Mines Energie* (FNME) (Federazione nazionale mineraria ed energetica) che lavorano negli inceneritori e con i compagni del settore privato della raccolta dei rifiuti. A Parigi è stato creato un vero e proprio quartier generale di lotta, integrando le tre federazioni interessate con i sindacati dipartimentali della CGT e il coordinamento sindacale dipartimentale della CGT della *Petite Couronne*. Abbiamo potuto realizzare iniziative concertate, preparate in comune e, grazie ai meccanismi messi in atto, mantenere un alto livello di mobilitazione.

Questa contrapposizione con il Governo è insanabile sull'argomento? Continuerete ancora le vostre proteste?

Il presidente dei ricchi, dopo aver rifiutato il confronto, si dichiara ora a disposizione delle organizzazioni sindacali per "andare avanti" su temi come le condizioni di lavoro usuranti, le riconversioni, le condizioni di lavoro, la retribuzione in alcuni settori! Ma chi vuole prendere in giro? La Federazione dei servizi pubblici (FDSP) ha chiesto un aumento immediato di almeno il 10%, l'indicizzazione di salari e stipendi all'inflazione, la parità di retribuzione tra uomini e donne e la creazione di posti di lavoro laddove necessario; inoltre, ulteriori leggi finanziarie e previdenziali in modo da garantire i mezzi necessari per l'attuazione dei servizi pubblici e delle politiche pubbliche, il ritiro della legge dei 64 anni, il diritto di andare in pensione a 60 anni e a pensione piena, il diritto al pensionamento anticipato per chi svolge lavori usuranti, la difesa e il miglioramento dei nostri fondi pensione e la riduzione dell'orario di lavoro a 32 ore. Sono tutte misure che contribuiscono alla lotta contro le condizioni di lavoro usuranti, al miglioramento delle condizioni di lavoro o al necessario aumento di salari e stipendi e che Macron e il suo governo hanno sempre rifiutato. Il mondo del lavoro non si lascia ingannare da nulla! Non rispondendo alla richiesta di ritirare la riforma, sfruttando il 49,3 dell'Assemblea Nazionale, l'esecutivo ha scelto di accentuare la crisi democratica e sociale. Dopo 10 giorni di mobilitazione storica che ha riunito milioni di persone in piazza in tutta la Francia e all'estero, e mentre i lavoratori sono in sciopero nel Paese, Macron non può più rimanere sordo e cieco di fronte al massiccio rifiuto della sua "riforma" antisociale e disprezzare così i milioni di persone in lotta. In questo contesto, l'intersindacale è stata determinata e ha chiamato a una nuova e potente giornata di mobilitazione interprofessionale svoltasi il 6 aprile. La CGT, che ha tenuto il suo 53° congresso dal 27 al 31 marzo a Clermont Ferrand, sullo sfondo delle lotte contro la "riforma" delle pensioni, ha ritenuto indispensabile dare una portata senza precedenti alla mobilitazione del 6 aprile, per amplificare i rapporti di forza, moltiplicando le azioni di sciopero, i blocchi e le occupazioni decise dall'assemblea generale. I 942 delegati riuniti al Congresso hanno ribadito la loro opposizione alla "riforma" delle pensioni attuata dal governo e dai datori di lavoro. Hanno invitato i lavoratori, i pensionati, i disoccupati e i giovani a partecipare a tutte le lotte proposte, dirette e organizzate dalla CGT, a scioperare in tutte le forme, e a tutti i lavoratori a continuare il loro impegno negli scioperi in corso, a venire ad amplificare le mobilitazioni e a unirsi alla CGT per lottare tutti insieme fino alla vittoria! La nostra compagna Sophie Binet, eletta segretaria generale della confederazione al termine del congresso, si è rivolta al presidente Macron con un pugno alzato e con un canto: "Emmanuel Macron, se continui così sarà nera per te!". La strada è segnata! ■

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

Nuove frontiere di performance

Riflessioni teoriche ed evidenze empiriche d'avanguardia

di Sandro Colombi [*]

Se qualcuno chiedesse qual è l'ossessione del datore di lavoro pubblico c'è da indicare la valutazione dei pubblici dipendenti ai fini dell'erogazione dei premi di produttività. Un tema che negli ultimi vent'anni ha fatto la storia di riforme, norme, decreti, regolamenti, circolari, linee guida, interpretazioni e clausole contrattuali.

Il tutto corroborato dall'introduzione di complicati meccanismi tecnici per calcolare la produttività e determinare il collegamento fra obiettivi programmati, risultati raggiunti e quote individuali di retribuzione premiale ad essi collegata: ciò che nel lavoro privato si definisce banalmente "premio di risultato". Con una differenza: nel privato i premi di risultato aziendali viaggiano su un importo medio tra i 1.500 e i 2.000 euro all'anno, anche grazie a una legislazione di sostegno che ne abbatte il carico fiscale, mentre nella P.A., dove la legislazione di sostegno non esiste, l'importo medio del premio di produttività annuale in un'amministrazione delle Funzioni Centrali è intorno ai 500 euro.

E allora va detto con chiarezza: c'è una subcultura che pesa come un macigno sul lavoro pubblico: considerarlo come se fosse qualcosa di diverso dal resto del mondo del lavoro. Una tipologia da gestire secondo regole autonome fissate per legge, come se si trattasse di un territorio esclusivo del potere politico e dell'alta burocrazia che di quel potere è la diretta espressione.

Esiste un'alternativa a questa subcultura e il Sindacato l'ha indicata da anni: *l'unificazione delle regole pubblico-privato e la piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro*. Il che significa che al centro dell'organizzazione del lavoro non deve esserci una classe di burocrati tecnici consulenti ed esperti legati a filo doppio al decisore politico, ma un sistema di relazioni industriali strutturato, maturo e funzionale.

Il tema non ha perso affatto di attualità. Anzi, è ancor più vivo e urgente proprio alla luce delle nuove prospettive di riforma che stanno maturando intorno al mondo della P.A. Infatti, la previsione contenuta nel PNRR riguarda proprio la: *"Riforma del sistema di valutazione delle prestazioni e rafforzamento del legame tra avanzamento di carriera e valutazione delle prestazioni"*.

Non è dato ancora capire come l'attuale governo intende affrontare il problema. Però è chiaro per il bene della P.A. e del Paese bisognerebbe smetterla una buona volta di pensare alla *performance* dei dipendenti pubblici come a un procedimento amministrativo da istruire attraverso una serie di passaggi burocratici a scadenze temporali prefissate e in base a formule, parametri e tabelle definite con circolare ministeriale.

Le "Linee guida" per l'attuazione delle nuove regole sulla performance nei Ministeri" riportano un condensato tecnico di cosa si intende per performance e management nelle amministrazioni centrali dello Stato. In estrema sintesi: si è in presenza di una giungla di diagrammi, box esplicativi, incastri di documenti programmatici annuali e pluriennali, dotte citazioni farcite di *inglesorum*. In altre parole, niente di più lontano da una gestione degli strumenti produttivi orientata all'output grazie al supporto di una struttura organizzativa moderna e funzionale e con la collaborazione attiva del personale.

Il problema è che oggi il processo di performance management nella P.A. di fatto consiste nel mero perfezionamento formale di atti prescritti dalla legge. O almeno, questo è ciò che oggi per lo più avviene nelle nostre amministrazioni. La sostanziale inefficienza dell'attuale sistema di misurazione e valutazione della performance rappresenta l'inesorabile sbocco di quell'ossessione di cui parlavo all'inizio. E che affonda le sue radici soprattutto nella ricerca di una visibilità mediatica funzionale alle esigenze della politica.

Ma, paradossalmente, questa pulsione propagandista rispetto alla necessità di intervenire sulla presunta scarsa produttività del lavoro pubblico è sempre andata a braccetto con la tendenza a considerare la P.A. un costo da tagliare. E così siamo andati avanti per decenni cullandoci nell'illusione di poter migliorare il livello di performance riducendo il personale.

È un fatto che tutti i tentativi di promuovere nella P.A. una cultura manageriale nella gestione della performance è sempre stato stroncato sul nascere dal contenimento della spesa pubblica agendo sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Ecco qual è stato il corto circuito che ha mandato in tilt l'operazione performance nella P.A.

Si è preteso di introdurre *'ope legis'* un sistema di misurazione e valutazione della produttività in un contesto organizzativo e progettuale dominato dal sacro dogma dei 'compiti a casa' assegnati da Bruxelles e delle 'riforme a costo zero'. E così il tema della premialità e della meritocrazia nella P.A. è stato sottoposto a una torsione innaturale, sconosciuta nel mondo dell'impresa privata, così riassumibile: utilizzare le risorse dei fondi produttività – che sono risorse di tutti i lavoratori – per pagare meglio l'élite dei meritevoli e alleggerire la busta paga di tutti gli altri. Non funziona. Primo perché, è una leggenda che nei meandri ministeriali, esisterebbe un pungo di mostri di bravura che meriterebbero di guadagnare il doppio, ma che purtroppo non è possibile premiare, perché i sindacati vanno contro il merito individuale e impongono criteri livellanti di distribuzione dei premi che, in ultima analisi, avvantaggiano i fannulloni e i mediocri; secondo, perché il vero problema è la drammatica realtà condizioni in cui oggi versa l'organizzazione del lavoro in quasi tutte le pubbliche amministrazioni. La priorità è cambiare questa realtà. Il resto viene dopo.

In una moderna organizzazione del lavoro l'esaltazione delle cosiddette eccellenze è un controsenso. La qualità dei processi lavorativi e del risultato che ne deriva sono valori che emergono più in termini organizzativi che individuali. Ed è in termini organizzativi che ha senso misurarli. Perché allora non si prova a ragionare in termini di staff da organizzare, coordinare e valorizzare, piuttosto che di individualità da far emergere? Perché non intervenire sui fattori che impediscono di modificare le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, invece di inseguire le solite ricette neoliberiste che oggi appaiono del tutto anacronistiche di fronte al disastro demografico e professionale in cui versa la pubblica amministrazione italiana?

L'ultimo rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti ha evidenziato un problema che va affrontato e risolto: negli ultimi dieci anni le retribuzioni medie annuali dei dipendenti pubblici sono cresciute molto meno di quelle del settore privato, malgrado siano stati chiusi due rinnovi contrattuali triennali nel 2018 e nel 2022. Allo stesso tempo, la Ragioneria Generale dello Stato nei suoi report annuali certifica il crollo occupazionale del settore pubblico è proseguito senza sosta. Per esempio, il comparto Funzioni Centrali alla fine del 2020 registrava una forza attiva di 214.335 dipendenti, circa 15mila in meno dell'anno precedente, mentre nel 2001 le stesse amministrazioni, nel loro insieme, potevano contare su 330.400 unità di personale in servizio. In 20 anni è stato perso più di un terzo del personale. È ovvio che il problema demografico si riflette nelle attuali carenze professionali. I dati relativi alla distribuzione dei dipendenti pubblici per classi di età sono impressionanti a tal punto che la stessa Ragioneria Generale dello Stato deve ammettere: "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."

Atteso che si è dinanzi a una continua emorragia professionale, come si può pensare di costruire una macchina amministrativa pubblica efficace ed efficiente? Nel pubblico come nel privato, le competenze che generano buona performance non si improvvisano. La professionalità è il risultato di una lunga esperienza acquisita sul campo, di un percorso di crescita e di aggiornamento. Ma deriva anche da un pro-

cesso di trasmissione delle competenze da una generazione all'altra che nel settore pubblico si sta perdendo con gravi conseguenze sul piano organizzativo in molte strutture pubbliche che svolgono compiti particolarmente delicati.

Del resto, persino la matrigna Europa si è accorta che negli ultimi vent'anni l'andamento della spesa reale per il pubblico impiego in Italia, al netto dell'inflazione, è scesa quasi del 15%, mentre negli altri Paesi dell'Unione è cresciuta in media del 12%. Ciò vuol dire che tutte le innovazioni legislative introdotte nello stesso arco di tempo in termini di performance management erano pure astrazioni. La realtà dei fatti indica invece un progetto di politica economica finalizzato a smontare il settore pubblico un pezzo alla volta, per trasferire funzioni e servizi nelle mani dei privati. Si sta facendo così da anni con risultati disastrosi col pretesto della scarsa produttività e dell'incapacità di adottare metodi di gestione manageriale realmente efficienti.

Il fatto nuovo e per certi aspetti paradossale è che i distruttori della macchina amministrativa dello Stato italiano, Bruxelles in testa, ci spiegano oggi che l'inefficienza della nostra P.A è dipesa non dalla mancata misurazione della performance o dalla poca selettività dei premi incentivanti, ma dai tagli selvaggi imposti dall'austerità e dal fatto che gli altri Paesi europei hanno investito nel settore pubblico mentre noi tagliavamo le risorse.

Questa ammissione lascerebbe sperare che siamo di fronte a un ripensamento delle politiche di austerity. Purtroppo no, a giudicare dai contenuti dell'ultima legge di bilancio non mi pare proprio. Anzi, direi che siamo ancora pienamente immersi nella logica dei tagli lineari, dei compiti a casa assegnatici dall'Europa e della compressione della spesa pubblica. Solo per quanto riguarda i ministeri sono stati infatti decisi 800 milioni di euro di tagli per il 2023, che saliranno a 1,2 miliardi nel 2024 e a 1,5 miliardi nel 2025. In tutto, 3 miliardi e mezzo di tagli di spesa in un triennio. Che andranno ovviamente a incidere sulla capacità delle amministrazioni di svolgere i loro compiti istituzionali e di svolgere servizi adeguati alle attese della collettività.

Non usciremo dalla frustrazione di non aver dato alla P.A. un sistema realmente efficace di misurazione e valorizzazione della performance dei propri dipendenti se prima non risolveremo i problemi economico-organizzativi in cui versano le strutture della Pubblica Amministrazione italiana al tempo del PNRR.

Una sana politica di performance management della P.A. italiana deve puntare innanzitutto alla riorganizzazione delle linee di lavoro interne delle amministrazioni, con il drastico alleggerimento di tutte le ridondanze operative che non hanno riflesso sulla qualità dei servizi. A cominciare dall'abnorme dispendio di risorse organizzative necessarie a garantire gli adempimenti amministrativi connessi al "ciclo" della performance. Continuare a specchiarsi in sterili virtuosismi di matrice amministrativista in nome di un concetto di produttività fine a sé stesso sarebbe l'errore più grave che la P.A. italiana può commettere, mancando l'occasione di realizzare finalmente la svolta in grado di riportarla sulla strada dell'innovazione e della partecipazione attiva di tutti i suoi protagonisti in ogni fase del processo produttivo. ■

---

[*] Segretario Generale UILPA

Il dibattito sulla riduzione dell'orario

Lavorare meno, lavorando tutti

… per vivere meglio…

di Stefano Olivieri Pennesi [*]

Significativamente il trascorso periodo pandemico mondiale ha instillato, principalmente nelle economie occidentali, un consistente dibattito tra accademici, sindacalisti, giuslavoristi, lavoratori, manager, circa la necessità, per la nostra società, di veder impegnate le rispettive giornate lavorative, in modalità sempre più dinamica e modulare, ma anche numericamente inferiori, pur raggiungendo obiettivi produttivi soddisfacenti.

Lo slogan "lavorare meno lavorare tutti", ci riporta, con la mente, alle rivendicazioni sociali degli anni Settanta dove in un unicum: operai, braccianti, studenti, agognavano una società diversa. Oggi, tale motto, riscopre una rinnovata attualità anche rispetto alla crescente polarizzazione, tra sottoccupati e sovra occupati, tentando di contrastare l'attitudine a far lavorare sempre di più la categoria degli occupati a scapito, ad esempio, di possibili nuove assunzioni, magari di giovani e donne.

Partiamo quindi dal considerare dei dati reali. In Italia, contrariamente a diffusi luoghi comuni, si lavora in misura maggiore, che in diversi altri Paesi europei. Secondo i dati Ocse, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, rilevati nel 2022. un lavoratore italiano lavora di media 1.720 ore l'anno, con un pil pro capite di poco superiore ai 36.000 euro, e un'occupazione pari a circa il 60%, con una disoccupazione del circa 10%. In Germania, Francia e Spagna, specularmente, i lavoratori lavorano in media rispettivamente: 1.350, 1.510 e 1.640 ore annue.

Al riguardo è anche opportuno argomentare, però, che il nostro Paese non brilla rispetto alla "produttività" pro capite rilevata. La diretta conseguenza di questa evidenza è che laddove tale produttività risulta essere maggiore, nei diversi Paesi, ci si può permettere anche di lavorare meno, ad esempio 30/35 ore settimanali, mantenendo un salario comunque adeguato.

La sperimentazione della riduzione dell'orario di lavoro, garantendo la parità di salario, è già una realtà in alcuni Paesi Europei, e non solo in quelli cosiddetti "virtuosi" semplificando è stata indicata al riguardo la formula 100-80-100 che sta a significare: 100% di salario, 80% di lavoro, 100% di produttività.

In Gran Bretagna, ad esempio, si è avviata una sperimentazione in tal senso, basandosi su 4 giorni lavorativi. Infatti, un centinaio di aziende e circa 3.300 lavoratori sono stati oggetto di studio. I risultati si sono rivelati confortevoli. La produttività si è incrementata a tal punto che il 92% delle imprese si sono dichiarate favorevoli all'esperimento, cosa che ha prodotto un aumento dell'occupazione ma, cosa più significativa, ha migliorato (a parere del personale coinvolto) i livelli di qualità della vita, proprio dei lavoratori.

Per andare più nel dettaglio, su questa sperimentazione avvenuta in UK, secondo i dati raccolti da una equipe di studiosi di varie università di diversi Paesi: Cambridge, Brussel, Boston, osservando 61 imprese del Regno Unito, per un totale di circa 3.300 di-

pendenti, (selezionati e poi monitorati) che hanno lavorato una giornata in meno a settimana per un totale di 32 ore lavorative, riducendo del 20% l'orario di lavoro per 6 mesi, mantenendo lo stesso salario, è emerso che *"Una settimana lavorativa di quattro giorni riduce significativamente lo stress e le malattie nella forza lavoro e aiuta a trattenere i lavoratori"*. Al termine della ricerca è emerso che circa il 92% delle aziende che hanno preso parte al programma pilota del Regno Unito (56 su 61) afferma di voler continuare con la settimana lavorativa di 4 giorni.

I ricercatori hanno conversato con i dipendenti durante l'intero periodo dell'esperimento sociale per misurare gli effetti di avere un giorno in più a disposizione. È emerso quindi che *"I livelli auto dichiarati di ansia e affaticamento sono diminuiti tra la forza lavoro, mentre la salute mentale e fisica è migliorata"*. Il 62% dei lavoratori hanno affermato una oggettiva agevolazione nel conciliare meglio il lavoro con gli impegni familiari, responsabilità di cura e riattivazione della vita sociale.

Esperimento similare è stato compiuto in Islanda (osservando lavoratori pubblici segnatamente dipendenti del comune di Reykjavik e del governo islandese), in Belgio e Finlandia. Anche fuori continente abbiamo il caso Giappone con l'esperimento pilota della Microsoft Japan, ma anche in Australia, Nuova Zelanda e USA.

In sostanza, soprattutto in Europa, la rimodulazione dell'orario di lavoro è un fatto che si sta imponendo e diffondendo come in Francia, Germania, Paesi Bassi, Danimarca, Norvegia e Svizzera, ma altri Paesi seguiranno.

Una citazione a parte meritano i nostri cugini Spagnoli, che nella classifica europea dei lavoratori poveri si trova in una posizione peggiore in rapporto all'Italia. Il governo di Madrid ha quindi deciso di sperimentare, per almeno un triennio, la settimana con 4 giorni lavorativi, e un totale di 32 ore, mantenendo la medesima retribuzione. A questo è stato implementato un contributo straordinario, a favore delle imprese coinvolte, pari a 50 milioni di euro.

Secondo molti studi prodotti, in tale ambito, quindi, quando le persone trovano un maggiore equilibrio tra il lavoro e la loro vita privata sono più produttive, creative e felici. Esempio concreto in Europa, dove si è potuto migliorare il rapporto tra tempo di lavoro e tempo di vita, è sicuramente l'Olanda, ove si lavora meno, all'incirca 30 ore medie settimanali, suddivise principalmente in 4 giornate lavorative e dove i livelli retributivi sono in sostanza adeguati.

Si gode di più tempo libero da poter dedicare a sé stessi, per la famiglia e per gli altri, senza vedere penalizzati i propri stipendi, in media 35mila euro di reddito medio all'anno.

Osservando ciò che accade in Italia menzioniamo una recentissima indagine, condotta dal centro ricerche dell'Aidp - Associazione italiana per la direzione del personale, che ha lanciato un sondaggio tra 1.000 dei propri iscritti ossia, direttori del personale e professionisti delle risorse umane, ne è emerso che il 93% si dichiara in sostanza d'accordo, totalmente (per il 53%) o parzialmente (in questo caso il 40%) sull'introduzione della settimana corta con 4 giorni lavorativi, a fronte di un ridottissimo 6% totalmente contrario.

Tra i favorevoli, il 79% pensa che la settimana corta possa migliorare la conciliazione vita-lavoro, il 49% possa aumentare il benessere psicofisico dei lavoratori e il 27% ritiene possano incrementarsi le motivazioni al lavoro dei dipendenti.

Tra le criticità, emergono le individuazioni delle soglie di produttività basate sulle singole performance lavorative, la sostenibilità economica, le formule da contrattazione nazionale o aziendale, l'implementazione organizzativa. Ad ogni modo ciò impatterebbe, certamente, su un diverso approccio culturale da parte delle nostre imprese o Amministrazioni dir si voglia, probabilmente una soluzione univoca valevole per il settore pubblico o privato, come per con-

testi lavorativi piccoli, medi o grandi, non risulterebbe facilmente realizzabile, pertanto, sarebbe necessaria una fase di "sperimentazione" multicentrica e per adeguati periodi temporali, prima di concepire una trasformazione così radicale del "fare lavoro".

Ciò detto, anche in Italia si discute, in maniera crescente, di proposte legislative, come quella ad esempio del giurista Piergiovanni Alleva, come pure di possibili e innovativi CCNL che, attraverso i contratti od accordi cosiddetti di "espansione" ovvero "solidarietà espansiva", andrebbero incontro a provvedimenti realmente a favore dell'occupazione o di più, per una piena occupazione e una maggiore produttività. Nel nostro Paese merita quindi una specifica menzione il processo realizzato, in tale ottica, da Banca Intesa e dall'Azienda Lavazza.

Il lavoro al centro di tutto?

Bisogna indagare più a fondo sulla filosofia ispiratrice di un lavoro veramente a "misura dell'uomo" e per farlo dobbiamo interrogarci cosa possa essere la suggestione se così possiamo dire rispetto al ***"Quiet Quitting"*** che non significa solamente "lavorare meno", ma evidentemente "lavorare meglio".

Il concetto che è alla radice del Quiet Quitting, termine con il quale si descrive la nuova tendenza dei lavoratori di dare più peso alla qualità della vita privata rispetto alla crescita lavorativa, ritengo rivesta anche una concezione filosofica-esistenziale della vita moderna e comunque proiettata al futuro. Ad ogni modo una vera rivoluzione di atteggiamento propugnata soprattutto dalla generazione Z e dai Millennial. In questo cambio di direzione ha inciso molto la pandemia che, complice lo smart working, ci ha fatto passare per normalità il lavoro da casa senza alcun orario, limite o articolazione temporale.

Tutto questo porta automaticamente ad un altro risultato: quello di sentirsi emotivamente meno coinvolti negli obiettivi aziendali o delle proprie Amministrazioni di appartenenza

Non secondario è stato anche affrontare, con la giusta consapevolezza, il problema del "Burnout" al tempo dell'iper connessione e del lavoro senza limiti. Conseguentemente la volontà espressa, principalmente dalle nuove generazioni, di riprendersi in mano la vita, è stata la risposta ad una condizione lavorativa che in molti casi è sfociata in malattia, appunto la sindrome da Burnout, ossia la manifestazione fisiologica che induce una sensazione di sfinimento, distacco mentale e calo dell'efficienza fisica e lavorativa. Cosa che ha prodotto sovraccarico lavorativo e ha influito negativamente nelle relazioni familiari, nelle amicizie e nella qualità del tempo libero.

All'interno di grandi aziende, in ambito privato, si tende ormai con maggior consapevolezza verso la direzione del lavoro sostenibile, della settimana corta, del lavoro a progetto, con orari maggiormente flessibili. Questo in quanto differenti studi, come di anzi riportato, hanno dimostrato che lavorare meno, e meglio, significa molto spesso ottenere risultati migliori per le imprese, come pure per la propria crescita personale (oltre a migliorare di fatto la vita privata). Ricercare il giusto bilanciamento tra vita privata e carriera risulta essere un obiettivo legittimamente perseguibile per manager e lavoratori. Non è un caso che si inizi a pensare al lavoro come strumento non dirimente e quindi anche per migliorare l'impiego del nostro tempo libero e non viceversa.

La domanda da porsi, alla base della diffusione del fenomeno Quiet Quitting è: lavorare tanto, comprimendo la propria vita privata, per ottenere il massimo dal proprio lavoro, o lavorare il giusto rinunciando a qualche promozione, ma beneficiando rispetto al miglioramento della qualità di vita?

Tale interrogativo, in maniera conscia o inconscia, tormenta tutti sin dal primo giorno di lavoro, anche se

probabilmente, per la cosiddetta generazione Z, non sembrano esserci dubbi, o forse, su tale dilemma i convincimenti appaiono essere più chiari rispetto, ad esempio, a coloro che, viceversa, appartengono alla generazione boomer.

Conclusioni

Una serie di domande, in conclusione, dobbiamo pur porci… ossia: quanto è inevitabile il processo di liberazione e di affrancamento sociale dell'uomo, e quindi il suo riscatto dal lavoro, almeno per come lo conosciamo oggi?

Alla riduzione della fatica per i singoli, si può accompagnare una distribuzione del reddito più giusta, equilibrata e sostenibile, dal punto di vista sociale?

E ancora: è realistico pensare ad una riorganizzazione più imparziale della società che getti le basi per una distribuzione solidale dei frutti della crescita economica, supportata dalla tecnologia, con un occhio alla qualità del lavoro?

È altrettanto perseguibile una consistente diminuzione dell'impatto ambientale per tali scelte di politica economica?

Lasciamo questi interrogativi a future e necessarie riflessioni sul tema.

Osserviamo però, al contempo, che quello che sta succedendo è diverso: l'aumento di produttività del lavoro, almeno quella perseguita, che potrebbe portare alla riduzione delle ore di lavoro di ciascuno, viene utilizzata, con troppa frequenza, per ridurre, invece, le unità di personale che lavorano a tempo pieno.

L'uomo non è un mistero, da sempre rincorre l'anelito di creare strumenti e metodi di lavoro capaci di consentirgli di faticare meno, o di fare le stesse cose con minor sforzo e minor tempo. Negli ultimi secoli la velocità dell'innovazione è andata progressivamente accelerando, arrivando, in questi anni, ai ritmi esasperati che hanno indirizzato specifici studi dei nostri più attenti studiosi, come il sociologo-economico Zygmunt Bauman, che tanto si è impegnato ad indagare e sviluppare un concetto di assoluta modernità ossia quello della cosiddetta "società liquida".

In definitiva, la crisi dell'occupazione può considerarsi ormai strutturale, dovuta anche al "cambiamento" endogeno del mondo del lavoro, dall'avvento di nuove tecnologie, dalla crisi di sovrapproduzione del sistema capitalistico e dall'evoluzione dello scacchiere geopolitico internazionale. Ripensare il sistema socioeconomico sarà d'obbligo e sicuramente richiederà molto tempo.

Frattanto, sarebbe importante cominciare a ridare "dignità umana" alle persone e pensare ad avviare un percorso che conduca, progressivamente e ponderatamente, alla settimana corta, a parità di salario. Questo evidentemente per migliorare, per quanto possibile, la qualità della vita e al contempo promuovere un incremento della cosiddetta piena occupazione.

Rammentiamo quindi, per concludere, un vecchio adagio: ***"Lavorare per vivere o vivere per lavorare…".*** Qui si racchiude, evidentemente, la distanza e l'idea tra due modelli di società postfordiste, a questo abbiniamo il fatto che molti giovani della generazione Z come dei millennial, ma non solo, ritengono che il lavoro non debba più essere al primo posto nella vita, con tutto quello che ne consegue… Menzioniamo, altresì, un'affermazione illuminata del compianto Ezio Tarantelli, assassinato nel lontano 1984, *"lavorare di meno per occupare di più"*. In futuro, pertanto, si potrebbe promuovere questo adagio: ***"vivere è vivere, lavorare per lavorare."*** ■

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

La riduzione dell'orario di lavoro oggi e i possibili effetti dell'esperimento in corso in Italia

di Angelantonio Viscione [*]

Il progresso tecnologico rappresenta uno dei principali fattori che consentono, in genere, un tendenziale incremento della produttività di un'economia. È anche per questa ragione che, in linea di massima, la storia dell'orario di lavoro è caratterizzata da una quasi progressiva riduzione del tempo trascorso in fabbrica e in ufficio, almeno nelle fasi in cui l'introduzione delle innovazioni viene accompagnata da una forte domanda sociale di redistribuzione dei guadagni di produttività ottenuti, in termini, per l'appunto, di rapporto tra orario di lavoro e retribuzione del fattore lavoro. Dal 1870 fino alla fine degli anni Settanta, ad esempio, i lavoratori italiani hanno visto ridurre il proprio orario di lavoro, in media, da 63,3 a 42,5 ore settimanali[1]. Così come, nello stesso arco temporale, i tedeschi sono passati da 67,6 a 41,6 ed i britannici da 56,9 a 40 ed i francesi da 66,1 a 40,7. Come noto, dagli anni Ottanta le rivendicazioni del mondo del lavoro hanno subito un deciso rallentamento, tanto che anche la caduta dell'orario lavorativo si è fermata nel Duemila a 41,4 ore settimanali in Italia, 40,8 in Germania, 42 nel Regno Unito e 36,9 in Francia. Gli anni della crisi pandemica hanno contribuito a ridare centralità al tema nel dibattito pubblico e all'interno delle agende politiche dei Paesi avanzati. Si contano infatti al momento almeno 18 Stati che, in Europa e non solo, stanno conducendo diversi ed innovativi progetti pilota per ridurre la settimana da cinque a quattro giorni lavorativi[2].

La riduzione dell'orario di lavoro al giorno d'oggi

L'esperimento attualmente più vasto riguarda la settimana lavorativa di quattro giorni sperimentata in Regno Unito da giugno a dicembre dello scorso anno. Sessantuno società, con un totale di circa 2.900 dipendenti coinvolti, hanno aderito a questo progetto di riduzione della settimana lavorativa in varie forme (giorno fisso, turnazioni, rotazione tra divisioni della stessa azienda etc.), ma sempre con la garanzia di mantenere la parità di retribuzione. Secondo il think tank Autonomy, grande sponsor del progetto e autore del recente studio sui suoi effetti, ben il 92% delle società sta proseguendo l'esperienza della settimana corta anche in questi primi mesi del 2023[3]. Lo studio, infatti, rileva anche un aumento, in media, dell'1,4% del fatturato delle imprese coinvolte nel periodo in esame (e del 35% rispetto allo stesso periodo negli anni precedenti). Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, inoltre, il 39% di essi si dichiara meno stressato, il 71% sostiene di aver ridotto il proprio livello di burnout ed il 62% si dice maggiormente facilitato nel combinare lavoro e vita sociale. Come rilevato anche in progetti simili, dunque, l'esperimento britannico conferma alcuni dei benefici tipici e attesi dai sostenitori delle politiche di riduzione dell'orario di lavoro in termini di produttività e benessere dei dipendenti.

Pensiamo anche ai vantaggi macroeconomici che possono derivare dall'applicazione su larga scala di una politica generale di riduzione dell'orario di lavoro. Dal lato dell'offerta, grazie a quello che gli economisti chiamano "effetto Ricardo", le imprese possono essere stimolate a riorganizzarsi e innovare con effetti positivi sulla produttività proprio per capitalizzare al meglio le (inferiori) ore di lavoro retribuite, invece di competere cercando di comprimere il costo del lavoro. Inoltre, dal lato della domanda, una politica di riduzione dell'orario di lavoro può fun-

zionare da stimolo per i consumi, anche alla luce dell'elevato contenuto tecnologico – e quindi del maggior tempo di utilizzo che richiedono – molti dei beni realizzati oggigiorno. Questo vuol dire che è possibile anche favorire un circolo virtuoso di stimolo della domanda aggregata e, dunque, della produzione e dell'occupazione. Il numero di occupati, inoltre, può crescere anche grazie alla redistribuzione dei posti di lavoro disponibili, dal momento che i tempi di lavoro pro-capite sono stati ridotti. A questi vantaggi di ordine macroeconomico, possono aggiungersi anche effetti positivi come gli inferiori costi energetici sostenuti dalla singola impresa, la minor spesa sanitaria necessaria per affrontare le conseguenze di stress e burnout dei lavoratori, il minor impatto sull'ambiente di un giorno in meno di pendolarismo da e verso il lavoro e così via.

L'orario lavorativo e le esperienze di una sua riduzione in Italia

In Italia non mancano esperienze di riduzione dell'orario di lavoro o della settimana lavorativa, sebbene su scala decisamente più ridotta rispetto all'estero. La più recente, ad esempio, è quella annunciata da Intesa San Paolo che, a parità di retribuzione, ha ridotto la settimana da cinque a quattro giorni lavorativi. Si tratta, in realtà, più di una rimodulazione che di una riduzione dell'orario, dal momento che i quattro giorni settimanali vengono compensati comunque da un incremento a nove delle ore giornaliere. Un ampio ventaglio di esperienze di successo di vere e proprie riduzioni dell'orario lavorativo conquistate dalla contrattazione aziendale in Italia viene documentato nel recente saggio "Lavorare meno, vivere meglio" di Fausto Durante[4]. Tra queste, ad esempio, il caso dell'azienda metalmeccanica Metraton, che ha firmato un accordo di riduzione da 40 a 35 ore settimanali con i sindacati lo scorso aprile 2021. Dal 2019 anche la società di consulenza Carter e Benson in Italia ha sperimentato e poi confermato una settimana lavorativa di soli quattro giorni a parità di stipendio. Nel più lontano 2010 i sindacati concordarono una riduzione a 32 ore di lavoro settimanali anche in un'altra azienda metalmeccanica, la Eural, rivendicando poi effetti positivi come venticinque nuove assunzioni e nuovi investimenti per dodici milioni di euro.

Nonostante i riscontri positivi di esperienze come quelle citate, la diffusione in Italia di simili riorganizzazioni aziendali resta scarsa e circoscritta a casi più unici che rari. D'altronde, il nostro mercato del lavoro si caratterizza anche per essere uno di quelli in cui si lavora di più e per retribuzioni inferiori. Secondo l'OCSE[5], infatti, i lavoratori dipendenti italiani lavorano in media 1.669 ore all'anno contro, ad esempio, le 1.349 ore della Germania, le 1.497 del Regno Unito o le 1.490 ore della Francia. A fronte di un orario di lavoro mediamente maggiore, vi è una situazione opposta sul versante retributivo, con salari medi annui pari a 41.438 dollari in Italia e pari, rispettivamente, a 56.663, 51.724 e 49.619 negli altri tre Paesi citati. Tutto questo, ovviamente, non è affatto garanzia di maggiore produttività per la nostra economia. Il Pil per persona impiegata in Italia si ferma infatti a 90.381 euro, a fronte dei 90.722 del Regno Unito, dei 91.158 della Germania e 100.021 della Francia. Quello che insomma manca al nostro Paese è il coraggio di invertire radicalmente la rotta.

Una simulazione degli effetti della riduzione dell'orario di lavoro nella Pubblica Amministrazione italiana

Tra i settori dove è più facile adottare simili progetti pilota e stimarne e misurarne costi ed impatto, vi è certamente la Pubblica Amministrazione. Nel paper "A Scottish Four Day Week: Initial costings for implementation in the public sector"[6], ad esempio, il già citato think tank Autonomy ha anche simulato gli effetti della riduzione della settimana lavorativa a quattro giorni nelle pubbliche amministrazioni scozzesi, al fine di individuare il numero di assunzioni necessarie a garantire lo stesso livello di servizi e, dunque, i relativi costi da sostenere. La simulazione, quindi, rapporta il numero complessivo delle ore settimanali lavorate rispetto all'orario settimanale target al fine di ottenere il numero di assunzioni necessarie a garantire lo stesso livello di output, ponderandolo per l'aumento di produttività a cui la riduzione stessa dell'orario lavorativo dovrebbe condurre. Replicando l'esercizio del think tank britannico utilizzando i dati delle pubbliche amministrazioni italiane, otteniamo ordini di grandezza vicini alla nostra realtà[7]. Adottiamo quindi, per semplicità, le stesse ipotesi di base dello studio britannico e dunque, in particolare, un aumento stimato di produttività tra il 2,5 e il 5% ed un prelievo fiscale che ritorna nelle casse dello Stato pari ad un decisamente prudente 10-20%, dati i nostri elevati livelli di tassazione. La simulazione con i dati italiani ci suggerisce che, al netto del turnover, una riduzione da 36 a 30 ore settimanali nella PA italiana condurrebbe ad assunzioni in un range che oscilla da 494mila a 590mila unità. In altre parole, sarebbe possibile garantire almeno lo stesso livello di servizi pubblici grazie al combinato disposto di queste nuove assunzioni e dell'aumento di produttività dovuto alla riduzione della settimana lavorativa. Inoltre, il costo netto stimato per tale operazione sarebbe compreso tra i 12 e i 16 miliardi di euro. Tanto per avere un parametro di comparazione, stiamo parlando di circa il 7% dei 191 miliardi e mezzo del Recovery Fund. In altre parole, avremmo potuto utilizzare 7 euro ogni 100 dei fondi europei al fine di creare nuova occupazione di qualità e rinnovare la nostra Pubblica Amministrazione, oltre che per contribuire a raggiungere i macro-obiettivi dello stesso Recovery Fund: incrementare la produttività della PA, favorire (antropologicamente) la sua digitalizzazione e ridurre l'impatto sull'ambiente. Obiettivi dal quale siamo ancora oggi piuttosto lontani e che, se vogliamo davvero raggiungere, necessitano di scelte di politica economica coraggiose, lungimiranti e al passo coi tempi. ■

Note

[1] I dati riguardano le ore settimanali dei dipendenti a tempo pieno dei settori non agricoli e sono tratti dalla ricostruzione empirica di Huberman M., Minns C., "The times they are not changin': days and hours of work in old and new worlds, 1870–2000", Explorations in Economic History, 44 (2007), pp. 538-567.

[2] Gabanelli M., Tortora F., "Settimana corta: in 18 Paesi si lavora già quattro giorni. Ecco dove", Corriere della Sera, 25/01/23.

[3] Autonomy, "The results are in: the UK's four-day week pilot", Febbraio 2023.

[4] Durante F., "Lavorare Meno, Vivere Meglio", Futura Ed., Roma, gennaio 2020.

[5] Dati OCSE 2021.

[6] Autonomy, "A Scottish Four Day Week: Initial costings for implementation in the public sector", Dicembre 2020.

[7] I dati sul numero dei dipendenti delle pp. aa. sono fonte Registro ASIA sui dipendenti pubblici pubblicato dall'ISTAT nel 2021 e sono pari a 3.457.498 (anno di riferimento 2019); la retribuzione media dei lavoratori non dirigenti è di fonte ISTAT ed è pari a 30.154 euro (anno 2020).

[*] Funzionario pubblico e dottore di ricerca in Economia Politica. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Il dibattito sulla riduzione dell'orario

Una setimana corta legata al tempo della vita

di Pietro Napoleoni [*]

Mentre si spengono gli echi delle lotte operaie del secolo scorso per la conquista delle 44 ore settimanali, e poi della settimana corta articolata in 8 ore al giorno per cinque giorni alla settimana, si va facendo strada in Europa, e anche in Italia, la settimana lavorativa corta articolata in 4 giorni a parità di salario.

La pandemia e la necessità di lavoro da casa, lo smart working, ha generato un nuovo e diverso approccio verso il rapporto di lavoro. Da parte dei lavoratori, la nuova modalità indotta dalla pandemia ha portato ad apprezzare un lavoro liberato dai tempi e dai tragitti per il raggiungimento del posto di lavoro e dal badge. E, soprattutto ha lasciato spazio al tempo libero da dedicare agli affetti, alla famiglia, agli hobbies.

Tra i giovani, in modo particolare, è diffuso il convincimento che il lavoro non può essere totalizzante e che in nome della propria realizzazione professionale non vale la pena di trascurare affetti e interessi personali.

È così in crescita il fenomeno, conosciuto negli Stati Uniti come *"great resignation"*, ovvero di dimissioni volontarie spinte dal desiderio di cercare opportunità professionali e salariali migliori o un nuovo equilibrio tra vita e lavoro.

Il trend è confermato per l'Italia dai dati del Ministero del lavoro con il report sulle comunicazioni obbligatorie relative al quarto trimestre 2022.

Nel 2022 le dimissioni sono state 2 milioni e 198 mila. Un incremento molto rilevante rispetto al 2021 alla cui base vi è la ricerca di imprese che garantiscano condizioni di lavoro più concilianti, orari più flessibili, possibilità di lavoro agile. Siamo quindi di fronte ad una discontinuità culturale profonda che induce una riflessione complessiva per ripensare il modo in cui il lavoro si inserisce in una buona vita.

In molti paesi industrializzati va crescendo la convinzione che un eccesso di ore trascorse in fabbrica o in ufficio espone il lavoratore al rischio di stress da lavoro con conseguenti maggiori rischi di malattia e di infortunio. Al punto che lavoratori, istituzioni pubbliche a aziende stanno ponendo in discussione le collaudate dinamiche lavorative per considerare come una opzione reale e concreta il passaggio verso un sistema di quattro giorni di lavoro a settimana a parità di salario. Un sistema, in via di sperimentazione, si sta provando in diversi paesi in Europa e nel mondo riscuotendo pareri e risultati positivi.

L'**Islanda** è il paese europeo che più si è impegnato nella sperimentazione del sistema della settimana corta di quattro giorni.

Tra il 2015 e il 2019 l'Islanda con un grande progetto pilota ha sperimentato la riduzione della settimana lavorativa da 40 a 35-36 ore senza taglio proporzionale della retribuzione.

L'analisi del progetto è stata pubblicata dai ricercatori di The Autonomy, un gruppo indipendente e progressista del Regno Unito, e dall'Associazione di esperti per la sostenibilità e la democrazia (ALDA) in Islanda.

I risultati hanno mostrato che una settimana di lavoro più breve ha avuto l'effetto di un aumento del benessere dei dipendenti e la loro produttività è rimasta invariata o, è migliorata nella maggior parte dei luoghi di lavoro. Ciò ha portato i sindacati a rinegoziare i modelli di

lavoro, ed ora l'86 per cento della forza lavoro in Islanda è passata ad orari più brevi e senza decurtazioni salariali.

In **Spagna**, il piccolo partito Màs Pais ha raggiunto l'accordo con l'esecutivo, guidata da Pedro Sanchez, per la sperimentazione della settimana lavorativa corta di 32 ore in 4 giorni.

L'accordo prevede un progetto pilota, supportato da numerosi studi, che ha lo scopo di pervenire ad un aumento della produttività attraverso la riduzione dell'orario di lavoro.

L'obiettivo è quello di coinvolgere 200 imprese e un numero totale di dipendenti tra i tre e i seimila. Quelle che aderiranno potranno contare, per il primo anno, su una copertura da parte dello stato del 100 per cento dei costi di transizione, del 50 per cento il secondo anno e del 33 per cento il terzo anno.

Sono stati posti a disposizione 50 milioni di euro di fondi europei per accedere ai quali le imprese coinvolte dovranno mantenere o ampliare l'organico e lasciare invariati i salari.

Ad un comitato, composto da imprenditori, sindacati e membri del governo, è attribuito il compito di selezionare le aziende da inserire nel progetto e di valutare i risultati.

La **Scozia** ha avviato un progetto sulla riduzione dell'orario di lavoro proposto dallo Scottich National Party che prevede un finanziamento di 10 milioni di sterline.

È previsto che i lavoratori avranno il loro orario ridotto del 20 per cento e non subiranno alcuna perdita del compenso.

L'iniziativa è destinata a vari settori lavorativi, come vendita al dettaglio, tecnologia e ospitalità e, in un secondo momento, verrà estesa al settore delle forze dell'ordine e degli operatori sanitari.

Nel **Regno Unito**, da giugno a dicembre 2022, è stato sperimentato un progetto pilota organizzato dalla ong "4 day week global" e monitorato da ricercatori dell'Università di Cambrige, dell'Università di Oxford e del Boston College.

Il progetto che ha coinvolto 70 aziende di vari settori e oltre 3.300 dipendenti è basato sulla formula 100:80:100, vale a dire cento per cento dello stipendio ai dipendenti che però lavorano l'ottanta per cento delle ore previste (di solito 32), che si impegnano a raggiungere il cento per cento dei risultati che conseguirebbero lavorando 5 giorni.

Alla metà del periodo di sperimentazione previsto, l'89 per cento delle imprese ha espresso la volontà di continuare l'esperienza. La produttività è leggermente migliorata nel 34 per cento delle aziende, è migliorata in modo significativo nel 15 per cento, per il resto è rimasta sostanzialmente invariata nonostante un giorno in meno di lavoro alla settimana.

In **Italia** è Intesa San Paolo, un istituto di credito italiano, a lanciare la settimana corta di 4 giorni.

La proposta della banca prevede che si possa comprimere (e non ridurre) la settimana di lavoro in quattro giorni a patto di allungare la giornata lavorativa a 9 ore.

L'iniziativa della banca, che si propone di migliorare le condizioni di vita professionale e familiare dei lavoratori, prevede una evoluzione dello smart working, con la possibilità di aumentare su base volontaria il lavoro flessibile da casa fino a 120 giorni all'anno senza limiti

mensili e la settimana corta articolata in 4 giorni di 9 ore lavorative a parità di retribuzione. È inoltre prevista una indennità di buono pasto di 3 euro al giorno per tenere conto delle spese sostenute dal lavoratore da casa.

Dal gennaio 2023 i suoi lavoratori possono individualmente accedere a queste modalità compatibilmente con le esigenze tecniche, organizzative e produttive aziendali. E sarà anche avviato un periodo di sperimentazione in circa 200 filiali.

Tale proposta non ha, tuttavia, trovato un accordo con le rappresentanze sindacali del settore bancario che, pur manifestando la disponibilità a gestire il cambiamento non hanno condiviso il complesso della proposta.

Nel febbraio 2023 è stato invece raggiunto un accordo tra il Gruppo assicurativo di Intesa San Paolo e la organizzazioni sindacali aziendali del settore assicurativo. L'accordo, oltre a riconoscere incrementi di alcune componenti salariali, prevede che i lavoratori, su base volontaria, potranno richiedere l'articolazione del proprio orario di lavoro su 9 ore per 4 giornate lavorative settimanali a parità di stipendio con possibilità di scelta del giorno di riposo di lunedì o di venerdì della stessa settimana.

Il responsabile della Divisione Insurance nell'esprimere soddisfazione per l'accordo raggiunto ha sottolineato che "l'accordo permette di migliorare le condizioni economiche, lo sviluppo professionale e la risposta alle nostre persone. Le nuove norme rappresentano un fattore di attrattività per i giovani, particolarmente attenti alle aziende più sensibili rispetto all'equilibrio tra esigenze lavorative e personali."

Nel nostro Paese non c'è molto altro. Il nostro modello di riferimento appare essere ancora quello fordista dopo circa un secolo dall'introduzione del weekend di due giorni, da parte di Henry Ford nelle sue fabbriche e 40 ore di lavoro per cinque giorni alla settimana.

Ora va evidenziato che è una banca che si fa carico di ricercare nuovi modelli organizzativi in grado di conciliare migliori equilibri di vita professionale e lavorativa dei propri dipendenti dimostrando attenzione verso il loro benessere, e senza diminuire la produttività dell'azienda.

Per il resto non risultano iniziative in tal senso da parte di soggetti istituzionali. Solo dichiarazioni di intenti da parte dei sindacati confederali che non vanno oltre l'auspicio di incentivi per le aziende che accettino di ridurre l'orario di lavoro.

Sul piano politico c'è da dire che risultano due proposte di legge della scorsa legislatura sulla introduzione della settimana lavorativa corta (AC 3438 e AC 2490).

La prima prevede una delega al Governo per l'introduzione in via sperimentale di una disciplina in materia di settimana lavorativa corta.

La proposta individua principi e criteri direttivi per il conseguimento degli obiettivi e modalità di monitoraggio. È previsto che agli oneri derivanti si provveda mediante risorse del Fondo nuove competenze quale nuovo strumento di politica attiva.

La seconda ha come fine l'istituzione di un fondo dotato di risorse da destinare alle imprese che riorganizzano le attività dei propri dipendenti su 4 giorni lavorativi a parità di orario giornaliero e di retribuzione mensile.

Per entrambe le proposte l'iter parlamentare non è andato oltre l'assegnazione in Commissione in sede referente.

Dalla parte del Governo mancano segnali di interesse verso una riflessione che tenda a superare il modello tradizionale del lavoro inserendolo nel contesto più ampio della vita umana e delle sue esigenze. ■

---

[*] Ex ispettore del lavoro, funzionario dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, del Dipartimento della Funzione pubblica, dirigente del settore legislativo della Regione Campania e successivamente responsabile delle Relazioni sindacali del Comune di Roma. Attualmente svolge attività di consulente del lavoro.

Andare in pensione nel 2023

di Riccardo Rizza [*]

In attesa delle decisioni che il Governo assumerà in materia di riforma delle pensioni, con la legge di bilancio (L. 197/2022), sono state introdotte, per il 2023, alcune limitate novità in ambito previdenziale; in sintesi, restano in vigore le regole Fornero, il blocco degli scatti per la pensione anticipata, l'APe Sociale, la Pensione Precoci e quella per usuranti e gravosi, mentre per Opzione Donna c'è il restringimento della platea e come novità c'è la Quota 103, che consente di ritirarsi a 62 anni con 41 di contributi.

Dal 1° gennaio 2023, dunque, si deve tenere conto di nuovi requisiti per andare in pensione, che condizionano anche la decorrenza del primo assegno.

Proviamo, qui di seguito, a fare il punto sugli strumenti oggi disponibili per andare in pensione quest'anno, alcuni dei quali sono a carattere temporaneo ed altri permanenti.

Quota 103

È la novità principale della legge di bilancio 2023, definita **pensione anticipata flessibile "Quota 103"**, che consente l'uscita per gli iscritti all'Assicurazione Generale Obbligatoria AGO ed alle forme esclusive e sostitutive della medesima, gestite dall'INPS, nonché alla gestione separata con i seguenti requisiti e paletti:

Requisito anagrafico: almeno 62 anni di età entro 31/12/2023

- Requisito contributivo: almeno 41 anni di versamenti entro 31/12/2023
- Limite pensione a 2800 euro lordi mensili fino a 67 anni
- Finestra mobile di 3 mesi per i lavoratori del settore privato e 6 mesi per i lavoratori del pubblico impiego
- Possibilità di cumulo tranne le casse professionali
- La pensione è cumulabile solo con redditi da lavoro occasionale (5mila euro max)

APE Sociale

È stata prorogata la norma specifica definita **APE Sociale - Anticipo pensionistico** ovvero un'indennità sostitutiva riservata a:

1. Caregivers
2. Invalidità pari o superiore al 74%
3. Addetti ad attività particolarmente difficoltose e rischiose

L'APE Sociale è prevista fino al conseguimento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia con almeno 63 anni di età ed almeno 30 anni di contributi (36 anni gli addetti a mansioni gravose o 32 gli operai edili e i ceramisti). Non è prevista nessuna finestra mobile e possibilità di sfruttare il cumulo gratuito ad esclusione delle casse professionali.

Opzione donna

La L. 197/2022 depotenzia (incredibilmente) **opzione donna**. I nuovi requisiti sono i seguenti:

- 35 anni di contributi;
- 60 anni di età (59 in presenza di un figlio – 58 in presenza di due figli).

Bisogna appartenere in uno dei seguenti profili di tutela:

1. Caregivers
2. Invalidità pari o superiore al 74%
3. Lavoratrice licenziata o dipendente da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale

L'assegno viene erogato dopo 12 mesi dalla maturazione dei requisiti se dipendenti e 18 mesi dopo se autonome

Pensione calcolata interamente con il sistema contributivo e nessuna possibilità di cumulare gratuitamente la contribuzione.

Pensione anticipata

Nessuna novità per la **pensione anticipata**:

- 42 anni e 10 mesi di contribuzione per gli uomini
- 41 anni e 10 mesi di contribuzione per le donne;
- prevista finestra mobile di 3 mesi e possibilità di cumulo della contribuzione.

Pensione di vecchiaia

Per il pensionamento di vecchiaia occorrono invece **67 anni, unitamente ad almeno 20 anni di contribuzione**, senza nessuna finestra mobile. Anche in questa prestazione esiste la possibilità di cumulare gratuitamente i periodi di lavoro presso gestioni diverse o casse professionali.

Pensione con lavoro precoce

La pensione anticipata per profili tutelati con lavoro precoce permette di andare in pensione con 41 anni di contribuzione rispettando congiuntamente le seguenti condizioni:

- 12 mesi di lavoro effettivo prima dei 19 anni di età
- Essere in uno dei 5 profili di tutela:
  1. Disoccupati con esaurimento integrale della disoccupazione
  2. Invalidità personale almeno al 74%
  3. Caregivers
  4. Addetti ad attività difficoltose e rischiose
  5. Addetti a mansioni usuranti e notturni

Il diritto al trattamento pensionistico decorre dopo 3 mesi dalla data di maturazione dei requisiti e si può usufruire del cumulo gratuito.

Pensione più generosa

Chi accederà alla pensione nel biennio 2023-24 beneficerà di una quota contributiva dell'assegno più generosa del 2-3% rispetto a chi è andato in pensione nel 2021-22.

Tale incremento è conseguenza della riduzione della speranza di vita. Il prospetto che segue (tratto da IL SOLE 24 ORE) rende l'idea dell'incremento in discussione

Valori a confronto

Coefficienti di trasformazione del montante contributivo in base all'età di pensionamento applicati nel biennio 2021-22 e nel 2023-24

ETÀ	2021-2022	2023-2024	ETÀ	2021-2022	2023-2024
57	4,186	4,270	64	5,060	5,184
58	4,289	4,378	65	5,220	5,352
59	4,399	4,493	66	5,391	5,531
60	4,515	4,615	67	5,575	5,723
61	4,639	4,744	68	5,772	5,931
62	4,770	4,882	69	5,985	6,154
63	4,910	5,028	70	6,215	6,395
			71	6,466	6,655

Perequazioni

(fonte Ministero del Lavoro)

L'articolo 1, comma 309, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197, ha rivisto il meccanismo della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, per il biennio 2023-2024. Per i trattamenti pari o inferiori a quattro volte il minimo (2.101,52 € al mese ai valori lordi del dicembre 2022) la rivalutazione, pari al 100% dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo, è stata applicata dall'INPS a partire dal 1° gennaio 2023, determinando un incremento delle pensioni pari al 7,3%.

Dal 1°marzo 2023 sono rivalutati, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della Legge 23 dicembre 1998, n. 448, anche i trattamenti superiori a quattro volte il minimo INPS, come di seguito specificato:

- nella misura dell'85% per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS, determinando un aumento del 6,205%;
- nella misura del 53% per i trattamenti pen-

sionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS, determinando un aumento del 3,869%;

- nella misura del 47% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS, determinando un aumento del 3,431%;
- nella misura del 37% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS, determinando un aumento del 2,701%;
- nella misura del 32% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS, determinando un aumento del 2,336%.

* * *

Al momento in cui andiamo in pubblicazione nello schema del cosiddetto decreto lavoro in discussione, per i cosiddetti lavoratori precoci sono previste tre finestre (31 Marzo, 15 Luglio, 30 Novembre) d'uscita verso il pensionamento anticipato, invece delle attuali due.

Questa non è l'unica novità in materia previdenziale inserita nella bozza del decreto Lavoro; il testo corregge anche il meccanismo che regola le ricongiunzioni modificando il tasso di rendimento annuo previsto sui contributi e viene allineato a quello riconosciuto dal sistema contributivo (media quinquennale del PIL) anziché rimanere legato all'attuale 4,5%.

Nella relazione tecnica allegata alla bozza si sottolinea che questo ritocco non comporta nuovi oneri per il bilancio ma, anzi, assicura la neutralità rispetto agli equilibri interni a ciascuna gestione, che vede aumentare o ridurre il valore attuale dei benefici pensionistici riconosciuti dello stesso aumentare delle somme trasferite.

Per le contribuzioni riferite a periodi che "cascano" nel retributivo viene previsto che le somme trasferite costituiscano la riserva matematica sulla base della quale calcolare l'incremento della prestazione, senza oneri aggiuntivi per la gestione ricevente e superando il dispositivo attuale, che obbliga il contribuente che opta per la ricongiunzione a farsi carico della differenza. Con questo nuovo intervento risulterebbe azzerata. ■

---

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

Digitalizzazione della PA: cinque “errori” da non commettere

I diritti fondamentali previsti dal CAD e orientati dall’applicazione della normativa europea

di Manuel Carusi [*]

Il Codice dell’Amministrazione Digitale e i “diritti digitali” fondamentali

Il Codice dell’Amministrazione Digitale viene alla luce nell’ordinamento giuridico italiano con il **d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82**[1], un Testo Unico che riunisce le norme riguardanti la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese.

Il fondamento costituzionale del CAD va rintracciato nell’art. 97 della Costituzione[2], che, menzionando il principio di “buon andamento”, rende traducibile, anche ai fini della digitalizzazione della PA, i principi di “efficienza, efficacia ed economicità” richiesti all’azione amministrativa.

Il processo di digitalizzazione della PA comporta una migrazione dei dati e degli applicativi informatici delle singole amministrazioni verso un “ambiente cloud” unitario, al fine di sopperire alle carenze di affidabilità e capacità elaborativa che affliggono i sistemi a livello locale, così da rendere alla collettività servizi più sicuri ed integrati. Oltre ciò, il processo di **transizione digitale della PA si prefigge la creazione di un unico profilo digitale**, in modo tale che le amministrazioni abbiano a disposizione le informazioni sui cittadini “una volta per tutte”, in applicazione del principio del once only, secondo il quale si deve evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza.

Segni tangibili di questo processo in divenire sono dati dall’adozione dell’Identità digitale[3], mediante SPID (Sistema pubblico di identità digitale), CIE (Carta d’identità elettronica) e ANPR (Anagrafe nazionale della popolazione residente); sempre in questa direzione, possono essere richiamati il **Domicilio Digitale**[4]; l’App. IO[5] (quale principale punto di contatto tra Enti e cittadini per la fruizione dei servizi pubblici digitali); l’adozione di pagoPA[6] (la piattaforma digitale per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni); ed infine il miglioramento dell’esperienza dei servizi pubblici digitali, sia attraverso l’accesso a siti internet più facilmente fruibili dall’utenza[7], sia attraverso una attività di **alfabetizzazione e sviluppo delle competenze digitali dei cittadini**[8].

A tale ultimo proposito, riferimenti pratici sono reperibili nello sviluppo dell’iniziativa del “Servizio civile digitale”, nella diffusione dei “Centri di facilitazione digitale” e del ***Syllabus* “Competenze digitali per la PA”**, ovvero il documento che descrive l’insieme minimo delle conoscenze che ogni dipendente pubblico, non specialista IT, dovrebbe possedere per partecipare attivamente alla trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione.

Questi interventi sono volti a favorire l’uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all’estero, al processo democratico e per facilitare l’esercizio dei diritti politici e civili, nonché migliorare la qualità degli atti della pubblica amministrazione (art. 9 CAD).

Il CAD risponde ad un duplice fine, ovvero: da un lato, imporre alle pubbliche amministrazioni **l'obbligo di dematerializzare gli atti**, i documenti, gli archivi, nonché digitalizzare i procedimenti ed i servizi all'utenza; dall'altro, **costituire il concetto di "cittadinanza digitale"**, ossia la facoltà per il cittadino di esercitare digitalmente i propri diritti e doveri nei confronti della PA.

Volendo schematizzare la **"rivoluzione digitale"** imposta dal legislatore, si potrebbe pensare che dalla tradizionale relazione:

Amministrazione + Diritti e doveri = Cittadino + Diritti e doveri

Si è passati alla:

Amministrazione + Digitalizzazione dei processi/Diritti e doveri = Cittadinanza digitale + Diritti e doveri digitali

Coesistenza della normativa Cad e del Regolamento EU eIDAS nell'ottica del rapporto tra le fonti del diritto dell'ordinamento giuridico italiano ed europeo: definizioni di "documento informatico" e "documento elettronico"

Secondo il sistema delle fonti del diritto, il **Regolamento eIDAS** (electronic IDentification Authentication and Signature) ovvero il Regolamento UE n. 910/2014 sull'Identità digitale ha l'obiettivo di fornire una base normativa a livello europeo per i mezzi di identificazione elettronica degli Stati membri. Esso è affiancato, in Italia, dal Codice dell'Amministrazione Digitale e dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014 – in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici –.

L'interazione tra le fonti del diritto nazionale ed europeo deve essere ricostruita sia ai sensi dell'art. 288 TFUE[9], sia in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, che, nella sua ultra settantennale storia, ha forgiato il principio del primato del diritto europeo su quello degli Stati membri[10].

Espressione di questa "prevalenza orientativa" del diritto europeo su quello interno è lo **Sportello Digitale Unico** *(Single Digital Gateway)*, operativo in Italia dal 12 dicembre 2020, attraverso il portale "La tua Europa" e fruibile da tutti i cittadini ed imprese europei.

Da un punto di vista strettamente normativo, il Regolamento EU eIDAS n. 910/2014 contiene, all'art. 3, comma 35, la definizione di **"documento elettronico"**, consistente in "qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva"; esso, come un "Giano bifronte", risulta speculare rispetto alla nozione di **"documento informatico"**, che, ai sensi dell'art. 20 del CAD, è la "rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti", in contrapposizione al **documento analogico**.

I cinque "errori digitali" da non commettere coerentemente all'avanzamento del processo di transizione digitale della PA

1) L'"analogizzazione" di un documento nativo digitale

Utilizzare documenti digitali è un obbligo per la PA. A volte, nonostante si abbia ingresso di documenti nativi digitali (ad es. una pec con allegato un pdf), si procede alla stampa della pec: il documento così creato costituisce un "errore digitale", visto che non presenta più le caratteristiche di accessibilità del pdf originale. A questo punto, quando in ingresso si hanno documenti digitali, la valutazione del dirigente o del funzionario delegato dovrebbe essere svolta in modo digitale, accedendo direttamente alla

pec, da inoltrarsi successivamente al sistema di gestione del protocollo, con l'indicazione, nel corpo della mail o dell'assegnazione informatica, della decisione presa.

2) Accettazione di istanze cartacee autografate

Redigere un documento word, stamparlo, firmarlo e scansionarlo per procedere alla protocollazione rappresenta un "errore digitale". A questi fini, occorrerebbe dotare gli sportelli degli Uffici Relazioni con il Pubblico della PA di strumentazione che consenta di apporre la firma elettronica grafometrica (ad esempio il display con pennino che si usa in banca o presso l'ufficio postale) per permettere l'acquisizione del documento direttamente in formato digitale.

3) Emissione per uso interno od esterno di disposizioni o decreti dirigenziali

A volte, nonostante si abbia un documento informatico word, si procede alla sua stampa per la firma del funzionario delegato o della dirigenza. Il documento firmato manualmente e riscansionato costituisce un "errore digitale". In questo caso, si presenterebbero problemi **sia in termini di accessibilità interna**, che in termini di **accessibilità esterna**: se il documento è un bando di gara o concorso, l'utente con disabilità (ad esempio il non vedente) non potrebbe fruire delle indicazioni contenute nell'atto, perché lo stesso è una semplice scansione e non ha più il carattere di documento digitale che il word iniziale garantiva.

Tra l'altro, la firma digitale di un documento word ha il vantaggio di non diffondere la firma autografa dei funzionari incaricati o del dirigente, in modo da evitarne la riproduzione ad opera di eventuali malintenzionati.

4) Trasmissione di documenti a mezzo posta

Le PPAA, i gestori di servizi pubblici, le società a controllo pubblico, le imprese ed i professionisti sono obbligati ad **eleggere un domicilio digitale** (artt. 6-bis e 6-ter CAD): per questi utenti, dunque, **la trasmissione di atti deve avvenire esclusivamente in modo digitale**; ai cittadini, invece, viene riconosciuta una mera facoltà di eleggere domicilio digitale (art. 6-quater CAD).

A volte, però, per trasmettere documenti a chi possiede domicilio digitale, si utilizza ancora la posta ordinaria con raccomandata e ricevuta di ritorno, quando invece i canali corretti sarebbero:

- Pec reperibili sul registro "Indice PA", per comunicare con PPAA ed i Gestori di pubblici servizi;
- Pec reperibili su Ini-Pec, per comunicare con Imprese e Professionisti;
- Pec per comunicare con i cittadini che possiedono domicilio digitale presso un indirizzo di posta elettronica certificata (si sottolinea il limite per cui, ad oggi, esistono solo delle Linee guida INAD, ai sensi dell'art. 6-quater CAD).

In molte Amministrazioni è in corso l'interfacciamento tra la firma digitale per i funzionari, il sistema di redazione dei verbali ed il loro invio via pec.

5) Formazione sulla transizione digitale per funzionari e dirigenza: un processo ancora *in itinere*

Il carico di lavoro dei funzionari delegati e della dirigenza, in molti casi, non permette di approfondire la materia della transizione digitale. Quest'ultima, benché obbligatoria, non riesce a trovare ancora piena applicazione pratica. I piani formativi previsti dal PNRR dovranno spingere maggiormente verso l'aumento della formazione sulla transazione digitale del personale della pubblica amministrazione per raggiungere le milestone e i traguardi finali necessari in materia. ■

Note

[1] Si richiamano le modificazioni ed integrazioni apportate al Codice con il

d.lgs. n. 159/2006, d.lgs. n. 235/2010, d.lgs. n. 179/2016, d.lgs. n. 217/2017, l. n. 120/2020, l. n. 108/2021, l. n. 156/2021, l. n. 233/2021, l. n. 234/2021 e l. n. 79/2022.

[2] Art. 97 Cost.: "[…] 2. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. […]".

[3] Cfr. Art. 3-bis CAD "Identità digitale e Domicilio digitale".

[4] Cfr. Art. 3-bis CAD "Identità digitale e Domicilio digitale".

[5] Tale applicazione è una delle espressioni di cui all'art. 7 CAD "Diritto a servizi online semplici ed integrati".

[6] Cfr. Art. 5 CAD "Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche".

[7] Cfr. Art. 8-bis CAD "Connettività alla rete internet negli uffici e nei luoghi pubblici".

[8] Cfr. Art. 8 CAD "Alfabetizzazione informatica dei cittadini".

[9] Art. 288 TFUE: "[…] Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri".

[10] Per una più diffusa trattazione sul principio della primauté delle norme europee su quelle interne, vedasi M. Cartabia, Principi inviolabili e integrazione europea, Milano, 1995.

Bibliografia e link

- Linee guida AgID sull'Accessibilità (https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/01/09/linee-guida-laccessibilita-novita-pa)
- Syllabus delle competenze digitali AgID (https://www.competenzedigitali.gov.it/syllabus.html)
- Appunti della lezione del 28/02/2020 dell'Avv. Ricciulli, Università di Roma 3, "Dalla digitalizzazione dei documenti alla digitalizzazione dei processi. INPS-ValorePA"
- Avanzamento Digitale (https://avanzamentodigitale.italia.it/it)
- Difensore civico per il digitale (https://www.agid.gov.it/it/agenzia/difensore-civico-il-digitale)
- Registro Indice PA (https://indicepa.gov.it/ipa-portale/consultazione/domicilio-digitale/ricerca-domicili-digitali-ente)
- Registro INIPEC (https://www.inipec.gov.it/cerca-pec)
- Agenda digitale (https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/cittadinanza-digitale-ce-sapere-far-valere-propri-diritti/)

- E. De Giovanni, "Gli interventi legislativi in materia di digitalizzazione della PA connessi all'attuazione del PNRR", in A. Lalli (a cura di), "L'Amministrazione Pubblica nell'era digitale", Torino, 2022, p. 91 ss.
- Sistema Pubblico di Identità Digitale (Spid) (https://www.spid.gov.it/)
- Firma digitale dei documenti con SPID (https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/03/26/spid-emanate-linee-guida-firmare-i-documenti-online)
- Digitalizzazione della PA (https://innovazione.gov.it/italia-digitale-2026/il-piano/digitalizzazione-della-pa)
- Codice Amministrazione Digitale (http://www.agid.gov.it/it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale)
- Italia digitale 2026 (https://innovazione.gov.it/argomenti/italia-digitale-2026)
- Sportello Unico Digitale (https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/sportello-unico-digitale)

[*] Ispettore tecnico in servizio presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Roma. 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. All'articolo ha collaborato anche la dott.ssa Emanuela Zilli, ispettrice dell'ITL di Roma.

Il whistleblowing tra interesse pubblico e segreto d'ufficio

Il caso Halet c. Lussemburgo e l'ampliamento dei casi di whistleblowing

di Antonella Delle Donne [*]

Whistleblowing: definizione

Letteralmente *"colui che soffia il fischietto"* in analogia con l'arbitro che indica il fallo, la figura del whistleblower è nata negli Stati Uniti d'America in riferimento al lavoratore che diffonde informazioni, ritenute veritiere, che assumono rilevanza per il pubblico interesse, in quanto costituenti un illecito, un pericolo o una frode e apprese per ragioni d'ufficio esponendosi, in tal modo, a possibili ritorsioni.

Diversi sono i presupposti che devono essere presenti per poter ritenere sussistente attività di whistleblowing.

Innanzitutto, deve trattarsi di **informazioni veritiere** che non significa effettivamente reali, ma valutate come tali dall'informatore in base a buona fede oggettiva (tali apparivano da un riscontro fattuale) e soggettiva (ignoranza della falsità e ragionevole convinzione della veridicità delle stesse). Ulteriore requisito è la rilevanza della **conoscenza pubblica** della notizia, poiché riguardante questioni comuni, di natura non personale, concernente un interesse pubblico o diffuso. La collettività diviene titolare di un vero e proprio interesse legittimo all'acquisizione dell'informazione in quanto direttamente coinvolta nelle vicende oggetto di essa, perché riguardante un illecito, un fatto vietato dalle norme anche di natura penale, un pericolo o una frode.

L'informatore, per agire correttamente, deve rivolgersi prima **all'autorità interna superiore** e, solo in caso di mancato riscontro, diffondere la notizia all'esterno anche con l'utilizzo dei mass media o di altri sistemi atti alla divulgazione di massa.

Sono richiesti:

1. la veridicità delle notizie divulgate;
2. la buona fede dell'informatore;
3. la rilevanza per il pubblico interesse delle informazioni diffuse;
4. l'aver adito, preventivamente, l'organo gerarchicamente superiore.

In presenza di tutti i presupposti elencati l'interesse pubblico alla conoscenza risulta prevalente rispetto al segreto professionale. Il giudizio della collettività sull'operato della pubblica amministrazione funge da cane da guardia della democrazia assumendo un ruolo fondamentale in una società ove, continuamente, sono sferrati attacchi, anche celati, al potere costituito.

La normativa italiana

La tutela del whistleblower rappresenta il tratto di maggiore interesse del fenomeno in quanto necessario per incoraggiare il lavoratore a denunciare, dunque, per garantire il corretto funzionamento di questa forma di controllo diffuso e endogeno all'azienda o alla pubblica amministrazione di appartenenza.

Su spinte internazionali, con il **decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 90** è stata disposta l'adozione di procedure per incentivare segnalazioni interne di violazioni della normativa in materia di antiriciclaggio anche se solo potenziali.

Dal 2018 è attiva anche un'apposita piattaforma digitale per l'acquisizione delle segnalazioni in forma completamente anonima e nel rispetto della riservatezza.

Altra misura di fondamentale importanza è **l'art. 54 bis del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001**, rubricato *"Tutela del Dipendente Pubblico che segnala illeciti"*, che vieta alla pubblica amministrazione di appartenenza di sanzionare, demansionare licenziare, trasferire o sottoporre ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro colui che ha segnalato condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro nell'interesse dell'integrità dell'ufficio. La denuncia deve essere fatta al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza,

all'Autorità nazionale anticorruzione o all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

Se tale previsione è disattesa, pertanto, vengono comunque adottate misure ritorsive, il segnalante deve darne avviso all'ANAC che informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza o alle organizzazioni sindacali.

Ulteriore tutela offerta all'informatore è la segretezza della sua identità che, a norma dell'art. 54 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, non può essere rivelata ed è coperta da segreto anche nel procedimento penale secondo le forme i modi previsti dal codice di rito.

Recentissimo il **decreto legislativo 24/2023**, riferito al decreto legislativo n. 232/2001 relativo alla Responsabilità amministrativa da reato degli enti, che si sviluppa, sostanzialmente, su tre piani:

1. oggetto: ampliamento delle violazioni collegate non più soltanto ai reati-catalogo (quelli indicati dal Dlgs 231/2001), ma riferite a qualsiasi trasgressione di disposizioni, nazionali o europee, idonee a ledere l'interesse pubblico o quello dell'ente privato;
2. soggettivo: estensione della disciplina del whistleblowing al settore privato;
3. procedurale: definizione dell'iter da seguire per la segnalazione.

La giurisprudenza europea: i criteri applicati nella sentenza Guja

Il panorama europeo risulta maggiormente complicato a causa dell'intreccio tra norme di matrice convenzionale e pronunce giurisprudenziali.

Tenuto conto della materia trattata, di primaria importanza, tra le fonti legislative, risulta essere **l'art. 10 della CEDU** relativo alla libertà di espressione che include anche quella di ricevere o comunicare informazioni senza alcuna ingerenza da parte della pubblica autorità, ma con le sole limitazioni necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale e alla difesa di beni primari tra cui la salute, l'altrui reputazione, l'integrità territoriale, la pubblica sicurezza.

Il 29 aprile 2010 l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato la **risoluzione 1729/2010** rafforzando la protezione riconosciuta agli informatori e sottolineando la loro importanza per la lotta contro la corruzione, le frodi e il malgoverno. La disciplina è stata rivisitata il **1° ottobre 2019** con la risoluzione n. 2300 attraverso cui viene migliorata la protezione degli informatori in tutta l'Europa ed è apertamente riconosciuta l'importanza del loro ruolo in una società democratica e trasparente. Di fondamentale importanza anche la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone che segnalino violazioni del diritto dell'Unione in una serie di settori sensibili quali quello degli appalti pubblici, della prevenzione del riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, dei servizi finanziari, della sicurezza e conformità a legge dei prodotti, della privacy e della salute.

Diverse le letture delle disposizioni citate nelle varie sentenze che si sono succedute fino alle conclusioni cui è giunta la Corte EDU nel caso Halet c. Lussemburgo pronunciata il 14 febbraio 2013.

Un precedente importante è costituito dalla sentenza Guja che delimita, in modo chiaro e rigoroso, quali sono i criteri al cospetto dei quali possa ritenersi operante la protezione di cui all'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. In tale pronuncia la Corte asserisce che la segnalazione di un illecito o di una condotta illegale conosciuti dal dipendente pubblico per motivi d'ufficio gode di tutela se costui è l'unico ad esserne a conoscenza o, comunque, fa parte dei pochi che ne hanno consapevolezza, quindi, si trova nella migliore posizione per proteggere il pubblico interesse. Inoltre, il segnalante deve aver avvertito, in primo luogo, il superiore gerarchico e deve aver agito in buona fede ovvero nella convinzione della veridicità delle notizie e della necessità di tutelare l'interesse pubblico che deve uscire vittorioso nel bilanciamento con la protezione della riservatezza e della privacy.

L'informatore per accedere alle forme di tutela deve, dunque, aver prediletto le forme di comunicazione interne alla pubblica amministrazione e, solo successivamente, in ipotesi di impraticabilità o inefficacia di tale strada, deve essersi rivolto al pubblico. Le notizie rivelate, inoltre, devono essere autentiche ossia attentamente verificate e valutate anche attraverso l'utilizzo del criterio della buona fede ovvero agendo nella ragionevole convinzione dell'attendibilità delle stesse e nell'ignoranza della mendacità.

L'elemento che assume la massima importanza è l'interesse pubblico, in bilanciamento con gli altri valori coinvolti, che deve risultare sempre prevalente nel giudizio. L'informazione divulgata, infatti, deve riguardare la collettività e la vita della comunità. La giurisprudenza, ad esempio, ha ritenuto rilevanti per il pubblico interesse questioni concernenti la stessa organizzazione di una società democratica come la separazione dei poteri o fenomeni corruttivi politici.

L'interesse pubblico va comparato con il danno provocato al datore di lavoro, in particolare con la riduzione della fiducia del pubblico nelle istituzioni statali. A tal fine devono essere considerati tutti gli effetti pregiudizievoli che derivano dalla divulgazione dell'informazione per valutare la proporzionalità dell'interferenza con il diritto alla libertà di espressione.

Il caso Halet: i nuovi criteri applicativi

Con la sentenza Halet la Corte Edu si pronuncia sul caso di un dipendente della PWC, società privata di revisione contabile, che ha consegnato a un giornalista documenti protetti dal segreto professionale.

I giudici hanno riaffermato i principi enunciati precedentemente nella sentenza Guja ampliando, però, il concetto di pubblico interesse, dunque, i confini dell'ambito di protezione dell'informatore. A chiusura delle due tipologie di comportamento del datore di lavoro che legittimano la divulgazione, la Corte ne include una terza ossia *"talune informazioni che riguardano il **funzionamento dei pubblici poteri** in una società democratica e che suscitano un dibattito pubblico, dando luogo a controversie tali da creare un interesse del pubblico alla conoscenza al fine di pervenire un'opinione informata sul fatto che esse rivelino o meno un danno per l'interesse pubblico"*[1].

Si tratta di una terza ipotesi che va a sommarsi agli altri requisiti indispensabili già precedentemente individuati dalla giurisprudenza.

L'interesse pubblico assume un'importanza prevalente a discapito della segretezza delle informazioni professionali e anche della certezza del diritto tenuto conto dell'elasticità dell'esegesi dell'espressione utilizzata dalla Corte.

Non si tratta del primo caso in cui l'art. 10 della Convenzione Edu viene richiamato in relazione al segreto professionale. Un altro precedente di interesse è il caso Èditions Plon c. Francia (n. 58148/00, CEDU 2004IV) azionato da un editore francese cui era stato vietato dalle autorità giudiziarie di distribuire un libro,

scritto insieme a un giornalista e al medico del Presidente Mitterrand, sulle azioni intraprese per non svelare la malattia del Presidente nel 1981. I giudici hanno deciso che un divieto perenne di pubblicazione fosse irrazionale a causa del prevalere dell'interesse pubblico alla conoscenza della storia sul diritto alla riservatezza che si affievolisce con il passare del tempo.

L'esito del giudizio di bilanciamento, pertanto, non è cristallizzato nel tempo, ma muta a seconda delle esigenze concrete attraverso un'altalena degli interessi presi in considerazione.

Conclusioni

Il caso Halet ha suscitato un forte dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza per aver individuato una terza ipotesi di protezione dei whistleblowers ovvero le eventualità in cui le informazioni attengono al funzionamento dei poteri pubblici e sono in grado di creare un dibattito politico su quelle questioni di pubblico interesse.

La vaghezza dell'espressione utilizzata dalla Corte ha messo in crisi gli operatori del diritto che, immediatamente, hanno fatto appello alla certezza dello stesso, indispensabile in un sistema democratico e aperto.

Bisogna, però, evidenziare che per giustificare la violazione del segreto professionale è, in ogni caso, necessaria anche la sussistenza degli ulteriori presupposti quali la veridicità delle informazioni, la comunicazione prioritaria all'autorità gerarchicamente superiore, la buona fede del segnalante. La presenza di queste altre condizioni, poste a corredo dell'interesse pubblico, circoscrive le ipotesi in cui il segreto può essere violato rendendo certa l'applicazione del diritto.

I Giudici evidenziano l'importanza della circolarità delle informazioni in una società democratica che rappresenta l'unica arma contro i fenomeni corruttivi e i soprusi. In tale ottica il pubblico interesse prevale sul segreto professionale, interesse soccombente nel giudizio di bilanciamento perché le anomalie e le distorsioni del sistema devono essere denunciate per la stessa sopravvivenza dell'ordine costituito.

La protezione speciale concessa agli informatori costituisce un incentivo a sorvegliare sul corretto andamento dell'organo di appartenenza e a rivelare i fatti patologici di cui si ha avuto conoscenza.

Viene in rilievo anche la fede pubblica, la fiducia della collettività nei confronti delle istituzioni pubbliche, rafforzata dai comportamenti dei whistleblowers, i quali rappresentano una garanzia per il corretto esercizio della funzione pubblica e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. ■

Note

[1] Sanzione penale per chi rivela notizie segrete viola libertà di espressione (Corte EDU, Halet, 2023), canestrinilex.com.

[*] In servizio presso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, DG Politiche Previdenziali e Assicurative, Divisione I. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Medici specializzandi: studenti o professionisti?

Riflessioni su una categoria spesso dimenticata

di Michele Nicoletti [*]

Un tempo in ogni paese d'Italia esisteva un solo "Dottore", era un punto di riferimento e, giusta o sbagliata, aveva sempre una risposta ad ogni problema. Al giorno d'oggi di "dottori" ne esistono tanti tipi (Legge n. 240/2010, art. 17 comma 2, Riforma Gelmini) e, a complicare la semantica, anche dietro il lemma "medico" si nasconde un ricco ed eterogeneo sottobosco. Andando all'origine, il "medico chirurgo" non è il laureato o la laureata in Medicina e Chirurgia, bensì colui che è abilitato alla professione di medico chirurgo. L'acquisizione del titolo prima dell'inizio della pandemia da SARS-CoV-2 era subordinata al superamento di un esame di stato a carattere teorico e pratico, con un test anacronistico, al punto da essere spazzato via dalla laurea abilitante introdotta con il decreto 18/2020, noto anche come "Cura Italia".

I profili professionali tra cui un Medico Chirurgo può spaziare sono sintetizzati da tre differenti percorsi formativo/lavorativi: accesso alla formazione medico specialistica, accesso alla formazione specifica in Medicina Generale oppure esercizio della libera professione, anche in assenza di ulteriori qualifiche professionali. Ricordiamo infatti che l'abilitazione alla professione di medico chirurgo consente di effettuare qualsiasi atto medico, ad eccezione di quelli per cui la legge prescrive il possesso di uno specifico titolo specialistico (anestesia e rianimazione, radiologia diagnostica e radioterapia e medico competente).

L'accesso alla formazione medico specialistica avviene tramite un concorso nazionale, denominato generalmente "SSM" (da Scuole di Specializzazione in Medicina). Questo viene indetto una volta all'anno con apposito decreto del Ministro dell'Università e si svolge in data unica, in contemporanea, su tutto il territorio nazionale. I candidati possono esprimere le preferenze in merito alle scuole di specializzazione e alle singole sedi per cui concorrere senza limiti. Secondo ordine di merito, vengono determinate le assegnazioni, andando via via a saturare le prime scelte utili che ogni candidato ha precedentemente indicato.

I percorsi formativi sono definiti a livello ministeriale e ogni singola scuola di specializzazione deve (o meglio, dovrebbe) garantire un percorso formativo individualizzato composto sia da attività didattica frontale, che da attività assistenziale, reale e simulata. La legge 368/99, il cardine dell'ordinamento giuridico della formazione medico specialistica, all'art. 38 comma 3 prevede che la figura del medico in formazione specialistica non sia mai sostitutiva del personale di ruolo, ovvero del personale dirigente medico. Il medesimo comma specifica inoltre che "la formazione del medico specialista implica la partecipazione guidata alla totalità delle attività mediche dell'unità operativa presso la quale è assegnato dal Consiglio della scuola, nonché la graduale assunzione di compiti assistenziali e l'esecuzione di interventi con autonomia vincolate alle direttive ricevute dal tutore, d'intesa con la direzione sanitaria e con

dirigenti responsabili delle strutture". Si registra però una notevole eterogeneità nell'interpretazione del nodo delle autonomie, al punto che in alcuni Atenei il medico in formazione specialistica opera in autonomia completa fin dai primi anni, svolgendo anche guardie notturne, in altri, l'autonomia non è concessa nemmeno nei mesi precedenti il termine del percorso.

In tutto ciò, la Legge 368/99 affida al Consiglio di Scuola poteri e responsabilità considerevoli, infatti questo si pone come controllore e arbitro con il fine di delineare un percorso formativo individualizzato. Recenti fatti di cronaca evidenziano però come alcuni Direttori di Scuola di Specializzazione abbiano assunto un ruolo egemonico con posizioni anche "tiranniche". Un ambito su tutti è la rotazione dei servizi presso cui formarsi: alcuni docenti non consentono o fortemente limitano l'accesso alle reti formative, mentre in altri casi si verificano assegnazioni in sedi che possono essere molto lontane, anche extra-regionali. Questo secondo fenomeno origina anche dalla necessità di espandere la capienza delle reti formative stesse visto il significativo aumento del numero di borse stanziate negli ultimi anni. Conseguenza di ciò è che un medico in formazione specialistica, iscrivendosi ad una determinata scuola, accetti implicitamente la possibilità di essere chiamato a lavorare/formarsi per periodi di diversa durata in tutte le sedi della rete formativa di quella scuola. Ciò ovviamente offre opportunità considerevoli, ma anche criticità in caso di rotazioni non condivise o, peggio ancora, comunicate all'ultimo momento, visto il costo della vita media e *de facto* l'obbligo a pagare due affitti. Sottolineiamo che, in questo frangente storico, si registra una diffusa difficoltà nel reperire alloggi in molte città d'Italia e che tutto ciò avviene in assenza di sovvenzione specifiche (es. alloggi a prezzi convenzionati, buoni benzina, ecc.), salvo rari casi.

Altra peculiarità, e conseguente criticità, è la fattispecie contrattuale che lega il medico in formazione specialistica all'Ateneo: si tratta di un contratto annuale rinnovabile di anno in anno per un periodo di tempo uguale a quello della durata del corso di specializzazione (art. 39, D. Lgs. 368/1999). Il medico in formazione specialistica, a seguito dell'emanazione della L. 30 dicembre 2018, n. 145, e successive modifiche, a partire dal terzo anno può però stipulare contratti a tempo determinato a tempo parziale (32 ore settimanali). Il medico in formazione specialistica ha quindi la possibilità di concorrere per concorsi per dirigente medico in assenza di conseguimento del titolo, concorrendo in apposite graduatorie separate da quelle dei colleghi già specialisti. Le aziende sanitarie hanno così potuto cercare di sanare le proprie carenze di personale ricorrendo a risorse parzialmente formate, offrendo loro, come previsto dal Dl, la possibilità di venire stabilizzati all'atto dell'acquisizione del titolo. Ciò si configura sicuramente come una nuova opportunità lavorativa e spesso di crescita formativa significativa per il medico in formazione specialistica, ma ci porta comunque a fare diverse considerazioni di carattere generale. Prima tra tutte si registra il fallimento di una decennale programmazione delle risorse umane, riscontrabile nelle carenze più o meno gravi presenti in ogni azienda sanitaria e dalla considerevole assunzione di personale in corso di formazione. In secondo luogo, il percorso formativo in Italia si fonda generalmente sul principio degli anni di corso

conseguiti e non sulle competenze maturate. Questo criterio viene forzatamente appianato da una delibera della scuola di specializzazione che certifica il conseguimento delle autonomie professionali, il che non vuol dire però che le Aziende Sanitarie Locali possano disporre di personale indipendente in tutte le attività. Inoltre, questo approccio accorcia di fatto il percorso formativo, da 4 o 5 anni, fino a 3. Ad esempio, se si considera il percorso formativo di un medico in formazione specialistica in Ortopedia e Traumatologia, al terzo anno questo dovrebbe essere in grado di eseguire le principali prestazioni assistenziali, tuttavia alcuni settori di sub-specializzazione, come la chirurgia ricostruttiva della mano, vengono abitualmente riservati all'ultima fase del percorso formativo. Da questa situazione ne consegue un impoverimento del *curriculum* medio del personale operante nel prossimo futuro. Ne consegue che una quota sempre maggiore di professionisti si vedrà costretta a raffinare la propria tecnica al di fuori del percorso formativo codificato (almeno sulla carta) come quello della Scuola di Specializzazione.

Elemento degno di riflessione è quali siano i *driver* che portano i medici in formazione specialistica a ricercare questa opportunità lavorativa. Questi sono fondamentalmente categorizzabili in due elementi: da un lato la perdita di fiducia nel sistema formativo, dall'altro quello economico. La prima è spesso motivata dalla convivenza con istituzioni che pur avendo enormi potenziali formativi, di fatto spesso li mal esprimono, rendendo più appetibili strutture di rete che magari presentano meno potenzialità ma espresse appieno, fornendo in definitiva una maggiore capacità formativa in valore assoluto. Per quanto invece attiene al versante economico, il passaggio da borsa a stipendio permette di raggiungere una retribuzione più dignitosa, passando grossomodo da una borsa di circa 25.000 euro lordi/anno alla parificazione dello stipendio tabellare di un dirigente medico neoassunto. Ribadiamo che ciò nonostante, la remunerazione complessiva resta sempre nettamente inferiore rispetto agli stipendi dei colleghi degli altri Paesi europei offrendo ovviamente il fianco all'emigrazione.

FederSpecializzandi ritiene che il Legislatore debba agire urgentemente con interventi che non abbiano né carattere cosmetico né con misure solamente straordinarie o temporanee. Risulta bensì necessaria una rivalutazione complessiva della professione medica, valorizzandola e ipotizzando come dovrà essere sia l'SSN del futuro sia il personale che in esso vi opererà. I percorsi formativi dei medici in formazione specialistica devono basarsi sulle reali competenze progressivamente acquisite, nella tutela del personale in formazione e dei cittadini. Un sistema che reagisce alle necessità del singolo momento, in assenza di una progettualità futura, scoraggia molti giovani medici incentivando la ricerca di coerenza e un riconoscimento professionale in Paesi esteri, dove il medico in formazione specialistica non viene considerato uno studente bensì una risorsa cruciale. ■

---

[*] Medico, laureato a settembre 2019, attualmente al terzo anno di specializzazione in Igiene e Medicina Preventiva presso l'Ateneo di Padova. Presidente Nazionale 2023 di FederSpecializzandi - Associazione Nazionale dei Medici in Formazione Specialistica (www.federspecializzandi.it)

Il principio pluralistico e il modulo societario per l'esercizio di attività pubbliche

di Ida Giannetti [*]

All'alba del ventesimo secolo l'amministrazione perseguiva **l'interesse pubblico** prevalentemente attraverso l'esercizio del potere autoritativo, destinato ad incidere unilateralmente sulla sfera giuridica dei singoli, rimanendo residuale l'attività privatistica della PA.

L'entrata in vigore del testo costituzionale fece emergere la necessità di variegare le modalità di perseguimento delle finalità pubbliche incrementando ove possibile la partecipazione privatistica, intesa quale modalità di perseguimento **del principio del buon andamento**, nonché quale legittimazione democratica dell'attività amministrativa, in rottura con i previgenti ideali autoritari; il tutto dismettendo, ove necessario e sempre più spesso, la veste autoritativa[1]. Ed invero, l'avvento delle democrazie partecipative e dello stato sociale aveva comportato un nuovo carico di doveri per lo Stato, finalizzati all'innalzamento del livello di benessere dei cittadini, anche l'organizzazione amministrativa si era implementata con nuovi schemi che hanno visto, accanto **all'amministrazione statale propriamente detta**, anche l'azione di **enti pubblici strumentali**, dipendenti e controllati dagli organi statali ma formalmente distinti e con un ambito di autonomia d'azione. La moltiplicazione dei compiti affidati allo Stato e la valorizzazione delle autonomie locali hanno determinato il **cd. "pluralismo istituzionale"** che trova le sue radici proprio nell'impianto costituzionale *(art. 2–5-114-118 della Cost.)*. Per effetto del principio del pluralismo della PA, accanto allo Stato, che è l'ente pubblico per eccellenza, operano altri soggetti dotati di capacità giuridica di diritto pubblico e deputati al perseguimento di finalità di pubblico interesse.

In un contesto siffatto, la PA ha iniziato, con frequenza via via crescente, a perseguire i suoi scopi attraverso lo **svolgimento di attività imprenditoriale** e, dunque, attraverso l'utilizzo degli strumenti giuridici disciplinati dal diritto civile. D'altra parte, tale modalità operativa può dirsi, oggi, pienamente legittimata dal riconoscimento operato *dall'art. 1, comma 1 bis, L. 241/1990*. In tale ipotesi, dunque, l'amministrazione opera direttamente sul mercato, svolgendo "un'attività organizzata per la produzione di beni e servizi" riconducibile alla disciplina di cui all'art. 2082 c.c.

Le modalità attraverso le quali ciò è reso possibile sono riconducibili, inizialmente, alle forme dell'***ente pubblico***, dell'***azienda autonoma*** e della ***società a partecipazione pubblica***.

Sono denominati **"enti pubblici economici"** quegli enti dotati di personalità giuridica che operano nel settore della produzione o scambio di beni e servizi, svolgendo attività prevalentemente o esclusivamente economiche. Se da un lato, in quanto costituiti dallo Stato o da altro ente pubblico, partecipano del carattere pubblico, dall'altro, operano in veste imprenditoriale, con gli strumenti del diritto privato. La giurisprudenza ha posto in risalto tale doppia anima allorché si è sostenuto che tutti gli atti relativi alla costituzione, all'organizzazione dell'ente e ai suoi rapporti con l'autorità pubblica **hanno carattere pubblicistico**, mentre tutte le attività propriamente imprenditoriali sono regolate dal diritto civile[2] . Lo scopo di lucro non è elemento essenziale di tale figura soggettiva, tuttavia si ritiene che la stessa sia assoggettata al criterio di economicità, che impone il pareggio nella gestione tra costi e ricavi.

Con il termine **"azienda autonoma"** si fa invece riferimento ad una partizione organizzativa facente parte dello Stato (o di altro ente pubblico) che, sebbene priva di personalità giuridica, è dotata di una spiccata autonomia funzionale, contabile e finanziaria, e si occupa dello svolgimento di attività di tipo essenzialmente produttivo.

Allo stato attuale, tuttavia, l'utilizzo di tali strutture organizzative da parte della PA risulta recessivo. Invero, a partire dagli anni '90 del secolo scorso l'amministrazione ha dato il via ad un imponente processo di privatizzazione degli enti e delle holding pubbliche, con l'obiettivo di trasformare il ruolo espletato dallo Stato nell'economia: da Stato interventista e imprenditore a Stato arbitro e regolatore[3]. Ne è derivata la nascita delle **cd. "società in mano pubblica"**.

Le **"cd. Società in mano pubblica"** sono da intendersi quali strutture societarie partecipate dallo Stato che, pur operando in ambito privatistico, perseguono sostanzialmente finalità pubblicistiche (es. *Poste Italiane S.p.A., Patrimonio dello Stato S.p.A., Ferrovie dello Stato S.p.A.*, etc.). In tal modo, si valorizza la duttilità operativa degli strumenti predisposti dal diritto civile e l'esperienza imprenditoriale dei privati, orientandola verso obiettivi di natura superindividuale.

Ciò pone naturalmente un problema di **qualificazione** e cioè se alla veste societaria così assunta dagli Enti corrisponda una natura privata o pubblica di questi, questione che è destinata ad acquisire rilievo pratico in ordine al regime giuridico applicabile agli stessi.

Secondo un indirizzo giurisprudenziale minoritario: sono ontologicamente **enti di natura privata** perché *lo scopo lucrativo* non viene mai meno, in assenza di un intervento legislativo espresso che lo rinneghi.

Secondo un indirizzo giurisprudenziale che può dirsi maggioritario: lo schema societario rappresenta *un modello neutrale*. La natura delle società oggetto di esame può essere individuata analizzando il regime giuridico predisposto dal legislatore per ciascuna di esse e verificando se comporti consistenti deviazioni rispetto al modello privatistico tipico. Affinché possa affermarsi la natura pubblica è necessario che la società rinvenga la sua origine nella legge (art. 4 Legge sul parastato), che ne determina la denominazione, lo scopo, e la pertinenza di più della metà delle relative azioni ad un soggetto pubblico. È inoltre necessario che il regime giuridico si caratterizzi per regole di organizzazione e funzionamento tali da costituire una completa attrazione nell'orbita pubblicistica del modello societario (in tal senso Cons. di Stato sent. n. 1206/2001).

Ne deriva una diversificazione del **concetto di ente pubblico** non più ipostatizzabile in senso solo formale (cfr. il criterio legislativo di individuazione degli enti pubblici introdotto dall' art. 4 L. 1975 n. 70 c. d. legge sul parastato)[4] in forza del quale sono ***"pubbliche"*** le persone giuridiche che un atto legislativo qualifica come tali, ma legato a parametri sostanziali concernenti l'organizzazione e l'attività, quali il *finanziamento stabile da parte di un ente pubblico, lo scopo pubblicistico, la competenza di altro ente pubblico per l'esercizio di altro potere di controllo, la possibilità di esercitare l'autotutela.* Il riconoscimento della natura pubblicistica, inoltre, acquista un notevole rilievo concreto al fine del regime giuridico applicabile e, per converso, comporta **anche una serie di limitazioni**:

1. Perdita della capacità di disporre di se stesso: l'ente pubblico non può sciogliersi come una qualsiasi persona giuridica privata
2. Si applicano delle norme particolari relative all'assunzione del personale ed alla redazione del bilancio
3. Le persone fisiche legate da un rapporto di servizio sono soggette a particolare regime di responsabilità
4. L'utilizzo degli strumenti di diritto privato è disciplinato tendenzialmente da regole speciali
5. I beni degli enti pubblici sono sottoposti ad un regime speciale
6. La necessità di applicare le disposizioni di cui al D. Lgs. del 2013 n.33 sulla trasparenza e di altre disposizioni speciali.

Il riconoscimento della natura pubblicistica comporta, però, anche **una serie di privilegi**:

a. Sottrazione al regime fallimentare
b. Limitazioni relative al sindacato giurisdizionale che non può sindacare il merito amministrativo
c. Una serie di norme limitano poi l'esecuzione e l'aggredibilità del patrimonio della PA, basti pensare all'art. 159 del TUEL
d. La cessione dei crediti

nei confronti della PA è sottoposta a normativa peculiare (art. 114 Codice Appalti)
e. I debiti della PA sono pagati presso gli uffici di Tesoreria, quindi non al domicilio del creditore.

Limiti alla costituzione: affermarsi di una normativa di limitazione e riduzione delle società a partecipazione pubblica

Originariamente concepiti quale *"panacea per tutti i mali"*, la costituzione di un elevatissimo numero di organismi societari a partecipazione pubblica, ha rappresentato un volano di sperpero di risorse pubbliche[5]. Di qui la volontà ripetutamente manifestata dal legislatore di ridimensionare sul piano anche quantitativo il fenomeno; lo stesso è intervenuto con misure tese a limitare il dilagarsi a dismisura del fenomeno. Basti pensare ai **limiti alla costituzione** posti in essere **dall'art. 3, comma 27, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244** (cd. Legge finanziaria per il 2008). Ebbene, tale disposizione, al dichiarato scopo di tutelare la concorrenza e di contenere gli sprechi di risorse pubbliche **ha vietato** alle PA, nell'accezione di cui all'art. 1, comma 2, D. Lgs. 165/2001, **la costituzione** di società aventi ad oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché **di assumere partecipazioni in società già costituite**. Emerge dunque la netta distinzione tra *"società strumentali"*, la cui facoltà di costituzione può essere limitata, e *"società che svolgono servizi pubblici"*, cui la limitazione non trova applicazione, in quanto enti che non si inseriscono nel gioco dei soggetti privati alterando la concorrenza (in tal senso V. Cons. di Stato sent. n. 5241/2010). Tale volontà di ridimensionare, anche sul piano quantitativo il fenomeno, è stata di recente **confermata dal D. Lgs. 175/2016**, che in attuazione dei principi contenuti negli artt. 16 e 18 della legge delega 124/2015 è intervenuto a semplificare e razionalizzare il quadro delle regole vigenti in materia di **società partecipate**. Recita, infatti, **l'art. 4, co. 1, del T.U. partecipate** che: *"Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni anche di minoranza, in tali società"*. È indubbio che la ratio della disposizione in esame è quella di ridurre il numero delle società partecipate attualmente esistenti e operanti. Questa necessità è da riconnettersi a due ordini di ragioni: **sia alle conseguenze negative comunque legate a tale fenomeno che hanno portato ad una grossa sfiducia nei confronti dello stesso[6], sia anche alla volontà di perseguire un possibile risparmio di spesa pubblica**.

Non si tratta, a ben vedere, **di un divieto assoluto** tanto vero che il *comma 2* del medesimo articolo elenca una serie di casi nei quali, **possono**, nei limiti del divieto di cui al 1° comma, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società, esclusivamente per lo svolgimento di attività ivi elencate. Ma c'è di più! Le Amministrazioni pubbliche, *anche in deroga al divieto di cui al 1° comma dello stesso articolo*, possono **acquisire partecipazioni** in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle Amministrazioni stesse, la *ratio* di tale acquisizione si rinviene nella realizzazione di un proficuo investimento (al pari di un operatore di mercato) attraverso il conferimento di beni immobili (in tal senso, art. 4, co. 3). **L'art. 4 del TUSPP** delinea, quindi, quelli che sono i limiti e le condizioni da rispettare affinché una Pubblica Amministrazione possa acquisire e mantenere la partecipazione all'interno di una società che svolga determinate attività espressamente individuate. La dispo-

sizione, tuttavia, non impone che tali attività siano erogate per mezzo di società partecipate, ben potendo le Amministrazioni decidere di prestarle direttamente, quando è possibile, oppure in altri casi, affidarle a soggetti privati non partecipati. ■

Note

[1] Ciò trova, recentemente, conferma anche nell'art. 1, comma 1 -*bis*, L. 241/90 da cui si faceva discendere la possibilità per le amministrazioni pubbliche di costituire società ovvero di entrare a far parte, in posizione maggioritaria o minoritaria, di società già costituite ed aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi di interesse generale.

[2] **Cass. civ., Sez. Un., 15 luglio 1993 n. 7841; Id. 28 gennaio 1988, n. 747.** V. anche, **Di Nunzio A. e De Carlo E.**, in ***"Le Società Partecipate dopo il correttivo"***, Dike Editore, 2017, p. 8, gli autori sostengono che gli EPE "sono caratterizzati dal fatto di essere soggetti formalmente pubblici, che operano in regime di diritto privato".

[3] In tal senso vedi **Garofoli R. – Ferrari G., Manuale di diritto amministrativo, x Edizione, 2016/2017, Nel Diritto Editore, 108 e ss.**; l'autore osserva che tale *"mutamento di ruolo dello Stato non più giocatore in economia, ha reso necessario l'istituzione di soggettività pubbliche indipendenti, le Authorities, cui si è affidato principalmente il compito di evitare che le privatizzazioni di precedenti enti pubblici economici recasse con sé la mera sostituzione al monopolista pubblico di quello privato, non certo meno pericoloso del primo se si guarda al rischio di inefficienza nella gestione dei servizi e di onerosità delle tariffe per l'accesso alle relative prestazioni"*. In effetti, la presenza pubblica non è necessaria che venga meno, salva l'osservanza del principio per cui quando l'ente pubblico agisce come imprenditore, non deve avere vantaggi. V. anche **Petrucci A., "Intervento pubblico, saldi di Finanza pubblica e debito pubblico"**, per il quale: *"l'intervento pubblico trova giustificazioni sul piano dell'equità e dell'efficienza allocativa, ma anche della stabilizzazione ciclica"*.

[4] L'art. 4 della citata legge recita che *"nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge"* istituendo in tal modo **una riserva di legge** in materia.

[5] In tal senso **V. Morbidelli G., Codice delle Società a partecipazione pubblica, Giuffré Editore, 2018**. L'autore sostiene che la ragione del diffondersi a raggera della formula *delle società per azioni di proprietà pubblica* è rappresentata non solo dall'interesse di avvalersi di strutture organizzative più snelle e che consentono, laddove il controllo non è totalitario, l'apporto di risorse da parte del privato, ma anche quello di poter disporre di strutture affrancate dalle regole del diritto amministrativo e dunque *in primis* dalla regole del concorso per le assunzioni di dipendenti e dalle procedure che la legge di contabilità dello Stato prevede per i contratti (si noti che l'affrancazione alle regole di evidenza pubblica per l'affidamento dei contratti, è ora invece preclusa o comunque fortemente limitata dalla normativa europea che ha introdotto la figura di *"organismo di diritto pubblico"* e ha disciplinato le procedure contrattuali delle imprese pubbliche operanti nei settori speciali quali: acqua, energia, trasporti e servizi postali). V. anche **Di Nunzio A. e De Carlo E., in "Le Società partecipate" dopo il correttivo 2017, Dike editore, 2017**; gli autori notano che si è passati "da un sistema in cui il ricorso al modulo societario era estremamente frequente, con la partecipazione azionaria dello Stato, che aveva giustificato, anche l'istituzione di un Ministero *ad hoc* (quello delle Partecipazioni Statali), ad un tendenziale *sfavore* verso il sistema delle società partecipate anche in ragione delle preminenti e non più differibili esigenze di contenimento della spesa pubblica". Il ricorso sfrenato al modulo societario aveva giustificato, sul piano organizzativo, anche l'istituzione di un Ministero *ad hoc*, il **Ministero delle Partecipazioni Statali**, poi abrogato in esito al referendum del 1993.

[6] In tal senso v. **Goisis F., *La strumentalità pubblicistica delle società a partecipazione pubblica: profili critici di diritto nazionale e comunitario e implicazioni di riparto di giurisdizione, in Dir. Proc. Amm., 2011, fasc. 4, p. 1366***. L'Autore afferma che le norme che pongono limiti alle società partecipate sono espressione *"di principi generali"*, a loro volta riassumibili *"nella tutela della concorrenza tramite la restrizione delle attività delle società in mano pubblica prive di specifici riconoscimenti legislativi alle competenze dell'ente partecipante"*. In senso analogo, cfr. anche **Calcagnile M., *Principi e norme amministrative sui limiti di azione delle società a partecipazione pubblica locale***, in Foro Amm. - TAR, 2012, fasc. 11, p. 3716.

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

Campagna associativa 2023 della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus

Care e cari,

parte anche quest'anno la campagna di iscrizione alla Fondazione. Come saprete, la Fondazione non riceve finanziamenti pubblici, per cui il vostro sostegno è importante per contribuire a garantire lo svolgimento delle nostre attività.

La **quota annuale per il 2023 è stata confermata a 27 euro**, restando comunque molto bassa.

Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus
Via Guglielmo Saliceto, 4 - 00161 Roma
Tel. 0644238664 – Email info@fondazionedantona.it
CF 97214970580

Nel frattempo, nell'anno che si è da poco concluso, non siamo stati con le mani in mano e, inoltre, abbiamo iniziato l'anno nuovo con alcune importanti novità.

La più importante novità, che ritengo di dover segnalare con particolare soddisfazione, è quella relativa all'**iscrizione della Fondazione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore** la cui formalizzazione è avvenuta lo scorso 11 aprile. La trasformazione della Fondazione in Ente del Terzo Settore ci consente, da una parte, di continuare a svolgere le attività che abbiamo portato avanti fino ad oggi e, dall'altra, ci apre una serie di nuove opportunità indispensabili per offrire ulteriori e più importanti traguardi a favore dei nostri soci ma anche di aprire la Fondazione a tanti nostri simpatizzanti oggi impegnati in attività istituzionali che sono nel solco della vita professionale di Massimo D'Antona, il giuslavorista consulente del Ministro del Lavoro assassinato nel 1999 da un commando brigatista, da cui la nostra Fondazione ha preso il nome.

Per quanto riguarda le attività svolte nell'ultimo anno, ricordo che abbiamo firmato una **convenzione con "UNITELMA Sapienza"** per garantire sconti importanti ai nostri iscritti e al loro nucleo familiare per la partecipazione a corsi di laurea, master e corsi di formazione. I dettagli della convenzione sono pubblicati sul nostro sito internet (www.fondazionedantona.it).

A proposito del sito internet, lo stesso è stato rinnovato con l'assunzione di una nuova veste grafica in linea con le indicazioni fornite in merito dall'Agenzia per l'Italia Digitale, agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio; va detto che per il rinnovo del nostro sito e per il suo costante aggiornamento dobbiamo ringraziare la competenza e la disponibilità resa volontariamente da un lavoratore dell'INL, cui va la mia gratitudine a nome della Fondazione.

Anche nel 2023 sono state confermate le altre nostre attività. In particolare:

- nella mattinata del 29 aprile, presso il Ministero del Lavoro, in Via Flavia n. 6 a Roma, la Fondazione ha organizzato una **tavola rotonda** dal titolo *"Salute e sicurezza sul lavoro. Le nuove competenze dell'Ispettorato del Lavoro"* **seguita dalla cerimonia della Consegna del "Premio Massimo D'Antona"** che ha visto, fra i relatori, la sottosegretaria al Ministero del Lavoro, il Direttore Centrale dell'INL e Rappresentanti delle Associazioni datoriali e delle OO.SS.;
- è stato rafforzato il progetto legato alla **pubblicazione della nostra Rivista *on line* "Lavoro@Confronto"** (www.lavoro-confronto.it) che, da una parte, sta riuscendo egregiamente a mantenere la puntualità bimestrale delle sue uscite e, dall'altra, ha allargato la platea dei collaboratori fra associati ed esterni, i quali, insieme ai nostri più fedeli e puntuali redattori ci hanno consentito, con propri ottimi contributi, di migliora-

re la qualità della pubblicazione. L'impegno prosegue con l'intento di continuare a coinvolgere sempre più i colleghi, vecchi e nuovi, delle nostre Amministrazioni di riferimento e di valorizzare le tante professionalità interne;

- è stato **pubblicato il N. 6 della Collana Quaderni**, attraverso cui abbiamo dato diffusione agli atti relativi alla nostra iniziativa tenutasi presso il Ministero del Lavoro il 29 aprile 2022 e di cui ho detto sopra;
- abbiamo dato vita alla – per noi innovativa – organizzazione di **incontri *webinar* su diversi temi del diritto del lavoro e della legislazione sociale**. L'obiettivo di questi incontri deve essere quello di aumentare la platea dei partecipanti che possono rappresentare una ulteriore e qualificante opportunità di conoscenza delle attività della Fondazione attraverso la discussione di vari temi di interesse toccati negli incontri;
- è attiva la **convenzione con la società finanziaria AGOS**, con l'intento di attuare iniziative intese a mediare, in favore dei soci, finanziamenti, per le esigenze personali e dei loro familiari.

Per quanto attiene all'adesione alla Fondazione ricordo che possono aderire alla Fondazione in qualità di:

- ***Soci Onorari:***
  gli ex collocatori comunali a contratto, inquadrati nei ruoli organici del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ai sensi della Legge 1336 del 1961;

- ***Soci Aggregati:***
  - tutti i dipendenti ed ex dipendenti, inclusi i dirigenti, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), dell'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) nonché di ANPAL Servizi;
  - il coniuge o il convivente, i figli ed i genitori dei dipendenti delle Amministrazioni ed Enti elencati nel capoverso precedente, ancorché cessati dal servizio;
  - i vincitori dei premi intitolati alla memoria del Prof. Massimo D'Antona, istituiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Soltanto per le nuove adesioni alla Fondazione, è indispensabile avvalersi della procedura on line, compilando l'apposito Modulo, disponibile sul nostro Sito internet alla voce ***"Iscrizioni"***.

L'iscrizione può essere effettuata nei seguenti modi:

- **On line tramite PayPal o Carta di Credito**
  All'interno della apposita pagina del nostro sito

- **Bonifico sul c.c. Banco Posta**
  IBAN: IT 29 Z 07601 03200 000045235017
  intestato a: Fondazione Prof. Massimo D'Antona (ONLUS) - ROMA

- **Versamento sul c.c. postale** N. 45235017
  intestato a: Fondazione Prof. Massimo D'Antona (ONLUS) - Via Guglielmo Saliceto, 4 - 00161 ROMA.

Diamo linfa alla nostra Fondazione!

Vi aspetto numerose e numerosi e vi mando un caro saluto.

Matteo Ariano
Presidente

La Fondazione si trasforma in Ente del Terzo Settore

L'Ufficio Regionale del RUNTS Lazio, con provvedimento N. G05010 del 11/04/2023, **ha proceduto alla iscrizione dell'Ente FONDAZIONE PROF. MASSIMO D'ANTONA ETS** (rep. n. 101422, CF 97214970580) **nella sezione "ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE" del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore** ai sensi dell'articolo 22 del D. Lgs. del 3 luglio 2017 n. 117 e dell'articolo 17 del Decreto Ministeriale n. 106 del 15/09/2020.

Il provvedimento porta a coronazione un'attività di appassionata discussione interna avviata fin dall'approvazione delle norme applicative del Testo unico del terzo settore (D.Lgs. 117/2017), culminata con l'approvazione del nuovo Statuto, avvenuto in occasione dell'Assemblea Straordinaria della Fondazione, svoltasi a Roma lo scorso 28 gennaio, di cui abbiano dato conto nel N. 55 della nostra Rivista

Effemeridi • Pillole di satira e costume

Aspetti della stupidità umana

di Fadila

Abbiamo visto tutti la reazione del sindaco di Firenze che, dopo un attimo d'incredulità, si è lanciato verso il teppista che stava oltraggiando con la vernice rossa uno degli edifici più belli della sua città, cercando di giustificare il suo gesto come un atto di protesta contro la scarsa attenzione data dalle classi dirigenti del nostro Paese ai problemi ecologici. Sembrava l'atto irripetibile di uno squilibrato in cerca di pubblicità. Non era, purtroppo, così perché a distanza di qualche giorno il fattaccio si è riproposto a Roma ai danni della Barcaccia di Piazza di Spagna dove altri pseudo ambientalisti, immersi nella fontana fino alla vita, hanno gettato nell'acqua una notevole quantità di vernice, questa volta nera, con i vigili urbani in affanno per cercare di bloccarli. Ha fatto il giro del mondo, infatti, la fotografia in cui elementi della polizia municipale, per non bagnarsi le scarpe e gli indumenti, sono in bilico sul ciglio della fontana.

La gente normale come me non riesce a capire il nesso tra tali gesti vandalici che mettono a repentaglio opere d'arte immortali e il giusto risalto da dare a un problema così importante come quello ecologico e si chiede se non sarebbe più utile e dignitoso per loro l'autocospargimento della vernice sul proprio corpo in un luogo pubblico.

Queste manifestazioni di stupidità fanno il paio con quelle di coloro che, riprendendo i temi di protesta dei Black Lives Matter, chiedono di abbattere le statue di alcuni personaggi famosi, come per esempio Cristoforo Colombo, perché tacciati di razzismo e schiavismo. In Italia i seguaci di tale movimento si sono comportati in modo meno violento preferendo imbrattarle piuttosto che buttarle giù come hanno fatto a quella di Indro Montanelli per i suoi trascorsi coloniali.

Le ho definite manifestazioni di stupidità perché la storia ha le sue regole dettate dall'evoluzione umana in termini di ideologie, sensibilità e diritti. Quella umana, peraltro, non è roba da educande ma fatta anche di sangue e morte. Il progresso, infatti, è andato avanti nei millenni spesso accompagnato da violenze, guerre, uccisioni, sottomissioni e sofferenze; anche le grandi civiltà hanno avuto il loro lato oscuro.

La Grecia antica, la cui civiltà è da tutti riconosciuta come l'origine e il faro dell'Europa e dell'occidente, ammetteva la schiavitù ed era razzista. Chi non sa che a Sparta i bambini non perfetti venivano eliminati? Il diritto romano, su cui ancora per alcuni versi fa riferimento quello moderno, si è diffuso nell'impero e oltre attraverso guerre, massacri, distruzioni e assoggettamento di intere popolazioni alla schiavitù. Poi attraverso i secoli c'è stata l'omologazione tra i popoli che da sudditi sono diventati cittadini romani. La scoperta del Nuovo Mondo non è stata il risultato di una gara sportiva ma resa possibile per il forte desiderio d'avventura di uomini coraggiosi e spregiudicati come Colombo, Vespucci e tanti altri navigatori che affrontavano i rischi dell'ignoto, spinti dal desiderio della ricchezza e del potere e per essi hanno anche usato violenza alle popolazioni locali.

Da allora è iniziato il periodo del colonialismo che è durato fino al secolo scorso con la sottomissione dei tre quarti dei popoli del pianeta. E Kipling, premio Nobel per la letteratura, di cui da ragazzi abbiamo amato le opere tra cui Il libro della giungla, ne è stato uno dei massimi fautori, affermando che era la missione dei popoli civili; il fardello dell'uomo bianco.

Dopo la battaglia di Lepanto, con la sconfitta della flotta dell'impero ottomano furono catturati migliaia di mussulmani, resi schiavi e spartiti tra le potenze della lega cristiana. Qualche centinaio con tale status fu portato persino alla corte del pontefice, dove prestò servizio alle dipendenze della curia. Per tale motivo buttiamo giù tutta la Città del Vaticano?

Ogni cosa, quindi va rapportata alla propria epoca. La storia va studiata con serietà senza spirito di parte evidenziando e condannando anche i suoi aspetti negativi. Non è buttando giù qualche statua che si risolve il problema del razzismo né spruzzando vernice a qualche opera d'arte che si mette all'ordine del giorno l'ecologia. Semmai si corre il rischio di ottenere l'effetto contrario. ■