

Il dibattito sulla retribuzione minima legale



Da settimane sono calendarizzati in Parlamento tre diversi disegni di legge che introdurrebbero in Italia un salario minimo per via legislativa. I provvedimenti in esame riguardano temi sui quali periodicamente si riaccende anche il dibattito accademico, e sono fra i più divisivi anche all'interno della stessa maggioranza di governo, perché incidono su interessi che impattano direttamente sui costi sostenuti dalle imprese e sul ruolo della contrattazione collettiva. Sul tema esiste una copiosa letteratura anche internazionale, dal momento che i Paesi sperimentano formule diverse nel duplice intento di tutelare le fasce di lavoratori non coperte dalla contrattazione e di contenere i costi del lavoro che gravano sulle imprese. Anche la riflessione accademica giuridica ed economica, che da sempre si occupa della retribuzione in quanto elemento centrale della regolazione del rapporto di lavoro individuale e collettivo e principale determinante della condizione dei lavoratori, ha da tempo posto l'attenzione sui fattori strutturali (terziarizzazione, globalizzazione e delocaliz-

continua a pag. 2 >>

Un social compact europeo per una crescita equilibrata e duratura



Essere parte attiva della rete del CNEL europei è un fatto importante per noi, perché l'interscambio di ricerche, analisi e saperi consente di innalzare il contributo che il CNEL è in grado di dare alle istituzioni italiane.

continua a pag. 4 >>

SOMMARIO

Integrazione dei disoccupati di lunga durata: la Commissione UE valuta i risultati raggiunti	6
Libera circolazione del lavoro in Europa: un'Autorità per superare la frammentazione delle competenze	7
Il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro	9
Gig economy. La regione Lazio approva la legge per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali	10
La nuova Direttiva europea in materia di work life balance	12
Mercato del lavoro e diritti dei lavoratori: in crescita le violazioni	16
Sfruttamento lavorativo e stato di bisogno: linee guida per un identikit del lavoro nero	17
Comunicazione obbligatorie: calo dell'occupazione e crescita dei rapporti di lavoro a tempo determinato	20
L'evoluzione normativa delle sanzioni disciplinari del licenziamento nel pubblico impiego privatizzato	21
Lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione: alcune evidenze dall'ultimo Conto Annuale della RGS	24
Prospettive del lavoro nella 4ª rivoluzione industriale	27
Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali (febbraio - maggio 2019)	29

Il dibattito sul salario minimo legale

continua dalla prima pagina

zazione della produzione, avvento del digitale e tendenze demografiche) che hanno modificato la composizione e i meccanismi di determinazione della retribuzione. Le dinamiche in atto sul mercato del lavoro e la straordinaria diffusione, nell'ultimo decennio, del lavoro povero, inducono a ripensare la funzione del salario e la sua capacità di assicurare al lavoratore la dignitosa soddisfazione dei bisogni, e rimettono in discussione l'efficacia delle fonti che lo regolano, sia legislative che contrattuali.

È in questo quadro che si è riaperto, con posizioni anche molto distanti fra le parti sociali, il dibattito sulla introduzione del salario minimo per via legislativa come strumento di contrasto al diffondersi delle disuguaglianze, partendo dalla constatazione che sull'incidenza del lavoro povero agiscono sia le modalità di determinazione della retribuzione minima sia il funzionamento delle relazioni industriali nel Paese di riferimento. Va notato che la relazione fra la vigenza di un salario minimo legale e una scarsa incidenza di lavoro povero è ancora controversa, essendo la situazione europea molto differenziata (esistono, cioè, differenze nella quota di lavoratori poveri non solo fra gruppi di Paesi dove vige o meno il salario legale, ma anche fra Paesi nei quali esiste il minimo legale). Inoltre, i confronti diretti fra i livelli nominali delle retribuzioni minime dei diversi Paesi non sono agevoli a causa delle diversità nei poteri di acquisto. Infine, una parte della letteratura internazionale evidenzia come la rigidità nominale delle retribuzioni sia spesso associata a più elevati tassi di disoccupazione strutturale.

Di certo la fissazione di minimi retributivi, al di sotto dei quali la retribuzione del lavoratore non può essere deter-

minata in quanto illegale, può arginare la discrezionalità dei datori nel comprimere i salari allo scopo di contenere i costi aziendali, e può contribuire a ridurre le disuguaglianze nella parte bassa della distribuzione. Tuttavia i minimi, con qualunque strumento siano fissati (per legge o con il contratto collettivo di riferimento), risultano efficaci solo se sono in funzione diversi altri fattori, fra i quali appaiono determinanti il livello e il grado di copertura dei minimi stessi, nonché l'esistenza e il funzionamento di meccanismi di sanzione/enforcement. Va inoltre sottolineato che in gran parte dei Paesi europei la vigenza di minimi stabiliti per legge coesiste con l'operare della negoziazione collettiva.

Come noto, a differenza di molti Paesi nei quali vige il salario minimo legale, l'ordinamento italiano è costruito attorno al principio costituzionale del diritto a una retribuzione che deve essere proporzionata a qualità e quantità del lavoro svolto, e sufficiente a garantire la soddisfazione dei bisogni del lavoratore e della sua famiglia. In assenza di norme che escludano l'intervento del legislatore o sanciscano una riserva in favore della contrattazione collettiva, la funzione di regolazione dei minimi retributivi è stata svolta dalla contrattazione collettiva, che fissa per ogni contratto nazionale di categoria la retribuzione minima valida per ognuno dei livelli di inquadramento. Se un salario minimo fissato per via legislativa si applica indistintamente a tutti i lavoratori, anche la retribuzione stabilita dal CCNL - pur in assenza di strumenti di estensione *erga omnes* - ha di fatto coperto lavoratori appartenenti a organizzazioni non firmatarie di contratti collettivi, e ciò grazie a una diffusa interpretazione della giurisprudenza che ha parametrato la "retribuzione proporzionata e sufficiente" stabilita dall'art. 36 della Costituzione ai minimi definiti dai contratti collettivi.

Il sistema italiano è difficilmente confrontabile con altri, per la semplice ragione che l'archivio nazionale dei CCNL del Cnel censisce circa 800 contratti nazionali vigenti, dei quali più o meno un terzo firmati dalle organizzazioni considerate, sulla base dei criteri in uso presso il Ministero del Lavoro e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, maggiormente rappresentative. Stime condotte sul campione limitato di contratti utilizzato dall'ISTAT per monitorare le dinamiche retributive mostrano una retribuzione media minima (la media dei minimi tabellari del livello di inquadramento più basso per i CCNL considerati) che, rapportata al salario mediano mensile del lavoratore dipendente, fornirebbe un indice fra i più alti d'Europa. Ciò deporrebbe a favore dell'efficacia del nostro sistema di relazioni industriali nell'assicurare i minimi retributivi e ridurre la dispersione salariale. Fra i sostenitori della fissazione dei minimi per via contrattuale, una parte del mondo sindacale e datoriale paventa che un intervento per via legislativa possa indebolire la copertura della contrattazione collettiva e favorire un effetto spiazzamento, incentivando le imprese a uscire dalle organizzazioni firmatarie di contratti collettivi e ad applicare i minimi legali anche ai lavoratori inquadrati ai livelli superiori.

Permangono tuttavia molti punti irrisolti. Il primo è relativo alla compatibilità/coerenza fra minimi così elevati e la



Notiziario sul Mercato del lavoro

n. 32 nuova serie | Luglio 2019

Notiziario trimestrale sul Mercato del lavoro
realizzato a cura dell'Ufficio di Supporto agli Organi Collegiali

Aut. Tribunale Roma n. 70 (web) e n.71 (cartaceo) del 6/6/2019
Pubblicazione non in vendita - distribuita gratuitamente

Direttore

Paolo Peluffo

Coordinatore

Larissa Venturi

Dirigente dell'Ufficio Supporto agli Organi collegiali

Redazione

Marco Biagiotti, Gerardo Cedrone, Angelica Picciocchi
Mario D. Roccaro, Magda Trotta

A questo numero hanno collaborato

Carlo Garella, Davide Ghigiarelli, Chiara Longobardi

Fotografie

Archivio Cnel - E. Binnella, M.D'Alessandro

Editore: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Viale David Lubin, 2 - 00196 Roma

tel. 06 36921 | e-mail: archiviocontratti@cnel.it

continua a pag. 3 >>

Il dibattito sul salario minimo legale



segue da pag. 2

produttività media del lavoro, fra le più basse d'Europa. Su questo punto si inserisce la richiesta ripetutamente rivolta all'Italia dalla Commissione europea di imprimere un più deciso impulso alla contrattazione decentrata, allo scopo di rendere più aderenti i minimi retributivi alle dinamiche della produttività aziendale.

Non va sottaciuta l'analisi dell'OCSE che stima in Italia un 12% di lavoratori sottopagati ben al di là delle aree del lavoro atipico: a causa della estesa diffusione del lavoro irregolare, mediante la prestazione di ore di lavoro straordinario non retribuite, attraverso la pratica del sotto inquadramento e il ricorso a forme di rapporto non dipendente (le cosiddette finte partite IVA).

C'è poi, innegabile, il fenomeno della contrattazione pirata. La mancanza di regole per la determinazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali ha favorito la proliferazione di contratti e, in assenza di un meccanismo di estensione *erga omnes* dei CCNL, ha consentito alle imprese margini di discrezionalità che, specialmente in alcuni comparti, si è trasformata in un vero *shopping* contrattuale, nel tentativo di riallocare in modo più efficiente il fattore lavoro alla ricerca di condizioni più convenienti. I sostenitori del minimo legale ritengono che lo strumento legislativo avrebbe la maggiore forza prescrittiva necessaria ad arginare la deriva salariale che nasce da comportamenti opportunistici delle imprese e di

attori di dubbia rappresentatività nel processo negoziale, i quali non potrebbero più negoziare trattamenti inferiori a quelli legali. Ma si porrebbe qui il problema delle eccezioni, cioè di quelle fasce di lavoratori caratterizzati da minore produttività (es. studenti lavoratori) o che implicano maggiori oneri per le imprese (es. apprendistato), per i quali si renderebbe necessario introdurre deroghe al minimo legale.

Le specificità del caso italiano, che non consentono di replicare l'adozione di modelli efficaci in altri Paesi, e l'esperienza comparativa - che evidenzia la diffusa pratica di istruttorie affidate a commissioni tripartite a valle delle quali interviene la legge - inducono a ritenere che la via maestra da percorrere, nella materia delle retribuzioni minime, è quella del dialogo fra le parti sociali, che dovrebbe sempre precedere l'iniziativa anche legislativa, e a ipotizzare una possibile coesistenza, nell'ordinamento, di un intervento normativo di fissazione dei salari minimi e di meccanismi di estensione *erga omnes* dell'efficacia dei minimi contrattuali. È tuttavia impossibile immaginare interventi di regolazione dei minimi senza considerare le dinamiche della rappresentatività sindacale e datoriale e la necessità di definire regole sulla rappresentatività e sui perimetri contrattuali, se si intende porre in atto un efficace contrasto alle pratiche di *dumping* sociale purtroppo largamente diffuse.

Larissa Venturi

La riunione annuale dei Presidenti e dei Segretari generali dei CES dei Paesi UE e del CESE

UN SOCIAL COMPACT EUROPEO PER UNA CRESCITA EQUILIBRATA E DURATURA*

Treu, Presidente CNEL: "I diritti devono essere implementati con strumenti più efficaci del passato"



L'intervento del presidente Treu alla Riunione dei Presidenti e dei Segretari generali dei CES dei Paesi UE e del CESE, alla presenza del Capo dello Stato

continua dalla prima pagina

Ma è altresì importante per le istituzioni europee, perché il contributo dell'Italia, paese fondatore, ritengo sia essenziale; tanto più oggi che il rischio di un arretramento del progetto europeo, può scongiurarsi solo con un sforzo comune e con la capacità delle classi dirigenti di dare seguito alle parole e costruire un diverso modello di sviluppo.

[...]

I nostri Consigli sono tutti impegnati, con le forze del mondo produttivo, del lavoro e della società civile che rappresentano, a sostenere le nuove istituzioni europee e a promuoverne una azione coerente in vista degli obiettivi dell'agenda 2030. I temi prescelti per questo incontro riflettono la convinzione, da tutti condivisa, che gli obiettivi dell' agenda 2030 devono costituire le linee guida di tutte le politiche dell'Unione nella prossima legislatura.

[...]

La sostenibilità che proponiamo richiede strategie complesse, trasversali e inscindibili, perché investe insieme temi ambientali, sociali, economici e personali.

La sostenibilità che vogliamo è un messaggio esigente perché postula il riesame di tutte le nostre politiche e anche di molti comportamenti tradizionali.

La sostenibilità non può essere solo finanziaria come si è spesso inteso e praticato. L'equilibrio nell'uso delle risorse finanziarie è certo necessario, anzitutto per non sottrarle alle future generazioni.

Ma tale equilibrio è altrettanto necessario nell'impiego delle risorse ambientali, dell'energia, delle materie prime, del suolo. Perché i rischi ambientali incombenti sul pianeta costituiscono una minaccia non solo per la vita umana, ma per il vivere civile e per le stesse democrazie. La sostenibilità

sociale è parte essenziale della agenda 2030 e deve esserlo anche delle politiche europee, non solo di quelle degli Stati membri. Sarebbe un errore imperdonabile ritardare ancora le risposte al senso profondo di inquietudine e paura che attraversa tutta la nostra società. Il combinato disposto della globalizzazione, della crisi del 2008 e dell'accelerazione dello sviluppo tecnologico hanno messo a dura prova i nostri sistemi produttivi e sociali. Gli strumenti di protezione che ieri assicuravano, oggi paiono insufficienti e questo alimenta timori e sentimenti di chiusura. Ma è bene essere coscienti che, nonostante tutto, ancora oggi, fuori dallo spazio europeo non esistono sistemi sociali che assicurino diritti e tutele come accade nel vecchio continente.

[...]

I diritti devono essere implementati con strumenti più efficaci del passato, come il Cnel Italiano ha sostenuto nel suo appello per l'Europa proponendo di investire di più nelle infrastrutture sociali (educazione, sanità, politiche abitative, politiche attive del lavoro). L'obiettivo è di costruire un *social compact* Europeo, un patto sociale e istituzionale in grado di intervenire sui bisogni più urgenti delle persone.

Siamo convinti che perseguire coerentemente i diversi obiettivi della sostenibilità è funzionale anche a una crescita equilibrata e duratura. Serve a promuovere una competitività fondata sulla qualità delle imprese, sulla innovazione e sui talenti delle persone, piuttosto che sullo sfruttamento delle risorse, sul peggioramento delle condizioni di lavoro e sulla riduzione dei diritti.

[...]

Serve innovazione nelle scelte industriali e produttive per renderle capaci di sfruttare tutte le opportunità delle tec-

continua a pag. 5 >>

La riunione annuale dei Presidenti e dei Segretari generali dei CES dei Paesi UE e del CESE

segue da pag. 4

nologie e della conoscenza umana, per investire nei settori del futuro, dalla *green economy* alla mobilità sostenibile, alla intelligenza artificiale. Serve in definitiva un nuovo modello di sviluppo. Serve innovazione nelle politiche sociali per adeguare gli strumenti del *welfare* e del diritto del lavoro costruiti nel '900 alle nuove sfide, per condurre la lotta alla povertà e il contrasto delle disuguaglianze.

Queste sono cresciute in misura inaccettabile colpendo soprattutto i giovani fino al punto di minacciare la rottura del patto generazionale.

Le disuguaglianze costituiscono non solo la più grave ingiustizia sociale, ma un ostacolo alla stessa crescita, perché concentrano le risorse e i beni comuni in pochi privilegiati e precludono la mobilitazione delle energie di molti.

Serve innovazione negli assetti istituzionali dell'Unione per rafforzarne la legittimazione democratica e per metterli in grado di praticare nuove politiche.

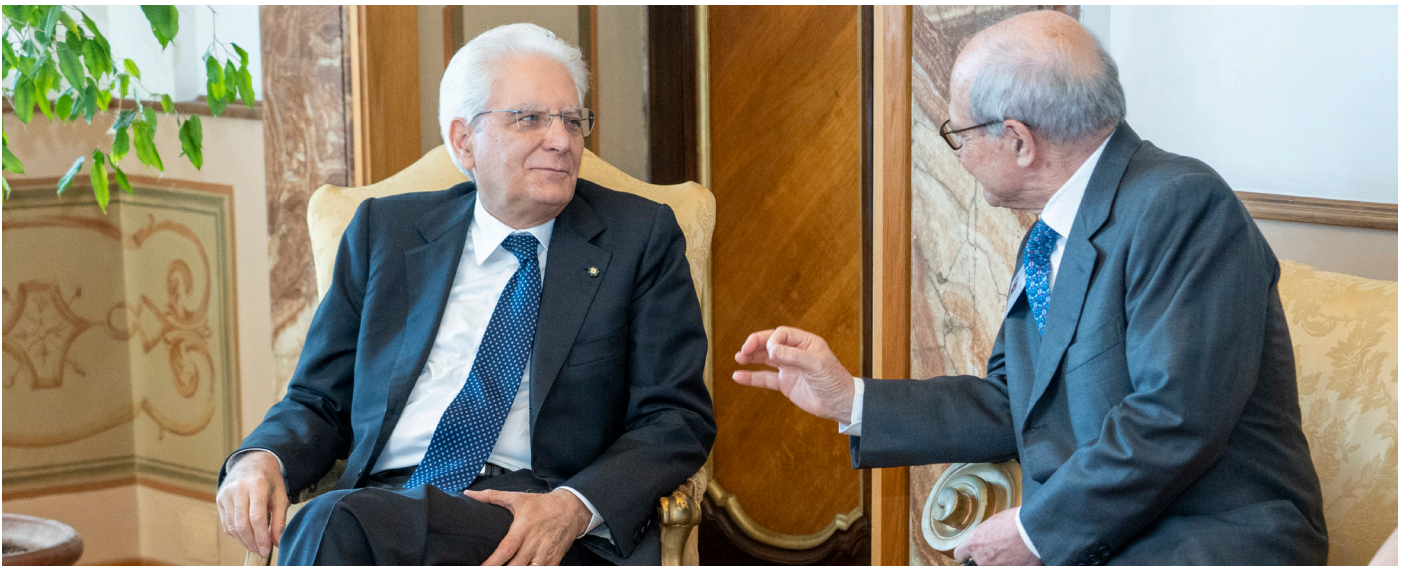
Gli orizzonti indicati dall'agenda 2030 devono tradursi in scelte concrete per tutti i cittadini, devono stimolare gli Stati membri a praticare scelte convergenti in tal senso.

Ma devono anche fondare iniziative specifiche europee, a cominciare da progetti comuni finanziati da risorse dedicate

nei bilanci e nei fondi europei, come auspicato dal CESE. [...] L'impegno coinvolge tutte le istituzioni nazionali ed europee, che devono rinnovarsi per essere all'altezza delle sfide future. Siamo davanti ad un passaggio in cui non è sufficiente un mero esercizio di delega, occorre un impegno collettivo di tutte le forze produttive e sociali rappresentate nei Cnel che a loro volta devono essere moltiplicatori di partecipazione delle energie vive della società. Siamo convinti che il pieno coinvolgimento di queste forze, la partecipazione e il dialogo con i corpi intermedi, di cui i Cnel sono espressione, è una condizione necessaria per perseguire con successo gli ambiziosi obiettivi che ci siamo proposti. I corpi intermedi, ancor più in questa fase, hanno il compito cruciale di ricucire e rinsaldare un patto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni, affinché le persone e soprattutto le giovani generazioni percepiscano l'Europa come il campo in cui sono chiamati a svolgere il proprio ruolo attivo nella società.

Tiziano Treu, Presidente del Cnel

* Questo brano raccoglie alcuni passaggi salienti del discorso pronunciato dal Presidente del Cnel, prof. Tiziano Treu, in occasione dell'apertura della riunione annuale dei Presidenti e dei Segretari Generali dei Consigli Economici e Sociali nazionali dell'UE e del Comitato Economico e Sociale Europeo - Roma, Villa Lubin, 13 giugno 2019



In alto a sinistra il Presidente Mattarella tra i vicepresidenti di Camera e Senato. A destra i vicepresidenti del Cnel con il Segretario della CGIL Landini e il Viceministro all'istruzione Fioramonti. In basso un momento del colloquio tra Treu e il Capo dello Stato.

Integrazione dei disoccupati di lunga durata: la Commissione UE valuta i risultati raggiunti

“Continuano a sussistere criticità sotto il profilo attuativo”

L'integrazione dei disoccupati di lunga durata rappresenta un tema di centrale importanza nell'agenda dell'Unione europea, nonché uno dei punti chiave della Strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione. Le Istituzioni europee sono fortemente impegnate nel perseguimento di questo obiettivo, poiché il perdurare di alti livelli di disoccupazione - in particolare di disoccupazione di lunga durata - ha forti ripercussioni sui singoli, sulla crescita e sulle finanze pubbliche. Nel settembre del 2015 la Commissione ha formulato una proposta¹ per l'adozione di interventi finalizzati all'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata, poi adottata dal Consiglio nel febbraio del 2016. Gli interventi risultano così articolati: iscrizione ad un servizio di collocamento; valutazione individuale approfondita; accordo di integrazione nel posto di lavoro.

Punto di partenza, dunque, la promozione dell'iscrizione presso un servizio di collocamento dei soggetti disoccupati da più di 12 mesi, che devono poter contare su una valutazione individuale approfondita che consenta di identificarne esigenze e potenzialità, al fine del loro reinserimento nel mercato del lavoro entro i primi 18 mesi di disoccupazione. L'accordo di inserimento consiste in un piano personalizzato che, in base alla tipologia di servizi presenti nei vari Stati membri, contempla diverse possibilità, tra cui la partecipazione a corsi di istruzione e formazione, l'offerta di attività di tutoraggio, ma anche forme di sostegno per l'alloggio, i trasporti, la cura dei bambini e l'assistenza sanitaria. L'accordo dovrebbe essere definito e attuato grazie ad un punto di contatto unico, delineando in modo chiaro diritti e responsabilità, sia dei disoccupati, che delle strutture chiamate ad intervenire ai fini del reinserimento.

Lo scorso aprile la Commissione ha pubblicato una relazione sulla valutazione dei primi risultati derivanti dall'adozione della raccomandazione del Consiglio sull'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo². Il documento registra le misure messe in campo dagli Stati dell'UE e segnala che dall'adozione della raccomandazione i disoccupati di lungo periodo sono diminuiti di oltre 2,5 milioni di unità. Attualmente il tasso di disoccupazione globale dell'UE è pari al 6,5%, il livello minimo mai registrato, sebbene permangano criticità ravvisabili nelle profonde differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda i tassi di disoccupazione e le percentuali di disoccupati di lungo periodo. Dalla valutazione è emerso che gli Stati membri dell'Unione hanno adottato misure conformi alla raccomandazione e che i maggiori cambiamenti nelle politiche sono avvenuti proprio in quegli Stati che offrivano un sostegno meno efficace al reinserimento dei disoccupati di lunga durata.

Tra gli aspetti più interessanti della relazione, piace richiamare in questa sede quello relativo al coordinamento dei servizi, di cui la Commissione sottolinea l'importanza ai fini del superamento degli ostacoli incontrati dai disoccupati di lungo periodo. Dalla valutazione effettuata è risultato che ben 17 Stati hanno migliorato le loro *performance* e ora meccanismi di coordinamento tra servizi pubblici per l'impiego e servizi sociali esistono in tutti gli Stati membri. Analoga-



mente, maggiore diffusione si registra per la pratica di condivisione dei dati, condizione essenziale per l'istituzione del “punto di contatto unico” previsto con la finalità di assistere i disoccupati attraverso un'offerta coordinata di servizi, capace di mettere in rete servizi per l'impiego, servizi di assistenza sociale e altre tipologie di servizi di supporto alla persona. Dei ben 15 Stati che non disponevano di un punto di contatto unico nel 2015, 9 lo hanno istituito o hanno adottato misure per farlo.

Nonostante i primi risultati siano incoraggianti, la relazione della Commissione evidenzia come continuino a sussistere criticità sotto il profilo attuativo: ad esempio, i tassi di registrazione presso le strutture deputate al reinserimento non sono aumentati; nonostante un approccio più olistico del sostegno offerto ai soggetti destinatari, i criteri per la valutazione individuale non sono omogenei; negli accordi di inserimento lavorativo non sempre risultano presenti le caratteristiche fondamentali; malgrado gli sforzi fatti per il coordinamento dei servizi, permangono difficoltà nell'istituzione del punto di contatto unico; il coinvolgimento dei datori di lavoro, seppur in aumento, è sollecitato comunemente da incentivi finanziari e non anche da altri strumenti; occorre, infine, ancora un forte impegno per migliorare qualità e completezza dei dati.

Magda Trotta

Note

1. COM (2015) 462

2. Tra il 2007 e il 2013 il numero di persone disoccupate da oltre un anno è raddoppiato. Al suo punto massimo, questo forte aumento della disoccupazione di lungo periodo ha colpito circa 12 milioni di persone in tutta l'Unione europea. Si veda la relazione della Commissione UE al Consiglio sulla valutazione della Raccomandazione del Consiglio sul reinserimento dei disoccupati di lunga durata.

Libera circolazione del lavoro in Europa: un'Autorità per superare la frammentazione delle competenze



L'Autorità nasce come struttura di sostegno alla libera circolazione dei lavoratori e al perseguimento di una maggiore equità del mercato interno in ambito comunitario

A seguito dell'accordo raggiunto tra Commissione, Parlamento e Consiglio europei il 14 febbraio 2019 e della successiva Risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 16 aprile 2019¹, la proposta legislativa della Commissione Europea del 13 marzo 2018, concernente il Regolamento per l'istituzione di una Autorità europea del lavoro (ELA), è entrata ormai nella fase di concreta realizzazione². L'iniziativa muove dalla considerazione che, nell'ultimo decennio, il numero di persone che si spostano da uno Stato all'altro dell'UE per motivi di lavoro è in costante aumento³ e, pertanto, si rende necessaria la presenza di un'istituzione comunitaria a cui i lavoratori e i datori di lavoro possano fare riferimento per acquisire informazioni sui diritti e sugli obblighi esistenti nei vari Paesi nonché sulle legislazioni vigenti e sui servizi correlati⁴. Gli obiettivi dell'Autorità sono indicati con chiarezza nell'art. 2 del documento approvato:

- a) agevolare l'accesso degli individui e dei datori di lavoro alle informazioni sui loro diritti e obblighi nonché ai servizi pertinenti;
- b) sostenere la cooperazione tra gli Stati membri nell'applicazione transfrontaliera della pertinente normativa dell'Unione, anche mediante ispezioni congiunte;
- c) mediare e facilitare una soluzione nei casi di controversie transfrontaliere tra autorità nazionali o di perturbazioni del mercato del lavoro.

Come si evince dall'articolo sopra richiamato e come è chiarito in altri passaggi dello stesso Regolamento⁵, l'Autorità nasce come struttura di sostegno alla libera circolazione dei lavoratori e al perseguimento di una maggiore equità del mercato interno in ambito comunitario, attraverso un migliore coordinamento e una maggiore cooperazione fra gli Stati membri, secondo il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. È da osservare, peraltro, che non viene attribuita alcuna competenza all'ELA in materia di relazioni industriali, la cui regolazione resta affidata all'autonomia

delle parti sociali nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali esistenti⁶. Con la nuova Autorità, inoltre, l'Unione mira a semplificare l'assetto istituzionale comunitario in materia di mobilità del lavoro e sicurezza sociale, oggi frammentato in una pluralità di organismi non sempre coordinati fra loro. In particolare, l'ELA integrerà in una struttura permanente le funzioni del Comitato tecnico sulla libera circolazione dei lavoratori, del Comitato di esperti sul distacco dei lavoratori⁷, della Piattaforma europea per la cooperazione nella lotta al lavoro sommerso e dell'Ufficio di coordinamento EURES (il c.d. "Portale europeo della mobilità professionale")⁸. Il raggio di azione dell'Autorità dovrà altresì caratterizzarsi per la costante sinergia con altre Agenzie comunitarie, avvalendosi della loro consulenza, quali Eurofound (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro), Cedefop (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale), EU-OSHA (Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro) e ETF (Fondazione europea per la formazione) nonché, in relazione alla lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani, Europol (Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto) ed Eurojust (Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale)⁹. Fra i passaggi salienti del Regolamento, si segnala la previsione della possibilità di svolgere, su richiesta di uno o più Stati membri, "ispezioni concertate e congiunte" per la verifica di possibili irregolarità nell'applicazione della normativa comunitaria (artt. 9 e 10). La stessa Autorità, peraltro, può "suggerire" alle autorità degli Stati membri di effettuare un'ispezione concertata o congiunta. In ogni caso, ai sensi del comma 3 dell'art. 9, l'organizzazione di ispezioni può avvenire solo all'esito di un "accordo preliminare di tutti gli Stati membri partecipanti tramite i rispettivi funzionari nazionali di collegamento" (un modello di accordo in tal senso dovrà essere predisposto a cura dell'Autorità), con il quale sono anche stabilite le "condizioni di svolgimento" dell'ispezione che ne consentano la realizzazione in tempi brevi¹⁰. I

Autorità europea del lavoro

segue da pag. 7

n ogni caso, le autorità nazionali che effettuano un'ispezione concertata o congiunta riferiscono all'ELA in merito ai risultati riguardanti i rispettivi Stati membri e allo "svolgimento operativo globale" dell'ispezione. A sua volta, l'Autorità può segnalare alle autorità dello Stato membro interessato le "presunte irregolarità" nell'applicazione della normativa dell'Unione, delle quali venga a conoscenza "durante una qualsiasi delle sue attività" e "anche al di là dell'ambito delle proprie competenze". Un altro punto di sicura rilevanza è quello che riguarda l'attività di analisi e valutazione dei rischi della mobilità transfrontaliera dei lavoratori, previsto dall'art. 11 del Regolamento. La competenza dell'Autorità in materia di flussi transfrontalieri riguarda l'esame degli "squilibri del mercato del lavoro", le "minacce che incombono sul settore" e i "problemi ricorrenti incontrati dagli individui e dai datori di lavoro in relazione alla mobilità transfrontaliera", con riguardo anche alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro. I risultati delle indagini dell'ELA sono oggetto di comunicazione alla Commissione e, soprattutto, agli Stati membri interessati, corredati dell'indicazione di possibili misure da adottare. Correlata a tale ambito di interesse dell'Autorità appare la previsione, contenuta nell'art. 14, in materia di "Cooperazione in caso di perturbazioni transfrontaliere del mercato del lavoro", per far fronte, su richiesta delle autorità nazionali, alle crisi del mercato del lavoro che interessano più Stati membri in conseguenza di "eventi di ristrutturazione su vasta scala o grandi progetti con ripercussioni sull'occupazione nelle regioni di confine."

Per quanto riguarda la struttura di *governance*, il Regolamento approvato il 14 febbraio 2019 prevede l'articolazione dell'ELA in tre organi: un consiglio di amministrazione, un direttore esecutivo e un gruppo di portatori di interessi con funzioni consultive. Con riguardo a quest'ultimo, l'art. 24 stabilisce che il gruppo è presieduto dal direttore esecutivo ed è composto da "sei rappresentanti delle parti sociali al livello dell'Unione, che rappresentano su base paritetica i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, e di due rappresentanti della Commissione"¹¹. L'inizio dell'operatività dell'ELA è fissata entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del Regolamento. A regime (nel 2023) la struttura permanente, che potrà contare su un *budget* annuale pari a circa 50 milioni di euro, sarà composta da 144 unità di personale, 60 delle quali distaccate dai paesi dell'UE con funzione di collegamento con le rispettive autorità nazionali. Entro il quinto anno successivo alla data di entrata in vigore del Regolamento (e, in seguito, ogni cinque anni), la Commissione valuterà "i risultati dell'Autorità in funzione degli obiettivi, del mandato e dei compiti di quest'ultima", con particolare riguardo alla "eventuale necessità di modificare il mandato dell'Autorità" e alle "conseguenti implicazioni finanziarie". Qualora la Commissione ritenga, in esito alla predetta valutazione, che il mantenimento dell'Autorità "non sia più giustificato rispetto agli obiettivi, al mandato e ai compiti che le sono stati assegnati", potrà proporre le modifiche al Regolamento che riterrà necessarie o, in estremo, la sua abrogazione.

3. Secondo la Commissione, nel 2017 circa 17 milioni di persone (erano 9 milioni nel 2006) si sono spostate per vivere o lavorare in uno Stato membro diverso da quello di propria nazionalità. Di essi, 12,4 milioni rientrano nella fascia di età lavorativa (20-64 anni). I pendolari che si spostano tra uno Stato e l'altro per motivi di lavoro sono 1,4 milioni, mentre sono oltre 2 milioni i lavoratori impegnati nel settore del trasporto stradale attraverso i confini intra-UE.

4. Così il punto 11 delle Considerazioni preliminari del Regolamento approvato il 14 febbraio 2019: "Al fine di garantire a individui e datori di lavoro i benefici di un mercato interno equo ed efficace, l'Autorità dovrebbe promuovere opportunità di spostarsi o di fornire servizi e di reperire personale ovunque nell'Unione. Tale attività comprende il sostegno alla mobilità transfrontaliera degli individui mediante l'agevolazione dell'accesso a servizi di mobilità transfrontaliera, quali l'abbinamento transfrontaliero delle offerte e delle domande di lavoro, tirocinio e apprendistato, nonché con la promozione dei programmi per la mobilità quali Il tuo primo lavoro EURES o ErasmusPRO. L'Autorità dovrebbe inoltre contribuire a migliorare la trasparenza delle informazioni, anche in materia di diritti e obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, e l'accesso di individui e datori di lavoro ai servizi, in cooperazione con altri strumenti di informazione dell'Unione, quali La tua Europa - Consulenza, nonché agevolarne l'uso ottimale e assicurare la coerenza con il portale La tua Europa che costituirà la struttura portante del futuro sportello digitale unico".

5. Si veda, in particolare, il punto 36 delle Considerazioni preliminari.

6. Significativo, al riguardo, quanto sancito al punto 35 delle Considerazioni preliminari, dove è richiamato il riconoscimento da parte del TFUE del "rispetto della diversità dei sistemi nazionali di relazioni industriali e dell'autonomia delle parti sociali", aggiungendo che "La partecipazione alle attività dell'Autorità lascia impregiudicati le competenze, gli obblighi e le responsabilità degli Stati membri statuiti, tra l'altro, dalle convenzioni pertinenti e applicabili dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), quale la convenzione n. 81 sull'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio, nonché i poteri degli Stati membri di regolamentare o monitorare le relazioni industriali nazionali, facendo anche opera di mediazione, in particolare per quanto riguarda l'esercizio del diritto di contrattazione collettiva e di azione collettiva".

7. L'attività di questi due organismi verrà completamente assorbita dalla nuova Agenzia, come precisato al punto 31 delle Considerazioni preliminari del Regolamento approvato il 14 febbraio 2019: "Al fine di conferire una dimensione operativa alle attività degli organismi esistenti nel campo della mobilità transfrontaliera dei lavoratori, l'Autorità dovrebbe subentrare, nello svolgimento dei rispettivi compiti, al comitato tecnico in materia di libera circolazione dei lavoratori istituito dal regolamento (UE) n. 492/2011, al comitato di esperti sul distacco dei lavoratori istituito dalla decisione 2009/17/CE della Commissione e alla piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato istituita dalla decisione (UE) 2016/344 del Parlamento europeo e del Consiglio. Con l'istituzione dell'Autorità è opportuno che tali organismi cessino di esistere."

8. "L'Autorità collaborerà strettamente con gli organismi dell'UE che continuano a operare nel quadro attuale, quali la commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, il comitato consultivo per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il comitato consultivo per la libera circolazione delle Lavoratori, al fine di garantire la complementarietà nel loro lavoro. Questa semplificazione del panorama istituzionale creerà preziose sinergie ed eliminerà duplicazioni, migliorando così la qualità delle discussioni e dei risultati politici." (Commissione Europea, Scheda informativa - Domande e risposte sull'Autorità europea del lavoro, Strasburgo, 14 febbraio 2019).

9. Si veda, al riguardo, il punto 30 delle Considerazioni preliminari del Regolamento approvato il 14 febbraio 2019.

10. Con riguardo alle modalità di svolgimento delle ispezioni, l'art. 10, comma 3 stabilisce che "L'Autorità fornisce sostegno logistico e tecnico, che può includere i servizi di traduzione e di interpretazione, agli Stati membri che effettuano ispezioni concertate o congiunte", mentre il successivo comma 4 precisa che "Il personale dell'Autorità può partecipare a un'ispezione concertata o congiunta previo accordo dello Stato membro sul cui territorio tale personale fornirà assistenza per l'ispezione."

11. Il comma 5 dell'art. 24 precisa che "I membri del gruppo dei portatori di interessi sono designati dalle rispettive organizzazioni e nominati dal consiglio di amministrazione. Il consiglio di amministrazione nomina, alle stesse condizioni dei membri titolari, anche i membri supplenti che sostituiscono automaticamente i membri titolari in caso di assenza o impedimento. Nella misura del possibile si rispetta un opportuno equilibrio di genere e un'adeguata rappresentanza delle PMI."

Note

1. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0380_IT.html#title2

2. Entro il 13 giugno 2019 gli Stati membri dell'Unione dovrebbero definire la scelta della sede dell'Autorità, in esito all'esame da parte della Commissione delle candidature ufficialmente presentate da Bulgaria (Sofia), Cipro (Nicosia), Lettonia (Riga) e Slovacchia (Bratislava).

Il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro



Il 17 aprile 2019 è stata raggiunta l'intesa in Conferenza Stato-Regioni sul Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, in attuazione dell'articolo 12, comma 3, del Decreto Legge 4/2019, convertito nella legge 26/2019. L'intesa, che è stata preceduta da un lungo lavoro di concertazione, riconosce ai servizi per l'impiego il ruolo di infrastruttura portante del mercato del lavoro, affidando ad essi il compito di sostenere l'integrazione attiva delle persone e individuando standard di servizio ed obiettivi di partecipazione alle misure di politica attiva rivolte ai destinatari del reddito di cittadinanza. Il Piano evidenzia anche la necessità di rendere possibile il passaggio a politiche attive del lavoro in grado di affrontare i nuovi scenari determinati dalla quarta rivoluzione industriale e dalla *new economy*.

Per un effettivo rilancio e un efficace rafforzamento dei centri per l'impiego, il documento segnala la necessità di implementare in maniera sostenibile e progressiva i livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Poiché il reddito di cittadinanza non è solo uno strumento di contrasto alla povertà, ma anche una misura volta a favorire l'inserimento occupazionale, i LEP dovranno poter offrire un supporto personalizzato nel percorso di reinserimento sociale e professionale, articolato in una serie di prestazioni di base (accoglienza, orientamento, formazione, intermediazione e avviamento al lavoro). I livelli essenziali delle prestazioni dovranno essere offerti e garantiti su tutto il territorio nazionale. Ministero del Lavoro e ANPAL sono chiamati a realizzare tanto specifiche azioni di sistema nazionali, quanto interventi di assistenza tecnica territoriale. Le azioni di sistema dovranno essere dettagliate in apposite Convenzioni. Le attività riconducibili alle azioni di sistema riguarderanno la formazione e l'assistenza *on-line* degli operatori; lo sviluppo di sistemi tecnologici in grado di supportare le azioni di presa in carico dei soggetti beneficiari; l'assistenza - a livello nazionale - di tutti i soggetti beneficiari dell'intervento e la gestione degli interventi; l'assistenza specifica per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso l'uso di tecnologie informatiche; il monitoraggio degli interventi.

Nell'assistenza tecnica da offrire ai CPI il Piano attribuisce un ruolo centrale all'ANPAL. L'Agenzia è chiamata a fornire assistenza tecnica alle Regioni attraverso attività quali il rafforzamento delle funzioni di *front office* e *back office*; la selezione dei nuovi operatori - i *navigator* - il cui numero verrà definito con ogni singola Regione; la formazione del nuovo personale, necessaria all'acquisizione di competenze sia di base, che specialistiche, per il miglioramento dei processi di intermediazione professionale volti a conseguire l'obiettivo dell'inserimento sociale dei beneficiari del reddito di cittadinanza.

È anche previsto che un apposito *staff* di ANPAL-Servizi si occupi di realizzare percorsi di formazione rispondenti alla necessità di fornire agli operatori dei CPI le competenze necessarie. Particolare rilievo è dato alle nuove figure dei *navigator*, che ANPAL Servizi selezionerà, formerà e metterà a disposizione delle Regioni. Al riguardo, il Piano sottolinea la loro funzione di "assistenza tecnica" nei confronti delle Regioni, strettamente circoscritta al processo di implementazione del reddito di cittadinanza. Si ribadisce anzi con chiarezza che i servizi erogati dai *navigator* non sostituiscono le funzioni svolte dai centri per l'impiego o da altre strutture a livello locale o regionale, ma si svolgono "in raccordo e a supporto degli stessi", sulla base di accordi stipulati con la singola Regione che decide di avvalersene con una specifica Convenzione bilaterale. Il Piano straordinario indica nel dettaglio le caratteristiche principali dell'attività svolta dalle nuove figure professionali, declinando in maniera puntuale la tipologia di supporto e collaborazione da offrire ai CPI: un passaggio, quest'ultimo, che lascia emergere con chiarezza la volontà di integrare nel modo più organico possibile i *navigator* nel contesto organizzativo dei CPI.

In considerazione del numero dei soggetti aventi i requisiti per accedere al beneficio del reddito di cittadinanza, il piano contiene una stima - pari a 3000 unità - del numero dei *navigator* necessari a rispondere in prima istanza alle funzioni e ai compiti connessi alla sua erogazione.

La ripartizione dei 3000 *navigator* vede al primo posto la Campania (471), seguita dalla Sicilia (429) e dalla Lombardia (329). Seguono Lazio (273), Puglia (248), Piemonte (176), Calabria (170), Emilia Romagna (165), Toscana (152), Veneto (142), Sardegna (121), Liguria (66), Marche (55), Abruzzo (54), Friuli Venezia Giulia (46), Umbria (33), Basilicata (31), Molise (13), Valle d'Aosta (6).

Ai 3000 *navigator*, selezionati da ANPAL servizi e messi a disposizione delle Regioni in forza di accordi bilaterali, se ne aggiungeranno altri 3.000 a decorrere dal 2021, selezionati dalle Regioni. Ad essi si sommeranno poi le ulteriori 4.000 unità di personale da destinare ai Centri per l'Impiego ai sensi dell'art. 1, comma 258, della legge 30 dicembre 2018, n.145 (legge di bilancio 2019) per il loro "rafforzamento strutturale" ai fini dell'erogazione di tutti gli altri servizi.

Con l'inserimento delle nuove risorse previste il personale a supporto dei Centri per l'Impiego verrà fortemente potenziato, nell'auspicio che questo possa accelerare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, affinché questi possano realmente svolgere quel ruolo di primo piano nell'ambito delle politiche attive per il lavoro, necessario per rispondere ai bisogni non solo dei lavoratori, ma delle imprese, dei territori e dell'intero Paese.

Gig economy. La regione Lazio approva la legge per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali

GIG ECONOMY LA NUOVA LEGGE DEL LAZIO



L'immagine scelta dalla Regione Lazio per comunicare la nuova legge sulla gig-economy

La Regione Lazio ha approvato la legge regionale 12 aprile 2019, n. 4 (di seguito "L.R. 4/19") recante "disposizioni per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali". L'approvazione della legge fa seguito ad un percorso riflessione avviato mediante la presentazione della prima proposta del 15 giugno 2018, n. 9858, che era stata sottoposta alla valutazione dei lavoratori, cittadini, associazioni, parti sociali ed esperti, attraverso una consultazione *on-line* svoltasi dal 25 maggio al 15 giugno del 2018 (di tale proposta di legge di era già dato conto nel Quaderno CNEL n. 3 del novembre 2018 dedicato al lavoro nella *gig-economy* a cura di M. Faioli). Il disegno di legge è stato poi riproposto ed è giunto all'approvazione.

La L.R. 4/19 non affronta la questione della qualificazione giuridica dei *gig-workers* in termini di lavoro autonomo e subordinato, ma si pone l'obiettivo di assicurare uno *standard* minimo di tutele a tutti quei lavoratori che rendono la prestazione di lavoro in favore di piattaforme digitali che offrono un servizio ai consumatori mediante l'utilizzo di un'applicazione informatica. Ciò indipendentemente dalla tipologia contrattuale e dalla durata del rapporto di lavoro. Il sistema di tutele dei *gig-workers* è articolato su 5 pilasti:

- salute e sicurezza;
- previdenza e assistenza;
- compensi;
- informazioni

parità di trattamento e non discriminazione nei "*rating*" reputazionali (artt. da 3 a 7).

In materia di salute e sicurezza si stabilisce l'obbligo per la piattaforma digitale di svolgere formazione ai lavoratori, in particolare con riferimento ai rischi e danni derivanti dalle modalità di svolgimento della prestazione e alle procedure e agli strumenti di prevenzione e di protezione. È inoltre fissato l'obbligo di fornire ai *gig-workers* dispositivi di protezione individuali conformi alla legislazione in ma-

teria di salute e di sicurezza sul lavoro e di sostenere le spese di manutenzione dei mezzi e degli strumenti utilizzati per l'attività. Ulteriori misure per promuovere la tutela della salute e sicurezza dei *gig-workers* saranno poi emanate con delibera della Giunta regionale.

Con riferimento alle materie dell'assistenza e della previdenza da un lato è ribadito il diritto dei *gig-workers* alla tutela previdenziale obbligatoria e, dall'altro lato, è fissato l'obbligo per la piattaforma digitale di attivare in favore dei lavoratori l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, l'assicurazione la responsabilità civile verso terzi per i danni cagionati nello svolgimento dell'attività nonché quella per la tutela della maternità e della paternità. Per favorire l'effettività di tali diritti la Regione si impegna a promuovere la stipula di accordi con l'INPS, l'INAIL e con le compagnie assicurative. Inoltre la Regione si impegna, con il coinvolgimento delle parti sociali, a promuovere forme di tutela integrative in materia di previdenza e assistenza, anche mediante l'intervento di enti e fondi bilaterali.

In materia di compensi è stabilito l'obbligo delle piattaforme digitali di erogare ai *gig-workers* un compenso non inferiore alla retribuzione oraria minima fissata dai contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. A tale contrattazione si rinvia altresì ai fini della definizione dell'indennità di prenotazione (spettante quando la prestazione sia divenuta impossibile per causa non imputabile al lavoratore) e per l'introduzione di ipotesi di maggiorazioni orarie. È fissato il divieto di stabilire forme di retribuzione a cottimo.

Sono poi posti in capo alla piattaforma una serie di obbli-

La sicurezza dei lavoratori digitali

segue da pag. 10

ghi di informazione nei confronti dei *gig-workers*.

Tra questi si segnala l'obbligo di rendere ai lavoratori un'informativa sulle modalità di funzionamento dell'algoritmo alla base della piattaforma. Sempre con riferimento all'algoritmo è stabilito il compito per la Giunta regionale di promuoverne un utilizzo trasparente mediante la definizione di procedure volte ad una valutazione della prestazione chiara e trasparente al fine della formazione del rating reputazionale; una verifica imparziale del rating reputazionale a seguito di eventuali contestazioni da parte del lavoratore digitale sul punteggio conseguito e la portabilità del rating reputazionale nel passaggio da una piattaforma a un'altra.

L'effettività della L.R. 4/19 è garantita mediante due diversi metodi. Da un lato è previsto uno specifico impianto sanzionatorio applicabile alla piattaforma digitale che operi nel territorio della Regione senza conformarsi alle previsioni di legge. Nel caso di piattaforma digitale che non adempia agli obblighi relativi ai 5 pilastri sopra descritti è applicabile una sanzione amministrativa di importo variabile da un minimo di 500 euro ad un massimo di 2000 euro. Per favorire le verifiche la Regione si impegna

a promuovere accordi con gli organi di vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro volti a rafforzare il controllo e il monitoraggio delle piattaforme digitali. Dall'altro lato sono stabilite misure promozionali in favore delle piattaforme digitali che dimostrino di essere pienamente in regola rispetto alla L.R. 4/19. È infatti istituito il portale del lavoro digitale della Regione Lazio che si compone dell'anagrafe dei lavoratori digitali e del registro regionale delle piattaforme digitali.

Nell'anagrafe possono iscriversi i *gig-workers* che prestano la propria attività nel territorio regionale mentre nel registro si iscrivono le piattaforme digitali. L'iscrizione consente a lavoratori e piattaforme di beneficiare degli interventi regionali stabiliti all'art. 12 (informazione sui diritti, formazione in materia di salute e sicurezza, forme di tutela integrativa in materia di previdenza e assistenza) e, inoltre, consente alle piattaforme digitali in linea con le previsioni di legge di utilizzare nelle proprie attività la dicitura "economia leale" (*fair economy*). Si tratta di un marchio distintivo che consente a consumatori e *stakeholder* di verificare quali tra le piattaforme digitali adottino comportamenti socialmente responsabili.

Davide Ghigiarelli



Clicca qui per sfogliare il libro storico-fotografico sui 60 anni del CNEL realizzato in collaborazione con l'ANSA

La nuova Direttiva europea in materia di work life balance



Nel Novembre del 2017 a Göteborg il Consiglio dell'Ue, il Parlamento Europeo e la Commissione firmavano il pilastro europeo dei diritti sociali, uno strumento che *"illustra i principi in cui crede l'Europa"*, spiegava allora l'estone Jüri Ratas, firmando la proclamazione a nome del Consiglio¹. Tra questi principi, si richiama l'importanza - al punto 9 - dell'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, quello che in Italia prende il nome di conciliazione tra lavoro e vita privata, il cosiddetto *work life balance*.

L'impegno a dare impulso ai *principi in cui crede l'Europa* si è concretizzato lo scorso aprile, quando con 490 voti a favore (con 82 contrati e 48 astenuti) il Parlamento Europeo ha adottato la nuova Direttiva COM(2017)0253 sul *work life balance*². Una combinazione di misure volte a ridurre le discriminazioni di genere in ambito lavorativo, favorire la redistribuzione dei carichi di cura ed incoraggiare l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro.

Il tema della conciliazione negli ultimi anni è divenuto centrale perché se da un lato il mondo del lavoro diventa sempre più digitale, favorendo una certa porosità della sfera professionale in quella privata, dall'altro questa possibilità/necessità di rimanere sempre connessi tende ad eliminare la distinzione tra tempo di lavoro e non lavoro³ e i confini - fisici e psicologici - che gli individui sentono il bisogno di mantenere tra queste aree diventano sempre più importanti⁴.

Inoltre, quando si parla di conciliazione spesso ci si riferisce al bisogno dei lavoratori e delle lavoratrici di trovare il tempo di prendersi cura dei figli, della casa, dei familiari anziani o delle persone non autosufficienti. Eppure, il tempo investito nel lavoro di cura, oltre a non essere retribuito - pur essendo oneroso e time consuming - pesa ancora in modo preponderante sulle donne e ne causa dunque una

scarsa partecipazione al mercato del lavoro.

Da un recente studio ISTAT emerge che mentre in Italia gli uomini coinvolti nel lavoro di cura sono il 13 per cento, le donne sono il 20,2 per cento⁵. Questo impegno, legato alla mancanza di adeguate misure di conciliazione, spesso si traduce in un basso tasso di occupazione delle donne nel mercato del lavoro. Basti pensare che in Europa circa il 20% delle donne inoccupate lega il motivo dell'inoccupazione alla presenza di familiari di cui prendersi cura.

Il dato assume una dimensione allarmante se si pensa che a livello europeo la disparità di occupazione uomo/donna nel 2017 si attestava all'11%, mentre il *gap* di genere occupazionale in Italia è pari al 18,4%.

Non sorprende dunque che il Parlamento Europeo abbia finalmente deciso di intervenire su un tema tanto sentito e

più che mai attuale. L'iter legislativo aveva avuto inizio due anni fa con la proposta della Commissione Europea di una nuova direttiva sul *work-life balance* che abrogasse la Direttiva 2010/18/EU sul congedo parentale,

“Il Parlamento Europeo ha deciso finalmente di intervenire su un tema di grande attualità”

per preferirne una con un approccio più ampio, che tenesse conto degli sviluppi della società negli ultimi dieci anni. Nel corso dei negoziati informali tra la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento Europeo, le previsioni normative dibattute hanno subito qualche ridimensionamento, arrivando ad Aprile 2019 ad approvare un testo meno ambizioso di quello inizialmente proposto, ma che registra comunque dei passi avanti (vedi box alle pp. 14 e 15). La Direttiva che si propone di conseguire la parità di genere per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro, agevolando la conciliazione tra lavoro e vita fami-

segue da pag. 12

liare per i genitori e i prestatori di assistenza, si applica a tutti i lavoratori, uomini e donne, che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro.

Tra i principali punti d'interesse e di novità della Direttiva emergono le disposizioni in materia di congedi di paternità, congedo parentale, congedo per *caregivers* e le previsioni sul lavoro flessibile.

In merito al congedo di paternità, nel contesto nazionale si era mosso qualche timido passo in avanti con la Legge di Stabilità del 2019 che portava i giorni destinati a beneficio del padre da quattro a cinque. L'articolo 4 della Direttiva raddoppia quel numero e prevede un congedo di almeno dieci giorni lavorativi in occasione della nascita di un figlio, specificando che tale debba essere riconosciuto a prescindere dallo stato civile o di famiglia come definiti dalla legislazione nazionale, cercando quindi di scongiurare discriminazioni sul concetto di "famiglia" a cui applicare la norma. La fruizione del congedo, inoltre, non richiede requisiti di anzianità lavorativa o di servizio e avviene dietro corresponsione di una retribuzione o indennità volta a garantire un reddito almeno equivalente a quello che il lavoratore interessato otterrebbe in caso malattia.

Per quanto riguarda i congedi parentali, oltre alla prescrizione che i lavoratori possano usufruire di almeno quattro mesi da sfruttare prima che il bambino raggiunga una determinata età - comunque non inferiore agli otto anni - la principale novità risiede nell'obbligo per gli stati membri di rendere non trasferibili tra i genitori due dei quattro mesi riconosciuti. L'art. 5 prevede la possibilità per gli stati di subordinare il diritto al congedo parentale ad una determinata anzianità lavorativa o di servizio, ma fissa il limite ad un anno. Inoltre, al lavoratore viene riconosciuta la possibilità di godere del congedo secondo modalità flessibili che si lascia individuare agli stati, ai quali si rimanda anche per la definizione della retribuzione dei due mesi non trasferibili. Al riguardo, va notato che la normativa italiana prevede già un trattamento più ampio di quello introdotto dalla Direttiva europea, contemplando che il congedo sia godibile per un periodo complessivo tra i due genitori non superiore a dieci mesi e venga retribuito con un'indennità pari al 30% della retribuzione media giornaliera.

Ciononostante, emerge chiaro l'intento del testo approvato dal Parlamento Europeo che punta a gettare le basi per una maggiore condivisione dei carichi di cura e partecipazione dei padri alla vita familiare.

L'impianto normativo segue, poi, con una norma sui *caregiver*, ossia i prestatori di assistenza. In questo caso la norma riconosce a ciascun lavoratore cinque giorni lavorativi all'anno affinché possa fornire assistenza o sostegno personali a un familiare o a una persona che vive nello stesso nucleo familiare e bisognosa di notevole assistenza o sostegno a causa di condizioni di salute gravi. È comunque possibile per gli stati membri richiedere certificati medici o altre forme di attestazione di malattia o condizione di mancata autosufficienza per rilasciare il congedo.

Una riflessione inevitabile circa la norma sui *caregiver* attiene all'aspetto retributivo, non essendo stata stabilita una indennità per il congedo. Dunque, seppure lo sforzo di sensibilizzazione europeo verso il lavoro di assistenza risulti essere necessario e lodabile negli intenti, purtroppo si è risolto in modo meno efficace sul piano dei risultati raggiunti. Nondimeno, si troverà a concorrere sul piano

della normativa nazionale con la legge quadro del 1992 n. 104 per l'assistenza delle persone con minorazione fisica, psichica o sensoriale, che riveste oggi giorno lo strumento più utilizzato dai lavoratori per far fronte ai bisogni di assistenza e cura dei familiari che ne necessitano.

Infine, la Direttiva introduce un articolo dedicato alle forme di lavoro flessibile che consente ai lavoratori la possibilità di adattare l'organizzazione della vita professionale, anche mediante l'uso del lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o una riduzione dell'orario di lavoro. I destinatari della misura sono i lavoratori con figli fino ad otto anni ed i prestatori di assistenza. Il ricorso al lavoro flessibile deve avere una durata ragionevole e la richiesta può essere respinta dal datore di lavoro, ma solo dietro presentazione di una motivazione.

Una considerazione finale sulla Direttiva 2017/253 non può prescindere dalla presa di coscienza dei passi indietro a cui si è arrivati dopo la lunga serie di negoziazioni in seno a Bruxelles e nel confronto con gli stati membri rispetto alla proposta presentata in origine, un esempio su tutti è rappresentato dalla non trasferibilità di soli due mesi tra i genitori invece dei quattro ipotizzati per il congedo parentale e dall'intenzione - poi abbandonata - di garantire una retribuzione o indennità almeno equivalente a quello che il lavoratore otterrebbe in caso malattia per tutti e quattro i mesi di congedo. Al netto dei profili critici però è importante riconoscere il segnale che questa Direttiva vuole inviare. Si lascia trasparire l'immagine di un'Europa più attenta ai bisogni familiari ed alla equa distribuzione dei carichi di cura e di assistenza familiare, nella speranza che ciò possa tradursi anche in un cambiamento culturale volto a superare gli stereotipi di genere che spesso sono ancora radicati quando si parla di famiglia e di lavoro di cura.

Chiara Longobardi
(Fondazione Giacomo Brodolini)

Note

1. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/17/european-pillar-of-social-rights-proclamation-and-signing/>
2. Il testo completo si può trovare a questo indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/04-04/0348/P8_TA-PROV\(2019\)0348_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/04-04/0348/P8_TA-PROV(2019)0348_EN.pdf)
3. Chiara Saraceno, "Tempi di vita e di lavoro in una società permanentemente attiva" per la collana Welfare aziendale e conciliazione a cura di Emmanuele Pavolini, editore Il Mulino, 2016.
4. Donna Weaver McCloskey, "Finding Work-Life Balance in a Digital Age", Widener University, 2016 USA
5. Istituto Nazionale di Statistica, "I tempi della vita quotidiana: lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo", 2019.
6. European Commission, "Work Life Balance Factsheet", 2017.

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, approvata il 26-4-2019

(omissis)

Articolo 4 - Congedo di paternità

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i padri abbiano diritto di usufruire di un congedo di paternità di almeno dieci giorni lavorativi in occasione della nascita di un figlio.
2. Il diritto al congedo di paternità di cui al paragrafo 1 è concesso a prescindere dallo stato civile o di famiglia come definiti dalla legislazione nazionale.

Articolo 5 - Congedo parentale

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i lavoratori dispongano di un diritto individuale al congedo parentale di almeno quattro mesi da sfruttare prima che il bambino raggiunga una determinata età, non inferiore ai dodici anni.
2. Qualora consentano il trasferimento del diritto al congedo parentale da un genitore all'altro, gli Stati membri provvedono affinché almeno quattro mesi di congedo parentale non possano essere trasferiti.
3. Gli Stati membri stabiliscono il periodo di preavviso che il lavoratore deve dare al datore di lavoro quando esercita il diritto al congedo parentale. Nel fare ciò, gli Stati membri tengono conto delle esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori. Gli Stati membri provvedono affinché la richiesta del lavoratore rechi indicazione dell'inizio e della fine previsti per il periodo di congedo.
4. Gli Stati membri possono subordinare il diritto al congedo parentale a una determinata anzianità lavorativa o di servizio, comunque non superiore a un anno. Nel caso di una successione di contratti a tempo determinato, ai sensi della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, con lo stesso datore di lavoro, la somma di tali contratti è presa in considerazione ai fini del calcolo dell'anzianità.
5. Gli Stati membri hanno la facoltà di definire le circostanze in cui un datore di lavoro, in seguito a una consultazione a norma delle leggi, dei contratti collettivi e/o delle prassi nazionali, è autorizzato a rinviare la concessione del congedo parentale per un periodo di tempo ragionevole qualora tale concessione compromettesse gravemente il buon funzionamento della sua organizzazione. I datori di lavoro motivano l'eventuale rinvio del congedo parentale per iscritto.
6. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i lavoratori abbiano il diritto di chiedere il congedo parentale anche a tempo parziale, in blocchi separati da periodi di lavoro o in altre forme flessibili. I datori di lavoro prendono in considerazione tali richieste e vi rispondono alla luce delle proprie esigenze e di quelle dei lavoratori. I datori di lavoro motivano l'eventuale rifiuto di una tale richiesta per iscritto.

7. Gli Stati membri valutano la necessità di adeguare le condizioni di accesso al congedo parentale e le sue modalità di applicazione alle esigenze dei genitori adottivi, dei genitori con disabilità e dei genitori di figli con disabilità o malattie a lungo decorso.

Articolo 6 - Congedo per i prestatori di assistenza

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i lavoratori abbiano diritto di usufruire di un congedo per i prestatori di assistenza di almeno cinque giorni lavorativi all'anno per lavoratore. Tale diritto può essere subordinato a un'adeguata attestazione della condizione medica del familiare del lavoratore.

Articolo 7 - Assenza dal lavoro per cause di forza maggiore

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i lavoratori abbiano il diritto di assentarsi dal lavoro per cause di forza maggiore derivanti da ragioni familiari urgenti in caso di malattie o infortuni che rendano indispensabile l'immediata presenza del lavoratore. Gli Stati membri possono limitare il diritto di assentarsi dal lavoro per cause di forza maggiore a un periodo determinato per anno o per evento, o entrambi.

Articolo 8 - Adeguatezza del reddito

In funzione delle circostanze nazionali, quali leggi, contratti collettivi e/o prassi nazionali, e tenendo conto delle competenze delegate alle parti sociali, gli Stati membri provvedono affinché i lavoratori che esercitano il diritto al congedo di cui all'articolo 4, 5 o 6 ricevano una retribuzione o un'indennità adeguata almeno equivalenti a quanto il lavoratore interessato otterrebbe in caso di congedo per malattia.

Articolo 9 - Modalità di lavoro flessibili

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i lavoratori con figli fino a una determinata età, non inferiore ai dodici anni, e i prestatori di assistenza abbiano il diritto di chiedere orari di lavoro flessibili per motivi di assistenza. La durata di tali modalità di lavoro flessibili può essere soggetta a una limitazione ragionevole.
2. I datori di lavoro prendono in considerazione le richieste di modalità di lavoro flessibili di cui al paragrafo 1 e vi rispondono, tenendo in considerazione le proprie esigenze e quelle dei lavoratori. I datori di lavoro motivano l'eventuale rifiuto di una tale richiesta.
3. Quando le modalità di lavoro flessibili di cui al paragrafo 1 hanno durata limitata, alla fine del periodo convenuto il lavoratore ha il diritto di ritornare all'organizzazione originaria.

Il testo della Direttiva

segue da pag. 14

della vita professionale. Il lavoratore ha inoltre il diritto di chiedere di tornare all'organizzazione originaria della vita professionale ogniqualvolta un cambiamento di circostanze lo giustifichi. I datori di lavoro sono tenuti a prendere in considerazione tali richieste e a rispondervi alla luce delle proprie esigenze e di quelle dei lavoratori.

Articolo 10 - Diritti in materia di lavoro

1. I diritti acquisiti o in via di acquisizione dai lavoratori alla data di inizio del congedo di cui all'articolo 4, 5 o 6 restano immutati fino alla fine del congedo. Al termine del congedo tali diritti si applicano con le eventuali modifiche derivanti dalla legge, dai contratti collettivi o dalle prassi nazionali.

2. Gli Stati membri provvedono affinché al termine del congedo di cui all'articolo 4, 5 o 6 i lavoratori abbiano il diritto di riprendere il loro posto di lavoro o un posto equivalente secondo termini e condizioni che non siano meno favorevoli e di beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro cui abbiano avuto diritto durante la loro assenza.

3. Gli Stati membri definiscono il regime del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro per il periodo di congedo di cui all'articolo 4, 5 o 6 anche per quanto riguarda i diritti alla sicurezza sociale, garantendo il mantenimento del rapporto di lavoro nel corso di tale periodo.

Articolo 11 - Non discriminazione

Gli Stati membri adottano le misure necessarie a vietare un trattamento meno favorevole dei lavoratori causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo di cui all'articolo 4, 5 o 6 o dall'esercizio del diritto a modalità di lavoro flessibili di cui all'articolo 9.

Articolo 12 - Protezione contro il licenziamento e onere della prova

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare il licenziamento e la preparazione di un licenziamento dei lavoratori causati dalla domanda o dalla fruizione del congedo di cui all'articolo 4, 5 o 6 o dall'esercizio del diritto a modalità di lavoro flessibili di cui all'articolo 9.

2. I lavoratori che ritengono di essere stati licenziati a causa della domanda o della fruizione del congedo di cui all'articolo 4, 5 o 6 o dell'esercizio del diritto a chiedere modalità di lavoro flessibili di cui all'articolo 9 possono chiedere al datore di lavoro di fornire i motivi debitamente giustificati del licenziamento. Il datore di lavoro fornisce tali motivi per iscritto.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che, quando i lavoratori di cui al paragrafo 2 presentano dinanzi a un tribunale o a un'altra autorità competente fatti in base ai quali si può presumere che vi sia stato un licenziamento di tal genere, incomba alla parte convenuta dimostrare che il licenziamento è stato basato su motivi diversi da quelli di cui al paragrafo 1.

4. Il paragrafo 3 non osta a che gli Stati membri impongano un regime probatorio più favorevole alla parte attrice.

5. Gli Stati membri possono non applicare il paragrafo 3 alle procedure nelle quali l'istruzione dei fatti spetta all'organo giurisdizionale o all'organo competente.

6. Salvo diversa disposizione degli Stati membri, il paragrafo

3 non si applica ai procedimenti penali.

Articolo 13 - Sanzioni

Gli Stati membri stabiliscono norme relative alle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate a norma della presente direttiva o delle pertinenti disposizioni già in vigore riguardanti i diritti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie a garantire l'applicazione di tali sanzioni. Le sanzioni sono effettive, proporzionate e dissuasive. Esse possono assumere la forma di ammenda. Esse possono anche consistere nel pagamento di un indennizzo.

Articolo 14 - Protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli

Gli Stati membri adottano le misure necessarie a proteggere i lavoratori, compresi i lavoratori rappresentanti dei lavoratori, da qualsiasi trattamento sfavorevole da parte del datore di lavoro o da qualsiasi conseguenza sfavorevole derivante da un reclamo presentato internamente all'impresa o da una procedura giudiziaria promossa al fine di ottenere il rispetto dei diritti di cui alla presente direttiva.

Articolo 15 - Organismi per la parità

Gli Stati membri garantiscono che l'organismo o gli organismi designati, a norma dell'articolo 20 della direttiva 2006/54/CE, per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento dei genitori e dei prestatori di assistenza senza discriminazioni basate sul sesso sono altresì competenti per le questioni che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva.

Articolo 16 - Livello di protezione

Gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai lavoratori rispetto a quelle stabilite nella presente direttiva. Essi devono tuttavia provvedere affinché almeno quattro mesi di congedo parentale rimangano non trasferibili a norma dell'articolo 5, paragrafo 2.

(omissis)

Articolo 20 - Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni dalla sua entrata in vigore. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni principali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

3. Gli Stati membri possono affidare alle parti sociali l'attuazione della presente direttiva, laddove le parti sociali lo richiedano congiuntamente, a condizione che gli Stati membri adottino tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di assicurare i risultati prescritti dalla presente direttiva.

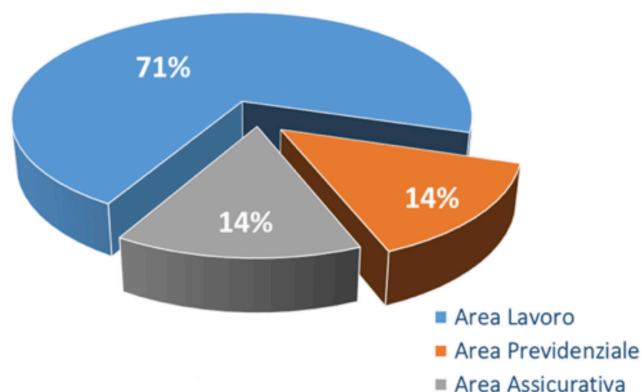
Mercato del lavoro e diritti dei lavoratori: in crescita le violazioni



Dalla recente pubblicazione della relazione annuale presentata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)¹ emergono i risultati relativi all'attività di vigilanza svolta dall'Agenzia in materia di lavoro e legislazione sociale nel corso del 2018.

Gli accertamenti effettuati secondo le direttive operative (lavoristica, previdenziale e assicurativa) definite dal Ministero del lavoro, hanno portato ad individuare un tasso di irregolarità pari al 70%; tale dato, in crescita rispetto al precedente anno (+5%) evidenzia comportamenti illeciti da parte di almeno due su tre delle aziende oggetto di verifica. Le violazioni hanno comportato la sospensione dell'attività imprenditoriale (ai sensi dell'art.14 del d.lgs. n.81/2008) per un numero di provvedimenti riguardanti 8.797 aziende e le contestazioni convalidate hanno reso possibile un recupero dei contributi e premi evasi complessivamente pari a 1.365.180.092 euro.

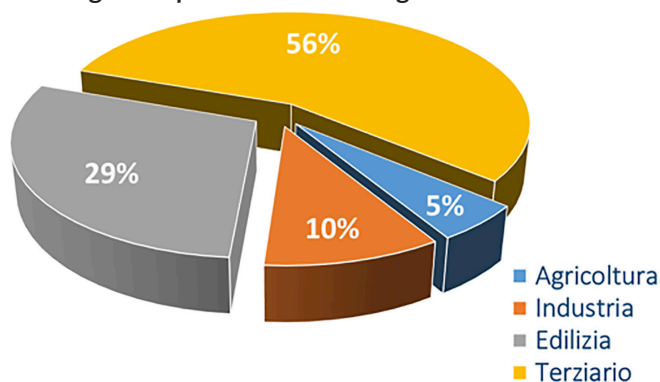
INL - Irregolarità per ambito di vigilanza



Fonte: Elaborazione CNEL su dati INL

Il monitoraggio in materia di lavoro nero ha fatto registrare un'incidenza del fenomeno pari a circa il 40% del totale rilevato. La maggiore concentrazione del cosiddetto lavoro sommerso, sempre rispetto al totale delle ispezioni effettuate, è stata riscontrata nella categoria "servizi di alloggio e ristorazione" (54%), nel settore dell'agricoltura (51%) e in quello dell'attività manifatturiera (39%). In particolare l'elevato tasso di irregolarità in agricoltura è significativamente riconducibile alla forma illegale di reclutamento e sfruttamento della manodopera nota come caporalato; i due fenomeni sono tra loro fortemente

INL - Irregolarità per settore merceologico



Fonte: Elaborazione CNEL su dati INL

connessi: dei 1.474 lavoratori coinvolti nelle operazioni di contrasto al caporalato (il 74% dei casi è nel solo settore agricolo) il 46% è rappresentato dai lavoratori in nero. Rilevanti anche i risultati ottenuti nei controlli sulle cosiddette esternalizzazioni fittizie. Il ricorso da parte delle aziende a forme abusive di decentramento produttivo (appalti, distacchi, trasferimenti e somministrazione di lavoro) si configura spesso come fraudolenta procedura volta all'elusione dei diritti sindacali e retributivi dei lavoratori dipendenti. L'attività ispettiva sulla liceità dello strumento utilizzato ha infatti permesso di individuare una crescita su base annua (+10%) dei fenomeni interpositori con una prevalente incidenza delle violazioni nelle regioni del Nord Italia.

Infine, in tema di salute e sicurezza sul lavoro (art.13, D.Lgs. n.81/2008) l'azione di tutela svolta dall'Ispettorato ha consentito di evidenziare un tasso di irregolarità pari a circa l'82% sul totale degli accertamenti effettuati. Le infrazioni contestate (per un ammontare di 31.218 casi) sono risultate in gran parte (71%) penalmente rilevanti in ragione del mancato rispetto delle vigenti leggi in materia prevenzionistica e antinfortunistica.

Note

1. Il Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale è stato presentato dall'Ispettorato Nazionale del lavoro il 18 aprile 2019. Vedi:

[https://www.ispettorato.gov.it/it-it/in-evidenza/Documents/RAPPORTO%20ANNUALE%202018-\(testo\)%20signed.pdf](https://www.ispettorato.gov.it/it-it/in-evidenza/Documents/RAPPORTO%20ANNUALE%202018-(testo)%20signed.pdf)

Sfruttamento lavorativo e stato di bisogno: linee guida per un identikit del lavoro nero



Un lavoratore extracomunitario impegnato nella raccolta di pomodori in Puglia - Dino Fracchia - Foto tratta dal Libro Ansa-Cnel

Con la circolare n. 5 del 28 febbraio 2019 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha dettato le "Linee guida" per lo svolgimento dell'attività di vigilanza in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, in esito agli effetti determinati dalle modifiche all'articolo 603-bis c.p. introdotte dalla legge 29 ottobre 2016, n. 199 (c.d. legge anti-caporalato, recante "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo")¹. Ricordiamo che, ai sensi della nuova formulazione dell'articolo c.p. in esame, sono puniti con reclusione da uno a sei anni (e con multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato)² coloro che:

- 1) reclutano manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;
- 2) utilizzano, assumono o impiegano manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Lo stesso art. 603-bis, come modificato dalla legge n. 199/2006, qualifica inoltre come "indice di sfruttamento" la sussistenza di almeno una delle seguenti condizioni³:

- 1) reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- 2) reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- 3) sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- 4) sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degra-

danti. Come sottolineato nella circolare INL n. 5/2019, si è in presenza di due distinte fattispecie di illecito: quello della intermediazione illecita e quello dello sfruttamento lavorativo. Entrambe presuppongono la sussistenza di taluni "elementi costitutivi" che prevalentemente, ma non in modo esclusivo, risultano associati ad attività svolte nel settore dell'agricoltura⁴ e che, in ogni caso, le Linee guida aiutano a individuare e a riconoscere.

Il primo elemento costitutivo su cui si sofferma con particolare attenzione la circolare in esame è quello dell'approfittamento dello stato di bisogno, rispetto al quale vengono richiamati alcuni significativi orientamenti giurisprudenziali, ancorché attinenti ad altre fattispecie di reato (ad esempio il reato di usura). In proposito, le Linee guida INL manifestano adesione al principio secondo cui lo stato di bisogno "non può essere ricondotto ad una situazione di insoddisfazione e di frustrazione derivante dall'impossibilità o difficoltà economica di realizzare qualsivoglia esigenza avvertita come urgente, ma deve essere riconosciuto soltanto quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie, cioè relative a beni comunemente considerati come essenziali per chiunque" (Cass. Pen., sent. n. 4627/2000). Muovendo da tale presupposto e in riferimento ad altre pronunzie della Suprema Corte, l'INL evidenzia come lo stato di bisogno possa ricondursi a una "condizione psicologica in cui la persona si trova e per la quale non ha piena libertà di scelta"⁵, che supera il mero bisogno di lavorare, configurandosi piuttosto come uno "stato di necessità tendenzialmente irreversibile, che pur non annientando in modo assoluto qualsiasi libertà di scelta, comporta un

Le linee guida INL

segue da pag. 17

impellente assillo, tale da compromettere fortemente la libertà contrattuale della persona"⁶.

Quanto al reato di sfruttamento lavorativo, le Linee guida riprendono gli indicatori suggeriti dall'art. 603-bis e già visti in precedenza, declinandone tuttavia in modo più articolato l'estensione applicativa. In particolare, con riguardo alla reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi, si sottolinea che la sussistenza della reiterazione si manifesta anche nel caso in cui essa coinvolga lavoratori diversi "in ragione di un possibile turn-over" e si precisa che il riferimento ai contratti collettivi "è evidentemente da intendersi ai contratti sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative", in analogia con le previsioni delle disposizioni di legge emanate "negli ultimi decenni". La medesima precisazione circa il coinvolgimento di lavoratori sempre diversi riguarda anche la fattispecie della reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, mentre sulla sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti, INL precisa la necessità di verificare, in sede ispettiva, che essa non integri gli estremi del reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.). Rientrano comunque fra le condizioni lavorative degradanti quelle che prevedono l'utilizzo di mezzi di trasporto inadeguati o pericolosi, quelle svolte in condizioni meteorologiche avverse senza dispositivi di protezione individuale, quelle in cui sia impedita ai lavoratori la possibilità di comunicare fra di loro o con altri soggetti e quelle in cui siano assenti locali per necessità fisiologiche. Per quanto attiene alla configurazione di condizioni lavorative degradanti in ordine ai metodi di controllo dei lavoratori, INL richiama l'attenzione del personale vigilante sulla circostanza che, in molti casi, la "costante presenza fisica del datore di lavoro/fiduciario" è sufficiente a generare nel lavoratore "il pensiero di essere controllato e quindi di dover produrre al fine di conservare il lavoro", superando in tal modo il significato letterale del termine "sorveglianza".

Note

1. L'articolo 603-bis era stato a sua volta introdotto dal D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.
2. Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, la pena della reclusione può andare da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.
3. Sul peso delle condizioni indicate incidono anche le seguenti aggravanti specifiche, che comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà: 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.
4. Significativo, al riguardo, il seguente passaggio delle Linee guida INL: "Sebbene nel sentire comune il reato in questione è spesso associato alle attività svolte in agricoltura, tuttavia, lo stesso è riscontrabile anche in ambiti diversi. Sono anzi sempre più frequenti comportamenti riconducibili alla fattispecie di reato di cui all'art. 603 bis c.p. nell'ambito di attività di servizi esercitate da talune imprese che realizzano forme di intermediazione illecita lucrando su un abbattimento abnorme dei costi del lavoro a danno dei lavoratori o degli Istituti previdenziali".
5. Cass. Pen., sent. n. 2085/1993.
6. Cass. Pen., sent. n. 10795/2016.

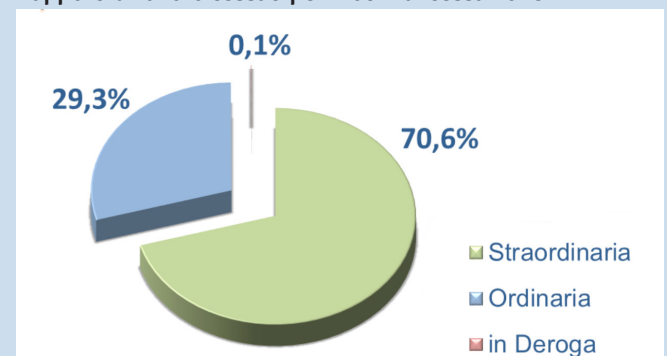
CIG - Crescita degli interventi straordinari e flessione delle autorizzazioni ordinarie e in deroga

Nel mese di aprile 2019 le ore autorizzate per trattamenti di integrazione salariale sono state pari a 25,4 milioni per un totale complessivo che, in questo primo quadrimestre dell'anno, si attesta intorno ai 91,3 milioni di interventi erogati. E' questo il dato riassuntivo e riepilogativo che emerge dalla consueta pubblicazione mensile dell'INPS sugli effetti del ricorso allo strumento della Cassa Integrazione. Tale aggiornamento evidenzia, rispetto ai valori destagionalizzati del precedente mese di marzo, un incremento congiunturale pari al 16,2% e la maggiorazione del monte ore richiesto dalle imprese risulta confermata anche dall'andamento tendenziale del fenomeno; esso appare significativamente in crescita sia nel confronto con il corrispondente mese dell'anno precedente (+30,5%) che nella sua relativa variazione positiva su base annua (+11,9%). Analizzando poi le diverse Tipologie di Intervento (Ordinaria, Straordinaria e in Deroga) si evidenzia che il sostanziale aumento complessivo delle domande presentate è maggiormente imputabile alla consistente richiesta degli interventi straordinari: +78% rispetto al mese di aprile 2018 e +26% nella dinamica tendenziale del fenomeno; di segno opposto appaiono invece le prestazioni economiche erogate a titolo di integrazione salariale in deroga (-93,6% rispetto allo stesso mese del precedente anno). Sempre in contrasto con l'intensità generale delle ore autorizzate, ma di più modesta entità, si rileva infine il calo degli interventi relativi alla Cassa integrazione ordinaria (-18%). In altri termini, a fronte di una riduzione delle richieste che rinviano a crisi aziendali non "strutturali", legate soprattutto a temporanee e sfavorevoli contrazioni del mercato, si registrerebbe un aumento dei ricorsi riferibili allo stato di salute delle aziende e alla sopravvivenza dell'attività imprenditoriale stessa. Occorre però precisare, come spesso sottolineato dall'INPS, che tali dati appaiono di non facile lettura perché condizionati nella loro variabilità dai numerosi e recenti interventi legislativi che hanno modificato modalità e limiti (numerici e di finanziamento) dell'istituto stesso. Considerando infine i dati (aggiornati a marzo) relativi all'accesso alle indennità di "disoccupazione involontaria" (cumulando cioè le domande presentate per Mobilità, NASPI e DisColl) si rileva una lieve riduzione delle richieste nel breve termine (-6,9% rispetto al precedente mese di febbraio); tale andamento delle prestazioni, essenzialmente stabile, trova inoltre riscontro nella trascurabile flessione anno su anno degli interventi (-2%).

Note

1. Non ultime le novità introdotte in materia dal d.lg. 148/2015 entrate in vigore il 24 settembre 2017

Rapporti di lavoro cessati per motivi di cessazione



Fonte: Elaborazione CNEL su dati Ministero del Lavoro

Sicurezza sul lavoro: non serve pensare a nuove norme, ma applicare quelle già esistenti

I dati delle denunce di infortunio e malattie professionali relative al IV trimestre 2018, illustrati in occasione di un recente convegno ospitato dal CNEL¹, rilevano un aumento delle denunce di infortunio tanto *in itinere* (+2,87), quanto in occasione di lavoro (+0,59); un aumento delle denunce di infortunio con esito mortale (+10,11) e un aumento delle denunce di malattie professionali protocollate (+2,50). E' inevitabile chiedersi se nuove norme - più stringenti - possano essere utili ad arginare il fenomeno degli infortuni, alcuni dei quali con esito mortale, e delle malattie professionali.

A tale riguardo il Presidente del CNEL, Tiziano Treu, ha sottolineato come sarebbe piuttosto necessario migliorare l'implementazione delle norme esistenti, piuttosto che emanarne di nuove. Treu ha anche richiamato l'attenzione della platea sui rischi emergenti collegati al lavoro, facendo esplicito riferimento allo *stress* lavoro correlato, fenomeno in costante aumento, ma poco indagato e ancora sottostimato. A tale riguardo ha ipotizzato di avviare al CNEL una riflessione sul tema, da affidare ad un Gruppo di lavoro *ad hoc*.

La necessità di adottare misure tempestive ed efficaci per contenere i nuovi rischi emergenti è stata richiamata da più relatori e tra questi rischi, oltre al già citato *stress* lavoro correlato, sono stati menzionati violenze e molestie, spesso non adeguatamente considerati nel DVR, il documento obbligatorio con il quale, da un lato, vanno individuati, in ogni contesto lavorativo, i rischi per la salute e la sicurezza connessi al lavoro, dall'altro, vengono definiti gli interventi da porre in essere per eliminare o ridurre tali rischi.

Tra le novità significative illustrate, una sottolineatura merita la norma tecnica volontaria UNI ISO 45001:2018 "*Sistemi di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro (SGSL) - Requisiti e guida per l'uso*", pubblicata il 12 marzo 2018. La norma è destinata a sostituire il BS OHSAS 18001:1999², norma tecnica che identifica uno *standard* - riconosciuto in ambito internazionale - che stabilisce i requisiti per l'implementazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e che consente alle aziende in possesso dei requisiti richiesti, di ottenere il rilascio di una certificazione di conformità.

Nella prevenzione degli infortuni, risultati incoraggianti sono stati registrati presso le aziende certificate, con significativi vantaggi anche in termini di riduzione di costi e aumento di competitività. La certificazione accreditata, perciò, rappresenta non un mero costo, ma un investimento per l'imprenditore, e garantisce ai lavoratori un ambiente di lavoro nel quale salute e sicurezza acquistano un ruolo di primaria importanza. La UNI ISO 45001:2018 apre la strada ad una nuova fase, e a un diverso sistema, per garantire salute e sicurezza, un sistema che coinvolge i lavoratori e supporta le aziende che implementano efficaci politiche di prevenzione. Rappresenta, dunque, un avanzamento nel modo integrato di gestione della tutela dei lavoratori dai rischi connessi allo svolgimento delle attività lavorative.

La nuova norma tecnica, che si ispira ai principi della normativa precedente, presenta interessanti elementi di novità: l'attenzione si focalizza sulla gestione dei processi, l'approccio è quello basato sul rischio, si prevede l'analisi del contesto e il coinvolgimento della *leadership*. Ma l'aspetto più innovativo,

va ravvisato nel rafforzamento dei processi di consultazione e partecipazione dei lavoratori, che acquistano un ruolo centrale nella loro stessa sicurezza.

Se è vero che buone norme sono indispensabili, non va trascurato che occorre anche un cambiamento di tipo culturale: la funzione del medico del lavoro, tradizionalmente, è stata identificata nella sorveglianza sanitaria periodica finalizzata alla prevenzione delle malattie professionali, ma questa impostazione comincia ormai ad apparire superata. Oggi va affermandosi una visione olistica della salute e della sicurezza dei lavoratori, che sta portando i medici del lavoro che operano nelle aziende a promuovere tra i lavoratori la scelta di stili di vita sani attraverso programmi di prevenzione, riconosciuto che patologie quali tumori del polmone, ischemie cardiache, diabete - legate prevalentemente a stili di vita non sani - incidono negativamente, e in maniera significativa, sulla qualità della vita, oltre che sulla sua durata.

Per avviare un serio progetto di trasformazione culturale in tema di sicurezza, il ruolo della formazione è fondamentale. Alla formazione è legato anche il tema dell'innovazione: in una società e un mondo del lavoro che si evolvono molto rapidamente, non può essere trascurato il significativo impatto che l'innovazione ha sulla sicurezza. Se nuovi sistemi di tutela della salute e sicurezza sono resi necessari tanto dalle nuove dimensioni dell'economia, quanto dalla differente visione della salute e sicurezza dei lavoratori, questi diversi e più efficaci strumenti di tutela richiedono anche che la cerchia dei soggetti coinvolti nella sicurezza si ampli. I protagonisti della tutela della salute e sicurezza sono diversi: i tanti soggetti chiamati a svolgere attività di prevenzione, gli esperti del settore, le Istituzioni globalmente intese, le parti sociali e, non ultimi, gli stessi lavoratori. A tutti è richiesto uno straordinario impegno sinergico e interdisciplinare, che dovrebbe potersi iscrivere nella cornice di una strategia nazionale che fissi le priorità. Solo così, forse, si potrebbe arrivare a considerare la normativa sulla sicurezza una reale opportunità, piuttosto che un mero vincolo normativo.

Note

1. Organizzato l'11 aprile scorso dal Dipartimento salute e sicurezza nei luoghi di lavoro della Confsal, il seminario ha visto la partecipazione di qualificati esponenti dell'INAIL e dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nonché di esperti in formazione, medici del lavoro, magistrati, criminologi e, per la Confsal, del Segretario generale Angelo Raffaele Margiotta, nonché dei responsabili dell'Ufficio studi e del Dipartimento Formazione.

2. La norma BS OHSAS (*Occupational Health and Safety Assessment Series*) 18001:1999, emanata dal *British Standards Institution* nel 1999 e rivista nel 2007, individua uno *standard*, che, se rispettato, consente il rilascio di una certificazione di conformità. La certificazione OHSAS attesta l'applicazione volontaria, all'interno di un'organizzazione, di un sistema che permette di garantire un adeguato controllo relativamente alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, oltre al rispetto delle norme cogenti. Nel 2008 è stata pubblicata un'apposita guida a questa norma, la OHSAS 18002: Sistemi di Gestione della Sicurezza e della Salute dei Lavoratori - Linee guida per l'implementazione dello standard OHSAS 18001. Quest'ultima è stata revisionata nel 2008.

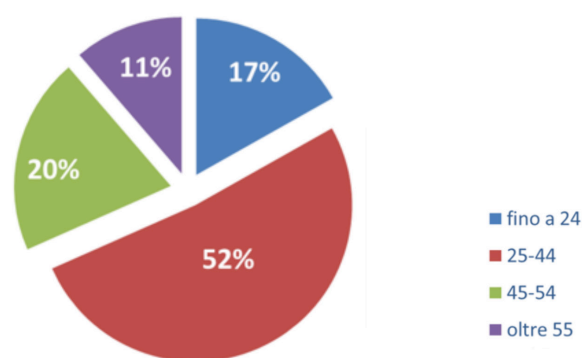
Comunicazione obbligatorie: calo dell'occupazione e forte crescita dei rapporti di lavoro a tempo determinato

La periodica Nota Trimestrale inerente al Sistema Informativo delle Comunicazioni Obbligatorie, pubblicata a cura del Ministero del Lavoro, riporta l'ultimo aggiornamento dei dati relativi ai casi di assunzione, trasformazione, proroga e cessazione dei rapporti di lavoro. Sulla base delle informazioni contenute nella Nota diffusa a marzo 2019¹, nel IV trimestre 2018 si riscontra, con la registrazione di 2.895.960 nuovi avviamenti (incluse le trasformazioni a tempo indeterminato), un andamento tendenzialmente positivo (+8,4%) dei rapporti di lavoro attivati. Per contro, con la contingente flessione dell'anno in corso, si osserva una contrazione (-3,3%) delle contrattualizzazioni rispetto ai dati del precedente trimestre.

Tale sostanziale incremento delle assunzioni si diversifica per una maggiore concentrazione geografica nel Nord (43,5%) e nel Mezzogiorno (31,4%) ed è caratterizzato dalla marcata polarizzazione rispetto ai diversi settori di attività economica: il dato più cospicuo delle attivazioni (75,9% sul totale) si localizza infatti nel Terziario, ma è nell'Industria in senso stretto che il fenomeno mostra la sua più accentuata crescita su base annua (+11,9%). Secondo la tipologia contrattuale si segnala poi il maggior numero di nuovi avviamenti (1.786.859) nei rapporti di lavoro a tempo determinato (che da soli rappresentano il 61,7% del totale), ma è nei contratti a tempo indeterminato (comprese le Trasformazioni da Tempo Determinato e da Apprendistato) che si registra la più importante variazione anno su anno di segno positivo (+38,6%); in calo, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, le attivazioni di nuovi rapporti nei contratti di Collaborazione (-5,4%). Considerando poi il numero di lavoratori coinvolti, nelle contrattualizzazioni del IV trimestre 2018 si riconferma la maggiore frequenza degli avviamenti nella fascia di età

ne). Tale dato congiunturale risulta poi avvalorato anche dalla dinamica tendenziale delle assunzioni che coinvolge con maggiore intensità la componente maschile (+9,0%) nonostante il tasso di crescita femminile (+7,7%) evidenzia anch'esso una comunque significativa variazione. Sempre su base annua si assiste poi alla crescita (+4,2%) dei rapporti di lavoro cessati (+136.328) e, rispetto allo stesso periodo di osservazione, tale dato trova riscontro anche nell'aumento del numero di lavoratori interessati da cessazioni (+4,6%); nella sostanza esso appare maggiormente imputabile alla consistente incidenza dei rapporti giunti a conclusione per richiesta del lavoratore (+8,6%) ovvero riconducibili alle cosiddette cessazioni per pensionamento (+12,0%) e a quelle per dimissioni (+8,4%).

Rapporti di lavoro attivati per classe di età



Fonte: Elaborazione CNEL su dati Ministero del Lavoro

Ma al significativo incremento percentuale contribuisce pure il numero dei rapporti di lavoro risolti consensualmente e per "altre cause" (+6,7%). Per contro si assiste ad una significativa flessione (-4,8%) delle conclusioni contrattuali promosse dal datore di lavoro: diminuiscono i licenziamenti (-6,1%) e le risoluzioni motivate dalla cessazione di attività (-11,0%).

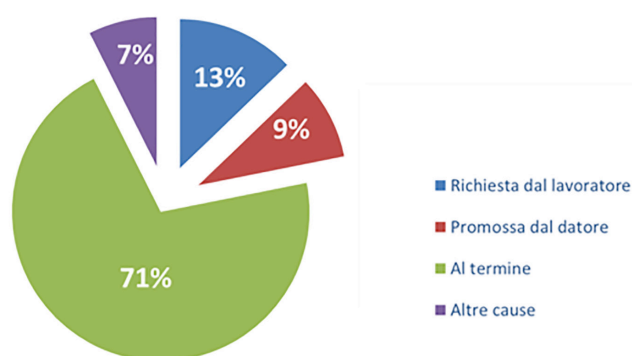
Il bilancio riepilogativo tra le attivazioni e le cessazioni registrate nel IV trimestre 2018 definisce un saldo complessivo negativo con una flessione pari a -457.472 rapporti di lavoro. Analizzando infine i dati contenuti nel Rapporto annuale del Ministero del Lavoro relativo all'intero anno 2018, presentato il 29 maggio scorso², si evince come nell'anno considerato il Sistema Informativo delle Comunicazioni Obbligatorie abbia fatto registrare complessivamente circa 11,4 milioni di rapporti di lavoro attivati (più altri 1,9 milioni di contratti in somministrazione, per un totale di circa 13,3 milioni di attivazioni) che hanno interessato circa 6,4 milioni di lavoratori. Il 71,7% delle attivazioni si è verificato nel settore dei Servizi, mentre il 69,5% ha riguardato contratti a tempo determinato. Nello stesso anno si sono registrati circa 11 milioni di rapporti di lavoro cessati, il che caratterizza il 2018 per un saldo positivo fra contratti attivati e cessati pari a 351 mila rapporti di lavoro.

Note

1.<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/IV%20nota%20trimestrale%202018%20sulle%20Comunicazioni%20Obbligatorie/Nota-CO-IV-trimestre-2018.pdf>

2.<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Rapporto%20annuale%20sulle%20Comunicazioni%20Obbligatorie%202019/Rapporto-annuale-CO-2019.pdf>

Rapporti di lavoro cessati per motivi di cessazione



Fonte: Elaborazione CNEL su dati Ministero del Lavoro

compresa tra i 25 e i 44 anni; in tale classe il dato congiunturale ammonta a circa il 47% del totale, ma è nelle fasce estreme di età che si focalizza una notevole accelerazione su base annua delle assunzioni (+5,5% per le età più anziane e giovanili; +7,4% per i residenti nella classe dai 55 ai 64 anni). Analizzando il genere dei lavoratori interessati, la quasi stabile differenziazione negli avviamenti tra maschi (1.543.453) e femmine (1.352.507) appare confermata attestandosi, in termini di valori assoluti, sul maggior numero di attivazioni a favore della componente maschile (+14,1% rispetto alle don-

L'evoluzione normativa delle sanzioni disciplinari e, in particolare, del licenziamento nel pubblico impiego privatizzato: profili sostanziali e processuali (I parte)



Il convegno CNEL al Forum PA 2019 sull'evoluzione del mercato del lavoro e i relativi cambiamenti normativi.

Nella foto, da sinistra, il presidente Treu, la consigliera Cnel, Ciucciuvino, Giancarlo Panico e il Sen. Tommaso Nannicini

Nell'ultimo decennio la materia delle sanzioni disciplinari è stata interessata da numerosi interventi legislativi i quali hanno avuto e, si ritiene, avranno notevole impatto sulla vita dei lavoratori dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art.1 co.2^o D.lgs.165/01, meglio noto come Testo Unico del pubblico impiego.

Un'attenta analisi degli effetti scaturenti dalle riforme che funditus hanno inciso sul T.U. non può che prendere le mosse dal sensibile ridimensionamento delle prerogative della contrattazione collettiva in favore della fonte legale.

Il D.lgs.150/09 (c.d. decreto Brunetta), nel dare attuazione alla Legge delega n.15/09, ha infatti sostituito il "vecchio" co.1^o dell'art.40 D.lgs.165/01 e, per l'effetto, ricondotto il sistema delle sanzioni disciplinari nell'alveo della legge entro i limiti della quale le disposizioni collettive possono operare. Il favor mostrato dal legislatore per la fonte legale trova puntuale riscontro nell'art.68 D.lgs.150/09 il quale ha riscritto il previgente art.55 D.lgs.165/01 sancendo che le disposizioni di tale articolo e dei seguenti (fino all'art.55 octies) costituiscono norme imperative ex artt.1339 e 1419 co.2^o c.c. e ciò sulla falsariga dell'art.2 T.U. del resto, anch'esso novellato ed in parte integrato dal decreto Brunetta.

Esemplificazione della supremazia della legge rispetto alla fonte pattizia si ricava agevolmente dall'art.55 D.lgs.165/01 che, nel far salve le previsioni contenute nel T.U.P.I., demanda all'autonomia collettiva la sola definizione delle infrazioni e delle relative sanzioni (co.2^o).

Analogo il ragionamento da compiere anche in ordine all'impossibilità $\text{\textcircled{D}}$ da parte della contrattazione collettiva $\text{\textcircled{D}}$ di istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari a meno che non si tratti di iter finalizzati alla conciliazione non obbligatoria di carattere stragiudiziale della controversia (da instaurare e concludere entro 30 giorni dalla contestazione e, comunque, prima dell'irrogazione della sanzione) ferma restando la non esperibilità

degli stessi in ipotesi di condotte per le quali è prevista la sanzione del licenziamento (co.3^o).

Da notare, ancora, l'esplicito rinvio al Ccnl di comparto che l'art.55 bis co.1^o D.lgs. 165/01 compie allorchè l'infrazione disciplinare sia punibile con il rimprovero verbale.

Può dunque convenirsi che, con l'entrata in vigore del D.lgs.150/09, ogni potenziale contrasto tra la fonte pattizia e quella legale in tema di sanzioni disciplinari dovrà essere risolto in favore della seconda: ciò conduce all'automatica disapplicazione e sostituzione della clausole negoziali affette da invalidità con le disposizioni di legge le quali - vale ripetersi - potranno però demandare alla contrattazione collettiva la disciplina di taluni istituti e/o aspetti tecnici della materia in discorso circoscrivendone tuttavia a monte il campo d'azione.

Se, quindi, è da un lato agevole comprendere la ratio sottesa alla novella legislativa del 2009 ben più complessa, dall'altro, si è rivelata per i giuslavoristi l'elaborazione di convincenti risposte in merito alle criticità riscontrate all'indomani del varo dei successivi provvedimenti legislativi i quali hanno generato dubbi interpretativi e sotto il profilo sostanziale quanto e sotto il quello più strettamente processuale.

Si allude, nel dettaglio, alla Legge 92/2012, al D.lgs. 23/2015 (attuativo della L.183/2014), al D.lgs. 75/2017 e, infine, al D.lgs. 118/2017 che ha integrato e, in parte, corretto il D.lgs. 116/2016.

Primo aspetto meritevole di approfondimento attiene al rapporto intercorrente tra il D.lgs. 165/01 e la Legge 92/12. Sin dal principio gli operatori del diritto si sono chiesti se l'ambito applicativo della Legge Fornero potesse estendersi al pubblico impiego contrattualizzato o se, al contrario, dovesse limitarsi alla disciplina del lavoro privato.

Le discordanti opinioni via via propuginate in merito muove-

L'evoluzione normativa delle sanzioni disciplinari

segue da pag. 21

vano essenzialmente dalla profonda rivisitazione dell'art.18 L.300/70 ad opera della L.92/12. Come noto, il legislatore del 2012 ha frazionato le garanzie tipiche della tutela reale (reintegrazione nel posto di lavoro + indennità risarcitoria) sino ad allora appannaggio del dipendente colpito da licenziamento illegittimo.

In buona sostanza, con il nuovo art.18 St. Lav. è stato ridisegnato l'assetto delle tutele invocabili che, dalle originarie due (reale ed obbligatoria), sono divenute quattro:

> reintegratoria del lavoratore con risarcimento ex co.1[°], 2[°] e 3[°] nei casi di licenziamento nullo ovvero inefficace perchè intimato in forma orale;

> reintegratoria debole del lavoratore in ipotesi di licenziamento spiccato per motivi disciplinari - giusta causa e giustificato motivo soggettivo - ex co.4[°];

> risarcitoria forte per tutti i casi non rientranti nelle precedenti fasce di tutela ex co.5[°];

> risarcitoria debole ex co.6[°] nei casi di inefficacia del licenziamento per mancanza di motivazioni o per violazione delle procedure ex art.7 St. Lav. ed ex art.7 L.604/66.

Se a livello processuale la riforma in parola ha introdotto un rito acceleratorio applicabile a tutti i lavoratori subordinati giusto il richiamo all'art.1 co.47[°] L.92/12, è però altrettanto innegabile come il prefigurato iter di armonizzazione tra lavoro privato e pubblico impiego contrattualizzato sia rimasto lettera morta poichè la Corte di Cassazione, non senza critiche, ha posto l'accento sulle peculiarità che sovrintendono ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle PP.AA. con ciò giustificando quoad effectum le profonde divergenze sussistenti fra le due categorie di lavoratori.

Concentrandoci, ora, sul profilo processuale il Giudice di legittimità (sent. nn. 13190/17, 5717/15, 21410/15) ha più volte ribadito che l'impugnazione dei licenziamenti intimati a far data dal 18/07/12 deve conformarsi alle regole del rito ex art.1 co.48-68 L. 92/12 senza distinzioni di sorta tra lavoratori subordinati, anche per quel che concerne la fase che precede il giudizio.

Valga in proposito richiamare la disciplina dettata dall'art.6 co.1[°] L.604/66 (confermato dall'art.32 co.1[°] L.183/10 o "Collegato Lavoro") secondo cui il licenziamento deve essere impugnato entro 60 giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta e dall'art.6 co.2[°] che, a sua volta, sancisce l'inefficacia dell'impugnazione ove la stessa non venga seguita, entro il successivo termine di 180 giorni (ante L.92/12 giorni 270), dal deposito del ricorso presso la cancelleria del Tribunale competente.

Ecco allora che in una fattispecie di recente vagliata dalla S.C. (sent.28800/17) è stato respinto il ricorso di un dipendente dell'Agenzia delle Entrate il quale si doleva del fatto che la Corte d'appello lo avesse dichiarato decaduto dall'impugnativa giudiziale per superamento del termine di 180 giorni dalla spedizione dell'impugnativa stragiudiziale. Nel precedente segnalato, la Cassazione ha statuito che, ai fini della corretta instaurazione del giudizio di impugnazione del licenziamento, il dipendente è tenuto ad osservare due distinti e successivi termini decadenziali: l'uno stragiudiziale, l'altro giudiziale. La peculiarità dell'art.6 co.1[°] e 2[°] L. 604/66 risiede nel fatto che la trasmissione della c.d. impugnativa stragiudiziale, ove avvenuta prima del decorso dei 60 giorni dal ricevimento della comunicazione di li-

cenziamento, determina in ogni caso l'inizio del decorso del secondo termine (180 giorni) entro il quale dovrà essere depositato il ricorso presso il Giudice del Lavoro territorialmente competente che, per i lavoratori in regime di pubblico impiego contrattualizzato, è il Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale il dipendente è addetto (o era addetto) al momento della cessazione del rapporto.

Di conseguenza, il dipendente che abbia gravato per via stragiudiziale il licenziamento prima dello spirare del termine di sessanta giorni ha l'onere di agire in sede processuale poichè in tale evenienza il termine di 180 giorni inizierà a decorrere non già dal sessantesimo giorno, bensì da quello in cui l'atto d'impugnativa extragiudiziale del licenziamento sia stato consegnato all'ufficio pubblico deputato alla sua spedizione al datore (Cass., SS.UU., sent.n.8830/2010).

Ciò posto, l'intervento della giurisprudenza che forse desta maggiore interesse nell'economia della presente indagine è rappresentato dalla sentenza n.11868/16.

Con tale pronuncia la S.C., componendo in chiave nomofilattica il contrasto sorto in ordine all'estensione quoad effectum della L. 92/12 al pubblico impiego privatizzato, ha definitivamente superato le argomentazioni svolte nell'isolato precedente di segno contrario (sent. n.24157/15) statuendo che, in difetto di intervento normativo (ad oggi ancora mancante) in grado di armonizzare la disciplina del pubblico impiego con le disposizioni previste per il lavoro privato dall'art.1 co.7[°] e 8[°] L.92/12 (art.1 co.7[°] e 8[°]), ai dipendenti delle PP.AA. non vadano applicate le modifiche apportate all'art.18 L.300/70 dalla L.92/12 in ipotesi di licenziamento illegittimo, bensì solo ed unicamente le disposizioni dello Statuto nella formulazione ante riforma '12.

La tutela accordata al pubblico dipendente in caso di licenziamento illegittimo fa sì che costui abbia (rectius mantenga) il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro nonchè al pagamento, da parte della P.A. datrice, di un'indennità risarcitoria da quantificare ai sensi dell'art.18 co.1[°] e 2[°] St. Lav. Per completezza si consideri che con D.lgs. 75/17, in vigore dal 22/06/2017, si è provveduto alla parziale modifica dell'art.18 St. Lav. giacchè ai sensi dell'art.63 co.2[°] II^o periodo D.lgs. 165/01, a fronte dell'invariato obbligo giuridico di reintegra del dipendente illegittimamente licenziato, l'Amministrazione soccombente è tenuta a corrispondere al lavoratore l'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del T.F.R. (detratto quanto eventualmente percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative) dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegra nella misura massima di 24 mensilità (e non più delle 5 mensilità minime parametricate all'ultima retribuzione globale di fatto).

Il dicotomico trattamento fra lavoratori del settore privato e quelli del pubblico impiego D precisa la S.C. (cit. sent.n.11868/16; conf. Cass., sentt. nn.23424/17, 28891/17; Trib. Lav. Roma, ord. n.75581/17) D promana da un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, osta all'integrale estensione della Legge Fornero al pubblico impiego privatizzato la circostanza che l'art.1 L.92/12 rimandi la piena equiparazione tra le due categorie di lavoratori ad un successivo intervento normativo (co.8[°]) indi per cui, in difetto di un'espressa previsione legislativa, la tutela reale concessa ai dipendenti

continua a pag. 23 >>

L'evoluzione normativa delle sanzioni disciplinari

segue da pag. 22

delle PP.AA. rimane giocoforza ancorata all'art.18 St. Lav. nella formulazione ante riforma. E, a ben vedere, è pacifico come lo Statuto dei Lavoratori costituisca ancora oggi il baricentro di qualsivoglia analisi in tema di licenziamento nel pubblico impiego contrattualizzato posto che l'art.51 co.2^o D.lgs.165/01 ha soltanto riproposto l'assiomatica impostazione per la quale la L.300/70 si applica alle PP.AA. indipendentemente dal numero dei dipendenti occupati. A dispetto di quanto accade nel settore privato prescindere dal requisito dimensionale comporta che il pubblico dipendente contrattualizzato, in ipotesi di accertata illegittimità del licenziamento, mantenga inalterato lo spettro dei diritti offerti dalla tutela reale piena. In secondo luogo, al rinvio fisso operato dall'art.1 co.8^o L.92/12 si accompagnano ulteriori considerazioni tanto di ordine letterale quanto di carattere sistematico le quali depongono per la non assimilabilità dei precetti contenuti nella "riforma Fornero". Secondo gli Ermellini (cit. sent.11868/16) la L.92/12 si è posta l'obiettivo di far fronte alle esigenze dell'impresa privata correlando la flessibilità in uscita e quella in entrata tramite l'allargamento delle maglie della prima e la contemporanea riduzione delle tipologie contrattuali diverse dal rapporto di lavoro su-

bordinato a tempo indeterminato (art.1 co.1^o).

La modulazione delle sanzioni risultante dalle modifiche apportate all'art.18 St. Lav. contempla inoltre ipotesi di illegittimità che ben si attagliano al lavoro privato, ma non anche al pubblico impiego perchè quest'ultimo è assoggettato ad una disciplina inderogabile nel cui ambito si rinvencono fattispecie tipizzate di illeciti disciplinari (soprattutto per quel che concerne il licenziamento) nonchè regole procedurali ben definite (art.55 bis ss. T.U.P.I.): trattasi di caratteristiche che rendono il pubblico impiego contrattualizzato inconciliabile con la più flessibile disciplina del lavoro privato. La progressiva accentuazione del cennato divario fra dipendenti - conclude la Cassazione riprendendo l'insegnamento della Corte Costituzionale (sent.n.351/08) - ha una sua ragion d'essere dal momento che l'esercizio del potere disciplinare risponde ad esigenze fra loro non assimilabili né sovrapponibili poichè le PP.AA. agiscono per la tutela di generali interessi collettivi da improntare ai canoni di imparzialità e buon andamento ex art.97 Cost. e non ad interessi riconducibili all'iniziativa economica privata del singolo o di un gruppo di individui ex art.41 Cost.

(Continua nel prossimo numero)

Carlo Garella

Gravi provvedimenti disciplinari per causale 2018-2015 (*)

	2018	2017	2016	2015	Totale
TOTALE PROVVEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI	10350	8576	9064	8259	36249
PROVVEDIMENTI SOSPENSIONE	1633	1167	1783	1690	6273
Sospensioni derivanti da irreperibilità a visita fiscale	35	40	43	20	138
Sospensioni derivanti da inosservanza disp. servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti	927	667	1101	1049	3744
Sospensioni derivanti da assenze dal servizio (ingiustificate, non comunicate nei termini prescritti...)	302	240	301	335	1178
Sospensioni derivanti da attività extralavorative non autorizzate (doppio lavoro)	63	59	106	56	284
Sospensioni derivanti da falsa attestazione della presenza in servizio, art. 55 quater, c. 1, lett. a)	39	77	90		206
Sospensioni derivanti da falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55 quater, c. 3 bis (provvedimenti motivati richiamando i principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni)	31				31
Sospensioni connessi a reati	233	81	142	230	686
Sospensioni per decadenza dell'azione disciplinare	3	3			6
PROVVEDIMENTI LICENZIAMENTO	384	324	344	280	1332
Licenziamenti derivanti da irreperibilità a visita fiscale			1	1	2
Licenziamenti derivanti da inosservanza disposizioni di servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti	59	72	76	57	264
Licenziamenti derivanti da assenze dal servizio (ingiustificate, non comunicate nei termini prescritti...)	107	99	113	108	427
Licenziamenti derivanti da attività extralavorative non autorizzate (doppio lavoro)	10	18	6	20	54
Licenziamenti derivanti da falsa attestazione della presenza in servizio, art 55 quater, c. 1, lett a)	34	55	31		120
Licenziamenti derivanti da falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, art. 55 quater, c. 3 bis	55				55
Licenziamenti connessi a reati	119	80	117	94	410

(*) Elaborazione CNEL da fonte: FPA Data Insight, "Pubblico Impiego 2019. Una PA che crea valore investe sulle persone", n. 3, maggio 2019, pp.33-34

Lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione: alcune evidenze dai dati dell'ultimo Conto Annuale RGS


[HOME](#)

[Struttura del Personale](#)
[Assenze e Turnover](#)
[Spese e Retribuzioni](#)
[Contratt. Integrativa](#)
[Analisi e Commenti](#)

Benvenuto sul sito del Conto Annuale

In questo sito – completamente rinnovato per facilitare la fruibilità delle informazioni – vengono presentati i risultati del Conto Annuale, rilevazione di tipo censuario sulle amministrazioni pubbliche che viene effettuata a partire dal 1992 dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ai sensi del d.lgs. n. 165/2001. E' grazie all'impegno di tutti coloro hanno contribuito ad immaginarla, realizzarla e svilupparla, mantenendone costante l'aderenza con le evoluzioni normative e contrattuali, che la conoscenza delle caratteristiche del personale impiegato e della spesa corrispondente ha raggiunto per la pubblica amministrazione italiana un livello che ha pochi riscontri in Europa. La disponibilità pressoché integrale dei dati comunicati dalla singola amministrazione a partire dal 2001 realizza in concreto quella trasparenza da molte parti invocata e facilita l'attivazione di quel "controllo diffuso" che costituisce un potente stimolo, se non verso una migliore gestione delle amministrazioni, almeno per una maggiore accuratezza nelle notizie che comunicano. Nei confronti temporali occorre considerare la progressiva estensione dell'universo di riferimento, dettagliatamente descritta nella documentazione.


[Conto Annuale - Istruzioni Operative](#)



Sono stati resi noti alla fine di marzo i dati relativi al 2017 del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato che rilevano la consistenza del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche e la relativa spesa¹. Nel totale dei comparti, al 31.12.2017 si registrano 3.248.701 unità di personale in servizio di tutte le tipologie, con una diminuzione di 5.266 unità rispetto all'anno precedente. Nell'arco del decennio 2008-2017, la diminuzione risulta pari a 193.398 unità, ma poiché nel corso di questo periodo si è ampliata la base di rilevazione, RGS correttamente mette a disposizione anche il dato "a parità di enti censiti": in questo caso, la diminuzione rispetto al 2008 risulta pari a 257.661 unità (7,5% circa). Peraltro, la diminuzione complessiva degli organici delle pubbliche amministrazioni - conseguenza del forte rallentamento del *turn-over* imposto dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica - appare più marcata se si confrontano gli ultimi dati con quelli degli anni ancora precedenti e, in particolare, con quelli del 2002, quando si è raggiunto un picco massimo di presenze in servizio pari a 3.530.095: il calo in questo caso - e a parità di enti censiti - ammonta a oltre 350.000 unità in 15 anni, cioè il 10% della forza lavoro.

Fra i molteplici spunti di interesse e di riflessione che emergono dalla lettura dei nuovi dati offerta dal Conto Annuale RGS richiamato alla nota 1, piace dedicare un breve approfondimento all'analisi del personale con rapporto di lavoro diverso dal tempo indeterminato, con particolare riferimento alle tipologie contrattuali flessibili e agli incarichi di collaborazione. Al riguardo, è opportuno ricordare che la rilevazione RGS suddivide il personale delle pubbliche amministrazioni in due "aggregati", indicati rispettivamente come "*personale stabile*"² e "*altro personale*"³. Scorporando i due aggregati, emerge che alla data del 31.12.2017 il totale del "*personale stabile*" in servizio risulta pari a 3.006.330 unità (minimo assoluto del decennio 2008-2017), mentre il totale dell' "*altro personale*" è pari 236.835 unità (+17,4% rispetto al minimo assoluto del decennio, toccato nel 2012). Sarebbe quindi di trovarsi di fronte a una curiosa divergenza nei *trend* occupazionali dei due gruppi, caratterizzata da una

progressiva contrazione del lavoro a tempo indeterminato e da un incremento di altre forme di lavoro generalmente considerate come lavoro precario. In realtà, questa impressione va mitigata alla luce delle considerazioni esplicative che RGS offre all'attenzione degli osservatori: vi è, innanzitutto, una differenza metodologica nella rilevazione dei due aggregati, dal momento che il lavoro flessibile viene censito dalle amministrazioni in base al numero di "unità annue" e non delle presenze al 31 dicembre dell'anno di rilevazione⁴; inoltre, l'utilizzo dei rapporti di lavoro flessibile non appare omogeneo in tutti i comparti, ma si concentra - come vedremo meglio fra poco - in alcuni specifici settori per soddisfare le necessità peculiari, influenzando il totale riferito all'intera P.A. In ogni caso, rispetto al 2008 l'aggregato che va sotto la denominazione di "*altro personale*" ha subito, nel suo insieme, una contrazione superiore a 54.000 unità, che diventano poco meno di 100.000 se si calcola la differenza rispetto al 2006, con una diminuzione - in questo caso - di oltre un quarto rispetto al valore iniziale.

Nel variegato contenitore del personale non a tempo indeterminato sono ricomprese tipologie occupazionali con diversa natura giuridica, quali il contratto a termine, la formazione-lavoro, il lavoro in somministrazione e i lavori socialmente utili, ma con incidenza differenziata fra le varie tipologie e, nell'ambito delle stesse, fra i vari comparti. I contratti di formazione e lavoro sembrano ormai avviati verso una irreversibile estinzione, dal momento che nel 2017 a tale tipologia contrattuale risultano ascritte meno di 200 unità annue (vedi nota n. 4). Per contro, i contratti a tempo determinato assorbono quasi la metà di tutti i rapporti flessibili (101.798 su 236.835)⁵, ma sono concentrati per lo più nei settori del Servizio Sanitario Nazionale, delle Regioni/Autonomie locali e delle Autonomie speciali (in tutto 73.822, pari al 72,5%). Nell'insieme, il numero delle unità annue a tempo determinato segna un aumento non irrilevante rispetto al 2016 (+20,1%), ma ciò dipende in larga

Lavoro flessibile nella PA

segue da pag. 24

misura dal fatto che nel 2017 sono stati censiti per la prima volta gli assegnisti di ricerca delle Università e degli Enti di ricerca⁶: senza tale apporto, il numero di u.a. a tempo determinato sarebbe risultato pari a 88.257 per l'intero settore pubblico, cioè appena il 4% in più rispetto al dato dell'anno precedente, il che corrisponde quasi esattamente all'incremento registratosi nel Servizio Sanitario Nazionale. Ma al netto delle situazioni sopra evidenziate, le unità annue di personale a t.d. rilevate nel 2017 sarebbero risultate persino leggermente inferiori a quelle del 2016 e, sottraendo gli enti della lista ISTAT S13 censiti a partire dal 2014⁷, inferiori del 25,4% rispetto al valore di inizio decennio. In altre parole, il fenomeno del precariato nella p.a. italiana si è certamente ridotto nel corso degli ultimi 10 anni, ma il processo è risultato più accentuato nella prima parte del periodo, soprattutto per effetto dei provvedimenti di stabilizzazione emanati dalla normativa nazionale tra il 2006 e il 2013⁸, mentre a partire dal 2014 si è registrato un rallentamento generalizzato dei processi di stabilizzazione e, addirittura, un'inversione di tendenza in alcuni settori. Analizzando le dettagliate tabelle RGS relative al personale precario stabilizzato dalle pubbliche amministrazioni nel decennio 2008-2017 si osserva che su 79.883 unità complessive⁹ (tempo determinato + LSU, esclusi Forze Armate e Corpi di polizia, nonché il personale a termine dei comparti Scuola e AFAM che segue un regime a parte), ben 74.138 sono state stabilizzate nel periodo 2008-2013, mentre nel periodo 2014-2017 ne sono state stabilizzate solo 5.745. Viene spontaneo stabilire un nesso fra questo andamento incostante e le condizionalità - più stringenti in termini di possibilità di spesa per le amministrazioni interessate - introdotte in corso d'opera dalle varie norme succedutesi in materia di stabilizzazione, in particolare la legge 228/2012 (riserva di posti nei concorsi pubblici a decorrere dall'1.1.2013 in favore dei titolari con rapporto a t.d. in possesso di determinati requisiti di servizio, ovvero concorsi con punteggio speciale attribuito ai co.co.co. con determinati requisiti di servizio), il decreto-legge n. 101/2013 (reclutamento speciale attraverso procedure concorsuali per titoli ed esami di personale t.d. in possesso di determinati requisiti) e la legge n. 190/2014 (allungamento dei termini delle stabilizzazioni di cui alle norme precedenti e priorità alle ricollocazioni di personale in esubero proveniente da altre amministrazioni).

Le forme di flessibilità che "non determinano l'instaurarsi di un rapporto di lavoro tra il titolare del contratto e l'amministrazione", vale a dire il lavoro ex interinale (ora in somministrazione) e i lavori socialmente utili, rivestono un ruolo piuttosto marginale nella pubblica amministrazione, dal momento che nel 2017 risultano complessivamente censite 21.938 unità annue di personale con tali tipologie di contratto, peraltro concentrate in massima parte (93%) nel Servizio Sanitario Nazionale e nelle Regioni/Autonomie locali. Su base pluriennale, il *trend* del lavoro ex-interinale appare in crescita negli ultimi anni, avendo raggiunto il picco massimo del decennio 2008-2017 proprio con le 11.697 u.a. registrate nel 2017, rispetto al minimo di 7.820 del 2013, ma si tratta di un fenomeno riconducibile in massima parte alla Sanità, che da sola ha drenato il 73% dell'incremento verificatosi negli ultimi 4 anni in tutta la P.A. contrattualizzata: dato nel quale si nasconde forse un sintomo delle difficoltà in cui si

dibattano molti enti del SSN a causa delle note e diffuse carenze negli organici del personale di ruolo. Quanto ai LSU, il fenomeno appare concentrato in maniera pressoché esclusiva nelle Regioni/Autonomie locali, che assorbono l'89% delle u.a. censite: percentuale che sale addirittura al 99,5% comprendendo anche le Regioni a statuto speciale e il SSN. In ogni caso, nell'arco del decennio 2008-2017 la presenza complessiva di LSU si è più che dimezzata in tutta la p.a., passando dalle 20.987 u.a. del 2008 alle 10.241 del 2017. Un ultimo cenno merita la rilevazione degli incarichi esterni e delle collaborazioni professionali, che nel loro complesso rappresentano ancora una voce di spesa cospicua per l'intero settore pubblico, malgrado l'indubbio effetto prodotto dalle norme per il loro contenimento (specie in riferimento ai maggiori vincoli rispetto alla effettiva necessità di apporti professionali non rinvenibili all'interno delle p.a.) introdotte a partire dal 2008. Nella rilevazione RGS queste forme di rapporto vengono raggruppate in tre tipologie: a) contratti di collaborazione coordinata e continuativa; b) incarichi libero professionali di studio ricerca e consulenza; c) prestazioni professionali per servizi o adempimenti obbligatori per legge. È interessante osservare come l'andamento nel tempo dell'utilizzo delle forme di incarico esterno da parte delle amministrazioni pubbliche risulti assai discordante fra le diverse tipologie. Da un lato, infatti, appare in forte e costante diminuzione il numero dei "contratti attivi" di collaborazione coordinata e continuativa applicati nell'ultimo decennio¹⁰, che passano dai 66.717 del 2008 ai 29.934 del 2017 (-55%) malgrado l'ampliamento del numero di amministrazioni censite intervenute nel frattempo (al netto delle quali la diminuzione sarebbe del 65%); dall'altro, però, si è allargato il ricorso ai contratti di studio, ricerca e consulenza, passati dai 59.311 del 2008 agli 80.735 del 2017 (+36%, ma senza i nuovi enti censiti l'incremento risulta 'solo' del 28%). Con riguardo ai settori interessati, la prevalenza in valori assoluti degli incarichi di consulenza, studio e ricerca si registra nelle Regioni/Autonomie locali (33.681 contratti attivi, in diminuzione rispetto al 2016), ma l'incidenza più forte rispetto al personale di ruolo è nel comparto Università (16.276 contratti attivi, valore quadruplicato rispetto al 2008). Peraltro, se analizziamo le tabelle relative alla spesa sostenuta complessivamente dalle amministrazioni per queste tipologie di contratto si nota che quella per incarichi di studio, ricerca e consulenza ha raggiunto nel 2017 la cifra di 511,88 milioni di euro, sopravanzando di molto quella per i co.co.co., 'ferma' a 361,99 milioni e, soprattutto, invertendo il rapporto rispetto a dieci anni fa (812,34 milioni per co.co.co. nel 2008 v/s 572,17 milioni per studio e ricerca).

Se si suddivide la spesa complessiva per incarichi di studio, ricerca e consulenza effettuati nel 2017 per il numero di contratti attivi è possibile farsi un'idea di come il costo totale delle consulenze si ripartisca in ciascuno degli ambiti individuati. Il settore della Sanità risulta quello dove si registra la maggiore incidenza della spesa per compensi ad incarichi libero professionali di studio, ricerca e consulenza, stante il fatto che al 15,5% del numero complessivo di contratti attivi corrisponde il 43% della spesa totale. Scendendo più nel dettaglio, è possibile ricavare un valore medio dei compensi mettendo in rapporto la spesa rilevata in un determinato

continua a pag. 26 >>

Lavoro flessibile nella PA

segue da pag. 25

settore con il numero dei contratti attivi: in questo caso, risulta che la Sanità ha erogato nel 2017 compensi per un valore medio pari a 17.592 euro (220,15 milioni di euro/12.514 contratti attivi), ma il primato spetta agli Enti di ricerca con 18.840 euro, sebbene in presenza di un numero di contratti piuttosto esiguo (13,32 milioni / 707). Per contro, il settore Regioni/Autonomie locali, leader incontrastato per numero di contratti attivi, ha tuttavia erogato compensi relativamente modesti, inferiori in media a 4.000 euro (131,68 milioni / 33.681): è da notare che nel 2008 il compenso medio in questo settore raggiungeva circa 7.500 euro (204,31 milioni / 27.142), cioè quasi il doppio dell'attuale. Analogo abbattimento del valore medio si è registrato per il settore delle Università, dove nel 2017 i compensi erogati non hanno superato in media i 2.265 euro (36,87 milioni / 16.276) rispetto ai 7.097 euro del 2008 (31 milioni / 4.368). Per l'intera P.A., il valore medio degli incarichi di questo tipo ammonta a circa 6.340 euro (511,88 milioni / 80.735). La terza tipologia di incarichi esterni rilevata da RGS è quella concernente le prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge¹¹. Tenendo conto di qualche discrasia ascrivibile a una metodologia di rilevazione in via di perfezionamento, il numero di contratti attivi alla fine del 2017 risulta in crescita del 10,4% rispetto all'inizio del decennio (86.306 contro 78.171), ma comunque in diminuzione rispetto al picco massimo rilevato nel 2014 (- 7,3%), con prevalenza schiacciante delle Regioni/Autonomie locali (70,4%, che diventa 78,2% includendo anche le autonomie speciali). Il dato di spesa complessivo per tutta la p.a. relativamente a questa tipologia di incarichi ammonta a 454,6 milioni di euro, che rappresenta il valore più basso dal 2009, con un valore medio unitario pari a circa 5.267 euro (454,6 milioni / 86.304)¹². Sommando le tre tipologie menzionate, si raggiunge per l'anno 2017 la spesa di oltre 1 miliardo e 328 milioni di euro per consulenze e incarichi di collaborazione esterna conferiti a vario titolo dalle pubbliche amministrazioni italiane a soggetti esterni: cifra non trascurabile, ma che rappresenta - malgrado tutto - un netto miglioramento in termini di risparmio rispetto ai 1.740,35 milioni di euro registrati per l'anno 2009.

Marco Biagiotti

Note

1. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/in_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/VERSIONE-I/_documenti/in_vetrina/elem_0133.html

Come precisato nel "Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2008-2017" della Ragioneria Generale dello Stato, i dati sono aggiornati al 26 novembre 2018 e le amministrazioni coinvolte nella rilevazione sono state 10.360, di cui 10.147 ai sensi del d.lgs. 165/2001 e 213 enti che rientrano nella "lista S13" ISTAT (inclusi nella rilevazione a partire dal 2014 ai sensi dell'articolo 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013).

2. "Per "personale stabile" si intende quello con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, comprensivo dei dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione." (Ragioneria Generale dello Stato, Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2008-2017, pag. 15).

3. "Nell' "altro personale" sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato,

come i supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica della Scuola e dell'AFAM, ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti e ossia il personale che lavora nelle amministrazioni pubbliche con contratti di lavoro privatistici e volontari e allievi nelle Forze Armate e nei Corpi di Polizia)." (Ragioneria Generale dello Stato, Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2008-2017, pp. 15-16).

4. "La formula per il calcolo delle "unità annue" si ottiene sommando (distintamente per categoria di personale e genere) i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno. A titolo esemplificativo, un ente che utilizza due dipendenti nella stessa categoria per alcuni mesi: il primo dipendente impiegato per tre mesi darà luogo a 0,25 unità annue (3/12); il secondo, impiegato per sei mesi darà luogo a 0,50 unità annue (6/12). Pertanto, a fronte di due dipendenti utilizzati, l'ente dovrà comunicare una misura di unità uomo anno pari a 0,75 (0,25 + 0,50)." (Ragioneria Generale dello Stato, Il lavoro flessibile, pp. 1-2, al seguente link: <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/IL%20LAVORO%20FLESSIBILE.pdf>)

5. RGS precisa che nel proprio report sui contratti flessibili l'analisi dei contratti a tempo determinato viene effettuata congiuntamente a quella dei contratti di formazione e lavoro, stante la bassa numerosità di questi ultimi, quasi tutti nel comparto Regioni/Autonomie locali.

6. I due gruppi sono pari rispettivamente a 11.750 e 1.791 unità annue, senza le quali entrambi i settori si sarebbero attestati nettamente al di sotto del valore iniziale registrato all'inizio del decennio 2008-2017.

7. Fra essi, la Regione Siciliana e l'ex Ipab di Trento nel comparto Regioni a statuto speciale, o l'Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60 (cfr. Ragioneria Generale dello Stato, Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2008-2017, p. 9).

8. Il riferimento è, in particolare, alla legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), art. 1, commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940; alla legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008), art. 3, comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97; al D.L. 1 luglio 2009 n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11 e 12; alla legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), che ha modificato l'articolo 35 del d.lgs. 165/2001; al D.L. 101/2013 convertito dalla legge 125/2013.

9. In questo caso, ovviamente, non si parla di "unità annue", poiché le stabilizzazioni si riferiscono a persone fisiche.

10. "La definizione utilizzata nella rilevazione è quella di "contratti attivi" nell'anno. Pertanto, non sono direttamente raffrontabili, né possono essere aggregati con i dati relativi al personale a tempo indeterminato - che è rilevato come numero di persone - o con rapporto di lavoro flessibile, che è, invece, rilevato come unità annue. Sulla base della definizione data, i contratti che si sviluppano a cavallo di due anni sono conteggiati sia nel conto annuale del primo anno sia in quello successivo" (Ragioneria Generale dello Stato, Il lavoro flessibile, cit., pag. 19). La stessa fonte, a pag. 21, informa che per il 2017 è possibile evidenziare il numero delle persone con contratto di co.co.co., pari a 23.347 a fronte dei 29.934 "contratti attivi" rilevati.

11. Il già ricordato commento RGS cita a pag. 24, a titolo di esempio, "gli incarichi affidati agli avvocati nei casi in cui l'ente sia chiamato in giudizio e non disponga al proprio interno di personale abilitato a rappresentarlo, ovvero non sia tenuto ad essere rappresentato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato".

12. "Attesa la loro particolare natura, i valori unitari di questa tipologia di contratti sono molto meno differenziati fra i comparti rispetto a quanto registrato per i co.co.co. e per gli incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza, con i valori più elevati presenti nei comparti del Servizio sanitario nazionale (9.580€), degli Enti di ricerca (7.733€) e dell'Università (6.524€)." (Ragioneria Generale dello Stato, Il lavoro flessibile, cit., pag. 26).

Prospettive del lavoro nella quarta rivoluzione industriale



Il progresso delle nuove tecnologie digitali, dell'intelligenza artificiale e della robotica marcia a ritmo accelerato con tali effetti innovativi sui sistemi di produzione e sul mercato del lavoro da configurare, nell'opinione ampiamente condivisa dagli economisti, la cosiddetta "Quarta Rivoluzione Industriale". Tale denominazione, come è noto, trae origine da un progetto del governo tedesco per l'industria del futuro, concretizzato alla fine del 2013 con investimenti su infrastrutture, scuole, sistemi energetici, enti di ricerca e aziende per modernizzare il sistema produttivo della Germania e riportare la manifattura tedesca ai vertici mondiali. Tale rivoluzione, incentrata sul settore manifatturiero, ha visto l'Italia - secondo paese manifatturiero d'Europa - approcciare il cambiamento con passo rallentato da fattori culturali, organizzativi e sistemici, seppur sostenuto dal Piano Nazionale Industria 4.0 del settembre 2016 (sul tema si v. il Notiziario sul mercato del lavoro n. 3-4, ottobre 2016: "Industria 4.0, il Piano Nazionale su investimenti, produttività ed innovazione: quale la vera sfida?"). Dati riferiti al 2018, elaborati dall'Osservatorio Smart Manufacturing della School of Management del Politecnico di Milano su un campione di 236 imprese manifatturiere italiane, registrano essere pronte ad affrontare le sfide dell'era digitale il 30% delle imprese, di cui però solo una minoranza in presenza di piani già strutturati; il 60% dichiara invece di dovere colmare il divario della formazione del personale, potendo fare ricorso al credito d'imposta per la formazione 4.0 introdotto dalla Legge di Stabilità 2018; ma la rilevazione più sorprendente è data dalla quota di appena il 12% delle imprese che coinvolgono attivamente la funzione HR (*Human Resources*) nel percorso di digitalizzazione e nello sviluppo delle strategie Industria 4.0 nell'azienda.

Nel nuovo paradigma di sviluppo, imprescindibile per stare al passo dell'economia globale, il fattore umano costituisce una criticità che occorre focalizzare ponendo l'attenzione sull'incidenza del fattore digitale sull'occupazione. In tal senso, sembra utile ed opportuno richiamare alcune delle considerazioni contenute in un recente studio condotto dall'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche. (INAPP Paper n.18/2019 "Quale futuro per il lavoro: analisi della letteratura sugli impatti della robotica")¹ rispetto alla necessità che si affermi un modello di organizzazione del lavoro basato non sulla contrapposizione uomo-macchina (e conseguentemente fra intelligenza umana e intelligenza artificiale), ma su un processo di integrazione "nel

quale uomini e macchine collaborano insieme per aumentare la produzione e catturare i mercati".

La crescente integrazione di sistemi *Cyber-Fisici* (*Cyber-Physical Systems* o CPS) nei processi industriali del settore manifatturiero offre infatti grandi opportunità, ma comporta anche enormi rischi per le difficoltà di adattamento del tessuto lavorativo, imprenditoriale e delle istituzioni preposte alla regolamentazione delle tecnologie nonché in termini di sicurezza e di peggioramento delle condizioni di disuguaglianza.

Le opportunità di sviluppo dello *Smart Manufacturing* sono date in misura esponenziale dall'immensa ricchezza di informazioni attingibili da *Open Data* (liberamente accessibili a tutti, principalmente da Internet), da *Big Data* (estesa raccolta di dati in termini di volume, velocità e varietà), dai dati raccolti attraverso *Internet of Things* (IoT-l'insieme di tecnologie che collegano a Internet qualunque tipo di apparato) e *Machine-to-Machine* (M2M-tecnologia in grado di mettere in comunicazione diversi dispositivi per lo scambio di dati e informazioni). Per l'estrazione di valore o conoscenza si richiedono specifici metodi analitici, adeguata potenza di calcolo, connettività e *cloud computing* per la centralizzazione delle informazioni e della loro conservazione. Detta potenziata capacità analitica consentirà alle imprese di utilizzare i dati e trarne valore e conoscenza ben oltre l'attuale quota di utilizzo di appena l'1%.

Il sistema produttivo è rivoluzionato dalla crescente produzione di oggetti reali a partire da dati digitali, attraverso l'impiego della manifattura additiva (stampa 3D) e della robotica, dall'interazione *machine-to-machine* anche finalizzata ad interventi correttivi nelle linee di produzione, dall'impiego di nuove tecnologie in grado di immagazzinare e utilizzare l'energia razionalizzando i costi e ottimizzando le prestazioni.

Come si colloca il fattore umano nel nuovo contesto digitale? L'elemento preoccupante sta infatti nella "*disruptive innovation*", ossia nell'effetto distorsivo ed erosivo del paradigma che mette in relazione diretta il progresso tecnologico e la crescita della ricchezza di un paese e del benessere dei cittadini.

Se è vero che le rivoluzioni industriali sono state sempre accompagnate da previsioni di distruzione dei posti di lavoro poi smentite dalla creazione di nuove figure professionali più qualificate e meglio remunerate, la quarta rivoluzione è caratterizzata

Prospettive del lavoro nella quarta rivoluzione industriale

segue da pag. 27

dall'ingresso di macchine intelligenti che andrebbero a cancellare posti di lavoro altamente qualificati e ad attivare dinamiche competitive impari tra uomini e macchine a discapito del fattore lavoro, mettendo a rischio l'effetto compensazione intervenuto nelle precedenti rivoluzioni industriali (la prima meccanica a partire all'incirca dal 1760, la seconda elettrica dal 1870, la terza informatica dal 1970), anzi aprendo nuove riflessioni sull'incidenza del capitale umano nel nuovo contesto produttivo ipertecnologico e sulla importante necessità di indicazioni di *policy*. Le nuove tecniche di produzione hanno determinato ad oggi un ricambio occupazionale in favore dei lavoratori tecnologicamente più qualificati a fronte di salari più alti; ma l'evoluzione dei sistemi produttivi in direzione di una crescente automazione e dello spaccettamento delle fasi di produzione supera lo *skill-based technical change* in favore del *task-based technical change*. L'utilità del lavoro non è più misurata sulle competenze tecnologiche (*skills*) bensì sul grado di ripetitività delle mansioni (*tasks*) richiesto dalla singola fase produttiva. Ne consegue la tendenza ad un impiego meno dispendioso delle macchine in sostituzione del fattore umano nelle operazioni di routine e l'assegnazione al lavoratore delle funzioni più complesse, che la tecnologia non è stata ancora in grado di codificare, con tendenza ad una polarizzazione della struttura occupazionale verso gli estremi della distribuzione delle qualifiche con spiazzamento dei lavoratori intermedi, maggiormente interessati dai processi di automazione. Lo studio INAPP citato si sofferma - tra le altre cose - anche sul possibile rapporto tra rischio di perdita occupazionale e livello di istruzione, cercando di indagare se e in che misura l'aumento del livello di istruzione possa rappresentare una "*forma di protezione*" dei lavoratori dal rischio automazione.

Al riguardo, sembra utile riportare la seguente tabella, basata su dati OCSE 2016, concernente il "*rischio di automazione*" dei lavoratori occupati in rapporto al grado di istruzione conseguito secondo la classificazione ISCED²: Particolare attenzione richiede l'interazione tra uomo e macchina per mezzo delle *interfacce touch*, già molto diffuse, e la cosiddetta realtà aumentata, data dall'arricchimento della percezione sensoriale umana mediante informazioni manipolate e convogliate elettronicamente, che non sarebbero altrimenti percepibili con i cinque sensi.

È evidente che la sfida della quarta rivoluzione industriale è posta tanto sul piano tecnologico quanto su quello del lavoro, e l'obiettivo della crescita economica e del benessere, lungi dall'essere raggiunto da una dimensione digitale che soppianta il fattore umano, non può che essere perseguito nell'equilibrio di entrambi i fattori, che richiede investimenti nel capitale umano per la piena partecipazione dei lavoratori ai processi di digitalizzazione, e l'impiego delle stesse tecnologie per lo sviluppo costante delle loro competenze.

Angelica Picciocchi

Note

1. <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/386>

2. La tabella è ripresa da INAPP Paper n. 18/2019, pag. 32. La stessa fonte precisa inoltre riguardo alla classificazione ISCED: "ISCED 1: scuola elementare; ISCED 2: scuola media; ISCED 3: scuola superiore; ISCED 4: formazione post-secondaria non terziaria; ISCED 5: formazione terziaria di primo livello (laurea e laurea magistrale). A significa programmi basati sulla teoria e preparatori alla ricerca o finalizzati all'accesso a professioni. B significa programmi specifici pratico-tecnico-occupazionali; ISCED 6: formazione terziaria di secondo livello (dottorato di ricerca)".

Paese	Persone ad alto rischio di automazione per livello di istruzione						
	ISCED 1	ISCED 2	ISCED 3	ISCED 4	ISCED 5B	ISCED 5A	ISCED 6
Austria	100%	54%	14%	8%	2%	0%	0%
Belgio	59%	43%	11%	13%	1%	0%	0%
Canada	68%	55%	16%	10%	6%	0%	0%
Corea	67%	33%	12%		6%	0%	0%
Danimarca	33%	41%	10%	0%	2%	1%	0%
Estonia		41%	11%	10%	3%	1%	0%
Finlandia	52%	40%	12%	7%	2%	0%	0%
Francia	41%	29%	13%		5%	1%	0%
Germania	82%	50%	17%	12%	4%	3%	0%
Giappone		28%	15%	3%	7%	1%	0%
Irlanda	0%	42%	19%	13%	5%	0%	0%
Italia	40%	32%	11%	0%		0%	0%
Norvegia		44%	11%	8%	1%	1%	0%
Paesi Bassi	51%	37%	7%		0%	1%	0%
Polonia	25%	48%	13%	9%		3%	1%
Regno Unito	49%	40%	14%		4%		1%
Repubblica Ceca		55%	12%	9%	8%	2%	0%
Slovacchia		56%	17%			2%	0%
Spagna	56%	43%	15%	7%	5%	0%	0%
Stati Uniti	100%	44%	19%	8%	6%	1%	0%
Svezia	30%	38%	9%	7%	2%	1%	0%

Fonte: The European House - Ambrosetti su dati OCSE 2016 (2017, 63)

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali (febbraio – maggio 2019)



La sede del Ministero del Lavoro - Carlo Dani - Licenza CC

INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro) – Circolare n. 3 dell'11 febbraio 2019: "Legge 9 agosto 2018 n. 96 di conversione del D.L. 12 luglio 2018, n. 87, recante Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese – art. 38-bis D.Lgs. n. 81 del 2015 – somministrazione fraudolenta – indicazioni operative".

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha diramato istruzioni operative a tutte le proprie strutture sul territorio e al Comando Carabinieri per la tutela del Lavoro, ai fini dell'attuazione di quanto previsto dall'art. 38-bis del decreto-legge n. 87/2018 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2018) circa la reintroduzione del reato di somministrazione fraudolenta, con conseguente apparato sanzionatorio sia sotto il profilo penale che amministrativo. Al riguardo, l'INL ricorda che per l'appalto illecito e la somministrazione fraudolenta il Ministero del Lavoro aveva a suo tempo (circolare n. 5/2011) autorizzato gli ispettori del lavoro ad adottare la "prescrizione obbligatoria nei confronti:

- dello pseudo committente e dello pseudo appaltatore, attraverso l'intimazione alla immediata cessazione dell'azione antidoverosa;

- del committente fraudolento alla regolarizzazione alle proprie dipendenze dei lavoratori impiegati.

chiarendo altresì che, nei confronti del medesimo committente-utilizzatore fraudolento, poteva essere adottato il provvedimento di diffida accertativa per le somme maturate dai lavoratori impiegati nell'appalto a titolo di differenze retributive non corrisposte."

Fra le specifiche situazioni di intervento ispettivo richiamate nella circolare in esame per contrastare il reato di somministrazione fraudolenta, si segnalano i casi in cui esso è realizzato con il coinvolgimento di agenzie di somministrazione autorizzate ("A titolo esemplificativo, potrà ravvisarsi una somministrazione fraudolenta nelle ipotesi in cui un datore di lavoro licenzi un proprio dipendente per riutilizzarlo tramite agenzia di somministrazione, violando norme di legge o di contratto collettivo"), oppure nell'ambito di distacchi di personale con elusione della disciplina di cui all'art. 30, D.Lgs. n. 276/2003, ovvero in caso di distacco transnazionale "non autentico" ai sensi dell'art. 3, D.Lgs. n. 136/2016.

INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro) – Circolare n. 5 del 28 febbraio 2019: "Art. 603. bis c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro – attività di vigilanza – Linee guida".

Preliminarmente, la circolare in esame ricorda che la riscrittura dell'art. 603 c.p. operata dalla legge 29 ottobre 2016, n. 199 (recante: "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo"), ha previsto due distinte "figure di incriminazione": a) **intermediazione illecita**, che persegue chiunque "recluta" manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizione di sfruttamento e approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; b) **sfruttamento lavorativo**, con cui si punisce penalmente chiunque utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante la citata attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. Di particolare interesse, al riguardo, appaiono i richiami giurisprudenziali ai concetti di "approfittamento" e di "stato di bisogno", strettamente correlati alla tipologia di reato individuata dall'art. 603 c.p., per i quali si rimanda all'approfondimento contenuto a pag. X

INPS (Istituto nazionale Previdenza Sociale) - Circolare n. 43 del 20 marzo 2019: "Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Disciplina del Reddito di cittadinanza.

Di particolare interesse appare, fra gli altri, il punto 4, concernente la compatibilità dello svolgimento di attività lavorativa con la presentazione della domanda per ottenere il Reddito di cittadinanza o la Pensione di cittadinanza (art. 3, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 4/2019). Al riguardo, l'Istituto chiarisce le modalità con cui, all'atto della richiesta del Rdc/Pdc, si dovrà dichiarare se uno o più componenti il nucleo familiare abbiano in corso un'attività lavorativa dalla quale derivino redditi da lavoro. Se uno o più componenti il nucleo familiare svolge attività di lavoro dipendente, il maggior reddito da lavoro rileva ai fini della determinazione del beneficio nella misura dell'80%. La Circolare in esame precisa che non devono essere comunicati i redditi derivanti da attività socialmente utili, tirocini, servizio civile, nonché da contratto di prestazione occasionale e libretto di famiglia. Nel caso di svolgimento di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo da parte di uno o più componenti il nucleo familiare, sia in forma individuale che di partecipazione, il reddito da comunicare è individuato "secondo il principio di cassa, come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività relativi al trimestre solare". Si ricorda che l'art. 3, comma 9 del decreto stabilisce che, nel caso di avvio di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo, l'entità del beneficio economico del Rdc rimanga invariata - a titolo di incentivo - per le due mensilità successive a quella di variazione della condizione occupazionale. Per quanto concerne, infine, gli incentivi per l'avvio di nuove attività autonome, di cui all'art. 8, comma 4, del

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali

segue da pag. 29

decreto, la Circolare INPS rinvia all'emanando decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e con il Ministro dello Sviluppo economico.

INPS (Istituto nazionale Previdenza Sociale) - Circolare n. 54 del 17 aprile 2019: "Decreto direttoriale dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro n. 581 del 28 dicembre 2018. Proroga Incentivo Occupazione NEET del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG) per assunzioni effettuate nel corso dell'anno 2019. Indicazioni operative. Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti".

Si riferisce all'incentivo in favore dei datori di lavoro privati che assumono giovani di età compresa fra 16 e 29 anni aderenti al programma "Garanzia Giovani (a tempo indeterminato, anche in somministrazione, o con contratto di apprendistato professionalizzante nonché per rapporti di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro) e consistente in una decontribuzione per un periodo di 12 mesi dalla data di assunzione, entro un importo massimo pari ad 8.060 euro su base annua. Con riguardo al problema della cumulabilità con altri incentivi, l'INL ricorda che il decreto ANPAL ha previsto la possibilità di cumulare l'incentivo

Occupazione NEET con l'incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile introdotto dell'articolo 1, comma 100 e ss legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018).

ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive del lavoro) - Decreto Direttoriale n. 178 del 19 aprile 2019: istituzione "Incentivo Occupazione Sviluppo Sud".

In attuazione di quanto previsto dal comma 247 dell'art. 1 della legge n. 145/2018, l'ANPAL ha emanato il decreto che, per il periodo 1° maggio - 31 dicembre 2019, disciplina i criteri delle agevolazioni in favore dei datori di lavoro privati che assumono personale in possesso di determinati requisiti oggettivi e soggettivi in otto Regioni del nostro Paese. Si tratta di Sicilia, Puglia, Campania, Calabria, Basilicata (considerate "Regioni meno sviluppate"), Sardegna, Abruzzo e Molise (ritenute "Regioni in transizione"). Ricordiamo che la norma in esame rappresenta la riproposizione per l'anno 2019 di un analogo incentivo a suo tempo disposto dall'art. 1, comma 893, della legge n. 205/2017, di cui l'ANPAL, con decreto n. 2/2018, aveva definito tempistica, modalità e condizioni di fruizione. L'art. 2 del nuovo decreto stabilisce che i datori di lavoro privati (con esclusione di quelli domestici), nel periodo sopra ricordato, possono assumere a tempo indeterminato soggetti di età compresa tra i 16 ed i 34 anni privi ovvero con 35 anni di età e oltre, purché privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, in sedi di lavoro ivi ubicate e a prescindere dalla residenza dei lavoratori. La legge n. 145/2018 ha previsto uno stanziamento complessivo di 500 milioni di euro per ciascuno dei due anni di riferimento (2019 e 2020). Per quanto riguarda la cumulabilità, l'art. 8 del decreto ANPAL in esame precisa che l'incentivo può essere cumulato con quello previsto dall'art. 8 del Decreto Legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26/2019 (beneficio

contributivo nei confronti dei datori di lavoro che assumano a tempo pieno e indeterminato i soggetti beneficiari del Reddito di Cittadinanza) e con quello previsto dall'art. 1-bis del Decreto Legge 12 luglio 2018, n. 9 (incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile).

Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante: "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" (c.d. decreto crescita).

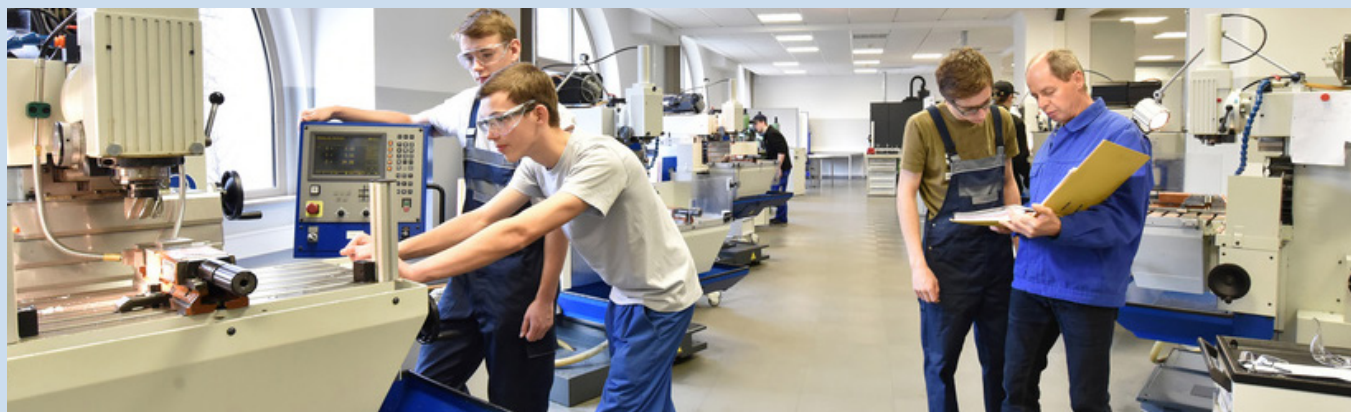
(Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 2019 - Serie Generale)

In attesa di conoscere il testo definitivo del provvedimento, prevedibilmente oggetto di interventi correttivi in sede di esame parlamentare del ddl di conversione, (in corso alla data di redazione di questo numero), si segnalano i contenuti dell'art. 5 ("Rientro dei cervelli") e 29 ("Nuove imprese a tasso zero, Smart & Start e Digital Transformation"). Con la prima norma vengono ampliate le agevolazioni a suo tempo introdotte dall'art. 16 del decreto legislativo n. 147/2015 (impatriati) e dall'art. 44 del decreto-legge n. 78/2010 (rientro dei cervelli). Per le persone fisiche che trasferiscono la residenza in Italia dal 2020: a) si incrementa dal 50 al 70 per cento la riduzione dell'imponibile; b) si semplificano le condizioni per accedere al regime fiscale di favore; c) si estende il regime di favore anche alle persone fisiche che avviano un'attività d'impresa a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data del 31 dicembre 2019; d) si introducono maggiori agevolazioni fiscali per ulteriori 5 periodi d'imposta in presenza di specifiche condizioni (numero di figli minorenni, acquisto dell'unità immobiliare di tipo residenziale in Italia, trasferimento della residenza in regioni del Mezzogiorno). La seconda norma amplia la portata delle disposizioni già esistenti (Titolo I, Capo 01 del decreto legislativo n. 185/2000) in materia di autoimprenditorialità a prevalente partecipazione giovanile e femminile, allungando da 12 a 60 mesi il limite temporale relativo alla costituzione dell'impresa ai fini della presentazione della domanda. Viene inoltre innalzata al 90% del totale la percentuale di copertura e a 3 milioni di euro l'importo massimo delle spese ammissibili per le imprese costituite da almeno 36 mesi e da non più di 60 mesi.

INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro) - Circolare n. 7 del 6 maggio 2019: "Art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006 - benefici normativi e contributivi e rispetto della contrattazione collettiva".

In riferimento alla norma citata, concernente l'obbligo di rispetto degli accordi collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori "comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro, l'Ispettorato Nazionale chiarisce che la legittima fruizione dei benefici stessi sussista anche nel caso in cui il datore di lavoro si obblighi a corrispondere ai lavoratori "trattamenti economici e normativi equivalenti o superiori" a quelli individuati dagli accordi di cui sopra. "a prescindere di quale sia il contratto collettivo applicato" o da una "formale indicazione" di uno specifico contratto collettivo.

Gli incentivi all'occupazione di livello nazionale



Si riporta di seguito un elenco sintetico degli incentivi all'occupazione attualmente esistenti a livello nazionale, corredato dai principali riferimenti normativi (*):

Assunzione giovani tra i 15 e i 29 anni con contratto di apprendistato

D.lgs. n. 81/2015, artt. 41-47; legge n. 205/2017, art. 1, commi da 100 a 106 e 114.

Assunzione studenti che abbiano svolto attività di alternanza scuola lavoro o periodi di apprendistato (per la qualifica e il diploma professionale o di alta formazione)

Legge n. 205/2017, art. 1, commi da 100 a 108 e 114.

Assunzione giovani under 35 (under 30 dal 2021)

Legge n. 205/2017, art. 1, commi da 100 a 105 e 114; circolare INPS n. 40/2018; decreto-legge n. 87/2018 (decreto dignità), art. 1-bis.

Trasformazione contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato per giovani under 35 (under 30 dal 1° gennaio 2019)

Legge n. 205/2017, art. 1, commi da 100 a 107 e 114; circolare INPS n. 40/2018.

Assunzione giovani under 35 (Incentivo Occupazione Mezzogiorno)

Legge n. 145/2018, art. 1, comma 247; decreto ANPAL n. 178/2019.

Assunzione di over 35 privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi (Incentivo Occupazione Mezzogiorno)

Legge n. 145/2018, art. 1, comma 247; decreto ANPAL n. 178/2019.

Assunzione NEET tra i 16 e i 29 anni (Incentivo Occupazione Giovani)

Decreto ANPAL n. 3/2018; circolare INPS n. 48/2018; decreto ANPAL n. 581/2018.

Assunzione lavoratori in Naspi con contratto a tempo indeterminato full-time

Decreto-legge n. 76/2013 (conv. L. n. 99/2013), art. 7, comma 5, lett. b; circolare INPS n. 175/2013; d.lgs. n. 150/2015.

Assunzione lavoratori in CIGS beneficiari dell'assegno di ricollocazione

Legge n. 205/2017, art. 1, comma 136; circolare ANPAL-Ministero Lavoro n. 2/2018.

Assunzione di lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi

Legge n. 236/1993, art. 4, comma 3.

Assunzione donne

Legge n. 92/2012, art. 4, commi da 8 a 12; circolare INPS n. 111/2013; decreto Ministero Lavoro n. 335 del 10.11.2017.

Assunzione over 50

Legge n. 92/2012, art. 4, commi da 8 a 12; circolare INPS n. 111/2013.

Assunzione disabili

Legge n. 68/1999, con le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 151/2015.

Assunzione di detenuti o internati, ex degenti degli ospedali psichiatrici, condannati e internati ammessi al lavoro esterno

Legge n. 381/1991; legge n. 193/2000; DM 24 luglio 2014, n. 148.

Assunzione di persone svantaggiate di cui alla legge 381/1991

Assunzione di lavoratori in sostituzione

D.lgs. n. 151/2001.

Assunzione di giovani genitori

Decreto del ministero della Gioventù del 19 novembre 2010, n. 301; circolare INPS n.115/2011; messaggio INPS n.7376/2015.

Assunzione di persone a cui è stata riconosciuta la protezione internazionale

legge n. 145/2018, art. 1, commi da 706 a 717.

* Elaborazione CNEL su fonte ANPAL

<https://www.anpal.gov.it/web/guest/aziende/incentivi/reperitorio-nazionale-degli-incentivi>

