



Notiziario sul Mercato del Lavoro

Ufficio di Supporto agli Organi collegiali

n. 29 nuova serie | Aprile 2018 | notiziario trimestrale

Mercato del lavoro, politiche attive e tasso di partecipazione nel Documento di Economia e Finanza 2018

La sezione III del DEF 2018 (Piano Nazionale di Riforma 2018) riporta al cap. 2 le linee di intervento percorse dal Governo durante l'ultimo anno di legislatura lungo il tracciato del PNR 2017, e inserisce le successive iniziative di politica economica nel quadro delineato dalle Raccomandazioni 2017 del Consiglio Europeo, secondo quanto previsto dalle procedure del "semestre europeo". Per assicurare il sostegno al consolidamento della ripresa e alla riduzione degli squilibri macroeconomici, i suggerimenti della UE intervenivano nella materia lavoro con la Raccomandazione n. 4/2017, che prevedeva azioni su tre piani: 1) il rafforzamento - da attuare con il coinvolgimento delle Parti sociali - del quadro della contrattazione collettiva soprattutto mediante il potenziamento della contrattazione di prossimità, un livello capace di tener conto delle locali condizioni del mercato del lavoro; 2) una maggiore efficacia delle politiche attive del lavoro; 3) l'incentivazione occupazionale degli individui che possono diventare i secondi percettori di reddito. Il documento del Governo illustra le politiche



che hanno consentito nei due anni precedenti il recupero di una buona parte dei livelli di occupazione precedenti la crisi, ed evidenzia come l'incremento dell'occupazione realizzatosi fra l'inizio del 2017 e l'inizio dell'anno in corso, andamento trainato dalla componente femminile, si possa scomporre in due fenomeni di segno opposto: la crescita dell'occupazione dipendente e la forte riduzione di quella indipendente. L'incremento dell'occupazione è salito in un anno dallo 0,4% allo 0,9%, ma con dei distinguo che tracciano un nuovo scenario contraddistinto da: crescita dell'incidenza degli occupati sulla popolazione del 2% per i giovani fra i 15 e i 34 anni e dell'1,8% per gli over 50; riduzione di tale incidenza per la classe di età centrale (-0,4% per i 35-49enni); dinamiche positive per il lavoro dipendente

[continua a pag. 2 >>](#)

6^a Relazione annuale sulla qualità dei servizi pubblici

del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

[clicca qui per scaricarla](#)

SOMMARIO

Mercato del lavoro, politiche attive e tasso di partecipazione nel Documento di Economia e Finanza 2018	2
Indennità di disoccupazione europea: una sintesi del dibattito	3
Il lavoro agile, un approccio innovativo all'organizzazione del lavoro	5
Professionalità insufficienti, età media elevata: presupposti per nuove politiche occupazionali nel settore pubblico?	6
L'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali	11
Il messaggio del CNEL al Parlamento e al nuovo governo: quattro grandi emergenze da affrontare per rispondere ai bisogni del Paese	12
Licenziamento illegittimo: i responsabili dell'ente pubblico possono rispondere di danno erariale	13
Analisi degli ultimi dati ISTAT sull'occupazione	14
Sicurezza sul lavoro: paradigma per valutare condizioni e qualità del sistema produttivo di un Paese	17
Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali (febbraio - aprile 2018)	18

Indennità di disoccupazione europea: una sintesi del dibattito

La constatazione, in molti Paesi avanzati, della crescita della povertà assoluta, della quota di popolazione a rischio povertà e dell'area del disagio sociale, ha alimentato il dibattito sull'opportunità di rivisitare i pilastri del sistema di protezione sociale per includervi il cosiddetto reddito di base, o di cittadinanza o di inclusione. A livello istituzionale, i vertici della Commissione Europea hanno avanzato una proposta di un sussidio di disoccupazione comune, da introdurre nel quadro di un programma di assicurazione contro la disoccupazione da sviluppare a livello di Unione.

Le premesse comuni ai vari progetti sono tratte in parte dalla teoria economica e in parte dalla osservazione: 1. la globalizzazione, spostando le produzioni dove il lavoro costa meno e le normative sono meno rigorose, ha introdotto una competizione basata sul *dumping* (salariale, fiscale e ambientale);

[continua a pag. 3 >>](#)

L'analisi del Decreto di Economia e Finanza 2018

continua dalla prima pagina

(soprattutto a termine, dove si registra un +650.000) e per il settore privato; calo costante degli occupati nel settore pubblico e nel lavoro autonomo (dove si è verificata una contrazione di circa 200.000 unità). Il PNR riporta una sintesi delle linee di intervento mediante le quali il Governo intende incrementare la partecipazione al mercato del lavoro; tali linee, contenute nella legge di bilancio 2018, si muovono lungo due direttrici: misure di natura fiscale e/o previdenziale, e iniziative in materia di formazione professionale. Come noto, in materia contributiva sono da gennaio in vigore la riduzione parziale triennale per i datori di lavoro privati che assumono a tempo indeterminato disoccupati di età inferiore a 30 anni (35 per il primo anno), nonché l'esonero contributivo totale triennale in favore dei datori che assumono a tempo indeterminato - ed entro sei mesi dal conseguimento del titolo di studio - studenti che presso lo stesso datore abbiano svolto alternanza scuola-lavoro o apprendistato. Sempre in tema di decontribuzione, misure complementari rispetto a quelle già vigenti sono state introdotte per integrare la disciplina di agevolazione delle assunzioni di giovani a tempo indeterminato nel Mezzogiorno, nell'ambito dei programmi attuativi di fondi strutturali. Agevolazioni contributive sono state previste i lavoratori stagionali, per i lavoratori giovani del settore agricolo e nel settore cooperativo, mentre nel Mezzogiorno le misure di incentivazione all'assunzione di giovani si cumulano con quelle introdotte in favore dei "giovani NEET" che hanno aderito al programma "Garanzia giovani". Ricadute positive sull'occupazione dovrebbero inoltre avere, sempre nel Mezzogiorno, le misure di sostegno all'imprenditorialità previste dal "decreto-legge Mezzogiorno". Per accrescere l'efficacia della formazione nella creazione di nuova e stabile occupazione, è previsto per l'anno in corso un credito di imposta per le spese che le aziende sostengono nella formazione dei dipendenti finalizzata a consolidare le conoscenze indispensabili per l'implementazione del Piano Industria 4.0. Un altro punto cruciale per l'attivazione di dinamiche positive nel mercato del lavoro riguarda il funzionamento delle politiche attive. In questo ambito le recenti linee di indirizzo triennali - nell'intento specifico di ridurre la durata media dello status di disoccupazione e di aumentare la quota di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro - prevedono un potenziamento in termini di una maggiore sinergia fra ANPAL e Regioni,

di una più adeguata profilazione qualitativa dell'offerta di lavoro e di una appropriata rilevazione dei fabbisogni di competenze. Nel PNR vengono forniti con dettaglio i dati sul funzionamento, nell'ultimo anno, degli strumenti di incentivazione gestiti da ANPAL, con specifico riguardo all' "Incentivo occupazione giovani", dove si è registrato un 48% di domande relative ad assunzioni tramite contratti di apprendistato professionalizzante, e all' "Incentivo occupazione Sud", dove le assunzioni a tempo indeterminato hanno riguardato il 72% delle domande presentate dalle Regioni e confermate dall'INPS. In materia di contrattazione, fra le risposte di policy descritte nel PNR il Governo indica il ruolo rilevante assegnato all'accordo di riordino della contrattazione collettiva, con il quale le Parti sociali a marzo 2018 hanno inteso dare attuazione alla raccomandazione europea di intervenire su alcuni nodi strategici: stringere il nesso fra salario e produttività, aumentare la produttività delle imprese, creare nuovi posti di lavoro di qualità riducendo le disuguaglianze. L'accordo, che mira a rafforzare le misure di sostegno a un modello di relazioni industriali coerente, autonomo e partecipativo, affida un compito centrale alla contrattazione di secondo livello nel supportare la creazione di valore aggiunto e nel valorizzare professionalità e competenze del lavoro, mentre delega il CNEL a censire il perimetro e le organizzazioni firmatarie della contrattazione collettiva. L'allegato al DEF dedicato all'analisi degli indicatori di benessere equo e sostenibile - BES, inseriti, per il secondo anno agli effetti della legge 4 agosto 2016, n. 163, nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, prevede il monitoraggio di due indicatori in materia di lavoro: il tasso di mancata partecipazione (calcolato come rapporto fra la somma dei disoccupati e degli inattivi "disponibili" a lavorare e la somma delle forze di lavoro e degli inattivi "disponibili", con riferimento alla popolazione di età tra i 15 e i 74 anni) e il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne fra 25 e 49 anni con figli in età pre-scolare e il tasso di occupazione delle donne fra 25 e 49 anni senza figli. Per il primo indicatore, l'allegato al DEF riporta un andamento in crescita costante fino al 2014, quando si inverte la tendenza e, dallo stesso anno, una costante riduzione del gap di genere (quest'ultimo era di 11 punti nel 2005, di 7,2 punti del 2017). Il secondo indicatore monitorato mostra a partire dal 2015 un andamento decrescente, con una riduzione pari a 2,3 punti che si rileva su tutte le fasce di età.

IL BES È UN INSIEME DI INDICATORI IDEATI DAL CNEL CON L'ISTAT

Il progetto BES, acronimo di Benessere Equo e Sostenibile, nasce nel 2010 su impulso del Cnel in collaborazione con l'Istat con l'obiettivo di valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. A tal fine, i tradizionali indicatori economici, primo fra tutti il Pil, sono stati integrati con misure sulla qualità della vita delle persone e sull'ambiente. Con la legge 163/2016 che ha riformato la legge di bilancio, il Bes entra per la prima volta nel processo di definizione delle politiche economiche portando l'attenzione sul loro effetto anche su alcune dimensioni fondamentali per la qualità della vita. È stato costituito un Comitato, del quale sono stati chiamati a far parte i massimi rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Istat e della Banca d'Italia, insieme a due esperti di chiara fama con l'obiettivo di proporre una selezione degli indicatori di benessere equo e sostenibile da considerare annualmente nel Documento di economia e finanza e in una relazione da presentare al Parlamento. Già nel DEF di aprile 2017 si è tenuto conto delle indicazioni della Legge, includendo le

valutazioni per una prima provvisoria selezione di 4 indicatori scelti tra quelli compresi nel framework Bes (i primi risultati). A febbraio 2018 il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha trasmesso al Parlamento la prima Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile, predisposta dal MEF, nella quale è evidenziata l'evoluzione dell'andamento dei 4 indicatori di benessere equo e sostenibile considerati nel DEF 2017, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio approvata a dicembre. A conclusione dei lavori del Comitato, e in seguito al parere favorevole delle Commissioni competenti di Camera e Senato, con decreto ministeriale è stata pubblicata la lista definitiva che comprende 12 indicatori. Nel DEF 2018 è stato preso in considerazione il set completo di indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati, per i quali l'Istat ha fornito gli aggiornamenti al 2017 basati sia su dati definitivi, sia su dati provvisori o sui risultati di modelli per stime anticipate predisposti ad hoc.

La proposta della Commissione Europea

Indennità di disoccupazione europea: una sintesi del dibattito



Il dibattito UE sull'indennità di disoccupazione

continua dalla prima pagina

2. l'innovazione tecnologica è lo strumento essenziale per spingere le economie in condizione di produttività stagnante di lungo periodo su un sentiero che torni a guardare al tasso di crescita potenziale; 3. automazione industriale, telecomunicazioni e robotica sono un comparto dalla dinamica tumultuosa, che - applicata al settore dei servizi, con l'integrazione delle piattaforme di telecomunicazioni, informatiche e di pagamento - produce capacità di elaborazione, memoria e interazione enormi rispetto alle capacità, all'esperienza e alle conoscenze umane.

Le implicazioni di queste premesse sulla domanda di lavoro possono essere dirompenti e, in assenza di serie storiche sufficienti a provarne l'infondatezza, si diffondono convinzioni negative: che il fattore lavoro si avvia ad essere definitivamente posto fuori dalla centralità dei processi produttivi; che è impossibile immaginare una nuova organizzazione del lavoro basata sulla piena partecipazione dei lavoratori e sul costante sviluppo delle loro competenze; che si realizzeranno un peggioramento nella distribuzione dei redditi e l'aumento delle disuguaglianze.

Di qui la ricerca di strumenti idonei a controllare gli effetti di una transizione inarrestabile, che fanno leva sulla necessità di investimenti in formazione/politiche attive del lavoro, o sull'opportunità di ridisegnare la politica di bilancio con nuove proposte di natura tributaria (es. tassazione dei robot) o su meccanismi di tassazione più redistributivi, o su una concezione alternativa della spesa sociale.

La proposta del vicepresidente della Commissione UE, una delle più significative provenienti dalle istituzioni comunitarie, riguarda l'European unemployment benefit scheme (EUBS), una sorta di indennità di disoccupazione che è al

tempo stesso misura di armonizzazione e di convergenza del sostegno al reddito, e si inquadra nella costruzione di un unico ed efficiente mercato del lavoro europeo. L'EUBS si configurerebbe per i lavoratori europei come una comune prestazione previdenziale, e come una comune obbligazione contributiva su scala europea a carico dei datori di lavoro. Si tratterebbe dello strumento in grado di realizzare un Jobs compact europeo, più del semplice coordinamento di sicurezza sociale nel caso di mobilità geografica dei lavoratori, e dovrebbe funzionare come strumento di stabilizzazione contro i c. d. shock macroeconomici asimmetrici di natura ciclica. Il dibattito investe pertanto l'opportunità di procedere verso un mercato unico del lavoro, e le modalità per realizzare la convergenza fra le diverse strutture dei mercati del lavoro dei Paesi.

I sussidi e l'effetto spiazzamento. La dimensione europea

La teoria dibatte da tempo sulla efficacia di politiche incentrate sulla distribuzione diretta di risorse a singoli individui esclusi dalla vita attiva, allo scopo di non deprimere la domanda. Per larga parte della teoria, in base alla logica che più occupazione significa più ricchezza, gli effetti dinamici dei sussidi sul mercato del lavoro funzionano se non scatta la cosiddetta trappola della povertà, ossia la tendenza a rifiutare una proposta di lavoro ritenuta insoddisfacente per conservare il diritto a un "buon" sussidio, e se al contrario il sussidio agisce motivando il percettore a trovare un lavoro vero partendo, come parte debole, da una base negoziale dignitosa.

Partendo dalla constatazione storica che il lavoro è stato il motore del boom di produttività e crescita che ha caratteriz-

continua a pag. 4 >>

Indennità di disoccupazione europea

segue da pag. 3

zato il sistema-Italia dal secondo dopoguerra e trasformato il Paese in una grande economia avanzata, la domanda che ci si pone oggi è se l'impegno individuale e il lavoro sono ancora considerati il fulcro della creazione di ricchezza e di benessere. Il lavoro agisce ancora - come in passato - come leva che induce l'individuo a migliorare la propria condizione materiale nella società, attivando l'aspettativa di un progressivo miglioramento per sé e per le generazioni future?

Il rilancio degli investimenti pubblici e privati, il rafforzamento della capacità competitiva delle imprese e il sostegno a tutti i fattori della produzione sono sufficienti ad attivare la crescita e, prima ancora, sono in grado di riavviare l'ascensore sociale, le aspettative di miglioramento per sé, la propria famiglia e la collettività?

In quest'ottica, il reddito sussidiato può funzionare come strumento di temporaneo sostegno della domanda, ma per rimettere nuovamente "in fase" lo sviluppo tecnologico e sfruttare gli enormi aumenti di produttività dovuti alle tecnologie occorre una organizzazione del lavoro volta a contrastare la doppia polarizzazione esistente sul mercato del lavoro: fra poche attività specialistiche ben retribuite e tante occupazioni di scarso contenuto professionale e bassa retribuzione, e tra l'allungamento della vita lavorativa e la necessità di inserire sul mercato le giovani generazioni. In ambito sovranazionale, dove il comportamento irresponsabile di uno Stato membro può "spiazzare" il comportamento degli Stati virtuosi, l'EUBS non può configurarsi come un sistema di trasferimenti permanenti di risorse da uno Stato all'altro dell'area, perché ciò disincentiverebbe i governi ad assumere decisioni responsabili. Il dibattito nell'area euro si è sviluppato con riferimento al rafforzamento dell'Unione economica e monetaria¹, e con proposte riconducibili a due modelli: equivalent EUBS e genuine EUBS. Nel primo, l'indennità è finanziata dall'UE ma erogata dall'ente previdenziale dello Stato membro e sarebbero decisi a livello nazionale i parametri di calcolo e l'ammontare; l'intervento dell'UE si configurerebbe come un meccanismo di riassicurazione. Nel genuine EUBS l'indennità è erogata direttamente dall'UE senza intermediazioni, con ammontare della prestazione e parametri di calcolo definiti a livello sovranazionale, mentre allo Stato è lasciata la possibilità di integrare con risorse proprie per erogare trattamenti più favorevoli.

Riferimenti alla normativa europea. In base all'art. 125 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea l'Unione non risponde degli impegni assunti dalle amministrazioni statali o regionali o da enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro. Per gran parte della dottrina tale clausola vieta il salvataggio degli Stati membri da parte dell'UE, mentre secondo un'altra parte minoritaria essa implica solo l'assenza di un obbligo in capo all'Unione. L'art. 123 vieta la concessione di scoperti di conto o altre forme di facilitazione creditizia da parte della BCE. Nel caso del *genuine* EUBS in base all'art.153, c. 4, del TFUE l'Unione può intervenire in materia di sicurezza sociale solo per coordinare le legislazioni nazionali e l'impostazione è confermata dal successivo art. 156 ("la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale"). Quanto all'*equivalent* EUBS, può ritenersi che la riassicurazione prevista da tale modello

sia legittimata dall'interpretazione sistematica dei Trattati. Dagli artt. 2 e 3 del TUE si evincono i principi di uguaglianza, di contrasto all'esclusione sociale e di sostegno all'economia sociale di mercato. Tali disposizioni vanno combinate con la clausola sociale orizzontale contenuta nell'art. 9 del TFUE, in virtù della quale il contrasto all'esclusione sociale deve permeare ogni azione dell'Unione. L'intervento sussidiario a tutela dei disoccupati sarebbe inoltre consentito dall'art. 34, c. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, in base al quale ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'UE ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale conformemente al diritto comunitario e alle prassi nazionali. Una norma di supporto all'*equivalent* EUBS può rinvenirsi nell'art. 352 del TFUE in tema di "poteri impliciti", che conferiscono all'UE la possibilità di intervento nei casi in cui si rende necessario perseguire uno degli obiettivi previsti dai Trattati e, alternativamente, alle disposizioni degli artt. 136 e 174/175 del TFUE. Il richiamo all'art. 136, c. 3, subordinerebbe il ricorso all'erogazione dell'*equivalent* EUBS ad una non meglio specificata "rigorosa condizionalità". Quanto agli artt. 174 e 175, il richiamo può essere giustificato dal fatto che l'EUBS rientrerebbe tra le misure di promozione della coesione economica, sociale e territoriale, e in tal caso l'intervento dell'Unione prescinde dalla "rigorosa condizionalità" richiamata dall'art. 136. Anche l'art. 175, c. 3, potrebbe essere considerato il fondamento per la creazione di un Fondo per la copertura temporanea delle risorse utilizzate per l'indennità. Accanto alla questione della legittimità dell'EUBS va affrontata quella del finanziamento e dell'amministrazione del sistema. Per poter corrispondere l'indennità occorre disporre di risorse aggiuntive e di un sistema capace di interagire con gli enti previdenziali degli Stati membri. Considerando che, ai sensi dell'art. 310 del TFUE, il bilancio dell'UE non può essere in deficit, per finanziare l'EUBS sono percorribili varie vie: incrementare le risorse del bilancio comunitario aumentando i contributi degli Stati membri; omogeneizzare i sistemi fiscali nazionali facendo ricorso all'art. 113 del TFUE, che prevede che il Consiglio possa disporre misure volte ad armonizzare le imposte indirette al fine di evitare distorsioni di concorrenza nel mercato interno; introdurre un tributo europeo. Nonostante i Trattati non attribuiscono all'Unione piena sovranità fiscale, la dottrina - e da ultimo la Commissione - ritengono che il combinato disposto degli artt. 311 (risorse proprie dell'Unione) e 113 rendano possibile introdurre un tributo europeo, a condizione che l'operazione sia finalizzata ad aumentare il bilancio europeo. Il finanziamento dell'EUBS resta dunque la difficoltà maggiore da superare.

Compatibilità dell'EUBS con la Costituzione². L'art. 38 della Costituzione non pone problemi rispetto alla costruzione giuridica dell'EUBS nelle due modalità richiamate. Le disposizioni in esso contenute, facendo leva sul concetto di integrazione, demandano la realizzazione dei diritti a organi/istituti predisposti o integrati dallo Stato, e richiamano il concetto di adeguatezza, ma anche quello di libertà (l'assistenza privata è libera). L'EUBS potrà non essere istituzionalmente organizzato a livello nazionale, e l'adeguatezza dovrà essere costruita armonizzando, in termini qualitativi e quantitativi, i diversi sistemi statali di protezione per perseguire finalità di

continua a pag. 5 >>

Indennità di disoccupazione europea

segue da pag. 4

pari protezione sociale dei lavoratori.

L'EUBS può essere visto come una integrazione ex c. 4 art. 38 alla prestazione gestita dall'autorità pubblica europea, e come la concretizzazione della mutualità tra Stati membri e soggetti passivi dell'obbligazione contributiva europea.

Permangono significativi elementi di criticità in ordine alla coerenza fra gli esistenti sistemi nazionali di ammortizzatori sociali e l'eventuale sussidio di disoccupazione europeo, e in ordine alle profonde differenze strutturali tra i sistemi nazionali di sicurezza sociale, che riflettono differenti concezioni politiche, economiche e sociali della tutela. Contraddizioni potrebbero inoltre emergere per la possibile sovrapposizione della platea dei beneficiari, e per l'attribuzione di competenze fra Commissione e Stati membri.

Il passo preliminare per l'introduzione dell'indennità europea di disoccupazione riguarda la progressiva convergenza dei diversi sistemi di protezione sociale. Occorrerebbe inoltre un collegamento amministrativo-gestionale tra istituzioni previdenziali nazionali e tra queste e un'agenzia unica europea della sicurezza sociale, nonché un coordinamento europeo in materia di politiche di occupabilità. L'individuazione di eco-sistemi industriali, anche trans-regionali europei, consentirebbe di sperimentare un collegamento amministrativo necessario al funzionamento del sistema. Il ridisegno di misure giuslavoristiche e un coordinamento tra contrattazione collettiva, politiche attive e passive, da sperimentare negli eco-sistemi individuati, potrebbe avviare la realizzazione del *Job Compact* europeo e dell'EUBS.

La proposta italiana, aggiornata nel 2016, può riassumersi nei seguenti punti: costituzione di un Fondo "salva-lavoro" con risorse degli Stati dell'area euro da erogare in caso di *shock* esterni ciclici; realizzazione graduale del Fondo per sviluppare capacità di resistenza alle crisi e obbligo di restituzione integrale da parte dello Stato; attivazione condizionata a incrementi del tasso di disoccupazione sopra una data soglia; misura europea di base (proporzionale all'intensità dello *shock* e limitata al doppio del contributo versato dallo Stato) da incrementare con misure nazionali; accesso al beneficio condizionato all'attivazione/ricerca di lavoro, per favorire un'armonizzazione dei servizi per l'impiego, il loro coordinamento europeo e la portabilità di diritti e qualifiche; coinvolgimento delle parti sociali nella definizione del Fondo e nel suo monitoraggio; previsione di correttivi per evitare trasferimenti permanenti verso gli stessi Paesi; realizzazione del Fondo con procedura legislativa ordinaria.

Note

1. *Rapporto dei quattro Presidenti per salvare l'euro* (giugno 2012) e *Documento dei cinque Presidenti* (ottobre 2013). Il rapporto *Cost of Non-Europe della European Parliament's Added Value Unit* (2014) stimava in 71 miliardi il potenziale risparmio generato da un regime comune di assicurazione contro la disoccupazione. I ministri dell'*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council* e il vice-presidente Dombrovskis hanno arricchito il dibattito sul possibile sistema europeo di assicurazione e sulle relative implicazioni per il bilancio UE. Il tema del sussidio europeo è stato ripreso nella *Relazione dei cinque Presidenti* del 2015 e dal Ministro Padoa-Schioppa, che ha presentato un proprio piano incentrato sul Fondo di tutela dell'occupazione in assenza della leva del tasso di cambio.

2. M. Faioli, S. Bologna, "Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUBS)", *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, marzo 2017, Il Mulino.

Il lavoro agile, un approccio innovativo all'organizzazione del lavoro

Dal 2014 il Comune di Milano organizza eventi e iniziative dedicati alla promozione e alla sperimentazione di modalità di lavoro agile. Partiti con la "Giornata del Lavoro Agile", gli organizzatori sono arrivati a proporre, lo scorso anno, la "Settimana" del lavoro agile proprio allo scopo di ampliare la possibilità di partecipazione tanto dei lavoratori, quanto delle aziende, in particolare quelle meno interessate alla sperimentazione dello smart working. Negli anni l'iniziativa ha coinvolto un numero crescente di enti di rilevanza territoriale - tra cui associazioni di categoria, sindacati e università - e ha visto una progressiva partecipazione di soggetti provenienti dall'intero territorio nazionale. Quest'anno - dal 21 al 25 maggio - il Comune di Milano, in collaborazione con numerosi enti (ANCI Lombardia, ABI Associazione Bancaria Italiana, SDA Bocconi School of Management, Assolombarda, APA Confartigianato Imprese, Camera di Commercio di Milano, Lodi, Monza e Brianza, Confcooperative Milano, Lodi, Monza e Brianza, Cgil-Cisl-Uil, Confesercenti Milano, Federdistribuzione, Ordine dei Dottori Commercialisti, Associazione Valore D), ha riproposto la Settimana del lavoro agile, modalità lavorativa che non richiede una postazione fissa in ufficio e consente di svolgere i propri compiti ovunque. L'abitazione propria resta il luogo preferito per il lavoro agile, anche se la postazione in coworking (forma di condivisione di spazi di lavoro caratterizzati da open space nelle quali sono presenti una serie di postazioni lavorative) si sta diffondendo rapidamente. Il Lavoro Agile nel nostro Paese risulta essere in forte ascesa, soprattutto nelle grandi aziende: l'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano ha rilevato che oltre la metà delle aziende medio grandi ha già lanciato, o sta per lanciare, iniziative di smart working (il 36% di queste aziende ha già dei progetti strutturati). La Lombardia - in generale - e Milano - in particolare - si distinguono come poli di "eccellenza" dove le aziende sono più sensibili a questo approccio innovativo all'organizzazione del lavoro. Introducendo maggiore flessibilità, le imprese puntano ad incrementare la produttività; accettando le modalità di lavoro "agile" i lavoratori confidano di poter meglio conciliare vita privata e vita lavorativa. Nel gennaio di quest'anno - in un Convegno appositamente organizzato - sono stati presentati i risultati dell'iniziativa sul lavoro agile dello scorso anno: 355 le aziende che hanno partecipato e 17 mila i lavoratori coinvolti, numeri dai quali si può desumere che il lavoro in modalità "smart" è già una realtà significativa, in continua crescita e con forti potenzialità non ancora pienamente espresse. I risultati delle interviste realizzate dalla Scuola di Direzione Aziendale dell'Università Bocconi di Milano sul campione di aziende che hanno partecipato alla settimana del lavoro agile 2017 hanno consentito di raccogliere elementi utili ad una ampia riflessione sui percorsi di implementazione dei progetti di smart working. Tra gli aspetti positivi sottolineati dai lavoratori si segnalano: il risparmio del tempo necessario agli spostamenti; una maggiore possibilità di conciliazione tra vita privata e attività lavorativa; una maggiore produttività e la percezione di una migliore concentrazione; la crescita di responsabilità, autonomia, delega e fiducia tra responsabili e collaboratori. Tra gli aspetti negativi vengono, di contro, evidenziati la difficoltà di interazione e comunicazione con il proprio gruppo, ovvero il rischio di isolarsi; la dotazione di tecnologie non sempre adeguate alle esigenze lavorative; la preoccupazione di risultare penalizzati in contesti dove è ancora prevalente la cultura del controllo e del presenzialismo. Tra i fattori che facilitano l'implementazione dei progetti di smart working sono stati messi in evidenza le tecnologie disponibili; la motivazione e l'ampia disponibilità dei dipendenti verso l'introduzione di questa modalità lavorativa; la promozione dell'iniziativa da parte del top management e la presenza di una cultura favorevole. Tra i fattori in grado di ostacolare l'implementazione dei progetti di smart working sono stati annoverati la persistenza di cultura manageriale orientata al controllo; la necessità della presenza per l'espletamento di specifiche mansioni; l'assenza di adeguate soluzioni tecnologiche.

Professionalità insufficienti, età media elevata: presupposti per nuove politiche occupazionali nel settore pubblico?



Meritano di essere analizzati con una certa attenzione i dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato relativi all'anno 2016, pubblicati alla fine di gennaio 2018. Preliminarmente, con riferimento ai dati RGS relativi al 2015 (diffusi a gennaio 2017), preme ricordare che il rapporto CNEL 2016-2017 su mercato del lavoro e contrattazione collettiva presentato il 6 dicembre 2017 (www.cnel.it/documenti/studi_e_indagini/2017) aveva dedicato un approfondimento al tema della consistenza, struttura e composizione del capitale umano nella p.a., osservando - fra le altre cose - che appariva ben riconoscibile un trend discendente della consistenza occupazionale nella pubblica amministrazione pari ad oltre l'8% nell'arco del decennio 2006-2015 (da 3.470.633 a 3.192.046 unità presenti in servizio, a parità di enti censiti). Nel rapporto, peraltro, si sottolineava come la perdita secca registrata di oltre 278.000 posti dissimili, nel periodo considerato, andamenti assai difformi fra un settore e l'altro e che, in ogni caso, la complessiva riduzione della forza lavoro disponibile non sia ripartita percentualmente in modo omogeneo in tutta la p.a. Le osservazioni contenute nel rapporto CNEL del 6 dicembre scorso, qui sommariamente richiamate, risultano confermate (ed anzi, per alcuni aspetti, rafforzate) dalla lettura dei nuovi dati RGS, aggiornati al 31-12-2016. Considerando l'insieme dei due aggregati ("personale stabile" con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e "altro personale"), si nota infatti la prosecuzione del trend discendente del personale in servizio, che ora ammonta complessivamente a 3.247.764 unità (1.839.398 donne e 1.408.366 uomini), con una diminuzione su base annua di circa 10.000 posti rispetto al 2015. Al riguardo, occorre ricordare che nel corso dell'ultimo decennio si è ampliata la base di rilevazione, poiché, a partire dal 2011, sono stati a più riprese aggiunti Enti che prima non venivano censiti. Ma anche escludendo questi ultimi dal conteggio (operazione necessaria per un corretto raffronto con il totale dei dipendenti censiti all'inizio del decennio), il personale in servizio registra comunque una diminuzione di circa 9.300 posti rispetto al 2015, attestandosi a quota 3.183.079. Se poi consideriamo separatamente il "personale stabile" e il cosiddetto "altro personale", noteremo nel primo caso una diminuzione in termini assoluti di circa 30.000 unità rispetto al 2015 (totale in servizio 3.024.358), mentre nel secondo caso si registra un incremento di circa 20.000 unità (totale in servizio 223.406), dovuto per lo più ad immissioni di personale non di ruolo nel comparto Scuola.

Un aspetto sin qui relativamente poco indagato dei dati RGS è quello che riguarda il livello di professionalizzazione della forza lavoro presente nella p.a., che, in prima approssimazio-

ne, si desume dalla rilevazione dei titoli di studio posseduti. Come si può ben comprendere, l'analisi delle professionalità esistenti (e, per riflesso, di quelle potenzialmente carenti) non soddisfa solo un mero interesse statistico, ma chiama in causa la capacità delle pubbliche amministrazioni di far fronte alle sempre più pressanti richieste di maggiore efficienza, efficacia, produttività ed equità che provengono da cittadini, associazioni e imprese, nonché di saper rispondere - anche sotto il profilo dell'innovazione dei processi organizzativi e gestionali - alle sollecitazioni di una società attraversata da rapide e profonde trasformazioni. Sul totale della forza lavoro presente al 31.12.2016 (come detto, le 3.247.764 unità censite comprendono tutte le tipologie di personale, a tempo indeterminato e non), le persone in possesso di un titolo di studio limitato alla scuola dell'obbligo sono 561.232 (17,3%), quelle in possesso di licenza media superiore 1.437.441 (44,3%), quelle in possesso di laurea breve 138.004 (4,3%), quelle in possesso di laurea 985.209 (30,3%), quelle in possesso di specializzazione post-laurea o dottorato di ricerca 106.070 (3,3%), quelle in possesso di altri titoli post-laurea 15.579 (0,5%). Colpisce il fatto che il numero più elevato dei dipendenti pubblici italiani abbia un titolo di studio non superiore al diploma di scuola secondaria (si tratta di quasi 2 milioni di unità, pari al 61,6% del totale), mentre i laureati in servizio sono poco più di terzo: un dato che non sembra sposarsi con l'ambizione di fornire un servizio pubblico di qualità adeguata - ad esempio, sotto l'aspetto di una piena e diffusa padronanza del *know-how* normativo e di gestione dei processi - alle nuove e complesse esigenze del Paese.

Peraltro, l'analisi di dettaglio dei vari settori evidenzia disomogeneità significative che, specie se confrontate con il passato, restituiscono l'immagine di una p.a. meno dinamica di quanto sarebbe forse lecito attendersi sul terreno degli investimenti in termini di crescita e diffusione delle competenze interne. Nei Ministeri, ad esempio, su 150.442 unità presenti in servizio al 31.12.2016 (dirigenti compresi), ben 110.998 (pari al 73,8%) possiedono un titolo di studio che si ferma alla licenza media superiore, mentre i laureati (lauree brevi comprese) sono 36.666 (24,4%): situazione interessante da confrontare, ad esempio, con quella di 15 anni prima (dati RGS al 31.12.2001), allorché nello stesso comparto, su un totale di 259.471 unità in servizio, i dipendenti con titolo di studio non superiore alla scuola secondaria erano 217.352 (pari all'83,7%), mentre i laureati o specializzati post-laurea erano 42.319 (16,3%). Il comparto Regioni-Autonomie locali, a sua volta, su un totale

segue da pag. 6

di 445.979 unità di personale in servizio al 31.12.2016, ne annovera ben 334.399 con titolo di studio inferiore alla laurea, pari al 74,9%², mentre nel 2001 erano l'84% (504.455 su 600.027, sommando però regioni a statuto ordinario e a statuto speciale). Il comparto Sanità nel 2016 presenta 392.595 dipendenti con titolo non superiore alla scuola secondaria su un totale di 648.662 (60,5%)³, mentre nel 2001 erano il 73,4% (537.413 su 732.405). Per brevità di esposizione non proporremo altri esempi, ma confronti analoghi a quelli appena evidenziati si potrebbero replicare per tutti i comparti della p.a. e, nella maggior parte dei casi, produrrebbero risultati di tendenza del tutto comparabili con i precedenti. Se, da un lato, nel confronto 2001-2016 diminuisce del 18,5% l'incidenza percentuale del numero di dipendenti con profilo culturale medio-basso, nello stesso tempo non si registra un corrispondente aumento del personale in possesso di un titolo di studio elevato (laurea o specializzazione post-laurea), il quale cresce percentualmente 'appena' dell'11,6% (dalle 991.641 unità del 2001 alle 1.106.858 del 2016)⁴, segnando un aspetto non trascurabile di impoverimento (o forse, meglio, di insufficiente arricchimento) professionale della p.a. in un quindicennio caratterizzato forte richiesta di miglioramento della qualità del lavoro pubblico e dei servizi offerti alla collettività. Più frequenti nel dibattito pubblico risultano, invece, le analisi (e le deduzioni) relative al tema della distribuzione anagrafica dei dipendenti della p.a. Del resto, sotto tale aspetto, i dati RGS degli ultimi anni si prestano ad essere frequentemente oggetto di discussione, anche per l'inevitabile confronto che ne scaturisce con altre realtà del mondo del lavoro, italiano e non. Partendo sempre dalla fotografia al 31.12.2016, balza

agli occhi il fatto che dei già ricordati 3.247.764 dipendenti in servizio (dirigenti compresi) in tutti i comparti della p.a., quelli con meno di 30 anni di età siano 86.756, vale a dire il 2,6% del totale. Di questi, poi, il 72,5% (62.765 unità) sono uomini (conseguenza dell'elevata concentrazione di under 30 nei Corpi di polizia e nelle Forze armate), il che significa che nella p.a. italiana le donne con età anagrafica inferiore a 30 anni sono lo 0,74% del totale di tutti i pubblici dipendenti. Peraltro, in tutte le classi di età successive il rapporto di genere si inverte a favore della componente femminile, ma non cancella la traccia della forte difficoltà di ricambio generazionale che caratterizza il lavoro pubblico nel nostro Paese e che, in larga misura, discende dal prolungato quasi-blocco del turn-over praticato dai vari governi negli ultimi anni per ragioni di contenimento della spesa pubblica. Il riflesso inevitabile della mancanza di ricambio è l'invecchiamento della forza lavoro, che si coglie in tutta la sua portata analizzando i dati relativi agli over 50: al 31.12.2016 risultano infatti presenti in servizio 1.830.122 dipendenti con età compresa fra 50 e 68 anni, vale a dire il 56,4% di tutto il personale della p.a., compresi i precari a tempo determinato e i settori nei quali, per la particolare natura del servizio, si registra fisiologicamente una maggiore presenza di giovani. Ma se scorriamo i Vigili del fuoco, i Corpi di polizia e le Forze armate, che in totale assorbono 521.312 unità⁵, noteremo che la percentuale di over 50 sale al 62,2%, risultato che appare ancor più significativo se, partendo dallo stesso universo di riferimento, consideriamo le classi di età più elevate (gli over 60), le quali annoverano in tutto oltre 485.000 addetti, sfiorando il 18% del totale. Per avere un termine di paragone che aiuti a inquadrare meglio la portata

continua a pag. 8 >>

	2001			2008			2016		
	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media
SCUOLA	49,4	46,8	47,4	50,8	48,7	49,1	53,6	51,8	52,2
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	46,9	46,8	46,9	50,2	49,0	49,7	51,0	49,5	50,4
MINISTERI	46,8	44,6	45,7	50,6	49,2	49,9	54,8	54,2	54,5
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI				51,6	50,8	51,2	54,4	53,5	53,9
AGENZIE FISCALI				49,7	49,0	49,4	52,2	51,9	52,0
AZIENDE AUTONOME	41,3	45,0	41,6						
VIGILI DEL FUOCO				43,0	47,2	43,3	46,2	51,8	46,5
CORPI DI POLIZIA	34,4	30,1	34,1	40,7	39,9	40,6	44,6	43,1	44,5
FORZE ARMATE	29,9	23,1	29,8	35,3	25,2	34,9	38,6	29,4	38,1
MAGISTRATURA	50,3	41,2	47,2	52,3	45,2	49,5	52,5	48,0	50,3
CARRIERA DIPLOMATICA	46,7	39,7	45,9	47,3	41,3	46,3	45,9	40,7	44,8
CARRIERA PREFETTIZIA	50,2	44,2	47,5	54,1	50,2	52,1	54,4	54,7	54,5
CARRIERA PENITENZIARIA				52,7	47,3	49,5	54,8	52,7	53,4
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	48,1	45,7	46,9	49,6	48,0	48,7	54,6	53,1	53,7
ENTI DI RICERCA	47,7	44,8	46,6	49,9	47,7	48,9	52,0	50,9	51,5
UNIVERSITA'	49,1	45,2	47,5	50,6	47,4	49,2	53,2	51,4	52,4
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	46,3	41,6	43,5	49,3	45,4	46,9	52,5	49,7	50,6
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	46,6	43,5	45,2	49,6	47,0	48,3	53,7	51,5	52,6
REGIONI A STATUTO SPECIALE				46,7	44,8	45,5	50,5	48,5	49,3
AUTORITA' INDIPENDENTI				45,5	42,7	44,0	50,1	48,1	49,0
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	50,4	45,6	49,0	51,7	48,8	50,8	53,7	51,4	52,8
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	49,5	43,7	48,5	45,4	43,5	44,4	51,7	47,8	50,3
ENTI LISTA S13 ISTAT							49,8	47,5	48,9
TOTALE	42,6	44,5	43,5	46,2	47,3	46,8	49,5	51,0	50,3

Tabella 1 - Età media per genere nel pubblico impiego (www.contoannuale.tesoro.it, "Distribuzione dei dipendenti per età", tabella 6.1)

segue da pag. 7

del processo di *workforce ageing* in atto nella p.a. italiana, basta recuperare i dati RGS sulle classi di età riferite all'anno 2001, allorché, su una forza lavoro di 3.303.054 addetti (di tutte le tipologie), gli *under 30* ammontavano a 343.595, vale a dire il 10,4% del totale, gli *over 50* erano 934.346, pari al 28,3% del personale in servizio in tutti i settori (compresi Corpi di polizia e Forze armate) e gli *over 60* erano 130.902, pari al 4%: il che significa, a parità di universo, che nell'arco di 15 anni la per-

centuale di ultracinquantenni nella p.a. è raddoppiata, mentre quella degli ultrasessantenni è più che quadruplicata⁶. La crescita dell'età media dei dipendenti pubblici italiani appare la conseguenza logica delle evidenze di cui sopra, secondo quanto si evince dai dati comparativi forniti dalla stessa RGS a corredo delle rilevazioni disponibili, anno per anno, per i singoli comparti (vedi tabella 1). Lo 'sfondamento' della soglia dei 50 anni avvenuto, per la prima volta, nel 2016 come media di

continua a pag. 9 >>

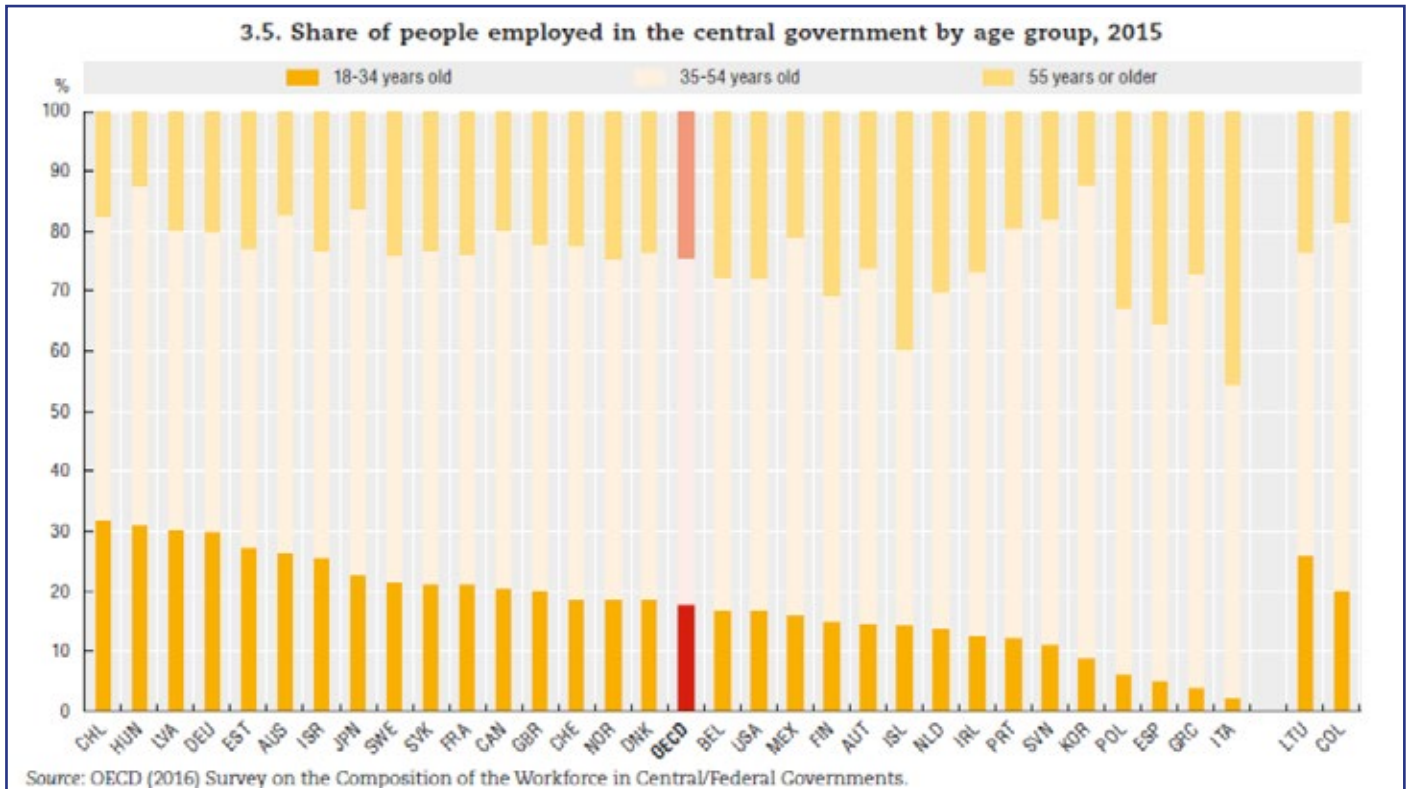


Grafico 1 - Tasso di impiego nelle amministrazioni centrali per gruppi di età (OECD, Government at a Glance 2017, cit., pag. 95)

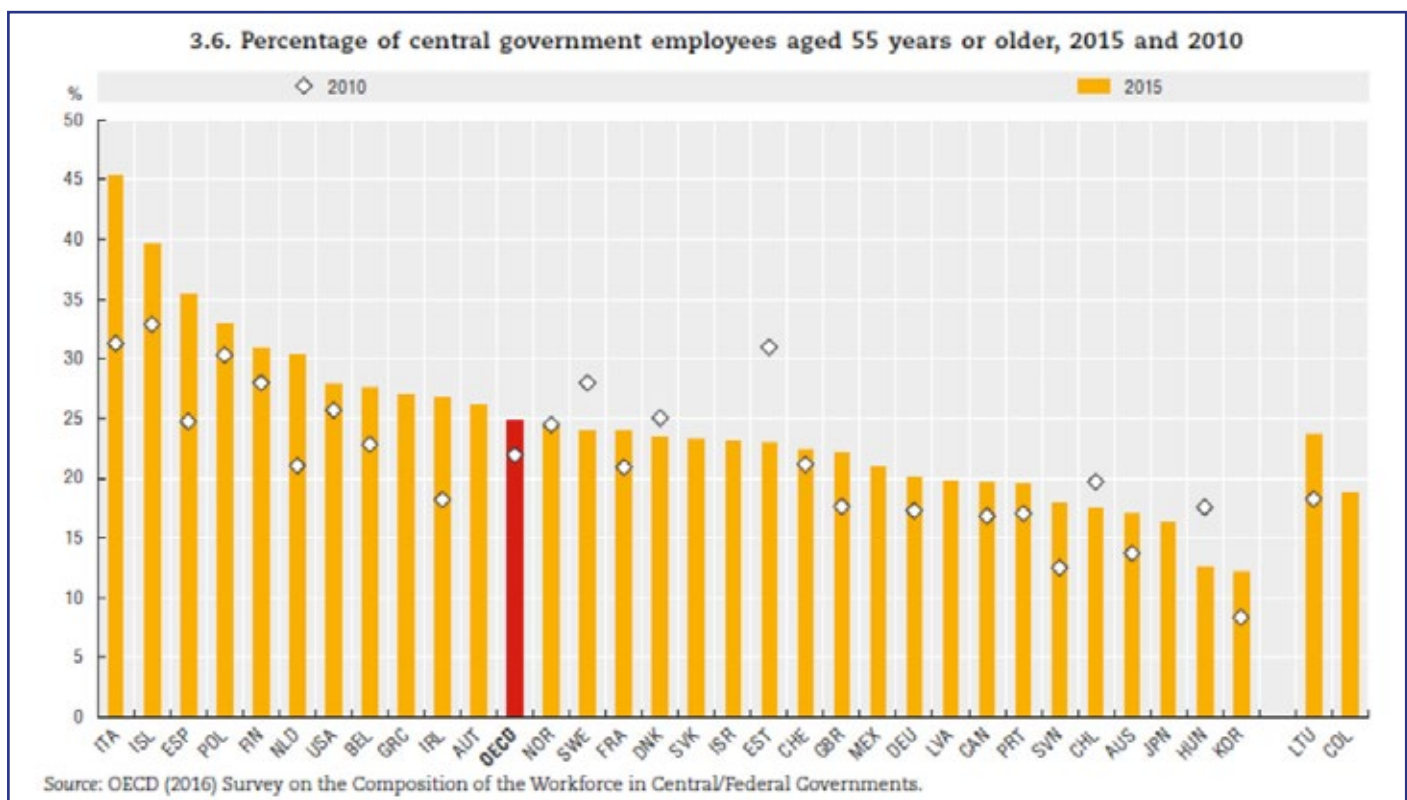


Grafico 2 - Percentuale di dipendenti delle amministrazioni centrali con più di 55 anni di età (OECD, Government at a Glance 2017, cit., pag. 95)

segue da pag. 8

tutta la p.a. va interpretato, in realtà, alla luce di una tendenza che, anche secondo autorevoli osservatori, sta raggiungendo uno stato di avanzamento preoccupante per poter mantenere *standard* soddisfacenti di qualità del servizio⁷. Di fatto, al netto dei comparti dove prevale (per ovvie ragioni legate alle caratteristiche dell'impiego) il personale più giovane, l'età media nella p.a. italiana al 31.12.2016 supera ormai abbondantemente i 50 anni, segnando un incremento di circa 7 punti rispetto alla media di 15 anni fa. In termini di confronto internazionale, appare impressionante il divario fra la situazione italiana e quella che si registra in altri 32 Paesi (europei e non) monitorati nel 2015, desumibile dai dati presenti nell'ultimo report OCSE sulla qualità del servizio pubblico⁸. Suddividendo le classi anagrafiche dei dipendenti pubblici in tre macro-aree (18-34enni, 35-54enni e ultra 55enni), l'OCSE evidenzia come l'Italia vanti un duplice primato negativo: da un lato, detiene la più bassa percentuale di dipendenti con meno di 35 anni di età; dall'altro vince per distacco la classifica delle percentuali di popolazione lavorativa più anziana, facendo anche segnare il peggioramento più significativo rispetto alla situazione del 2010 (vedi grafici n. 1 e 2, ripresi da fonte OCSE).

Da un'analisi - sia pur sommaria - delle criticità sopra evidenziate sembra emergere la necessità di porre in atto, per gli anni a venire, una maggiore e più consapevole attenzione alla qualità e allo sviluppo del capitale umano impegnato nel settore pubblico. L'innalzamento del livello medio di professionalizzazione dei dipendenti potrà essere in parte perseguito, nel breve e medio termine, attraverso adeguati processi di formazione e riqualificazione del personale all'interno (e a cura) delle singole amministrazioni erogatrici di servizi; ma forse, in una prospettiva di più ampio respiro, occorrerà ripensare in modo più profondo le politiche occupazionali che hanno guidato le scelte in materia di lavoro pubblico negli ultimi 10 anni, ispirate prevalentemente a criteri di contenimento della spesa pubblica. I dati riportati in precedenza mostrano, al di là di ogni ragionevole dubbio, che la pubblica amministrazione italiana ha bisogno di essere ringiovanita e riqualificata; non è quindi improprio domandarsi se, in termini di programmazione, i due

processi debbano (continuare a) essere affrontati in modo disgiunto, o se vadano considerati come parti integranti di una visione strategica che punti a un modello di servizio pubblico in grado di reggere il passo con le rapide trasformazioni in atto nella nostra società e, al tempo stesso, mantenere elevato il livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche⁹. Si tratta di un tema complesso che in questa sede può solo essere accennato per linee generali e da cui, forse, potrebbe discendere qualche contributo al dibattito sui futuri possibili scenari di intervento pubblico per il contrasto alla disoccupazione, soprattutto giovanile e qualificata. Piace, al riguardo, segnalare le considerazioni, recentemente condivise¹⁰, di chi ritiene che in Italia non sia ormai più rinviabile l'avvio di un "piano straordinario di occupazione nel settore pubblico", che consentirebbe di colmare il *gap* numerico con le altre principali nazioni europee (vedi i dati riportati nei grafici n. 3 e 4, elaborati da fonte OCSE) e, soprattutto, potrebbe offrire una prospettiva occupazionale stabile al (troppo) elevato numero di laureati italiani che, spesso, faticano a trovare sbocchi lavorativi adeguati al proprio *standard* formativo nel mercato del lavoro privato¹¹.

Note

1. "Per Personale Stabile si intende quel personale 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. Nell'Altro Personale sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (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, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia)", Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria Generale dello Stato, "Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2007-2016", pag. 10, <http://www.contoannuale.tesoro.it>.

2. Da notare che, come per il settore Ministeri, il conteggio è effettuato sul totale dei dipendenti in servizio, compreso il personale con qualifica dirigenziale, ma se si considera solo il personale non dirigente (425.673 unità al 31-12-2016) la percentuale di non laureati nel settore Regioni-Autonomie locali sale al 77% circa.

continua a pag. 10 >>

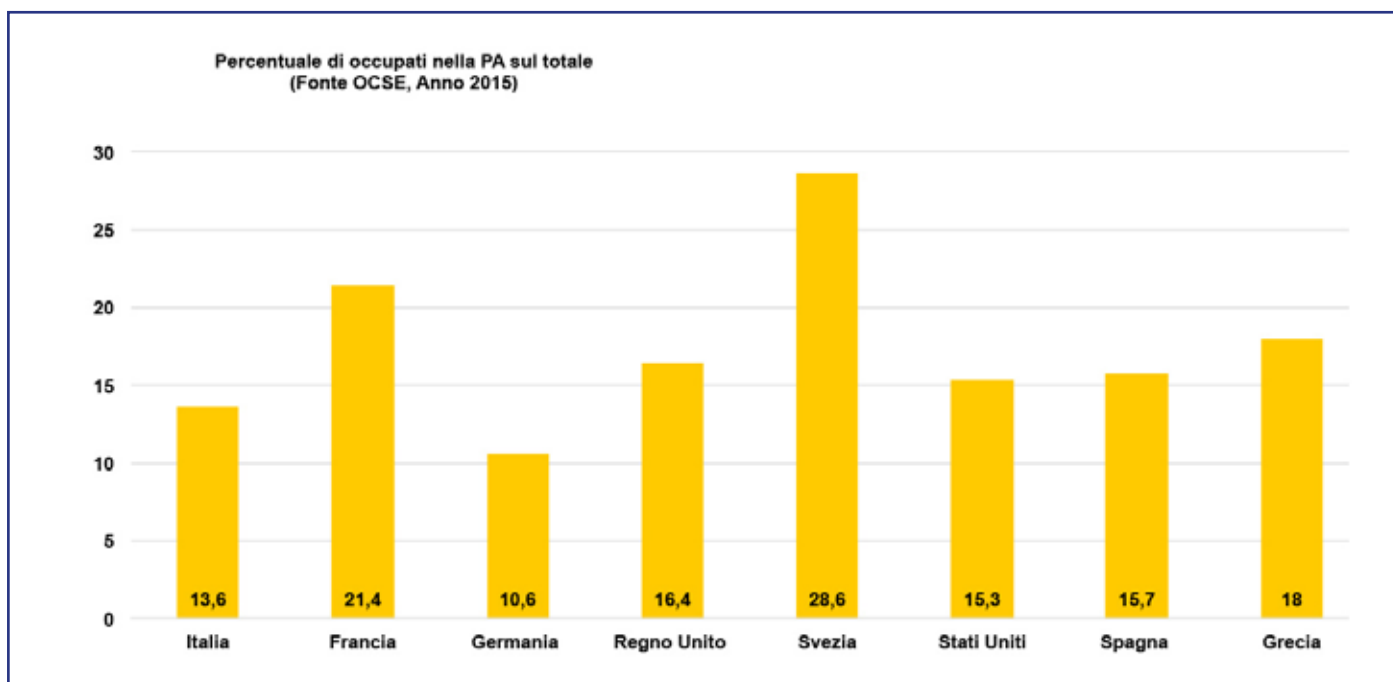


Grafico 3 - Percentuale di occupati nella PA sul totale (OCSE, Anno 2015)

segue da pag. 9

3. Anche questo dato complessivo si riferisce a tutte le categorie di personale, ma considerando il solo personale non dirigente (518.783 unità) la percentuale di non laureati al 31.12.2016 sale al 75,6% (392.245 unità), il 93% dei quali risulta concentrato nelle Unità Sanitarie Locali. Nel resto del comparto si nota invece un tasso elevato di specializzazione professionale, da mettere in relazione alla particolare tipologia del servizio offerto nei vari enti ed istituti del SSN. Al riguardo, si noti che delle complessive 256.067 unità di personale con titolo di studio superiore alla scuola secondaria (pari 39,5% del totale dei dipendenti in servizio nel comparto), ben 79.177 risultano in possesso di specializzazione post-laurea, corrispondenti al 75% circa di tutti i pubblici dipendenti con tale livello di istruzione presenti nei vari comparti (totale 106.070 unità) al 31.12.2016. Se però risaliamo ai dati RGS del 2001, notiamo che nel comparto Sanità i dipendenti con specializzazione post-laurea erano 118.055 (su 188.794 con analogo *skill* presenti in tutta la p.a.).

4. L'innalzamento delle professionalità elevate, peraltro, va intestato esclusivamente alla componente femminile, che tra il 2001 e il 2016 è passata da 478.500 unità laureate a 679.142, e da 30.798 unità con specializzazione post-laurea a 47.399. La componente maschile del lavoro pubblico, viceversa, oltre a segnare una pesante regressione in termini complessivi (oltre 260.000 unità in meno), registra nello stesso periodo un decremento di circa 18.000 unità fra i laureati e, addirittura, un tracollo di quasi 100.000 addetti fra gli specializzati post-laurea.

5. Da notare che, di queste unità, il 92,8% sono uomini e che gli over 50, nel totale dei tre settori considerati, equivalgono solo al 25,8% (134.653) del personale.

6. Nel 2001 la fascia di età più popolosa (classe modale) era quella dei 45-49enni, che annoverava 614.712 addetti (18,6% del totale), mentre nel 2016 il maggiore addensamento di personale si registra fra i 50-54enni con 691.933 unità (21,3%). L'effetto di progressivo slittamento anagrafico appare più evidente se confrontiamo, a distanza di anni, aggregazioni per classi di età contigue: nel 2001 il gruppo delle classi di età comprese fra 35 e 54 anni offriva una forza lavoro pari a 2.241.392 unità (67,9% di tutto il personale in servizio); nel 2016 lo stesso gruppo si ferma a 1.898.790 unità (58,5%). Per contro, il gruppo di classi di età compreso fra 45 e 64 anni annoverava nel 2001 un numero di addetti pari a 1.529.289 (46,3%), saliti a 2.331.242 (71,8%) nel 2016.

7. Osserva la Corte dei Conti nella "Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico", Cap. IV, "I nodi irrisolti del pubblico impiego in Italia" (pag. 101): "Il progressivo innalzamento dell'età anagrafica si riflette negativamente sulla propensione all'innovazione ed al cambiamento, sulla necessaria reingegnerizzazione delle procedure, sull'utilizzo di nuove tecnologie, sulla auspicata introduzione di metodi manageriali di gestione." E più avanti (pag. 102), a proposito dei giudizi non positivi espressi dalla Commissione dell'Unione Europea sulla p.a italiana nel Country Report 2016, sottolinea come fra le cause della scarsa performance siano da annoverare "l'età media del personale, i titoli di studio necessari per l'accesso al lavoro pubblico (...), la mancata reingegnerizzazione dei procedimenti, la scarsa attenzione alla formazione specifica del personale".

8. OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris ([http:// dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)), che, significativamente, così si esprime a proposito del fenomeno, peraltro non esclusivamente italiano, dell'invecchiamento della forza lavoro nella pubblica amministrazione centrale: "Una forza lavoro che invecchia presenta sfide e opportunità per i governi, poiché devono garantire che alti tassi di pensionamento non influiscano sulla qualità e sulla capacità del servizio pubblico. I pensionamenti creano anche l'opportunità di introdurre nuovi talenti e intuizioni in un'organizzazione. Una piccola percentuale di giovani dipendenti è un fattore di rischio associato alla capacità limitata delle amministrazioni di creare opportunità di rinnovamento. Potrebbe anche essere un segnale di scarsa attrattiva del settore pubblico come datore di lavoro. Mentre è necessaria una pianificazione adeguata della forza lavoro per evitare la perdita di conoscenza ed esperienza, anche l'uscita del personale può fornire un'opportunità per ristrutturare la forza lavoro. Ad esempio, le amministrazioni possono promuovere la mobilità orizzontale per ridistribuire le risorse in base alle priorità politiche o creare opportunità di apprendimento. I pensionamenti ai livelli alti di anzianità potrebbero anche fornire opportunità per ripensare il modello di leadership in termini di equilibrio di genere o responsabilità" (cit., pag. 94).

9. OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, cit., pag. 9: "Rapido cambiamento tecnologico, innovazione dirompente e cicli economici più brevi sono le caratteristiche del mondo di oggi. Creano nuove opportunità, ma rendono anche la vita delle persone più imprevedibile e insicura. C'è anche una diffusa percezione tra la popolazione che i benefici della liberalizzazione economica globale sono stati per lo più raccolti da poche persone. Colmare il divario tra coloro che hanno tratto vantaggi dalla globalizzazione e coloro che sono stati resi più deboli (...) richiede un'amministrazione pubblica aperta, onesta ed efficace. L'importanza del rafforzamento delle istituzioni pubbliche e della governance è sottolineata dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (SDG), e in particolare dall'Obiettivo 16 "Pace, giustizia e istituzioni solide". Tuttavia, la quota di cittadini nei paesi OCSE che dichiarano di nutrire fiducia nel proprio governo nazionale rimane bassa (42%), ed è ancora al di sotto livelli pre-crisi."

10. "I pubblici dipendenti sono troppo pochi", di Maria Luisa Bianco, Bruno Contini, Nicola Negri, Guido Ortona, Francesco Scacciati, Pietro Terna, Dario Togati, in *Bollettino ADAPT* n. 17 del 7 maggio 2018.

11. "I pubblici dipendenti sono troppo pochi", 2018, cit., pag. 3: "L'Italia ha la più bassa percentuale di laureati fra i paesi europei membri dell'OCDE, e al tempo stesso la seconda più alta percentuale di laureati disoccupati (dietro alla Grecia; età 25-64, dati OCDE, 2016). La spiegazione di questo apparente paradosso non può che essere il sottodimensionamento del settore pubblico, che in un'economia sviluppata è uno dei principali datori di lavoro per laureati, probabilmente il principale. Anche in questo caso è naturalmente possibile trovare un'altra spiegazione, e cioè che i laureati italiani si laureano nelle materie sbagliate, "lettere invece di ingegneria"; e anche in questo caso questa spiegazione conta molto poco, in quanto il tasso di occupazione passa solo dal penultimo al terzultimo posto (viene superata di poco la Spagna) se si considerano le sole classi di laurea STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*)."

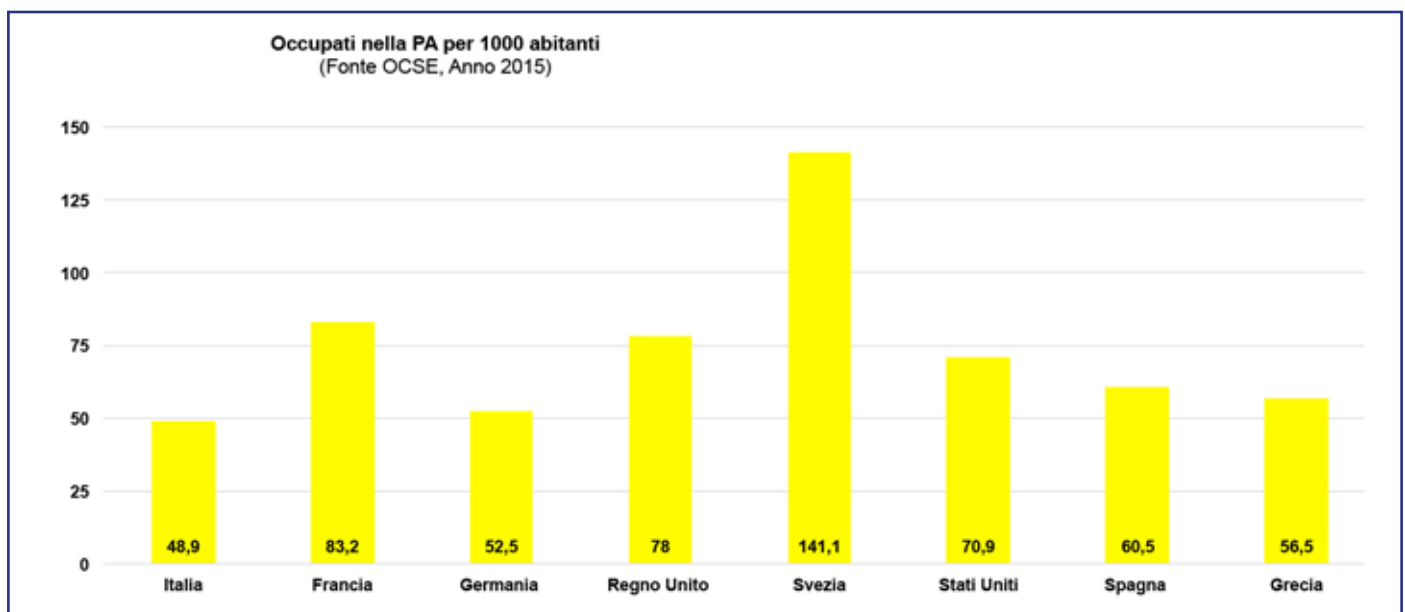


Gráfico 4 – Percentuale di occupati nella PA sul totale (OCSE, Anno 2015)

L'attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali

Towards a European Pillar

La Convention annuale per la crescita inclusiva (ACIG - Annual Convention for Inclusive Growth) 2018, iniziativa della Commissione Europea che riunisce "organizzazioni della società civile e responsabili delle politiche per discutere su come raggiungere una crescita veramente inclusiva", svoltasi il 27 aprile scorso a Bruxelles, ha riportato al centro dell'attenzione i contenuti del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (European Pillar of Social Rights), sottoscritto congiuntamente il 17 novembre 2017 a Goteborg dai responsabili dei tre massimi organismi dell'Unione (Parlamento Europeo, Commissione Europea e Consiglio Europeo). Di seguito, alcuni dei passaggi più significativi del Pilastro Europeo in materia di mercato del lavoro e condizioni di lavoro.

Istruzione, formazione e apprendimento permanente. Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro.

Parità di genere. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere garantita e rafforzata in tutti i settori, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro e l'avanzamento di carriera. Donne e uomini hanno diritto alla parità di retribuzione per lavoro di pari valore.

Sostegno attivo all'occupazione. Ogni persona ha diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali. I giovani hanno diritto al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione. I disoccupati hanno diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente. I disoccupati di lungo periodo hanno diritto a una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione.

Occupazione flessibile e sicura. Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione.

È promossa la transizione a forme di lavoro a tempo indeterminato. Conformemente alle legislazioni e ai contratti collettivi, è garantita ai datori di lavoro la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico. Sono promosse forme innovative di lavoro che garantiscano condizioni di lavoro di qualità. L'imprenditorialità e il lavoro autonomo sono incoraggiati. È agevolata la mobilità professionale. Vanno prevenuti i rapporti di lavoro che portano a condizioni di lavoro precarie, anche vietando l'abuso dei contratti atipici. I periodi di prova sono di durata ragionevole.

Retribuzioni. I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta. Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento. I lavoratori hanno il diritto di essere informati per iscritto all'inizio del rapporto di lavoro dei diritti e degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro e delle condizioni del periodo di prova. Prima del licenziamento, i lavoratori hanno il diritto di essere informati delle motivazioni e di ricevere un ragionevole periodo di preavviso. Hanno il diritto di accedere a una risoluzione delle controversie efficace e imparziale e, in caso di licenziamento ingiustificato, il diritto di ricorso, compresa una compensazione adeguata.

Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori. Le parti sociali sono consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto delle proprie autonomie e del diritto all'azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri.

I lavoratori o i loro rappresentanti hanno il diritto di essere informati e consultati in tempo utile su questioni di loro interesse, in particolare in merito al trasferimento, alla ristrutturazione e alla fusione di imprese e ai licenziamenti collettivi.

È incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale.

L'audizione del Presidente Tiziano Treu al Parlamento

Il messaggio del CNEL al Parlamento e al nuovo governo: quattro grandi emergenze da affrontare per rispondere ai bisogni del Paese



L'intervento del Presidente del CNEL Treu sul DEF

In occasione dell'audizione alle Commissioni speciali riunite di Camera e Senato sul parere del CNEL in merito al Documento di Economia e Finanza 2018, svoltasi lo scorso 8 maggio, il presidente Tiziano Treu ha evidenziato quattro emergenze da affrontare immediatamente con il sostegno di politiche mirate e mettendo in campo "azioni di riforma coerenti e continue nel tempo": l'emergenza povertà, l'emergenza Mezzogiorno, l'emergenza lavoro giovanile e l'emergenza famiglia. Nelle note che seguono, si evidenziano i punti salienti dell'intervento del presidente del CNEL.

La povertà

Il tema della povertà, nelle sue varie dimensioni (assoluta e relativa), è strettamente connesso a quello delle disuguaglianze. Entrambi i fenomeni appaiono in crescita nel nostro Paese da alcuni anni, come si può evincere - fra l'altro - anche dagli indicatori del benessere equo e sostenibile (BES) collegati al ciclo di programmazione economica e di bilancio. I recenti provvedimenti legislativi sul c.d. "Reddito di inclusione" hanno rappresentato un primo passo che, tuttavia, non può essere ritenuto ancora soddisfacente rispetto all' "ambito di copertura" e, tanto meno, alla "consistenza delle risorse messe a disposizione". Occorre inoltre orientare gli interventi con maggiore attenzione, al fine di evitare che i benefici possano andare "a famiglie non sempre veramente povere". Quanto ai contenuti delle possibili iniziative, il CNEL - pur senza avanzare, in questa fase, proposte dettagliate - sottolinea comunque la necessità di ricercare soluzioni condivise e sostenibili, soprattutto in termini di ampliamento dei servizi di inclusione attiva, offrendosi quale "sede aperta" del confronto politico e sociale sulle varie proposte in campo. Al riguardo, si sottolinea come il tema cruciale della definizione concordata delle risorse aggiuntive necessarie per finanziare il sistema degli interventi di sostegno alla lotta contro la povertà e le disuguaglianze implichi il riordino e la semplificazione degli istituti assistenziali

già esistenti, superando un approccio di matrice meramente assistenzialistica. Ai trasferimenti economici dovranno essere affiancati "adeguati servizi di accompagnamento e di promozione dell'autonomia dei destinatari: servizi sociali e per la salute, servizi educativi, servizi per l'impiego a fini di inserimento e reinserimento nel lavoro".

Il Mezzogiorno

La situazione di crisi e di disagio economico e sociale in cui versa il Mezzogiorno accentua, con il passare degli anni, la "divaricazione nelle condizioni di vita delle persone e nello sviluppo del Paese". Il progressivo ampliamento delle disuguaglianze territoriali rappresenta oggi una "grave ipoteca" sulla (peraltro debole) ripresa in corso. Ne consegue che la politica economica del nuovo governo dovrà essere improntata a scelte che abbiano l'obiettivo di accelerare il tasso di crescita del Mezzogiorno in misura maggiore che nel resto del Paese. Occorrerà pertanto rafforzare la capacità delle imprese meridionali di accedere agli strumenti introdotti dalla più recente legislazione nazionale in materia di contratti di sviluppo, crediti di imposta alla nuova imprenditoria giovanile e interventi per l'implementazione del piano Industria 4.0. In tale ottica, la capacità di spesa dei territori del Mezzogiorno andrà sostenuta anche attraverso il miglioramento delle infrastrutture gestionali (amministrative e sociali) che oggi, in molti casi, non appaiono in grado di favorire il pieno utilizzo degli investimenti nazionali ed europei.

Lavoro giovanile

Le dinamiche in atto nel mercato del lavoro italiano evidenziano il persistere di indicatori poco incoraggianti in termini di tassi di occupazione e disoccupazione, disuguaglianze di genere e, soprattutto, lavoro giovanile (che in Italia si registra la più elevata presenza di NEET a livello europeo), sebbene con

continua a pag. 13 >>

L'audizione del Presidente Tiziano Treu al Parlamento

segue da pag. 12

divaricazioni territoriali che penalizzano maggiormente il Sud. La complessità dei problemi sul tappeto richiede la messa a punto di "interventi strutturali e coerenti diretti ad aumentare la capacità produttiva e di occupazione del Paese". Occorre quindi superare la logica della decontribuzione generalizzata, perseguita negli ultimi anni, per favorire invece politiche di "decontribuzione selettiva e stabile", calibrate "sui giovani e sulle aree più deboli del Paese". Peraltro, l'utilizzo di strumenti incentivanti non basta a garantire la ripresa occupazionale, se non è accompagnato da "interventi di politica economica ed industriale orientati a sostenere la creazione di lavoro", come, ad esempio, gli investimenti nei settori innovativi e/o strategici "ricchi di potenzialità occupazionali" (green economy, nuove tecnologie, ecc.) ovvero in "attività di manutenzione dell'ambiente e di cura delle persone". A corollario dei predetti assunti, il CNEL torna a porre in evidenza la necessità - già ripetutamente sottolineata in passato - di migliorare l'incontro tra domanda e offerta attraverso il potenziamento (in termini qualitativi e quantitativi) dei servizi per l'impiego "come complemento alle politiche di creazione di lavoro": obiettivo non ulteriormente rinviabile "nella prospettiva degli attuali mercati del lavoro in cui i lavori saranno sempre più variabili e le transizioni fra lavori diversi sempre più frequenti". Nell'attuale contesto, non appare sostenibile un mercato del lavoro sganciato da politiche occupazionali incentrate sulla difesa e sul rafforzamento del "patrimonio di conoscenze delle persone" nonché sulla prevenzione della loro "obsolescenza professionale" attraverso attività di formazione e riqualificazione professionale continua.

La famiglia

Il tema della famiglia, infine, pur non rappresentando un inedito per il CNEL (che in passato, nell'ambito delle sue prerogative istituzionali, si è più volte fatto latore di proposte di misure di sostegno fiscale ai nuclei familiari e di incoraggiamento alla natalità), assume oggi una nuova valenza alla luce dei più recenti dati sul progressivo invecchiamento della popolazione e degli interrogativi sulle conseguenze che ciò comporta sul piano della capacità produttiva del Paese. In tale prospettiva, quindi, l'investimento sulla famiglia - al di là del suo intrinseco valore etico e sociale - "costituisce un fattore essenziale per una crescita durevole ed equilibrata" e le politiche familiari devono essere considerate "parte integrante della politica economica del Paese". Nel corso dell'audizione, il presidente del CNEL ha richiamato l'attenzione del Parlamento e del governo sulla necessità di attivare una duplice linea di interventi "a misura di famiglia", volti al miglioramento del regime fiscale e allo sviluppo dei servizi di sostegno. Peraltro, nella prospettiva dei lavori che attendono la nuova legislatura, egli non ha mancato di sottolineare che "sui temi della fiscalità e del sostegno per le famiglie esistono proposte avanzate da varie forze politiche che vanno tutte attentamente considerate". Di qui l'appello al senso di responsabilità delle stesse forze politiche "per trovare soluzioni condivise" a un problema di assoluta e preminente rilevanza sociale ed economica, "di cui tutti riconoscono l'urgenza", e la messa a disposizione, ancora una volta, del CNEL quale "sede aperta" per un avviare un confronto costruttivo su tali temi.

[Clicca qui per leggere e scaricare il testo integrale del Parere del CNEL sul DEF 2018](#)

Licenziamento illegittimo: i responsabili dell'ente pubblico possono rispondere di danno erariale

Appare degna di nota una recente sentenza della Corte dei conti (Corte dei conti-Emilia Romagna, Sezioni giurisdizionali, sentenza 26 marzo 2018, n. 72) che ha ritenuto responsabili davanti all'erario gli amministratori pubblici che hanno licenziato illegittimamente un dirigente a tempo determinato. I giudici contabili hanno rinvenuto la responsabilità degli amministratori per aver illegittimamente destituito un lavoratore subordinato con qualifica dirigenziale, per illegittimità acclarata dal giudice del lavoro consistente nella violazione delle norme recate dallo statuto dei lavoratori. Il caso specifico riguarda un dirigente a tempo determinato dell'Acer (Azienda Casa Emilia Romagna afferente all'Ente territoriale), destituito dai componenti del Consiglio di amministrazione dell'azienda per aver disatteso più volte le direttive del Consiglio medesimo e per aver assunto condotte riottose ed oltraggiose nei confronti dei componenti dell'organo, del suo presidente e degli altri dirigenti dell'ente.

Il giudice del lavoro aveva dichiarato illegittima la misura espulsiva, intervenuta all'esito di un procedimento illegittimo in quanto non risultava attivata la "preventiva contestazione degli addebiti" recata dall'art. 7 dello statuto dei lavoratori, quale misura di partecipazione del lavoratore subordinato a garanzia del necessario contraddittorio (articolo 111 Cost.). L'accertamento giudiziale del carattere discriminatorio e ritorsivo del recesso deliberato dal Consiglio di amministrazione, e la contestuale condanna risarcitoria a favore del dirigente illegittimamente destituito - danno consistente nell'ammontare delle mancate retribuzioni dalla data del recesso sino alla scadenza naturale dell'incarico - ha obbligato la Procura contabile ad attivare l'istituto della rivalsa (prevista dall'art. 22, co. 2, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3) verso i soggetti deliberanti il licenziamento, proprio in ragione dell'ammacco causato all'erario dal riconosciuto risarcimento.

Ancora una volta la Procura contabile, per mezzo di azioni cosiddette di rivalsa, è stata chiamata a stigmatizzare la condotta gravemente colposa di amministratori pubblici, che in concreto hanno determinato una lesione dei diritti o degli interessi legittimi dei dipendenti successivamente ristorati.

Non sono infrequenti i casi di addebito contabile per danno indiretto causato da negligenza e imperizia del gestore pubblico che con condotta antiggiuridica causa un danno al dipendente e, quindi, all'erario. La sentenza in esame risulta di particolare interesse perché la violazione dei principi costituzionali di efficacia e buon andamento istituzionale (art. 97 Cost.), sanzionata dai giudici contabili, si sostanzia nella violazione delle garanzie che lo statuto dei lavoratori assicura al lavoratore subordinato, sia privato che pubblico contrattualizzato. Ciò consente inoltre di rimarcare come si sia completato, in sede giudiziaria, il percorso di avvicinamento tra lavoro privatistico e lavoro pubblico contrattualizzato, tenuto conto della prevalenza del criterio sostanzialistico e funzionale rispetto a quello formale, della irrilevanza della veste giuridica dei soggetti che operano e della cosiddetta "nozione cangiante" di pubblica amministrazione.

Il datore pubblico risulta tenuto, alla stregua del datore privato, al rispetto delle regole codicistiche che, lette alla luce della Costituzione, impongono il rispetto della buona fede comportamentale, della solidarietà sociale e del giusto processo (articoli 2, 111) e consentono quindi il sindacato sull'abuso del diritto.

Lavoro: aumentano gli occupati ma cresce anche il tasso di disoccupazione. L'analisi degli ultimi dati Istat



In base ai dati ISTAT, a marzo 2018 il **tasso di occupazione** 15-64 anni si valorizza al 58,3%, in crescita nel confronto mensile e, in misura più intensa, su base tendenziale (rispettivamente 0,2 e 0,5 punti). Perdura il differenziale di genere, amplificandosi per effetto e in conseguenza del trend crescente sperimentato dal dato maschile (che si attesta al 67,5%) e della dinamica relativamente più modesta mostrata da quello femminile (pari al 49,1%), migliorato solo nel confronto annuo e diminuito su base mensile.

Gli **occupati** sono circa 23,1 milioni, in crescita rispetto a febbraio (0,3%, 62mila unità) e nei dodici mesi (0,8%, 190mila unità); questi valori sintetizzano il trend crescente sperimentato dalla componente maschile (0,6% e 1% rispettivamente nel breve e lungo periodo) e la crescita registrata in quella femminile meno intensa e limitata solo al confronto annuo (0,7%). Il dettaglio di analisi secondo le principali dimensioni (genere, origine, territorio, ambito economico, etc.) - , unitamente al monitoraggio degli altri indicatori macro economici e del mercato del lavoro - conferma la ripresa dell'occupazione nell'anno in corso, dopo la stasi che, invece, si era osservata negli ultimi mesi del 2017. In particolare, per quanto riguarda il miglioramento del livello complessivo degli occupati si rileva: "l'effetto traino" della componente maschile e l'interruzione del positivo contributo di quella femminile (tipico, invece, degli anni precedenti); la crescita su base congiunturale e tendenziale degli occupati più giovani e il perdurante aumento degli over 50 (anche al netto degli effetti demografici); la maggiore e diffusa partecipazione al mercato del lavoro nel lungo periodo, spiegata principalmente dalla contrazione annua dei tassi di disoccupazione e di inattività; l'iniziale ripresa nel breve periodo dell'occupazione autonoma, a seguito del perdurante calo caratterizzante il periodo antecedente; il trend crescente dello stock dei dipendenti a termine, fin dal 2008. L'ampliamento delle analisi con la trattazione degli indicatori riguardanti la domanda di la-

voro, nonché con i dati trimestrali e di medio periodo, consente di constatare come questa **ripresa dell'occupazione** sia da consolidare, anche per effetto dei divari e *gap* che continuano a persistere e, in alcuni casi, ad ampliarsi (soprattutto intergenerazionali, di genere, retributivi, contrattuali). Tra questi, segnali particolarmente rilevanti riguardano: la dinamica del lavoro a termine e/o part time e l'effetto "sostituzione" con tale forma contrattuale di quelle più stabili che, infatti, hanno mostrato un miglioramento limitatamente ai periodi di disponibilità di specifici incentivi (*in primis* Jobs Act); la relativa e maggiore esposizione delle coorti più giovani al fattore congiuntura, che si traduce in una maggiore sensibilità delle dinamiche occupazionali degli *under 34* alle fasi di crescita e di recessione.

Complessivamente la crescita degli occupati osservata a marzo 2018 è dovuta nel confronto mensile all'aumento dei lavoratori autonomi (1,1%, 56mila unità) e alla sostanziale stabilità dell'occupazione dipendente, a sua volta conseguente alla crescita delle figure a termine (0,3%, 8mila unità) e al contestuale calo di quelle a tempo indeterminato (2mila unità). Su base tendenziale si rilevano analoghe - e più intense - dinamiche solo tra il lavoro alle dipendenze: la crescita occupazionale si concentra esclusivamente tra i **dipendenti a termine** (12,4%, 323mila unità ancora caratterizzato dalla significativa incidenza nel lavoro subordinato del part-time involontario) e si contraggono sia i lavoratori autonomi (1,5%, 81mila unità) sia le figure a tempo indeter-

continua a pag. 15 >>

Indicatori	mar-18	feb-18	mar-17
Tasso di disoccupazione Area EA19	8,5	8,5	9,7
Tasso di disoccupazione Area EU28	7,1	7,1	7,9
Tasso di disoccupazione giovanile (<25 anni) Area EA19	17,3	17,5	19,4
Tasso di disoccupazione giovanile (<25 anni) Area EU28	15,6	15,7	17,3
Tasso di disoccupazione USA	4,1	4,1	9,5
Tasso di disoccupazione giovanile USA (<25 anni)	8,5	9,0	9,1

Tabella 1 - Tassi di disoccupazione - Dati comparativi (elaborazione CNEL su dati OCSE)

Occupazione: l'analisi degli ultimi dati Istat

segue da pag. 14

minato (0,3%, 51 unità).

In riferimento all'età, nel confronto mensile la crescita occupazionale interessa tutte le classi, ad eccezione dei 35-49enni, e si mostra più intensa tra le coorti più giovani (soprattutto tra i 25-34enni); nel confronto tendenziale, al netto della componente demografica, la crescita è diffusa tra i generi ed interessa, di nuovo, tutte le classi di età ad eccezione di quelle intermedie, non coinvolte nelle politiche incentivanti e non ancora interessate dalle più recenti riforme del sistema pensionistico.

Le dinamiche dell'occupazione

Il dettaglio per origine sui dati più recenti mostra una crescita in entrambe le componenti, ossia 1,2% per gli italiani e 0,9% per gli stranieri; per entrambi l'aumento si mostra diffuso tra i generi e nel territorio (tranne che per la componente immigrata nelle regioni del Nord-Est). Le dinamiche dell'occupazione dipendente (in particolare la crescita su base congiunturale e il rilevante ricorso del lavoro a termine) trova conferma anche

nei dati tratti dal sistema delle comunicazioni obbligatorie e dall'INPS. Tali informazioni mostrano, infatti, come nel VI trimestre 2017 sia continuato l'aumento del numero delle posizioni lavorative principalmente per effetto della crescita delle figure a tempo determinato che ha più che compensato il contestuale calo di quelle a tempo indeterminato. Inoltre, per le attivazioni a tempo determinato si rileva sia l'aumento della relativa incidenza sul totale aumenta sia la contrazione delle relative trasformazioni in posizioni a tempo indeterminato, cui vanno aggiunti gli aumenti del lavoro in somministrazione e a chiamata (in parte conseguenti all'abolizione del lavoro accessorio e, quindi, dei *voucher*). Ciò ad ulteriore conferma della tendenza delle imprese, nei propri modelli di domanda di lavoro e di valutazioni in termini di costo-opportunità, a preferire forme contrattuali più flessibili perché capaci di garantire risparmi di costo, senza alcuna ulteriore considerazione dal lato dell'investimento in capitale umano. In base all'attività economica la crescita annua dello *stock* di occupati tra il 2017 e il 2018 è diffusa nei macro settori, ma con alcune eccezioni. In dettaglio, solo nelle attività ricom-

prese nell'agricoltura si riscontra una contrazione del volume degli occupati, che interessa sia le posizioni autonome che alle dipendenze. Nei restanti settori la crescita dell'occupazione è dovuta alla sintesi della crescita del lavoro dipendente e al calo, più che compensato, della contrazione del volume dei lavoratori autonomi. Il settore più dinamico è quello dei servizi (in particolare del commercio) dove continua a concentrarsi il volume degli occupati.

Il **tasso di disoccupazione (15-64 anni)**, pari all'11%, rimane pressoché stabile rispetto a febbraio - in prosecuzione del *trend* osservato nei mesi precedenti - e diminuisce nel confronto annuo di 0,5 punti percentuali; l'indicatore mostra per gli uomini un valore più basso (9,9%, rispetto al 12,5% delle donne) e una più intensa dinamica positiva, caratterizzata da miglioramenti nel breve e medio periodo. La disaggregazione per età mostra come l'indicatore sia migliorato (su base mensile e annua) nella maggior parte delle coorti; esso,

infatti, sconta peggioramenti solo nelle classi di età intermedie, ossia tra i 35-49enni, ad ulteriore conferma delle problematiche caratterizzanti tale segmento. Infine, l'analisi per origine (15 anni e più) conferma il divario

“Il tasso di disoccupazione di lunga durata è al 6,4%”

tra le due componenti - italiana e straniera - e le differenze tra i generi; al IV trimestre 2017 il tasso di disoccupazione per gli stranieri si valorizza al 14,1% (in calo rispetto all'anno precedente e al 10,9% registrato per gli italiani), con valori più alti nelle regioni centrali e meridionali, mentre il dettaglio per genere evidenzia la maggiore intensità tra gli uomini stranieri rispetto agli italiani (rispettivamente 12% e 10,2%) e, analogamente, tra le donne (16,7% e 11,8%).

Secondo i dati più recenti il **tasso di disoccupazione di lunga durata** risulta pari al 6,4% (6,9% per le donne e 6,1% per gli uomini). L'indicatore mostra miglioramenti solo nel confronto annuo, scontando un modesto peggioramento su base congiunturale; ciò ad ulteriore conferma della necessità di consolidare la ripresa osservata e delle difficoltà di superamento degli effetti durevoli del rallentamento della crescita dell'economia italiana registrato negli anni precedenti.

Per quanto riguarda i **NEET** (under29 non occupati e non in formazione) il tasso di incidenza si attesta al 24% (25,8%

continua a pag. 16 >>

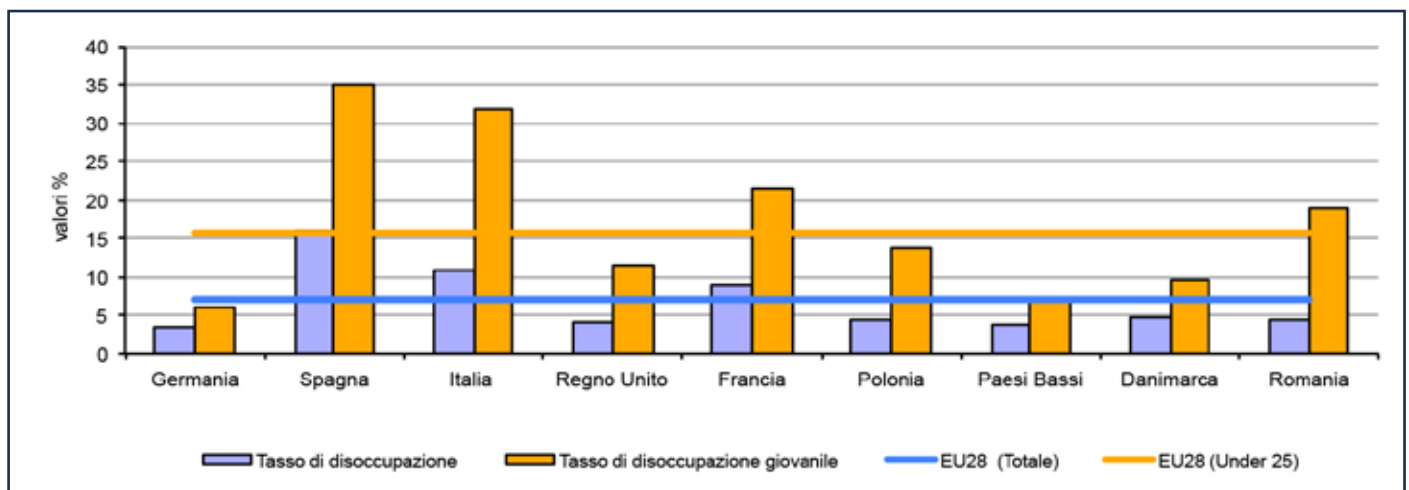


Tabella 2 - Tassi di disoccupazione - Dati comparativi (elaborazione CNEL su dati OCSE)

Occupazione: l'analisi degli ultimi dati Istat

segue da pag. 15

tra le donne e 22,3% tra gli uomini), con livelli più intensi in determinate classi di età (come gli under35 e i 18-29enni, con quote pari, rispettivamente, al 25,4% e al 28,2%), in alcune aree (soprattutto nelle regioni meridionali, con livelli di poco superiori al 34%) o in specifici gruppi come gli immigrati, tra i quali l'analoga misurazione mostra un'incidenza tra i 15-29enni del 33,6% e continua a coesistere con tassi di abbandono scolastico più alti, maggiore diffusione di livelli di istruzione medio-bassi e transizioni scuola-lavoro più brevi, occupazioni meno stabili, remunerazioni più basse. Tra i 15-24enni le persone in cerca di occupazione sono 485mila e rappresentano circa il 17% dello stock dei disoccupati; tale categoria mostra un rilevante calo sia nel confronto mensile che nei dodici mesi. Il relativo tasso di disoccupazione è pari al 31,7%, anch'esso in miglioramento su base congiunturale e tendenziale. Per la fascia di età 20-24 anni, il medesimo indicatore si valorizza al 31,7%. **Il numero dei disoccupati**, pari a 2,9 milioni, aumenta di 19mila unità rispetto al mese precedente per effetto dell'ampliamento del corrispondente valore rilevato nella componente femminile, che ha più che compensato la contrazione osservata in quella maschile. Su base annua si misura, invece, un complessivo e più intenso decremento dello stock di disoccupati, pari a circa 118mila unità, a sintesi dei miglioramenti osservati sia tra gli uomini che tra le donne, pure se più intensi tra i primi; nel confronto annuo i dati trimestrali mostrano la riduzione delle componenti costituite da coloro che sono alla ricerca di un primo impiego e, soprattutto, dai disoccupati con precedenti esperienze lavorative.

Le transizioni nel mercato del lavoro

Analogamente, l'analisi delle transizioni nel mercato del lavoro mostra la crescita del flusso, tra coloro che in precedenza erano inattivi perché scoraggiati, verso l'occupazione e qui soprattutto tra le donne e gli under35. Con riguardo l'età si conferma il diffuso decremento dei disoccupati over50, dovuto anche a fattori "esogeni" come il progressivo invecchiamento della popolazione e l'allungamento dell'età pensionabile. Gli **inattivi tra 15 e 64 anni** diminuiscono rispetto a febbraio (104mila unità), in continuità del trend decrescente osservato nel trimestre di riferimento; nel confronto annuo, tale stock sconta un nuovo calo (1,1%, 150mila unità) per entrambi i generi, con maggiore intensità tra le donne. L'ulteriore disaggregazione consente di imputare nel lungo periodo al calo della quota degli scoraggiati; secondo l'origine la diminuzione degli inattivi si concentra nella componente italiana mentre quella straniera rimane a un livello pressoché costante.

Il tasso di inattività è pari al 34,3%, in calo nel confronto congiunturale e su base annua. Secondo le principali dimensioni permangono significative differenze (24,9% per gli uomini e 43,7% per le donne; 73,8% tra i 15-24enni; 48,4% tra gli under35; 29,5% tra gli stranieri; 45,1% nel Mezzogiorno). Dal lato della domanda delle imprese proseguono, ma con minore intensità, alcuni dei miglioramenti già osservati nell'*input* di lavoro, dovuti alle dinamiche positive sperimentate dagli indici sulle posizioni lavorative (dipendenti e, qui, solo tra le figure a tempo determinato) e dal tasso sui posti vacanti, cui si affianca la modesta contrazione degli indicatori sulle ore lavorate e di utilizzo della cassa integrazione.

Inoltre aumenta, dopo il *trend* decrescente osservato nell'anno precedente, il costo del lavoro per effetto dell'analoga dinamica osservata nella propria componente oneri sociali. Ciò a conferma delle previsioni ancora prudenti formulate dalle imprese - anche alla luce della natura e della tempistica delle misure incentivanti promosse dal Governo - nonché della tipologia di opportunità di lavoro create dalle stesse e del ritorno alla preferenza di forme contrattuali inquadrate come "atipiche" rispetto a quelle più stabili.

Nel IV trimestre 2017 **il tasso dei posti vacanti** (riferito alle imprese nell'industria e nei servizi con almeno 10 addetti) aumenta lievemente rispetto al IV trimestre 2017 mentre diminuisce di 0,1 punti percentuali nel confronto congiunturale. Nel confronto annuo e in base ai dati grezzi, si rileva un incremento di 0,3 punti percentuali nell'industria (sia nelle costruzioni che nell'industria in senso stretto) e una contestuale e diffusa crescita nei servizi. Nel breve periodo l'analisi più dettagliata evidenzia la contrazione dell'indicatore nella maggior parte dei settori, con poche eccezioni tra cui l'industria in senso stretto e le costruzioni.

Nell'industria e nei servizi **l'indice delle ore lavorate per dipendente** nelle imprese con almeno 10 addetti diminuisce su base tendenziale ma aumenta rispetto al trimestre precedente. Nel confronto annuo il calo è dovuto principalmente alle diminuzioni nei servizi (ad eccezione dei servizi di comunicazione e informazione), cui si contrappone la diffusa crescita osservata nell'industria.

Nel medesimo periodo e nella stessa categoria di imprese **l'incidenza delle ore di cassa integrazione salariale** utilizzate si attesta a 6,9 ore ogni mille ore lavorate (7,4 ore nell'industria e nei servizi di mercato), di nuovo concentrata nelle costruzioni e in diminuzione nel confronto tendenziale di 4,7 ore. A questa contrazione, comune a tutti i settori e particolarmente intensa nell'industria e nelle costruzioni, si affianca la lieve crescita del tasso di utilizzo del lavoro straordinario, con un'incidenza sul totale delle ore lavorate (pari al 3,6%) che presenta differenze settoriali e una maggiore variabilità nei servizi. A completamento del quadro delineato si evidenziano sinteticamente alcune risultanze relative agli **infortuni sul lavoro** e alle nuove tipologie assunzionali introdotte in sostituzione dei voucher, già abrogati nel corso del 2017.

In relazione al primo fenomeno, gli eventi accaduti e denunciati all'INAIL nel IV trimestre 2017 sono stati 132mila, (di cui l'84% in occasione di lavoro e il restante 16% in itinere), in diminuzione nei dodici mesi del 2,4%; aumenta, invece e seppure di poco, il numero degli eventi con esito mortale. La contrazione in argomento, concentrata tra gli infortuni in occasione di lavoro, riguarda la maggior parte dei settori con poche eccezioni, tra cui il settore manifatturiero e il comparto dell'istruzione. Il monitoraggio del lavoro a chiamata e in somministrazione mostra per il IV trimestre 2017 una significativa crescita, soprattutto a seguito dell'abrogazione del lavoro accessorio e, quindi, dei voucher, poi sostituito con il contratto di prestazione occasionale per le imprese e il Libretto Famiglia per le prestazioni in ambito domestico.

Sicurezza sul lavoro: paradigma per valutare condizioni e qualità del sistema produttivo di un Paese



La sicurezza sul lavoro può essere considerata uno dei migliori paradigmi per valutare condizioni e qualità del sistema produttivo di un Paese. La qualità e la sicurezza del lavoro e la qualità del sistema produttivo nel suo complesso sono condizioni irrinunciabili da porre a fondamento della crescita e dello sviluppo. Il tema della sicurezza sul lavoro, dunque, resta centrale anche per il tema della crescita. Nel "Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale" per l'anno 2017, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) ha reso noto che, su un totale generale di ispezioni e accertamenti ispettivi pari a 180.464, le aziende irregolari sono risultate 103.498 (tasso di irregolarità rilevato 65%). Il numero di lavoratori irregolari, pari a 252.659, ha registrato un aumento significativo, pari al 36% rispetto al 2016. Le aziende sottoposte a verifica in materia di tutela della salute e sicurezza nei settori di competenza dell'INL - principalmente aziende operanti nel settore dell'edilizia - sono state 22.611, con un tasso di irregolarità registrata in aumento di quasi 3,5

punti percentuali rispetto al 2016 (77,09% rispetto al 73,50% dell'anno precedente) e con un numero di aziende irregolari pari a 17.580. Queste le violazioni riscontrate: 36.263 di natura prevenzionistica, 28.364 di natura penale e 7.899 di natura amministrativa. A sua volta, il Bollettino trimestrale dell'INAIL, con il quale vengono resi noti i dati relativi alle denunce di infortunio e malattie professionali, riferisce che per il primo trimestre del 2018 le denunce di infortunio con esito mortale sono state 212, l'11,58% in più rispetto allo stesso trimestre del 2017. Per quel che concerne l'analisi territoriale delle morti distinte per macroaree geografiche, i dati segnalano un trend negativo sia al Sud che nelle Isole (rispettivamente -20,45% e -23,81%), consistenti aumenti per il Nord-Ovest, con un +40,43, e un incremento quasi equivalente per il Nord-Est, con un +21,74, e per il Centro, con un incremento pari al 21,88. Le Regioni nelle quali è stata invece registrata una riduzione di oltre 10 punti percentuali rispetto al primo trimestre 2017 sono, in ordine decrescente Abruzzo, Puglia, Toscana e Liguria con la medesima percentuale, Sicilia e Friuli Venezia Giulia. Le Regioni che hanno registrato una

crescita delle denunce di infortunio con esito mortale sono, sempre in ordine decrescente, Lombardia, Lazio, Piemonte, Emilia Romagna, Calabria, Veneto e Basilicata. In crescita anche le denunce di malattie professionali (16.124), che hanno registrato, sempre nel primo trimestre 2018, un incremento pari al 5,75% rispetto al 2017. Promossa dall'ILO, il 28 aprile scorso si è celebrata la XV giornata mondiale per la salute e sicurezza del lavoro. In quella occasione è stata presentata dalla Fondazione Studi Consulenti del lavoro un'analisi condotta sugli open data dell'INAIL relativi alle denunce di infortuni invalidanti e mortali negli anni 2012-2016. L'indagine, realizzata dall'Osservatorio statistico dei consulenti del lavoro, contiene dati significativi che qui si riportano: nel 2016 il 2,6% dei lavoratori ha subito un incidente (642.000 persone); perse 12 milioni di giornate di lavoro; 1.130 le morti (842 morti sul lavoro e le restanti per incidenti occorsi per gli spostamenti riconducibili all'attività lavorativa); 4.894 gli infortuni gravi, di cui 3.725 con danno biologico superiore al 16%, misura a partire dalla quale può essere gravemente pregiudicata la capacità lavorativa fino ad annullarla (il livello di compromissione della salute del soggetto può arrivare anche a inficiare gravemente le capacità relazionali e sociali, fino alla impossibilità di condurre una vita autonoma). I settori interessati maggiormente dal rischio di un danno biologico superiore al 15% sono, in ordine decrescente, quello agricolo, delle costruzioni, della lavorazione del legno e delle attività minerarie. Il settore delle costruzioni, poi, è quello nel quale si registra la quota più alta di incidenti mortali. Per quel che concerne le classi d'età, la maggior probabilità di incidenti invalidanti si riscontra tra gli over 55 anni e sempre nella medesima classe d'età si concentra la più alta probabilità di perdere la vita in caso di incidente sul lavoro. Analizzando i dati a livello territoriale, si riscontra che l'incidenza degli infortuni gravi sia stata bassa nelle Regioni settentrionali (0,6%), media in quelle centrali (1,1%) ed elevata in quelle meridionali (1,5%). L'indagine contiene anche una

“Il tema della sicurezza sul lavoro è centrale per il tema della crescita”

comparazione- distinta per province - della percentuale di incidenti gravi o mortali di infortuni relativa al periodo 2012-2016: la provincia di Avellino ha fatto registrare il

più alto livello di incidenti gravi o mortali (4,2%), seguita da quelle di Benevento, Potenza, Medio Campidano (Sardegna), Reggio Calabria e Vibo Valentia, nelle quali le percentuali di morte o danno permanente sono tre volte superiore alla media nazionale ((1,1). Tra le prime 10 province a più alto rischio di danni permanenti o mortali tre province calabresi, quelle di Reggio Calabria, Vibo Valentia e Crotone; due province siciliane, Agrigento ed Enna, unica provincia del Centro Italia, Rieti. Gorizia e Biella, invece, le province con la più bassa incidenza di infortuni gravi o mortali: 0,5%.

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali (febbraio - aprile 2018)



Ministero del lavoro e delle politiche sociali, - Decreto 5 febbraio 2018, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze: "Specificazione delle professioni di cui all'allegato B della legge 27 dicembre 2017, n. 205" (G.U. Serie Generale n. 47 del 26 febbraio 2018)

In attuazione di quanto previsto dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 153, legge 27 dicembre 2017, n. 205) vengono "ulteriormente specificate", con apposito allegato, le professioni alle quali non si applica la modifica dei requisiti contributivi e anagrafici per l'accesso al trattamento pensionistico conseguenti all'adeguamento alla speranza di vita per l'anno 2019. L'elenco sommario delle professioni interessate era contenuto nell'Allegato B alla legge n. 205/2017. Al riguardo, va ricordato che, ai sensi del comma 148 della norma citata, il mancato adeguamento dei requisiti pensionistici si applica: a) ai lavoratori dipendenti che svolgono da almeno sette anni, nei dieci precedenti il pensionamento, le professioni di cui all'Allegato B e sono in possesso di un'anzianità contributiva pari ad almeno 30 anni; b) ai lavoratori addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti che sono in possesso di un'anzianità contributiva pari ad almeno 30 anni.

INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro) - Circolare n. 5 del 19 febbraio 2018: "Indicazioni operative sull'installazione e utilizzazione di impianti audiovisivi e di altri strumenti di controllo ai sensi dell'art. 4 della legge n. 300/1970"

Vengono fornite alle strutture operative dell'Ispettorato istruzioni in ordine alla corretta applicazione delle modifiche introdotte dall'art. 23 del d.lgs. 151/2015 all'art. 4 della legge 300/1970 in materia di utilizzo di strumenti di controllo a distanza. Si chiarisce, innanzitutto, che l'attività istruttoria rispetto alle istanze presentate dai datori di lavoro per l'installazione di strumenti di controllo a distanza deve limitarsi alla verifica della "sussistenza delle ragioni legittimanti l'adozione del provvedimento", con riguardo alla specifica finalità per la quale viene richiesta l'autorizzazione (ragioni organizzative e produttive, sicurezza sul lavoro, tutela del patrimonio aziendale). Le "eventuali condizioni" poste per l'utilizzo delle apparecchiature di controllo a distanza vanno quindi declinate in relazione alla "specificità finalità", senza introdurre "limitazioni di carattere tecnico" che possano vanificarne l'efficacia. Al riguardo, la circolare INL fa riferimento al caso delle riprese

a distanza dei lavoratori che, di norma, devono avvenire in via incidentale e con carattere di occasionalità, ma che ammettono la possibilità (se sussistono le ragioni giustificatrici del controllo) di "inquadrare direttamente l'operatore" senza condizioni limitative quali, ad esempio, "l'oscuramento del volto del lavoratore". Si precisa, inoltre, che ai fini del rilascio dell'autorizzazione non rileva l'esatta specifica del posizionamento e del numero delle telecamere da installare (purché le riprese effettuate siano sempre "coerenti e strettamente connesse con le ragioni legittimanti il controllo") basata su planimetrie, in quanto lo stato dei luoghi e la collocazione degli impianti produttivi può essere oggetto, per ovvie ragioni organizzative, di modifiche nel corso del tempo. Infine, rispetto al criterio della "tutela del patrimonio aziendale", legittimante per autorizzare l'installazione di impianti di controllo a distanza, la circolare INL sottolinea come la valutazione debba tener conto della necessità di contenere al massimo l'invasività dei controlli, circoscrivendone l'impiego alle sole situazioni in cui si rilevino "specifiche anomalie" e, comunque, dopo aver messo in campo tutte le altre possibili misure "meno limitative dei diritti dei lavoratori".

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) - Messaggio n. 894 del 27 febbraio 2018: "Proroga ed ampliamento del congedo obbligatorio per i padri lavoratori dipendenti e ripristino per i medesimi del congedo facoltativo di cui all'articolo 4, comma 24, lettera a) della legge 92/2012, per le nascite e le adozioni/affidamenti avvenuti nell'anno solare 2018"

Si tratta di disposizioni applicative della norma, contenuta nella legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, c. 354, che ha aumentato da uno a due giorni la durata del congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente per l'anno 2017 e a quattro giorni per l'anno 2018 da fruire, anche in via non continuativa, entro cinque mesi dalla nascita del figlio o dall'ingresso in famiglia o in Italia del minore in caso di adozione/affidamento nazionale o internazionale. A tale beneficio si aggiunge inoltre, per l'anno 2018, un ulteriore giorno di congedo facoltativo, previo accordo con la madre e in sua sostituzione, in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima.

segue da pag. 18

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) - Circolare n. 40 del 2 marzo 2018: "Esonero contributivo per le nuove assunzioni di giovani con contratto di lavoro a tempo indeterminato ai sensi dell'articolo 1, commi 100-108 e 113-114, della legge 27 dicembre 2017, n. 205".

L'esonero contributivo di cui alla circolare in esame riguarda le assunzioni con contratto di lavoro subordinato di soggetti che non abbiano compiuto il trentesimo anno di età e non siano stati occupati a tempo indeterminato con il medesimo o con altro datore di lavoro nel corso dell'intera vita lavorativa. Per le sole assunzioni effettuate nel corso dell'anno 2018, inoltre, la norma istitutiva (vedi approfondimento nel numero di gennaio 2018 del Notiziario) ha previsto l'innalzamento dell'incentivo (pari al 50 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, nel limite massimo di 3.000 euro su base annua, per una durata di 36 mesi a partire dalla data di assunzione) fino al compimento del trentacinquesimo anno di età. Qualora le assunzioni a tempo indeterminato riguardino giovani che abbiano svolto attività di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato presso il medesimo datore di lavoro nei sei mesi precedenti, l'esonero contributivo è elevato al 100% (sempre entro il limite massimo di 3.000 euro annui). La circolare precisa che, in relazione alla normativa comunitaria, il beneficio di cui sopra non rientra tra le fattispecie a cui fa riferimento l'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (aiuti concessi dallo Stato o mediante risorse statali), in quanto "potenzialmente rivolto a tutti i datori di lavoro privati che operano in ogni settore economico del Paese" e le cui unità produttive "siano localizzate in qualsiasi area del territorio nazionale". L'unica esclusione esplicitamente prevista dalla norma istitutiva, infatti, è quella nei confronti dei datori di lavoro pubblici, la cui esatta e completa declinazione viene illustrata nel punto 3 della circolare.

Di particolare interesse, infine, è la precisazione dell'INPS sulle diverse tipologie di lavoro che possono o meno dar luogo al beneficio contributivo. Muovendo dal presupposto che la ratio della legge n. 205/2017 sia quella di incentivare forme di occupazione giovanile caratterizzate da subordinazione e stabilità, l'Istituto esclude che fra le tipologie incentivate possa rientrare l'assunzione con contratto di lavoro intermittente o a chiamata (artt. 13-18 del d.lgs. n. 81/2015), anche se a tempo indeterminato, poiché "il lavoro intermittente, anche laddove preveda la corresponsione di un compenso continuativo in termini di indennità di disponibilità (...), costituisce pur sempre una forma contrattuale strutturalmente concepita allo scopo di far fronte ad attività lavorative di natura discontinua". Sono escluse dal beneficio anche le assunzioni a tempo indeterminato di personale con qualifica dirigenziale (stante che la normativa di riferimento limita il proprio campo di applicazione alle assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato riguardanti lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri) e le prestazioni di lavoro occasionali disciplinate dall'articolo 54-bis del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50. L'esonero contributivo spetta, invece, nei casi di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato instaurati in attuazione del vincolo associativo stretto con una cooperativa di lavoro ai sensi della legge n. 142/2001 nonché per le assunzioni a tempo indeterminato a scopo di somministrazione, anche nel caso che la somministrazione sia resa nella forma a tempo determinato.

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) - Circolare n. 48 del 19 marzo 2018: Decreto direttoriale dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro n. 3 del 2 gennaio 2018. Incentivo Occupazione NEET del Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani" (PON IOG).

Si fa riferimento al decreto ANPAL che ha previsto un incentivo per l'assunzione di giovani aderenti al Programma "Garanzia Giovani", la cui gestione è affidata all'INPS, concernente assunzioni (a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione, o con contratto di apprendistato professionalizzante) effettuate tra il 1° gennaio 2018 ed il 31 dicembre 2018, consistente in una riduzione della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro per un periodo di 12 mesi dalla data di assunzione, entro un importo massimo pari ad 8.060 euro annui. L'Istituto ricorda che, secondo quanto stabilito dal decreto ANPAL, l'assunzione deve determinare un incremento occupazionale netto rispetto alla media dei lavoratori occupati nei dodici mesi precedenti e che, per i lavoratori di età compresa tra i 25 e i 29 anni, l'incentivo può essere fruito solo se, in aggiunta al requisito dell'incremento occupazionale, venga rispettato uno dei seguenti requisiti: a) il lavoratore sia privo di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; b) il lavoratore non sia in possesso di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado o di una qualifica o diploma di istruzione e formazione professionale; c) il lavoratore abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non abbia ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito; d) il lavoratore sia assunto in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato ovvero sia assunto in settori economici in cui sia riscontrato il differenziale nella misura di almeno il 25%. Fra le cause di esclusione dalla fruizione dell'incentivo, che l'INPS illustra dettagliatamente, si ricordano qui le seguenti: quando l'assunzione viola il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine; quando presso il datore di lavoro (o presso l'utilizzatore con contratto di somministrazione) sono in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, a meno che le assunzioni riguardino lavoratori inquadrati ad un livello diverso da quello posseduto dai lavoratori sospesi o da impiegare in unità produttive diverse da quelle interessate dalla sospensione; quando l'assunzione riguarda lavoratori licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, alla data del licenziamento, presentava elementi di relazione con il datore di lavoro che assume (sostanziale coincidenza degli assetti proprietari ovvero sussistenza di rapporti di controllo o collegamento).

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) - Circolare n. 49 del 19 marzo 2018: Decreto direttoriale dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro Decreto direttoriale dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro n. 2 del 2 gennaio 2018. Incentivo Occupazione Mezzogiorno del Programma Operativo Nazionale "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione".

In questo caso, il riferimento è al decreto ANPAL che ha dato applicazione alla previsione di cui all'art. 1, comma 893, della

continua a pag. 20 >>

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali

segue da pag. 19

legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), concernente agevolazioni per assunzioni a tempo indeterminato nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Molise e Sardegna. (c.d. incentivo "Occupazione Mezzogiorno"), affidandone la gestione all'INPS. L'incentivo, fruibile entro il termine del 29 febbraio 2020, è pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, eccetto premi e contributi INAIL, entro un importo massimo di 8.060 euro su base annua. La circolare evidenzia - fra le altre cose - che le assunzioni che danno luogo all'incentivo devono riguardare disoccupati che abbiano dichiarato la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e a partecipare a misure di politica attiva del lavoro (art. 19 d.lgs. 150/2015). In caso di età compresa tra i 16 e i 34 anni, inoltre, il lavoratore deve solo risultare disoccupato alla data di assunzione, mentre se ha già compiuto 35 anni deve risultare "privo di impiego regolarmente retribuito (subordinato, autonomo o parasubordinato) da almeno sei mesi". Altra condizione imprescindibile per la fruizione dell'incentivo è che il lavoratore assunto non abbia avuto, nei sei mesi precedenti l'assunzione, un rapporto di lavoro subordinato con lo stesso datore di lavoro che lo assume, a meno che non che si tratti di trasformazione a tempo indeterminato. Infine, l'agevolazione contributiva viene meno nel caso che il lavoratore, nei sei mesi precedenti l'assunzione, abbia avuto un rapporto di lavoro con una società controllata dal datore di lavoro che lo assume o ad esso collegata o, comunque, facente capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) - Circolare n. 57 del 28 marzo 2018: "Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà. Modifiche introdotte dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205."

L'Istituto sottolinea come, per effetto delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018 alle previgenti normative in materia di misure di contrasto alla povertà, dal 2018 siano applicati nuovi criteri per quanto riguarda i requisiti di accesso, la decorrenza, la durata, il finanziamento e l'importo del c.d. "Reddito di inclusione" (Rel). In particolare, dal 1° gennaio 2018 risulta semplificato il requisito concernente lo stato di disoccupazione dei lavoratori di età pari o superiore a 55 anni, componenti il nucleo familiare (d.lgs. n. 147/2017, art. 3, c. 2, lett. d), che ora non è più correlata alla sussistenza di specifiche causalità. Dal 1° luglio 2018, inoltre, entrerà in vigore un'ulteriore e più radicale semplificazione dei requisiti concernenti il nucleo familiare elencati nel citato art. 3, c. 2, del d.lgs. 147/2017 (presenza di un componente di età minore di anni 18, presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore ovvero di un suo tutore, presenza di una donna in stato di gravidanza accertata, presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni in stato di disoccupazione), che verranno tutti abrogati, coerentemente con la logica di progressiva estensione del beneficio. Fra le altre modifiche importanti introdotte dalla legge di bilancio 2018 al decreto sul Reddito di inclusione, evidenziate dalla circolare INPS, si segnala quella riguardante la durata e la decorrenza della misura, che ora andrà erogata in un'unica soluzione annuale nel caso in cui il beneficio economico risulti pari o inferiore a 20 euro al mese, nonché quella sull'incremento del beneficio

massimo erogabile su base annua, da calcolare, in base ai criteri definiti nell'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 147/2017, in riferimento a una scala parametrica che tiene conto della composizione del nucleo familiare.

ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) - Circolare n. 1 del 10 aprile 2018: "Linee guida sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388"

Ricordando in premessa che il Jobs Act (in particolare, l'art. 9, comma 1, lett. n.) del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150) ha assegnato all'ANPAL la vigilanza ed il monitoraggio sulla gestione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, prima esercitati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e che gli stessi Fondi fanno parte della "Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro", l'Agenzia definisce gli "elementi minimi" concernenti le modalità e i criteri di gestione delle risorse ad essi assegnate. In particolare, il punto 3 delle Linee guida riassume le categorie di attività svolte dai Fondi: attività di gestione, attività propedeutiche alla realizzazione dei piani formativi, attività finalizzate alla realizzazione dei piani formativi.

Nell'ambito di tali attività, le Linee guida distinguono - coerentemente con le indicazioni già fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - due fattispecie: acquisizione di beni e servizi, concessione di contributi/sovvenzioni per finanziare (in tutto o in parte) i piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali. Il punto 4, infine, contiene le indicazioni per redigere il Regolamento generale di organizzazione, gestione, rendicontazione e controllo dei Fondi, che andrà predisposto da ciascun Fondo e trasmesso all'Agenzia entro 120 giorni dalla pubblicazione sul sito ANPAL delle Linee guida, approvato formalmente dall'Agenzia entro 120 giorni dalla ricezione e, successivamente, pubblicato da ciascun Fondo sul proprio sito internet.



Notiziario sul Mercato del lavoro

n. 29 nuova serie | Aprile 2018

Notiziario trimestrale
sul Mercato del lavoro
realizzato a cura dell'Ufficio di supporto agli organi collegiali

Coordinatore

Larissa Venturi
Dirigente dell'Ufficio Supporto agli Organi collegiali

Redazione

Marco Biagiotti, Margherita Chierichini, Giulia Ruperto,
Magda Trotta

Fotografie

Archivio Cnel - Fotolia/Adobe Stock

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Viale David Lubin, 2 - 00196 Roma
tel. 06 36921 | e-mail: archiviocontratti@cnel.it