



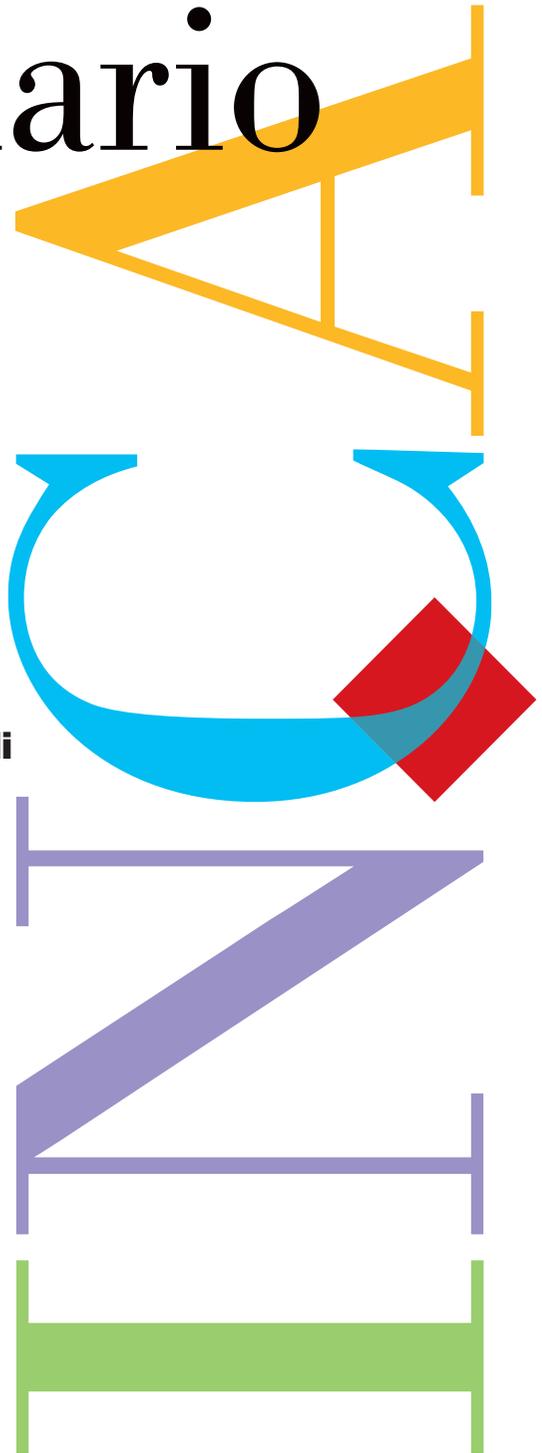
otizionario

NotiziarioINCAonline
N.2 / 2015

- Il futuro del Patronato**
- Mercato del lavoro**
- Prestazioni assistenziali**
- Immigrazione**



il Patronato della CGIL





Notiziario INCA online

Rivista Mensile | Inca Cgil

LA RIVISTA TELEMATICA È REGISTRATA PRESSO
IL TRIBUNALE CIVILE DI ROMA - SEZIONE PER LA STAMPA
E L'INFORMAZIONE - AL N. 176/2012 IN DATA 11/6/2012

DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

REDAZIONE

Sonia Cappelli

EDITORE E PROPRIETARIO

Ediesse srl

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

www.ediesseonline.it

AMMINISTRAZIONE

Via Nizza 59 - Roma

Tel./Fax (06) 8552208

Progetto grafico: Antonella Lupi

© EDIESSE SRL

Immagini tratte dal volume

Cgil. Le raccolte d'arte, 2005

CHIUSO IN REDAZIONE

MARZO 2015

Sommario

■ **Il futuro del Patronato**

Per migliorare, bisogna cambiare...

■ di Morena Piccinini

7

■ **Mercato del lavoro**

Focus sul mercato del lavoro

■ a cura del Cnel

13

Previsioni ottimistiche, irrealistiche, fuorvianti

Il caso italiano: ci sono o ci fanno?!

■ a cura di Danilo Barbi e Riccardo Sanna

21

Nuove forme di impiego e diritto dell'Unione europea

7° seminario annuale dello European Labour Law Network

L'Aia, 27-28 novembre 2014

■ a cura di Silvia Borrelli

29

Salviamo la salute

Lavoro e qualità dei servizi sanitari e sociali in appalto e convenzione

Convegno Cgil - Roma, 3 febbraio 2015

■ relazione di Cecilia Taranto

39

Gli effetti della crisi sul lavoro in Italia

Gennaio 2015

■ a cura dell'Osservatorio sul mercato del lavoro

- Associazione Bruno Trentin

51

I Prestazioni assistenziali

Indennità di accompagnamento

59

Ricostruiti dalla Cassazione gli indici di non autosufficienza

I a cura di Marco Bottazzi

II Immigrazione

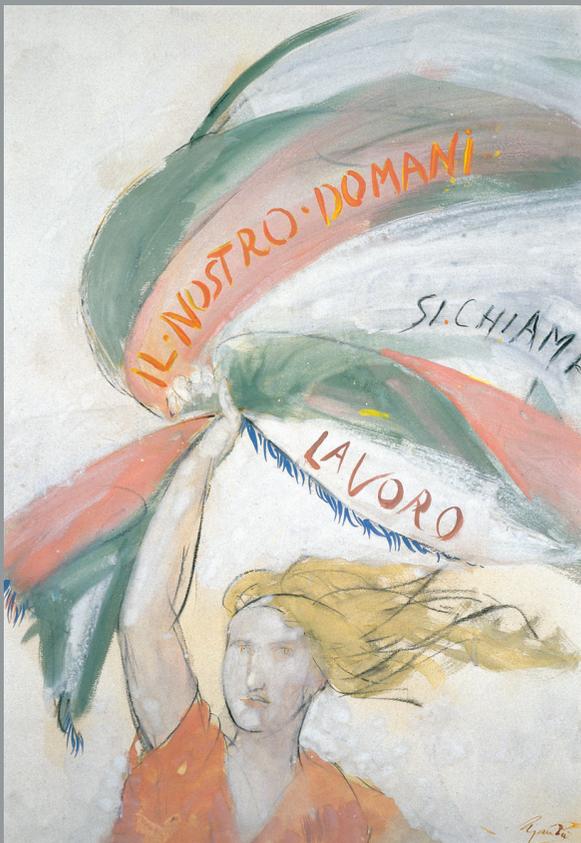
Inca in Senegal per la giornata della tutela dei diritti dei migranti

65

II di Lisa Bartoli



Il futuro del Patronato



Giacomo Manzù, Il nostro domani si chiama lavoro, 1977

Per migliorare, bisogna cambiare

■ di Morena Piccinini *

La riscrittura dell'emendamento contenuto nella legge di Stabilità 2015 (relativo al taglio Fondo Patronati) con la quale è stata ottenuta una sostanziale modifica delle intenzioni originarie del governo, è un risultato politico importantissimo ottenuto grazie alla straordinaria mobilitazione delle nostre strutture, a tutti i livelli.

Il taglio al Fondo Patronati è passato da 150 milioni di euro a 35 milioni, spalmati tra i diversi istituti accreditati al Ministero del Lavoro; e questo per l'Inca significa una consistente decurtazione di risorse per gestire il bilancio del 2015 e dei prossimi anni.

Una riduzione che, seppur ridotta, non cancella le nostre preoccupazioni rispetto a quanto potrà succedere in futuro. Probabilmente è solo una tregua rispetto a un disegno molto più organico che per ora è stato momentaneamente sospeso nella sua definizione ultima.

Troppi sono coloro che, nel governo, nella politica, nelle associazioni, pensano che la riforma dei Patronati debba significare pas-

sare a un sistema misto in cui si riduce la quota di finanziamento pubblico per aumentare quella della compartecipazione dei privati, compresi gli utenti.

Per ora, è stata sconfitta la teoria, secondo la quale solo un taglio ingente avrebbe costretto i Patronati alla riforma e al cambio di modello, ma è evidente che l'obiettivo del governo resta quello di una riduzione drastica dei rimborsi ministeriali finora assicurati.

È la stessa legge di Stabilità che lo dice esplicitamente e demanda alla legge di Bilancio 2016/2018 la rimodulazione delle modalità di finanziamento dei Patronati, anche rivedendo i meccanismi di rimborso delle pratiche svolte.

Per queste ragioni, dobbiamo affrontare il 2015 consapevoli che non sarà un anno ordinario, ma di grande impegno per l'innovazione e la riorganizzazione complessiva dell'Inca; processi strategici indispensabili per non trovarci impreparati di fronte al futuro percorso di riforma che ci verrà proposto dal governo. Proprio per questo motivo abbiamo deciso, nel recente CdA

* Presidente dell'Inca Cgil

Inca, di destinare al territorio le stesse risorse del 2014, concentrando il prevalente sacrificio economico nella sede centrale dell'Inca, chiedendo a tutti l'impegno di utilizzare queste risorse per un grande sforzo di cambiamento e di riorganizzazione e per metterci in grado di affrontare un futuro molto più difficile di quanto non siano stati gli anni appena trascorsi, seppure non semplici a loro volta.

Peraltro, tutti dovremo avere la consapevolezza che i nuovi criteri stabiliti per l'accreditamento dei Patronati in futuro, a partire dalla soglia minima di attività dell'1,5% della attività prodotta dall'insieme dei Patronati, renderà la concorrenza ancora più accesa, soprattutto da parte dei piccoli Patronati che faranno di tutto per non soccombere.

Dobbiamo cercare di analizzare i punti di maggiore debolezza del nostro sistema per identificare le strategie di miglioramento possibili, sia nell'utilizzo delle attuali risorse, economiche e professionali, sia nella ricerca di nuove attività che possano aumentarle, sia nella relazione tra servizi e tra questi e le categorie.

Winston Churchill ebbe a dire che «non sempre cambiare equivale a migliorare, ma per migliorare bisogna cambiare». In questi anni abbiamo subito tanti cambiamenti imposti dall'esterno, dalla legislazione come dagli enti, ora dobbiamo porci l'obiettivo di essere noi agenti del cambiamento interno alla organizzazione per ottenere un miglioramento per il nostro lavoro e per l'intera organizzazione. Quel protagonismo, che ha contraddistinto gli

operatori e le operatrici dell'Inca nella battaglia contro i tagli al finanziamento, deve essere mantenuto e rafforzato anche in questa fase di riorganizzazione interna.

In questi anni, abbiamo fatto molte analisi, dichiarazioni di intenti e sperimentazioni, ma nulla si è tradotto in un sistema davvero condiviso e generale. Ora occorre passare dalle buone esperienze a decisioni di sistema che valgano per tutti.

L'obiettivo deve essere quello di allargare il nostro bacino di utenza, e non di restringerlo, per aumentare il numero delle persone che riconoscono nella Cgil un punto di riferimento politico (contrattuale) e di tutela.

Ciò significa ampliare:

- la gamma dei servizi, soprattutto quelli legati a un ritorno economico, precisando che le attività in convenzione non hanno quella rigidità nella gestione del personale, che è tipica di quelle del Patronato, e lasciano maggiori margini di azione interna alla organizzazione sindacale;
 - le attività di core business (pensioni e infortuni), sulle quali la concorrenza è molto sostenuta. Questo ci permetterà di rispondere alla crescente domanda di prestazioni non riconosciute economicamente ma, che più si prestano all'allargamento della rappresentanza dei bisogni sociali.
- Per raggiungere questi obiettivi è necessaria un'azione di efficientamento dell'intero sistema organizzativo dei servizi e della Cgil che permetta l'equilibrio economico nell'ottica di allargare le nostre capacità di risposta complessiva con minori costi di sistema. È ovvio che tutto ciò deve avere un

forte legame con la Conferenza di Organizzazione, perché si tratta di una problematica che investe tutta la struttura confederale nel suo complesso, la nostra idea di insediamento sul territorio, il legame tra rappresentanza e attività di tutela, ovvero la crescita della rappresentanza sindacale e del proselitismo anche attraverso le attività di tutela complessiva con minori costi di sistema.

Esiste certamente un problema di maggiore integrazione tra servizi e al contempo tra questi e le categorie, che deve essere gestito in modo diverso da come avviene nei diversi territori.

Efficientamento significa:

– **gestire l'accoglienza** in modo diverso da quello in cui siamo stati sostanzialmente abituati. I problemi complessi che presentano le persone e la pluralità di professionalità e servizi necessari per rispondervi esigono una diversa azione di presa in carico fin dal momento in cui la persona entra in Cgil. Le buone esperienze, che pure si stanno sviluppando in alcuni territori, vanno estese all'insieme delle attività. Accoglienza non è solo prendere gli appuntamenti, ma vuol dire avere un personale professionalmente preparato a individuare i bisogni delle persone che si rivolgono al sindacato e chiedono di essere accompagnati nelle scelte e nell'espletamento delle procedure necessarie per esercitare i loro diritti. Spesso, la debolezza organizzativa nell'accoglienza crea ansia e frustrazione tra gli operatori che devono poi gestire le file e porta a percepire l'utente come un peso e non come una risorsa;

– in questo contesto, diventa indispensabile **costruire percorsi che mettano a sistema le correlazioni tra i diversi servizi offerti dalla Cgil**, perché facilitano il lavoro stesso dei sindacalisti della tutela, nell'accezione più ampia, e impediscono che si disperdano attività, lasciando insoddisfatte le persone;

– **fare un passo avanti pensando a operatori polifunzionali** che siano in grado di dare una risposta più ampia anche se meno specialistica (figura già adottata in molte realtà nelle varie regioni, ma che ora va messa a sistema). Se isoliamo il core business di ogni servizio per il quale occorrono delle professionalità specifiche e molto alte, sia il Patronato che il Caf gestiscono una gamma di servizi a minor livello di specializzazione ma molto vasti dal punto di vista quantitativo. Questa grande quantità crea file, spesso scoraggia dalla attesa le persone che chiedono prestazioni specialistiche che così si rivolgono al Patronato vicino. Abbiamo detto più volte che bisogna separare le file, per non allontanare chi ha bisogno di prestazioni specialistiche, ma separare le file esige una organizzazione specifica e competenze diversificate. È utile, soprattutto sul territorio decentrato, sperimentare l'operatore unico dei servizi in grado di dare grandi quantità di risposte di base che si collocano in una terra di mezzo tra lo specifico e specializzato del Patronato e lo specifico e specializzato del Caf, raccogliere la domanda per i casi più specifici ed inoltrare all'ufficio zonale o provinciale.

L'Inca deve rappresentare uno stimolo al

cambiamento mostrandosi disponibile a riorganizzarsi e a rinnovarsi. C'è un'area di programmazione che dipende da noi e che spesso non esercitiamo bene, nonostante ci siamo posti più volte l'obiettivo di rendere omogenei i nostri comportamenti per fare insieme le strategie. L'evoluzione del nostro modo di operare non ha avuto sempre un andamento lineare. Le realtà più avanzate nella attuazione delle innovazioni devono essere percepite come stimolo da tutte quelle che fino ad ora non hanno raggiunto gli obiettivi comuni, se vogliamo evitare che il sistema Inca non riesca più ad essere sistema. Dunque, occorre estendere le buone esperienze fatte anche con alcune categorie.

I dati sull'attività dell'Inca ci dicono che cresce costantemente il numero delle prestazioni legate al rapporto di lavoro e che il bisogno di prestazioni sociali nasce sul luogo di lavoro. Tuttavia, questo è troppo spesso poco conosciuto dai delegati sindacali e totalmente delegato a un rapporto diretto tra lavoratore e Patronato. Bisogna assumere invece che c'è nella rappresentanza sindacale una componente sempre più estesa di bisogno di tutela individuale. Tema che, se non affrontato con metodo per tempo, rischia di esplodere nel caso in cui il governo decidesse di porre a compartecipazione economica a carico del cittadino proprio questa tipologia di tutela. Il nuovo art. 10 della legge 152/2001 (come riscritto nella legge di stabilità), alla casistica già prevista in passato in materia di convenzionamento con soggetti pubblici e privati, nazionali e territoriali, per svolgere ser-

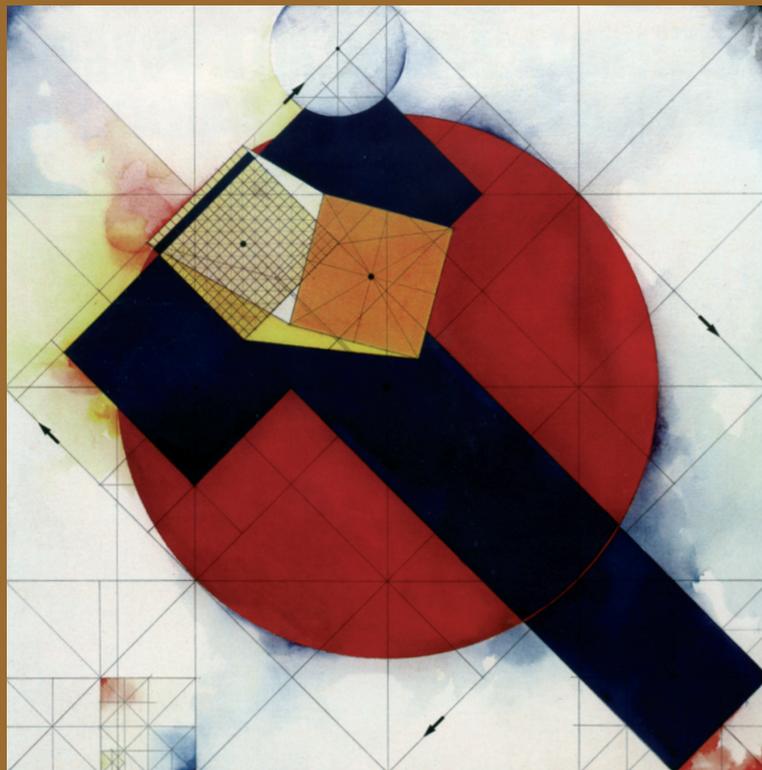
vizi vari di welfare, aggiunge altre fattispecie, che vanno dall'accompagnamento al processo di riforma della pubblica amministrazione e di estensione delle procedure telematiche con un contributo alla erogazione del servizio, alla azione in materia di mercato del lavoro e intermediazione, ad azioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro gratuite per i lavoratori e convenzionate con i datori di lavoro o soggetti pubblici e privati. A tutto ciò si aggiungono spazi del tutto nuovi per attività già oggi comprese tra quelle dovute gratuitamente, con l'invio telematico, per le quali viene prevista la possibilità di chiedere un contributo agli utenti per l'erogazione del servizio. Si tratta di una serie di ambiti, che possono diventare molto estesi per i quali entro giugno sarà predisposta una regolamentazione da parte del Ministero del Lavoro.

Entrando nello specifico delle convenzioni, occorre un'osservazione critica su ciò che finora abbiamo fatto. Rispetto agli spazi fino ad oggi agibili, senza oneri aggiuntivi per i cittadini, siamo stati troppo timidi e troppo inerti. Non sono state colte le possibilità che, come Inca nazionale, avevamo messo a disposizione (Assap, convenzioni con le pubbliche amministrazioni locali, con i Fondi Pensione). Sul territorio, questo impegno è stato percepito solo come lavoro aggiuntivo e non come possibilità di diversificare in modo trasparente e pienamente legittimo la nostra attività. C'è troppa ritrosia nell'accedere ai bandi proposti dalle amministrazioni locali, soprattutto quelle regionali, per aree di attività che già svol-

giamo e che vanno sotto il nome di segretariato sociale, nonostante i bandi stessi siano esplicitamente rivolti anche ai Patronati. Così come c'è un ambito crescente di attività che vengono esternalizzate dalla pubblica amministrazione alle quali già concorrono altri Patronati e che hanno visto l'Inca del tutto assente. Il territorio deve essere protagonista e mettere in evidenza, anche all'interno del sistema Cgil, tutto ciò che il Patronato produce.

Quanto più saremo convincenti nelle nostre azioni come sistema Inca, tanto più saremo in grado di condividere l'innovazione e la riorganizzazione insieme alle Camere del Lavoro e alle categorie della Cgil, in un quadro generale di obiettivi comuni. Una scelta che ci aiuterà a rafforzare quella collaborazione, che ha già registrato buone esperienze, ancor più oggi indispensabile per affrontare con adeguati strumenti le sfide contenute nella legge di Stabilità.

Mercato del lavoro



Opera di Giò Pomodoro, 1982

Focus sul mercato del lavoro*

■ a cura del Cnel

A novembre 2014 il tasso di occupazione 15-64 anni si valorizza al 55,5%, in diminuzione nel confronto mensile (0,1 punti percentuali) ma invariato su base tendenziale. Secondo il genere perdura e si amplia il differenziale tra i due segmenti, poiché il dato maschile (64,5%) rimane pressoché stabile nei dodici mesi e si attesta ad un valore superiore rispetto a quello femminile (46,5%) che, invece, sperimenta un *trend* decrescente. Rispetto ai relativi *target* della Strategia Europa 2020 e del Programma Nazionale di Riforme, nel III trimestre 2014, il tasso di occupazione 20-64 anni è pari al 60,2% (70,4% per gli uomini e 50,1% per le donne) che, seppure in lieve miglioramento nelle comparazioni su base trimestrale ed annuale, si conferma al di sotto – di almeno sette punti percentuali – dei corrispondenti valori assunti a riferimento. Gli occupati sono poco più di 22,3 milioni, in diminuzione sia rispetto ad ottobre (0,2%, 48 mila unità) sia nei dodici mesi (0,2%, corrispondente a 42 mila unità); questa dinamica peggiorativa, manifestandosi con la medesima intensità nel confronto congiunturale

e tendenziale, interessa entrambi i generi e più intensamente le donne, il cui *stock* si contrae dello 0,4% (oltre 34 mila unità) rispetto alla riduzione dello 0,1% riscontrata tra gli uomini (circa 7 mila unità).

Ampliando l'analisi con i dati tratti dalle correlate serie storiche trimestrali, queste risultanze negative smorzano i *trend* crescenti sperimentati nel corso del III trimestre 2014 e riacquiscono le debolezze già sperimentate da alcuni specifici segmenti, *in primis* donne, giovani e giovani adulti, forme contrattuali più flessibili. Complessivamente, nel III trimestre 2014 si è, infatti, riscontrata – dopo sette trimestri consecutivi di perdurante calo – una modesta crescita su base annua del numero di occupati (0,5%, 122 mila unità), diffusa tra i due generi e nel territorio, ad eccezione delle regioni meridionali, dove tale *stock* si riduce ulteriormente (0,4%, 23 unità) secondo il *trend* negativo (seppure con intensità decrescente) avviatosi da dodici trimestri. Rispetto al III trimestre 2013, la disaggregazione per origine evidenzia la lieve contrazione dell'occupazione italiana concentrata nella

* Da *Notiziario sul mercato del lavoro del Cnel*, n. 1/2015

sola componente maschile (0,03%, pari a 6 mila unità) unitamente ad una concomitante ripresa di quella straniera (5,4%, 128 unità) diffusa tra i generi e sul territorio, confermata dalla consistente ripresa del corrispondente tasso di occupazione (58,8% rispetto al 55,7% registrato tra gli occupati italiani). Secondo la classe di età perdura la crescita degli occupati *over 55* (7,9%) a scapito dei giovani (*under 35*) e dei giovan-adulti (35-44 anni) che diminuiscono, rispettivamente, dell'1,6% (84 mila unità) e del 2,5% (170 mila unità).

Il **tasso di disoccupazione**, pari al 13,4%, aumenta rispetto ad ottobre di 0,2 punti percentuali e, in misura più intensa nei dodici mesi (0,9 punti percentuali); l'indicatore mostra per le donne un valore più alto (14,6%, rispetto al 12,5% rilevato tra gli uomini), unitamente ad un *trend* negativo relativamente più intenso. L'analisi per origine (15 anni e più) consente di riscontrare un lieve miglioramento nella componente immigrata e la contrazione del divario tra i due segmenti (circa quattro punti percentuali): al III trimestre 2014 il relativo indice diminuisce su base congiunturale e tendenziale, attestandosi al 15,2%. L'ulteriore dettaglio per genere mostra livelli mediamente più alti per gli uomini stranieri rispetto agli italiani (rispettivamente 14,2% e 10,6%) e l'analoga differenza si riscontra tra le donne (16,4% e 12,4%).

Secondo i dati più recenti, il **tasso di disoccupazione di lunga durata** risulta pari al 7,3% (8,1% per le donne e 6,8% per gli uomini). L'indicatore mostra modesti miglioramenti nel breve periodo mentre cresce ri-

spetto al medesimo trimestre dell'anno precedente, sintetizzando così il peggioramento nelle opportunità di riallocazione che si rivela diffuso territorialmente (qui soprattutto nel Mezzogiorno) ed in alcuni segmenti (donne e giovani). Ad ulteriore conferma delle ridotte prospettive di occupabilità e del crescente rischio di depauperamento del capitale umano (processi *learning by doing*), l'incidenza di Neet (*under 29* non occupati e non in istruzione) si attesta al 27,5% (29,3% tra le donne e 25,7% tra gli uomini) aumentando nel confronto tendenziale di circa 0,1 punti percentuali. L'analoga misurazione nella componente immigrata mostra un'incidenza pari al 35,1% (rispetto al 26,5% rilevato sull'altra), accompagnata dalla tendenziale crescita dei tassi di abbandono scolastico, dalla maggiore diffusione di livelli di istruzione medio-bassi, dalla più breve transizione scuola-lavoro collegata, però, ad occupazioni meno stabili.

L'ulteriore dettaglio per età mostra, infine, come l'incidenza relativa dei giovani non occupati e non in istruzione peggiori in riferimento a specifiche classi di età: ad esempio, per gli *under 35* tale indicatore si attesta al 28,6% e tra i 18-29enni aumenta fino al 32,5%. Tra i 15-24enni le persone in cerca di occupazione sono 729 mila e rappresentano 12,2% della popolazione della medesima classe di età, in crescita sia nel confronto mensile che nei dodici mesi. Il relativo tasso di disoccupazione è pari al 43,9%, in conseguenza di un peggioramento rispetto ad ottobre (0,6 punti percentuali) e su base annua di 2,4 punti percentuali.

Per la fascia di età 20-24 anni, i dati più recenti mostrano un tasso di disoccupazione pari al 35,7%.

Il numero dei **disoccupati**, pari a 3,46 milioni, aumenta complessivamente dell'1,2% (40 mila unità) rispetto al mese precedente, a sintesi della crescita sia del segmento maschile (0,4%, 7 mila unità) sia di quello femminile, relativamente più intensa (2,1%, 34 mila). Su base annua si misura un nuovo consistente allargamento dell'area della disoccupazione, pari all'8,3% (264 mila unità), diffuso nel territorio e tra i generi, seppure più intenso tra donne, giovani e coloro che cercano un primo impiego. In prosecuzione del *trend* osservato nel trimestre, si estende la componente costituita dai disoccupati di lunga durata, da coloro che hanno perso il lavoro (soprattutto donne) e tra le classi di età più adulte (*over* 45).

Gli inattivi tra 15 e 64 anni diminuiscono dello 0,1% rispetto ad ottobre (12 mila unità) e del 2,2% su base annua (312 mila); la contrazione interessa entrambi i generi e si mostra relativamente più consistente tra gli uomini. La disaggregazione dei dati pone in

evidenza il significativo calo degli inattivi più distanti dal mercato del lavoro (e, qui, in particolare degli *over* 55 e di coloro che non sono interessati al lavoro), oltre al riaccutizzarsi dello scoraggiamento e alla crescita dei livelli di inattività nella componente immigrata che si contrappone alla contestuale riduzione di quella italiana. Il tasso di inattività si valorizza al 35,7%, stabile nel confronto congiunturale ed in calo su base annua; secondo le principali dimensioni permangono significative differenze (26% per gli uomini e 45,4% per le donne; 72,1% tra i 15-24enni; 48,5% tra gli *under* 35; 30,6% tra gli stranieri; 47,7% nel Mezzogiorno).

Per il III trimestre 2014 l'**analisi delle dinamiche settoriali** dà conferma sia del perdurante calo delle figure lavorative a tempo pieno (0,4% su base annua, pari a 68 mila unità) sia dell'aumento tendenziale degli occupati a tempo parziale (4,9%, 191 mila unità), che si caratterizza soprattutto per la rilevante intensità e per la concentrazione nel *part-time* involontario (pari al 64% dello stock degli occupati ad orario ridotto).

	Valore % (novembre 2014)	Variazioni su base annua	Variazioni rispetto ottobre 2014	Variazioni rispetto settembre 2014
in punti percentuali				
Tasso di occupazione 15-64 anni	55,5	0,0	-0,1	-0,2
Tasso di occupazione 15-24 anni	15,6	0,0	0,0	-0,2
Tasso di disoccupazione 15-64 anni	13,4	0,9	0,2	0,5
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	43,9	2,4	0,6	1,2
Tasso di inattività 15-64 anni	35,7	-0,7	0,0	-0,1
Tasso di inattività 15-24 anni	72,1	-1,1	-0,3	-0,3

L'occupazione alle dipendenze mostra complessivamente una crescita annua dell'1% (171 mila unità), dovuta esclusivamente alla ripresa rilevata tra le figure a tempo parziale (sia a tempo determinato - 9,7% - che indeterminato - 4% -) che compensa la costante contrazione dei lavoratori permanenti a tempo pieno (0,7%, 80 mila unità).

I lavoratori autonomi diminuiscono su base annua dello 0,9% (49 mila unità), ad eccezione dei collaboratori che si concentrano nel terziario e il cui volume aumenta del 5% (18 mila unità); il dettaglio per profilo professionale consente di riscontrare il consistente calo tendenziale degli imprenditori (18%, 45 mila unità) e dei liberi professionisti con dipendenti (10,2%, 22 mila unità) e la contestuale crescita dei soci di cooperative (24%, pari a 8 mila unità) e dei lavoratori in proprio (0,6%, 20 mila unità).

Nell'industria in senso stretto continua la dinamica positiva dei livelli occupazionali, con un aumento del 2,3% (104 mila unità) su base annua, concentrato nella componente maschile e dovuto alla crescita delle posizioni alle dipendenze che compensa la contrazione, relativamente più intensa, di quella autonoma.

Prosegue, invece, la riduzione dell'occupazione nelle costruzioni (3,7%, pari a 60 mila unità) che interessa in larga misura le posizioni dipendenti e coinvolge soprattutto le regioni centrali. Il terziario registra alcuni miglioramenti (0,4%, pari a 66 mila unità), assai rilevanti tra i lavoratori dipendenti e nei settori relativi ai servizi alle famiglie e a ristorazione e alberghi, seppure bilanciata dalla contestuale contrazione registrata nei

servizi di credito ed assicurazione. Infine, nell'agricoltura il volume degli occupati mostra nell'anno una sostanziale stabilità, a sintesi dell'aumento dei lavoratori autonomi bilanciato dalla contrazione dei dipendenti. Questo quadro di dati (mensili e trimestrali) dà segnale sia dell'incertezza sulle prospettive di crescita sia dell'attesa degli effetti delle recenti misure normative sul lavoro (*in primis*, *Jobs Act* e legge di Stabilità 2015): la reattività dell'occupazione nel suo complesso (pure a livello ciclico) è, infatti, influenzata da più fattori, tra cui l'efficacia dei processi di ristrutturazione delle imprese in difficoltà (e quindi il sostegno alla cassa integrazione guadagni in deroga e straordinaria piuttosto che a quella ordinaria), le capacità del sistema e dei singoli settori produttivi di riassorbire la disoccupazione (soprattutto a breve), il tendenziale ampliamento dei livelli di partecipazione ed offerta di lavoro, la flessibilità e la convenienza nel ricorso a specifiche forme contrattuali (ad esempio l'apprendistato o i contratti a tempo indeterminato per gli interventi introdotti in materia di decontribuzione e/o detassazione), le dinamiche della produttività e del relativo contributo alla ripresa dell'occupazione e all'attenuazione di fenomeni come la perdita di capitale umano, l'accrescimento del lavoro irregolare o a bassa remunerazione, la diffusione del sottoccupazione.

A novembre **nell'area euro (Ea18) il tasso di disoccupazione** si valorizza all'11,5%, sostanzialmente stabile nel confronto mensile ed in lieve calo su base tendenziale (0,4 punti percentuali). Nell'area Eu28 l'indica-

tore si attesta ad un livello più basso dopo aver sperimentato un *trend* decrescente: a novembre è pari al 10% rispetto al 10,1% rilevato ad ottobre e al 10,7% misurato l'anno precedente. La disoccupazione giovanile (*under 25*) sconta un lieve peggioramento solo nel confronto congiunturale, diminuendo infatti nei dodici mesi: nell'area euro è pari al 23,6% e nell'area Eu28 al 21,9%, con valori più elevati tra gli uomini.

L'analisi per territorio conferma la variabilità e le divergenze esistenti tra i vari paesi ed il perdurare delle pregresse dinamiche: i tassi di disoccupazione più bassi si misurano in Germania, Austria e Malta mentre i valori più alti in Spagna, Grecia e Cipro, unitamente all'opposto andamento della domanda di lavoro, nonché alla correlata maggiore esposizione delle generazioni più giovani

agli effetti della congiuntura e alle disuguaglianze (oltre a quelle fisiologiche) derivanti dalla segmentazione delle forme contrattuali. Nel III trimestre 2014 il **tasso dei posti vacanti** (imprese nell'industria e nei servizi con almeno 10 addetti) è pari allo 0,5%, invariato nel confronto congiunturale ed in aumento di 0,1 punti percentuali rispetto al III trimestre 2013; l'analisi settoriale conferma per i macrosettori dell'industria e dei servizi l'analoga dinamica ed i medesimi valori sperimentati dall'indicatore generale.

Il maggior dettaglio evidenzia nelle costruzioni e nell'industria in senso stretto un aumento tendenziale nella quasi totalità dei settori, ad eccezione delle attività connesse all'estrazione di minerali, dove si rileva una riduzione di 0,5 punti percentuali. Nel terziario l'indicatore mostra una diminuzione solo nei servizi di trasporto e magazzinaggio

Indicatori	nov-14	ott-14	nov-13
Tasso di disoccupazione Area EA18	11,5	11,5	11,9
Tasso di disoccupazione Area EU28	10,0	10,1	10,7
Tasso di disoccupazione giovanile (<25 anni) Area EA18	23,7	23,6	23,9
Tasso di disoccupazione giovanile (<25 anni) Area EU28	21,9	21,8	23,2
Tasso di disoccupazione USA	5,8	5,8	7
Tasso di disoccupazione giovanile USA (<25 anni)	12,8	12,7	14,1
Tasso di disoccupazione Giappone	3,5	3,5	3,9
Tasso di disoccupazione giovanile Giappone (<25 anni)	6,4	5,6	6,7

e nell'istruzione mentre rimane invariato nelle attività ricomprendenti i servizi alle imprese (tra cui le attività immobiliari, professionali, scientifiche e tecniche). Ad eccezione di questi settori, nei restanti comparti si riscontra una crescita diffusa che si rileva più ampia tra i servizi di alloggio e ristorazione, nelle attività artistiche e sportive e nelle altre attività di servizi (almeno 0,3 punti percentuali).

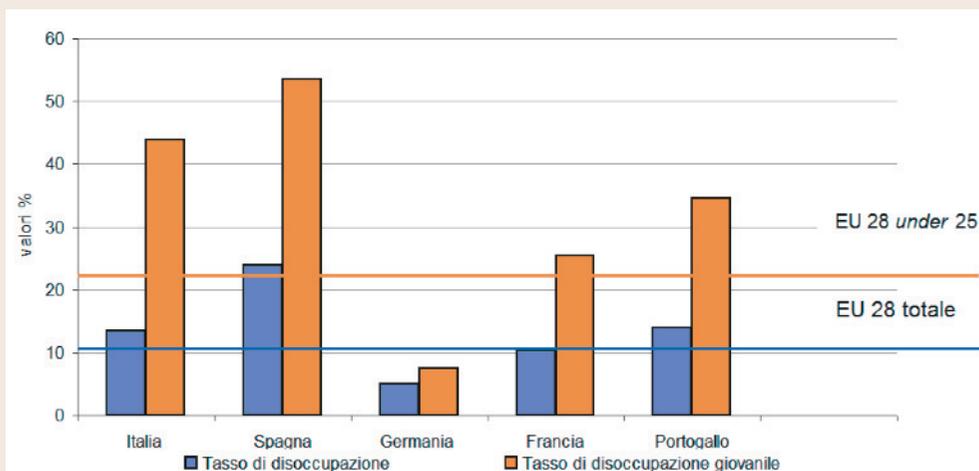
Nell'industria e nei servizi di mercato l'indice delle ore lavorate pro-capite nelle imprese con almeno 10 addetti aumenta rispetto al trimestre precedente (0,3%) e, in misura più intensa ed estesa, su base tendenziale. Quest'incremento, che complessivamente e a seguito delle correzioni per gli effetti di calendario, si valorizza allo 0,9%, interessa sia diffusamente il terziario (1,1%) e, qui, soprattutto i servizi di trasporto e magazzinaggio e di alloggio e ristorazione (rispettivamente del 3% e del 2,6%) sia l'industria in senso stretto, dove la crescita dell'1% consegue per lo più alle dinamiche positive misurate nel manifatturiero (1,1%)

	Giovani (< 25 anni)		
	nov-14	ott-14	nov-13
Germania	7,4	7,5	7,9
Spagna	53,5	53,7	54,9
Francia	25,4	25,2	23,6
Italia	43,9	43,3	41,4
Paesi Bassi	9,7	9,7	11,4
Regno Unito	..	16,7	19,7

e nei servizi di fornitura di energia elettrica e acqua (almeno 0,5%).

Per contro, il medesimo indicatore sconta un tendenziale calo in pochi settori: nei servizi interessa le attività di comunicazione ed informazione (0,2%) mentre nell'industria riguarda le costruzioni (2,2%) e le attività estrattive (1,5%).

Nel medesimo periodo, l'incidenza delle ore di cassa integrazione salariale utilizzate nel trimestre di riferimento si attesta al 29,9 ore



ogni mille ore lavorate, concentrate nel settore dell'industria ed in diminuzione rispetto al III trimestre del 2013 di 6,8 ore. A questa contrazione, diffusa in ogni settore e particolarmente intensa nell'industria in senso stretto (con un calo di quasi 11 ore), si affianca un lieve aumento nell'utilizzo del lavoro straordinario (con un'incidenza complessiva sul totale delle ore lavorate pari al 3,6%) riscontrabile nella quasi totalità dei settori e con la sola eccezione rilevata nelle costruzioni. Tali dati, cui si affianca il *trend* crescente del monte ore lavorate, confermano il protrarsi di condizioni economiche poco favorevoli e le incerte aspettative delle imprese sull'evoluzione della domanda di lavoro che determinano prudenza nella creazione di nuove opportunità di impiego. Inoltre, in termini di stima dell'offerta di lavoro non soddisfatta, la sostanziale stabilità del tasso dei posti vacanti evidenzia un allentamento, seppure ancora contenuto, delle difficoltà sofferte nei trimestri precedenti nell'industria e nei servizi nell'assorbimento della disoccupazione (sia breve che di lunga durata) e, quindi, nel reimpiego dei propri disoccupati e di quelli precedentemente occupati in altri settori.

Gli indicatori sul **costo del lavoro per ora lavorata** confermano per il III trimestre 2014 un lieve aumento (0,4% nel confronto tendenziale) per effetto della crescita della componente redditi e salari (0,3%) e al più consistente incremento della residua quota *non wage cost* (0,8%). L'analisi disaggregata per comparto mostra *trend* crescenti nella macro area *business economy* (e, qui, soprattutto nelle costruzioni per effetto del-

la crescita di pari intensità nelle due componenti) e concomitanti decrementi nel restante segmento relativo alla *non business economy* (attività riconducibili alla pubblica amministrazione, difesa, sicurezza pubblica, istruzione, salute e attività sociali).

Nel contesto europeo (Eu28) tale indicatore aumenta ulteriormente (1,4% su base annua) a seguito della crescita di entrambe le quote; il dettaglio settoriale evidenzia un incremento diffuso tra i settori (più intenso nell'industria), secondo *trend* in linea con quelli dell'indicatore complessivo.

Nel medesimo periodo i dati sul **costo del lavoro per unità di prodotto (Clup)** mostrano un aumento annuo dell'1,5%, conseguente alla crescita rilevata nell'industria in senso stretto (4,7%) e, in misura meno intensa nel terziario (0,6%). Nell'area euro l'incremento è relativamente meno rilevante (1%) ma di eguale intensità nei due macro settori considerati. Nel confronto europeo si conferma il divario tra i vari Paesi, quale effetto dei differenti *trend* sperimentati dai fattori coinvolti, tra cui produttività, dinamiche salariali (inclusi i regimi contributivi e previdenziali), valore aggiunto.

I dati dell'Erostat sull'**andamento degli infortuni sul lavoro** mostrano, per il quinquennio 2008-2012 e nel quadro della Strategia Comunitaria 2007-2012, le dinamiche del fenomeno nell'Ue27 ed i divari esistenti tra i paesi membri attraverso i tassi standardizzati d'incidenza infortunistica, depurati dai comuni effetti della crisi economica sul volume degli occupati (che, in particolare, ricomprendono la rilevante contrazione del numero dei lavoratori ma non i fattori mag-

giornamente incidenti sul rischio di infortunio come la ridotta operatività dei cantieri o la riduzione delle commesse).

Nel dettaglio, tali risultanze misurano nell'Ue27 una significativa riduzione tra il 2008 ed il 2012 sia degli infortuni nel loro complesso (al netto degli eventi incidenti in itinere, in quanto non riconosciuti da tutti i paesi dell'Unione) sia degli eventi mortali (rispettivamente 14% e 21%), così come nell'Ue15, dove si misurano analoghe ma più intense riduzioni; ciò consente, tra gli altri, di verificare se e in che misura le finalità della citata Strategia sono state raggiunte, con particolare riferimento alle misure (incluse quelle preventive e finalizzate al miglioramento della salute e la sicurezza sul lavoro) e agli obiettivi strategici (tra cui la contrazione del 25% del tasso di incidenza degli infortuni sul lavoro per 100 mila occupati) ivi previsti.

Complessivamente, la verifica *in progress* sull'andamento infortunistico in Europa dà segnali di importanti miglioramenti che si presentano relativamente più significativi in alcuni paesi, tra cui l'Italia, che mostra un'incidenza in linea alla media stimata per l'Ue27 (minore rispetto a quanto misurato nell'Ue15 ed inferiore a Spagna, Francia e Germania) ed una rilevante contrazione sia degli infortuni (36%) sia degli

eventi mortali (48%). In prosecuzione di questo progetto, la Commissione europea ha delineato una nuova strategia per il settennio 2014-2020 finalizzato all'innalzamento dei livelli di sicurezza e salute sul lavoro, attraverso specifiche azioni chiave tra cui l'attuazione delle norme esistenti, il miglioramento della prevenzione dei rischi anche alla luce del progressivo invecchiamento della popolazione, la promozione di sinergie tra i paesi membri e/o con gli altri settori strategici.

In Italia, nel trimestre di riferimento le indagini sull'andamento infortunistico hanno fornito *focus* su specifici settori produttivi, tra cui trasporto e tessile. In questi comparti tra il 2008 ed il 2013 si è riscontrato un complessivo calo degli eventi denunciati, unitamente ad una considerevole contrazione del volume degli occupati e/o delle imprese operanti. In entrambi i settori gli infortuni si sono maggiormente concentrati nelle regioni settentrionali e tra le classi di età intermedie e coinvolgono sia lavoratori italiani che, con percentuali inferiori, stranieri; ulteriori dettagli evidenziano come solo nel settore tessile il minor numero di accadimenti si sia, tuttavia, accompagnato alla crescita degli eventi più gravi e alla maggiore incidenza nel segmento femminile (dati Inail settembre-dicembre 2014).

Previsioni ottimistiche, irrealistiche, fuorvianti

Il caso italiano: ci sono o ci fanno?!

■ a cura di Danilo Barbi e Riccardo Sanna*

In queste settimane sono in corso di aggiornamento tutte le previsioni macroeconomiche delle principali istituzioni nazionali e internazionali, che ricalcolano le stime di crescita in ragione di alcune variabili esogene: *quantitative easing* europeo e i suoi effetti sul tasso di cambio, sui tassi di interesse e sul commercio internazionale; flessione del prezzo del petrolio.

La Banca d'Italia nel *Bollettino economico* n. 1/2015 (p. 39), supponendo alcune delle variabili esogene, ancorché **prima delle ultime decisioni della Bce**¹, aveva calcolato il seguente scenario per l'Italia nel biennio in corso (stimando anche il 2014 visto che i dati definitivi dei *Conti nazionali* Istat devono ancora uscire):

PREVISIONI ISTITUZIONALI PER L'ITALIA

VOCI	PIL (1)		Inflazione (2)	
	2015	2016	2015	2016
FMI (ottobre)	0,8	1,3	0,5	1,1
OCSE (novembre)	0,2	1,0	0,0	0,6
Commissione europea (novembre)	0,6	1,1	0,5	2,0
Consensus Economics (dicembre)	0,4	...	0,4	...

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, ottobre 2014; OCSE, *Economic Outlook*, n. 96, novembre 2014; Commissione europea, *European Economic Forecast Autumn 2014*, novembre 2014; Consensus Economics, *Consensus Forecasts*, dicembre 2014.

(1) I tassi di crescita indicati nelle previsioni dell'OCSE sono corretti per il numero di giornate lavorative, diversamente da quelli riportati dalla Commissione europea e dall'FMI. - (2) Misurata sull'IPCA.

* Area politiche dello sviluppo della Cgil nazionale.

¹ Le variabili considerate sono (p. 40): gli scambi internazionali; il tasso di cambio del dollaro rispetto all'euro; il prezzo del greggio (qualità Brent); il tasso di interesse a tre mesi sul mercato interbancario (Euribor); il tasso di interesse sui Btp a dieci anni; gli effetti delle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine e dei programmi di acquisto di *asset-backed securities* e di *covered bond*; lo scenario previsionale incorpora le misure contenute nella legge di Stabilità 2015.

Stando a quello scenario, certamente ottimistico, il Pil, dopo la flessione di -0,4% nel 2014 (che lo riporta sotto il livello del 2000), crescerà +0,4 punti e +1,2 punti rispettivamente nel 2015 e nel 2016. A fine 2016, però, mancherebbero ancora 7,7 punti di Pil reale per tornare al livello pre-crisi del 2007 nell'arco della presente legislatura. Ciò significa che nel 2017 e nel 2018 il Governo dovrebbe mettere in campo misure per far crescere mediamente l'economia italiana **3,9 punti percentuali** ognuno dei due anni.

Stessa «sfida» per la crescita dell'occupazio-

ne. Al netto degli effetti di ricomposizione (minore inattività e minore scoraggiamento, maggiore forza lavoro, turn-over, ecc.), l'occupazione non crescerebbe nel 2014 e aumenterebbe appena di 0,5 e 0,3 punti rispettivamente nel 2015 e nel 2016. Ciò significa che, improvvisamente, le unità di lavoro dovrebbero crescere mediamente di 3 punti percentuali l'anno nel biennio 2017-2018 per tornare ai livelli pre-crisi.

Anche nell'ottimismo ingiustificato della Banca d'Italia, ai ritmi di crescita previsti si **tornerrebbe ai livelli pre-crisi di crescita nel 2026 e di occupazione nel 2031.**

SCENARIO E PREVISIONI MACROECONOMICHE DELLA BANCA D'ITALIA PER L'ITALIA

(Variazioni % sull'anno precedente, salvo diversa indicazione)

VOCI	2014	2015	2016
PIL (1)	-0,4	0,4	1,2
Consumi delle famiglie	0,3	0,9	0,9
Consumi collettivi	-0,2	-0,5	-0,6
Investimenti fissi lordi	-2,6	-0,7	2,5
di cui: <i>investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto</i>	-1,7	-0,7	3,6
Esportazioni totali	1,7	3,7	5,9
Importazioni totali	0,3	3,4	5,7
Variazione delle scorte (2)	-0,5	-0,1	0,0
IPCA	0,2	-0,2	0,7
IPCA al netto dei beni alimentari ed energetici	0,7	0,6	0,8
Occupazione (3)	0,0	0,5	0,3
Tasso di disoccupazione (4)	12,8	12,8	12,8
Competitività all'export (5)	0,1	3,6	0,4
Saldo del conto corrente della bilancia dei pagamenti (6)	1,8	2,5	2,5

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat.

(1) Per il PIL e le sue componenti: quantità a prezzi concatenati; variazioni stimate sulla base di dati trimestrali destagionalizzati e corretti per il numero di giornate lavorative. – (2) Include gli oggetti di valore. Contributi alla crescita del PIL; valori percentuali. – (3) Unità di lavoro. – (4) Medie annue; valori percentuali. – (5) Calcolata confrontando il prezzo dei manufatti esteri con il deflatore delle esportazioni italiane di beni (esclusi quelli energetici e agricoli); valori positivi indicano guadagni di competitività. – (6) In percentuale del PIL.

Il Centro studi di Confindustria (CsC), invece, ha rielaborato le proprie previsioni stimando effetti molto positivi del Qe europeo, oltre che delle altre variabili calcolate da Banca d'Italia. Secondo il CsC il Pil reale in Italia crescerà almeno (perché si aggiungerebbe allo scenario di base) del +2,1% nel 2015 e del +2,6% nel 2016. Stima molto discutibile considerando che *tutti* i paesi europei esportatori – a partire dalla Germania – beneficeranno della maggiore base monetaria, della svalutazione dell'Euro e della riduzione del costo dell'energia; che,

peraltro, sembra difficile che producano effetti positivi per due anni interi. Anche fosse vero, inoltre, si tratterebbe di una crescita tutta trainata dalle imprese esportatrici e, per definizione, diseguale e temporanea. In ogni caso, ciò significherebbe che la crescita media di 2,3 punti percentuali annui prevista dal CsC per il biennio in corso dovrebbe perpetuarsi almeno fino al 2018 per uscire dalla crisi e tornare al livello del Pil del 2007 nell'arco della presente legislatura: **il gap da colmare nel 2017 e nel 2018 sarebbe sempre di 4,7 punti.**

LE SPINTE ALLA CRESCITA ITALIANA

Previsioni Confindustria (*Congiuntura flash*, gennaio 2015)

	2015	2016
Prezzo del petrolio ¹	0,6	1,1
Tasso di cambio ²	0,8	0,7
Commercio mondiale ³	0,5	0,3
Tassi reali a lungo termine ⁴	0,2	0,4
Totale	2,1	2,5

¹ Da 108 nei primi otto mesi del 2014 a 45 dollari per barile nel 2015-2016; ² da 1,33 nel 2014 a 1,15 dollari per euro nel 2015-2016; ³ da 3,2% nel 2014 a +4,4% nel 2015 e +4,5% nel 2016; ⁴ il rendimento reale dei BTP decennali scende di 109 punti base, grazie al QE della BCE.

Fonte: elaborazioni e stime CSC.

**DINAMICA DEL PIL REALE IN ITALIA (PRIMA E DURANTE LA CRISI)
E DISTANZA DAL RECUPERO DEL LIVELLO PRE-CRISI**

PIL Livello in miliardi di euro	Istat													Banca d'Italia			Distanza dal livello pre-crisi (2007)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018			
1.550							1.688						1.548	1.542		1.567	-121		1.688			
Variazione % media annua	1,8	0,3	0,2	1,6	0,9	2,0	1,5	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,3	-1,9	-0,4	0,4	1,2	-7,7	3,9	3,9			
	1,2						-1,3						0,8									
														C&C								
Livello in miliardi di euro														1.613	-75		1.688					
Anni														2015	2016		2017	2018				
Variazione % media annua														2,1	2,5	-4,7	2,3	2,3				
														2,3								

Fonte: elaborazione su dati Istat (*Conti nazionali*, Sec 2010, anni 2000-2013, valori concatenati a prezzi costanti 2013) e Banca d'Italia (*Bollettino economico* n. 1/2015, previsione 2014).

Le previsioni appaiono piuttosto irrealistiche, considerando il pericolo della *deflazione* e l'assenza di politiche di bilancio espansive a sostegno della domanda effettiva. Eppure esistono ampi margini per **creare occupazione**, anche sospingendo l'inflazione fino al target europeo 2%, impedendo ancora il Pil (su cui se ne misura la sostenibilità delle finanze pubbliche) diminuisca di più di quanto vengano ridotti deficit e debito pubblici attraverso tagli della spesa e aumenti iniqui delle tasse.

Appare evidente che, anche quest'anno, i modelli previsionali calcolano una ripresa che non c'è. All'ottavo anno della più grande crisi degli ultimi due secoli la domanda sorge spontanea: non si accorgono che i modelli economici utilizzati non funzionano? Oppure anche la «tecnica» di calcolo previsionale viene utilizzata per infondere fiducia negli atto-

ri economici e nei mercati a prescindere dalla creazione di nuova occupazione e nuovo reddito? Ancora una volta la metodologia viene piegata alla contingenza «politica»? Possibile che non si capisca che l'approccio monetarista e tutto dal lato dell'offerta – anche se con intento espansivo – non possa colmare i vuoti della domanda effettiva? E, anche fosse, non ci si chiede come affrontare l'ormai riconosciuta causa della «crisi di modello»: aumento delle disuguaglianze, scaturite soprattutto dall'iniqua distribuzione del reddito primario e dalla degenerazione della finanza privata? Perché non si tenta di ridurre gli squilibri macroeconomici tra i paesi europei, che riflettono le cause della crisi dell'Euro?

Ricostruendo le stime previsionali della Banca d'Italia e delle principali istituzioni internazionali più prossime all'anno di previsione e, dunque, più utili all'elaborazione

PREVISIONI DI INFLAZIONE DEI PRINCIPALI ORGANISMI INTERNAZIONALI (1)

PAESI	2014			2015		
	FMI (ott. 14)	OCSE (nov. 14)	CE (nov. 14)	FMI (ott. 14)	OCSE (nov. 14)	CE (nov. 14)
Italia	0,1	0,1	0,2	0,5	0,0	0,5
Franca	0,7	0,6	0,6	0,9	0,5	0,7
Germania	0,9	0,9	0,9	1,2	1,2	1,2
Spagna	0,0	-0,1	-0,1	0,6	0,1	0,5
Area dell'euro	0,5	0,5	0,5	0,9	0,6	0,8

Fonte: FMI, OCSE, Commissione europea. (1) Previsioni effettuate nel mese indicato fra parentesi.

dei documenti di economia e finanza su cui vengono predisposte le manovre finanziarie di fine anno, si evidenzia la clamorosa reiterazione degli errori di calcolo, per 7 anni di seguito. Il gap previsionale, cioè lo scostamento cumulato tra le previsioni istituzionali e il dato effettivo, **oscilla tra i 10,5 (dell'Ocse) e i 14,3 punti percentuali (del Governo italiano).**

▼ **Gap previsionale**

Previsioni istituzionali per l'anno successivo del Pil reale e scostamento dal dato effettivo – Italia

Vedi tabella pagina seguente

Fonte:	Anno oggetto delle previsioni										Totale
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*				
Banca d'Italia	1,7	0,4	0,0	1,0	1,1	-0,2	0,7				4,7
Commissione europea	1,4	0,0	0,7	1,1	0,1	-0,5	0,7				3,5
Fmi	1,3	-0,2	0,3	1,0	0,3	-0,7	0,7				2,7
Ocse	1,3	-1,0	0,9	1,3	-0,5	-1,0	0,6				1,6
Governo italiano	1,5	0,5	0,7	1,3	0,6	-0,2	1,0				5,4
Istat (dato effettivo)	-1,0	-5,1	1,2	0,5	-2,4	-1,8	-0,3				-8,9
Data di elaborazione delle previsioni (più recente nell'anno precedente)											
Banca d'Italia	Luglio 2007	Luglio 2008	Luglio 2009	Luglio 2010	Luglio 2011	Luglio 2012	Luglio 2013				
Commissione europea	Novembre 2007	Novembre 2008	Ottobre 2009	Novembre 2010	Novembre 2011	Novembre 2012	Novembre 2013				
Fmi	Ottobre 2007	Ottobre 2008	Ottobre 2009	Ottobre 2010	Settembre 2011	Ottobre 2012	Ottobre 2013				
Ocse	Novembre 2007	Novembre 2008	Novembre 2009	Novembre 2010	Novembre 2011	Novembre 2012	Novembre 2013				
Governo italiano	Settembre 2007 Nota agg. Dpief (Governo Prodi)	Settembre 2008 Nota agg. Dpief (Governo Berlusconi)	Settembre 2009 Nota agg. Dpief (Governo Berlusconi)	Settembre 2010 Dpf (Governo Berlusconi)	Settembre 2011 Nota agg. Def (Governo Berlusconi)	Settembre 2012 Nota agg. Def (Governo Monti)	Settembre 2013 Nota agg. Def (Governo Letta)				
Scostamento delle previsioni dal dato effettivo											
Gap di Banca d'Italia	-2,7	-5,5	1,2	-0,5	-3,5	-1,6	-1,0				-13,6
Gap della Commissione europea	-2,4	-5,1	0,5	-0,6	-2,5	-1,3	-1,0				-12,4
Gap del Fmi	-2,3	-4,9	0,9	-0,5	-2,7	-1,1	-1,0				-11,6
Gap dell'Ocse	-2,3	-4,1	0,3	-0,8	-1,9	-0,8	-0,9				-10,5
Gap del Governo italiano	-2,5	-5,6	0,5	-0,8	-3,0	-1,6	-1,3				-14,3

N.B.: Dal 2008 al 2013 il dato Istat rappresenta il dato registrato nei *Conti nazionali* l'anno successivo alle previsioni. (*) Per il 2014, il dato rappresenta ancora una stima.

La Cgil da tempo sottolinea gli errori dei modelli previsionali istituzionali² e gli effetti disastrosi delle politiche di austerità, di precarizzazione del lavoro e di deflazione salariale, che hanno aggravato la recessione, la disoccupazione e hanno portato la deflazione³, aumentando i vuoti della domanda effettiva e continuando ad allargare il ventaglio delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza che hanno proprio scatenato la «grande crisi». Nonostante la crescente letteratura economica sugli effetti negativi dell'austerità, sui difetti dei moltiplicatori fiscali utilizzati dalle istituzioni nazionali e internazionali per elaborare previsioni e prescrizioni, si continua a sbagliare.

La Cgil ha più volte rimarcato come contenere l'inflazione mantenendo un livello elevato di disoccupazione strutturale rappresenti una precisa scelta di politica economica, volta a salvaguardare gli interessi costituiti della finanza e dei mercati internazio-

nali, anche se – e forse proprio perché – ciò allontana dagli stessi obiettivi di finanza pubblica previsti dai trattati europei⁴. Dal 2008 al 2014, dopo quasi -9 punti di Pil e circa 1,6 milioni di unità di lavoro perduti nella crisi, come si fa a non porsi la domanda che 6,7 punti totali di avanzo primario (risultato netto di manovre finanziarie basate, anno dopo anno, su aumenti iniqui e generalizzati delle tasse e/o tagli lineari della spesa pubblica) non abbiano influito sulla mancata crescita? Come si fa a «confidare» sull'ininfluenza delle politiche restrittive e su una ripresa tutta esogena rispetto all'economia nazionale? Come si fa a non calcolare gli effetti negativi della riduzione del 25% degli investimenti fissi complessivi e della produzione industriale? Come si fa a non prevedere gli effetti negativi anche solo della riduzione del 25% degli investimenti pubblici?

Nessuna onestà intellettuale.

² Studio Cgil dal titolo «La ripresa dell'anno dopo» (giugno 2013)

<http://www.cgil.it/news/Default.aspx?ID=21077>.

³ http://www.cgil.it/Archivio/politiche-economiche/Nota_deflazione_settembre_2014.pdf

⁴ http://www.cgil.it/Archivio/politiche-economiche/Nota_austerita_flessibile_non_puo_funzionare_nov.2014.pdf.

Nuove forme di impiego e diritto dell'Unione europea

**7° seminario annuale dello European Labour Law Network.
L'Aia, 27-28 novembre, 2014**

■ a cura di Silvia Borelli *

Nei giorni 27 e 28 novembre 2014 si è svolto all'Aia il 7° seminario annuale dello European Labour Law Network (Elln)¹, che ha avuto ad oggetto «Le nuove forme di impiego e il diritto dell'Unione europea».

In apertura dell'incontro, Irene Mandl ha presentato i risultati di una recente ricerca sulle nuove forme di lavoro condotta da Eurofound (New Forms of Employment: Preliminary Executive Summary, 2014). In questo studio, le nuove forme di lavoro presenti negli Stati membri sono state identificate e classificate. A seguito di tale analisi è emersa:

1. l'esigenza di sviluppare una comune terminologia e comuni definizioni delle nuove forme di lavoro, valide per tutti i paesi dell'Ue;
2. l'esigenza di incrementare la consapevolezza, tra i lavoratori, delle nuove forme di impiego;
3. l'opportunità di supportare, mediante fondi pubblici, talune nuove forme di

impiego (ad es. i vouchers che – a parere di Eurofound – si sono dimostrati utili per la lotta al lavoro irregolare);

4. l'opportunità di non ostacolare lo sviluppo di forme di impiego – come il job sharing – che possono soddisfare le esigenze di flessibilità sia dei datori di lavoro che dei lavoratori;
5. l'esigenza di chiarire e semplificare il quadro legale;
6. l'esigenza di stabilire standard minimi di tutela per tutti i lavoratori e di rafforzare il monitoraggio sulle nuove forme di impiego.

È seguita quindi una breve presentazione di Jan Marco Leimeister (Università di St. Gallen, Svizzera, e di Kassel, Germania) sul crowdsourcing. Con questo termine si indica l'esternalizzazione di taluni compiti a un insieme indefinito di persone, mediante un'offerta al pubblico operata su una piattaforma interna all'impresa, a cui possono accedere i lavoratori dell'impresa (crowdsourcing interno) o lavoratori esterni (crowd-

* Università di Ferrara per Segretariato per l'Europa e Ufficio Giuridico e Vertenze legali Cgil nazionale

¹ Dal 2007 il Network è finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma Progress (<http://ec.europa.eu/progress>) ed è divenuto l'*advisoryboard* ufficiale della Commissione europea per le questioni relative all'evoluzione del diritto del lavoro, individuale e collettivo.

sourcing esterno), o su una piattaforma gestita da un intermediario (crowdsourcing esterno con intermediario). I maggiori rischi di questa fattispecie attengono all'assenza di un quadro legale. In caso di crowdsourcing esterno, non è chiaro né quale sia la legge applicabile, né se si tratta di lavoro autonomo o subordinato.

Le quattro relazioni principali sono state affidate a Simon Deakin (Università di Cambridge, Regno Unito), Claire Toumieux (studio legale Allen & Overy, Francia), Catherine Barnard (Università di Cambridge, Regno Unito) e Tamás Gyulavári (Università cattolica Pázmány Péter, Ungheria).

Nella sua presentazione, Simon Deakin ha spiegato che il rapporto di lavoro standard (Standard Employment Relationship – d'ora in poi Ser) è stata un'invenzione della fine del Diciannovesimo, inizio del Ventesimo secolo. Oggi si assiste a un processo di progressiva erosione del Ser, le cui modalità sono differenti da Stato a Stato. Deakin individua tre possibili linee di riforma: 1. l'estensione dell'ambito di applicazione del Ser; 2. l'equiparazione del trattamento di Ser e lavoro atipico; 3. l'adozione di riforme del diritto del lavoro che facilitino l'accesso a un Ser e le transizioni da un impiego all'altro, senza che ciò determini penalizzazioni in termini di anzianità di servizio o di accesso ai benefici connessi all'impiego.

Le prime due opzioni sono ritenute – da Deakin – inopportune: la prima non eliminerebbe la distinzione tra lavoratori subordinati e autonomi in quanto, anche se si estendessero alcune tutele ai lavoratori eco-

nomicamente dipendenti, rimarrebbe comunque l'esigenza di chiarire – anche ai fini della sicurezza sociale e fiscali – chi è lavoratore subordinato e chi è lavoratore autonomo; questa opzione aumenterebbe inoltre la segmentazione del mercato del lavoro, aggiungendo una nuova fattispecie (il lavoro economicamente dipendente) a quelle già esistenti. La seconda opzione non pare praticabile in quanto l'estensione ai lavoratori atipici delle medesime tutele applicate al Ser non determinerebbe un'effettiva uguaglianza tra i lavoratori, date le diverse modalità di impiego dei lavoratori atipici (ad es. anche riconoscendo ai lavoratori a termine i medesimi diritti garantiti ai lavoratori a tempo indeterminato, ai primi non verrebbe comunque assicurato un impiego stabile).

Per illustrare il terzo approccio, Deakin si sofferma sul Zero Hours Contract nel Regno Unito (d'ora in poi Zhc). Lo Zhc è un contratto mediante cui il datore di lavoro non è obbligato a garantire al lavoratore un numero minimo di ore di lavoro, né il lavoratore è obbligato ad accettare il lavoro offerto. Quest'ultimo è considerato lavoratore subordinato durante lo svolgimento della prestazione, mentre è più difficile provare l'esistenza di un unico contratto di lavoro subordinato per l'insieme delle prestazioni svolte. Uno dei criteri elaborati dalle corti britanniche per qualificare un rapporto di lavoro è infatti il c.d. *mutuality of obligation test*: in base a tale test, il vincolo di subordinazione sussiste qualora il datore di lavoro sia obbligato a richiedere una prestazione di lavoro e il lavoratore sia obbligato a

svolgere la prestazione di lavoro richiesta. Ne consegue che i lavoratori assunti con uno Zhc non riescono quasi mai a raggiungere la durata minima del rapporto di lavoro (continuity of employment) necessaria per beneficiare, nel Regno Unito, di numerose tutele lavoristiche (quali, ad esempio, le normative sui licenziamenti individuali e collettivi).

Seppure i lavoratori assunti con uno Zhc rappresentino solo il 2% della forza lavoro nel Regno Unito nel 2013, essi sono in sensibile aumento (0,8% nel 2012). Il tasso di sindacalizzazione di questi lavoratori è inoltre basso (9% a fronte del 23% dei lavoratori standard). Altri dati allarmanti riguardano la variabilità dell'orario di lavoro (il 75% dei lavoratori con Zhc cambia orario ogni settimana), i bassi salari (£ 9 orarie a fronte delle £ 15 orarie per il lavoro standard), la durata di tali rapporti (il 44% dei lavoratori mantiene lo Zhc per due anni o più), il ridotto numero di ore settimanali di lavoro (24). Sorprende poi che i Zhc siano utilizzati, nel 45% dei casi, da imprese con più di 250 dipendenti (quali, Tesco, Amazon, McDonalds). Inoltre, il 69% dei fornitori di servizi di cura a domicilio utilizza Zhc.

A fronte di questo scenario, Deakin propone di adottare una serie di misure, quali: l'obbligo di stipulare lo Zhc in forma scritta; la fissazione di un contenuto minimo dello Zhc (es. un minimo giornaliero di ore garantite o un salario minimo garantito); la creazione di un processo di certificazione che denunci i datori di lavoro che abusano di Zhc; l'autorizzazione di Zhc mediante

contratti collettivi. A livello europeo, Deakin ritiene difficile l'adozione di una nuova Direttiva, ma considera più opportuno rafforzare il coordinamento delle politiche sociali nazionali nell'ambito del semestre europeo e della dimensione sociale dell'Unione monetaria (http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf), e potenziare il dialogo sociale transnazionale.

Claire Tourmieux si è soffermata sulla Direttiva n. 91/533 (relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro). La Direttiva si applica a «qualsiasi lavoratore subordinato» (art. 1 par. 1). Sono esclusi tutti i lavoratori autonomi (compresi i lavoratori economicamente dipendenti o parasubordinati). Gli Stati membri possono escludere dal campo di applicazione della Direttiva i rapporti di lavoro che abbiano una durata complessiva non superiore a un mese e/o non superiore a otto ore di lavoro settimanale (art. 1, lett. a), nonché i rapporti di lavoro che abbiano «carattere occasionale e/o particolare purché, nel caso specifico, ragioni obiettive giustificino la sua non applicazione» (art. 1, lett. b).

A parere della relatrice, gli Zhc, così come i contratti di lavoro intermittente in Italia, violano il contenuto della Direttiva 91/533. In tali casi, infatti, il datore di lavoro non potrebbe indicare la «durata normale giornaliera o settimanale del lavoro», come richiesto dalla Direttiva (art. 2 par. 1 lett. i). Talune difficoltà nel rispettare quanto pre-

scritto dalla Direttiva si riscontrano anche in altre forme di lavoro. Viene menzionato, in primis, il caso del lavoro ripartito, in cui potrebbe non essere semplice indicare i compiti assegnati ai singoli lavoratori e lo specifico orario di lavoro di ciascuno. Viene anche richiamato il portage salarial, una forma di impiego presente in Francia, che consente a un professionista di fornire la propria prestazione mediante un'impresa intermediaria che lo assume come lavoratore subordinato, garantendogli così la relativa protezione sociale. In entrambi i casi, le difficoltà nell'applicazione della Direttiva n. 91/533 sono – a parere di Claire Tourmieux – facilmente superabili: nel primo caso, potrebbe essere imposto al datore di lavoro di indicare l'orario di lavoro che deve essere rispettato dai due lavoratori; nel secondo caso, il lavoratore stesso potrebbe determinare il contenuto del suo contratto di lavoro (si tratta infatti di un lavoratore autonomo).

Vi sono, poi, nuove forme di lavoro per le quali l'applicazione della Direttiva è ancora più problematica: Zhc, voucher e crowdworking². Vari i problemi che sorgono. Da un lato, il datore di lavoro è esposto al rischio di una sanzione per la violazione dell'obbligo di informazione. Dall'altro, talune informazioni, che sarebbero utili nelle nuove forme di impiego, non sono prese in considerazione dalla Direttiva. Questa, ad esempio, non si occupa del caso in cui più datori di lavoro assumono lo stesso lavoratore (co-

datorialità). In tali casi – osserva Tourmieux – la Direttiva 91/533 non detta alcuna regola circa «la ripartizione di responsabilità tra i differenti datori di lavoro»³.

Vengono proposte tre soluzioni:

1. Favorire il diritto di informazione dei lavoratori, estendendo l'ambito di applicazione della Direttiva ai lavoratori parasubordinati, sommando la durata di ciascun rapporto di lavoro ai fini del raggiungimento della soglia minima di cui all'art. 1, Direttiva 91/533, e ampliando la lista di informazioni che devono essere fornite. Questa soluzione non risolverebbe, però, i casi in cui il datore di lavoro è impossibilitato a fornire al lavoratore le informazioni previste dalla Direttiva (es. *voucher*);
2. Favorire la flessibilità per le imprese, estendendo i casi cui la Direttiva non si applica e rendendo esemplificativa (non vincolante) la lista di informazioni che il datore di lavoro deve fornire. Il rischio di questa opzione è quello di svuotare il diritto di informazione che dovrebbe essere garantito ai lavoratori;
3. Bilanciare la flessibilità per le imprese e il diritto di informazione dei lavoratori, chiarendo che la Direttiva si applica anche al lavoro a chiamata una volta che, sommando l'insieme delle prestazioni svolte, venga raggiunta la soglia minima richiesta, rendendo più elastica la lista di

² A parere di Tourmieux, il *crowdworking* corrisponde al *crowdsourcing*.

³ Va tenuto presente che la Direttiva 91/533 si limita a prevedere a carico del datore di lavoro un obbligo di informazione. Le regole sulla responsabilità del datore riguardano, invece, la disciplina del contratto di lavoro e, in caso di co-datorialità, le regole in materia di obbligazioni solidali.

informazioni che devono essere fornite, e integrando le informazioni necessarie nelle nuove forme di impiego. La soluzione da ultimo individuata potrebbe essere realizzata mediante un accordo tra le parti sociali, a livello europeo.

Nel successivo dibattito – chi scrive ha partecipato al gruppo 1 – si è messo in luce come, nei paesi di civil law (come l'Italia) esiste, di regola, un tipo di contratto di lavoro subordinato, definito dal legislatore, cui è connessa una normativa inderogabile dalle parti. Ne consegue che, nei paesi di civil law, uno Zhc non può essere validamente stipulato, salvo sia espressamente autorizzato dal legislatore. Quando il legislatore ha deciso di autorizzare il lavoro a chiamata (come in Italia), ne ha, di regola, fissato i limiti. Peraltro, molte forme di lavoro «mapate» da Eurofound sono presenti solo in taluni paesi e del tutto sconosciute in altri. Sono state poi discusse la Direttive sul lavoro a tempo parziale, sul lavoro a termine e sul lavoro temporaneo. Si è messo in luce che l'effettività dei principi di non discriminazione disciplinati da queste Direttive non è garantita dalle misure di enforcement previste nelle Direttive antidiscriminatorie di nuova generazione (nn. 2000/43, 2000/78 e 2006/54)⁴. Si è altresì contestata la pro-

posta di estendere la Direttiva sul lavoro temporaneo al portage salarial. In questo caso, infatti, si è di fronte a lavoratori che svolgono la propria prestazione autonomamente, ma vengono assunti come lavoratori subordinati da imprese «fittizie», al solo fine di beneficiare della protezione sociale garantita a questi ultimi.

Durante la discussione è emerso che una questione centrale, in tutti gli Stati membri, rimane la distinzione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato.

Secondo alcuni, un criterio essenziale dovrebbe essere quello del rischio dell'attività svolta (Irlanda). Altri ritengono che debbano essere poste delle condizioni minime per lo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo, così da renderne più difficile l'accesso (Olanda, Austria). Si è infatti sottolineato che, in taluni paesi (Austria, Estonia), la promozione delle start-up ha indotto molte persone a iniziare un'attività autonoma, che poi si è dimostrata non redditizia. Altri ancora hanno sottolineato l'esigenza di fissare tutele minime che dovrebbero essere garantite a tutti coloro che svolgono una prestazione lavorativa (Slovenia, Portogallo). Si è quindi aperto un dibattito relativo all'estensione di talune garanzie di sicurezza sociale ai lavoratori autonomi. In alcuni paesi (Slovenia), tale estensione è servita a rendere più

⁴ Nelle direttive antidiscriminatorie di nuova generazione sono state inserite misure dirette a facilitare l'applicazione dei principi di non discriminazione, quali l'alleggerimento dell'onere della prova, la possibilità per le organizzazioni che abbiano interesse di agire in giudizio per conto o a sostegno della persona che si ritiene discriminata, l'obbligo di prevedere una riparazione reale ed effettiva del danno, che sia altresì dissuasiva, la promozione del dialogo sociale. La possibilità per le organizzazioni (comprese le parti sociali) che abbiano un legittimo interesse, di avviare, per conto o a sostegno di un lavoratore migrante o dei suoi familiari, un procedimento giudiziario è prevista anche dalla Direttiva 2014/54/UE sull'agevolazione dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori (art. 3, par. 2).

costoso il lavoro autonomo; in altri paesi (Macedonia), si è inteso garantire anche ai lavoratori autonomi una tutela pensionistica. In alcuni interventi (Olanda), è emersa la contrarietà all'estensione ai lavoratori autonomi – assimilati agli imprenditori – di qualsiasi forma di tutela sociale prevista per il lavoro subordinato.

Ultimo problema affrontato nel gruppo di lavoro è stato quello dell'adattabilità delle regole di diritto del lavoro alle nuove forme di impiego (in Polonia, ad esempio, vi sono alcune difficoltà nell'applicazione, ai telelavoratori, delle regole in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro).

Nella sua relazione, Catherine Barnard ha sottolineato come le nuove forme di lavoro pongano, soprattutto, due problemi: da un lato, occorre evitare che esse siano utilizzate al fine di eludere la normativa lavoristica (è quanto avviene, ad es., per i falsi lavoratori autonomi); dall'altro, è necessario evitare che queste nuove forme di lavoro si traducano, per il lavoratore, in precarietà.

C. Barnard suggerisce una serie di strumenti di diritto dell'Unione che possono essere utilizzati per risolvere tali problemi.

Per quanto concerne i lavoratori migranti, la relatrice suggerisce l'adozione di una Direttiva che recepisca la definizione di lavoratore subordinato elaborata dalla Corte di Giustizia («la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro e la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione»: Corte giust. 3.7.1986, C-66/85,

Lawrie Blum, p. 17). Per contrastare i falsi lavoratori autonomi può essere di utilità l'art. 4, par. 5, della Direttiva 2014/67 (concernente l'applicazione della Direttiva 96/71 relativa al distacco dei lavoratori), secondo cui, per stabilire se una persona possa essere considerata un lavoratore, «gli Stati membri dovrebbero basarsi, tra l'altro, sulle circostanze concernenti l'esecuzione del lavoro, la subordinazione e la retribuzione del lavoratore, indipendentemente dal modo in cui il rapporto è caratterizzato in qualsiasi accordo, contrattuale o meno, eventualmente concordato tra le parti».

C. Barnard suggerisce poi la creazione di una Fair Employment Agency (Fea) con il compito di esaminare – mediante una procedura semplificata – le richieste dei lavoratori in caso di violazioni di fatto o di pratiche illegali poste in essere dal datore di lavoro. La creazione di tale agenzia potrebbe essere basata sull'art. 3, par. 1, della Direttiva 2014/54 (relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori), secondo cui «gli Stati membri provvedono affinché, previo eventuale ricorso ad altre autorità competenti, comprese, ove lo ritengano opportuno, a procedure di conciliazione, possano accedere a procedimenti giudiziari finalizzati all'attuazione degli obblighi ai sensi dell'art. 45 Tfeue e degli artt. da 1 a 10 del Regolamento Ue n. 492/2011, tutti i lavoratori dell'Unione e i loro familiari che ritengano di aver subito o di subire restrizioni e ostacoli ingiu-

stificati al diritto di libera circolazione o che si considerino lesi dalla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, anche dopo la cessazione del rapporto in cui si asserisce si siano verificati la restrizione e l'ostacolo o la discriminazione». Per evitare poi che i datori di lavoro eludano i propri obblighi, dichiarando lo stato di insolvenza o la bancarotta, si suggerisce l'adozione di forme di cooperazione transnazionale, sulla base di quanto già previsto dagli artt. 13-19 della Direttiva 2014/67. I datori che non adempiano agli obblighi nei confronti dei lavoratori possono altresì essere esclusi dalle procedure d'appalto pubblico (art. 57, par. 4, lett. b e c e art. 18, par. 2, Direttiva 2014/24). C. Barnard consiglia infine di sviluppare il database IMI (http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_en.htm) così da renderlo disponibile per le stazioni appaltanti, al fine di verificare se i partecipanti alla gara sono stati condannati, in altri Stati membri, per il mancato pagamento delle retribuzioni.

Quanto ai lavoratori non-migranti, per evitare che la normativa lavoristica sia elusa mediante l'impiego di falsi lavoratori autonomi, C. Barnard ritiene utile l'adozione di una Direttiva che stabilisca una presunzione di lavoro subordinato in presenza di determinati criteri, sulla base di quanto stabilito nella Raccomandazione Oil n. 198. La relatrice suggerisce inoltre l'adozione di una Direttiva che assicuri l'applicazione della disciplina lavoristica a coloro che hanno un rapporto di lavoro,

concetto che – nel Regno Unito – è più ampio di quello di employee (lavoratore subordinato) e worker.

Prendendo spunto dall'art. 6 della Direttiva 2008/104 («I lavoratori tramite agenzia interinale sono informati dei posti vacanti nell'impresa utilizzatrice, affinché possano aspirare, al pari degli altri dipendenti dell'impresa, a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato»), C. Barnard propone di garantire a coloro che sono impiegati in un lavoro non-standard, e svolgono la propria attività in misura prevalente per un solo datore di lavoro, il diritto di richiedere, a tale datore di lavoro, un impiego stabile. Viene altresì proposto di applicare la Direttiva sul lavoro temporaneo al c.d. labour pooling (fattispecie in cui un lavoratore è assunto da una pluralità di datori di lavoro, riuniti in un'unica entità). Nel caso di specie, dovrebbero altresì essere sommati i periodi di lavoro svolti a favore dei diversi datori di lavoro, così da raggiungere la soglia di 12 mesi, per beneficiare – nel Regno Unito – del principio di non-discriminazione.

C. Barnard suggerisce altresì di emendare le Direttive n. 2003/88 (sull'orario di lavoro) e n. 92/85 (concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento), al fine di individuare, in caso di labour pooling e portage salarial, un datore di lavoro principale, responsabile di assicurare che il lavoratore goda delle ferie annuali e dei congedi, e che sia rispettata la normativa in materia di orario di lavoro.

L'art. 24 della Direttiva 2014/67 potrebbe essere utilizzato per stabilire forme di responsabilità solidale tra i datori di lavoro in caso di *labour pooling*⁵.

Un emendamento alla Direttiva 99/70 sul contratto a termine potrebbe inoltre garantire ai «contratti a zero ore» un numero minimo di ore di lavoro; si potrebbero anche richiedere ragioni obiettive per l'utilizzo di tali tipi di contratti. Al fine di adottare queste modifiche legislative, Barnard ritiene più opportuno ricorrere a cooperazioni rafforzate tra taluni Stati membri (art. 20 Tue).

Nell'ultima relazione Tamás Gyulavári ha spiegato che il diritto del lavoro ungherese si basa sulla fondamentale distinzione tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi. Fino al 1990, in Ungheria, come negli altri paesi del blocco socialista, la maggior parte dei lavoratori erano assunti con un contratto di lavoro subordinato. Con l'avvento dell'economia capitalista, si è assistito – in Ungheria, come in Romania, Slovacchia, Repubblica Ceca e Polonia – a un incremento consistente di lavoratori autonomi, utilizzati soprattutto al fine di risparmiare sui costi indiretti della manodopera (legati all'applicazione del diritto del

lavoro) e pagare meno tasse e contributi. A seguito della crisi economico-finanziaria, il governo ungherese ha reso più flessibile il diritto del lavoro, ma ciò non ha ridotto il numero di lavoratori autonomi.

Nel codice del lavoro ungherese adottato nel 2012, accanto al rapporto di lavoro subordinato standard sono stati disciplinate tre nuove forme di lavoro atipico (il lavoro a chiamata, il lavoro ripartito e la co-datorialità) e il lavoro domestico. Il lavoro autonomo rimane invece disciplinato dal codice civile. Al lavoro autonomo non si applica dunque alcuna tutela lavoristica, mentre si applica la normativa di recepimento del Diritto Ue antidiscriminatorio.

Il diritto del lavoro ungherese non fornisce alcuna definizione di lavoratore autonomo. Il codice del lavoro del 2012 ha, per la prima volta, fornito una definizione di rapporto di lavoro subordinato: è tale un rapporto costituito mediante contratto di lavoro, in cui il lavoratore si obbliga a lavorare rispettando le direttive del datore di lavoro, e il datore di lavoro si obbliga a fornire un lavoro e a pagare una retribuzione. Le parti possono stipulare un qualunque contratto di lavoro, subordinato o autonomo. Il giudice può tuttavia riqualificare il

⁵ Va sottolineato che la Direttiva 2014/67 non si occupa di responsabilità solidale del datore di lavoro, ma di responsabilità solidale del committente, «nei casi di subcontratto a catena». Nel caso del *labour pooling*, invece, più datori di lavoro creano un soggetto giuridico il quale assume un lavoratore che poi svolgerà la propria prestazione a favore dei datori di lavoro. Nel caso di specie, dunque, non vi è subcontratto, ma una vera e propria intermediazione di manodopera da parte di un soggetto creato al solo fine di assumere un lavoratore che presterà la sua attività a favore di più datori di lavoro. Il *labour pooling* è utilizzato in alcuni paesi (es. Francia e Germania) per aggirare i problemi che nascono qualora più datori di lavoro siano parte di un unico contratto di lavoro (es. ai fini della determinazione del contratto collettivo applicabile).

contratto di lavoro autonomo, qualora ravvisi la sussistenza di un vincolo di subordinazione. Nel 2005, il Ministero del Lavoro e delle Finanze ungherese ha fornito una lista di criteri primari e secondari che permettono di identificare un rapporto di lavoro subordinato, così da uniformare l'interpretazione degli ispettori del lavoro e degli ispettori fiscali.

Nel 2011, una proposta di legge per estendere parte delle disposizioni del codice del lavoro ai lavoratori economicamente dipendenti è stata presentata al parlamento ungherese. A parere di Tamás Gyulavári, i criteri per definire il lavoro economicamente dipendente (monocommittenza, corrispettivo al di sotto di una determinata soglia) erano troppo rigidi e finivano per escludere un numero elevato di lavoratori. Inoltre, la lista delle disposizioni del codice del lavoro applicate era molto limitata. La proposta è stata criticata sia dalle organizzazioni sindacali, timorose che la nuova figura avrebbe invaso gli spazi del lavoro dipendente, sia dalle associazioni datoriali, contrarie a estendere le tutele lavoristiche. La proposta non è stata sostenuta dal governo ungherese, promotore, al contrario, di politiche di deregolamentazione. Analoga sorte era toccata, nel 2006, al progetto di legge polacco sul lavoro economicamente dipendente.

Nel gruppo di lavoro che ha seguito la seconda parte delle relazioni si è discusso della fuga verso il lavoro autonomo presente in molti paesi. Per contrastare tale fenomeno si sono rivelate utili – in Italia, come in

Spagna, in Portogallo e in Slovenia – i meccanismi di presunzione di esistenza di un rapporto di lavoro subordinato. Non è chiaro tuttavia se tali meccanismi siano o meno compatibili con la libera prestazione di servizi di cui all'art. 56 T.fue. Per chiarire tale punto, sarebbe opportuna una comunicazione della Commissione, volta altresì a chiarire i criteri che i Tribunali dovrebbero seguire per qualificare un contratto di lavoro subordinato.

Nella discussione è emerso che, in numerosi paesi (Svezia, Francia, Italia, Spagna) è possibile stipulare contratti collettivi per i lavoratori autonomi. Tali contratti collettivi sono invece considerati, dai tribunali olandesi, un'illecita restrizione della concorrenza (sul punto v. la recente sentenza della Corte di Giustizia, 4.12.2014, C-413/13, FNV Kunsten Informatie en Media). In Spagna vi è altresì un problema di rappresentanza: non è chiaro infatti quale soggetto sia legittimato a stipulare contratti collettivi per i lavoratori autonomi.

Nel dibattito finale, Christiane Benner della Federazione tedesca dei lavoratori metalmeccanici ha evidenziato come i lavoratori atipici rappresentano oggi, in Germania, il 24% della forza lavoro e molti di loro sono donne. 1/3 dei lavoratori autonomi guadagna meno di 8,5 euro per ora. Occorre dunque fissare un salario minimo per tutte le forme di lavoro, anche nel caso di mini-job. Esistono poi in Germania 900 imprese di portage salarial. Questa forma di impiego impone di riconsiderare l'ambito di applicazione della sicurezza sociale.

In conclusione, Muriel Guin (Commissione europea) ha sottolineato l'esigenza di intervenire sulla Direttiva 91/533 al fine di potenziare la lotta contro il lavoro irregolare. Ha sottolineato la necessità di assicurare

che la mobilità dei lavoratori avvenga nel rispetto delle regole. Ha rilevato anche come non vi sia interesse, da parte delle parti sociali, a riaprire il dibattito sulla Direttiva sul lavoro temporaneo.

Salviamo la salute

Lavoro e qualità dei servizi sanitari e sociali in appalto e convenzione. Convegno Cgil - Roma, 3 febbraio 2015

■ Relazione di Cecilia Taranto*



▼ L'Impresa sociale ...

Le Imprese sociali coinvolte nel sistema socio-sanitario assistenziale operano prevalentemente all'interno dei contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione, siano esse in forma di accreditamento e convenzione o, in ambito sociale e socio-sanitario, di gare.

Le imprese del Privato Sociale, in qualsiasi forma istituite, hanno assunto una presenza quantitativa ed il ruolo ormai insostituibile di presenza fattiva, dove i servizi erogati dai Comuni e dal Sistema Sanitario non sono più in grado di sopperire in modo autonomo alle richieste sempre crescenti della collettività.

La sanità privata accreditata, il Terzo Settore e l'Area Profit, quindi, costituiscono og-

gi, una sorta di braccio gestionale operativo parallelo ed integrato alla Pa, da essa dipendente almeno sul piano delle funzioni e nelle dinamiche di governo dei servizi.

Gestiscono ed erogano servizi al cittadino sotto varie forme per conto degli Enti Pubblici. Tutto ciò, in forma progressiva ha determinato un volano di attività economica e di produzione di servizi enorme, che ha un'incidenza nel computo della spesa pubblica ma anche nella determinazione dei Pil locali.

Nel complesso gli addetti del settore sono circa 900.000 e annoverano profili diversi: infermieri, tecnici della riabilitazione, psicologi e psicoterapeuti, assistenti sociali, operatori socio-sanitari, educatori, animatori, nonché varie tipologie di qualifiche con funzioni assistenziali.

Accanto alla rilevanza numerica va inoltre registrata una crescita di competenze e di specializzazione che nel tempo si è resa più marcata, anche attraverso specifici interventi formativi, e che costituisce il vero punto di forza del settore.

* Segretaria nazionale Fp Cgil

▼ **Di cosa parliamo oggi...**

Il tema che intendiamo affrontare in questa giornata, nel tempo di una politica del governo sbagliata e recessiva, rappresenta per l'intero movimento dei lavoratori e oserei dire per le comunità cittadine che stanno soffrendo drammaticamente la riduzione effettiva dei servizi, dopo i tagli ai Comuni e alle Regioni, un tema di assoluta centralità, al quale la politica tutta non può e non deve sfuggire.

Infatti parlare di appalti fino a 20 anni fa circa, impegnava gli attori sociali ad una importante trattazione di alcune materie, edilizia in primis.

Ma dal '94 in poi la crisi della finanza pubblica, prima, e una malintesa ricerca di modernità, a dire il vero sempre osteggiata da molti di noi, hanno ampliato a dismisura i processi di esternalizzazione ed il ricorso allo strumento degli appalti nella pubblica amministrazione.

È stato il periodo che molti di noi ricordano come quello del grande dibattito sul significato delle attività «core o no core» nelle pubbliche amministrazioni; un dibattito attorno al quale il pensiero liberista ha provato a giustificare i primi tentativi di privatizzazione delle funzioni pubbliche.

Devo dire con rammarico e anche con un certo sentimento di rabbia, che avevamo ragione noi: quel dibattito, attorno al quale anche molti governi di centro sinistra hanno inteso tarare i processi del cosiddetto «ammodernamento della pubblica amministrazione», era profondamente viziato all'origine: nascondeva ciò che poi nel corso degli anni a venire è stato realizzato: la

privatizzazione di pezzi importanti del nostro welfare, con l'orizzonte del restringimento degli spazi pubblici.

Oggi non abbiamo intenzione di riproporre le ragioni per le quali la nostra organizzazione non si è mai acconciata alle sfrenate ricerche di semplificazione, dall'alleggerimento dei controlli nelle P.A. alla cancellazione della responsabilità solidale.

Quello che ci interessa segnalare con forza sono alcune questioni:

- la stretta connessione, avvalorata dalle indagini di molte magistrature, tra le forme degli appalti e le pesanti irregolarità e illegalità che segnalano il nostro Paese in cima alle classifiche negative relativamente ai fenomeni corruttivi;
- la inesistenza di un controllo pubblico efficace;
- la scarsa programmazione del bisogno, spesso affidata al mercato sociale;
- la incredibile molteplicità delle forme di accreditamento, o dei criteri di affidamento delle concessioni o degli appalti, che hanno conseguenze dirette sulla qualità del servizio e sulle condizioni materiali di lavoro delle persone in carne ed ossa. Condizioni affatto mitigate da raccordi istituzionali, quali la Conferenza delle Regioni che non ha adottato nelle forme necessarie alcun riferimento ai modelli essenziali di assistenza, né in campo sanitario tanto meno, poiché in questo caso non esistono nemmeno i liveas, in quello dell'assistenza.

L'Italia spende, i dati sono della commissione europea, non meno del 15% del suo Pil

in appalti pubblici, va da sé che una buona ed efficace normativa in questo campo ha un valore non soltanto tecnico-giuridico ma anche politico e sociale, soprattutto in una fase di crisi, come quella dalla quale ancora non usciamo, che impone di trovare fonti di finanziamento per sostenere una domanda interna sempre più debole.

La prima delle irregolarità ed illegalità matura nelle forme del lavoro.

Inutile dire che nella stragrande maggioranza dei casi negli appalti sono impiegati i lavoratori più deboli e ricattabili: ovvero lavoratori stranieri, donne, precari.

Non sarà un caso se nella immaginazione collettiva l'appalto evoca operazioni poco trasparenti.

L'appalto richiama immediatamente il tema della lesione dei diritti dei lavoratori e della leale concorrenza fra le imprese

Non vi è alcun dubbio infatti che le imprese serie risultano fortemente danneggiate dall'uso spregiudicato dell'assenza di controlli fino alle vere e proprie forme di deresponsabilizzazione assunte dalla pubblica amministrazione in tema di appalti.

Ciò favorisce la permanenza nel «mercato» di imprese deboli o malavitose.

Va da sé che questo elemento contribuisce a rendere sempre più difficile la competizione non solo tra il nostro paese ed il resto del mondo, ma anche fra la natura dei diversi erogatori di prestazioni pubbliche.

L'assenza di un quadro di regole efficace e trasparente rende possibile che ogni giorno lo stesso bene o servizio venga acquistato dal mercato (anche pubblico) a prezzi diversi.

La stima, assolutamente prudenziale, di questo spreco ammonta a circa il 2% di Pil. Parliamo di regolazione efficace perché attualmente il corpus normativo supera i 600 articoli calcolando solo codice e regolamento, cui occorre sommare le disposizioni in tema di infiltrazione criminale. Tale coacervo di norme non solo risulta inapplicabile ma rischia di essere esso stesso foriero di scarsa trasparenza e quindi fonte di illegalità.

Il controllo fino ad oggi è stato troppo diluito tra autorità diverse, amministrative e giurisdizionali e la fase di esecuzione del contratto di appalto o affidamento rimane, troppo spesso, un fatto privato fra stazione appaltante ed esecutore.

Troppe le norme derogatorie, in nome di emergenze e grandi eventi che lasciano spazio ad eccessive discrezionalità e a trattative private.

Come dimostra mafia capitale, ma anche Expo e Mose o la vergognosa spartizione degli appalti a L'Aquila, questa è spesso la ragione della maggior parte delle occasioni di corrotte che conducono anche inevitabilmente alla lievitazione dei costi a carico di tutti i cittadini.

Questa la ragione che motiva la nostra Confederazione alla presentazione di una proposta di legge popolare, sulla quale stiamo raccogliendo le firme, che speriamo tutto il Parlamento voglia cogliere come occasione per intervenire in maniera seria.

Se questa materia continuerà ad essere affrontata in modo occasionale, spesso solo sulla scorta di clamorosi scandali, produrrà un danno profondo alle stesse risorse del

paese e alla sua struttura produttiva e di servizio. Anche questo ci pare il modo giusto per parlare di dimensione europea e dello stesso recepimento delle direttive in materia.

Vi è da dire che la nostra proposta che parte dalla necessità di responsabilizzare in solido le amministrazioni pubbliche nei confronti dei lavoratori impiegati in tutte le forme di appalto, comunque denominate, e dunque dall'imperativo categorico di tutela del lavoro, contrattuale, previdenziale e della sicurezza, è maturata prima dell'intervento che continuiamo a considerare inutile e pericoloso del jobs act.

Per stare al tema questo governo e la sua maggioranza parlamentare hanno deciso che i lavoratori degli appalti, che hanno una durata media di due anni, saranno condannati ad essere privi di anzianità. Alla faccia della clausola sociale, della continuità lavorativa, della crescita professionale ecc.

Occorre allora subito chiarire che questi lavoratori debbono veder riconosciute le loro anzianità di servizio e i diritti che ne conseguono.

▼ Il lavoro fa la differenza

È proprio il lavoro che, nel caso degli appalti o delle concessioni di servizi pubblici, fa la differenza, la sua qualità, la sua dimensione, l'esplorazione di modelli sempre più integrati, costituiscono una delle fondamentali certezze relativamente alla qualità del servizio erogato.

Pensiamo al servizio di assistenza domiciliare, a quello nelle case protette o di riposo,

alla riabilitazione o agli asili nido, pensiamo alle mense scolastiche. Sono lavoratrici e lavoratori che hanno a che fare spesso con situazioni di fragilità.

Tutte attività che da tempo sono state esternalizzate dalle pubbliche amministrazioni, per le quali anche la stessa Corte dei Conti ha messo in dubbio la effettiva economicità; ciò che invece emerge con evidenza è che sicuramente è diminuita la produttività complessiva ed è aumentato il livello di corruzione.

I rapporti di lavoro del settore socio-sanitario ricadono nell'ambito di 27 Ccnl spesso firmati da organizzazioni sindacali scarsamente rappresentative: su questo tema, per noi, si presenta una questione che non esiterei a definire «morale».

Penso, infatti, che uno Stato laico, democratico, libero da condizionamenti e rispettoso del diritto e della Costituzione dovrebbe interrogarsi e trovare immediate soluzioni sulla gravità di una situazione che vede articolazioni dello Stato, politiche ed amministrative, agevolare e, in alcuni casi, produrre dumping contrattuale sul sistema dei servizi sociali e sanitari che esso stesso dovrebbe assicurare.

Che i governi nazionali, regionali e locali accettino supinamente, per assicurare un servizio, o addirittura alimentino, un sistema di concorrenza al ribasso, tutto costruito sulla pelle dei lavoratori e delle lavoratrici, dei loro diritti, delle loro retribuzioni, è, almeno per me, la madre della questione morale.

Il punto dal quale ripartire per aggredire la degenerazione, che si è via via stratificata,

nel sistema di prestazioni pubbliche affidate ai privati è questo.

Lo Stato non deve permettersi di sostenere un processo di deregolazione dei diritti oltretutto pensato e realizzato nel più strisciante dei modi.

Le irregolarità si esplicano in diversi modi: dalle irregolarità contributive, fiscali, normative, sull'orario di lavoro, attraverso l'utilizzo improprio di agevolazioni legate alla mobilità, al mancato rispetto dei minimi tabellari o facendo riferimento solo ai regolamenti e alla mutualità del rapporto di socio lavoratore.

Ed è proprio sulla natura di socio lavoratore che oggi sarà utile soffermarsi.

La modifica della legge 142, che attribuendo alla funzione di socio della cooperativa carattere prevalente costituisce il più serio vulnus alla regolarità degli appalti e delle concessioni, è indispensabile.

La enorme diffusione di cooperative spurie, create ad hoc per aggirare gli adempimenti richiesti formalmente dalle amministrazioni, può essere contrastata da una diffusa rivendicazione di legalità che va avanzata dalle organizzazioni sindacali ma anche dalla cooperazione.

Per questa ragione è urgente porre mano alla modifica della legge 142 e restituire rapidamente al lavoro la sua funzione strategica.

▼ La riforma del terzo settore

Anche per queste ragioni la ventilata riforma del terzo settore, così com'è, appare

monca, priva di respiro e, se non chiarita addirittura pericolosa per il lavoro.

Siamo convinti che in un quadro di profonda crisi, non solo economica, come quella che stiamo attraversando, che ha esteso in maniera drammatica la fascia dei soggetti deboli e l'area della povertà, le Organizzazioni del terzo settore, del privato sociale, possono svolgere un ruolo importante.

E per questo Cgil, Cisl e Uil hanno giudicato in maniera positiva l'intenzione del Governo di proporre una riforma del terzo settore, riforma che però, per essere efficace, deve tener conto di una serie di problemi che, dalla lettura del testo non risultano adeguatamente affrontati.

Innanzitutto esiste la necessità di un cambio radicale nelle scelte del Governo per quanto concerne le politiche sociali, che, ad oggi, hanno visto interventi basati solo su tagli e riduzioni di finanziamenti.

Manca ancora, e lo chiediamo da tempo, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie e sociali, e delle professioni socio-sanitarie necessarie.

Siamo dell'opinione che occorra determinare la certezza del diritto al welfare, quale diritto universale. Ciò significa che la materia non può essere affidata alle buone intenzioni, che occorre superare le conflittualità fra i diversi livelli istituzionali e i diversi soggetti.

La proposta di delega per la riforma del terzo settore sembra non voler rispondere a questa necessità. È per questa ragione che esiste l'urgenza di riconsiderare l'intera materia da disciplinare sulla base di un progetto organico in tutte le sue parti.

Lo strumento della Legge delega risponde a questo scopo?

Ancora una volta il Parlamento rischia di essere espropriato di una capacità di decisione, poiché il testo rimanda ad una serie di decreti attuativi, che il Governo dovrà adottare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge.

Non sarà un caso che ci risultano presentati oltre 400 emendamenti prima ancora che parta la discussione.

Il testo della legge sembra il riassunto di titoli sui quali risulta difficile intervenire a partire dalla forma indistinta che definisce il terzo settore.

Di questo mondo fanno infatti parte oggi, a pieno diritto, soggetti estremamente diversi (cliniche religiose, università non statali, fondi pensione privati, organizzazioni sindacali, enti lirici, fondazioni bancarie...). Sarebbe utile, secondo noi, distinguere la loro funzione: la genericità rischia solo di penalizzare chi dovrebbe essere maggiormente sostenuto.

Il sindacato ha da sempre riconosciuto e valorizzato il ruolo del volontariato, e anche del servizio civile universale ma, in nessun caso è possibile pensare a forme di sostituzione del lavoro.

Tutto ciò che richiede continuità, competenze specifiche in relazione all'esigibilità di un diritto non può e non deve essere fornito, magari saltuariamente, dal volontariato.

Continueremo a batterci perché, ad esempio, chi sta sull'ambulanza, abbia la formazione, le competenze e la continuità necessaria ad assicurare che lo Stato, nella sua ac-

cezione più larga, garantisca i servizi di emergenza tutelando la salute e la sicurezza dei cittadini.

Occorre allora intendersi sul concetto di sussidiarietà: sul fallimento di questo concetto abbracciato da chi pensava che potesse ridursi lo Stato sociale a favore di iniziative autonome dei cittadini.

La sussidiarietà così intesa è altamente pericolosa e rischia di corrodere la sostanza dello Stato sociale così come lo abbiamo conosciuto e difeso nella nostra vecchia Europa, la sola che amiamo.

Pensiamo che la riforma deve favorire davvero, come previsto dall'art. 118 della Costituzione, le iniziative autonome dei cittadini rivolte al perseguimento dell'interesse generale. E per l'interesse generale, il principio di sussidiarietà non può essere strumentalizzato per giustificare un intervento sempre più limitato della sfera pubblica, per appaltare al ribasso il welfare.

Le attività sussidiarie dei cittadini non possono e non devono essere la risposta ai tagli della spesa pubblica.

La sussidiarietà è davvero tale quando non c'è un rapporto basato sulla competizione, ma sulla partecipazione, sulla presa in carico comune dei problemi di un territorio. Anche per questo pensiamo che il tema degli appalti sia centrale: non solo perché la logica deve essere quella della qualità, e non del ribasso economico, ma perché una corretta sussidiarietà deve fondarsi su una responsabilizzazione dei soggetti del terzo settore.

▼ ... la cooperazione sociale

La scommessa, soprattutto per quanto riguarda la cooperazione sociale, è oggi più che mai difficile, in una società sempre meno sensibile ai temi degli ultimi, per la crisi, ma soprattutto per una concorrenzialità sempre più agguerrita, per le gare d'appalto al ribasso, più o meno mascherato, per la riduzione dei servizi, per il difficile dialogo fra le cooperative e la committenza, per i ritmi di lavoro.

Invece, noi pensiamo che la cooperazione sociale possa e debba essere un partner effettivo, in un'ottica di democrazia partecipativa.

Per far questo, però, c'è bisogno di una assunzione di responsabilità da parte della cooperazione sociale, che deve prendere le distanze da tutte quelle forme di cooperative spurie che sempre di più assomigliano a imprese profit, e che, di fatto, intervengono esclusivamente, talvolta in una alleanza perversa con la committenza, per contenere i costi dei servizi, riducendone la qualità, abbattendo i diritti dei lavoratori, non applicando i contratti collettivi di lavoro, o inventandosene di nuovi, ovviamente al ribasso.

Non possiamo che combattere esperienze nate solo per dare risposte al progressivo ritirarsi della sfera pubblica, e che lo hanno favorito, ed, invece, sostenere quelle che hanno fatto della promozione degli utenti, e del rispetto dei diritti dei lavoratori, e della loro partecipazione alla vita sociale, il cuore della propria ragione di essere.

La cooperazione sociale deve uscire dall'equivoco della mera prestazione di servizi,

riacquisire e rafforzare la mission fondativa, quella dell'art. 1 della legge 381 «perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e alla integrazione sociale dei cittadini».

Deve interrogarsi sulla qualità dei servizi che offre, in coerenza con quei principi, su quanto, spesso, si accettino rapporti con la pubblica amministrazione che, di fatto, costituiscono pura intermediazione di manodopera.

Ci chiediamo, può una cooperativa con migliaia di soci rispondere a questa domanda? Anche il livello dimensionale delle strutture cooperative deve essere oggetto della nostra riflessione.

▼ Contrattazione, diritti, regole

Infine, i contratti di lavoro accompagnano i processi di riforma, ed il dumping contrattuale è successivo alla frammentazione. Quindi, ricondurre il mondo del lavoro a macroaree risponde a questa esigenza.

Se al committente è data la possibilità di scegliere fra tanti contratti, ed in questo settore, come già detto, ne conosciamo 27, di cui 11 sottoscritti dalla Fp Cgil, in una logica di esasperato contenimento della spesa, quasi sicuramente, sceglierà il più basso...

La riforma del terzo settore non si può fare senza la valorizzazione e la partecipazione del personale che vi opera, e senza il punto di vista dei cittadini, che non possono essere lasciati soli, con un voucher, a scegliere dove rivolgersi per avere un servizio che dovrebbe essere invece garantito ed esigibile e, soprattutto, costare il giusto.

E la riforma del terzo settore non si può fare lasciando solo e frammentato il lavoro.

Abbiamo già detto della immensa difformità che esiste fra le Regioni e nelle Regioni, abbiamo già detto che, diversamente dalla sanità, si continua ad ignorare l'istanza della definizione delle professioni sociali.

Ciò ha generato, tra le altre cose, una inimmaginabile molteplicità di interventi regionali volti a stabilire quale e quanta formazione è necessaria per assicurare un determinato servizio.

Ormai, censire le professioni necessarie e assicurare la mobilità dei lavoratori in campo nazionale, almeno quello, appare indispensabile.

Ma è necessario anche per la stessa misurazione della bontà degli appalti, delle concessioni, dei criteri di accreditamento che vengono emanati dalle Regioni, definire uno stesso costo del lavoro, e pari dignità. Se esiste un terzo settore, ovvero una precisa filiera merceologica, deve esistere anche uno stesso contratto.

Da anni la nostra azione è rivolta alla omogeneizzazione delle condizioni dei lavoratori.

È arrivato il tempo di decidere, a partire dal ruolo pubblico: per qualsiasi forma di esternalizzazione di attività occorre prima individuare il contratto di riferimento.

I Contratti non possono essere una miriade, e ciascuno al ribasso.

Pensiamo che per la stessa prestazione in tutta Italia, se si vogliono correttamente costruire i costi standard, ci deve essere il Contratto di riferimento.

È necessario che i contratti si sottoscrivano

con chi rappresenta i lavoratori e non con il primo che passa!

Le organizzazioni sindacali Cgil Cisl e Uil hanno firmato un importante accordo sulla rappresentanza; occorre che questo accordo divenga legge e sia restituita ai lavoratori e alle lavoratrici la libertà di scegliere chi deve rappresentarli, chi deve fare i contratti e come devono essere approvati in tutti i livelli. Lo riaffermo perché credo che per i nostri settori occorra ripartire da qui.

Dal superamento della frammentazione contrattuale, dal ripristino dei diritti fondamentali per chi lavora, dalla cancellazione dagli albi dei soggetti del terzo settore ammessi ad erogare servizi che non rispettano le regole.

In questo albo, pubblico e trasparente, farebbero fatica a stare soggetti che hanno usato associazioni sindacali minori per firmare contratti gialli o pirata o, chiamateli come volete, comunque al ribasso, soggetti che stanno devastando le condizioni dei lavoratori e spargendo le tossine di uno sviluppo malato.

Riteniamo fondamentale il concetto della filiera merceologica e della diminuzione dei contratti per evitare che si possano costruire profitti di imprese anche quando il rispetto delle regole esiste, ma solo formalmente.

Ci chiediamo infatti come sia possibile che soggetti del terzo settore possano essere remunerati con una tariffa sanitaria, definita anche sulla base di un contratto che è scaduto ormai da molti anni e del quale chiediamo il rinnovo, e poi retribuire i dipen-

denti o i soci sulla base di un contratto nato per disciplinare altre aree.

È profitto indebito?

È spreco di risorse pubbliche?

Noi pensiamo che la ricostruzione di macroaree consenta di ricorrere all'appalto, alla convenzione o a contratti di servizio sulla base della ricerca dell'efficienza e non del mero risparmio, consumato ai soli danni dei lavoratori, fornisca un punto di riferimento certo alle diverse amministrazioni.

C'è un ruolo che chiediamo al Ministero del Lavoro, (oltre che al Ministero della Salute, che, a parere nostro deve indicare i contenuti delle prestazioni, infatti, ad esempio, non si riesce a capire dove comincia e dove finisce l'intervento sanitario nelle residenze sanitarie assistenziali), ed è quello di avviare con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative un confronto per disboscare la giungla contrattuale.

Non è solo tema delle parti sociali.

Al contrario di quello che pensano alcuni tribunali, come il Tar di Brescia, che ammettono si possa pagare i lavoratori sulla base di un contratto firmato da chi non li rappresenta, che non ha ricevuto un mandato né un voto da parte dei lavoratori sulla conclusione contrattuale, noi pensiamo che le amministrazioni pubbliche, per una molteplicità di ragioni che hanno a che vedere con la tenuta del sistema democratico, non debbano essere deresponsabilizzate dalla effettiva conduzione delle imprese che hanno vinto l'appalto e che, a qualunque titolo, surrogano l'azione pubblica.

Sia dal punto di vista delle retribuzioni dei lavoratori, ivi compresi i contributi previ-

denziali, sia da quello della qualità del servizio erogato.

Pensiamo sia necessario integrare il concetto di legalità con il rispetto dei diritti del lavoro e chiediamo che nella stessa attività ispettiva dell'Anac vi sia la possibilità di apporre un «bollino nero» per evitare che imprese, sociali o no, possano essere aggiudicatrici di appalti pubblici anche senza il rispetto delle regole e dei contratti di lavoro. C'è ovviamente anche una parte che riguarda noi e i nostri contratti.

A partire dai livelli di contrattazione è necessario affermare che tutta la materia relativa agli appalti, ai loro andamenti, alla verifica occupazionale, sia materia di contrattazione, per le imprese aggiudicatrici e per le stazioni appaltanti, che devono comunque diminuire.

Stimolare le istituzioni in questo senso è già opinione comune di Cgil, Cisl e Uil e delle linee di indirizzo unitarie per il rinnovo dei contratti pubblici.

Ma vi è anche uno spazio da colmare nelle singole realtà organizzate.

Per quanto ci riguarda, e possiamo in questo caso parlare solo per noi, la funzione pubblica, riteniamo debbano essere individuati in tutti i nostri territori, responsabili per la trasparenza.

I piani anticorruzione che devono essere redatti dalle Pa potranno così essere verificati anche sul versante del lavoro.

Ci sembra questa una modalità, sulla quale impegnare la stessa autorità contro la corruzione, che chiede non solo repressione, cosa ovviamente indispensabile, ma che costruendo partecipazione e controllo sociale

impedirebbe il formarsi di sacche pericolose per la democrazia e per la stessa vita dei cittadini.

Partecipazione e contrattazione sono il sale della buona democrazia.

In conclusione, quello che intendiamo proporre con l'iniziativa di oggi è un percorso che dovrà impegnare tutte le nostre strutture ad affrontare in modo unitario e coordinato temi che richiedono l'apertura di confronti con le istituzioni nazionali, a partire dal Governo e dal Parlamento, ma anche delle istituzioni locali.

Facciamo fatica a pensare che una opera di moralizzazione possa finire per scaricare drammi sulla condizione dei lavoratori, che nella generalità non sono responsabili delle distorsioni che si sono prodotte.

E tuttavia, è quanto sta accadendo nel territorio romano, dove all'indomani delle incriminazioni, il sindaco Marino ha deciso di bloccare tutti gli appalti, e i municipi romani stanno facendo altrettanto, creando conseguenze disastrose per migliaia di lavoratori e per i cittadini.

Quello che chiediamo da tempo, ovvero la necessità di uniformare le regole nel territorio cittadino e di impedire forme di concessioni o di accreditamenti a imprese sociali o cooperative che non rispettano il contratto, continua ad essere inascoltato.

Questo naturalmente è solo uno dei possibili esempi di un lavoro che necessita la presa in carico del tema della legalità come parte fondamentale della nostra azione sindacale.

All'Anac chiediamo, anche nella verifica dei piani anticorruzione che il tema del rispetto delle regole del lavoro venga ricompreso nell'azione di prevenzione alla corruzione e di tutela della legalità.

Al Parlamento consegneremo le nostre firme per conquistare una legislazione generale sugli appalti che sappia guardare all'intensità del fenomeno e alla sua capacità di produrre buoni servizi garantendo al tempo stesso buona occupazione.

Alle Istituzioni locali, Regioni e Comuni, chiediamo di accompagnare alla politica mediatica la decisione di produrre atti che sappiano garantire sia sul versante del lavoro che da quello dei servizi.

Ciò per noi significa definire forme di accreditamento, albi delle concessionarie, appalti che in primo luogo siano rispettosi delle condizioni del lavoro, sia dal punto di vista della quantità delle persone impiegate, che da quello delle professionalità necessarie che da quello contrattuale.

Questo può avvenire anche lavorando alacremente per la semplificazione contrattuale, alla quale noi non ci siamo mai opposti con l'orizzonte della ricomposizione delle filiere.

Ciò significa smetterla con l'idea, che oggi la Grecia sta mettendo in discussione, di blocchi o addirittura di regressioni sul piano contrattuale.

Per ammodernare serve la partecipazione, il coinvolgimento, la costruzione di regole certe ed il controllo necessario.

Per governare c'è necessità di derogare meno, non di più.

Sarà un lavoro intenso quello che ci impegniamo a fare, ma lo faremo nella convinzione assoluta che per uscire dall'incubo nel

quale ci hanno cacciato politiche depressive e tagli, non servono scorciatoie ma politiche condivise e soprattutto capaci di guardare alla società che vogliamo costruire o semplicemente ricostruire facendo i conti con cambiamenti che si sono prodotti.

Gli effetti della crisi sul lavoro in Italia

Gennaio 2015

■ a cura dell'Osservatorio sul mercato del lavoro
- Associazione Bruno Trentin

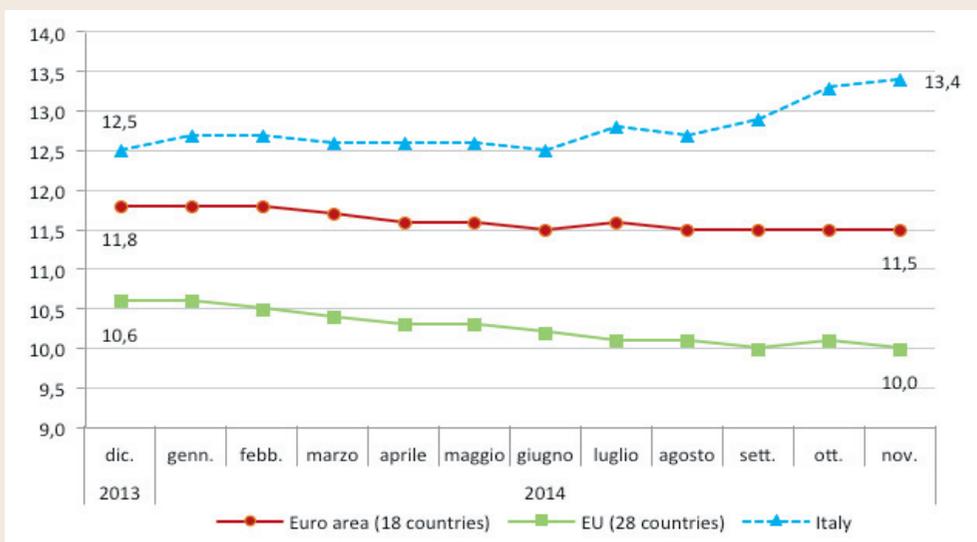
1. La congiuntura a novembre 2014 (dati destagionalizzati)

I dati di novembre sono molto allarmanti. Sul piano della disoccupazione, si registrano nuovi record nel numero di persone in cerca di un impiego – poco meno di 3 milioni e mezzo, in aumento dell'1,2% rispetto ad ottobre (+ 40 mila) e dell'8,3% (+ 264 mila) rispetto a novembre 2013 – e nel tasso di disoccupazione, pari al 13,4%

(+ 1 decimo di punto rispetto ad ottobre, + 9 decimi su base annua). I giovani disoccupati tra 15 e 24 anni aumentano a 729 mila e rappresentano il 12,2% dei ragazzi in quella classe di età (erano l'11,9% a ottobre e l'11,1% a novembre 2013): il tasso di disoccupazione specifico lambisce ormai la soglia del 44%. Sul piano dell'occupazione, diminuisce repentinamente il numero di occupati (- 48 mila in un mese,

TASSO DI DISOCCUPAZIONE IN ITALIA E IN EUROPA

(Valori percentuali - dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni ABT - CGIL su dati Eurostat

pari a - 0,2%) e il tasso di occupazione perde un decimo di punto nel solo mese di novembre.

Nella figura precedente è rappresentato l'andamento del tasso di disoccupazione – aggiornato a novembre 2014 – registrato in Italia e a livello europeo (Unione a 28 e Area Euro a 18) nei 12 mesi.

L'incremento assoluto maggiore è stato osservato proprio in Italia, concentrato in particolare negli ultimi mesi dell'anno: a novembre il tasso di disoccupazione del nostro Paese è superato solo in Grecia, Spagna, Cipro, Croazia e Portogallo. Da sottolineare, peraltro, che proprio Grecia e Spagna hanno fatto segnare la flessione più marcata del tasso di disoccupazione nell'arco dei 12 mesi.

Inoltre, se guardiamo all'altra metà del cielo, vale a dire alle persone occupate in età da lavoro, scopriamo che il tasso di occupazione dell'Italia è sostanzialmente allineato, nelle ultime posizioni, ai tassi di Spagna e Croazia e supera (ancora) nettamente solo quello della Grecia.

2. Il terzo trimestre 2014 (dati grezzi)

2.1 La disoccupazione

Nel terzo trimestre 2014 il numero dei disoccupati supera di poco i 3 milioni e segna l'ennesimo, considerevole incremento tendenziale (+ 5,8% rispetto al terzo trimestre 2012, pari a + 166 mila unità), de-

terminato soprattutto da quanti sono alla ricerca del primo impiego (+ 17,6%, pari a + 134 mila), in particolare giovani under 35. L'aumento della disoccupazione, più sostenuto nelle regioni centro-meridionali, ha interessato in misura maggiore le donne (+ 115 mila) ed è tutto imputabile alle persone in cerca di occupazione da almeno 12 mesi: queste raggiungono nel terzo trimestre 2014 il numero di 1 milione e 875 mila (+ 15,9% su base annua) e rappresentano il 62,3% del totale delle persone in cerca di un impiego.

Nel terzo trimestre 2014 il tasso di disoccupazione è all'11,8% (era all'11,3% nel terzo trimestre 2013), quello maschile raggiunge l'11% (guadagna 3 decimi di punto su base annua), quello femminile sale al 12,9% (8 decimi di punto in più rispetto allo stesso trimestre del 2013). La crescita tendenziale del tasso di disoccupazione interessa le tre grandi ripartizioni territoriali ma nel Mezzogiorno è molto più accentuata (+ 1,1 punti percentuali, dal 18,5% del terzo trimestre 2013 al 19,6% dello stesso trimestre 2014) rispetto al Nord (dal 7,6% al 7,8%) e al Centro (dal 10,2% al 10,7%).

I ragazzi under 25 in cerca di lavoro sono 653 mila (+ 47 mila rispetto al terzo trimestre 2013) e rappresentano il 10,9% dei giovani nella classe 15-24 anni: il tasso di disoccupazione specifico sale al 39,3% (dal 37,3% di un anno prima), con un picco nel Mezzogiorno, dove più della metà della forza lavoro giovanile è senza impiego (51,3%). Se consideriamo la fascia 18-29 anni – clas-

TAVOLA 1. TASSO DI DISOCCUPAZIONE - TERZO TRIMESTRE 2014 E VARIAZIONI TENDENZIALI

Ripartizioni geografiche	Valori percentuali Variazioni in punti percentuali su terzo trimestre 2013					
	Maschi e femmine	Maschi	Femmine	Maschi e femmine	Maschi	Femmine
Totale	11,8	11,0	12,9	0,5	0,3	0,8
Nord	7,8	7,0	8,7	0,2	0,1	0,3
Centro	10,7	9,6	12,1	0,5	0,4	0,6
Mezzogiorno	19,6	18,1	22,2	1,1	0,4	2,2

Fonte: Istat

se di riferimento per i giovani che completano l'istruzione secondaria e terziaria – i disoccupati sono 1 milione 115 mila (in aumento del 4,4% su base annua) e rappresentano il 14,7% della popolazione in età: rispetto al terzo trimestre 2013 il tasso specifico di disoccupazione guadagna un punto percentuale e si attesta al 29,1%.

2.2 L'area della sofferenza

Nel tentativo di misurare, nelle sue dimensioni reali, la platea di quanti sono costretti fuori dal mondo del lavoro, abbiamo definito l'area della *sofferenza occupazionale* (Aso) considerando all'interno della popolazione in età da lavoro (15-64 anni), i disoccupati (impegnati in azioni di ricerca attiva), gli scoraggiati disponibili a lavorare e gli occupati in cassa integrazione guadagni (che hanno lavorato meno o non hanno lavorato affatto nella settimana di riferimento perché in cassa integrazione¹).

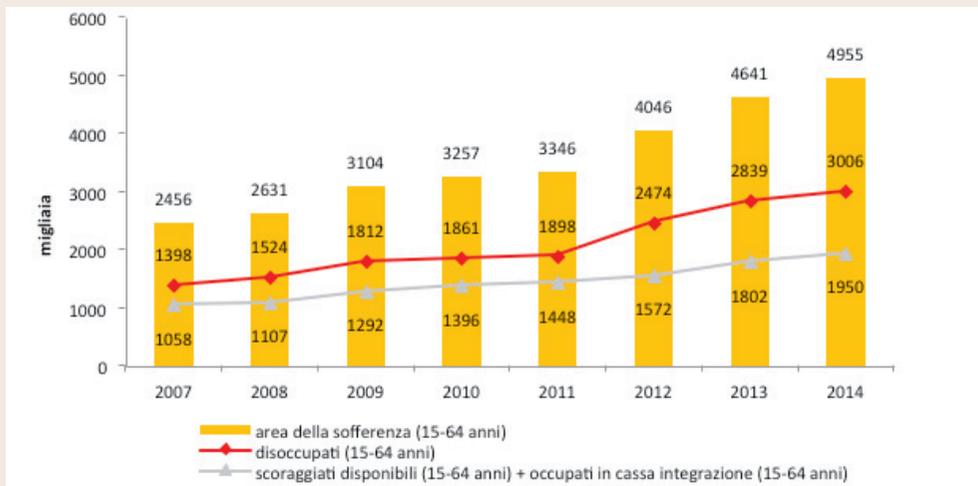
Considerando il terzo trimestre di ogni anno, nell'arco degli ultimi sette l'Aso è sempre crescente, con incrementi eccezionali nel 2012 (+ 20,9%, pari a + 700 mila unità), nel 2009 (+ 18%, pari a 473 mila unità) e nel 2013 (+14,7%, pari a + 595 mila unità). Nel terzo trimestre 2014 l'aumento tendenziale è ancora molto sostenuto (+ 6,8%, pari a + 315 mila) e porta la consistenza dell'area a poco meno di 5 milioni². L'espansione dell'area è spiegata soprattutto dai *disoccupati formalmente riconosciuti*, le persone che cercano lavoro attivamente, il cui peso all'interno dell'Aso è salito al 60,7% (era il 56,9% nel terzo trimestre 2007). Negli ultimi due anni, tuttavia, anche l'aumento tendenziale del numero di scoraggiati è stato particolarmente rilevante, anche più marcato in termini relativi rispetto all'aumento dei disoccupati (+ 18,3% nel terzo trimestre 2013, pari a + 240 mila, e + 13% nel terzo trimestre 2014, pari a + 202 mila).

¹ Non sono considerati i soggetti in cassa integrazione per più di 3 mesi e trattamento economico sotto il 50% della retribuzione percepita prima della sospensione dell'attività lavorativa (essi, diversamente dagli altri cassaintegrati, non sono considerati formalmente occupati).

² Ricordiamo che i dati riportati sono *non* destagionalizzati.

L'AREA DELLA SOFFERENZA (15-64 ANNI) E LE SUE COMPONENTI

Dati al terzo trimestre di ogni anno - valori in migliaia



Fonte: elaborazioni Abt su dati Istat, Rcf

Complessivamente l'aumento rispetto al terzo trimestre 2007 è del 101,8% (l'area è raddoppiata), equivalente a + 2 milioni e 500 mila persone.

2.3 L'area del disagio

Consideriamo in posizione di *disagio* i dipendenti a tempo determinato e i collaboratori in età 15-64 anni che riferiscono di non avere trovato un impiego a tempo indeterminato (*lavoro temporaneo involontario*) oppure i lavoratori part-time (dipendenti e autonomi), ancora in età 15-64 anni, che svolgono un lavoro a tempo parziale perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno (*part-time involontario*)³.

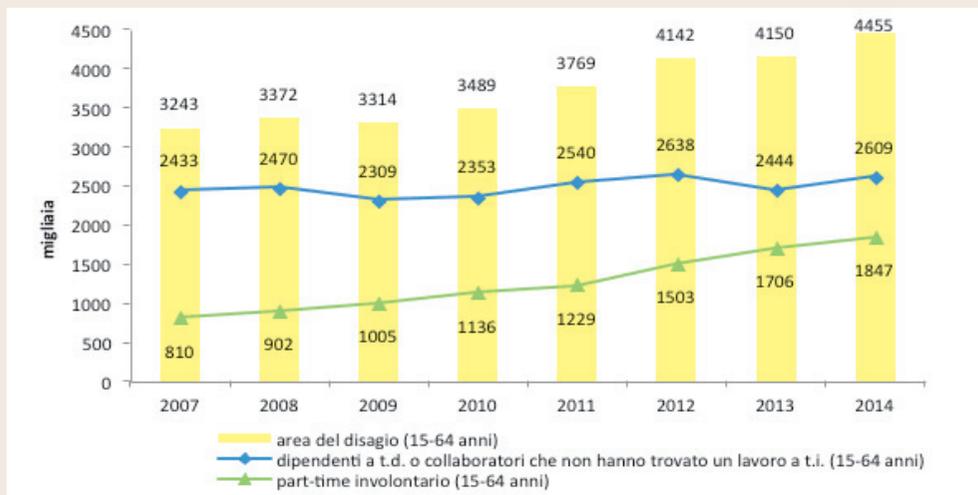
L'area del disagio è *strutturalmente* crescente (con riferimento al terzo trimestre dell'anno, diminuisce – poco – solo nel 2009, è stabile nel 2013 mentre torna a crescere notevolmente nel 2014): alimentata dal part-time involontario – la cui progressione non conosce pause dal 2007 – la sua consistenza è stimata in **4 milioni e 455 mila unità** nel terzo trimestre 2014, con un aumento del 7,4% su base annua e del 37,4% rispetto allo stesso trimestre del 2007 (pari a un incremento complessivo stimato in 1 milione e 212 mila unità).

Il contributo del lavoro temporaneo è relativamente costante: mai meno di 2 milioni e 300 mila lavoratori negli ultimi sette anni

³ Osserviamo per inciso che i lavoratori che presentano insieme le due condizioni (dipendenti e collaboratori impegnati a tempo determinato perché non hanno trovato un impiego stabile e part-time perché non hanno trovato un'occupazione a tempo pieno) sono considerati all'interno del lavoro temporaneo involontario.

L'AREA DEL DISAGIO (15-64 ANNI) E LE SUE COMPONENTI

Dati al terzo trimestre di ogni anno - valori in migliaia



Fonte: elaborazioni Abt su dati Istat, RcfI

(dati al terzo trimestre di ogni anno), in aumento per effetto della progressiva sostituzione di lavoro stabile con lavoro temporaneo – come nel terzo trimestre 2011, 2012 e 2014 – ma in flessione nelle fasi iniziali di forte contrazione della domanda, come nel terzo trimestre 2009 e ancora nel 2013 (i lavoratori precari sono i primi a cadere quando le aziende riducono l’input di lavoro). Il tasso di disagio (rapporto tra occupati nell’area del disagio e totalità degli occupati in età 15-64 anni⁴) è sempre aumentato da un anno all’altro – meno nel 2009 (2 decimi di punto), di più nel 2012 (1,8 punti) – e si attesta sopra il 20% nel terzo trimestre 2014 (20,3%), con un incremento di 1,3 punti rispetto al terzo trimestre 2013 e di

6,2 punti rispetto al terzo trimestre 2007 (era il 14,1%).

2.4 Disagio e sofferenza nel mercato del lavoro: una stima al terzo trimestre 2014

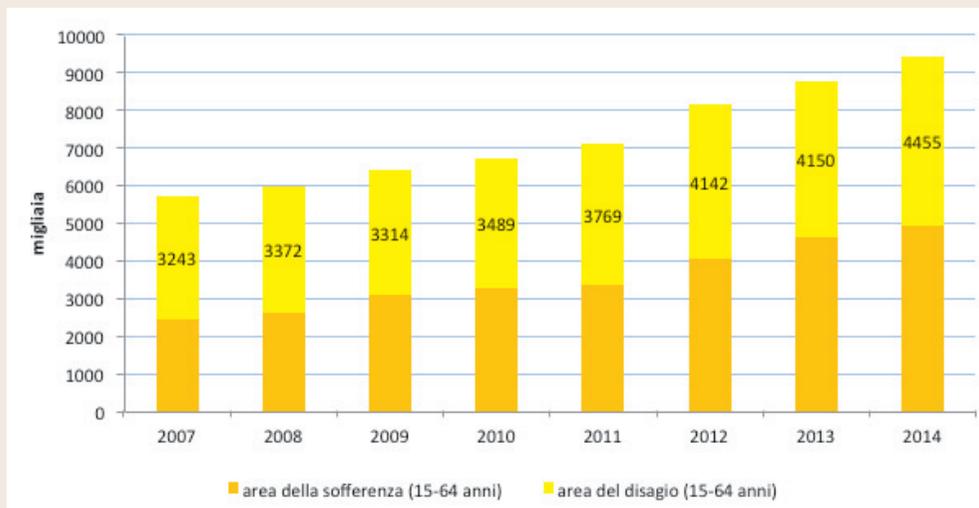
Proponiamo di seguito una stima complessiva del numero di persone *under 65* costrette ai margini del mondo del lavoro (*area della sofferenza*) oppure intrappolate (perché l’orizzonte temporale del rapporto di lavoro è limitato oppure perché il lavoro è a tempo parziale) in forme di occupazione diverse da quelle auspiccate (*area del disagio*).

Nel terzo trimestre 2014 l’area della sofferenza e quella del disagio interessavano 9 milioni e 410 mila persone complessiva-

⁴ Nel novero totale degli occupati non sono considerati gli over 65 e tutte le persone in cassa integrazione.

SOFFERENZA E DISAGIO (15-64 ANNI)

Dati al terzo trimestre di ogni anno - valori in migliaia



Fonte: elaborazioni Abt su dati Istat, Rcf

mente: rispetto al terzo trimestre 2013 hanno registrato insieme un incremento del 7,1% (equivalente a + 620 mila unità) mentre rispetto al terzo trimestre 2007 l'aumento stimato è del 65,1% (pari a + 3 milioni e 712 mila persone).



Prestazioni assistenziali



Cagnaccio di San Pietro (Natalino Bentivoglio Scarpa), *Lacrime della cipolla*, 1929

Indennità di accompagnamento

Ricostruiti dalla Cassazione gli indici di non autosufficienza

■ a cura di Marco Bottazzi*

Una recente ordinanza della Corte di Cassazione fornisce un ampio quadro ricostruttivo della giurisprudenza in tema di individuazione degli indici della non autosufficienza, ai fini della verifica delle condizioni che sono alla base del diritto all'indennità di accompagnamento. La Corte, in continuità con l'indirizzo interpretativo costantemente seguito, evidenzia che la condizione di non autosufficienza deve essere caratterizzata dalla natura «permanente» e «continua» dell'aiuto fornito dall'accompagnatore, nonché dalla natura «quotidiana» degli atti che il soggetto non è in grado di svolgere autonomamente sia per incapacità di ordine fisico, sia per malattie di carattere psichico. Quanto alle incapacità di ordine materiale la Corte ribadisce che anche un solo atto, che abbia cadenza quotidiana, determina la non autosufficienza. Con riguardo alle malattie psichiche, la Corte precisa che l'indennità in questione va riconosciuta anche in favore di coloro i quali, pur essendo materialmente capaci di compiere gli atti elementari della

vita quotidiana, necessitano della presenza costante di un accompagnatore in quanto, «in ragione di gravi disturbi della sfera intellettuale, cognitiva o volitiva dovuti a forme avanzate di gravi stati patologici, o a gravi carenze intellettive, non sono in grado di determinarsi autonomamente al compimento di tali atti nei tempi dovuti e con modi appropriati per salvaguardare la propria salute e la propria dignità personale. Secondo la Suprema Corte, l'indennità di accompagnamento è una prestazione del tutto peculiare in cui l'intervento assistenziale non è indirizzato al sostentamento dei soggetti minorati nelle loro capacità di lavoro, ma è rivolto principalmente a sostenere il nucleo familiare onde incoraggiare a farsi carico dei suddetti soggetti, evitando così il ricovero in istituti di cura e assistenza, con conseguente diminuzione della relativa spesa sociale.

Così, per esempio, l'inabile al lavoro, ma in grado di camminare, ha comunque diritto all'accompagnamento se necessita di essere accompagnato per qualsiasi acquisto nei ne-

* Coordinatore medico-legale dell'Inca Cgil nazionale

gozi, di avere preparati i cibi e serviti, oltre che di aiuto per ogni operazione di governo della casa.

Corte di Cassazione, sez. VI Civile – L., ordinanza 22 ottobre - 27 novembre 2014, n. 25225 Presidente Curzio – Relatore Marotta

Fatto e diritto

Considerato che è stata depositata relazione del seguente contenuto:

(Con sentenza n. 560/2011, depositata in data 28 febbraio 2011, la Corte di appello di Bari, pronunciando sull'impugnazione proposta da D.G. nei confronti dell'I.N.P.S., del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Regione Puglia, disposto il rinnovo della consulenza tecnica d'ufficio, confermava la decisione del Tribunale della stessa sede che aveva escluso il diritto del G. all'indennità di accompagnamento. Riteneva la Corte territoriale che l'appellante, ancorché inabile al lavoro, fosse in grado di deambulare e di compiere gli atti quotidiani della vita.

Avverso tale sentenza D.G. ricorre per cassazione con due motivi.

L'I.N.P.S. ha depositato procura in calce alla copia notificata del ricorso.

Sono rimasti solo intimati il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Regione Puglia.

Con i due motivi il ricorrente denuncia: «Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1

della legge n. 18/1980, dell'art. 1 della legge n. 508/1988 e dell'art. 115 cod. proc. civ. (art. 360, n. 3, cod. proc. civ.)» nonché «Omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio (art. 360, n. 5, cod. proc. civ.)».

Lamenta che il giudice di merito abbia ritenuto insussistenti i presupposti per la concessione della prestazione reclamata considerando il G. autosufficiente in relazione al compimento degli atti quotidiani della vita, senza considerare che gli stessi test IADL cui il consulente tecnico officiato dalla Corte territoriale aveva fatto riferimento avevano evidenziato che il predetto necessitava di «essere accompagnato per qualsiasi acquisto nei negozi», di «avere preparati i cibi e serviti», oltre che «di aiuto per ogni operazione di governo della casa» e che il medesimo consulente aveva sottolineato che il periziato, presentante un quadro clinico caratterizzato da «un rendimento mentale quasi del tutto compromesso per la marcata incapacità di memorizzare e stare attento, ovvero da un ipovalidismo psichico, con manifestazioni classiche della oligofrenia», era dal punto di vista comportamentale, «inibito e passivo, nonché incapace di elaborare correttamente gli stimoli ambientali esterni».

Il motivo è manifestamente fondato.

Va osservato, in termini generali, che l'indennità di accompagnamento è una prestazione del tutto peculiare in cui l'intervento assistenziale non è indirizzato – come avviene per la pensione di inabilità – al sostenta-

mento dei soggetti minorati nelle loro capacità di lavoro (tanto è vero che l'indennità può essere concessa anche a minori degli anni diciotto e a soggetti che, pur non essendo in grado di deambulare senza l'aiuto di un terzo, svolgono tuttavia un'attività lavorativa al di fuori del proprio domicilio), ma è rivolto principalmente a sostenere il nucleo familiare onde incoraggiare a farsi carico dei suddetti soggetti, evitando così il ricovero in istituti di cura e assistenza, con conseguente diminuzione della relativa spesa sociale (cfr. Cass. 28 agosto 2000, n. 11295; id. 21 gennaio 2005, n. 1268; 23 dicembre 2011, n. 28705).

Va, poi, specificato che il diritto all'indennità di accompagnamento spetta sia nel caso in cui il bisogno dell'aiuto di un terzo si manifesti per incapacità di ordine fisico, sia per malattie di carattere psichico.

Quanto alle incapacità di ordine materiale questa Corte ha precisato che la nozione di incapacità di compiere autonomamente le comuni attività del vivere quotidiano con carattere continuo comprende anche le ipotesi in cui la necessità di far ricorso all'aiuto di terzi si manifesta nel corso della giornata ogni volta che il soggetto debba compiere una determinata attività della vita quotidiana per la quale non può fare a meno dell'aiuto di terzi, per cui si alternano momenti di attesa, qualificabili come di assistenza passiva, a momenti di assistenza attiva (così Cass. 11 aprile 2003, n. 5784).

Quanto alle malattie psichiche, questa Corte ha precisato che l'indennità di accompagnamento, va riconosciuta, alla stregua di quanto previsto dall'articolo 1 della legge

11 febbraio 1980 n. 18, anche in favore di coloro i quali, pur essendo materialmente capaci di compiere gli atti elementari della vita quotidiana (quali nutrirsi, vestirsi, provvedere alla pulizia personale, assumere con corretta posologia le medicine prescritte) necessitano della presenza costante di un accompagnatore in quanto, in ragione di gravi disturbi della sfera intellettuale, cognitiva o volitiva dovuti a forme avanzate di gravi stati patologici, o a gravi carenze intellettive, non sono in grado di determinarsi autonomamente al compimento di tali atti nei tempi dovuti e con modi appropriati per salvaguardare la propria salute e la propria dignità personale senza porre in pericolo sé o gli altri. Va, al riguardo citata la giurisprudenza di questa Corte in materia di psicopatie con incapacità di integrarsi nel proprio contesto sociale. Così, ad esempio, è stato riconosciuto il diritto all'indennità di accompagnamento: a persona, che per deficit organici e cerebrali fin dalla nascita si presentava incapace di «stabilire autonomamente se, quando e come» svolgere gli atti elementari della vita quotidiana, riferendosi l'incapacità non solo agli atti fisiologici giornalieri «ma anche a quelli direttamente strumentali, che l'uomo deve compiere normalmente nell'ambito della società» (Cass. 7 marzo 2001, n. 3299); a persona che, per infermità mentali, difettava anche episodicamente di autocontrollo sì da rendersi pericoloso per sé e per altri (Cass. 21 aprile 1993, n. 4664); a persona che, per un deficit mentale da sindrome psico-organica derivante da microlesioni vascolari localizzate nella struttura cerebrale e destinate a provo-

care nel tempo una vera e propria demenza, non poteva sopravvivere senza l'aiuto costante del prossimo (Cass. 22 gennaio 2002, n. 667); a persona, che anche per un deterioramento delle facoltà psichiche (in un quadro clinico presentante tra l'altro ictus ischemico e diabete mellito), mostrava una «incapacità di tipo funzionale», di compiere cioè «l'atto senza l'incombente pericolo di danno (per l'agente o per altri)» (Cass. 27 marzo 2001 n. 4389); a persona, che, affetta da oligofrenia di grado elevato, con turbe caratteriali e comportamentali, era incapace di parlare se non con monosillabi e di non riconoscere gli oggetti, versando così in una situazione di bisogno di una continua assistenza non solo per l'incapacità materiale di compiere l'atto, ma anche «per la necessità di evitare danni a sé e ad altri» (Cass. 8 aprile 2002, n. 5017). Si veda anche Cass. 23 dicembre 2011, n. 28705 con riguardo ad una diagnosi di «psicosi schizofrenica paranoidea (demenza precoce)».

In un siffatto contesto ricostruttivo va, dunque, ritenuto che la capacità del malato di compiere gli elementari atti giornalieri debba intendersi non solo in senso fisico, cioè come mera idoneità ad eseguire in senso materiale detti atti, ma anche come capacità di intenderne il significato, la portata, la loro importanza anche ai fini della salvaguardia della propria condizione psico-fisica; e come ancora la capacità richiesta per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento non debba parametrarsi sul numero degli elementari atti giornalieri, ma soprattutto sulle loro ricadute, nell'ambito delle quali assume rilievo non certo trascurabile

l'incidenza sulla salute del malato nonché la salvaguardia della sua «dignità» come persona (anche l'incapacità ad un solo genere di atti può, per la rilevanza di questi ultimi e per l'imprevedibilità del loro accadimento, attestare di per sé la necessità di una effettiva assistenza giornaliera: cfr. per riferimenti sul punto: Cass. 11 settembre 2003, n. 13362).

Nel caso di specie la Corte di appello ha affermato che il G certamente inabile al lavoro, non aveva diritto (anche) all'indennità di accompagnamento essendo in grado di deambulare e di compiere gli atti quotidiani della vita. Sta di fatto che la sentenza in questione, pur enunciando la malattia diagnosticata dal c.t.u. («oligofrenia di grado medio – grave in soggetto affetto da cerebropatia») e, dunque, pur nella chiara consapevolezza della sussistenza di una infermità psichica, trascura del tutto di considerare alcuni dati, puntualmente riportati in ricorso dall'odierno ricorrente, evidenzianti le necessità del G. e le sue peculiarità comportamentali oltre che «un rendimento mentale quasi del tutto compromesso». In conseguenza la condivisione del giudizio finale espresso dal consulente («non sussistono le condizioni per un'assistenza continua in ordine al compimento da parte del ricorrente degli atti quotidiani della vita») – invero influenzato da una interpretazione del concetto di autonomia riferito a «pazienti in sala rianimazione, pazienti guardati a vista per rischio imminente di suicidio, pazienti affetti da fasi terminali di malattie, anziani e non affetti da demenza grave» e, dunque, non del tutto in linea con i principi affer-

mati da questa Corte e sopra riportati – risulta incoerente. Gli evidenziati elementi imponevano al giudice innanzitutto di attenersi alla giurisprudenza sopra citata, specificamente dedicata agli effetti delle malattie psichiche sulla capacità di attendere agli atti del vivere quotidiano, e di raccordare la sua statuizione di rigetto della domanda ad un motivato esame delle condizioni reali del G. come descritte negli atti di causa ed accertate dall'ausiliare, secondo le regole del sillogismo giudiziario, che impongono di assumere per la decisione postulati verificati e corrispondenti a regole di esperienza condivise. Viceversa la sentenza impugnata si è sottratta al compito fondamentale che le era commesso, congetturando la capacità del ricorrente di compiere gli atti quotidiani della vita in presenza di dati obiettivamente inconciliabili con una capacità dell'assistito di comprendere autonomamente il significato, la portata e l'importanza di tali atti e quando gli stessi debbano essere compiuti.

In conclusione, la sentenza impugnata è da considerare affetta dai denunciati vizi di

motivazione e, per tale ragione se ne propone la cassazione, con rinvio della causa ad altro giudice di merito per la rinnovazione dell'accertamento di fatto, il tutto con ordinanza, ai sensi dell'art. 375, n. 5, cod. proc. civ.

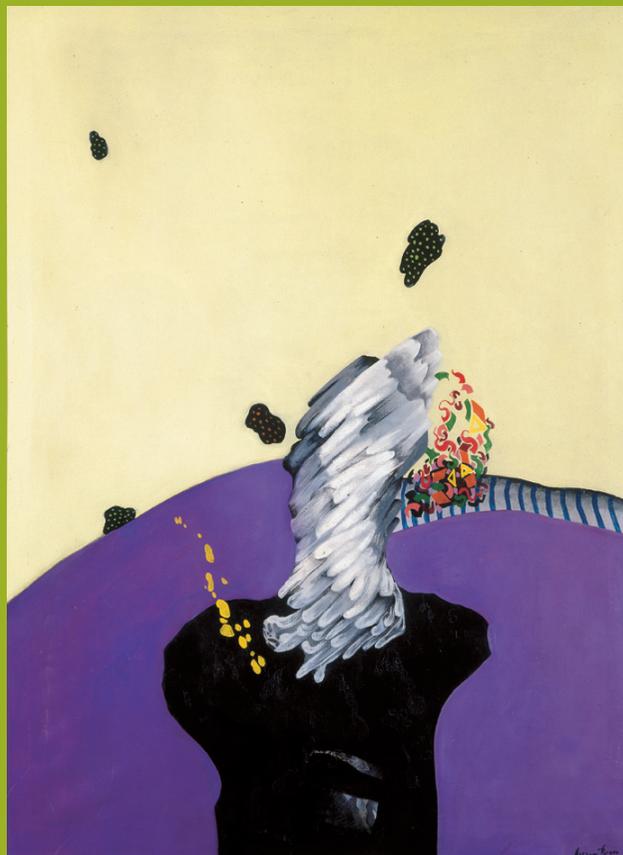
2 – Questa Corte ritiene che le osservazioni in fatto e le considerazioni e conclusioni in diritto svolte dal relatore siano del tutto condivisibili, siccome coerenti alla consolidata giurisprudenza di legittimità in materia e che ricorra con ogni evidenza il presupposto dell'art. 375, n. 5, cod. proc. civ. per la definizione camerale del processo.

3 – Conseguentemente, il ricorso va accolto e la sentenza impugnata cassata con rinvio, anche per le spese del presente giudizio di legittimità, alla Corte di appello di Bari, in diversa composizione.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, alla Corte di appello di Bari, in diversa composizione.

Immigrazione



Eduardo Arranz-Bravo, Buho-Home, 1970

Inca in Senegal per la giornata della tutela dei diritti dei migranti

■ di Lisa Bartoli*

I senegalesi sono la comunità più radicata in Italia, con una presenza di circa 100 mila persone; molti di loro lavorano da tanti anni in diversi settori produttivi; spesso in condizioni di lavoro che lasciano ampi spazi allo sfruttamento e al mercato sommerso. Vale anche per loro la regola, purtroppo condivisa con le tante altre comunità presenti in Italia, che essere stranieri nel nostro paese è difficile, perché l'accoglienza rivolta a queste persone, alla ricerca di un riscatto sociale, deve fare i conti con l'intolleranza e l'incomprensione, che non si rende visibile soltanto in qualche episodio di cronaca, ma fa da sfondo in ogni ambito della loro vita sociale nel nostro paese. Su coloro che rientrano in Senegal o richiedono da quel paese le prestazioni maturate in seguito al lavoro in Italia pesano gli ostacoli della burocrazia e delle pastoie della pubblica amministrazione e degli enti previdenziali, che rendono difficile conseguire anche le più elementari richieste di prestazioni sociali cui hanno diritto. Per queste persone diventa una impresa dover chiedere il rispetto di un contratto di lavoro e può addirittura diventare «titanica» quando fanno una doman-

da di pensione, o avanzano la richiesta di essere sottoposti alla tutela Inail in conseguenza di un infortunio o si sono ammalati a causa del lavoro. Siamo in assenza di un reale coordinamento in materia di sicurezza sociale, frutto anche di una convenzione bilaterale che non trova ancora spazio nell'agenda dei rispettivi governi. I lavoratori senegalesi in Italia, quando vogliono rimpatriare rischiano di perdere ciò che hanno maturato, dal diritto a pensione alle tutele contro gli infortuni o le malattie professionali. «Le procedure sono già complicate, se si vive in Italia – spiega Francesca Grassi, coordinatrice Inca in Senegal – figurarsi cosa può succedere quando si torna in un paese dove tutte le istituzioni, peraltro non informatizzate, sono centralizzate a Dakar e spostarsi da un villaggio all'altro, per consegnare un documento, può richiedere anche giorni di viaggio su strade che non conoscono infrastrutture minime».

Il Senegal, che conta una popolazione di oltre 12 milioni di persone, ha conosciuto il fenomeno dell'emigrazione sin dagli anni '80 e oggi circa 4 milioni di senegalesi, pari a un terzo, vivono all'estero con una mo-

* Responsabile Ufficio stampa dell'Inca Cgil nazionale

bilità in entrata e uscita molto sostenuta. Fare una stima di quanti periodicamente tornano in Africa è davvero difficile, pur tuttavia non è un fenomeno trascurabile tra quanti, per esempio, decidono di farlo dopo diversi anni di lavoro svolti in altri paesi». Possono aiutare a comprendere la portata del fenomeno i dati dell'attività di tutela svolta dall'Inca, presente a Dakar da oltre un decennio e dagli uffici di Patronato in Italia dove la comunità dei senegalesi storicamente trova assistenza e rappresentanza nelle strutture della Cgil. Nel 2014, il Patronato della Cgil nel nostro paese ha aperto circa 18.000 pratiche per i lavoratori senegalesi, che si articolano come tipologia in prestazioni previdenziali e assistenziali comuni a quelle degli altri lavoratori italiani e stranieri.

A Dakar nel 2014, la maggior parte delle pratiche aperte ha riguardato le pensioni di reversibilità, cioè quelle prestazioni dovute alle vedove di lavoratori deceduti dopo aver lavorato tanti anni in Italia, ma non mancano le richieste per le pensioni di vecchiaia. In sostanza, si tratta di tutele che testimoniano soprattutto la lunga permanenza in condizioni di regolarità contributiva dei lavoratori senegalesi nel nostro paese.

L'Inca in Senegal, per queste persone cerca di accorciare le distanze tra il diritto formale e quello sostanziale che sono ancora, senza eufemismi, chilometriche. Sono queste le ragioni che hanno spinto il Patronato della Cgil a promuovere una giornata per la tutela dei lavoratori migranti il 28 gennaio scorso a Dakar. Lo scopo principale è stato quello di sollecitare una migliore collaborazione

tra le istituzioni del Senegal e quelle italiane, per favorire lo scambio delle informazioni, indispensabile affinché sia più agevole l'esercizio dei diritti di tutti i migranti verso e dall'Italia, accelerando il percorso che porti alla sottoscrizione di una convenzione bilaterale tra i due paesi. «L'impegno e l'attenzione verso i lavoratori senegalesi – spiega Morena Piccinini, presidente dell'Inca – è lo stesso che rivolgiamo a tutti coloro che hanno un rapporto con il nostro paese. È questa la missione che l'Inca svolge da sempre nei 27 paesi del mondo, dove è presente. Un impegno che svolgiamo perché crediamo nell'universalità dei diritti e combattiamo ogni forma di discriminazione e di sfruttamento del lavoro».

All'iniziativa hanno partecipato, tra gli altri, il Console Dott. Fornara, in rappresentanza dell'ambasciata italiana in Senegal, sindacalisti, rappresentanti dei ministeri, associazioni e istituzioni locali. È stato sottolineato il ruolo fondamentale dell'Inca nel cercare di dare tutta l'informazione e l'orientamento non soltanto agli stranieri che arrivano in Italia, ma anche a chi fa ritorno nei paesi di origine, affinché sia assicurato a queste persone l'esercizio dei diritti previdenziali e socio-assistenziali acquisiti in Italia.

Una missione non facile che deve fare i conti con le non poche difficoltà nel reperire tutta la documentazione necessaria per poter ottenere una qualunque prestazione: un controllo sui contributi versati dal datore di lavoro, certificazioni anagrafiche per le domande di pensione, la certificazione in vita dovuta all'Inps per ottenere la continuazio-

ne dell'erogazione della prestazione, o più banalmente dei servizi consolari. «La mancanza di una documentazione – avverte Francesca Grassi – derivante anche dalla scarsa comunicazione tra le istituzioni italiane e senegalesi, è il principale ostacolo all'effettivo esercizio del diritto».

Anche per questa ragione, secondo l'Inca, è decisivo arrivare al più presto alla stipula di

una convenzione bilaterale sulla sicurezza sociale tra i due paesi in grado di migliorare la tutela individuale previdenziale e socio-assistenziale dei migranti e degli italiani in Senegal. Per raggiungere l'obiettivo, secondo il Patronato della Cgil, è importante che il governo italiano faccia la sua parte, così come le istituzioni preposte a garanzia dei diritti dei lavoratori.

