



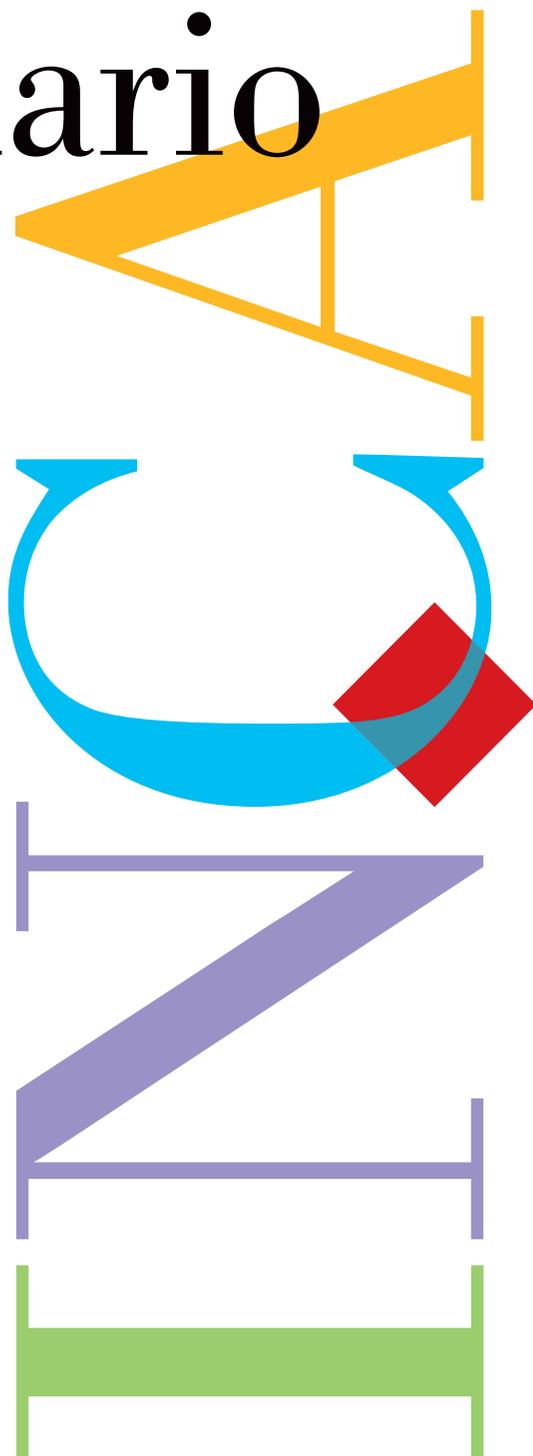
Notiziario

NotiziarioINCAonline
N.7 / 2014

- **Attualità**
- **Previdenza**
- **Salute e sicurezza**
- **Immigrazione**
- **Dossier su Welfare State in Europa**



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

OTTOBRE 2014

Sommario

■ Attualità

Parole nuove, vecchie ricette

Come il governo Renzi affronta la crisi

7

■ intervista a Morena Piccinini a cura di Lisa Bartoli

La svolta nel Def

13

■ a cura del Cer (Centro Europa Ricerche)

■ Previdenza

Pensioni, opzione donna: un'opportunità da non cancellare

17

■ di Giuliano Ferranti

■ Salute e sicurezza

Prestazioni Inail in Europa: sì, si può fare

21

■ di Tiziana Tramontano

Eurogip: incentivi finanziari per prevenire i rischi lavorativi

25

■ a cura di Marco Bottazzi

■ Immigrazione

Immigrazione e imprenditoria

Integrazione sinonimo di sviluppo

37

■ di Sonia Cappelli



I Dossier su Welfare State in Europa

I A cura di Carlo Caldarini

Ocse: il lavoro precario nuoce ai singoli e allo sviluppo economico 41

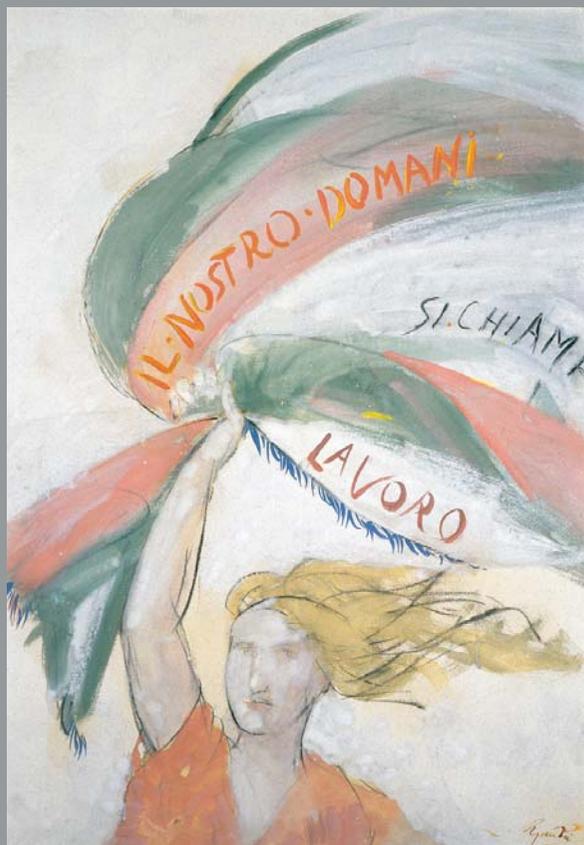
Assistenza sanitaria transfrontaliera: la Commissione Ue sollecita attuazione direttiva europea 45

Riforma lavoro: la Cgil presenta ricorso alla Commissione europea 47

Diritto di soggiorno per motivi di studio ai cittadini di Paesi terzi 57



Attualità



Giacomo Manzù, Il nostro domani si chiama lavoro, 1977

Parole nuove, vecchie ricette

Come il governo Renzi affronta la crisi

■ intervista a Morena Piccinini* a cura di Lisa Bartoli**

In Europa continua a prevalere la politica del rigore nonostante i venti di recessione stiano toccando anche i Paesi più ricchi come la Germania e l'Italia, osservata speciale, con un quadro economico e sociale sempre più preoccupante, si sta avviando verso una stagione autunnale arroventata. Dopo gli ottanta euro di aumento a favore dei redditi bassi, il governo Renzi mostra i muscoli contro i sindacati e ripropone vecchie ricette per uscire dalla crisi, come la cancellazione dell'articolo 18 e una riforma della pubblica amministrazione, che sa più di tagli al personale e ai servizi sociali, piuttosto che di ammodernamento della macchina burocratica.

Morena Piccinini, presidente dell'Inca, in questa intervista a tutto campo avverte tra l'altro che dal Patronato arrivano notizie allarmanti: mentre diminuiscono le domande di ammortizzatori sociali, stanno aumentando le richieste di sussidi assistenziali rivolte ai Comuni, che fanno emergere nuove aree di povertà nel Paese.

Piccinini. L'avvio del governo Renzi aveva fatto sperare sulla possibilità di una ripresa, di una inversione di tendenza dell'andamento del Pil, anche se di qualche decimale sopra lo zero. Invece, con la fine dell'estate e l'inizio dell'autunno siamo di fronte ad una situazione molto più pesante. Da un lato, i tanti focolai di guerra, che si sono affacciati in Europa, fanno emergere una evidente incapacità dell'occidente di riuscire ad essere un interlocutore di pace e di soluzione dei conflitti, con ripercussioni che si cominciano ad avvertire anche sul versante economico; dall'altro, ci sono gli altri indicatori, come la disoccupazione crescente, che non hanno la forza di attenuare le politiche del rigore e dei sacrifici richiesti. La nuova commissione europea non sembra aver intrapreso un percorso diverso rispetto al passato, esigendo lo stesso rigore da parte dei Paesi comunitari nel rispetto dei parametri finanziari. In questo quadro, c'è una crescita al di sotto delle attese a livello europeo e l'Italia, a differenza degli altri Paesi, non solo non cresce, ma addirittura registra

* Presidente Inca Cgil

** Responsabile area Comunicazione Cgil nazionale

un segno negativo del Pil, che lo ha fatto entrare in una nuova fase di deflazione. Nel nostro Paese, non c'è produzione interna perché non ci sono consumi, nonostante la diminuzione dei prezzi. I consumatori attendono una riduzione ulteriore dei costi e quindi ci si sta avvitando in una spirale pericolosissima senza via di uscita.

R. Come giudichi l'orientamento dell'Europa di considerare tra gli indicatori che misurano la ricchezza dei Paesi anche i proventi delle attività illegali?

Piccinini. Il fatto che l'Europa sia arrivata a considerare anche i proventi derivanti da attività illecite tra gli indicatori del Pil, lo considero una cosa molto negativa, perché non è soltanto un artificio contabile per dimostrare che l'economia reale è più ricca di quanto non appaia considerando i parametri standard, ma significa legittimare un'economia sommersa, come produttrice di ricchezza. E che ci sia qualche esperto a sottolineare che l'Italia possa avvantaggiarsi da questo orientamento è inaccettabile. È un'affermazione di un principio drammaticamente negativo. Che lo si faccia poi, continuando a escludere dal Pil il lavoro di cura e i servizi offerti dalla rete del volontariato, che pure hanno una rilevanza economica importante, vuol dire che ci avvaliamo di indicatori sbagliati, con politiche che lo stesso Stiglitz definisce fallaci. In questo contesto, le misure messe in campo nel nostro Paese non stanno producendo gli effetti desiderati o annunciati. E non mi riferisco alla misura con cui sono stati aumentati di 80

euro i redditi più bassi che, era evidente dall'inizio, non poteva produrre effetti miracolistici sulla ripresa dei consumi interni. Di fronte alla grave crisi economica, le famiglie hanno mostrato un atteggiamento prudente rispetto all'uso di queste risorse, anche perché hanno dovuto coprire i buchi che si sono prodotti nei loro bilanci. L'inadeguatezza delle politiche del governo Renzi si avverte soprattutto nel progetto «garanzia giovani», al quale noi come Inca abbiamo partecipato, che ha visto tanti ragazzi e ragazze aderirvi, ma che ha prodotto scarse occasioni di impiego, per lo più derivanti da attività di risulta già rifiutate dal mercato del lavoro privato. Quindi, quella seguita dal governo è stata una strategia parziale, molto arruffata che ad oggi non sta producendo alcun risultato, mentre la disoccupazione giovanile è oramai molto vicina al 50 per cento.

R. Il Patronato come ha monitorato l'andamento del mercato del lavoro?

Piccinini. Il nostro osservatorio è un punto di osservazione importante per misurare questa preoccupante tendenza. Se negli anni passati, come Patronato, siamo stati testimoni di un aumento di richieste di tutela di quelle tante persone che perdevano il posto di lavoro e che si rivolgevano a noi per accedere agli ammortizzatori sociali, quest'anno verificiamo come le domande per Aspi, mini-Aspi, mobilità in deroga e quant'altro, nelle sue varie formulazioni, sono molto più ridotte rispetto a quelle dell'anno precedente. Purtroppo, anche questo è un dato che ac-

centua la negatività dell'andamento dell'economia, perché alla riduzione delle domande non corrisponde un numero di persone occupate maggiore ma, al contrario, significa che dopo gli ammortizzatori sociali non c'è stata alcuna occasione di lavoro. Significa che molte aziende, nella incertezza di poter effettivamente accedere alla mobilità in deroga, non ne fanno neanche richiesta. Significa che la cosiddetta riforma Fornero sta producendo tanti effetti negativi, a tal punto che, il combinato disposto delle misure pensionistiche e di quelle inerenti al mercato del lavoro lasciano scoperte di ogni tutela o diritto molte più persone. Quindi, la riduzione delle richieste rivolte al Patronato non deriva dal minor bisogno, ma da un bisogno modificato. Le file che avevamo presso i nostri uffici si sono riversate ai centri di assistenza fiscale per ottenere dalle amministrazioni locali un sostegno assistenziale di natura pauperistica. In altre parole, la condizione di povertà è talmente cresciuta che l'unica risposta alla condizione di disoccupazione diventa il sussidio assistenziale che non sempre gli Enti locali sono in grado di garantire.

R. Quindi, la riduzione delle domande di ammortizzatori sociali sono il risultato di un aumento fuori controllo della povertà?

Piccinini. Certamente sì. Sono esaurite le risorse stanziato dallo Stato; lavoratori e imprese non fanno neppure più le domande. Le amministrazioni locali che non hanno ricevuto i trasferimenti finanziari dallo Stato centrale non pagano più la mobilità in deroga e le aziende, nell'incertezza, non vi fan-

no ricorso. Finita la mobilità in deroga, finita ogni forma di ammortizzatore sociale, senza alcuna rioccupazione, i lavoratori si rivolgono ai centri di assistenza dei Comuni perché non c'è niente altro. Quindi, il minor numero di domande va letto in senso negativo e non come qualcuno vorrebbe farci credere che il problema della disoccupazione sia in via di risoluzione.

R. Ma i nuovi ammortizzatori sociali Aspi e mini-Aspi non dovevano essere una forma di assicurazione generale rivolta a tutti?

Piccinini. Sulla carta sì, ma per accedere alla mini-Aspi e all'Aspi sono richiesti requisiti molto più restrittivi rispetto agli strumenti tradizionali prima conosciuti. Per effetto della crisi occupazionale, molti lavoratori non riescono neppure a raggiungerli. Quest'anno, a causa della cattiva stagione estiva, nella riviera si è lavorato meno e, dunque, per alcuni è davvero difficile raggiungere anche le 13 settimane di lavoro minime previste per poter fare richiesta. La stessa cosa si è verificata in Campania, dove la disoccupazione ha raggiunto livelli altissimi. Il punto vero è proprio questo, cresce sempre di più il numero delle persone che non riescono ad arrivare al requisito minimo per esercitare il diritto al sostegno al reddito. Se si considera poi che nel prossimo anno, quando andrà a regime l'Aspi e la mini-Aspi e spariranno del tutto gli altri ammortizzatori sociali, con la riduzione della mobilità dai tre anni a un anno e mezzo, l'emergenza povertà non potrà che diventare ancora più drammatica, se non ci sarà la ripresa economica.

R. L'Italia non è l'unico Paese europeo che soffre, nonostante ciò la Germania continua ad imporre all'Europa la politica dell'austerità come unica via per uscire dalla crisi.

Piccinini. L'Europa supportata dalla Germania vuole convincerci che la strada dei sacrifici ha già prodotto risultati importanti: persino la Grecia ha registrato un Pil positivo, così come la Spagna e il Portogallo. Ma a quale prezzo? Questi Paesi hanno prodotto più di 6 milioni di disoccupati. Hanno eliminato completamente la spesa pubblica, il mercato del lavoro è talmente flessibile e tanto articolato da generare solo una precarietà estesa e preoccupante, nonché una povertà pericolosissima. Quei governi hanno detto alla loro gente: arrangiatevi. Se questo è il prezzo da pagare per avere qualche decimale di Pil in più, vuol dire che l'Europa vuole chiudere gli occhi e abbandonare qualunque idea di solidarietà e uguaglianza.

R. Il governo Renzi deve trovare 20 miliardi di risparmi nella spesa pubblica. Siamo di nuovo alla ricerca di risorse mentre il Paese invoca più occupazione e più investimenti. Quali saranno le ricadute sul piano delle tutele sociali?

Piccinini. La politica dell'austerità non porta da nessuna parte. Bisognerebbe rimettere in discussione sul serio complessivamente quelli che sono i parametri così rigidi che ci vengono imposti. Dopo di che, se per stare sotto il 3 per cento del rapporto deficit Pil, bisogna fare un'operazione finanziaria di 20 miliardi di euro, bisogna capire dove si prendono questi soldi. Finora abbiamo sentito

parlare solo di due capitoli: lavoro e pensioni. Non si può dire che sia un ritornello che non abbiamo già sentito. Negli ultimi venti anni, ogni volta che si parla di manovre ci si concentra solo su lavoro e pensioni. Sul lavoro si procede con il blocco dei contratti della pubblica amministrazione, con la flessibilità contrattuale e del mercato del lavoro, ovvero, riducendo le tutele per tutti. Sulle pensioni sono anni che si interviene per impedire alle persone di accedervi e per far in modo che i già pensionati contribuiscano pesantemente alla riduzione della spesa corrente. Quello che è in esame da alcuni mesi a questa parte è addirittura ancora più pesante. Non si può lasciare la strada aperta con la quale di punto e in bianco si resetta tutto il sistema chiedendo ai pensionati di restituire una quota parte di quello che hanno ricevuto. È evidente che lo scarto che c'è oggi tra le pensioni calcolate con il sistema contributivo e quelle calcolate con il sistema retributivo diventa uno spazio molto ampio. Dobbiamo essere tutti consapevoli che le pensioni contributive sono prestazioni molto povere e che il sistema molto stressato dai numerosi provvedimenti che si sono succeduti negli anni, ben oltre la legge Dini, produce nuove povertà. Dobbiamo chiederci qual è l'equilibrio del sistema pensionistico. Se c'è un divario tra i redditi più alti e quelli più bassi, bisogna agire complessivamente prevedendo misure di tipo solidaristico generale. Ma allora rilanciamo l'ipotesi di una patrimoniale che è poi stata quella della Cgil. Se c'è bisogno di una manovra di 20 miliardi, per riportare in equilibrio i conti dello Stato, dobbiamo farlo individuando modalità diverse

da quelle prospettate nell'attuale dibattito politico.

R. È convincente l'impulso di riforma della pubblica amministrazione, annunciata dal governo Renzi?

Piccinini. La riforma della pubblica amministrazione che ci è stata prospettata e annunciata con grande enfasi si traduce ancora una volta con la conferma del blocco dei contratti e con una mobilità coatta dei dipendenti, mentre resta avvolto nella nebbia il progetto di trasformazione della P.A. Vuole davvero il governo Renzi investire sulla trasformazione della pubblica amministrazione e sul suo ammodernamento? Fa sul serio quando parla di offrire al cittadino una unica porta di accesso alla pubblica amministrazione? Siamo noi che lo sfidiamo; come Patronati siamo interessati ad accompagnare questo processo. Questo significa mettere in rete tutta la pubblica amministrazione; avere un sistema informatico valido per tutto il sistema Paese per far in modo che tutte le persone possano crescere e diventare autonome nell'accesso all'insieme della pubblica amministrazione, riducendo l'analfabetismo informatico in Italia che è tra i più alti in Europa. Noi come Patronato saremo molto interessati ad accompagnare questo processo di crescita e di ammodernamento della pubblica amministrazione.

R. I Patronati che negli anni sono diventati per il cittadino la porta principale di accesso verso la pubblica amministrazione come possono contribuire alla sua trasformazione?

Piccinini. Il lavoro dei Patronati va ben oltre il valore economico perché costruisce socialità; costruisce diritto; costruisce partecipazione; costruisce le basi per l'ammodernamento del Paese. Le amministrazioni pubbliche continuano a essere tra loro troppo separate. Uno dei motivi di difficoltà per l'invio del 730 precompilato è che le amministrazioni non riescono a recuperare i dati retributivi e non solo. Le diverse amministrazioni non dialogano tra loro. Nel futuro, io immagino una pubblica amministrazione che sia messa in rete alla quale tutti cittadini possano accedere telematicamente, senza bisogno di mettersi in fila. Il Patronato è il soggetto che può accompagnare questo processo e anche l'alfabetizzazione telematica delle persone, non supplendo alle mancanze degli uffici pubblici, ma svolgendo una funzione complementare.

Per farlo però, c'è bisogno di un cambiamento culturale nella misurazione della ricchezza del Paese.

La domanda da porci è: il valore economico dei servizi sociali permane o nel nome del mercato dobbiamo mercantillarli? Se prevale la cultura per cui tutto quello che è pubblico è un costo e il privato è solo guadagno, è evidente che si sceglie la strada di lasciare solo il cittadino rispetto ai suoi bisogni. Se un ospedale pubblico è solo un costo e quello privato è solo guadagno si sceglie un modello privatistico nel quale la pubblica amministrazione è solo una spesa gravosa a cui non corrisponde nessun valore economico. Questo significa che il Pil, misuratore della ricchezza di un Paese, sarà solo la somma di variabili riconducibili esclusivamente al merca-

to privato, dove il benessere del cittadino non è compreso o, se lo è, occupa un margine del tutto irrilevante.

Il governo Renzi deve chiarire quali valori intende salvaguardare nella riforma che si appresta a fare. I bisogni sociali dei cittadini vengono prima di tutto perché una nazione che non riesce a soddisfarli è destinata al declino. Se nel nome dei sacrifici per reperire le risorse necessarie alla manovra si vuole tagliare il fondo dei Patronati, il governo deve sapere che questo si tradurrebbe in un'azione contro i cittadini, che in tutti questi anni di crisi, si sono rivolti a loro per-

ché hanno rappresentato l'unico istituto di welfare veramente gratuito. Tagliare le risorse ai Patronati significherebbe metterli nell'impossibilità di svolgere il loro ruolo sociale e nella prospettiva futura significa impedire loro di partecipare alle sfide per il cambiamento del Paese. Se la politica e il governo si assumeranno la responsabilità di dire che siamo soltanto un costo e che quindi come tale deve esser compreso dovrà assumersi la responsabilità di dire al cittadino con quali altre forme, ma soprattutto con quali altri costi può avere una risposta ai suoi bisogni.

La svolta nel Def

■ a cura del Cer (Centro Europa Ricerche)

Nell'Aggiornamento diffuso lo scorso 30 settembre auspicavamo che il governo non adottasse ulteriori misure correttive di finanza pubblica. La nuova impostazione programmatica va oltre il nostro auspicio. La manovra diventa espansiva e si affermano con chiarezza due principi che condividiamo pienamente: il primo è che l'Italia e l'Europa soffrono anche di un vuoto di domanda aggregata; il secondo è che le metodologie con cui la Commissione determina i livelli del saldo strutturale di bilancio vanno maneggiate con grande cautela, essendo concreto il rischio che esse favoriscano l'adozione di manovre pro cicliche.

La Nota di aggiornamento del Def 2014 apporta una rilevante modifica al sentiero programmatico di finanza pubblica (grafico 1). Per il 2015 l'obiettivo di indebitamento viene rivisto al 2,9% del Pil, in aumento sia rispetto al valore programmatico del Def (-1,8%), sia al livello tendenziale a cui si arriverebbe in assenza di interventi discrezionali (2,2%).

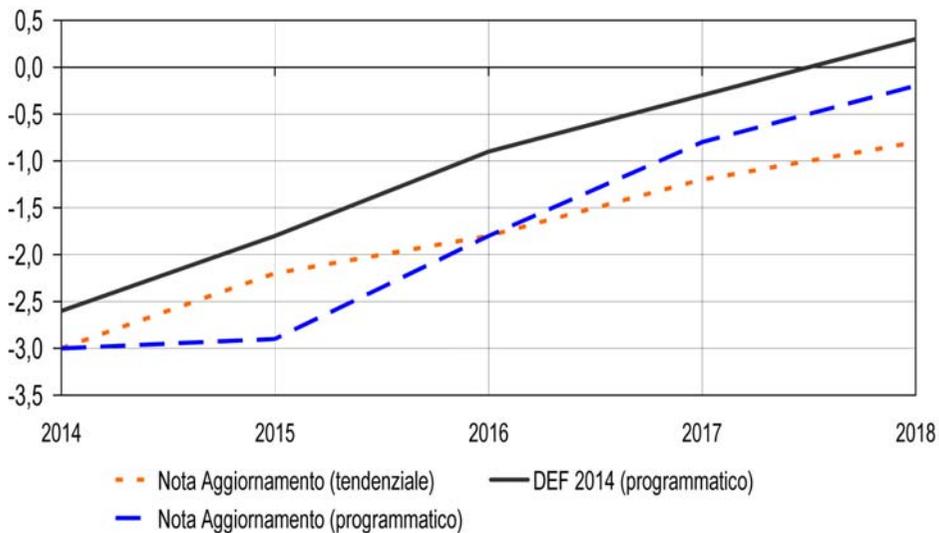
La manovra per il prossimo anno, che sarà compiutamente declinata nel disegno di

legge di Stabilità, ha dunque segno marcatamente espansivo (0,7 decimi di Pil). Questo significa che ci si discosta dalle prescrizioni del Fiscal compact, disconoscendo, di fatto, la immediata percorribilità del percorso di rientro richiesto dalla Commissione europea. L'aspetto importante di questa scelta è che essa non viene motivata semplicemente con la debolezza della congiuntura, ma argomentata su basi analitiche che ribaltano l'impostazione fino a oggi prevalente. Due temi, in particolare, vengono sollevati.

Il primo è il riconoscimento del vuoto di domanda aggregata che affligge l'economia europea, per la quale sembrava essere consentito parlare solo di carenze dal lato dell'offerta. Il secondo, forse il più dirompente, è la sottolineatura delle debolezze metodologiche che affliggono il calcolo dei livelli di indebitamento strutturale, ossia dell'impianto a cui è affidata la fissazione degli Obiettivi di Medio Termine previsti dal *Fiscal compact*.

In considerazione di questi elementi, vengono compiuti due passaggi, all'interno dei quali viene riorganizzata la politica di

Grafico 1 – La revisione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (indebitamento nominale in % del Pil)



bilancio dall'esecutivo Renzi: il rifiuto di ricorrere a manovre restrittive fin tanto che il ciclo economico non mostri segni di solido recupero; la scelta di utilizzare come punto di ancoraggio quel 3% di massimo indebitamento sul Pil, su cui faceva perno il primigenio Trattato di Maastricht e che è certamente di più facile intelligibilità rispetto agli astrusi concetti di saldo strutturale adottati oggi nelle procedure europee.

Quale sarà la reazione della Commissione? Probabilmente quella strettamente burocratica, che porterà a evidenziare il mancato rispetto degli impegni e a prospettare la riapertura della procedura per disavanzi eccessivi. Non riteniamo che questo sia un fattore di particolare preoccupazione. Proprio le accurate analisi svolte nella Nota di aggiornamento evidenziano infatti la bassa

credibilità degli obiettivi di bilancio iscritti nel Fiscal compact e ci sembra difficile che i mercati possano adottare comportamenti penalizzanti a fronte del mancato raggiungimento di un pareggio strutturale che, nei fatti, nessuno sa cosa sia.

L'impostazione scelta dal governo non è, naturalmente, priva di rischi, il principale essendo quello di buttare il bambino con l'acqua sporca, ossia di abbandonare del tutto una disciplina fiscale che resta centrale nella formazione delle aspettative degli operatori. Si tratta, tuttavia, di un rischio di cui il governo sembra essere pienamente consapevole e che quindi non dovrebbe concretizzarsi.

Stante questa cautela, crediamo che la svolta impressa dal governo alla manovra di finanza pubblica valga finalmente a spezzare il velo di oppressione fiscale che ci ac-

compagna dalla crisi dei debiti sovrani. Con un saldo di bilancio che ormai da tre anni non supera il livello del 3% non si può considerare la finanza pubblica come il principale problema dell'economia italiana. È giunto il momento di ricollocare al cen-

tro dell'agenda politica il tema della piena occupazione, utilizzando la manovra di bilancio come uno degli strumenti atti a conseguire questo obiettivo. Vedremo se la Commissione sarà in grado di raccogliere questa sfida.



Previdenza



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

Pensioni, opzione donna: un'opportunità da non cancellare

■ di Giuliano Ferranti*

«**L'**opzione contributiva per le donne deve essere applicata così come è stata scritta nella norma ed è dunque sbagliata l'interpretazione applicativa resa dall'Inps che intende far valere la finestra mobile, nonché l'aumento dell'età anagrafica secondo l'indice della speranza di vita». Ne è convinta Fulvia Colombini, del collegio di presidenza dell'Inca, che aggiunge: «È una interpretazione sbagliata e arbitraria, che va ben oltre le disposizioni di legge, sulla quale occorre aprire un confronto serio per ripristinare la corretta applicazione della norma. Per quanto riguarda l'Inca avvieremo la necessaria tutela a sostegno delle lavoratrici, anche con attività di contenzioso».

L'«opzione donna» è una norma sperimentale da esercitare entro il 2015, introdotta nel 2004 e confermata nella legge di riforma Monti Fornero, che consente alle donne, con 57 anni, se dipendenti, 58 se autonome e 35 anni di contributi di poter andare in pensione anticipata. Una recente circolare dell'Inps, però, ha precisato che anche per questa opzione si applica la finestra mobile, cioè un'attesa di 12 mesi per le

dipendenti e 18 per le autonome, nonché l'aumento dell'età anagrafica in ragione della speranza di vita. Perciò, nonostante la norma sia stata confermata, per molte donne si allontana la possibilità di andare in pensione anticipata, perché non più in possesso dei requisiti di accesso.

▼ Regime sperimentale per le lavoratrici (art. 1, comma 9, legge n. 243/2004)

L'art. 24, comma 14, della legge 214/2011 (legge Fornero) ha espressamente mantenuto in vigore le disposizioni, in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze previste, per le lavoratrici, dall'art. 1, comma 9, della legge 243/2004. Pertanto le lavoratrici continuano a maturare il diritto a pensione di anzianità, anche dopo il 31.12.2011, con 35 anni di contributi e 57 anni di età se dipendenti, 58 anni se autonome, optando per il calcolo contributivo. Tale possibilità è prevista in via sperimentale fino al 31.12.2015.

* Coordinatore area politiche Previdenza e Assistenza Inca Cgil nazionale

Secondo l'Inps alle pensioni di anzianità in regime sperimentale di cui all'art. 1, comma 9, della legge 243/2004 si applica il regime delle decorrenze mobili o a scorrimento ed il requisito anagrafico di 57 o 58 anni è soggetto all'adeguamento alla speranza di vita. Inoltre la sperimentazione termina il 31 dicembre 2015, decorrenza compresa.

Con l'adeguamento dell'età in relazione alla speranza di vita il requisito anagrafico è aumentato, a decorrere dal 1.1.2013, di 3 mesi, e con l'applicazione del regime delle decorrenze mobili, introdotto dalla legge n. 122/2010, le lavoratrici che optano possono percepire la pensione di anzianità sperimentale con il calcolo contributivo solo dopo 12 mesi, se dipendenti, o dopo 18 mesi, se autonome, dalla data di maturazione dei requisiti.

Riportiamo nella tabella 1 a p. 19 alcuni esempi di maturazione dei requisiti e di decorrenza per il pensionamento di anzianità in regime sperimentale per le diverse categorie di lavoratrici.

Con le interpretazioni fornite dall'Inps (dietro esplicito parere dei Ministeri vigilanti) il periodo sperimentale viene ridotto notevolmente.

Infatti, per effetto dell'applicazione della finestra mobile e della speranza di vita, la possibilità di optare per tale modalità di pensionamento è limitata alle:

- ▶ lavoratrici dipendenti che maturano 35 anni di contribuzione e 57 anni e 3 mesi di età entro il 30.11.2014 (nate entro il 31.8.1957);
- ▶ lavoratrici autonome che maturano 35 anni di contributi e 58 anni e 3 mesi di

età entro il 31.05.2014 (nate entro il 28.02.1956).

Nella tabella 2 a p. 19 sono indicate le date finali entro cui devono essere perfezionati i requisiti per conseguire la pensione di anzianità sperimentale in regime di opzione, a seconda della categoria di lavoratrice.

L'interpretazione restrittiva dell'Inps che impedisce l'opzione a tante lavoratrici disposte a rinunciare ad una quota di pensione, spesso per evitare un lungo periodo senza reddito o una lunga permanenza al lavoro, appare una evidente violazione della norma originaria (art. 1, comma 9, della legge 243/2004) che consentiva l'esercizio della pensione sperimentale con calcolo contributivo alle lavoratrici che maturavano i previdenti requisiti per la pensione di anzianità (35 anni di contributi e 57/58 anni di età se dipendenti/autonome) entro il 31.12.2015.

Riteniamo che per tale facoltà di pensionamento:

- ▶ non deve trovare applicazione il regime delle decorrenze mobili;
 - ▶ l'età di 57/58 anni non deve essere incrementata in relazione alla speranza di vita;
 - ▶ l'anno 2015 va considerato come ultimo anno di maturazione dei requisiti per il diritto e non di decorrenza della pensione.
- Relativamente al primo punto, il regime delle decorrenze mobili non va applicato in quanto tale regime è stato introdotto (art. 12, comma 2, legge 122/2010) esclusivamente per lavoratrici e lavoratori che conseguono il diritto a pensione sulla base dell'art. 1, comma 6, della legge 243/2004 e non per le lavoratrici che conseguono il diritto a pensione in base all'art. 1, comma 9.

Tabella 1

| CATEGORIA LAVORATRICE | CONTRIBUZIONE | ETÀ ANAGRAFICA | DECORRENZA PENSIONE |
|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Dipendente settore privato | 35 anni al 30/11/2013 | 57 anni e 3 mesi al 30/11/2013 | 1/12/2014 |
| Dipendente settore pubblico | 35 anni al 30/12/2013 | 57 anni e 3 mesi al 30/12/2013 | 31/12/2014 |
| Dipendente comparto scuola | 35 anni al 31/12/2013 | 57 anni e 3 mesi al 31/12/2013 | 1/9/2014 |
| Autonoma | 35 anni al 31/5/2013 | 58 anni e 3 mesi al 31/5/2013 | 1/12/2014 |

Tabella 2

| CATEGORIA LAVORATRICE | CONTRIBUZIONE | ETÀ ANAGRAFICA | NATE ENTRO IL |
|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------|
| Dipendente settore privato | 35 anni al 30/11/2014 | 57 anni e 3 mesi al 30/11/2014 | 31/8/1957 |
| Dipendente settore pubblico | 35 anni al 30/12/2014 | 57 anni e 3 mesi al 30/12/2014 | 30/9/1957 |
| Dipendente comparto scuola | 35 anni al 31/12/2014 | 57 anni e 3 mesi al 31/12/2014 | 30/9/1957 |
| Autonoma | 35 anni al 31/5/2014 | 58 anni e 3 mesi al 31/5/2014 | 28/2/1956 |

L'incremento del requisito anagrafico in relazione alla speranza di vita, 3 mesi dal 2013, non deve essere applicato alla pensione di anzianità in regime sperimentale per le lavoratrici per il semplice fatto che la disposizione di legge che lo ha introdotto (art. 12, comma 12-*bis*, legge 122/2010, modificato dall'art. 24, comma 12, lettera a), del decreto legge 201/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011), non lo ha previsto per il regime sperimentale donne, ma lo ha previsto esclusivamente per maturare:

- la pensione di anzianità con la quota (somma di età anagrafica e di anzianità contributiva);

- la pensione di vecchiaia;
- l'assegno sociale;
- la pensione anticipata, indipendentemente dall'età anagrafica.

Infine, ritenendo che la decorrenza non debba essere considerata costitutiva del diritto, l'anno 2015 non deve essere considerato come ultimo anno di decorrenza della pensione ma come ultimo anno entro cui maturare i requisiti per il diritto alla pensione di anzianità in regime sperimentale donne con calcolo contributivo.



Salute e sicurezza



Opera di Giò Pomodoro, 1982

Prestazioni Inail in Europa: sì, si può fare

■ di Tiziana Tramontano*

Nell'ottobre del 2008 un operaio rumeno ha perso un braccio per un infortunio sul lavoro; nel luglio 2010, un altro connazionale subisce un colpo alla testa provocato da un oggetto metallico in un cantiere edile; tre anni dopo un camionista rumeno viene travolto dalla sponda di una bisarca al terminal dello scalo. Cambiano le città, i luoghi di lavoro, ma lo scenario è sempre lo stesso: condizioni di lavoro difficili e spesso precarie sono all'origine di incidenti gravi che compromettono seriamente la salute di tanti lavoratori immigrati.

Secondo i dati Inail gli infortuni che investono i lavoratori stranieri rappresentano il 16% del totale; e la comunità rumena è prima nella graduatoria sia per il numero delle denunce che per i decessi.

In questo quadro sconcertante, si inserisce la storia di Gheorghe, anch'esso rumeno, di professione attrezzista meccanico che, dopo aver lavorato nella sua patria e in Germania, nel 2000 si trasferisce in Italia dove viene assunto con un regolare contratto

da un'azienda di Lecco che opera nel settore della manutenzione degli impianti e delle macchine.

In un giorno del 2001, appena iniziato il turno di lavoro, alle 6,30 del mattino subisce un grave infortunio cadendo da circa 3 metri dal piano alto di una pressa che si accingeva a riparare. In quel momento, nessun testimone era presente perché a quell'ora gli altri lavoratori non avevano cominciato il turno. Una brutta caduta che gli ha rovinato la vita trasformandolo in un invalido del lavoro.

L'azienda, non sottraendosi alle sue responsabilità ha subito denunciato all'Inail l'accaduto che – ma non poteva essere altrimenti – ha immediatamente sottoposto Gheorghe alla tutela infortunistica e al successivo riconoscimento del 60% di invalidità, con il conseguente pagamento della relativa rendita mensile prevista, in questi casi, dalla normativa antinfortunistica.

Successivamente, Gheorghe, non potendo più riprendere la sua attività, nel 2003 è tornato a vivere in Romania, con la sua fa-

* Area politiche Tutela del Danno alla Persona Inca Cgil nazionale

miglia, ma negli anni l'azienda ha comunque voluto costantemente mantenere i contatti con lui, fino al tragico epilogo avvenuto nel 2010. La morte di Gheorghe è stato un brutto colpo per l'impresa che lo considerava quasi uno di famiglia; tanto che, dopo essersi informata delle precarie condizioni economiche in cui versavano i suoi familiari, ha suggerito alla vedova di fare la richiesta all'Inail dell'assegno speciale continuativo mensile, previsto dalla legge 248 del 1976. Si tratta di una prestazione che viene riconosciuta agli eredi delle vittime del lavoro, titolari di rendita e con redditi al di sotto del minimo, deceduti per cause anche indipendenti dall'infortunio in ambito lavorativo. Sul caso Gheorghe, però pesa l'incognita della reale esportabilità del diritto in un altro Paese che, all'epoca dei fatti, non faceva parte neppure della Comunità europea. Il nodo da sciogliere, infatti, era quello di stabilire se fosse possibile per la vedova percepire la prestazione anche se era residente in Romania, dove appunto si era stabilita negli ultimi anni di vita di Gheorghe. Per questo motivo, la domanda della vedova è rimasta per molto tempo in attesa di risposta da parte dell'Istituto assicuratore.

L'Inca, investita del problema, non rassegnandosi ad aspettare, ha sollecitato un intervento della Direzione Generale affinché facesse chiarezza sull'applicazione della normativa e chiedendo una risposta in tempi ragionevoli a quelle che poi si sono rivelate legittime aspettative della vedova.

Solo quattro anni dopo il decesso, nel luglio scorso, l'Inail, acquisendo anche il parere

della sua Avvocatura, ha accolto la domanda della vedova di Gheorghe, a cui viene garantito il pagamento dell'assegno speciale mensile, così come è previsto dalla normativa vigente in Italia.

Un risultato importante non solo per questa famiglia, colpita da un grave lutto, ma anche per tutti gli altri casi analoghi. Infatti, l'Inail, prendendo spunto dalla vicenda, ha emanato una circolare, che ha diffuso alle sedi territoriali, nella quale ha indicato istruzioni operative da applicare, da far valere, da adesso in poi, per chiunque si trovi nelle stesse condizioni in cui si è tragicamente trovata la famiglia di Gheorghe, precisando che l'assegno mensile speciale è «esportabile» in ambito Ue perché di natura prettamente previdenziale e non assistenziale.

Sulla decisione dell'Istituto assicuratore contro gli infortuni e le malattie professionali ha pesato l'orientamento delle norme comunitarie che prevedono appunto il riconoscimento delle prestazioni previdenziali anche per i residenti all'estero, in base al principio dell'«esportabilità». Principio che invece non viene applicato per le prestazioni di carattere assistenziale, che sono riconosciute solo se si resta residenti nello stesso Stato in cui è avvenuto l'incidente, poiché si tratta di un sussidio il cui costo è coperto esclusivamente da una tassazione obbligatoria.

L'Istituto, accogliendo le argomentazioni dell'Inca con le quali è stata avanzata la richiesta della vedova, ha confermato la natura previdenziale dell'assegno speciale poiché strettamente connesso sia all'avvenuto rico-

noscimento della rendita che Gheorghe aveva cominciato a percepire quando era ancora in vita, sia alla mancanza di altre prestazioni previdenziali da parte della vedova, che rappresentano i presupposti previsti dalla legge 248 del 1976.

È la prima volta che in Italia viene applicato il principio dell'esportabilità del diritto dell'assegno speciale in ambito europeo ed è

un esito al quale si è giunti per la tenacia dell'Inca, ma anche per il corretto comportamento dell'azienda e successivamente dell'Inail che hanno mostrato una sensibilità e una disponibilità per garantire un'adeguata tutela infortunistica ad una vittima del lavoro e alla sua famiglia, agevolando più in generale le condizioni di accesso alle prestazioni per tutti gli aventi diritto.

Eurogip: incentivi finanziari per prevenire i rischi lavorativi

■ a cura di Marco Bottazzi*

L'annuale convegno di Eurogip è stato dedicato al dibattito in corso sulle modalità di intervento degli Istituti Assicuratori ed in particolare dei parametri a cui far riferimento per concedere gli incentivi e per valutare l'efficacia dell'intervento.

Si tratta di un dibattito molto importante in quanto fornisce, fra l'altro, elementi di riflessione su alcuni punti del recente Decreto del fare.

Gli incentivi in tema di prevenzione sono una delle leve attraverso cui gli Enti assicuratori possono intervenire in questa materia.

Infatti per stimolare le imprese a rendere i luoghi di lavoro più sicuri, oltre ad una politica diretta basata sull'applicazione delle norme e sul controllo della loro applicazione, vi è una politica indiretta che mira ad influenzare il comportamento delle imprese determinando un interesse rispetto al tema della salute e sicurezza attraverso la realizzazione di incentivi economici. Questa seconda modalità di intervento è meno

diffusa ed in genere viene collegata a misure che mirano al superamento delle misure previste dalla normativa.

Gli incentivi economici realizzati dagli Istituti assicuratori puntano ad incoraggiare economicamente le imprese ad investire nella prevenzione e nel miglioramento delle condizioni di lavoro. Essi rappresentano uno degli strumenti raccomandati dalla Commissione Europea per raggiungere l'obiettivo di una riduzione degli infortuni sul lavoro. Infatti la strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro stabiliva che la riduzione continua, duratura ed omogenea degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali era l'obiettivo prioritario da raggiungere e fissava come traguardo quello di una riduzione degli infortuni sul lavoro nei Paesi della Ue del 25%.

Per ottenere questo risultato la strategia indicava (punto 6.2): «La sensibilizzazione in particolare delle piccole e medie imprese, può essere rafforzata con misure dirette o indirette di incentivazione economica alla pre-

* Coordinatore medico-legale Inca Cgil nazionale

venzione. Queste misure di incentivazione potrebbero includere una riduzione eventuale dei contributi sociali o dei premi assicurativi in rapporto agli investimenti per il miglioramento dell'ambiente di lavoro e/o alla riduzione degli infortuni, degli aiuti economici per la realizzazione di sistemi di gestione della salute e della sicurezza...».

La strategia indica, a tale fine, incentivi che possono essere sia di tipo positivo che negativo.

La Ue non interviene nelle modalità di organizzazione dell'assicurazione né in materia di riparazione del danno né in tema di tariffazione.

Nei diversi Paesi questi dispositivi di pun-golo economico sono più o meno ambiziosi, in alcuni Paesi i meccanismi incentivanti combinano una politica sui premi assicurativi con quella delle sovvenzioni e l'intervento sui premi può essere determinato in funzione della sinistralità dell'azienda ma anche in relazione (ricompensa) ad azioni di prevenzione. Alcuni Paesi, poi, si limitano a intervenire con una politica di sovvenzioni ma è ormai consolidata la convinzione che occorra che gli Istituti assicuratori escano da un uso passivo degli incentivi.

In generale è possibile rilevare come le tipologie di intervento rientrino in tre grandi categorie:

1) intervento sul premio assicurativo: con un meccanismo di tipo bonus-malus che può combinarsi con ulteriori misure di riduzione del premio in funzione della realizzazione di misure di prevenzione in azienda;

2) sovvenzioni: ricomprendendo in questa voce tutte le misure che prevedono un intervento finanziario a fronte di progetti aventi come obiettivo il miglioramento delle condizioni di lavoro;

3) sanzioni economiche: che servono a coprire i costi delle azioni di prevenzione dimostrate necessarie a fronte delle cattive performance aziendali.

Se passiamo ad analizzare in concreto le forme di incentivazione alla prevenzione rileviamo che il sistema più diffuso è rappresentato dal classico sistema bonus-malus con intervento sui tassi di quotizzazione dopo aver constatata la riduzione della sinistralità (con riferimento al tasso infortunistico del settore di appartenenza).

Il sistema bonus-malus oltre che in Italia è applicato in Germania, e previsto in Lussemburgo mentre la sua introduzione è stata bocciata in Belgio. In Francia, poi, il sistema dello «sconto» integra tutte le caratteristiche del sistema bonus-malus.

Il punto comune fra Germania ed Italia nell'applicazione di questa misura è la possibilità di integrarlo con modulazioni del premio in ragione delle azioni preventive. In Spagna, invece, viene applicato solo il volano dato dal bonus in quanto il sistema introdotto nel 2010 prevede una riduzione del premio dal 5 al 10% per le imprese che hanno avviato azioni efficaci e verificabili di riduzione della sinistralità.

Il tema che si pone al dibattito è quello di sapere se un bonus accordato sia sinonimo di una sinistralità controllata dalla impresa e di un buon livello di salute e di sicurezza. Diviene, dunque, importante la scel-

ta dell'indicatore in quanto un bonus-malus basato sulla sinistralità pregressa può avere l'effetto di premiare l'assenza «casuale» di infortuni in aziende che non presentano condizioni ottimali.

Le modalità di calcolo del bonus-malus si concentrano sugli infortuni sul lavoro con o senza abbandono del lavoro per cui in molti Paesi le malattie professionali non sono tenute in conto per la concessione di tale forma.

Infatti per la riduzione di queste ultime lo strumento della sovvenzione economica appare più adatto potendo intervenire sulla formazione dei lavoratori, sulla messa a disposizione di Dpi più idonei, sulle modifiche delle procedure di lavoro ecc.

Le sovvenzioni permettono alle imprese di ottenere un co-finanziamento o di vedere abbassare il premio assicurativo in seguito ad azioni e misure che non corrispondano al semplice rispetto del dettato normativo.

Le sovvenzioni permettono anche una modulazione che favorisce le piccole e piccolissime imprese.

In generale è possibile rilevare come la diminuzione dell'incidentalità intervenga molto tempo dopo l'introduzione delle misure. Sovvenzionare la realizzazione di un sistema di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro, la sostituzione di un processo produttivo o la sostituzione di sostanze e prodotti, è un'azione mirata al futuro ben evidenziata nelle politiche di molti Paesi europei, che tendono ad avere sia strumenti a breve termine dagli effetti rapidi, sia strumenti a medio termine in maniera tale da assicurare la costanza dell'azione di prevenzione.

Rispetto a questi due diversi approcci rileviamo che molti Paesi permettono di cumulare i due dispositivi incentivanti (come in Germania ed in Italia) e che, secondo la interpretazione diffusa e l'esperienza, il sistema bonus-malus non è in contrasto con il sistema a tasso unico.

Agli strumenti finanziari si associano anche strumenti non finanziari quali:

- 1) strumenti statistici che permettono di identificare le aziende che superano determinati livelli infortunistici con conseguente obbligo di effettuare controlli supplementari (in Spagna questo avviene per le malattie professionali);
- 2) controllo/ispezione del lavoro/obiettivi nazionali mirati con identificazione degli sforzi fatti e delle carenze;
- 3) promozione di un sistema di gestione della Salute e Sicurezza semplice e poco oneroso che può essere certificato dall'assicuratore;
- 4) organizzazione di campagne di sensibilizzazione sul tema con segnalazione/promozione delle aziende innovative.

Per comprendere appieno le modalità di intervento ed anche gli effetti che essi determinano non è possibile prescindere da una comprensione dei diversi sistemi assicurativi in tema di infortuni e malattie professionali.

Il primo elemento che emerge è che le prestazioni sono comparabili fra i diversi Paesi per quanto riguarda la loro composizione ma non lo sono per montante, soglia temporanea, momento della presa in carico da parte dell'assicurazione ecc.

Inoltre l'assicuratore può essere specifico o misto come in Belgio e Danimarca dove gli

infortuni sono tutelati da una assicurazione privata mentre le malattie professionali vengono tutelate da una struttura pubblica, o non prevedere un sistema specifico con una presa in carico da parte della mutualità di invalidità o di malattia, ed infine può essere interamente privato.

Diversità importanti si segnalano anche sul finanziamento che può avvenire per quote modulate secondo la sinistralità o per quote a tasso unico (in Austria dal 1972 tasso unico del 1,4%, in Lussemburgo dal 2011 tasso del 1,17%).

Nei sistemi misti come Belgio e Danimarca per gli infortuni siamo in presenza di un libero mercato ed il premio è modulato secondo la sinistralità, mentre per le malattie professionali la cui tutela dipende da un organismo pubblico o vi è un tasso fisso come in Belgio o un montante per lavoratore modulato secondo il settore e la sinistralità.

Se diffusamente il tasso è diverso in funzione delle dimensioni aziendali e del settore in alcuni Paesi sono previste delle differenze anche in funzione della localizzazione regionale.

Negli ultimi anni nei Paesi della Ue stiamo assistendo a cambiamenti importanti in tema appunto di tariffazione, nel 2011 come già si ricordava in Lussemburgo si è passati al tasso unico ed in contemporanea si è deciso di investire in prevenzione e su indicazione dei datori di lavoro si è introdotto anche un sistema bonus-malus, in cui non rientrano, però, le malattie professionali.

In Austria già negli anni '70 si è passati al tasso unico e dalla esperienza austriaca traiamo una conferma delle difficoltà nella emersio-

ne degli infortuni e soprattutto delle malattie professionali che come Patronato segnaliamo da decenni, sulla base dei loro dati trentennali concludono che il tasso unico è intervenuto a ridurre la sottodichiarazione degli infortuni e delle malattie professionali facendo venire meno l'interesse dei datori di lavoro alla non emersione, anche se per quanto riguarda il nostro Paese questo è solo uno dei fattori che spiega il fenomeno.

In Francia nel 2012 si è avuta una riforma della tariffazione, dettata dalla necessità di utilizzare la tariffazione come incentivo alla prevenzione, e questa riforma ha introdotto anche il parametro del tempo in cui il datore di lavoro paga l'aumento del premio dopo un infortunio sul lavoro, questo ha comportato una riduzione del tempo di aumento della tariffa per gli infortuni «ad effetto ritardato».

Il tema dell'effetto ritardato è poi molto presente nella discussione su premio e malattie professionali e questo perché la filosofia complessiva della riforma è quella di agire sulla situazione attuale per avere una vera prevenzione.

È stata, inoltre, introdotta la possibilità per le aziende di scegliere in maniera irrevocabile (o almeno di lungo periodo) un tasso unico che si traduce nel concreto con la definizione di tassi variabili in ragione delle diverse sedi aziendali ma anche all'interno della stessa azienda in relazione ai rischi diversi dei diversi reparti.

Il dibattito in corso in Francia fornisce elementi utili anche a noi in particolare per quanto concerne l'applicazione di alcune norme previste dal recente Decreto del fare.

Il dibattito attuale si incentra, infatti, sul valore da attribuire ai «sinistres à effets différés» e come riferito dal responsabile dei premi della Cassa francese la convinzione a cui è pervenuto l'Istituto Assicuratore è che i dati sulle malattie professionali generali e ancor più quelli aziendali non hanno valore ai fini di una valutazione dell'efficacia delle misure di prevenzione messe in atto,

tanto che è ferma convinzione della Cassa di escludere tali dati sia nella determinazione del premio che, e soprattutto, degli incentivi.

In un rapporto di studio che Eurogip ha appena pubblicato sono riassunti in schemi di facile consultazione le differenze nazionali in tema di sistemi di premi assicurativi e di incentivi alla prevenzione.

I sistemi assicurativi nei paesi Ue (per tipologia di rischio)

| PAESE | INFORTUNI SUL LAVORO | INFORTUNIO IN ITINERE | MALATTIA PROFESSIONALE | MONOPOLIO PUBBLICO |
|---------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------|
| Germania | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Austria | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Belgio | Privata | Privata | Pubblica | No |
| Bulgaria | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Cipro | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Danimarca | Privata | Non assicurato | Pubblica | No |
| Spagna | Mutue fra datori di lavoro | Mutue fra datori di lavoro | Mutue fra datori di lavoro | No |
| Estonia | Mutue fra datori di lavoro | Non assicurato | Pubblica | Sì |
| Finlandia | Privata | Privata | Privata | No |
| Francia | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Gran Bretagna | Pubblica | Non assicurato | Pubblica | Ass. Rc obbligatoria |
| Grecia | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Ungheria | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Irlanda | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Italia | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |
| Lettonia | Pubblica | Non assicurato | Pubblica | Sì |
| Lituania | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Sì |

Segue: I sistemi assicurativi nei paesi Ue (per tipologia di rischio)

| PAESE | INFORTUNI SUL LAVORO | INFORTUNIO IN ITINERE | MALATTIA PROFESSIONALE | MONOPOLIO PUBBLICO |
|-------------|----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|
| Lussemburgo | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Si |
| Malta | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Si |
| Olanda | Pubblica | Non assicurato | Pubblica | Si |
| Polonia | Pubblica | Non assicurato | Pubblica | Si |
| Portogallo | Privata | Privata | Pubblica | No |
| Rep. Ceca | Privata | Non assicurato | Privata | No |
| Romania | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Si |
| Slovacchia | Pubblica | Non assicurato | Pubblica | Si |
| Slovenia | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Si |
| Svezia | Pubblica | Pubblica | Pubblica | Si |

Modalità di finanziamento dei risarcimenti

| PAESE | DANNO TEMPORANEO | MODALITÀ DI FINANZIAMENTO | DANNO PERMANENTE | MODALITÀ DI FINANZIAMENTO |
|----------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Germania | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro |
| Austria | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro |
| Belgio infortunio | Assicurazione infortuni privata | Premio datore di lavoro | Assicuratori privati | Premio datore di lavoro |
| Belgio mp | Assicurazione mp pubblica | Contributi datore di lavoro | Assicurazione mp pubblica | Contributi datore di lavoro |
| Danimarca infortunio | Assicurazione malattia | Imposte | Assicurazioni infortuni private | Premio datore di lavoro |
| Danimarca mp | Assicurazione malattia | Imposte | Assicurazione mp pubblica | Contributi datore di lavoro |
| Spagna | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro |
| Finlandia | Assicurazione inf e mp privata | Premio datore di lavoro | Assicurazioni inf e mp private | Premio datore di lavoro |
| Francia | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro |

Segue: Modalità di finanziamento dei risarcimenti

| PAESE | DANNO TEMPORANEO | MODALITÀ DI FINANZIAMENTO | DANNO PERMANENTE | MODALITÀ DI FINANZIAMENTO |
|-----------------------|---------------------------------|--|----------------------------------|---|
| Gran Bretagna | Assicurazione malattia | Imposte | | Imposte |
| Grecia | Assicurazione malattia | Contributi datore di lavoro e lavoratore | Department for Work and Pensions | Contributi datore di lavoro e salariati |
| Irlanda | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro |
| Italia | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro |
| Lussemburgo | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro |
| Olanda | Assicurazione malattia | Contributi lavoratore | Assicurazione invalidità | Contributi datore di lavoro |
| Portogallo infortunio | Assicurazione infortuni privata | Premio datore di lavoro | Assicurazioni infortuni private | Premio datore di lavoro |
| Portogallo mp | Settore assicurazione malattia | Contributi datore di lavoro | Dip assicurazione malattia | Contributi datore di lavoro |
| Svezia | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro | Assicurazione inf e mp | Contributi datore di lavoro |

NB: IN ALCUNI PAESI IL DATORE DI LAVORO SI FA CARICO DEL PERIODO ANTECEDENTE LA PRESA IN CARICO DA PARTE DELL'ENTE ASSICURATORE: IN GERMANIA 6 SETTIMANE, IN SVEZIA 2 SETTIMANE, IN OLANDA IL DANNO PERMANENTE VIENE RICONOSCIUTO A PARTIRE DAL 35% E DOPO ALMENO 104 SETTIMANE DI MALATTIA, PERIODO DURANTE IL QUALE IL DATORE DI LAVORO DEVE METTERE IN ATTO TUTTE LE MISURE PROSPETTABILI AFFINCHÉ VI SIA UNA RIPRESA DEL LAVORO.

Modalità di finanziamento: principi di base

| | |
|----------------------|---|
| GERMANIA | % in funzione del rischio a carico esclusivo del datore di lavoro. |
| AUSTRIA | I contributi sono a carico esclusivo dei datori di lavoro, in solidarietà con l'applicazione di un tasso unico del 1,4% a tutte le imprese indipendentemente dalla loro sinistralità individuale e dalla loro dimensione. |
| BELGIO | Oltre ai contributi, un ulteriore contributo dello 0,02% è richiesto ai datori di lavoro ed i lavoratori per la tutela degli infortuni. Per le malattie professionali un tasso unico è integrato nella contribuzione datoriale. |
| BULGARIA | Infortuni sul lavoro, in itinere e malattie professionali: la contribuzione è a carico esclusivamente dei datori di lavoro. Il tasso varia fra lo 0,4 e l'1,1% in base alla categoria professionale e dei rischi. |
| CIPRO | Finanziamento attraverso il sistema impositivo e la contribuzione dei datori di lavoro e dei lavoratori. |
| DANIMARCA | Stante l'obbligatorietà dell'assicurazione i datori di lavoro si assicurano: per gli infortuni sul lavoro con compagnie assicurative private accreditate dal Finanstilynet (Ispezione delle finanze); <ul style="list-style-type: none"> • per le malattie professionali con un fondo pubblico Saes che è una istituzione indipendente e paritaria che raccoglie i contributi versati dai datori di lavoro pubblici e privati e dai lavoratori autonomi per finanziare l'indennizzo della Mp. L'ammontare dei contributi è definito in base al rischio. Gli infortuni in itinere non sono oggetto di assicurazione. |
| SPAGNA | I contributi per infortuni sul lavoro sono a carico esclusivo del datore di lavoro, l'ammontare è fissato dal governo tenendo conto del rischio potenziale specifico di ciascuna attività. Dal gennaio 2007 è in vigore una tabella valutativa unica per infortuni e mp che tiene conto dell'attività svolta (99 classi) e prevede la revisione periodica dei tassi di contribuzione per adeguarli all'evoluzione della sinistralità ma anche all'equilibrio generale del sistema di sicurezza sociale. |
| ESTONIA | Non esiste un sistema di assicurazione specifica per infortuni sul lavoro e malattie professionali, questi rischi sono coperti nell'ambito della tutela più generale della sanità, dell'assicurazione sulla malattia (indennità giornaliera per inabilità temporanea) e dell'inabilità (pensione in caso di inabilità permanente). |
| FINLANDIA | Le compagnie private di assicurazione raccolgono i contributi, definiscono gli indennizzi e versano le prestazioni economiche. Quello che prevale è il principio generale di equilibrio fra quelli che sono i costi dell'infortunio e il montante del premio. I criteri di calcolo tengono conto dell'attività dell'impresa, dello storico della sua sinistralità ecc. Il premio assicurativo per il datore di lavoro varia fra lo 0,3 e l'8% della massa salariale secondo la categoria di rischio dell'impresa. |
| GRAN BRETAGNA | Finanziamento attraverso il sistema delle imposte (datore di lavoro e lavoratore). A completamento per i datori di lavoro vige l'obbligo assicurativo per la responsabilità civile. |
| GRECIA | Non esiste una assicurazione specifica per infortuni e malattie professionali ed il rischio è ricompreso all'interno dell'assicurazione obbligatoria per la malattia. |

Segue: Modalità di finanziamento: principi di base

| | |
|------------------------|---|
| UNGHERIA | Non esiste una assicurazione specifica per infortuni e malattie professionali ed il rischio è ricompreso all'interno dell'assicurazione obbligatoria per la malattia. |
| IRLANDA | Il finanziamento dell'assicurazione infortuni ed mp è integrato nel finanziamento più generale della protezione sociale. Il tasso di contribuzione dipende dall'attività dell'impresa e dal salario. |
| LETONIA | Non esiste una assicurazione specifica per infortuni e malattie professionali ed il rischio è ricompreso all'interno dell'assicurazione obbligatoria per la malattia. |
| LITUANIA | Assicurazione infortuni e mp specifica finanziata dai datori di lavoro fra 0,18% e 0,90 della massa salariale a seconda del rischio dell'impresa. |
| LUSSEMBURGO | Un tasso unico di contribuzione è stato introdotto dal 2011. Tale tasso è calcolato sulla massa salariale con un tetto mensile di 787,81 euro. La contribuzione è a carico esclusivamente dei datori di lavoro. Il sistema bonus-malus introdotto anch'esso recentemente prevede di poter aumentare o diminuire questo tasso fino al 50% del suo valore. |
| MALTA | Finanziamento attraverso la contribuzione sociale. Datori di lavoro e lavoratori in percentuale sul salario. |
| OLANDA | Non esiste una assicurazione specifica per infortuni e malattie professionali ed il rischio è ricompreso all'interno dell'assicurazione obbligatoria per la malattia e l'invalidità. |
| POLONIA | Il sistema di sicurezza sociale comprende una assicurazione infortuni e mp specifica che non ricomprende gli infortuni in itinere, tutelati da una ulteriore forma assicurativa. La contribuzione è a carico unicamente del datore di lavoro. Il montante del premio dipende dal settore di attività e dall'effettivo. Il tasso varia fra lo 0,67 e il 3,05% e viene calcolato sull'interezza del salario. Recentemente è stato introdotto il sistema bonus-malus. |
| PORTOGALLO | Il datore di lavoro si assume interamente il costo dell'assicurazione. Per gli infortuni di lavoro ed in itinere il montante del premio dipende dalla natura dell'attività dell'impresa e dal grado di rischio. Per le malattie professionali è previsto un tasso unico pari allo 0,5% del montante della contribuzione globale versata dal datore di lavoro all'assicurazione vecchiaia, invalidità e rendita ai superstiti. |
| REPUBBLICA CECA | L'assicurazione infortuni e mp che copre oltre all'indennizzo dei lavoratori anche la responsabilità dei datori di lavoro è obbligatoria. Due compagnie assicurative private sono autorizzate e ad esse possono rivolgersi a titolo volontario anche i lavoratori autonomi. I premi assicurativi per i rischi professionali sono integralmente a carico del datore di lavoro. Il tasso varia fra lo 0,2 e l'1,2% in funzione dei rischi presenti in impresa. Questi premi sono versati all'assicuratore privato presso cui il datore di lavoro è assicurato e sono calcolati sulla medesima massa salariale delle assicurazioni sociali (vecchiaia, malattia, maternità, invalidità). |
| ROMANIA | Contribuzione datoriale dallo 0,15 allo 0,85% secondo l'attività dell'impresa, per i lavoratori autonomi essa è pari all'1% del salario mensile medio. |
| SLOVACCHIA | Contribuzione datoriale dello 0,8% sulla totalità del salario senza minimali e massimali. |

Segue: Modalità di finanziamento: principi di base

| | |
|-----------------|---|
| SLOVENIA | Non esiste una assicurazione specifica per infortuni e malattie professionali ed il rischio è ricompreso all'interno dell'assicurazione obbligatoria per la malattia. |
| SVEZIA | L'assicurazione sociale obbligatoria infortuni e mp è gestita dalla Sicurezza Sociale. Il finanziamento avviene sulla base di un tasso unico pari allo 0,30% sulla base del salario lordo a totale carico del datore di lavoro. Questo tasso non tiene conto né della sinistralità né dello specifico livello di rischio dell'impresa. Per gli autonomi il tasso è pari allo 0,30% delle entrate. A questo pilastro obbligatorio si associa una protezione complementare negoziata fra le parti sociali all'interno degli accordi collettivi o per scelta autonoma delle imprese presso assicuratori privati. |

IMMIGRAZIONE



Renzo Vespianni, *Il popolo della Resistenza non dimentica*, 1972 (particolare)

Immigrazione e imprenditoria

Integrazione sinonimo di sviluppo

■ di Sonia Cappelli*

Crisi economica e immigrazione. Quante volte abbiamo sentito dire «è colpa degli immigrati che rubano il lavoro agli italiani...»? Sono affermazioni dettate in buona parte dalla crescente insicurezza di chi, privato del diritto al lavoro e delle tutele connesse, ha sviluppato pregiudizi e, in alcuni casi, forti pulsioni xenofobe, non giustificabili, ovviamente, perché orientate verso persone che, invece, devono essere considerate a tutti gli effetti come i «nuovi cittadini», uomini e donne che sono diventati sempre più una risorsa per il nostro Paese contribuendo in modo decisivo al benessere di tutta la comunità con quell'11% di Pil (176 mila miliardi di euro), agli oltre 6 miliardi di gettito Irpef e ai 7 miliardi annui di contributi silenti che concorrono a mantenere il sistema complessivo, dalle pensioni al welfare.

La migrazione è difatti ormai diventata un dato globale che riguarda tutti i Paesi del mondo divenuti luoghi di destinazione e/o transito per una moltitudine di persone che cercano altrove una possibilità di riscatto dall'inoccupazione, dalla miseria, dalle carestie e dalle guerre. L'Italia è diventato un croce-

via di migrazioni sia verso l'interno sia verso altri lidi oltre confine: sono oltre 4 milioni gli stranieri che si sono stabilizzati nel nostro Paese che portano un aumento delle richieste di ricongiungimenti familiari; mentre cresce il numero di cittadini italiani, sovente giovani, che lasciano l'Italia diretti verso altre nazioni non soltanto comunitarie. La nuova emigrazione investe ben 4 milioni e 300 mila italiani dislocati in Germania, in Belgio, in Francia, ma anche in America, Canada, Australia. Un fenomeno in crescita: solo nel 2012 circa 68 mila connazionali sono emigrati con un aumento rispetto all'anno precedente del 35,8%. Un *melting pot* senza fine, stando alle stime dell'Onu, che prevedono fino al 2050, per ogni anno, un esodo di almeno 2.400.000 persone provenienti per lo più da Bangladesh, Cina, India e Africa. Per quanto riguarda l'Italia, l'Organizzazione delle Nazioni Unite prevede 130 mila arrivi l'anno fino al 2050 e 100 mila negli anni successivi.

L'immigrazione è ormai un dato strutturale e per l'Italia la presenza di lavoratori stranieri si è consolidata soprattutto nelle regioni del

* Ufficio stampa Inca Cgil nazionale

Nord e del Centro del Paese, ma è nel Sud dove si concentrano maggiori opportunità occupazionali per loro. Il dato è confermato in due rapporti presentati recentemente. Il primo, quello dell'Ocse, analizzando l'integrazione degli immigrati nel nostro mercato del lavoro, sottolinea che molti di loro sono impiegati in lavori poco qualificati e sottopagati, con scarse possibilità di accedere a lavori più specializzati. Sono generalmente più vulnerabili, perché concentrati in settori che sono stati investiti maggiormente dalla crisi economica (edilizia, commercio, ecc.); e dunque sono anche più facilmente vittime di licenziamenti selettivi. Su tutto ciò influiscono anche alcuni aspetti delle infrastrutture per l'integrazione che sono meno sviluppate rispetto ad altre aree, con una lunga esperienza di immigrazione alle spalle. Gran parte delle proposte finalizzate all'integrazione, dice l'Ocse, riguardano soprattutto progetti locali di piccole dimensioni e di breve durata, poco coordinati tra loro e caratterizzati da una generale mancanza di consapevolezza di ciò che funziona o meno. Il Fondo nazionale per le politiche migratorie ha subito una riduzione generale dei fondi passando da 16,5 milioni di euro nel 2006 a 6,2 milioni di euro nel 2012 risalendo leggermente nel 2013 a 6,8 milioni, mentre le risorse comunitarie pur essendo aumentate da 15,1 milioni di euro del 2009 a 37 milioni nel 2013, non sono state adeguatamente utilizzate, mostrando una evidente incapacità ad usarli da parte delle nostre istituzioni: nel 2010 dei 31 milioni preventivati per le regioni solo il 18% è stato erogato.

Nonostante ciò o forse proprio in misura di ciò, visto che il lavoro autonomo è spesso un

prezioso strumento di integrazione per gli immigrati residenti, tra la fine del 2011 e la fine del 2013, le imprese guidate da persone straniere sono aumentate di 43 mila unità e alla fine del 2013 sfiorano il mezzo milione, con un'incidenza dell'8,2% sul totale delle società produttive. Prevalgono a livello settoriale, il commercio (35,2% su totale) e le costruzioni (25,4%). Secondo il Rapporto dell'Idos «Immigrazione e imprenditoria», l'avvio di un lavoro autonomo da parte di cittadini immigrati, iniziato alla fine degli anni '90, si è sviluppato in maniera più accentuata nell'ultimo decennio. Il ritardo con cui si è palesata questa nuova presenza nel mercato del lavoro autoctono è dovuto a un processo normativo piuttosto lento che ha reso possibile l'accesso al lavoro autonomo con la legge Turco-Napolitano (n. 40/1988) dove è stata superata la clausola di reciprocità ovvero quel vincolo che permetteva di avviare un'attività soltanto ai cittadini di quei Paesi che garantivano la medesima facoltà sul loro territorio ai cittadini italiani. È, dunque, solo dopo aver superato i vincoli di legge che si sono avviate in numero sostanzioso le attività autonome sostenute dalla crescente immigrazione, ma anche e soprattutto perché questa tipologia di imprese si è andata man mano sostituendo a quella autoctona, in settori con modesti margini di crescita e di guadagno, contraddistinti anche da alti carichi di lavoro, orari disagiati, una certa esposizione agli infortuni e ridotti investimenti necessari all'avvio dell'impresa. Si pensi ad esempio alla piccola distribuzione di prossimità, al commercio in special modo dei prodotti ti-

pici dei Paesi di origine (impresa etnica) o alle imprese intermediarie (agenzie di viaggio, servizi professionali di mediazione, ecc.).

Nel rapporto dell'Idos viene sottolineato come abbiano influito sull'aumento dell'imprenditoria straniera anche quelle trasformazioni nel mercato che per ridurre i costi sociali del lavoro hanno accentuato i lavori di esternalizzazione delle funzioni produttive e, quindi, al proliferare di attività che solo formalmente sono autonome, ma che spesso restano legate ad un unico committente (di regola l'ex datore di lavoro) che si libera, in questo modo, degli oneri dell'assunzione. Sono quindi anche para-imprese, frutto di processi di subappalto a cascata, in cui gli immigrati si inseriscono dimostrandosi più duttili degli autoctoni. Il crescente passaggio, quindi, al lavoro autonomo e/o all'avvio di un'impresa trova i propri punti di forza nell'inserimento in nicchie specifiche in cui la concorrenza italiana è assolutamente assente e ciò ancora una volta a riprova di come il lavoro dei nuovi cittadini di fatto non abbia tolto nulla ai lavoratori italiani; anche se questo non ha impedito di ingenerare una guerra tra «poveri» inconcludente e sterile. Senza contare che con la terza percentuale più alta nell'area Ocse di persone anziane, l'Italia ha un impellente bisogno strutturale di lavoratori e lavoratrici addetti alla cura degli anziani (badanti) che svolgono un ruolo sempre più importante nelle famiglie italiane obbligate a supplire in questo modo alle carenze del sistema italiano di welfare, con la mancanza di servizi pubblici appropriati.

Molti sono i casi di imprenditori immigrati che si sono inseriti con successo nel tessuto

economico e produttivo nazionale. Radwan Khatwatmi è uno di loro, arrivato in Italia nel 1970 e proveniente da Aleppo si stabilisce a Parma con la sua famiglia e si laurea in economia. Dopo qualche anno di lavoro all'Indesit fonda una propria azienda la Hirux International, che registra un fatturato di oltre 60 milioni di euro l'anno, con oltre 100 dipendenti. Nel 2009 riceve il Moneygram Award per la sua realizzazione imprenditoriale, ma soprattutto per la promozione del mondo degli immigrati nell'ottica della piena partecipazione, inclusa quella politica, anche come riconoscimento del notevole apporto economico da loro assicurato all'Italia. Altra premiata da Moneygram, Regina Victoria Terrones Castro che, arrivata in Italia con la figlia dopo varie e pericolosissime peripezie, si è messa a svolgere diversi mestieri (badante, colf, baby sitter, pedicure) lavorando anche 14 ore al giorno per 13 famiglie diverse. Ha fondato una cooperativa di servizi per la fornitura di servizi di pulizia, servizi per l'ambiente, piccole manutenzioni edili, servizi di trasloco, ecc. Oggi, con 23 soci di diversi Paesi del mondo, è un'impresa che registra un fatturato da mezzo milione di euro.

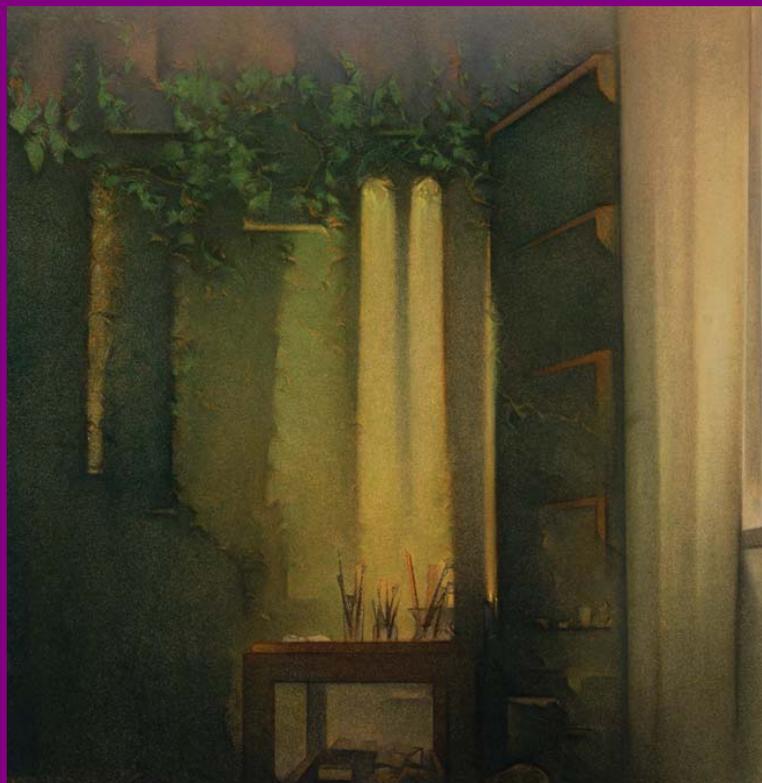
Esempi concreti di voglia di esserci, di reinventarsi, di credere in un futuro migliore, ma soprattutto di non arrendersi, di combattere ogni qualvolta il vento dell'intolleranza soffia più forte e sentendosi sempre e comunque cittadini con pieni diritti al pari degli italiani, ai quali non solo non è stato rubato nulla, ma è stata data la possibilità di cambiare il volto dell'Italia, che cresce anche in termini economici grazie ai nuovi arrivati.



DOSSIER SU WELFARE STATE IN EUROPA

A cura di Carlo Caldarini

Osservatorio Inca per le politiche sociali in Europa



Sonia Alvarez, *Riflesso nel quadro*, 1970

Ocse: il lavoro precario nuoce ai singoli e allo sviluppo economico

Secondo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), c'è ancora molto da fare nella lotta contro la disoccupazione. Nel suo rapporto annuale «Employment Outlook 2014», pubblicato mercoledì 3 settembre, l'organizzazione internazionale mette l'accento soprattutto su quattro problemi: il lento declino della disoccupazione, associato al persistente aumento della disoccupazione di lunga durata, il rallentamento della crescita dei salari reali, la scarsa qualità dei posti di lavoro, e l'uso estensivo del lavoro a tempo determinato e dei contratti irregolari.

▼ La ripresa del mercato del lavoro nell'area dell'Ocse rimane incompleta

Secondo il rapporto Ocse sulle prospettive dell'occupazione 2014, la disoccupazione raggiunge in molti Paesi livelli ben superiori rispetto al periodo precedente la crisi, e resterà elevata almeno fino a tutto il 2015. La persistenza di alti livelli di disoccupazione in alcuni Paesi si è tramutata infatti in un aumento della disoccupazione strutturale che

rischia di non essere riassorbita automaticamente da un miglioramento della crescita economica, poiché la disoccupazione strutturale conduce a una perdita di capitale umano e di motivazione nella ricerca di un lavoro, specie per i disoccupati di lungo termine. Per l'insieme dell'area dell'Ocse, si rileva che 17,2 milioni di persone – ossia più di un disoccupato su tre – sono rimaste senza lavoro per un periodo di 12 mesi o per un periodo più lungo nel corso dell'ultimo trimestre del 2013. Quasi il doppio di quanto rilevato nel 2007. La promozione della domanda deve quindi rimanere uno dei principali obiettivi delle politiche del lavoro.

▼ La crescita dei salari in termini reali ha rallentato in maniera sostanziale

Il continuo aumento della disoccupazione ha causato inoltre, su molti Paesi, un rallentamento della crescita dei salari reali. Sempre secondo l'Ocse, in un contesto di bassa inflazione ulteriori aggiustamenti salariali richiederebbero «dolorosi tagli salariali e potrebbero aumentare il numero dei lavoratori poveri». Per promuovere la com-

pettività, la crescita e la creazione di posti di lavoro, occorrono «riforme per accrescere la concorrenza nei mercati di beni e servizi, assistenza ai lavoratori che hanno subito una perdita del posto di lavoro per aiutarli a trasferirsi in nuovi settori occupazionali e misure per consolidare i redditi dei lavoratori con bassi salari».

▼ **Promuovere una migliore qualità dei posti di lavoro**

Un nuovo quadro concettuale e operativo basato su tre dimensioni è stato infatti sviluppato dall'Ocse per misurare la qualità del posto di lavoro attraverso: il livello e la distribuzione dei guadagni, la sicurezza del mercato del lavoro e la qualità dell'ambiente lavorativo. Si riscontrano grandi differenze tra diversi Paesi in ciascuna delle suddette dimensioni, ma non si riscontra un trade-off significativo tra qualità e quantità dei posti di lavoro: alcuni Paesi riescono a ottenere risultati soddisfacenti sui due fronti. Si rilevano altresì notevoli differenze di qualità dei posti di lavoro tra le diverse categorie socioeconomiche all'interno di ciascuno dei Paesi esaminati. I giovani, i lavoratori con competenze di basso livello e quelli titolari di contratti temporanei sembrano accumulare gli svantaggi. All'opposto, i lavoratori con competenze di alto livello riescono non solo ad accedere a un maggior numero di posti di lavoro, ma anche a quelli migliori. Il livello e la distribuzione dei guadagni dipendono dal ruolo delle politiche che promuovono la crescita,

l'accessibilità e la qualità dell'istruzione, dalla natura degli istituti che definiscono i salari (come ad esempio il salario minimo, la contrattazione collettiva) e dall'architettura dei regimi fiscali e previdenziali. La sicurezza del mercato del lavoro dipende dall'interazione della tutela dell'impiego, dei sistemi d'indennizzo per la disoccupazione (indennità di disoccupazione e di licenziamento) e dalle politiche di attivazione del mercato del lavoro. La qualità dell'ambiente lavorativo dipende in larga misura dall'efficacia delle normative sulla tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro per la prevenzione dei problemi di salute collegati all'attività professionale, ma anche dal dialogo sociale e dal grado di responsabilità sociale del datore di lavoro.

▼ **Contare troppo sul regime di lavoro temporaneo è pregiudizievole nei confronti dei singoli e dell'economia**

Il lavoro a durata determinata o a termine – ossia tutte le forme di attività lavorative che non beneficiano di un contratto permanente o indeterminato – può offrire flessibilità alle imprese nell'adeguamento della forza lavoro a un contesto economico mutevole. Le suddette forme di contratto possono anche essere una scelta individuale del lavoratore che preferisce la flessibilità inerente ai contratti di lavoro temporanei. Tuttavia, un uso estensivo dei contratti non regolari potrebbe avere un effetto negativo sia sull'equità, sia sull'efficienza. I lavoratori assunti con contratti non regolari fanno

sovente fronte a un maggior grado d'insicurezza occupazionale rispetto ai dipendenti assunti con un contratto a durata indeterminata. Le aziende tendono inoltre a fare meno investimenti per i lavoratori non regolari, ciò che potrebbe diminuire la loro produttività e lo sviluppo del capitale umano dell'impresa. Durante il ventennio che ha preceduto la crisi finanziaria globale, il lavoro a termine si è sviluppato in molti Paesi poiché i governi miravano a promuovere la flessibilità nel mercato del lavoro, allentando principalmente la normativa dei contratti non regolari, pur mantenendo nello stesso tempo le condizioni relativamente

più vincolanti dei contratti regolari. Le scelte programmatiche destinate a ridurre il gap del mercato del lavoro tra lavoratori regolari e non regolari prevedono regolamentazioni più severe nell'uso dei contratti temporanei e l'allentamento delle regole in materia di licenziamento dei lavoratori con contratti permanenti. Proseguendo di questo passo, la convergenza dei costi di cessazione del rapporto d'impiego per l'insieme dei contratti potrebbe essere introdotta con un contratto unico o unificato. Ciascuna delle suddette opzioni implica che le difficoltà di attuazione siano superate e che le riforme complementari siano efficaci.

Assistenza sanitaria transfrontaliera: la Commissione Ue sollecita attuazione direttiva europea

La Commissione europea ha formalmente chiesto all'Austria, al Belgio, alla Bulgaria, alla Germania, all'Estonia, alla Grecia, alla Finlandia, alla Francia, all'Irlanda, al Lussemburgo, alla Polonia e al Regno Unito di notificare la piena attuazione della direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera (2011/24/Ue).

La direttiva chiarisce il diritto dei pazienti di scegliere di fruire di assistenza sanitaria in un altro Stato membro, chiedendone il rimborso nel proprio Paese. Impone inoltre ai sistemi sanitari e ai prestatori di assistenza sanitaria di garantire che ai pazienti siano fornite le informazioni necessarie a consentire loro di compiere una scelta informata sulla cura in un altro Stato membro. La direttiva è stata recepita solo parzialmente da Belgio, Bulgaria, Germania, Estonia, Grecia, Francia, Austria, Polonia, Finlandia e Regno Unito. Mancano tuttora alcune disposizioni: da una chiara at-

tuazione nell'ordinamento giuridico nazionale delle disposizioni della direttiva circa il rimborso dell'assistenza sanitaria ricevuta all'estero, all'obbligo, per i punti di contatto nazionali, di mutua assistenza per chiarire il contenuto delle fatture. L'Irlanda e il Lussemburgo non hanno notificato alcuna misura nazionale di recepimento della direttiva.

A tutt'oggi gli Stati membri sopra indicati non hanno attuato, in tutto o in parte, tale direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale, nonostante l'obbligo di provvedervi entro il 25 ottobre 2013. Questi Paesi dispongono di due mesi di tempo per informare la Commissione in merito alle misure adottate per dare attuazione alla direttiva 2011/24/Ue. La mancata notifica di misure adeguate potrebbe portare la Commissione a deferire i casi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Riforma lavoro: la Cgil presenta ricorso alla Commissione europea*

La Cgil Nazionale ha presentato una denuncia alla Commissione europea contro la Riforma del lavoro varata del governo perché in contrasto con la prevalente disciplina europea sul lavoro.

Su un punto in particolare la Cgil insiste, la legge 78, eliminando l'obbligo di indicare una causale nei contratti a termine, sposta la prevalenza della forma di lavoro dal contratto a tempo indeterminato al contratto a tempo determinato, in netto contrasto sia con l'accordo quadro tra le parti sociali europee (Ces-Unice-Ceep) incluso nella direttiva europea 1999/70 sul lavoro a tempo determinato, il quale prevede che i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro fra i datori di lavoro e i lavoratori, sia con la successiva giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che sottolinea l'importanza della stabilità dell'occupazione come elemento portante della tutela dei lavoratori (causa C-144/04 Mangold, punto 64).

Il ricorso fa leva su fonti normative ma anche su sentenze già emanate dalla Corte di

Giustizia europea su normative analoghe, come quella greca che pur faceva riferimento a contratti a causali di durata massima inferiore a quelli oggi introdotti dalla Riforma del lavoro italiana.

Quattro i punti principali su cui si basa il ricorso:

- ▶ la causalità per il ricorso ai contratti a termine rappresentava un argine contro un loro utilizzo improprio;
- ▶ il combinato disposto di acausalità, rinnovi e proroghe espone il lavoratore al rischio di non riuscire a firmare mai un contratto «stabile» indicato come «contratto comune» proprio dalle normative Ue, con forti penalizzazioni soprattutto per i soggetti più «a rischio», lavoratori over 50 e donne;
- ▶ si introduce un'assoluta discrezionalità rispetto ai licenziamenti;
- ▶ non c'è alcuna prova statistica che all'aumento della precarietà corrisponda un aumento dell'occupazione.

L'obiettivo della denuncia, per la Cgil, è quello di cambiare norme che stanno penalizzando fortemente i giovani e i sogget-

* Il testo integrale del ricorso è consultabile sul sito www.osservatorioinca.org

ti più deboli rendendo più vulnerabili socialmente ed economicamente generazioni di lavoratori.

La disciplina del nuovo contratto a termine coinvolge già due terzi dei nuovi contratti attivati, il che significa che le future occasioni di lavoro non tenderanno alla stabilità.

Al contrario – evidenzia il sindacato di Corso d'Italia – la filosofia di Europa 2020 relativa alla strategia per l'occupazione si basa su due concetti: migliorare la qualità

degli impieghi garantendo migliori condizioni di lavoro, garantire che la flessibilità sia accompagnata da maggiore sicurezza. Orientamenti totalmente assenti nella Riforma del lavoro e sui quali chiediamo al governo di porre riparo cancellando quelle tipologie contrattuali fonte di abusi nel nostro ordinamento e riportando i contratti a termine ad un uso funzionale a peculiari esigenze dell'impresa che ne giustificano l'utilizzo.

Allegato - Sintesi documento Cgil

Denuncia della Cgil alla Commissione Europea contro la nuova disciplina sul Contratto a tempo determinato

PREMESSA

Il contratto a termine, nell'ordinamento italiano, era regolato dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, emanato al fine di attuare la Direttiva europea 1999/70/Ce. Il decreto legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito nella legge 16 maggio 2014, n. 78, ha profondamente modificato la disciplina perché:

- ▶ ha eliminato la causale temporanea del contratto a termine, che, nella disciplina preesistente, costituiva un forte argine alla utilizzazione abusiva dei rapporti precari grazie anche al controllo esercitabile dal giudice;
- ▶ il datore di lavoro potrà decidere, nel limite massimo di 36 mesi, se assumere a tempo determinato o con lavoro stabile sulla base di una scelta del tutto libera;
- ▶ nel limite massimo di 36 mesi, il contratto a termine è prorogabile liberamente per non più di 5 volte, «indipendentemente dal numero dei rinnovi». Quindi se dopo un contratto unico esteso 5 volte (e dopo aver rispettato l'intervallo di 10 o 20 giorni previsto dalla legge) si stipuli un altro contratto a termine, anche questo potrà essere prorogato altre 5 volte;
- ▶ la nuova disciplina dunque permette di cumulare più contratti a termine, anche di brevissima durata e sempre prorogabili, nel limite complessivo dei 36 mesi senza causale giustificativa;
- ▶ inoltre, utilizzando la somministrazione di mano d'opera tra un contratto a termine e l'altro, il medesimo lavoratore potrà lavorare ininterrottamente per tre anni senza alcun intervallo tra un contratto e l'altro;
- ▶ il limite dei trentasei mesi vale per i contratti a termine riferiti alle stesse mansioni. Per mansioni diverse, finito il triennio, è possibile stipulare altri rapporti a termine per 36 mesi;
- ▶ il lavoratore, sia nell'ambito dei 36 mesi, sia per quelli ulteriori per lo svolgimento di mansioni diverse, potrà essere assunto per soddisfare esigenze stabili di lavoro, in considerazione dell'assenza di qualsiasi causale giustificativa del termine;
- ▶ infine il limite dei 36 mesi può essere derogato dalla contrattazione collettiva (anche aziendale, dove minore è la «forza contrattuale» del sindacato), ai sensi del comma 8 della l. 148/2011. In conclusione, la riforma del 2014, si traduce in un'enorme estensione nell'uso dei contratti a termine privi di causale giustificativa.

La situazione descritta, tra l'altro, non può essere limitata dalla previsione di una semplice sanzione economica a carico del datore di lavoro che ecceda il limite massimo

del 20% nelle assunzioni a termine. La nuova disciplina infatti modifica in modo sostanziale il regime sanzionatorio nel caso di superamento dei «tetti» percentuali che, prima della riforma del 2014, secondo la giurisprudenza prevedeva che i lavoratori assunti oltre i limiti numerici fossero convertiti in lavoratori stabili.

La sanzione economica, tra l'altro, è proporzionata alla durata del contratto e non potrà svolgere alcun effetto deterrente nel caso, assai probabile, di successione di rapporti a termine assai brevi.



1. La violazione della Direttiva 1999/70/Ce.

1.1 Violazione della regola del contratto a tempo indeterminato come «forma comune» dei rapporti di lavoro.

Il Preambolo dell'Accordo Quadro recepito nella Direttiva 1999/70/Ce e la CgUe sanciscono che il beneficio della stabilità dell'impiego è un elemento portante della tutela dei lavoratori (v. sentenza Mangold, punto 64, Adelener punto 62; Impact, punti 86, 87, 88; Angelidaki, punti 73, 104 e 105; Kucuk, punto 25; Mangold, punto 64; Samohano, punto 41).

Il Decreto Legge 34/2014, convertito nella legge 16 maggio 2014, n. 78, elimina la causale giustificativa sia per quanto riguarda la stipulazione del primo contratto, sia per quanto attiene alle sue proroghe ed ai rinnovi. In tale contesto sarà possibile utilizzare il contratto a termine per soddisfare esigenze stabili di lavoro per periodi lunghissimi (i tre anni previsti dalla legge o il periodo temporale più esteso previsto dalla contrattazione collettiva o gli ulteriori tre anni nel caso di nuove assunzioni).

In questo modo: a) il contratto a termine diventa la «forma comune» di lavoro, in contrasto con quanto prevista dalla Direttiva 1999/70/Ce; b) viene messo in discussione il «beneficio della stabilità dell'impiego» e viene favorita la precarizzazione del rapporto di lavoro in contrasto con la fonte europea e la giurisprudenza della GUe.

1.2 Violazione delle regole di causalità dei contratti e di «ragioni oggettive».

La Direttiva 1999/70/Ce, tra le forme dirette ad evitare l'abuso nella successione dei contratti a termine, prevede «le ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo» dei rapporti a t. determinato (art. 5, n. 1, lett. a).

Per la Corte di Giustizia, «la nozione di 'ragioni obiettive' esige che il ricorso a questo tipo particolare di rapporti di lavoro, sia giustificato dall'esistenza di elementi concre-

ti relativi in particolare all'attività di cui trattasi e alle condizioni del suo esercizio» (Cge, 4 luglio 2005, causa C-212/04, Adelener, confermata da molte altre decisioni). Queste sentenze sono riferite ad una normativa greca di identico contenuto a quella italiana oggi denunciata per quanto attiene alla assenza di ragioni obiettive che giustificino la stipula del contratto, la sua proroga ed i suoi rinnovi.

La nuova normativa italiana si espone, dunque, alle stesse censure di quella greca perché consente di assumere con contratti a termine in assenza di «fattori oggettivi relativi alle caratteristiche dell'attività interessata» ed in mancanza di qualsiasi «relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata» (sentenza Adelener). Tra l'altro, secondo la Corte di Giustizia, queste carenze non sono compensabili dalla durata massima di due anni prevista dalla legge ellenica (anche più favorevole rispetto al triennio contemplato dalla l. n. 78/2014!).

La CgUe ha inoltre censurato una normativa greca che prevedeva, tra un contratto a termine e l'altro, un intervallo di venti giorni, perché tale periodo temporale avrebbe consentito una «utilizzazione abusiva» di questi rapporti (sentenza Adelener). La normativa italiana stabilisce intervalli di 10 e 20 giorni inferiori od uguali a quelli esaminati nel caso greco e, grazie alla acausalità dei contratti introdotta dalla l. 78/2014, incrementa il carattere abusivo della utilizzazione del contratto a tempo determinato.

1.3 Violazione del principio della impossibilità di utilizzare i contratti a termine per soddisfare esigenze «permanenti e durevoli» del datore di lavoro.

Secondo CgUe (causa C-378/07, Angelidaki) l'esistenza anche di due delle misure previste dalla clausola 5 dell'Accordo quadro («ragioni obiettive» e «durata massima totale dei contratti o rapporti successivi»), non è sufficiente a giustificare rapporti a termine che, concretamente, siano tali da soddisfare esigenze stabili del datore di lavoro (v. anche Samohano, pp. 55 e 58 *bis*; Küçük, pp. 36, 37 e 39).

La normativa italiana: a) non introduce «ragioni obiettive» e consente contratti a termine (come pure proroghe e rinnovi) del tutto «acausal»; b) permette dunque di soddisfare con contratti precari esigenze «permanenti e durevoli» del datore di lavoro, in totale contrasto con gli obiettivi della Direttiva e con la finalità di garantire «il beneficio della stabilità dell'impiego (che) è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori»; c) prevede inoltre un «tetto» massimo di 36 mesi, di gran lunga eccedente i 24 e 18 mesi previsti dalla legislazione greca censurata dalla CgUe. Un periodo così lungo rafforza il carattere stabile delle esigenze lavorative.



2. Violazione dell'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali e dell'art. 24 della Carta Sociale Europea.

L'articolo 30 della Carta di Nizza stabilisce che «ogni lavoratore ha diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato». Anche l'articolo 24 della Carta Sociale Europea vuole «assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento». La Corte Costituzionale italiana, infine, con molte sentenze, ha espressamente confermato il principio del recesso giustificato e della applicazione di sanzioni in caso di mancanza di giustificazione.

L'introduzione di rapporti a termine «acausal» per un periodo temporale assai lungo (tre anni o il più esteso arco temporale previsto dall'autonomia collettiva o comunque per ulteriori tre anni – o per periodi ancora più lunghi – nel caso di nuove mansioni) di fatto consente di svuotare la tutela in materia di licenziamenti individuali. Infatti, il datore di lavoro ha un vero e proprio potere di «recesso libero» del tutto in contrasto con le fonti normative europee e con i principi enucleati dalla Corte Costituzionale italiana.

D'altra parte questo spiega perché la Direttiva 1999/70/Ce preveda limiti oggettivi per la stipulazione del contratto e proibisca l'abuso della successione di tali rapporti. Se una finalità principale è quella di garantire la diffusione generalizzata del contratto di lavoro stabile come «forma comune», l'altro scopo fondamentale è quello di assicurare la protezione contro il licenziamento ingiustificato che, in caso di piena fungibilità tra lavoro a termine ed a tempo indeterminato, verrebbe ad essere completamente vanificata.



3. Violazione della Direttiva 2000/78/Ce (discriminazione fondata sull'età) e della Direttiva 2006/54/Ce (parità di trattamento fra uomini e donne).

La Corte di Giustizia, in coerenza con quanto previsto in molte Direttive di materia, ha enucleato i seguenti principi: a) la parità di trattamento è un principio generale del diritto dell'Unione, che comporta l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi vietati e, per quanto qui interessa, in particolare dalle direttive 2006/54 e 2000/78 che vi danno attuazione; b) le disparità di trattamento fondate su criteri apparentemente neutri ma che possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone sulla base di uno dei motivi vietati nonché le disparità di trattamento direttamente fondate sull'età non costituiscono discriminazione quando siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale;

c) i mezzi per il conseguimento di tale finalità devono essere appropriati e necessari. I principi indicati sono stati espressi in numerose sentenze.



La situazione di particolare svantaggio dei lavoratori assunti con contratto a termine.

Lo svantaggio consiste, secondo i criteri individuati della CgUe in Mangold, nel fatto che una particolare categoria di lavoratori rischia «di essere esclusa dal beneficio della stabilità dell'occupazione, elemento portante della tutela dei lavoratori» (punto 64). Una prima categoria di lavoratori che subisce questo particolare svantaggio è costituita dai lavoratori con più di 55 anni. Infatti, in quanto esclusi dall'applicazione del limite massimo percentuale di lavoratori che possono essere assunti con contratto a termine (art. 10 c. 7), per essi risulta sempre possibile l'assunzione a tempo determinato con il solo limite della durata massima di tre anni (per di più derogabile dalla contrattazione collettiva). Tali lavoratori si trovano quindi nella stessa situazione già considerata nel caso Mangold (punto 64).

Il decreto legge n. 34/2014 ha poi un impatto indirettamente discriminatorio nei confronti delle donne e dei giovani. La possibilità di assunzione con contratto a termine concerne già un numero proporzionalmente più ampio di persone appartenenti a queste due categorie, che di conseguenza si trovano già maggiormente esposte al rischio di esclusione dal beneficio della stabilità del rapporto. La situazione di particolare svantaggio, desumibile dai dati statistici già disponibili, in assenza di disposizioni volte a limitare il ricorso al contratto a termine alla sussistenza di ragioni oggettive, rischia quindi di aggravarsi ulteriormente.

Per la Corte di Giustizia, al fine di valutare la discriminazione, occorre confrontare le proporzioni tra sesso maschile e sesso femminile (Cge, Seymour-Smith e Perez, punti 59 e ss.; Brachner, punto 60 e ss.).

I dati statistici in nostro possesso (si rinvia ai doc. 7 e 8) rivelano che:

- a) per quanto attiene ai giovani fino a 24 anni, la diffusione dei contratti a termine è enormemente superiore a quella delle altre classi di età;
- b) in relazione alle donne, i dati statistici rivelano «un divario meno consistente, ma perdurante e relativamente costante, nel corso di un lungo periodo, tra i lavoratori e le lavoratrici». Anche in questa situazione, dunque, si concretizza la situazione di particolare svantaggio a cui fa riferimento la Corte di Giustizia.



La legittimità della finalità perseguita con la misura svantaggiosa.

Lo Stato italiano, intenderebbe giustificare i potenziali effetti negativi che la riforma potrebbe avere per determinate categorie di lavoratori (giovani e donne) con finalità di modifica del mercato del lavoro e di incremento della occupazione.

Al contrario, i dati a nostra disposizione sottolineano che le costanti riforme del contratto a termine realizzate nell'arco di oltre un decennio hanno aumentato la percentuale dei rapporti precari rispetto ai contratti a tempo indeterminato ma non hanno prodotto un rilevante incremento della occupazione.



Il giudizio di adeguatezza e proporzionalità dei mezzi necessari per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla legge.

In ogni caso, il giudizio di proporzionalità ed adeguatezza della misura che introduce un particolare svantaggio deve essere effettuato in modo rigoroso.

In primo luogo, non sono adeguate e proporzionali misure indiscriminate che si riferiscono ad una platea generalizzata di soggetti e che siano adottate indipendentemente da ogni altra considerazione legata alla struttura del mercato del lavoro di cui trattasi ed alla situazione personale dell'interessato (sentenza Mangold, cit., punto 65). L'adeguatezza e la proporzionalità, inoltre, non sussistono se non siano stati ponderati altri fattori quali l'esistenza di una adeguata compensazione economica (Cge 16 ottobre 2007, C-411/05, Palacios de la Villa punto 73, Cge 12 ottobre 2010, C-45/09, Rosenbladt, punto 48) o in mancanza della considerazione tanto del danno che esse possono causare quanto dei vantaggi che se ne possono trarre (Cge 2 novembre 2012, C-286/12, Commissione c. Ungheria, punto 66).

Inoltre, «semplici affermazioni generiche, riguardanti l'attitudine di un provvedimento determinato a promuovere l'avviamento al lavoro, non sono sufficienti affinché risulti che l'obiettivo perseguito dalla norma controversa sia estraneo a qualsiasi discriminazione» (CgUe, Seymour-Smith e Perez, Kutz-Bauer, Stenicke; Age Concern England, Fuchs e Köhler punti 61-77, Mangold, punto 65). La riforma del contratto a termine del 2014:

- a) determina un'obiettiva situazione di svantaggio nei confronti di categorie particolari lavoratori (giovani, donne, ultracinquantenni), comprovata da dati statistici e da una valutazione prognostica;
- b) persegue una finalità di politica sociale, priva di supporti empirici che, al contrario, depongono a favore della ineffettività delle misure;
- c) introduce misure che non superano il criterio di adeguatezza e proporzionalità.



4. Violazione del «principio di non regresso».

Secondo la Corte di Giustizia:

- a) la clausola 8 dell'Accordo limita non solo la normativa che recepisce la Direttiva, ma anche le ulteriori disposizioni;
- b) la valutazione del peggioramento deve effettuarsi in rapporto all'insieme delle norme che regolano i contratti a t. determinato e con riferimento al livello generale di tutela applicabile sia per lavoratori con contratti a termine successivi, sia nel caso di un primo ed unico contratto;
- c) la nuova regolamentazione deve avere carattere generale;
- d) la violazione della clausola di non regresso è esclusa se le misure peggiorative siano compensate dall'adozione di altre garanzie;
- e) una *reformatio in pejus* è comunque possibile quando persegue diversi obiettivi di politica sociale.

La riforma del 2014:

- a) ha un carattere generalizzato;
- b) introduce una pluralità assai ampia di modifiche peggiorative;
- c) incide sul livello generale di tutela;
- d) non prevede misure che possono compensare il peggioramento complessivo.

Peraltro, la finalità di incrementare l'occupazione, non giustifica la riduzione delle tutele perché:

- a) la nuova legge contiene una frase del tutto generica e non supportata da alcun dato statistico che consenta di valutare se la liberalizzazione del contratto a termine potrebbe in effetti conseguire l'obiettivo perseguito;
- b) al contrario secondo numerose statistiche le varie riforme del contratto a termine sino ad oggi realizzate (in oltre un decennio!) non hanno prodotto un aumento dei livelli occupazionali.

D'altra parte, la mancata violazione della causa di non regresso non può fondarsi su mere enunciazioni, prive di qualsiasi dato empirico. In caso contrario, la sola dichiarazione contenuta nella legge e relativa ad un obiettivo di politica sociale – per quanto generico ed indeterminato (ad esempio, incrementare l'occupazione, aumentare le retribuzioni, ridurre il dumping sociale ecc.) – avrebbe l'effetto di consentire sempre il mancato rispetto della clausola 8, comma 3, dell'Accordo quadro. Con la conseguenza che il principio di non regresso sarebbe, di fatto, inapplicabile perché «superato» ogni volta da semplici «intenti» del legislatore inseriti nelle legge di riforma, che consentirebbero agli Stati nazionali di evitare in ogni caso il controllo sul rispetto o meno del contenuto della clausola 8.

Diritto di soggiorno per motivi di studio ai cittadini di Paesi terzi

Un Paese Ue è tenuto ad ammettere nel proprio territorio un cittadino di un Paese terzo che intenda soggiornare per più di tre mesi per motivi di studio, a meno che questo non costituisca una minaccia all'ordine pubblico. Lo ha stabilito il 10 settembre 2011 una sentenza della Corte di Giustizia europea. La direttiva 2004/114/Ce del Consiglio, del 13 dicembre 2004, prevede infatti che i cittadini di Paesi terzi che chiedano di essere ammessi per motivi di studio per un periodo superiore a tre mesi debbano rispondere a vari requisiti generali e specifici, fra cui quello di non costituire una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica.

Il sig. M. A. B. A. è un cittadino tunisino nato nel 1989 in Germania. Nel 1995 ha lasciato la Germania per andare a vivere in Tunisia. Dopo aver conseguito il diploma di maturità nel 2010, si è iscritto all'università in Tunisia per seguire studi in informatica, contestualmente attivandosi per poter studiare in Germania. È stato così più volte ammesso a studiare presso la facoltà di matematica di un'università di Dortmund. Nutrendo dubbi quanto alla motivazione

del sig. M. A. B. A. a studiare in Germania (in particolare in ragione dell'insufficienza dei suoi voti, della sua debole conoscenza della lingua tedesca e dell'assenza di nesso fra la formazione prospettata e il suo progetto professionale), le autorità tedesche hanno respinto varie sue domande di visto per motivi di studio.

Adito della controversia, il Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino, Germania), ha chiesto alla Corte di giustizia se l'amministrazione tedesca disponga del potere discrezionale di negare il rilascio di un visto per motivi di studio al sig. M. A. B. A., benché il medesimo soddisfi tutti i requisiti di ammissione previsti dalla direttiva e non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica.

Con la sentenza del 10 settembre 2014, la Corte considera che uno Stato membro è tenuto ad ammettere nel suo territorio un cittadino di un Paese terzo che manifesti l'intenzione di soggiornare per più di tre mesi per motivi di studio, laddove questi soddisfino i requisiti generali e specifici tassativamente elencati dalla direttiva.

La Corte ricorda che la direttiva 2004/114/Ce

mira a favorire la mobilità verso l'Unione degli studenti di Paesi terzi allo scopo di promuovere l'Europa quale centro mondiale di eccellenza per gli studi e per la formazione professionale. Consentire a uno Stato membro di introdurre requisiti di ammissione aggiuntivi contrasterebbe con siffatto obiettivo.

La Corte sottolinea poi che, sebbene la direttiva riconosca agli Stati membri un margine di discrezionalità al momento dell'esame delle domande di ammissione, detto margine si riferisce unicamente alle condizioni previste dalla direttiva, nonché alla valutazione dei fatti rilevanti in tale conte-

sto (in particolare per quanto attiene all'esistenza di una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica).

Nel caso di specie, dal fascicolo di causa sembra risultare che il sig. Ben Alaya soddisfi i requisiti generali e specifici previsti dalla direttiva e che le autorità tedesche non abbiano fatto valere nei suoi confronti alcuno dei motivi riguardanti l'esistenza di una minaccia. La Corte conclude che, ferma restando la verifica da parte del giudice del rinvio, al sig. M. A. B. A. avrebbe dovuto essere rilasciato un permesso di soggiorno.

Allegato - Sentenza della Corte (Terza Sezione)

10 settembre 2014

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Direttiva 2004/114/Ce – Articoli 6, 7 e 12 – Requisiti di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio – Diniego di ammissione di una persona che soddisfa i requisiti previsti da tale direttiva – Margine di discrezionalità delle autorità competenti»

Nella causa C-491/13, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TfUe, dal Verwaltungsgericht Berlin (Germania), con decisione del 5 settembre 2013, pervenuta in cancelleria il 13 settembre 2013, nel procedimento

[...] (Omissis)

Sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2004/114/Ce del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato (Gu L 375, p. 12).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. M. A. B A. e la Repubblica federale di Germania in merito al rifiuto di quest'ultima di accordargli un visto per motivi di studio.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3. I considerando 6, 7, 14, 15 e 24 della direttiva 2004/114 enunciano quanto segue: «(6) Uno degli obiettivi dell'azione della Comunità nel settore dell'istruzione è promuovere l'immagine dell'Europa intera in quanto centro mondiale di eccellenza per gli studi e per la formazione professionale. Favorire la mobilità dei cittadini di Paesi terzi verso la Comunità per motivi di studio è un elemento chiave di questa strategia. Il ravvicinamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri relative alle condizioni di ingresso e di soggiorno ne è parte integrante.

(7) Le migrazioni per i motivi previsti nella presente direttiva, che sono temporanee per definizione e non dipendono dalle condizioni del mercato del lavoro nello Stato ospitante, costituiscono una forma di arricchimento reciproco per quanti migrano, per lo Stato d'origine e per lo Stato ospitante, e contribuiscono a promuovere una maggiore comprensione fra culture.

[...]

(14) L'ammissione ai fini previsti dalla presente direttiva può essere rifiutata per motivi debitamente giustificati. In particolare l'ammissione potrebbe essere rifiutata qualora lo Stato membro ritenga, basandosi su una valutazione fattuale, che il cittadino di Paesi terzi interessato costituisca una potenziale minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica. La nozione di ordine pubblico può abbracciare una condanna per aver commesso un reato grave. In tale contesto va rilevato che nel concetto di ordine pubblico e di sicurezza pubblica rientrano pure i casi in cui un cittadino di un Paese terzo fa o ha fatto parte di un'organizzazione che sostiene il terrorismo, sostiene o ha sostenuto una siffatta organizzazione o nutre o ha nutrito aspirazioni estremistiche.

(15) In caso di dubbio sui motivi della domanda di ammissione, gli Stati membri possono esigere tutte le prove necessarie per valutarne la coerenza, in particolare in base agli studi prescelti dal richiedente, al fine di lottare contro gli abusi e l'uso improprio della procedura stabilita dalla presente direttiva.

[...]

(24) Poiché lo scopo della presente direttiva, cioè determinare le condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi, per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato non può essere realizzato in maniera sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo delle sue dimensioni o effetti essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale scopo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

4. Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2004/114, intitolato «Oggetto»:

«Oggetto della presente direttiva è definire:

- a) le condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi che si rechino nel territorio degli Stati membri, per un periodo superiore a tre mesi, per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato;
- b) le norme sulle procedure per l'ammissione dei cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri ai suddetti fini».

5. L'articolo 3 di tale direttiva, intitolato «Campo d'applicazione», prevede, al suo paragrafo 1, che essa si applichi «ai cittadini di Paesi terzi che chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per motivi di studio» e che «[g]li Stati membri possono altresì decidere di applicare la presente direttiva ai cittadini di Paesi terzi che chiedono di essere ammessi per motivi di scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato».

6. L'articolo 4 della direttiva in parola, intitolato «Disposizioni più favorevoli», al suo paragrafo 2 dispone quanto segue:

«La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni nazionali più favorevoli alle categorie di persone cui si applica».

7. Il capo II della direttiva 2004/114, intitolato «Condizioni di ammissione», comprende gli articoli da 5 a 11.

8. L'articolo 5 di detta direttiva, intitolato «Principio» è così formulato:

«L'ammissione di un cittadino di un Paese terzo a norma della presente direttiva è subordinata all'esame della documentazione comprovante che egli ottempera ai requisiti di cui all'articolo 6 e, a seconda della categoria di appartenenza, agli articoli da 7 a 11».

9. Ai sensi dell'articolo 6 della suddetta direttiva, intitolato «Requisiti generali»:

«1. Il cittadino di un Paese terzo che chieda di essere ammesso per i motivi specificati agli articoli da 7 a 11 deve rispondere ai seguenti requisiti:

- a) presentare un titolo di viaggio valido a norma della legislazione nazionale. Gli Stati membri possono prescrivere che il periodo di validità del titolo di viaggio sia almeno pari alla durata del soggiorno previsto;
- b) ove non abbia raggiunto la maggiore età, ai sensi della legislazione nazionale dello Stato membro ospitante, presentare l'autorizzazione dei genitori per il soggiorno in questione;
- c) essere coperto da un'assicurazione malattia per tutti i rischi di norma coperti per i cittadini del suo Paese nello Stato membro in questione;
- d) non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica;
- e) se richiesto dallo Stato membro, esibire la prova del pagamento delle tasse dovute per l'esame della domanda in base all'articolo 20 della presente direttiva.

2. Gli Stati membri agevolano la procedura di ammissione per i cittadini di Paesi terzi di cui agli articoli da 7 a 11 che partecipano a programmi comunitari diretti a promuovere la mobilità verso o dentro la Comunità».

10. Al capo II della direttiva 2004/114, gli articoli da 7 a 11 riguardano i requisiti specifici previsti per gli studenti, i tirocinanti non retribuiti e i volontari. Ai termini dell'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva, rubricato «Requisiti specifici per gli studenti»:

«Oltre ai requisiti generali previsti all'articolo 6, il cittadino di Paesi terzi che chieda di essere ammesso per motivi di studio, deve soddisfare anche ai seguenti requisiti:

- a) essere accettato da un istituto di insegnamento superiore per seguire un programma di studi;
- b) esibire le prove richieste dallo Stato membro per dimostrare che disporrà, durante il soggiorno, di risorse sufficienti per provvedere al suo sostentamento, agli studi e al suo ritorno. Gli Stati membri rendono pubblico l'importo delle risorse minime mensili necessarie ai fini della presente disposizione, indipendentemente dall'esame individuale della situazione di ciascun richiedente;
- c) dimostrare, se richiesto dallo Stato membro, di avere conoscenza sufficiente della lingua in cui si tiene il programma di studi prescelto;
- d) se richiesto dallo Stato membro, esibire la prova del pagamento della tassa di iscrizione all'istituto».

11. Il capo III della direttiva 2004/114, intitolato «Permessi di soggiorno», reca disposizioni relative al permesso di soggiorno rilasciato a ciascuna delle categorie di persone considerate da tale direttiva. L'articolo 12 della suddetta direttiva, rubricato «Permessi di soggiorno rilasciati a studenti», così dispone:

«1. Il permesso di soggiorno è rilasciato allo studente per un periodo pari almeno ad un anno e rinnovabile se permangono le condizioni di cui agli articoli 6 e 7. Ove il programma di studi abbia una durata inferiore a un anno, il permesso di soggiorno dura quanto il programma.

2. Senza pregiudizio dell'articolo 16, il rinnovo del permesso di soggiorno può essere rifiutato o il documento può essere revocato nei seguenti casi:

- a) il titolare non osserva i limiti all'accesso alle attività economiche contemplati dall'articolo 17 della presente direttiva;
- b) il titolare non procede negli studi con un profitto accettabile in conformità della legislazione o della prassi amministrativa nazionale».

Il diritto tedesco

12. L'articolo 6, rubricato «Visto», della legge tedesca in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), nella sua versione del 25 febbraio 2008 (BGBl. I, p. 162; in prosieguo: l'«AufenthG»), al suo paragrafo 3 prevede quanto segue:

«Per i soggiorni di lunga durata è richiesto un visto per il territorio federale (visto nazionale), che deve essere stato rilasciato prima dell'arrivo nel territorio stesso. Tale visto è rilasciato in conformità alle vigenti norme in materia di permesso di soggiorno, di carta blu Ue, di permesso di stabilimento e di permesso di soggiorno permanente-Ue. [...]».

13. L'articolo 16 della medesima legge, rubricato «Studi, corsi di lingua, scolarizzazione», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Ad uno straniero può essere concesso un permesso di soggiorno per compiere i suoi studi presso un istituto di insegnamento superiore statale o riconosciuto dallo Stato ovvero in un ente di formazione equivalente. La finalità del soggiorno per il compimento di studi include i corsi di lingua prodromici agli studi stessi nonché la frequenza presso una scuola di preparazione agli studi universitari per studenti stranieri (misure preparatorie agli studi universitari). Il permesso di soggiorno finalizzato al compimento degli studi può essere concesso solo qualora il cittadino straniero abbia ottenuto l'ammissione all'istituto di insegnamento; è sufficiente una ammissione condizionata. Non è richiesta alcuna prova di conoscenza della lingua nella quale viene svolta la formazione se le conoscenze linguistiche sono già state considerate ai fini della decisione d'ammissione o se si prevede che debbano essere acquisite nell'ambito di misure preparatorie agli studi. In occasione della prima attribuzione e al momento della proroga, la durata di validità del permesso di soggiorno per motivi di studio è pari ad almeno un anno e non può eccedere i due anni per gli studi e le misure preparatorie agli studi; essa può essere prorogata qualora l'obiettivo formativo perseguito non sia stato ancora raggiunto e possa ancora esserlo in un arco temporale adeguato».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

14. Il sig. M. A. B A., nato il 19 febbraio 1989 in Germania, è un cittadino tunisino. Nel 1995 egli ha lasciato la Germania per andare a vivere in Tunisia.

15. Dopo aver ivi conseguito, nel 2010, il suo diploma di maturità ed essersi successivamente iscritto all'università in Tunisia per seguire studi in informatica, il sig. Ben Alaya si è attivato per poter iniziare corsi universitari (di laurea) in Germania. È stato così più volte ammesso a studiare matematica presso la Technische Universität Dortmund. Il sig. M. A. B A. ha presentato presso le autorità tedesche competenti varie domande volte ad ottenere un visto per motivi di studio al fine di seguire la suddetta formazione o quella linguistica organizzata dall'università per gli stranieri che intendessero accedere a corsi universitari. Le sue domande sono state sempre respinte.

16. L'ultima decisione con cui è stato negato al sig. M. A. B A. il rilascio di un visto, in data 23 settembre 2011, si fondava su dubbi quanto alla sua motivazione a svolgere studi, tenuto conto in particolare dell'insufficienza dei voti in precedenza ottenuti, della sua debole conoscenza della lingua tedesca e dell'assenza di nesso fra la formazione prospettata e il suo progetto professionale.

17. Il 1° novembre 2011, il sig. M. A. B A. ha presentato dinanzi al giudice del rinvio un ricorso avverso la suddetta decisione, teso ad ottenere il rilascio di un visto per motivi di studio ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, dell'AufenthG. Egli ha fatto valere che le sue conoscenze erano sufficienti a permettergli di proseguire studi di matematica e che, durante gli studi, suo padre, residente in Germania, avrebbe provveduto al suo sostentamento.

18. Il giudice del rinvio si interroga sulla questione se, laddove i requisiti di ammissione elencati agli articoli 6 e 7 della direttiva 2004/114 siano soddisfatti, tale direttiva sancisca un diritto al rilascio del visto per motivi di studio ai sensi del suo articolo 12, senza riconoscere alcun margine di discrezionalità all'amministrazione nazionale. A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che i giudici tedeschi riconoscono all'amministrazione nazionale un margine di discrezionalità nel negare il rilascio di un visto per motivi di studio e che i requisiti per l'attribuzione di tale visto sono disciplinati dall'articolo 16, paragrafo 1, dell'AufenthG.

19. Secondo detto giudice, la direttiva 2004/114 riconosce un diritto all'ammissione dei cittadini di Paesi terzi sul territorio di uno Stato membro per motivi di studio laddove i suddetti requisiti siano soddisfatti, senza che le autorità statali dispongano di un potere discrezionale riguardo alla decisione di ammissione.

20. In tale contesto, il Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva [2004/114] sancisca un diritto, rispetto al quale l'amministrazione non dispone di alcun margine di discrezionalità, al rilascio di un visto per motivi di studio e di un corrispondente permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 12 di tale direttiva, se vengono soddisfatti i requisiti di ammissione, vale a dire le condizioni di cui agli articoli 6 e 7 [della suddetta direttiva], e non sussiste alcun motivo per rifiutare l'ammissione in base all'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della stessa direttiva».

Sulla questione pregiudiziale

21. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 12 della direttiva 2004/114 debba essere interpretato nel senso che lo Stato membro inte-

ressato è tenuto ad ammettere nel suo territorio un cittadino di Paesi terzi che manifesti l'intenzione di soggiornare per più di tre mesi su detto territorio per motivi di studio, qualora tale cittadino soddisfi i requisiti di ammissione previsti dagli articoli 6 e 7 di detta direttiva.

22. Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in particolare, sentenza Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

23. In primo luogo, per quanto riguarda il contesto della direttiva 2004/114, occorre innanzitutto rilevare che l'articolo 5 di tale direttiva prevede che l'ammissione nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un Paese terzo a norma della suddetta direttiva sia subordinata all'esame della documentazione comprovante che il richiedente ottemperi, al contempo, ai requisiti di cui al successivo articolo 6 della direttiva 2004/114 e, qualora si tratti di un cittadino di Paesi terzi che chieda di essere ammesso per motivi di studio, ai requisiti specifici di cui al successivo articolo 7.

24. In particolare, gli Stati membri possono verificare se sussistano, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, alla luce del considerando 14 di tale direttiva, ragioni attinenti all'esistenza di una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica che possano giustificare il rifiuto di ammissione di un tale cittadino.

25. Inoltre, laddove i requisiti generali e specifici elencati agli articoli 6 e 7 della suddetta direttiva siano soddisfatti, lo Stato membro rilascia allo studente un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 12 della medesima direttiva.

26. Infine, occorre notare che l'articolo 3 della direttiva 2004/114 compie una distinzione tra, da un lato, le norme relative ai cittadini di Paesi terzi che chiedano di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per motivi di studio, e, dall'altro, le norme relative ai cittadini di Paesi terzi che chiedano di essere ammessi per motivi di scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato. Mentre le norme del primo tipo sono obbligatorie per gli Stati membri, il recepimento delle seconde è rimesso al potere discrezionale di questi ultimi. Tale distinzione è indicativa della ricerca di un determinato livello di ravvicinamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri in materia di condizioni di ingresso e di soggiorno.

27. Pertanto, dal combinato disposto delle suddette disposizioni della direttiva 2004/114 risulta che, in applicazione del suo articolo 12, deve essere rilasciato un per-

messo di soggiorno agli studenti di Paesi terzi che soddisfino i requisiti generali e specifici tassativamente elencati dagli articoli 6 e 7 di tale direttiva.

28. In secondo luogo, riguardo agli obiettivi della direttiva 2004/114, dal suo articolo 1, lettera a), in combinato disposto con il suo considerando 24, risulta che la stessa è volta a definire le condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi che si rechino nel territorio degli Stati membri per motivi di studio per un periodo superiore a tre mesi.

29. A tal riguardo, la Corte ha già rilevato che, conformemente ai considerando 6 e 7 della direttiva 2004/114, quest'ultima ha come obiettivo di favorire la mobilità verso l'Unione degli studenti che sono cittadini di Paesi terzi per motivi di istruzione e che detta mobilità ha come scopo di promuovere l'immagine dell'Europa in quanto centro mondiale di eccellenza per gli studi e per la formazione professionale (sentenza Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, punto 39). In particolare, il considerando 6 della suddetta direttiva enuncia che il ravvicinamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri relative alle condizioni di ingresso e di soggiorno è parte integrante del perseguimento di tale obiettivo.

30. Orbene, il fatto di consentire a uno Stato membro di introdurre, riguardo all'ammissione di cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dagli articoli 6 e 7 della direttiva 2004/114 contrasterebbe con l'obiettivo perseguito dalla stessa direttiva consistente nel favorire la mobilità di tali cittadini.

31. Inoltre, dal contesto e dagli obiettivi della direttiva 2004/114 risulta che, in forza del suo articolo 12, gli Stati membri sono tenuti a rilasciare un permesso di soggiorno per motivi di studio al richiedente che soddisfi i requisiti di cui agli articoli 6 e 7 della suddetta direttiva, dato che tali disposizioni prevedono in modo esaustivo tanto i requisiti generali e specifici ai quali il richiedente un permesso di soggiorno per motivi di studio deve rispondere, quanto i motivi che possono giustificare il diniego di ammissione nei confronti di quest'ultimo.

32. Del resto, una simile interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2004/114 è confermata dalla possibilità, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, della medesima direttiva, secondo cui gli Stati membri hanno la facoltà di adottare disposizioni nazionali più favorevoli per le categorie di persone cui essa si applica. Ora, il fatto di ritenere che gli Stati membri possano essere indotti ad aggiungere requisiti di ammissione diversi da quelli previsti dalla direttiva 2004/114 finirebbe per rendere più restrittive le condizioni di ammissione per tali persone, in tal modo contrastando l'obiettivo perseguito dal suddetto articolo 4, paragrafo 2.

33. È vero che la direttiva 2004/114 riconosce agli Stati membri un margine di discrezionalità al momento dell'esame delle domande di ammissione. Occorre tuttavia sottolineare che, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, il margine di manovra di cui dispongono le autorità nazionali si riferisce unicamente alle condizioni previste agli articoli 6 e 7 della citata direttiva, nonché, in tale contesto, alla valutazione dei fatti rilevanti al fine di stabilire se le condizioni enunciate ai suddetti articoli risultino soddisfatte, ed in particolare se ragioni attenenti all'esistenza di una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica ostino all'ammissione del cittadino di Paesi terzi.

34. Quindi, nell'ambito dell'esame dei requisiti di ammissione sulla base della direttiva 2004/114, nulla osta a che gli Stati membri esigano tutte le prove necessarie per valutare la coerenza della domanda di ammissione, al fine di lottare contro gli abusi e l'uso improprio della procedura stabilita dalla medesima direttiva, conformemente al suo considerando 15.

35. Nel caso di specie, dal fascicolo di cui la Corte dispone sembra risultare che, nel procedimento principale, il sig. M. A. B. A. soddisfi i requisiti generali e specifici previsti dagli articoli 6 e 7 della direttiva 2004/114. In particolare, non pare che le autorità tedesche abbiano fatto valere nei suoi confronti alcuno dei motivi indicati dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva. Pertanto, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, risulta che gli debba essere rilasciato un permesso di soggiorno da parte delle autorità nazionali, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

36. In considerazione di quanto precede, alla questione posta si deve rispondere che l'articolo 12 della direttiva 2004/114 deve essere interpretato nel senso che lo Stato membro interessato è tenuto ad ammettere nel suo territorio un cittadino di Paesi terzi che manifesti l'intenzione di soggiornare per più di tre mesi in tale territorio per motivi di studio, laddove tale cittadino soddisfi i requisiti di ammissione previsti in modo esaustivo dagli articoli 6 e 7 di detta direttiva e tale Stato membro non faccia valere nei suoi confronti uno dei motivi espressamente indicati dalla suddetta direttiva idonei a giustificare il diniego di un permesso di soggiorno.

Sulle spese

37. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 12 della direttiva 2004/114/Ce del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, deve essere interpretato nel senso che lo Stato membro interessato è tenuto ad ammettere nel suo territorio un cittadino di Paesi terzi che manifesti l'intenzione di soggiornare per più di tre mesi in tale territorio per motivi di studio, laddove tale cittadino soddisfi i requisiti di ammissione previsti in modo esaustivo dagli articoli 6 e 7 di detta direttiva e tale Stato membro non faccia valere nei suoi confronti uno dei motivi espressamente indicati dalla suddetta direttiva idonei a giustificare il diniego di un permesso di soggiorno.

Firme

