

notiziario

# MERCATO DEL LAVORO

## e Archivio Nazionale dei Contratti collettivi

2/2021

SERVONO POLITICHE  
ESPANSIVE PER  
SOSTENERE IMPRESE  
E LAVORATORI

Le osservazioni delle parti  
sociali al DEF 2021

ISCRO: UNA  
NUOVA TUTELA  
PER I LAVORATORI  
AUTONOMI

La rivoluzione che ha  
cambiato il comparto

QUALE FUTURO  
PER I RIDERS?

Il destino dei cosiddetti  
ciclofattorini tra vincolo  
di subordinazione  
ed autonomia

**IL CAMBIO DI PASSO  
NECESSARIO  
PER LA RIPRESA**

■ LE VALUTAZIONI DEL CNEL SUL DL "SOSTEGNI"



## editoriale



# L'IMPORTANZA DEL COINVOLGIMENTO DELLE FORZE SOCIALI NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR

Tiziano Treu  
Presidente del CNEL

Il CNEL ha seguito con grande partecipazione i drammatici eventi del 2020, avanzando le proprie osservazioni e proposte ai molteplici interventi di emergenza del Governo e da ultimo alla versione definitiva del PNRR.

Ha documentato e sostenuto con analisi condivise dalle organizzazioni produttive e sindacali le reazioni dei settori più colpiti dalla pandemia, traendo da questi stress test suggerimenti che abbiamo presentato al Parlamento in diverse audizioni.

Si è trattato di un' intensa attività di preparazione interna agli uffici e di comunicazione di cui abbiamo dato conto nell'ultima Assemblea del 28 aprile: le sedute degli Organi del CNEL ammontato a 220 rispetto alle 121 registrate nel 2019, cui si aggiungono Gruppi di lavoro specifici dediti all'esercizio di stress test dei principali settori produttivi del Paese maggiormente incisi dalla pandemia; sul piano della produzione degli atti si registra un incremento di oltre il 50% , si consolidano le innovazioni introdotte nell'anno precedente in ordine alle metodologie istruttorie che vedono aumentare il ricorso a pubbliche consultazioni *online* (sicurezza stradale; giovani; parità di genere) con indiscutibile elevata adesione (35.000 questionari compilati nel 2020) anche se paragonata ad iniziative analoghe di altri Paesi o della stessa UE.

# SOMMARIO

- 11 Le valutazioni del CNEL sul DL "sostegni" (AS 2144)**  
L'epidemia ha funzionato come una cartina tornasole di carenze e debolezze strutturali
- 18 ISCRO: una nuova tutela per i lavoratori autonomi**  
Una piccola rivoluzione che ha cambiato il volto di un intero comparto produttivo
- 24 Il rapporto fra il diritto alla contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi e le regole sulla concorrenza**
- 28 Il Parlamento europeo dichiara il fallimento dell'obiettivo Europa 2020 di contrasto alla povertà**
- 34 Quale futuro per i *riders*?**  
Il destino dei cosiddetti ciclofattorini tra vincolo di subordinazione ed autonomia
- 38 Food delivery, dalle Parti Sociali un impegno di responsabilità per arginare il rischio far-west**
- 44 Detassazione dei premi di produttività: sempre più evidenti le disuguaglianze territoriali**
- 48 Vaccinazioni nei luoghi di lavoro**  
Istituzioni e parti sociali unite nel contrasto alla diffusione della pandemia
- 50 Il Fondo sociale europeo plus**  
Una grande opportunità per il rilancio dell'occupazione giovanile e femminile
- 58 I dati ISTAT sul lavoro di aprile 2021**  
In un anno quasi un milione di occupati in meno
- 60 Le principali novità normative e istituzionali**

# IL CAMBIO DI PASSO NECESSARIO PER LA RIPRESA



continua da pag. 3

Il 2021 ha presentato all'Italia e all'Europa una nuova sfida, decisiva per il nostro futuro: non solo quella di superare al più presto la pandemia e le sue conseguenze, ma di avviare su un cammino di ripresa che sia insieme economicamente durevole e socialmente e ambientalmente sostenibile. Gli obiettivi presentati dal *Next Generation EU* (NGEU), che sono tradotti in modo coerente e dettagliato dal PNRR italiano, indicano una strada chiara, ma ambiziosa ed esigente.

Ora comincia una fase nuova, quella di una implementazione sollecita e fedele. La nostra storia ci insegna come questa fase sia particolarmente

difficile per il nostro Paese, e abbia spesso deluso le aspettative e mancato gli obiettivi, i nostri come quelli indicati dall'Europa. Anche qui occorre un cambio di passo, che questa volta coinvolge non solo governo e Parlamento, ma tutti noi, dalle amministrazioni pubbliche alle imprese private alle organizzazioni sindacali e sociali.

Abbiamo ripetuto più volte nei nostri documenti che l'importanza della posta in gioco è tale che vincerla è possibile solo con uno sforzo corale e con la partecipazione di tutti. Per questo il CNEL è impegnato a dedicare una assoluta priorità alle proprie attività al monitoraggio della attuazione e

allo stato di avanzamento dei vari progetti del PNRR, per verificarne la coerenza con gli obiettivi e per indicarne le integrazioni e adattamenti che si rendessero necessari.

È un impegno che comincia ora, ma che è destinato a durare non solo per tutto il resto della presente consiliatura, ma anche oltre, fin quando sarà necessario per portare a compimento le indicazioni del Piano e le azioni di riforma che ne sono il necessario complemento. Intendiamo svolgere questa opera con lo stesso metodo adottato negli *Stress test*, cioè coinvolgendo tutte le organizzazioni rappresentate nel Consiglio con gli esperti dei vari settori e ricercan-

Il CNEL ha dato priorità assoluta al monitoraggio dell'attuazione del PNRR

continua da pag. 4

do collaborazioni anche con altre organizzazioni della società civile interessate ai singoli progetti. Di questo nostro impegno abbiamo informato le istituzioni facenti parte della *governance* del Piano, a cominciare dalla presidenza del Consiglio e dai Ministeri più direttamente coinvolti, offrendo la nostra collaborazione nelle modalità ritenute più opportune, anche con la partecipazione nelle *task force* come comitati istituiti per implementare i vari progetti.

Siamo convinti che un nostro apporto documentato sulla base delle esperienze e conoscenze delle nostre associazioni può contribuire alla migliore implementazione del piano nei due sensi sopra indicati: sia completando gli aspetti tematici non ancora adeguatamente definiti dai progetti sia adattando le soluzioni proposte alle variazioni del contesto che si presenta incerto e in ogni caso suscettibile di frequenti mutamenti.

È proprio per la necessità di una simile opera di integrazione e di adattamento che le linee guida della Commissione europea hanno richiesto la partecipazione delle organizzazioni sociali non solo nella elaborazione dei Piani nazionali ma anche nelle fasi della loro attuazione.

In conformità a tale indicazione si sta muovendo

L'importanza della posta in gioco è tale che vincerla è possibile solo con uno sforzo corale e con la partecipazione di tutti.

anche il CESE, che sta verificando insieme con gli altri Comitati economici e sociali nazionali (gli omologhi del CNEL) le modalità della partecipazione delle organizzazioni sociali alla attuazione dei piani. Con una rappresentanza del CESE ci siamo già incontrati su questi temi e abbiamo in programma di organizzare incontri periodici nel prossimo futuro.

Di tutto ciò daremo conto alle nostre organizzazioni per mantenerle pienamente informate sia dello stato di attuazione del piano italiano sia dell'evoluzione del quadro europeo a cui le vicende nazionali sono sempre più strettamente legate.

La Conferenza sul futuro dell'Europa, che si è ufficialmente inaugurata il 9 maggio 2021, ci offre un secondo terreno di impegno prioritario per l'anno

## PNRR: serve maggiore confronto con le parti sociali

"Per la quantità delle risorse che movimenta e per la centralità dei settori della vita nazionale sui quali intende produrre effetti, il Piano avrebbe dovuto richiedere un confronto intenso e durevole e uno sforzo corale, un dialogo aperto e costruttivo con tutte le forze produttive del Paese durante le diverse fasi della messa a punto. Come richiesto dalla risoluzione 693 del 25 febbraio 2021 del CESE, il Comitato economico e sociale europeo, l'organismo omologo del CNEL per la UE, l'elemento portante per l'elaborazione e la valutazione dei Piani nazionali è costituito dalla partecipazione delle parti sociali: ogni Stato membro deve illustrare non solo il loro grado di coinvolgimento, ma anche come ogni Stato ha utilizzato i contributi di tutti gli attori interessati alle misure e agli ambiti del PNRR".

Ad affermarlo è stato il presidente del CNEL, Tiziano Treu, in una nota sui contenuti del Parere del CNEL sul PNRR. "Il documento presentato dal Governo contiene misure complete e coerenti con un adeguato livello di dettaglio degli interventi programmati: si tratta di un documento che appare finalmente dotato di visione - si legge nel parere CNEL - Rispetto alla prima bozza esaminata in settembre, seguita in gennaio da una versione che appariva carente soprattutto nella quantificazione

degli interventi, nel dettaglio dei progetti, nella pianificazione delle azioni, si registra in questa sede un netto cambiamento di impostazione. Ci troviamo di fronte a un vero e proprio piano quinquennale, senza dubbio il migliore documento di programmazione dagli anni 2000".

"Va segnalato che si tratta di un documento di programmazione che coinvolgerà almeno due legislature, con una rilevanza intergenerazionale sia per la quantità di risorse e per il loro dispiegamento temporale sia per gli effetti che produrrà in termini di accumulazione di debito. Esistono dunque - continua Treu - fondamentali ragioni che rendono indispensabile ricorrere allo strumento della partecipazione, per assicurare la più ampia assunzione di responsabilità delle scelte e la più rigorosa finalizzazione delle risorse. Inoltre, nel percorso di monitoraggio degli investimenti si rivela molto utile, oltre che opportuna, una lettura BES, dal momento che tutto il Piano è costruito sui due assi portanti della sostenibilità e dell'inclusione. L'utilizzo delle risorse del PNRR deve consentire il recupero di tassi di crescita che assicurino la sostenibilità anche nel medio periodo del debito pubblico e che permettono, in prospettiva, di mettere il rapporto debito/PIL su un sentiero credibile di riduzione".

in corso. L'importanza di questo appuntamento per le prospettive della Unione dovrebbe completare l'attuazione dei progetti del NGEU con un quadro istituzionale all'altezza degli impegni che ci attendono.

Il CNEL è da sempre attento a queste prospettive, e ha organizzato il 30 aprile 2021 una prima assemblea tematica sui temi della conferenza con la partecipazione del sottosegretario Amendola e della vice presidente del CESE Giulia Barbucci.

Le proposte elaborate dalla competente commissione del CNEL e presentate a questa assemblea, partono dalla convinzione che il nuovo corso avviato dalla presidenza Von der Leyen, in particolare con la grande prova di lungimiranza e di solidarietà costituita dal

NGEU, richiede anche un nuovo corso istituzionale e politico della Unione: anzitutto postula la costruzione di sistemi di governance e di decisione più avanzati di quelli attuali, *in primis* con il superamento del metodo intergovernativo e del voto all'unanimità che blocca ogni progresso verso una Unione più solidale e più integrata.

Un secondo obiettivo strategico finalizzato a sostenere gli obiettivi sociali e politici avviati nel NGEU, ma da perseguire ulteriormente per rispondere ai bisogni dei cittadini europei drammaticamente evidenziati dalla emergenza, è l'attribuzione alla Unione di una autonoma capacità di bilancio permanente e indipendente dai trasferimenti nazionali.

Un'indicazione neces-

saria per dare senso alla Conferenza è che essa non tradisca le grandi aspettative dei cittadini su questi obiettivi più volte manifestate anche dalla grande consultazione pubblica attuata dal CNEL in vista delle ultime elezioni del Parlamento europeo.

Sappiamo che su queste modifiche istituzionali gli Stati europei sono divisi e che per alcuni governi nazionali la Conferenza dovrebbe limitarsi a essere un *forum* di riflessione e di raccolta degli stati d'animo dei cittadini europei. Ma siamo convinti che senza cambiare l'attuale assetto istituzionale dei trattati sui due punti sopra indicati l'Unione non potrà attuare gli interventi e le politiche necessari per rispondere alle aspettative dei nostri cittadini e anzi potrebbe registrare

ritardi e ostacoli alla stessa piena attuazione del NGEU e dei progetti appena approvati.

Il metodo prospettato dalla Conferenza con il coinvolgimento e con la partecipazione diretta di tanti cittadini e di giovani offre una occasione senza precedenti di dare vita a un dibattito aperto senza pregiudiziali sulle questioni di fondo che interessano la vita di tutti noi. Di questa occasione vogliamo approfittare a pieno, contribuendo con le nostre iniziative a farne un grande momento di mobilitazione di idee e di forze sociali.

Abbiamo visto come l'emergenza di questi mesi ha sollecitato energie nuove nelle opinioni pubbliche e nelle istituzioni dei nostri Paesi portando a cambiamenti che nessuno aveva ipotizzato finora.



L'immagine scelta dal Governo per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)



Siamo fiduciosi che le voci provenienti dai cittadini in questo anno di Conferenza sollecitata dall'organizzazioni della società civile avranno un ruolo di spinta fondamentale per vincere le resistenze conservatrici e per far progredire un progetto ambizioso per l'Europa della prossima generazione.

Il CNEL si considera in prima linea nell'opera di diffusione di buone notizie sulle opportunità di questa Europa e di mobilitazione delle energie che possono promuovere la affermazione.

L'esperienza recente della pandemia ha mostrato la urgenza che l'Europa prenda iniziative proprie in due ambiti che sono al centro delle preoccupazioni dei cittadini, occupazione e welfare, ma dove finora l'Unione ha poteri limitati.

Da qui occorre partire per rafforzare questi poteri, facendo leva sulle aspettative e sui bisogni di milioni di persone cui gli stati nazionali sono inadeguati a rispondere da

soli. Un inizio di risposte si è avuto con iniziative come il SURE che ha aiutato anche il nostro Paese a sostenere il peso delle casse integrazioni rese necessarie dalla sospensione di tante attività, e come la proposta di direttiva sul salario minimo per contrastare la povertà diffusasi anche fra i lavoratori.

Al recente vertice sociale di Porto i *leader* europei hanno approvato un piano di azione sui diritti sociali che promuove obiettivi comuni per una migliore e maggiore occupazione, per la parità di genere, per un reddito minimo e per l'inclusione sociale. Questi obiettivi devono diventare più stringenti, dando forza ai principi del pilastro sociale europeo e superando le resistenze degli Stati che non vogliono cambiare il volto dell'Europa.

Il presidente Draghi si è espresso in tale senso affermando la necessità di un welfare multilivello, nel quale l'azione degli Stati nazionali sia guidata e sostenuta da principi e

## **Il CNEL ha più volte sostenuto la necessità che il PNRR dedichi maggiore attenzione a correggere le debolezze storiche delle politiche sociali e del lavoro**

risorse comuni. Questa è una prospettiva essenziale per rafforzare la dimensione sociale della Europa e su cui va concentrata l'attenzione nel dibattito per dare concretezza alle proposte della conferenza appena avviata.

L'Italia deve contribuire al successo di tale prospettiva perché occupazione e welfare sono aree in grande sofferenza nel nostro Paese.

Il CNEL ha più volte sostenuto la necessità che il PNRR appena approvato dedichi maggiore attenzione a correggere le debolezze storiche delle nostre politiche sociali e del lavoro e a promuovere con più decisione le ricadute occupazionali degli investimenti resi possibili dalle risorse europee.

Su questi temi il CNEL intende concentrare l'impegno nei prossimi mesi per dare il proprio contributo al successo della conferenza sul futuro dell'Europa.

Tiziano Treu  
Presidente del CNEL

# PROGRAMMARE POLITICHE ESPANSIVE PER SOSTENERE IMPRESE E LAVORATORI COLPITI DALLA CRISI E PER AVVIARE GLI INVESTIMENTI

## Le osservazioni delle parti sociali al DEF 2021



**Larissa Venturi**  
CNEL

Questo DEF, predisposto come il precedente in un contesto globale sconvolto dalla pandemia, si inserisce in uno scenario connotato da luci e ombre

Come ogni anno in aprile il CNEL è chiamato a fornire le proprie valutazioni sul Documento di Economia e Finanza - in base al disposto dall'articolo 10, lett. b, della legge 30 dicembre 1986, n. 936<sup>1</sup> - e ad illustrarle presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato.

Il DEF, atto di programmazione nazionale posto al centro all'interno del ciclo del semestre europeo, quest'anno è stato temporaneamente adattato in funzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei connessi adempimenti, in coincidenza con la scadenza relativa alla presentazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza prevista entro il

30 aprile. Per tale ragione nel Documento non è incluso il Piano Nazionale di Riforma, sostituito dal PNRR, che diviene parte integrante e obbligatoria del DEF 2021. In particolare, i programmi di ripresa e resilienza presentati da ogni Stato membro confluiranno in un unico documento integrato, inclusivo delle riforme e degli investimenti che i Paesi effettueranno in linea con gli obiettivi del dispositivo, mentre le valutazioni della Commissione sul contenuto dei PNRR sostituiranno le relazioni per Paese del semestre europeo. Gli Stati membri che presentano i piani per la ripresa e la resilienza nel 2021 non sa-

ranno destinatari di raccomandazioni specifiche per Paese, e nell'anno in corso continuerà a trovare applicazione la clausola che sospende l'attivazione della procedura di infrazione collegata agli scostamenti di bilancio. Le osservazioni del CNEL muovono da una premessa formale di inedita rilevanza politica, che attiene alla questione della revisione delle regole del Patto di stabilità e di crescita, più volte evocata da questo Consiglio. Si sottolinea infatti nella nota del CNEL che il PNRR costituisce un "rafforzativo" del Patto, data la forza cogente, direttamente obbligatoria per gli Stati e per i singoli, conferitagli dal-

la forma regolamentare. Il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, non sospende ma al contrario condiziona l'erogazione dei fondi al rispetto delle regole del *fiscal compact* e all'assolvimento delle ultime due Raccomandazioni rivolte al Paese<sup>2</sup>, con particolare riferimento ai limiti posti all'aumento della spesa corrente al netto delle spese contingenti causate dalla pandemia.

Il CNEL sottolinea che questo DEF, predisposto come il precedente in un contesto globale sconvolto dalla pandemia, si inserisce in uno scenario connotato da luci e ombre. Da un lato il gravissimo impatto della crisi, che ha arrestato bruscamente il lento processo di uscita dalla precedente doppia recessione causando un calo della produzione eccezionale, per quanto molto disomogeneo per settori, e annullando gli effetti del notevole rimbalzo registrato nel III trimestre 2020. Dall'altro lato si pongono le stime contenute nel DEF, che il Governo definisce prudenziali perché non considerano gli esiti positivi delle riforme illustrate nel PNRR, e che si basano sugli ultimi incoraggianti andamenti congiunturali. Il DEF 2021 ripropone l'impostazione espansiva delle politiche economiche, che ha consentito di ammortizzare gli effetti di una crisi devastante e che nei prossimi

# Il nodo di tutta la ripartenza continua a rimanere il debito pubblico

za continui a rimanere il debito, la cui sostenibilità dipenderà tutta dalla capacità del Paese di mettere a frutto le risorse per le quali esso si sta indebitando: la manovra tratteggiata dal DEF avrà successo se il Paese sarà in grado di realizzare un differenziale favorevole tra tasso di crescita del PIL e tasso medio del costo del debito per interessi.

La nota del CNEL, che include un quadro congiunturale e previsionale elaborato all'esito delle valutazioni svolte in base all'istruttoria di cui all'articolo 10, lett. d) della norma richiamata in apertura, una sintesi illustrativa delle stime predisposte dai principali osservatori e una sommaria descrizione dei contenuti del DEF in esame, pone in evidenza la nuova impostazione del Documento, che recepisce un principio particolarmente apprezzato dalle Parti sociali: l'idea di fondo che la crescita non possa essere solo quantitativa, ma debba declinarsi anche nelle dimensioni generazionale, di genere, ambientale. La crescita economica deve

costituire il fattore abilitante della sostenibilità economica, sociale e ambientale. All'interno di questa dimensione dello sviluppo, il CNEL segnala che occorre realizzare alcune importanti integrazioni lavorando contemporaneamente lungo due direttive: riforma degli ammortizzatori sociali in senso universalistico, rafforzamento dell'impalcatura delle politiche sociali.

I dati contenuti nelle Tavole I.3 (Quadro Macroeconomico Programmatico Sintetico) e I.4 (Indicatori di finanza pubblica) del DEF, che includono il quadro programmatico e quello tendenziale, appaiono fondati su criteri realistici e in larga parte condivisibili. Le attese della crescita - che scontano una serie di condizioni positive che vanno dalla graduale riapertura delle attività alla prosecuzione delle positive tendenze mostrate dal settore manifatturiero, nelle costruzioni e nelle esportazioni - pogliono su una politica fiscale ancora attiva in direzione fortemente espansiva. Va tuttavia rammentato



che a partire dal 2023 il DEF si riferisce esplicitamente a una "neutralità fiscale" e per il 2024 al "consolidamento fiscale", anno nel quale il disavanzo rispetto al PIL è programmato al 3,4%. Dal DEF emerge pertanto un chiaro messaggio che il controllo degli indicatori di finanza pubblica rimarrà la "bussola" delle politiche economiche. Il CNEL aggiunge che le regole del Patto di stabilità e di crescita non sono state affatto sospese (la sospensione riguarda, temporaneamente, solo l'applicazione delle sanzioni). È pertanto essenziale che le risorse del NGEU siano destinate a massicci investimenti pubblici, in grado di attivare anche quelli privati. Solo l'incremento della dotazione di capitale fisso consentirà di agire sul livello di competitività del Paese e allontanare il

rischio di *default*.

Il CNEL condivide la scelta di continuare, nell'immediato, a programmare politiche espansive per sostenere imprese e lavoratori colpiti dalla crisi e per avviare gli investimenti. Il bilancio pubblico deve operare come un grande "ammortizzatore sociale" e, insieme, come strumento per evitare la perdita di potenzialità produttive in settori cruciali del Paese, poiché non possono trascurarsi i gravi fenomeni di povertà diffusa, né le criticità del quadro occupazionale (basso tasso di occupazione, elevato tasso di inattività e di disoccupazione, molto maggiore dei dati ufficiali, che riguardano soprattutto giovani, donne e i settori ad alta intensità di lavoro). Questi problemi, di drammatica rilevanza sociale, devono essere oggetto di una maggio-

re attenzione. Il rischio di una perdurante bassa occupazione va azzerato non solo per motivi di equità sociale, ma soprattutto perché incide pesantemente sulla effettività della ripresa. Su questo il CNEL chiede impegni più coraggiosi: spingere il tasso di occupazione verso i livelli europei deve costituire l'impegno centrale dei prossimi anni, in particolare per giovani e donne, sfruttando le risorse eccezionali disponibili per avvicinare l'Italia all'obiettivo di occupazione fissato in sede europea (78% contro il nostro attuale 58%). Il CNEL rileva come nel DEF l'impatto delle misure adottate sull'occupazione appaia piuttosto limitato, e come i numeri sembrino confermare la grave perdita di posti di lavoro. Né risulta come nel prossimo futuro verran-

no sostenute le misure *labour intensive* contenute nel PNRR. Un ruolo importante dovrà inoltre avere, per lo sviluppo e per la stessa attuabilità dei programmi indicati, la crescita dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni: riuscire a trasformare il lavoro pubblico in una leva di rilancio non è più un auspicio, ma una necessità.

### Note

1. "[...] Il CNEL esamina, in appropriate sessioni, il Documento di Economia e Finanza [...], che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196").

2. Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia (5 giugno 2019 e 9 luglio 2019); Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (20/05/2020).



# LE VALUTAZIONI DEL CNEL SUL DL "SOSTEGNI" (AS 2144)

L'epidemia ha funzionato come una cartina tornasole di carenze e debolezze strutturali



## DECRETO SOSTEGNI INTERVENTI PIÙ RAPIDI PER UNA PLATEA PIÙ AMPIA

**Larissa Venturi**  
CNEL

La nota del CNEL sottolinea in particolare come il mercato del lavoro già prima della pandemia contava circa tre milioni di precari

A fine marzo i presidenti delle Commissioni riunite 5<sup>a</sup> (*Programmazione economica, bilancio*) e 6<sup>a</sup> (*Finanze e tesoro*) del Senato hanno fatto richiesta al CNEL di una nota scritta sul disegno di legge n. 2144 di conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 44, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19.

In data 12 aprile la Presidenza del CNEL ha depositato una memoria nella quale, oltre a fornire una puntuale descrizione delle singole misure che compongono i contenuti del provvedimento, le organizzazioni rappresentate ribadiscono la

centralità di una costante concertazione con le Parti sociali in merito agli specifici interventi, il solo strumento che può fornire "sostegni" capaci di fronteggiare la contingenza e di assicurare prospettive di ripresa delle attività alle quali i sostegni sono rivolti.

Nella memoria si afferma che i provvedimenti emergenziali, fra i quali va incluso anche il decreto all'esame, devono essere adottati in una prospettiva di superamento dell'emergenza, ed essere orientati a fornire contributi per raggiungere obiettivi più strutturali, in un orizzonte di medio-lungo termine. Il danno incalcolabile prodotto in termini di distruzione di reddito, di impoverimento materia-

le, sociale, educativo e psicologico, si sono infatti sommati a patologie preesistenti in tutti i più importanti "pezzi" che compongono il sistema Italia. L'epidemia, con la sua drammatica intensità, ha funzionato come una cartina tornasole di carenze e debolezze strutturali su cui sono mancati per anni i necessari interventi correttivi. La nota del CNEL sottolinea in particolare come il mercato del lavoro già prima della pandemia contava circa tre milioni di precari e un numero forse superiore di irregolari, e come la crisi innescata dall'epidemia abbia "aggiunto" il peso di 3,9 miliardi di ore lavorate in meno solo nel corso dell'anno 2020. La dimensione del dramma

è di proporzioni tali da aver reso necessari, prima del provvedimento in esame, nove interventi governativi che hanno "inseguito" le varie fasi del contagio a partire da marzo 2020, cinque scostamenti di bilancio sempre nel 2020, l'ultimo dei quali autorizzato dal Parlamento lo scorso 26 novembre, più le misure inserite nell'ultima legge di bilancio. Il provvedimento all'esame, pertanto, per quanto considerato dalle Parti sociali indispensabile per far fronte agli ulteriori effetti derivanti dalle misure restrittive da ultimo reintrodotte, appare alle stesse Parti non sufficiente a fornire risposte strutturali a un tessuto economico gravemente compromesso dalla crisi in corso e a una compagnia sociale a rischio di tenuta. La nota segnala come, malgrado i correttivi positivi apportati rispetto alla decretazione d'urgenza prodotta nella precedente fase della pandemia, ci si trovi ancora "all'interno di un quadro dettato dall'emergenza e mancante di un collegamento strategico

*rispetto alle grandi direttive contenute nel PNRR".* Del resto, non sono trascurati, nella memoria depositata in Parlamento, i pesanti effetti dei correttivi introdotti dal decreto all'esame, sia attraverso l'estensione della "platea" dei beneficiari dei nuovi sostegni ottenuta grazie all'abbandono del criticato sistema dei codici Ateco come criterio selettivo di individuazione delle attività - sia mediante la revisione della macchina che dovrà erogarli. Le dimensioni dei correttivi apportati al meccanismo dei sostegni agli operatori economici sono tali da impattare, ovviamente, sulle grandezze di finanza pubblica, tenendo conto che lo scostamento di 32 miliardi approvato per il 2021 va ad aggiungersi ai cinque scostamenti precedenti approvati nel corso del 2020 e che essi, insieme, approssimano il parametro del debito pubblico alla considerevole soglia del 160%.

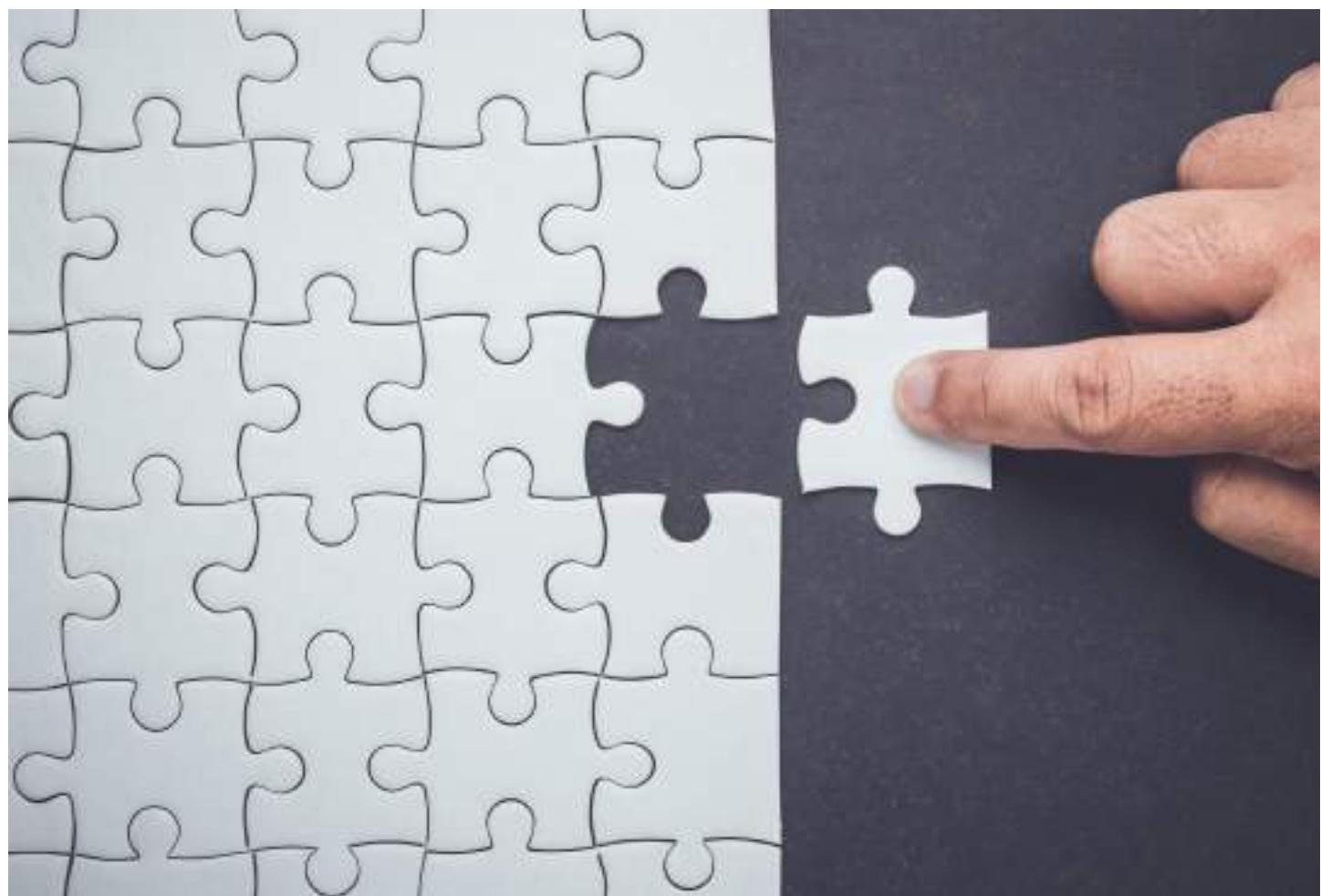
Se da un lato, quindi, le Parti sociali si fanno portatrici della comprensibile esigenza di ristoro

**Dal lato delle imprese, una esigenza particolarmente forte riguarda le forme di sostegno alla liquidità.**

presentato in concomitanza con la presentazione del DEF. Se, dunque, apprezzamento si espriime per il nuovo meccanismo che dovrebbe assicurare più veloci pagamenti mediante una piattaforma telematica dell'Agenzia delle Entrate operativa dai primi di aprile, il CNEL rinnova, come già sottolineato nei pareri sulla legge di bilancio 2021 e sulla NADef 2020, la consapevolezza della centralità, per la ripartenza di tutto il sistema-Italia, di un deciso intervento di rilancio degli investimenti, pubblici e privati. Dal lato delle imprese, una esigenza particolarmente forte riguarda le forme di sostegno alla liquidità, come ad esempio l'allungamento dei tempi di restituzione dei finanziamenti garantiti. In merito al riconoscimento del contributo a fondo perduto, configurato con diversi elementi di miglioramento rispetto ai benefici precedenti sia in termini di innalzamento della percentuale da applicare al calo di fatturato, sia per l'aumento della soglia di accesso,



La presentazione del DL "Sostegni" a Palazzo Chigi



il CNEL segnala tuttavia come il criterio del ricavo annuo appaia preferibile al parametro mensile, che penalizzava le attività soggette a dinamiche stagionali e alla concentrazione del fatturato in alcuni periodi dell'anno, ma non sempre affidabile per misurare il grado di sofferenza di un'impresa (la quale potrebbe ad esempio comprimere i costi per ammortizzare il calo dei ricavi senza alterare i profitti). Una scelta più audace per condizionare l'accesso al beneficio al rispetto di variabili di impatto sociale avrebbe potuto contemplare il rispetto dei principi di legalità, o la salvaguardia dei livelli occupazionali, il rispetto dei CCNL, l'esistenza di un piano

industriale che preveda ad esempio nuovi investimenti/assunzioni.

Una scelta davvero alternativa avrebbe potuto essere costruita, piuttosto che sul fatturato, sui costi fissi sopportati dalle imprese in assenza di ricavi, criterio che sarebbe utile a identificare quali imprese hanno continuato ad investire in capitale umano, in macchinari, in software e conoscenza, malgrado la pandemia.

In merito al titolo II del decreto, contenente le misure in materia di lavoro, centrali per una gestione socialmente responsabile della crisi, le Parti valutano che la strumentazione introdotta sia ancora poco attrezzata per quanto ri-

guarda il momento in cui terminerà il blocco generalizzato dei licenziamenti. Inoltre, si ritiene indispensabile attivare un piano straordinario di politiche attive che utilizzi i due strumenti esistenti: il Fondo nuove competenze, che va opportunamente rinforzato nelle risorse, e l'assegno di ricollocazione, da rifornanziare in concomitanza con un allungamento della durata della NASpl. Tali strumenti, insieme alla promozione del contratto di solidarietà e a un adeguato finanziamento del contratto di espansione, da estendere opportunamente anche alle imprese con meno di 250 addetti, possono costituire validi canali di redistribuzione del lavo-

ro e di ricambio generazionale. Il CNEL ritiene in ogni caso indispensabile lavorare in direzione di una riforma complessiva del sistema di ammortizzatori sociali, in senso universalistico.

In merito alle condizioni necessarie per avviare finalmente una fase di inversione del ciclo, il CNEL ritiene ormai impraticabile la piena messa a regime del piano vaccinale nazionale, rispetto al quale si sollecitano interventi volti a favorire l'attuazione del Protocollo nazionale del 6 aprile per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione nei luoghi di lavoro.



# INVECCHIAMENTO ATTIVO DIRITTO DEI SINGOLI E NECESSITÀ DELLE SOCIETÀ CONTEMPORANEE

**Magda Trotta**

CNEL

Sostenere politiche e strategie di promozione per l'invecchiamento attivo è un'opportunità per la collettività

Nel nostro Paese il calo dei tassi di fertilità e la crescita dell'aspettativa di vita - l'Italia è al quarto posto tra i 36 paesi OCSE, con una media di 83 anni, a fronte di una media OCSE di 81 anni - hanno determinato importanti cambiamenti demografici. La percentuale della popolazione di età pari o superiore a 65 anni è la quinta più alta nei paesi OCSE, rappresentando oltre il 20% della popolazione e si stima che, entro il 2050, più di una persona su otto avrà 80 anni o più<sup>1</sup>. L'innalzamento dell'aspettativa di vita può essere considerato, senza dubbio, un elemento positivo, una conquista delle società contemporanee,

ma l'invecchiamento della popolazione, soprattutto se accompagnato da un significativo decremento del tasso di natalità, non può non destare serie preoccupazioni, specialmente in assenza di efficaci azioni pubbliche finalizzate all'integrazione generazionale e alla promozione di un invecchiamento attivo, capace di contrastare le potenziali conseguenze negative in riferimento agli standard di vita, al welfare, all'occupazione e alle ricadute su sistema previdenziale e finanze pubbliche. Ma cosa s'intende con l'espressione "invecchiamento attivo"?

Per l'Organizzazione Mondiale della Sanità

(OMS) l'invecchiamento attivo "è un processo di ottimizzazione delle opportunità inerenti salute, partecipazione e sicurezza delle persone anziane, allo scopo di migliorarne la qualità della vita".

Azioni pubbliche concerte, dunque, sono necessarie per attivare un processo di salute, inclusione e partecipazione alla vita comunitaria e sicurezza delle persone anziane, proprio allo scopo di migliorarne la qualità della vita, obiettivo che, se raggiunto, ha, quale conseguenza ulteriore, ricadute positive sull'intera collettività. Se volessimo entrare nello specifico del significato di salute, è utile segnalare la definizione

che ne dà l'OMS: «*uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplice assenza di malattia*».

Sempre secondo l'OMS «*L'invecchiamento globale della popolazione comporterà richieste sociali ed economiche alle quali bisognerà far fronte. Mantenere la popolazione attiva è dunque una necessità, non un lusso*».

Questa affermazione - che considera gli attuali trend demografici che prefigurano una società sempre più vecchia - può essere letta quale chiara esortazione agli Stati affinché mantengano gli anziani "attivi".

Sostenere politiche e strategie di promozione dell'invecchiamento attivo in grado di soddisfare nuovi bisogni, dunque, non può essere soltanto considerato un vero e proprio diritto<sup>2</sup> dei singoli, ma anche una opportunità, da un lato, e una necessità, dall'altro, per la collettività.

Per la prima, si può far riferimento all'apporto valoriale che le persone anziane possono offrire (nel mondo del lavoro, nel volontariato, nel trasferimento di conoscenze ed esperienze, ecc.); per la seconda, si potrebbe far riferimento, solo per richiamare una delle necessità più stringenti, alla razionalizzazione della spesa dei servizi socio-sanitari che, come la pandemia da Covid-19 ha drammaticamente posto in evidenza, deve tener conto di vecchie e nuove fragilità delle persone anziane, che richiedono diverse, ulteriori e

## In questo nuovo scenario, la solidarietà e la cooperazione tra le generazioni devono rappresentare l'elemento trasversale a tutte le azioni e le attività

più efficaci modalità di tutela e salvaguardia della loro salute.

Molta strada dovrà esser ancora percorsa per il pieno sviluppo del processo di consapevolezza in merito a come l'invecchiamento della popolazione - e la sua presa in carico da parte degli Stati grazie ad efficaci politiche pubbliche - riguardi tutti gli aspetti della vita individuale e sociale. Un buon punto di partenza può essere considerato il Piano di Azione Internazionale di Madrid sull'Invecchiamento (*Madrid International Plan of Action on Ageing - MI-PAA*), ratificato nel 2002 dall'Assemblea Generale dell'ONU, a cui ha fatto seguito l'adozione della *road map* per la sua realizzazione. Di tale Piano si richiama qui il Commitment 1: *Il mainstreaming dell'invecchiamento in tutti i settori di policy al fine di armonizzare la società e l'economia con i mutamenti demografici e*

*garantire una società per tutte le età.*

L'attenzione sul tema dell'invecchiamento attivo è stata poi rilanciata dall'UE nel 2012, proclamato «*Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni*» (Decisione n. 940/ 2011/ UE), proprio al fine di esortare l'impegno degli Stati membri, delle loro autorità regionali e locali, delle parti sociali e della società civile, a promuovere una cultura dell'invecchiamento attivo in grado di valorizzare l'utile apporto degli anziani alla società nel suo complesso, favorendo condizioni di vita sana ed indipendente e promuovendo adeguate opportunità lavorative, occasioni di partecipazione alla vita sociale e consentendo agli anziani di dare il loro prezioso contributo con attività di volontariato, soprattutto in ambito familiare.

In questo nuovo scenario, la solidarietà e la cooperazione tra le generazioni devono rappresentare un elemento trasversale sotteso a tutte le azioni e le attività sul tema, e le amministrazioni nazionali, regionali e locali, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali, nonché la società civile nel suo complesso, sono chiamate a promuovere la partecipazione attiva degli anziani alla vita della comunità.

Nel nostro Paese, la tematica dell'invecchiamento attivo viene affrontata principalmente a livello regionale. Nel corso degli ultimi anni ben dieci Regioni hanno

adottato una legge regionale sull'invecchiamento attivo, anche se, in molti casi, le nuove disposizioni non hanno trovato una vera applicazione, né dal punto di vista finanziario, perché non sono state stanziate risorse adeguate o non ne sono state stanziate affatto, né dal punto di vista delle collaborazioni interne ed esterne necessarie ad affrontare, in maniera trasversale, la tematica dell'invecchiamento attivo. Di contro, vi sono state alcune Regioni e Province autonome che, pur non avendo legiferato sul tema, lo hanno trattato in diverse politiche settoriali, con l'intento di perseguire obiettivi strategici, attivando una serie di politiche sociali finalizzate alla promozione della partecipazione sociale, al coinvolgimento degli anziani in corsi di formazione, in attività di promozione della salute, in attività sportive e in attività ricreative e di gruppo. Politiche di questo genere sono state messe in campo dalla Valle d'Aosta, dalle Province di Bolzano e di Trento, dalla Toscana e dal Lazio<sup>3</sup>.

Nonostante l'invecchiamento attivo venga affrontato soprattutto a livello regionale, va segnalato che diverse sono le proposte di legge nazionale per disciplinare la materia e si dibatte da anni anche in merito all'opportunità di una legge quadro sull'argomento.

Nel 2012 Commissione Europea e UNECE (Commissione Economica per l'Europa presso le Na-



Fonte: ISTAT, Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia, 2020, pag. 36

zioni Unite) hanno sviluppato l'Indice d'Invecchiamento Attivo (AAI: *Active Ageing Index*), grazie al quale è possibile rilevare, quantitativamente, quanto "attivamente" s'invecchi nei Paesi dell'UE.

L'*Active Ageing Index*, alla cui costruzione ha contribuito anche l'ISTAT, prendendo in considerazione la multidimensionalità del concetto di invecchiamento attivo, si compone di quattro dimensioni (occupazione lavorativa delle persone anziane; partecipazione e contributo alla vita sociale; vita indipendente, in salute e sicurezza; contesto esterno che fa-

vorisce l'invecchiamento attivo) e 22 indicatori, relativi a diversi aspetti del fenomeno.

Tale strumento risulta molto utile per misurare i progressi conseguiti sul fronte dell'invecchiamento attivo, e per valutare e implementare politiche mirate al miglioramento di tutti quegli aspetti che non dovessero raggiungere risultati soddisfacenti.

In una recente pubblicazione dell'ISTAT<sup>4</sup>, alla quale si rimanda per la ricchezza dei dati presentati, tale indice viene declinato per la prima volta in maniera sistematica, congiuntamente agli indicatori che lo com-

L'Active Ageing Index ha consentito di confrontare i progressi conseguiti dagli anziani in Italia rispetto a quelli di altri paesi dell'UE

pongono, e distintamente per Regione e genere. I dati riportati sono relativi all'arco temporale 2007 - 2018, un periodo profondamente segnato dalla crisi economica e durante il quale le persone anziane si sono rivelate un prezioso ammortizzatore sociale per molte famiglie.

L'*Active Ageing Index* calcolato a livello sovrnazionale ha consentito di confrontare i progressi conseguiti dagli anziani in Italia rispetto a quelli di altri paesi dell'UE, di individuare gli aspetti in cui si sono registrati ritardi e di stabilire eventuali priorità per favorire, per il futuro, una maggiore partecipazione degli anziani all'economia e alla società.

Rispetto al punteggio complessivo, l'Italia si colloca nella seconda metà della classifica dei Paesi europei. Il nostro Paese, dopo un sensibile miglioramento che gli ha consentito di passare - tra il 2008 e il 2012 - dal 20° al 14° posto, nel 2018 è scivolato al 17° posto ed è risultato uno dei pochi Paesi - insieme a Croazia, Lussemburgo e Portogallo - a non aver registrato progressi tra il 2012 e il 2018.

Ai primi posti della classifica si collocano Paesi del Nord Europa (Svezia, Danimarca e Paesi Bassi); Regno Unito e Finlandia occupano posti alti e, poco distanti, troviamo Germania e Irlanda.

Il periodo preso in considerazione dallo studio citato è stato caratterizzato dalla crisi economica ma, nonostante questo,

i tassi di occupazione dei soggetti in età avanzata, negli ultimi anni, sono cresciuti. I Paesi che occupano le posizioni più elevate della graduatoria in questa dimensione sono Svezia, l'Estonia e Danimarca, mentre l'Italia si colloca nel gruppo di Paesi con i valori più bassi (Romania, Grecia e Lussemburgo), anche se va segnalato che, dopo il 2012, con la riforma del sistema pensionistico, i tassi di occupazione dei lavoratori anziani italiani sono cresciuti in maniera significativa.

E' innegabile che l'invecchiamento della popolazione sta modificando sensibilmente buona parte degli assetti sociali ed economici, con importanti conseguenze su produzione, consumo, mercato del lavoro e, soprattutto, welfare. In questo scenario l'invecchiamento attivo dovrebbe rappresentare una delle priorità da perseguitare con le politiche pubbliche.

La prospettiva dell'invecchiamento attivo - che rende necessario un profondo cambiamento culturale - porta a superare la visione degli anziani quali componenti della società caratterizzati quasi esclusivamente da marginalità sociale e bisogni di cura e assistenza, a favore di una visione in grado di considerare gli anziani risorse preziose, soggetti ancora in grado di essere protagonisti della vita sociale. I benefici individuali derivanti dal condurre una vita attiva anche in tarda età potranno estendersi

anche sulla società nel suo complesso.

Basti considerare le ricadute derivanti dal prolungamento dell'attività delle persone anziane nelle attività lavorative, di volontariato, o in quelle della cura dei minori, per non parlare della riduzione della spesa per servizi socio-sanitari se davvero si riuscisse a garantire loro migliori condizioni di salute.

Governare un'evoluzione di questo tipo, oltre al già citato profondo cambiamento culturale, richiederà, necessariamente, un approccio innovativo, capace di stimolare politiche organiche e mirate ad affrontare il cambiamento della struttura per età della popolazione e in grado di mettere in campo efficaci azioni pubbliche finalizzate all'integrazione generazionale e alla promozione di un invecchiamento attivo, per trasformare davvero gli anziani - considerati ancora oggi, in molte realtà - un peso, in preziose risorse per la società globalizzata.

#### Note

1. Rapporto OCSE *Health at a Glance 2019*
2. Il fondamento giuridico di questa impostazione è rintracciabile nella Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, a sua volta basata sulla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 16 dicembre 1966 ed entrata in vigore il 3 gennaio 1976.
3. Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia. Rapporto sullo stato dell'arte. Progetto "Coordinamento nazionale partecipato e multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo", Work Package 2 - Task 1. Dipartimento per le politiche della famiglia, novembre 2020
4. Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia, ISTAT 2020

## Il rapporto annuale delle attività di vigilanza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro



È stato presentato il 30 aprile 2021 il rapporto annuale 2020 delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Come è spiegato sin dalla premessa, nel 2020 la programmazione dell'attività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha risentito dell'andamento della emergenza sanitaria ed ha "inteso valorizzare il ruolo di accompagnamento e supporto nel superamento delle difficoltà del sistema produttivo che l'INL è chiamato a svolgere". I nuovi controlli avviati dal personale ispettivo nell'anno di riferimento hanno riguardato 103.857 aziende, di cui: 83.421 in materia lavoristica, di legislazione sociale e di salute e sicurezza sul lavoro (oltre l'80% del totale); 13.181 in materia previdenziale (circa il 13% del totale); 7.255 in materia assicurativa (il 7% del totale).

Il rapporto dell'INL informa inoltre che sono state definite 79.952 ispezioni e sono stati tutelati 267.677 lavoratori interessati da irregolarità, nel cui computo sono compresi 22.366 lavoratori in "nero" (8,4% del totale degli irregolari) e 20.000 lavoratori tutelati con gli istituti della diffida accertativa e della conciliazione monocratica (art. 11 e 12 d.lgs. n. 124/2004). Con riferimento al recupero di contributi e premi evasi, l'attività 2020 ha consentito di raggiungere un importo complessivo pari a 882.669.154 euro ed ha portato a riscontrare illeciti nei confronti di 55.664 aziende, con un tasso di irregolarità pari al 70%. È stata evidenziata una media di oltre 3 lavoratori irregolari e di 11.040 euro di recuperi previdenziali per azienda oggetto di verifica.

Da segnalare, infine, che nell'ambito della voce di attività classificata come "verifiche ed accertamenti", aventi per oggetto casse integrazione, patronati, verifiche Covid-19, infortuni e malattie professionali, fra i 28.317 interventi effettuati ben 17.080 hanno riguardato il rispetto dei "protocolli anti-COVID" nei luoghi di lavoro, contribuendo così "a garantire un'adeguata tutela della salute dei lavoratori dai possibili rischi di contagio".

# ISCRO: UNA NUOVA TUTELA PER I LAVORATORI AUTONOMI

Si tratta di una piccola rivoluzione che ha cambiato il volto di un intero comparto produttivo



**Francesco Monticelli**

*Responsabile Centro Studi Confprofessioni*

Al fine di inquadrare al meglio l'introduzione da parte della legge di bilancio per il 2021 del primo strumento di sostegno al reddito per i lavoratori autonomi - il c.d. Iscro, indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa - occorre permettere alcune considerazioni di scenario.

Come ben descritto dal Rapporto annuale sulle Libere professioni a cura dell'Osservatorio Nazionale sulle Libere Professioni di Confprofessioni, l'impatto della pandemia sul lavoro indipendente è stato particolarmente grave. Il comparto del lavoro indipendente ha perso nei primi sei mesi del 2020 circa 170.000 unità (- 4,1%), di cui 30.000 liberi professio-

nisti (- 2,0%). Una diminuzione consistente che va necessariamente messa in rapporto con le dinamiche di lungo periodo. Per ragioni strutturali, nell'ultimo decennio, il lavoro indipendente era già stato colpito da una silenziosa rivoluzione interna nei flussi di entrata e di uscita (- 735.000 unità circa) con la sola eccezione, nello stesso decennio 2009-2019, di una cresciuta di quasi 290.000 unità proprio dei professionisti. Un numero tuttavia costituito in larga parte da persone in età matura (tra i 45 e i 64 anni, +222.000 unità) quasi sicuramente espulse dal mercato del lavoro dipendente e da pensionati che continuano a lavorare (nella classe con più di 65 anni, si re-

gistrano nel decennio + 65.000 unità).

Una situazione complessa, alla cui analisi va aggiunta anche una valutazione sul trend dei redditi medi caratterizzato, negli stessi anni, da una divaricazione crescente tra una componente minoritaria di professionisti con redditi elevati e una seconda componente, maggioritaria, con redditi bassi o in calo. Si tratta di una piccola rivoluzione che ha cambiato, in un lasso di tempo particolarmente ristretto, il volto di un intero comparto produttivo. Un mutamento che ha indotto le rappresentanze del settore ad avviare una profonda riflessione sulle dinamiche del mercato e sull'individuazione degli strumenti più idonei per

Il comparto  
del lavoro  
indipendente  
ha perso  
nei primi  
sei mesi  
del 2020  
circa 170.000  
unità

affrontare le vicende più complesse della vita professionale e personale dei lavoratori. Un percorso di rappresentanza caratterizzato da un inedito dialogo con le istituzioni che, dopo anni di sostanziale disinteresse, hanno iniziato a comprendere la complessità e le necessità del mondo del lavoro autonomo.

L'esigenza di definire strumenti di tutela del reddito e di sicurezza sociale e il bisogno di creare misure per il rilancio dei servizi professionali sono così diventati l'oggetto di iniziative di particolare interesse da parte del legislatore nazionale.

Per quanto la tutela del lavoratore autonomo investa storicamente rilevanti profili lavoristici l'approccio dei provvedimenti più significativi è andato verso la prospettiva più ampia della definizione di garanzie e opportunità all'interno del mercato.

Una impostazione che ha portato in prima battuta alla piena equiparazione tra liberi professionisti e piccole e medie imprese ai fini dell'accesso ai fondi europei previsti dalla programmazione 2014-2020, sulla scia di una interpretazione già ampiamente confermata a livello comunitario; quindi, a quella che possiamo considerare una pietra miliare del percorso di regolazione e riconoscimento del lavoro autonomo: la legge n. 81/2017, o Statuto del Lavoro Autonomo. Un provvedimento, quest'ultimo, sostenuto fortemente dalle associazioni di rappresentanza del settore, giunto all'e-

## La legge 81/2017 ha introdotto una serie di importanti disposizioni che vanno a tutelare i lavoratori autonomi

sito di un lungo iter parlamentare con l'approvazione all'unanimità di tutte le forze politiche.

La legge 81/2017 ha introdotto, come noto, una serie di importanti disposizioni che vanno a tutelare i lavoratori autonomi "che hanno una disciplina particolare ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile" esclusi "gli imprenditori, ivi compresi i piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 del codice civile". Vengono così previste regole di garanzia del lavoratore autonomo contraente debole at-

traverso la definizione di clausole e condotte abusive, viene definita una delega per l'individuazione di aree di intervento dei professionisti in una logica di sussidiarietà, si favorisce la partecipazione dei professionisti ad appalti e bandi anche attraverso la costituzione di reti *ad hoc*, si introducono tutele aggiuntive in materia di maternità e malattia e si promuovono per la prima volta le politiche attive attraverso la previsione della costituzione di sportelli del lavoro autonomo presso i centri per l'impiego.

Sul fronte della rappresentanza è stata particolarmente importante la costituzione, ad opera dell'art. 8 della medesima legge, di un tavolo permanente di confronto sul lavoro autonomo presso il Ministero del Lavoro nella consapevolezza che l'istituzionalizzazione di un dialogo fra mondo della rappresentanza e Governo può rappresentare la chiave di volta per affrontare compiutamente temi fondamentali quali "i modelli previdenziali,

di welfare e la formazione professionale".

La necessità del confronto costante tra le diverse anime del lavoro autonomo ha tuttavia avuto un primo riconoscimento all'interno del CNEL, che ha promosso nell'attuale consiliatura la costituzione di una Consulta per il lavoro autonomo e le professioni per l'affondamento di tematiche di interesse comune e per l'individuazione di soluzioni condivise.

Sul tavolo del CNEL sono così giunte alcune questioni di particolare rilevanza, non affrontate dai provvedimenti sopracitati, relative all'organizzazione e gestione delle risorse della gestione separata dell'INPS, alla creazione di un ammortizzatore sociale universale e più recentemente all'equo compenso nelle prestazioni professionali. Nel suo primo anno di lavoro la Consulta ha portato alla elaborazione di una proposta, poi confluita in un progetto di legge di iniziativa del CNEL, i cui contenuti hanno riguardato l'incremento dell'in-





## La legge di bilancio per il 2021 ha istituito l'ISCRO, quale strumento di tutela del reddito dei lavoratori iscritti alla gestione separata

dennità di maternità e paternità per i professionisti lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS; una contribuzione figurativa per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata che abbiano contratto malattie di particolare gravità, che prevedano lunghe interruzioni dell'attività lavorativa, e l'introduzione di un ammortizzatore sociale generale (un'indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa -ISCRO) finanziato dalla gestione separata INPS, per i professionisti lavoratori autonomi suoi iscritti, al fine di salvaguardare l'attività professionale in caso di flessione dell'attività economica. Quest'ultimo intervento costituisce, nella quasi

totale condivisione delle rappresentanze del settore, il traguardo più importante per il riconoscimento di un compiuto sistema di tutele a beneficio dei lavoratori autonomi. Una novità talmente rilevante che ha portato il Governo, impegnato in una operazione di revisione ed estensione del sistema degli ammortizzatori sociali, a prenderla come riferimento per l'introduzione della prima misura di sostegno al mondo del lavoro autonomo professionale.

La legge di bilancio per il 2021 ha così istituito l'ISCRO, seppure con qualche correttivo rispetto all'originaria proposta del CNEL, quale strumento di tutela del reddito dei lavoratori iscritti alla gestione

separata. I principi su cui ruota la misura sono i seguenti:

- Si tratta di una indennità a favore degli iscritti alla gestione separata da almeno 4 anni che nell'anno precedente a quello in cui è presentata la domanda abbiano subito una decurtazione reddituale pari o superiore al 50% della media dei redditi conseguiti nei 3 anni precedenti, e comunque a condizione che il reddito dichiarato nell'anno precedente a quello in cui è presentata la domanda sia risultato inferiore a 8.145 euro.
- L'importo dell'indennità, pari al 25% di quanto percepito l'anno precedente, spetta a decorrere dal giorno successivo a quello di presentazione della domanda.
- L'indennità, una volta approvata, è valida per 6 mesi e non comporta accreditamento di contribuzione figurativa.
- Potrà essere corrisposta per un importo minimo di 250 euro ed un importo massimo di 800 euro mensili.
- Per il finanziamento della misura dal 1° gennaio 2021 gli iscritti alla gestione separata che non risultino iscritti ad altre forme obbligatorie versano lo 0,26% in più di contributi previdenziali alla gestione separata. L'aliquota contributiva diventerà pari al 26,49% dal 1° gennaio 2022 e salirà al 27% dal 1° gennaio 2023.
- Allo scopo di favorire la riqualificazione professionale del professionista e lavoratore autonomo, l'erogazione dell'ISCRO è condizionata alla regolare partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale. Al fine di programmare i servizi formativi di cui al presente comma, definirne i contenuti formativi, predisporne l'erogazione, anche in forma telematica, in modo da raggiungere l'intero territorio nazionale, l'ANPAL riunisce un tavolo di coordinamento con le Regioni e le associazioni maggiormente rappresentative della categoria dei professionisti e dei lavoratori autonomi. L'ISCRO rappresenta un tassello fondamentale per la definizione di un assetto completo di tutele a favore dei lavoratori autonomi. La strada per introdurre nuovi strumenti di welfare e per il rilancio del settore è quindi tracciata.

# LIBERE PROFESSIONI IN CRESCITA, MA PESANTI RIPERCUSSIONI PER L'EMERGENZA SANITARIA SUL COMPARTO DEL LAVORO AUTONOMO

I dati del V Rapporto sulle libere professioni e la nuova indennità per i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS



**Magda Trotta**  
CNEL

Il V Rapporto sulle libere professioni in Italia 2020 - curato dall'Osservatorio libere professioni di Confprofessioni e presentato nel gennaio 2021 - ha messo in luce il trend di crescita delle libere professioni, che rappresentano l'unico segmento in crescita all'interno del lavoro indipendente che, per ragioni strutturali, nell'ultimo decennio ha perso circa 735 mila unità.

Il comparto dei liberi professionisti rappresenta, nel 2019, oltre il 6% degli occupati in Italia e il 27% del complesso del lavoro indipendente e l'Italia, con oltre 1,4 milioni di iscritti agli ordini professionali, si conferma il Paese con il maggior numero di professionisti in

Europa.

Secondo i dati ISTAT - elaborati dall'Osservatorio - quello del lavoro indipendente rappresenta un aggregato in forte crescita. Nel 2019 si contano quasi 290 mila professionisti - la componente più dinamica del lavoro autonomo - in più rispetto al 2009. Il trend registrato nel nostro Paese è in linea con l'Europa, dove i liberi professionisti hanno registrato, nel decennio 2009-2019, un aumento significativo, passando da poco più di 5 milioni del 2009, agli oltre 6,4 milioni del 2019. Il Rapporto ha posto in evidenza il fatto che nella fascia d'età 15 - 44 anni il numero dei liberi professionisti è rimasto sostanzialmente stabile, mentre

i nuovi ingressi hanno riguardato, per la parte più consistente, soggetti tra i 45 e i 64 anni (+220.000), e per la parte residuale (+65.000 unità), persone di età superiore ai 65 anni. Dai dati emersi, la libera professione sembrerebbe non essere più così attrattiva per i giovani neolaureati, cosa che finirà per avere ricadute negative sulla tenuta delle Casse previdenziali private. Poiché la poca attrattività delle libere professioni per i giovani sembrerebbe un problema anche per le istituzioni formative e universitarie, appare necessario affrontare la questione anche nell'ottica di una possibile riforma del sistema del numero chiuso nelle facoltà

Il comparto  
dei libri  
professionisti  
rappresenta  
oltre il 6%  
degli occupati  
in Italia

universitarie.

Oltre la metà dei liberi professionisti italiani risiede al Nord, dove risultano essere molto diffuse soprattutto le professioni tecniche e scientifiche e quelle che operano nei servizi alle imprese. Ma il Rapporto evidenzia anche la forte crescita registrata al Sud - tra il 2011 e il 2019 - di alcune attività, quali quelle veterinarie e scientifiche (+76,5%), dei servizi alle imprese (+40%) e del commercio (+23,2%). Il forte aumento delle professioni socio-sanitarie ha interessato, invece, soprattutto il Nord (+60,3%), mentre al Centro è stata confermata l'intensa crescita delle attività veterinarie e scientifiche (+50,2%) e socio-sanitarie (+43,3%).

Il Rapporto segnala altresì il calo significativo dei redditi medi per una buona parte di liberi professionisti, sia ordinistici che non, con una divaricazione crescente tra la componente minoritaria di professionisti, con redditi elevati, e la componente maggioritaria, per la quale si registrano redditi bassi e in calo.

Il Rapporto, se da un lato ha evidenziato la crescita delle libere professioni, dall'altro ha messo in luce le pesanti ripercussioni che l'emergenza sanitaria ha avuto su questo importante segmento del lavoro autonomo: nei primi sei mesi del 2020 il comparto del lavoro indipendente ha perso circa 170 mila lavoratori, di cui circa 30 mila liberi professionisti, in prevalenza donne. Commercio, fi-

## Il titolo di studio gioca un ruolo importante nelle dinamiche del lavoro professionale



nanza e immobiliare, che hanno registrato un calo di quasi il 14% nel primo trimestre del 2020, risultano essere i settori professionali più colpiti, ma si registrano contrazioni significative anche tra le professioni dell'area tecnica (-5,7%) e amministrativa (-2,5%).

Per quel che concerne i professionisti datori di lavoro, nel primo trimestre del 2020 è stata registrata una pesante flessione, pari al 16,7%, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Va segnalato che il titolo di studio gioca un ruolo importante nelle dinamiche del lavoro professionale, visto che i professionisti laureati hanno pagato meno dei professionisti con titolo di studio inferiore lo scotto della crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria e dal *lockdown*.

In merito alla ripartizione geografica, la flessione ha riguardato soprattutto i professionisti residenti nel Nord Italia (-23,9%), dove si registra anche una significativa flessione dei liberi professionisti senza dipendenti, e nel Centro Italia (-28,3%).

Nel Sud Italia, la variazione risulta positiva per entrambe le componenti, in netta controtendenza rispetto alle altre aree del Paese. Significativa, infatti, risulta essere, soprattutto, la crescita dei liberi professionisti datori di lavoro (+15,9%).

Anche in considerazione delle pesanti ripercussioni economiche subite dai lavoratori autonomi per effetto della pandemia, sembra opportuno ri-

chiamare le nuove tutele previste per i professionisti con forti cali di reddito per cause esterne alla propria volontà.

Con la legge di Bilancio 2021 è stata introdotta una specifica indennità, l'ISCRO (Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa), che verrà erogata - in termini economici e formativi e in via sperimentale - per il triennio 2021-2023. Il nuovo strumento riguarderà quei professionisti per i quali sussitano le seguenti condizioni:

1. iscrizione alla Gestione separata INPS da almeno 4 anni;
2. riduzione del reddito di almeno il 50% rispetto alla media del triennio precedente;
3. reddito non superiore a 8.145 euro nell'anno per il quale si richiede il sostegno;
4. attività non cessata.

L'indennità sarà erogata per sei mensilità e sarà pari al 25%, su base semestrale, dell'ultimo reddito. L'importo corrisposto non potrà superare gli 800 euro mensili, ma non potrà essere inferiore a 250 euro mensili, e la prestazione potrà essere richiesta una sola volta nel triennio.

Per assicurare la copertura finanziaria, è previsto un incremento dell'aliquota aggiuntiva dovuta alla Gestione separata pari a 0,26% nel 2021 e a 0,51% per il 2022 e per il 2023.

Un decreto interministeriale fisserà sia i criteri e le modalità di definizione dei percorsi di aggiornamento professionale, sia criteri e modalità rela-

tive al finanziamento di tali percorsi. Secondo le previsioni di legge, infatti, l'erogazione dell'indennità sarà condizionata all'obbligatoria partecipazione ad attività di aggiornamento professionale da parte dei soggetti beneficiari del sostegno. Il CNEL, da sempre attento alle profonde trasformazioni che negli ultimi anni hanno interessato il mondo del lavoro, attraverso la specifica azione di un Organismo *ad hoc*, la Consulta su lavoro autonomo e professioni - espressione di tutte le associazioni di rappresentanza di secondo livello del lavoro autonomo, oltre che delle forze sociali presenti al CNEL interessate al tema del lavoro autonomo - ha lavorato alla costruzione di

un modello di ammortizzatore sociale per i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, oltre che alla definizione delle condizioni per la sua erogazione, divenuto oggetto di un DDL sul lavoro autonomo del CNEL.

Buona parte dei contenuti della proposta CNEL sono confluiti nel nuovo strumento di sostegno al reddito.



## I fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine

### Le previsioni 2021-2025

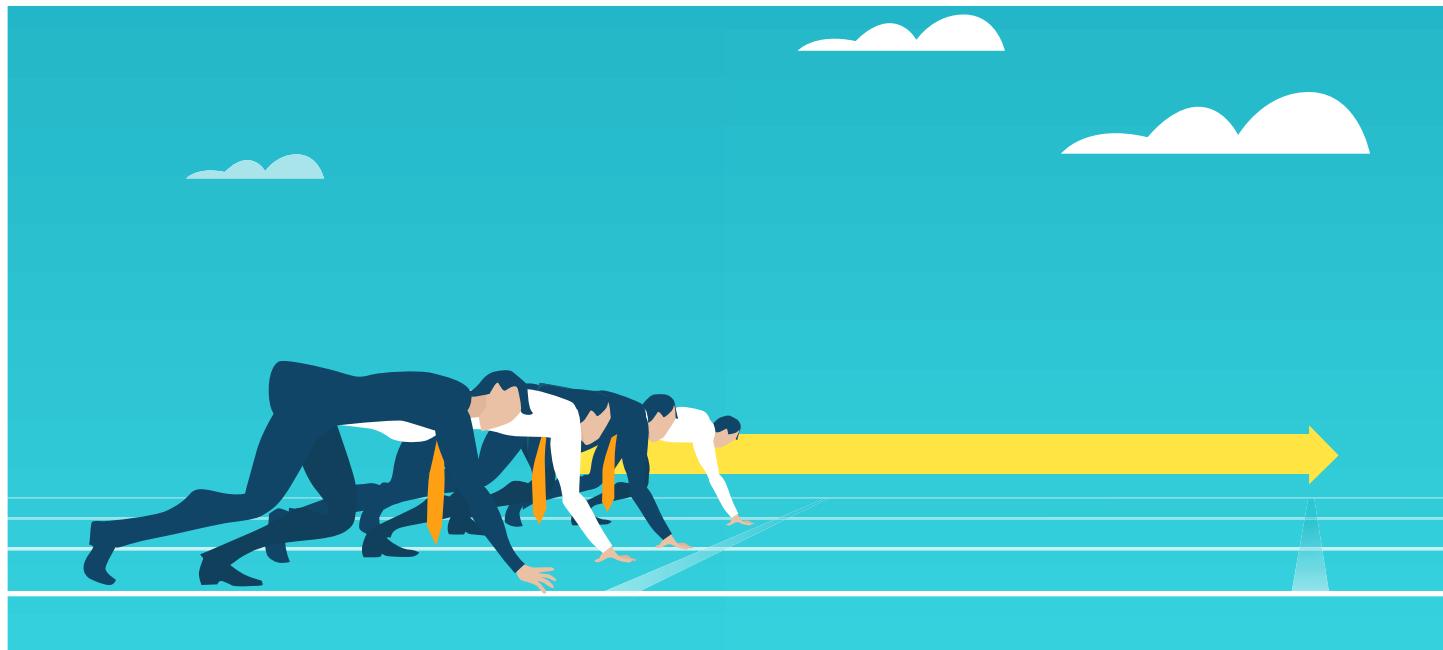
Nel recente *report* del Sistema Informativo Excelsior, elaborato da Unioncamere e ANPAL, vengono fornite le previsioni occupazionali e dei fabbisogni professionali e formativi per il quinquennio 2021-2025. Come chiarito nelle premesse, il rapporto presenta le stime sui fabbisogni professionali in relazione ai previsti processi di transizione tecnologica, ambientale e demografica, con l'obiettivo di orientare le politiche attive del lavoro e il sistema formativo a tutti i livelli e adeguare le competenze della forza lavoro alle esigenze del mutato contesto economico e produttivo.

Nel *report* si stima che tra il 2021 e il 2025 l'incremento complessivo dello stock di occupati per effetto dell'espansione economica potrà variare tra 933mila e quasi 1 milione e 300mila occupati a seconda dello scenario. Nel dettaglio, saranno i servizi ad esprimere il maggiore incremento del fabbisogno, con una domanda tra 861mila e 1,1 milioni di occupati nel quinquennio, mentre per i settori industriali si stima una variazione in aumento compresa tra 63mila e 128mila lavoratori e per l'agricoltura tra 9mila e 29mila unità. Nel settore industriale, il lavoro

incrementale derivante dalla "spinta tecnologica" favorirà la filiera "meccatronica e robotica", dove si stima una crescita dell'occupazione a un tasso medio dell'1%. Con riferimento al *re-placement*, si nota che "delle oltre 2 milioni e 600mila unità lavorative che dovranno essere sostituite nei prossimi 5 anni, quasi la metà (1 milione e 244mila circa) operano nell'ambito privato con un contratto alle dipendenze, mentre la restante parte risulta quasi equamente distribuita tra lavoratori autonomi (680mila) e dipendenti del comparto pubblico (oltre 690mila)".

L'industria determinerà circa il 23% della richiesta per turnover (598mila occupati), i settori dei servizi incideranno per il 73% (con una domanda di oltre 1,9 milioni) e l'agricoltura per il residuale 4% (circa 101mila unità). A livello di filiera, tra il 2021 e il 2025 sarà necessario sostituire oltre 451mila lavoratori nel "commercio e turismo" (per il 75% impiegati nel commercio), 387mila unità negli "altri servizi pubblici e privati" (soprattutto nei servizi generali della P.A.) e circa 340mila nella salute (di cui oltre la metà saranno dipendenti pubblici per la sanità).

# IL RAPPORTO FRA IL DIRITTO ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA PER I LAVORATORI AUTONOMI E LE REGOLE SULLA CONCORRENZA



**Andrea Impronta**  
CNEL

**Rossana Beneduce**  
*Tirocinante presso il*  
CNEL

Partendo dalla constatazione che in tutti i Paesi europei gli istituti di sostegno al reddito, costruiti in passato sul presupposto di percorsi di lavoro stabili, si siano rivelati inadeguati a rispondere ai bisogni di protezione dei lavoratori - specie di quelli che operano in mercati variabili, spesso con attività atipiche e precarie e che incorrono frequentemente in interruzioni del lavoro - le parti sociali, riprendendo posizioni già espresse dal CNEL, hanno condiviso la necessità di una riforma organica che proceda verso una garanzia di sostegno al reddito per le sospensioni e riduzioni dell'attività lavorativa di tutti i lavora-

tori dipendenti, compresi quelli delle microimprese, con una nuova attenzione ai lavoratori autonomi, quanto meno per le fasce deboli della categoria. Ancora più in generale è emersa l'esigenza comune di affermare una base di tutele relative a tutte le persone che lavorano - a prescindere dal tipo di contratto cui sono legate - sia pure con modulazioni riferibili ai vari tipi di lavoro. Si tratta di un'ipotesi di statuto dei lavori, espressa in varie modalità anche sul piano legislativo, che mira ad adattare l'assetto di tutele incentrato sul tipo storico di lavoro subordinato alla multiforme tipologia delle prestazioni attuali, comprese quelle

emergenti nell'economia digitale. Il CNEL ha cominciato ad occuparsi di questa problematica in relazione alle specifiche fattispecie dei lavoratori su piattaforma e in particolare dei *riders*, che sono considerate, con un approccio simile, anche dal legislatore italiano. Recentemente, le parti sociali e la Commissione Europea hanno concluso un accordo sulla regolazione del lavoro digitale: questa intesa europea è un altro segno della rinnovata attenzione rivolta dalla comunità alle materie sociali ed annunciata nel 2016 dal Pilastro europeo dei diritti sociali; inoltre, è significativo il fatto che per queste forme di lavoro, destinate

a crescere nel futuro, si indichi la contrattazione collettiva (piuttosto che la legge) come forma di regolazione adatta alla loro novità e variabilità. La crisi sanitaria ed in seguito quella economica hanno colpito duramente non solo il lavoro dipendente, ma anche le diverse forme di lavoro autonomo e professionale. Queste, infatti, hanno pagato un prezzo particolarmente alto in termini di occupazione e perdita di reddito, mostrando l'eterogeneità e la fragilità delle condizioni di lavoro e reddituali di tali categorie. In questo caso, gli interventi di emergenza messi in atto dal Governo hanno fornito a tali categorie di lavoratori un ristoro solo parziale, e hanno evidenziato la necessità di prevedere un sistema di tutela adeguato ai loro bisogni, pur nella prospettiva dell'universalità della protezione che si sta affermando in Italia e non solo.

Il riconoscimento del carattere imprenditoriale dell'attività professionale da parte della giurisprudenza europea (alquanto discusso in Italia) è stato stabilito in base ai principi della concorrenza iscritti nei trattati comunitari e deve consentire di valutare la posizione economica di questi lavoratori sul mercato, al fine di predisporre rimedi alla debolezza della loro capacità reddituale. Piuttosto, la posizione di (relativa) autonomia di questi lavoratori può suggerire, come è stato riconosciuto in altri Paesi e proposto anche da noi, che tali rimedi siano graduati per

## **Il riconoscimento del carattere imprenditoriale dell'attività professionale da parte della giurisprudenza europea è stato stabilito in base ai principi della concorrenza iscritti nei trattati comunitari**

Commissione Europea su "Contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi ed ambito di applicazione Regole UE della concorrenza" (*Collective bargaining agreements for self-employed -scope of application of EU competition rules*).

Come è noto, la Commissione - insieme alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri - applica direttamente le regole di concorrenza dell'UE (articoli 101-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), assicurando una concorrenza leale ed in condizioni di parità tra tutte le imprese e contribuendo così a garantire un miglior funzionamento dei mercati all'interno dell'UE; ne beneficiano i consumatori, le imprese e l'economia europea in generale.

All'interno della Commissione, la Direzione generale della Concorrenza (DG Concorrenza) è la principale responsabile dell'esercizio di questi poteri, che sono però rigorosamente limitati: essa, infatti, può inter-

venire solo se possiede le prove di un'infrazione alle regole di concorrenza e le sue decisioni sono suscettibili di ricorso alla Corte di giustizia dell'UE. La questione del diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi è connessa con la disciplina europea della concorrenza. Secondo queste regole, i contratti collettivi che regolano i rapporti di lavoro dei lavoratori autonomi (essendo essi considerati alla stregua di imprese) non sono ammessi. Più precisamente, sono vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto quello di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nell'ambito del mercato interno. Ovviamente non rientra in questa rigida classificazione il concetto di "falso lavoratore autonomo" (lavoro dipendente mascherato da lavoro autonomo).

tenere conto delle condizioni economiche e dei caratteri organizzativi dei diversi tipi di lavoro autonomo e professionale, nonché della perdita effettiva di reddito, fattori sui quali occorre intervenire.<sup>2</sup>

Il *Background Paper* della *European Trade Union Confederation* (ETUC) del 3 febbraio 2021<sup>3</sup> - esprime la risposta del sindacato europeo alla "Valutazione iniziale di impatto" (*Inception Impact Assessment*<sup>4</sup>) della





La Commissione ha pertanto chiesto alla DG Concorrenza di fare una proposta ed ha elaborato quattro opzioni da sottoporre a consultazione pubblica: la prima si basa sul criterio del settore, quello del lavoro tramite piattaforma (sarebbero dunque esclusi dal campo di applicazione del diritto della concorrenza tutti i lavoratori autonomi che forniscono il loro lavoro personale tramite piattaforma).

La seconda opzione intende escludere dal diritto della concorrenza i contratti collettivi per i lavoratori autonomi che forniscono lavoro personale non tramite piattaforma, ma nei confronti di utilizzatori/datori di lavoro che hanno una certa dimensione (i contratti collettivi per i lavoratori autonomi non potrebbero cioè essere fatti valere nei confronti di quelle

che nel diritto UE sono classificate come piccole imprese).

La terza opzione esclude dalle regole sulla concorrenza la generalità dei contratti collettivi per i lavoratori autonomi, salvo quelli che riguardano i liberi professionisti ma, non risultando nel diritto comunitario una definizione specifica di professione liberale, risulta pertanto arduo comprendere l'effettivo ambito soggettivo di applicazione.

La quarta opzione è la più ampia, in quanto consente a tutti i lavoratori autonomi che forniscono lavoro (prevalentemente) personale la copertura da parte della contrattazione collettiva, senza che vi sia alcuna violazione del diritto della concorrenza. Non è tuttavia sfuggito ai più acuti osservatori ed esperti<sup>5</sup> della materia il fatto che il documento *Inception Impact Assessment*

della Commissione menziona esclusivamente il "lavoro personale" e che sembra escludere intenzionalmente l'avverbio "prevalentemente", limitando in tal modo la categoria dei soggetti per i quali possono essere (legittimamente) stipulati contratti collettivi.

Nel *Background Paper* del 3 febbraio u.s., la ETUC richiede che la Commissione adotti delle Linee Guida sull'interpretazione dell'art. 101 del TFUE (*Interpretation guidance*) per confermare che tutta la contrattazione collettiva si colloca al di fuori del campo d'applicazione dell'art. 101 cit. e delle regole nazionali della concorrenza, indipendentemente dallo status dei lavoratori interessati da tale contrattazione (con contratto di lavoro subordinato, autonomo o altro contratto di lavoro non standard). Secondo

**L'impostazione della ETUC obbliga la DG Concorrenza a parlare il linguaggio dei diritti fondamentali piuttosto che quello del diritto della concorrenza.**

la ETUC, la Commissione dovrebbe promuovere un'interpretazione del diritto della concorrenza nel pieno rispetto dei diritti umani e quindi dovrebbe adottare una guida in cui si promuova un'interpretazione restrittiva dell'art. 101 TFUE, così da evitare un'interpretazione estensiva del termine *impresa ai fini del diritto della concorrenza* (p. 9 del Paper). Occorrerebbe specificare che cosa sia l' "impresa" ai fini del diritto della concorrenza, escludendo tutti i lavoratori, compresi quelli autonomi; il documento esprime l'intenzione di andare oltre quelle opzioni. Infatti, nel paragrafo III (*Approach: Assessing the state of play of competition law in the light of fundamental labour rights*) si dichiara esplicitamente che *tutte le forme di contrattazione collettiva devono essere collocate totalmente al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto della concorrenza (all collective agreements must be considered to fall completely outside the scope of competition law, regardless of whether they protect employees or self-employed and other non-standard workers, including workers on digital labour platforms)*. Da ciò deriva l'esigenza di individuare una definizione di "contrattazione collettiva", contenuta nel paragrafo V, che, sulla base della giurisprudenza del Comitato dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla Libertà sindacale (ILO Committee on the Freedom of Association), comprenda tutte le forme di accordo scritto

*riguardanti le condizioni di lavoro e di occupazione stipulate tra un datore di lavoro o un gruppo di datori di lavoro, oppure una o più associazioni datoriali, e una o più organizzazioni rappresentative dei lavoratori o, in assenza di queste, i rappresentanti dei lavoratori eletti o che hanno ricevuto mandato.* Per la ETUC, laddove vi sia un sindacato, c'è contrattazione collettiva, e ciò indipendentemente dallo status dei lavoratori interessati dai contratti (lavoratori dipendenti o autonomi).

L'impostazione della ETUC obbliga la DG Concorrenza a parlare il linguaggio dei diritti fondamentali piuttosto che quello del diritto della concorrenza.

#### Note

1. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf)
2. V. CNEL - XXII Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020 - Introduzione nonché, ex plurimis il cap. 7: [https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documents/2021/7f332850-99a2-4b7a-9bc6-91d9f20c6476/XXII%20RAPPORTO%20MERCATO%20DEL%20LAVORO%202020\\_def.pdf](https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documents/2021/7f332850-99a2-4b7a-9bc6-91d9f20c6476/XXII%20RAPPORTO%20MERCATO%20DEL%20LAVORO%202020_def.pdf)
3. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Collective-bargaining-agreements-for-self-employed-scope-of-application-EU-competition-rules/F1567643>
4. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Collective-bargaining-agreements-for-self-employed-scope-of-application-EU-competition-rules>
5. Andrea Allamprese e Silvia Borelli: cfr. "Contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi (anche delle piattaforme) e regole della concorrenza", Consulta Giuridica CGIL, 9 febbraio 2021.

## La dinamica delle partite IVA nel 2020

(dati Dipartimento delle finanze, MEF)



Le partite IVA aperte nel 2020 sono state 464.700, -14,8% rispetto al 2019.

Delle nuove partite, il 72% sono state aperte da persone fisiche (-15,7% rispetto al 2019), il 21% da società di capitali (-16,3% rispetto al 2019) e il 3,4% da società di persone (-19,5% sul 2019).

Le partite aperte da persone fisiche riguardano nel 62,7% dei casi soggetti di sesso maschile, nel 48% giovani sotto i 35 anni e nel 31% dei casi soggetti fra i 36 e i 50 anni. Rispetto al 2019, il calo delle aperture appare crescente al crescere dell'età del soggetto che attiva la richiesta (-10% per la classe più giovane, -25,3% per la più anziana). Il 17% delle nuove aperture operate da persone fisiche riguarda individui nati all'estero (quota che sale al 19% nel quarto trimestre 2020).

Il 44% del totale delle nuove aperture si colloca la nord, il 34% al sud e il 22% al centro.

Marcato aumento (+43%), in continuità con

il 2019, registrano le partite IVA avviate da soggetti non residenti, probabilmente a causa della crescita del settore delle vendite *on line*.

Il 20% delle nuove aperture riguarda il settore del commercio, il 16,3% le attività professionali, il 10,8% l'agricoltura.

Fra i settori principali di attività, rispetto al 2019 solo la sanità è in attivo (+9,5% di nuove aperture), tutti gli altri in calo (-33,5% per sport/intrattenimento, -34% ristorazione/alloggio, -24% per attività manifatturiere).

Per quanto riguarda i dati sulle chiusure di partite IVA attive, generalmente poco significativi in quanto includono le cessazioni d'ufficio e quelle tardive rispetto alla cessazione dell'attività, nell'anno della pandemia si registrano 320.435 chiusure rispetto alle 427.623 dell'anno precedente, un meno 25% che sembra contrastare con l'atteso incremento di chiusura delle attività a seguito della crisi.

# IL PARLAMENTO EUROPEO DICHIARA IL FALLIMENTO DELL'OBBIETTIVO EUROPA 2020 DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ



**Angelica Picciocchi**  
CNEL

Si registra un aumento delle disuguaglianze, sia tra i vari Stati membri che all'interno degli stessi

La Relazione del Parlamento europeo, dello scorso 27 gennaio, sulla riduzione delle diseguaglianze con particolare attenzione alla povertà lavorativa dichiara mancato l'obiettivo, stabilito nella strategia Europa 2020, di ridurre di 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà entro il 2020 rispetto al 2008. Registra, piuttosto, un aumento delle diseguaglianze, sia tra i vari Stati membri che all'interno degli stessi, con ulteriore aggravio della sperequazione economica e sociale quale conseguenza della pandemia di COVID-19, riconducendo comunque il fenomeno ad una molteplicità di fattori pregressi rispetto all'impatto economico e sociale dell'emergenza sanitaria.

L'accelerazione in Eu-

ropa del fenomeno dei senzatetto, che le stime Eurostat del 2019 misurano per circa 700.000 persone con un aumento del 70% nell'ultimo decennio, costituisce il dato più eclatante dell'avanzamento dello stato di povertà in Europa, al quale molti altri dati e trend si aggiungono a contribuire a determinare un quadro sociale allarmante, un sistema economico insostenibile, un modello di sviluppo iniquo ben distante dal modello sociale disegnato dai Testi costitutivi dell'Unione europea. Dati Eurostat 2019 registrano nell'UE 95 milioni di persone (21,7 %) a rischio di povertà e di esclusione sociale, vale a dire che, nella terza maggiore area economica al mondo, una persona su cinque è a rischio di so-

pravvivenza economica oltre che di partecipazione sociale e di qualità della vita, secondo il concetto di benessere misurato su indicatori sociali piuttosto che mediante misurazioni quantitative del reddito e della produzione.

Molteplici ed interconnessi sono i fattori che determinano lo stato di povertà, dalle diseguaglianze salariali e di genere, ai bassi livelli di istruzione, alla inaccessibilità ad Internet e *digital divide*, alla povertà energetica che nega a molti il riscaldamento abitativo, alla mancanza di alloggi economicamente accessibili: da qualche anno si sottolinea anche come la precarietà delle condizioni di vita e di lavoro comporti livelli inferiori di benessere mentale soggettivo, problemi di

relazione e sentimenti di esclusione sociale<sup>1</sup>. Ai fattori sopra elencati vanno aggiunti gli effetti distortivi del concetto di lavoro derivanti da cambiamenti tecnologici nel mondo del lavoro e cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro non adeguatamente governati nel rispetto dei valori fondanti la società europea. L'involuzione del concetto di lavoro, che dovrebbe costituire strumento principe di contrasto alla povertà, si manifesta in molteplici direzioni, approdando a diverse realtà tutte prive di effettiva tutela: forme atipiche, precarie, rapporti di lavoro subordinato mascherati da lavoro autonomo su piattaforme digitali, rapporti di lavoro esternalizzati, soggetti a terziarizzazione, a catene di subappalti, con l'aggiunta del fenomeno al ribasso dei salari per effetto dei processi di privatizzazione e liberalizzazione, e dello svilimento di fatto dei sistemi di contrattazione collettiva.

I contratti *standard* a tempo pieno e a tempo indeterminato rappresentano il 59 % dei rapporti di lavoro totali nell'UE e il lavoro atipico (spesso precario) è in continuo aumento; si riscontrano, inoltre, significative fluttuazioni del numero di lavoratori precari nei settori del commercio all'ingrosso e al dettaglio, dei trasporti, dell'industria alberghiera, della ristorazione e della gestione degli eventi, tali da indurre la Commissione europea ad istituire, nel

## I contratti *standard* a tempo pieno e a tempo indeterminato rappresentano il 59 % dei rapporti di lavoro totali nell'UE

luglio 2019, l'Autorità europea del lavoro (ELA) allo scopo di sostenere gli Stati membri e la Commissione nell'attuazione di misure in materia di mobilità del lavoro e di coordinamento della sicurezza sociale.

Tra i settori più colpiti quello dei servizi, che vede un'alta concentrazione di occupazione femminile in lavori a tempo parziale e saltuari, soprattutto nel settore della sanità e del sociale, del commercio al dettaglio, del manifatturiero, dell'istruzione e delle attività commerciali.

Ancora una volta, a pagare lo scotto più alto della crisi sono le donne, che si fanno anche carico, ancor più in stato di emergenza sanitaria e sociale, della ineguale distribuzione delle responsabilità di assistenza nell'UE, come principali prestatrici di assistenza nelle famiglie, ulterior-

mente pregiudicate nel rapporto di lavoro e nel percorso di carriera da un accesso limitato alle strutture per l'assistenza all'infanzia e agli anziani, con il risultato di forti divari retributivi e pensionistici di genere e di maggiore rischio di povertà ed esclusione sociale anche a fronte di una parità salariale contrattuale.

Oltre alle lavoratrici, e ai lavoratori tutti, a pagare le incongruenze di un insensato mercato del lavoro e lo scotto di un sistema concorrenziale "al ribasso" è anche lo Stato nella misura i cui è chiamato ad intervenire a sostegno del reddito dei lavoratori sottopagati, di fatto a sovvenzionare le stesse imprese che alimentano la rincorsa al ribasso delle retribuzioni preferendo, ad esempio, assumere nel settore edile lavoratori distaccati a basso costo piuttosto che locali nel rispetto dei

livelli salariali, e analogamente per gli stagionali, chiamati per il raccolto da un paese con salari bassi a un paese con salari elevati. Ne consegue la diminuzione del potere d'acquisto e della domanda interna e la difficoltà per i lavoratori ad accedere all'istruzione e alla formazione.

Appare grave il dato che riporta solo in tre Stati membri un salario minimo in tutti i casi superiore alla soglia di povertà (definita 60 % del salario lordo medio)<sup>2</sup> e, pertanto, salari minimi che non consentono una vita dignitosa negli altri paesi europei. D'altra parte, rilevazioni OCSE registrano, nell'ultimo decennio, una crescita dei salari nella zona euro inferiore alla crescita della produttività<sup>3</sup>. A fronte di andamenti salariali che inducono in condizioni di povertà e disegualanza, come impedire la corsa al ribasso dei





salari? Come garantire il diritto del lavoro e la sicurezza sociale al di là delle frontiere nazionali? La risposta sta in un quadro giuridico comune capace di disciplinare, contrastare, tutelare ma, soprattutto, sta in un pieno svolgimento della contrattazione collettiva e settoriale.

A quest'ultimo riguardo il Parlamento europeo non manca di rilevare il fenomeno di riduzione della copertura della contrattazione collettiva: in almeno 14 Stati membri dell'UE, il 50% dei dipendenti occupati non ha un contratto collettivo; in appena 7 Stati membri, si registra un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore all'80%; in alcuni Stati membri, sono

state adottate negli ultimi anni riforme strutturali tese ad indebolire la contrattazione collettiva; nel 40 % dei Paesi europei sono state adottate misure che di fatto non permettono ai lavoratori di aderire ai sindacati; nel 68%, nel 50% dei casi si è avuta la violazione del diritto di sciopero e del diritto alla contrattazione collettiva<sup>4</sup>

Sulla stessa linea Parlamento europeo si è espresso il Consiglio dell'Unione nel "Progetto di conclusioni del Consiglio concernenti la relazione comune sull'occupazione 2021" dello scorso 16 febbraio (Atto 6240/21)<sup>5</sup>, posto all'esame del CNEL ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 234/2012 "Norme generali sulla partecipa-

zione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", per l'elaborazione di un parere approvato nella plenaria del 31 marzo.

Sulle sfide della povertà sociale e lavorativa, dell'occupazione, delle diseguaglianze, della disparità di genere, il Consiglio UE si rivolgerà agli Stati Membri e alla Commissione Europea, chiedendo: ai primi, di approntare le opportune politiche, anche in termini di riforme e investimenti, volte ad affrontare le sfide occupazionali e sociali che li riguardano; alla Commissione europea, di assumere le politiche adottate dagli Stati Membri in materia sociale e di occupazione nella valutazione dei rispettivi piani nazionali per la ripresa e resilienza e con riferimento all'adattamento a cui queste sono sottoposte in ambito di Semestre Europeo per il coordinamento e la convergenza delle politiche europee; sempre alla Commissione, di ricondurre i risultati al quadro di valutazione della situazione sociale che accompagna il Pilastro europeo dei diritti sociali, avviando un dialogo sia con il comitato per l'occupazione (EMCO) che con il comitato per la protezione sociale (CPS), ai fini dell'elaborazione congiunta degli obiettivi principali dell'UE e dell'aggiornamento degli attuali strumenti di monitoraggio con l'obiettivo di garantire un quadro strategico ambizioso per

le politiche occupazionali e sociali per il prossimo decennio.

Il CNEL, impegnato con il Governo e le Camere nella sfida di contrasto alla povertà e di ripresa economica e sociale, sottolinea l'importanza di un *cambiamento dal basso* con il coinvolgimento delle Parti sociali e delle Organizzazioni della società civile, che in Italia, a differenza di altri Paesi europei privi di consolidate strutture di dialogo sociale e deboli di esperienze di pratiche partecipative, stanno dando dimostrazione all'Europa di "buona pratica" nella partecipazione all'elaborazione del PNRR e nel fornire un contributo significativo all'efficacia delle politiche ed alla ripresa dell'economia.

## Note

1. Eurofound "*In-work poverty in EU*" (Povertà lavorativa nell'UE), 5 settembre 2017.
2. Eurofound, "*Minimum wages in 2020: Annual review*" (Salari minimi nel 2020: revisione annuale), 4 giugno 2020.
3. OCSE, "*Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*" (Negoziare il nostro miglioramento: la contrattazione collettiva in un mondo del lavoro in trasformazione), 18 novembre 2019.
4. Eurofound, "*Industrial relations: Developments 2015-2019*" (Relazioni industriali: sviluppi nel periodo 2015-2019), 11 dicembre 2020.
5. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6240-2021-INIT/it/pdf>



# IL PATTO PER L'INNOVAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA COESIONE SOCIALE E I PROTOCOLLI DEL 6 APRILE 2021

**Andrea Impronta**  
CNEL

**Rossana Beneduce**  
Tirocinante presso il  
CNEL

La riforma dovrà muoversi su due direttive: investimenti in connettività ed aggiornamento continuo delle competenze

Lo scorso 10 marzo, il Presidente del Consiglio Mario Draghi ed il Ministro per la pubblica amministrazione Renato Brunetta hanno siglato, insieme ai segretari generali di Cgil, Cisl e Uil, il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, accordo che riconosce alla Pubblica Amministrazione (PA) un ruolo centrale di motore di sviluppo e catalizzatore della ripresa conseguente all'emergenza dovuta alla pandemia da Covid-19; esso si pone come obiettivo il rilancio del Paese attraverso la modernizzazione del "sistema Italia" e la creazione di un nuovo modello di coesione sociale, considerata valore fondante per uno Stato che vuole innovarsi, ponendo al centro l'importanza della persona e della partecipazione. Il Presidente

Draghi ha dichiarato che "se guardiamo la situazione attuale concludiamo che c'è molto da fare, in particolare per l'età media e la formazione del personale". Egli ha inoltre affermato che, nel contesto dell'emergenza, l'azione amministrativa, a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche, ha dimostrato capacità di resilienza e di adattamento grazie ad un impegno diffuso nel lavoro a distanza e ad un uso intelligente delle tecnologie a disposizione. La riforma dovrà muoversi su due direttive: investimenti in connettività (che prevedono anche la realizzazione di piattaforme efficienti e di facile utilizzo da parte dei cittadini) ed aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici. Dunque, con il Patto si vuole potenziare la PA attraverso la semplificazione dei processi ed un massiccio investimento nel capitale umano. Nello specifico, l'accordo riguarda i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2019-2021 (che rappresentano un fondamentale investimento politico, sociale ed economico), il lavoro agile, la revisione dei sistemi di classificazione professionale, la formazione del personale, i sistemi di partecipazione sindacale ed il welfare contrattuale.

È importante ricordare che nel corso del suo intervento dinanzi al CNEL, avvenuto lo scorso 30 marzo in occasione della presentazione della "Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini", il ministro Brunetta ha dichiarato: "Rinnoverò tutti i

contratti della PA. E non è un privilegio, ma la condizione per far ripartire l'intero Paese". Al punto 1 del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale si legge, infatti, che "i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2019-2021 salvaguarderanno l'elemento perequativo della retribuzione già previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, il quale confluirà nella retribuzione fondamentale cessando di essere corrisposto quale elemento distinto della retribuzione, nonché attueranno la revisione dei sistemi di classificazione di cui al punto 3, attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive nella legge di bilancio 2022. Al fine di sviluppare la contrattazione collettiva integrativa, il Governo, previo confronto, individuerà le misure legislative utili a valorizzare il ruolo della contrattazione decentrata e, in particolare, al superamento dei limiti di cui all'art. 23, comma 2, del d.Lgs. 75/2017." Inoltre, il Governo e le parti sociali hanno stabilito che attueranno la revisione dei sistemi di classificazione professionale adeguando la disciplina contrattuale ai fabbisogni di nuove professionalità e competenze ed alle esigenze di valorizzazione delle capacità concreteamente dimostrate. Nella sua parte finale, in particolare al punto 5, il Patto prevede che nell'ambito dei nuovi contratti collettivi saranno adeguati i sistemi di partecipazione sindacale, valorizzando gli strumenti di partecipazione organizzativa ed il ruolo

## Il Patto considera la semplificazione dei processi e l'investimento in capitale umano come elementi per attenuare le disparità

della contrattazione integrativa, al fine di puntare sulla valutazione oggettiva della produttività e la sua valorizzazione economica e professionale. Degna di rilevo è la previsione che "Il sistema delle relazioni sindacali rafforzerà l'istituto del confronto sull'organizzazione del lavoro e sulle sue evoluzioni. È fondamentale la condivisione tra le parti dell'obiettivo di rinnovare le Amministrazioni puntando su un'organizzazione più flessibile, capace di rispondere rapidamente all'innovazione tecnologica e soprattutto alle esigenze dei cittadini e delle imprese.". Altro elemento affrontato nel Patto è lo smart working, strumento ampiamente utilizzato dalla Pubblica Amministrazione durante l'emergenza epide-

miologica. A questo proposito, la parte pubblica si impegna ad individuare una disciplina contrattuale per la sua gestione, ed il confronto sarà l'occasione per definire delle linee di intervento affinché "si eviti una iper-regolamentazione legislativa" e "vi sia più spazio per la contrattazione di adattare alle esigenze delle diverse funzioni queste nuove forme di lavoro che, se ben organizzate, hanno consentito la continuità di importanti servizi pubblici anche durante la fase pandemica". Il Patto, al punto 2, prevede dunque che nei futuri contratti collettivi nazionali venga definita "una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati e concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con quelle organizzative delle Pubbliche Amministrazioni, consentendo il miglioramento dei servizi pubblici e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata". Saranno quindi disciplinati "aspetti di tutela dei diritti sindacali e del rapporto di lavoro quali il diritto alla disconnessione, le fasce di reperibilità, il diritto alla formazione specifica, la protezione dei dati personali, il regime dei

permessi e delle assenze ed ogni altro istituto del rapporto di lavoro e previsione contrattuale". L'effetto delle nuove tecnologie dovrebbe essere quindi quello di condurre ad un sistema più efficiente, facilitare l'accesso ai servizi e rilanciare l'economia, in particolare di alcuni settori produttivi strategici per il Paese. Il Patto intende potenziare la PA attraverso la semplificazione dei processi ed un massiccio investimento nel capitale umano. Tali strumenti sono fondamentali per attenuare le storiche disparità del Paese, per ridurre il dualismo fra settore pubblico e privato, nonché per fornire risposte ai nuovi e mutati bisogni dei cittadini. Il Patto considera la semplificazione dei processi e l'investimento in capitale umano come elementi idonei ad attenuare le disparità esistenti e a dare risposte efficaci al Paese ed ai suoi cittadini. Pertanto, ritiene indispensabili misure e piani mirati che si pongano obiettivi di stabilità, aumento dell'occupazione e valorizzazione professionale del lavoro pubblico. È previsto infatti che il rilancio della Pubblica Amministrazione si realizzi attraverso l'inve-





stimento in risorse umane, l'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e percorsi di crescita ed aggiornamento professionale. Emerge, inoltre, la volontà di sviluppare strumenti per la ricognizione di titoli, competenze ed abilità del personale in servizio. Secondo il contenuto del Patto, è necessario garantire una centralità alla formazione ed alla riqualificazione del personale, quali diritti soggettivi del dipendente pubblico. È inoltre indicata l'esigenza di implementare gli istituti di welfare contrattuale, anche con riguardo al sostegno alla genitorialità, le forme di previdenza complementare ed i sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi (punto 6 del patto). L'avvio delle successive fasi di attuazione del Patto ha già prodotto la stipulazione, in sede ARAN (l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, che, si ricorda, è l'Agenzia tecnica che rappresenta le pubbliche amministrazioni nella

contrattazione collettiva nazionale di lavoro), del Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei compatti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2019-2021) e, a seguito dell'emanazione degli atti di indirizzo - peraltro richiamati al punto 1. del Patto: "Il Governo, sulla base di questi impegni, emanerà, in tempi brevi, gli atti di indirizzo di propria competenza per il riavvio della stagione contrattuale sia ai fini della stipulazione del contratto collettivo nazionale quadro sui compatti e aree di contrattazione collettiva, che con riferimento ai singoli compatti e aree, nonché a sollecitare i Comitati di settore per quanto di competenza" - l'avvio delle trattative per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale non dirigente delle amministrazioni del comparto Funzioni Centrali. Ulteriori intese di grande rilievo - delle quali in questa sede ci si limita ad accennare - sono quelle sottoscritte il 6 aprile u.s., tra il Ministero del

lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della salute il Ministero dello sviluppo economico, il Commissario Straordinario emergenza Covid e l'INAIL insieme alle principali organizzazioni sindacali e datoriali (rispettivamente, CGIL/CISL/UIL/UGL/CONFSAL/CISAL/USB, e CONFINDUSTRIA/CONFAPI/CONFCOMMERCIO-Imprese per l'Italia/CONFESERCENTI/CONFARTIGIANATO/CNA/CASARTIGIANI/ALLEANZA COOPERATIVE/ABI/ANIA/CONFAGRICOLTURA/COLDIRETTI/CIA/CONFSERVIZI/FEDERDISTRIBUZIONE/CONFPROFESSIONI/CONFIMI/CONFETRA): innanzitutto, il "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto ed il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro" che, si legge nel verbale, "aggiorna e rinnova i precedenti accordi su invito del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute. È stato promosso un nuovo confronto tra le Parti sociali, in attuazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, numero 9) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020, che - in relazione alle attività professionali e a quelle produttive - raccomanda intese tra organizzazioni datoriali e sindacali." Un'altra intesa importante consiste nel "Protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti

SARS-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro", adottato su invito del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute, che hanno promosso il confronto tra le Parti sociali al fine di contribuire alla rapida realizzazione del Piano vaccinale anti SARS-CoV-2/Covid-19, coordinato dal Commissario Straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale. Il Governo favorisce, per quanto di sua competenza, la piena attuazione del Protocollo.", in coerenza e nel rispetto delle priorità definite nel "Piano strategico nazionale di vaccinazione". Al Protocollo sulle vaccinazioni, in particolare, è dedicato l'approfondimento a pag. 46 di questo Notiziario. Riprendendo alcune dichiarazioni rilasciate dai soggetti stipulanti, trattasi di due protocolli che confermano la centralità del valore della protezione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e nel Paese e che, con il contributo dell'INAIL, dimostrano l'importanza di un lavoro condiviso per combattere e sconfiggere il virus; un segnale di grande responsabilità che mette al centro la sicurezza prima di tutto. La pandemia richiede a tutti il mantenimento di comportamenti corretti e coerenti, e il contesto rende intollerabili differenziazioni sulla base di aree geografiche e di scelte politiche.



# QUALE FUTURO PER I RIDERS?

## Il destino dei cosiddetti ciclofattorini tra vincolo di subordinazione ed autonomia

**Carlo Garella**

L'11%  
della forza  
lavoro  
europea  
avrebbe già  
prestato  
servizi  
tramite app

Il margine di incertezza che caratterizza la figura professionale dei *riders* in termini di qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro di cui sono parte desta non poche perplessità, allo stato irrisolte tra chi, da un lato, è propenso a considerare i cc.dd. ciclo-fattorini alla stregua di lavoratori subordinati ex art. 2094 c.c. e chi, dall'altro, ritiene che costoro siano viceversa assoggettabili alla disciplina di cui all'art. 2222 c.c. All'interno del perimetro ermeneutico tracciato si pone il ragionamento di autorevoli operatori i quali, pure enucleando interessanti spunti di riflessione, non hanno tuttavia chiarito in quale ambito qualificatorio del diritto del lavoro privato i *riders* vadano collocati. In una fase storica che

impone una rivisitazione critica dei tradizionali capisaldi ontologici della disciplina laburistica alla luce dei processi di globalizzazione del mondo dell'impresa è notizia di questi giorni che l'esecutivo spagnolo, precorrendo gli altri Stati membri, è intervenuto in materia siglando in data 10.03.2021 un accordo con le parti sociali e le associazioni datoriali. Nel cennato documento è anzitutto previsto che i sindacati dovranno essere informati sulle regole che sovrintendono al funzionamento di algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale i quali possano avere un impatto sulle condizioni di lavoro; accanto a tale previsione, tesa a favorire la massima trasparenza da parte delle società di food delivery, si affianca la

disciplina sostanziale in base alla quale ai *riders* saranno garantite tutte le tutele giuridiche, di matrice collettiva e legale oltre che previdenziale, propria dei lavoratori subordinati.

A sua volta, in data 24.02.2021 la Commissione U.E., allo scopo di uniformare il trattamento giuridico dei *riders* (ma anche di altre categorie di lavoratori della cosiddetta *gig economy*) e di evitare la proliferazione di normative interne disomogenee se non addirittura incompatibili, ha avviato una consultazione delle parti sociali sovranazionali su possibili azioni da intraprendere in relazione al miglioramento delle condizioni di lavoro di tutti i prestatori delle piattaforme *online*. Sebbene la competen-

za dell'U.E. in materia di politiche sociali risulti limitata, l'osservanza del modello sociale europeo dovrebbe quantomeno condurre, in tempi ragionevolmente celeri, all'adozione di una direttiva sulle condizioni di lavoro dei lavoratori della *gig economy* di guisa che gli Stati membri possano recepire *standard minimi* comuni di tutela tenuto conto sia della vulnerabilità delle nuove figure professionali sia del fatto che circa l'11% della forza lavoro europea avrebbe già prestato servizi tramite app Commissione UE 24.02.21 C(2021) 1127 final].

L'estrema fluidità delle nuove realtà professionali si respira anche sul versante nazionale posto che i primi approdi giurisprudenziali sembrano spingersi a conclusioni non ancora del tutto pacifiche.

È appena il caso di ricordare la pronuncia con la quale la S.C. (sent. 1663/2020) ha analizzato *funditus* la *ratio* dell'art. 2 co.1<sup>o</sup> D.lgs. 81/15 in un contenzioso sorto nell'anno 2017 ad istanza di alcuni *riders* davanti al Tribunale di Torino: in particolare, questi ultimi avevano richiesto l'accertamento della natura subordinata del rapporto intercorso con la Digital Services XXXVI Italy S.r.l. in liquidazione (nelle more incorporata da Foodinho S.r.l.) poiché il lavoro era consistito nello svolgimento di mansioni di fattorino in forza di contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Disattese le doman-

## L'osservanza del modello sociale europeo dovrebbe condurre all'adozione di una direttiva sulle condizioni di lavoro dei lavoratori della *gig economy*

de dei ricorrenti in primo grado, le stesse venivano invece parzialmente accolte dalla Corte d'Appello di Torino con sentenza n.26/2019.

A parere della Corte distrettuale, l'art.2 D.lgs. 81/15, nel testo applicabile *ratione temporis*, individuando un vero e proprio *tertium genus* che si pone tra il rapporto di lavoro subordinato ex art. 2094 c.c. e la collaborazione coordinata e continuativa ex art. 409 n.3 c.p.c. sarebbe il frutto di una chiara scelta del legislatore il quale, a fronte della rapida e sempre più accelerata evoluzione delle nuove tecnologie, vorrebbe (avrebbe voluto) "proteggere" le nuove figure professionali accordando loro, in presenza della etero-organizzazione dell'attività di collaborazione anche con riferimento ai tempi ed ai luoghi di lavoro e del carattere continuativo nonché esclusivamente personale della prestazione, la disciplina del lavoratore subordinato. Soccom-

bente in seconda istanza su tale specifico aspetto la società di *food delivery* adiva quindi il Giudice di legittimità invocando la cassazione della sentenza impugnata.

Per quanto oggi maggiormente interessa, la S.C. ha respinto il ricorso espresso dalla società e ritenuto corretto l'inquadramento dei rapporti di lavoro dedotti in lite nel novero di cui all'art. 2 co.1<sup>o</sup> D.lgs. 81/15 (nel testo precedente alla novella di cui al D.L. 101/2019 convertito con modificazioni nella Legge 128/2019, comunque non applicabile *ratione temporis* alla fattispecie vagliata) con la sola precisazione (di ordine più descrittivo che pratico) stando alla quale la contestualizzazione del decreto attuativo del *Jobs Act* non supporterebbe la tesi del "*terzo genere*" propugnata dalla Corte d'appello. Il legislatore delegato del 2015 - sottolinea la Suprema Corte - , da un lato consapevole della complessità e varietà delle nuove forme di lavoro

e della difficoltà di ricondurle ad unità tipologica e, dall'altro consci degli esiti talvolta incerti delle controversie qualificatorie ai sensi dell'art. 2094 c.c., si è limitato a valorizzare alcuni indici fattuali ritenuti significativi (personalità e continuità della prestazione, etero-organizzazione) e bastevoli a giustificare l'applicazione della disciplina dettata per il rapporto di lavoro subordinato, esonerando il giudice da ogni ulteriore indagine che ravvisi la concorrenza di tali elementi nella fattispecie concreta e senza che questi possa trarne, nell'apprezzamento di essi, un differente convincimento nel giudizio qualificatorio di sintesi.

In altre parole - prosegue la Corte - al verificarsi delle caratteristiche delle collaborazioni individuate dall'art. 2 co.1<sup>o</sup> D.lgs. 81/15 la legge ricollega automaticamente ed imperativamente l'applicazione della disciplina della subordinazione non residuando margine al-





cuno per sostenere che siffatti rapporti di lavoro costituiscano un *tertium genus*. Ed anzi, la circostanza che ai collaboratori ex art. 2 D.lgs. 81/15 vengano offerte le tutele della subordinazione - spiega la Corte - risponde all'esigenza di scongiurare in radice il rischio di elusioni normative da parte delle imprese che si avvalgono di strumentazioni digitali o, peggio ancora, di pericolosi vuoti sul piano sostanziale al-lorchè il Giudice reputi sussistenti i presupposti legali descritti dalla norma.

La volontà legislativa di ricorrere al parametro della subordinazione - conclude il Giudice di legittimità - non deve purtuttavia lasciare intendere che i rapporti di lavoro ex art. 2 co.1<sup>o</sup> D.lgs. 81/15 siano qualificabili come subordinati e che, quindi, ad essi vada integralmente applicato lo spettro delle tutele ordinamentali delineate per i lavoratori subordinati: ciò in quanto, almeno nell'ipotesi scrutinata dalla S.C., il rapporto dei *riders* coinvolti si rivelava parzialmente estraneo rispetto al paradigma

**La volontà legislativa di ricorrere al parametro della subordinazione non deve lasciare intendere che i rapporti di lavoro ex art. 2 co.1<sup>o</sup> D.lgs. 81/15 siano qualificabili come subordinati**

dell'art. 2094 c.c. Infatti, se nella fase genetica del rapporto, costoro avevano la facoltà (e non l'obbligo) di obbligarsi alla prestazione (candidatura per la corsa), nella fase funzionale di esecuzione dello stesso, essi erano tenuti a recarsi all'orario di inizio del turno in una delle zone di partenza prestabilite dalla società, ad attivare un predefinito applicativo, ad avviare la geolocalizzazione e, una volta ricevuta la notifica dell'ordine sull'applicazione, a recarsi all'indirizzo del ristorante con la propria bicicletta, a controllare la corrispondenza con l'ordine ed a comunicare tramite apposito comando il buon esito dell'operazione nonché a consegnare il cibo al cliente con ulteriore obbligo di conferma della regolare consegna del prodotto.

Nell'ambito dei confini legalmente predeterminati entro i quali il Giudice può svolgere l'istruttoria degna di nota è la sentenza resa dal Tribunale di Palermo (n.3570/2020) che, adito da un ciclo-fattorino che aveva lavorato per la piattaforma Glovo continuativamente fino

al 03 marzo 2020 in virtù di un contratto di prestazione d'opera ex art. 2222 c.c. con apertura di partita i.v.a., ha risolto la problematica inerente la corretta qualificazione dei rapporti di lavoro con la società iberica rinvenendo in concreto non già i requisiti della collaborazione etero-organizzata, bensì quelli tipici della subordinazione ex art. 2094 c.c. Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che, a dispetto del *nomen juris* impiegato dalle parti: a) non si era in presenza di un contratto d'opera, espressione di un rapporto di lavoro autonomo; b) l'elemento della etero-organizzazione, caratteristico delle collaborazioni ex D.lgs. 81/15 (vale a dire l'esistenza di una piattaforma con cui Glovo gestiva ed organizzava nel proprio esclusivo interesse il lavoro del ricorrente), era certamente sussistente (ma ciò non sarebbe stato sufficiente a qualificare come subordinato il rapporto, essendo a tal fine richiesta una etero-direzione e non una etero-organizzazione); c) il *rider* non poteva effettivamente lavorare quando desiderasse poiché costui

poteva tutt'al più scegliere di prenotarsi per i turni (c.d. *slot*) che la piattaforma (e, quindi, il datore) metteva a disposizione in ragione del punteggio accumulato (c.d. *ranking*); d) quand'anche il *rider* si fosse presentato per la prestazione negli *slot* selezionati avrebbe effettuato l'attività di consegna soltanto se l'algoritmo lo avesse selezionato e gli avesse assegnato delle consegne; e) la piattaforma Glovo esercitava sul ricorrente un potere disciplinare, dato che il punteggio di eccellenza veniva utilizzato dalla società per penalizzare i ciclo-fattorini che non si fossero conformati alle indicazioni del committente (diminuzione del *ranking* = diminuzione delle occasioni di lavoro).

Di qui, il Giudice siciliano ha ritenuto che il rapporto di lavoro autonomo dedotto per contratto malcelasse in realtà un vero e proprio vincolo di subordinazione e, per l'effetto, condannato la piattaforma committente al pagamento delle differenze retributive derivanti dall'applicazione del CCNL Commercio nonché alla reintegrazione del lavoratore per nullità del licenziamento in quanto intimato oralmente (mediante disconnectione dalla piattaforma) e con finalità ritorsive (in relazione alle richieste avanzate dal *rider* nei confronti della società in ordine alla fornitura di adeguati DPI e di condizioni di lavoro più trasparenti).

Quanto all'atipicità delle collaborazioni ex art. 2

co.1<sup>o</sup> D.lgs. 81/15, tale da rendere alle volte ontologicamente incompatibili con esse alcuni istituti del lavoro subordinato, merita una segnalazione il decreto emesso il 9 febbraio 2021 dal Giudice del Lavoro di Firenze all'esito di un ricorso ex art. 28 L. 300/70 instaurato alla fine dell'anno 2020 da organismi locali di associazioni sindacali nazionali (Nidil CGIL Firenze, Filt CGIL Firenze e Filcams CGIL Firenze) contro Deliveroo Italy S.r.l. La contestazione era scaturita dal CCNL stipulato il 15.09.2020 da Assodelivery (associazione delle imprese di food delivery) e la UGL Rider mentre era pendente una trattativa promossa dal Ministero del Lavoro con le OO.SS.



dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

Benchè non entri nel merito del comportamento antisindacale denunciato dalle OO.SS. ricorrenti, la pronuncia in esame suscita interesse ai fini dell'odierna indagine perché il Tribunale toscano è dell'avviso che le collaborazioni ex art. 2 co.1<sup>o</sup> D.lgs. 81/15 siano comunque autonome e ciò nonostante la norma applichi ad esse la disciplina del lavoro subordinato. Ciò posto, ad avviso del Giudice fiorentino, il rigetto della domanda discende dal fatto che le OO.SS. che rappresentano gli interessi dei collaboratori etero-organizzati (quali i *rider*), al pari di quelle che tutelino gli interessi di liberi professionisti o di lavoratori parasubordinati, non sono legittime sul piano processuale ad esperire l'azione ex art. 28 St. Lav. il cui perimetro di operatività è circoscritto ai soli conflitti che si sviluppano all'interno dei rapporti di natura subordinata.

In altri termini, l'art. 28 L. 300/70 presenta natura sostanziale soltanto nella parte in cui definisce la condotta antisindacale, mentre, per il resto, si configura quale disposizione di carattere esclusivamente processuale incidente sulla legittimazione processuale. In un successivo passaggio del provvedimento il Tribunale, dopo aver escluso il vincolo di subordinazione delle collaborazioni etero-organizzate sottoposte al vaglio ("...omissis... neppure dalle allegazioni

in fatto delle OO.SS. ricorrenti... emerge l'obbligatorietà della prestazione dei *riders*, evincendosi, viceversa, che nel periodo dedotto in giudizio i *riders* fossero liberi di dare o meno la propria disponibilità per i vari turni offerti dall'azienda e, quindi, di decidere se e quando lavorare, senza dover giustificare la loro decisione e senza dover reperire un sostituto..."), corrobora il proprio convincimento adducendo che la disciplina del lavoro subordinato richiamata dal co.1<sup>o</sup> dell'art. 2 D.lgs. 81/15 vada attribuita ai singoli collaboratori etero-organizzati (e non anche alle OO.SS. portatrici di interessi collettivi) soltanto per quel che concerne gli istituti di matrice sostanziale relativi al trattamento economico e normativo in maniera da assicurare il livello minimo di protezione che il legislatore ha inteso riconoscere per le suesposte ragioni (arg. ex co 2<sup>o</sup> art. 2 D.lgs. 81/15). Ecco allora che il Giudice di merito, terminando il proprio *iter* logico-motivazionale, evidenzia un importante tratto differenziale tra le disposizioni del Titolo I° L. 300/70 ("Della Libertà e Dignità dei Lavoratori"), considerate compatibili con lo standard essenziale di tutela spettante ai collaboratori etero-organizzati, e le disposizioni del Titolo V L. 300/70 ("Disposizioni varie e generali") - tra cui l'art. 28 - che, invece, non risultano estendibili ai prestatori ex art. 2 co.1<sup>o</sup> D.lgs. 81/15.

# FOOD DELIVERY, DALLE PARTI SOCIALI UN IMPEGNO DI RESPONSABILITÀ PER ARGINARE IL RISCHIO FAR-WEST



**Marco Biagiotti**  
CNEL

In Italia  
l'iniziativa più  
importante  
sul piano  
normativo  
è rappresentata  
dal decreto-legge  
3/9/2019, n. 101

È in atto in tutta Europa un vasto movimento di sensibilizzazione sociale per porre un freno al diffondersi di pratiche organizzative del lavoro, correlate all'impiego delle nuove tecnologie, potenzialmente lesive della tutela e della dignità dei lavoratori. Il rafforzamento della capacità delle parti sociali di farsi parte attiva per una corretta gestione della transizione tecnologica viene implementato, in primo luogo, attraverso l'utilizzo e lo sviluppo di adeguati strumenti formativi e partecipativi, se possibile anche con il supporto delle legislazioni nazionali.<sup>1</sup> All'interno del (sempre più) vasto perimetro di attività il cui svolgimento necessita di

un'interfaccia costante tra lavoratori e piattaforme, il settore della consegna a domicilio di cibo e/o altri beni di consumo viene diffusamente percepito come una sorta di laboratorio nel quale analizzare e monitorare i rischi connessi all'innovazione digitale del lavoro in termini di sfruttamento e discriminazione, bilanciandoli con adeguate contromisure di carattere giuslavoristico e contrattuale. Il 10 marzo scorso, com'è noto, è stato sottoscritto un accordo tra il Ministero del lavoro spagnolo, le organizzazioni sindacali CCOO e UGT e le organizzazioni datoriali CEOE e CEPYME che, in linea con una precedente sentenza del Tribunale

Supremo, definisce i contenuti di una legge per estendere ai lavoratori che forniscono servizi di consegna con modalità regolate da algoritmo mediante piattaforma digitale le misure di protezione sociale caratteristiche del rapporto di lavoro subordinato (ad esempio, le tutele antinfortunistiche o il versamento dei contributi previdenziali). L'accordo governo-parti sociali spagnolo si caratterizza anche per aver previsto l'obbligo di informazione da parte delle imprese, nei confronti dei rappresentanti dei lavoratori, "de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial

*que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles*: primo passo concreto verso la possibilità - spesso evocata anche in Italia - di venire a una vera e propria contrattazione degli algoritmi nelle imprese che organizzano il lavoro su piattaforme. Nel nostro Paese, l'iniziativa più importante sin qui adottata sul piano normativo è rappresentata dal pacchetto di disposizioni introdotte dal decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 novembre 2019, n. 128) nel corpo del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, vale a dire il Capo V-bis concernente "Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali", articoli da 47-bis a 47-octies. Più recentemente, la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 38 del 19 novembre 2020 ha affrontato il tema della applicabilità delle previsioni dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 nei confronti dei *riders* in ragione delle specifiche condizioni di lavoro, correlato a quello che riguarda le agibilità della contrattazione collettiva per la fissazione dei criteri di determinazione del "compenso complessivo" in relazione alle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione della piattaforma<sup>2</sup>. Sul fronte contrattuale, mette conto segnalare fra le iniziative più recenti la firma del "Protocollo

## Dei due accordi di contrattazione quello siglato il 24 marzo è certamente il più significativo

sperimentale per la legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento nel food delivery" avvenuta il 24 marzo scorso tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i rappresentanti delle società per la consegna di cibo a domicilio che aderiscono a Assodelivery (Uber Italy, Glovo, Deliveroo e Social Food) e le organizzazioni sindacali CGIL-CISL-UIL. A seguire, il 29 marzo si è registrata la stipula di un importante accordo integrativo aziendale tra Takeaway.com Express Italy (impresa facente parte del Gruppo Just Eat), FILT-CGIL, FIT-CISL, UIL Trasporti, NIDIL-CGIL, FELSA-CISL e UILTEMP che definisce l'inquadramento giuridico-normativo del rapporto di lavoro dei *rider*. Infine, il 1° aprile è stata formalmente avviata presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'attività dell'Osservatorio permanente del lavoro tramite piattaforme digitali previsto dall'art. 47-octies del citato d.lgs. n. 81/2015, del quale fanno parte per

espressa previsione normativa anche i rappresentanti dei "lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altri, in ambito urbano e con l'aiuto di velocipedi o veicoli a motore (...), attraverso piattaforme anche digitali"<sup>3</sup>.

Dei due accordi di contrattazione sopra menzionati, quello siglato il 24 marzo è certamente il più significativo per l'ampiezza e la portata del quadro normativo di riferimento, che rimanda alla prevenzione dei reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro nonché alla predisposizione dei necessari strumenti organizzativi e di controllo di gestione endo-aziendali. Tutto l'accordo mira infatti a promuovere nelle aziende del settore delivery l'adozione di iniziative utili a prevenire il possibile verificarsi dei reati di cui all'art. 603-bis del

codice penale<sup>4</sup>, al fine di "contrastare l'intermediazione illecita di manodopera e il fenomeno del caporalato nonché, più in generale, ogni forma di sfruttamento lavorativo nel complesso settore della consegna di beni per conto altri" (art. 1). Per tale finalità, le società aderenti ad Assodelivery si impegnano (art. 2) ad adottare entro 6 mesi "Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOGC231)" coerenti con le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 ("Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300").

Vale la pena soffermarsi brevemente sui contenuti dell'articolo 7 del decreto citato, concernente: "Soggetti sottopo-





sti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente", nel quale si prevede che l'ente<sup>5</sup> è responsabile per i reati commessi da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente stesso o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale (nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso), oppure da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui sopra, "se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza", a meno che l'ente stesso "prima della commissione del reato"

abbia "adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi". In tale guisa, il medesimo articolo 7 del d.lgs. n. 231/2001 chiarisce che il "modello di organizzazione e gestione" deve prevedere "in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio".<sup>6</sup> In ordine alla prevenzione del rischio di commissione di reati, l'art. 6 del d.lgs. 231 stabilisce che il MOGC deve rispondere alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;
  - b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;
  - c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
  - d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
  - e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.
- Oltre a uno specifico Modello Organizzativo di Gestione e Controllo finalizzato alla prevenzione dei reati di illecita intermediazione e sfruttamento, l'art. 2 dell'accordo 24-3-2021 prevede che le società aderenti a Assodelivery adottino un Codice Etico che sarà oggetto di informativa alle parti sindacali firmatarie.

Uno degli snodi essenziali dell'accordo è rappresentato dall'impegno a realizzare un albo nazionale delle società di intermediazione autorizzate ad operare per conto delle piattaforme

di *food delivery* con cui operano le società". Coerentemente con i predetti assunti, inoltre, le società rappresentate da Assodelivery si faranno garanti che le società terze iscritte nell'albo di cui sopra "posseggano i necessari requisiti di onorabilità e legalità, anche avvalendosi del supporto dei propri Organismi di Vigilanza, ai sensi del d.lgs. 231/01"<sup>7</sup> Peraltro, in questo passaggio le parti appaiono consapevoli che la valenza della clausola in esame può avere una portata limitata, ove nel tempo non si pervenga a una ricognizione a vasto raggio per identificare tutte le piattaforme operanti nel settore *food delivery* nonché le società terze eventualmente autorizzate ad operare per conto delle stesse, nell'auspicata prospettiva

va di pervenire a un "albo nazionale" sotto l'egida congiunta del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 3, c. 1).

L'articolo 4 prevede la creazione entro 6 mesi di un Organismo Nazionale di Garanzia a cui è assegnato il compito di "vigilare, in posizione di terzietà, sulle dinamiche lavorative dei c.d. *riders*, con il solo scopo di analizzare le eventuali attività illegali" (cfr. nota n. 5). La composizione di tale Organismo discenderà dalla designazione di un rappresentante delle società aderenti ad *Asso-delivery* nell'ambito dei componenti dei rispettivi Organismi di Vigilanza costituiti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. Con cadenza trimestrale, le società in parola comunicheranno al nuovo Organismo i "dati anomali" identificati in base a uno specifico documento tecnico (da definire a cura dello stesso Organismo di Garanzia e comunicare a tutte le parti firmatarie) che stabilirà le "soglie di allarme". L'eventuale superamento di tali "soglie di allarme" farà scattare gli opportuni approfondimenti da parte dell'Organismo di Garanzia, che potranno sfociare - qualora emergano profili rilevanti rispetto al rischio dei reati di cui all'art. 603-bis del codice penale - in una segnalazione alla Procura della Repubblica. Ma la raccolta dei dati da sottoporre all'attenzione dell'Organismo di Garanzia non sarà appannaggio delle sole parti datoriali

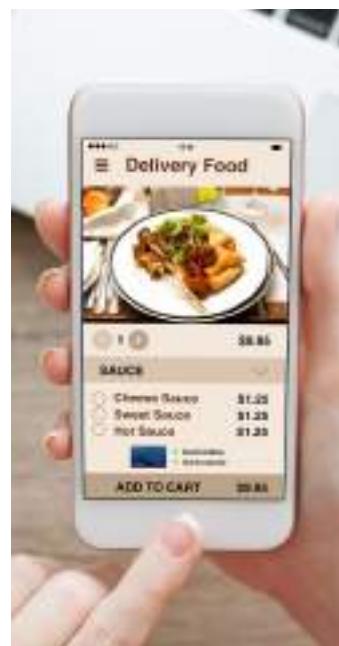
nell'ambito dei rispettivi Organismi di Vigilanza nazionali. Da un lato, infatti, potranno essere le stesse organizzazioni sindacali firmatarie del Protocollo a raccogliere informazioni e notizie di "condotte anomale o comunque potenzialmente illegali" da trasmettere all'Organismo di Garanzia; dall'altro, le società firmatarie del Protocollo "favoriranno e verificheranno eventuali segnalazioni provenienti dai lavoratori", pur nell'impegno condiviso da tutte le parti firmatarie a definire procedure di segnalazione che garantiscano l'animato e l'assoluta neutralità delle segnalazioni stesse rispetto a possibili condotte discriminatorie o altri effetti diretti e indiretti sulle condizioni di lavoro (art. 5). Va peraltro sottolineato che la suddetta previsione appare coerente con il principio stabilito dal comma 2-bis dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001<sup>8</sup> circa la definizione dei Modelli Organizzativi di Gestione e Controllo, che devono appunto prevedere: "a) uno o più canali che consentano (...) di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite (...) fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte", garantendo la riservatezza dell'identità del segnalante; "b) almeno un canale alternativo di segnalazione

idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante; c) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione; d) nel sistema disciplinare (...), sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate."<sup>9</sup>

Infine, l'articolo 6 del Protocollo in esame prevede l'istituzione a livello nazionale di un Tavolo di Governance e Monitoraggio con la partecipazione dei rappresentanti di tutte le parti firmatarie, che dovrà riunirsi con cadenza semestrale ai fini del monitoraggio e della verifica "dei risultati attesi e conseguiti nonché per il

coordinamento con l'Organismo di Garanzia". Si tratta della parte forse meno originale del documento, tuttavia non affatto priva di spunti interessanti, come ad esempio il passaggio in cui si prefigura la possibilità di stipulare "specifiche intese territoriali" finalizzate al raccordo con istituzioni ed enti a livello locale, da leggere in sintonia con il successivo riferimento alla promozione di una "proficua collaborazione con tutti gli interlocutori istituzionali". E proprio nel comma 6 dell'articolo in esame si riaffaccia il tema della estendibilità dei contenuti del Protocollo all'intero panorama dei soggetti operanti nel *food delivery* nazionale, superando il perimetro delineato dalla rappresentatività delle singole firmatarie. In tal senso, la promozione e la diffusione dei principi affermati nel Protocollo in ordine al rispetto della legalità e al contrasto al caporale, come anche degli obblighi ad essi collegati, diventano oggetto di un impegno che, nel contesto di un'intesa di tale portata, sembra delineare la volontà di prevenire e contrastare fenomeni di *dumping* e di concorrenza sleale da parte di soggetti non altrettanto auto-responsabilizzati.

Per concludere, corre l'obbligo di dedicare un breve cenno al già ricordato accordo Just Eat-Takeaway del 29 marzo, nel quale si stabilisce che il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è la tipologia standard di rapporto di la-



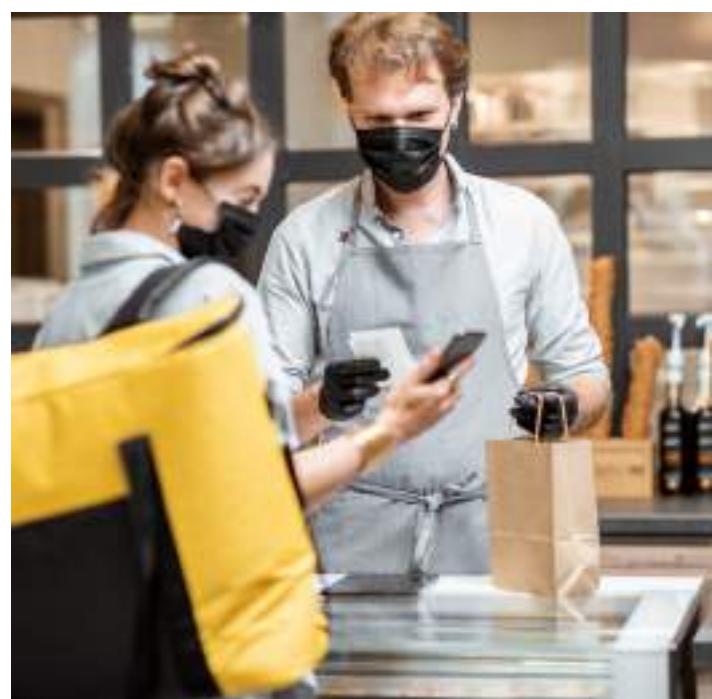
vorò adottato dall'impresa sottoscrittrice e che, pertanto, il rapporto dei *rider* di Takeaway è disciplinato dal CCNL "Logistica, Trasporto, Merci e Spedizione" <sup>10</sup>, con inquadramento al livelli I e L. Conseguentemente, i *rider* non possono svolgere altre attività di lavoro autonomo, parasubordinato o subordinato durante l'orario di lavoro in cui si svolge la prestazione in favore di Takeaway, mentre tale vincolo non sussiste al di fuori dell'orario di lavoro (ma è comunque necessario fornire preventiva comunicazione scritta alla Società). In una fase storica in cui la giurisprudenza oscilla fra varie e non sempre coerenti pronunce sulla natura giuridica del rapporto di lavoro dei *rider* (al riguardo, si veda in questo stesso numero del Notiziario l'articolo a pag. 32), i fattorini di Just Eat diventano a tutti gli effetti, per scelta delle parti sociali, lavoratori subordinati a cui saranno garantiti minimi retributivi orari non definiti in base al numero di consegne (art. 14) <sup>11</sup>, indennità aggiuntive per le ore di lavoro svolte in eccezione, TFR, previdenza, integrazione salariale in caso di malattia, infortunio, permessi per la genitorialità, ferie, regole definite sulle flessibilità, maggiorazioni per il lavoro supplementare, banca ore, straordinario festivo e notturno, indennità di rimborso chilometrico delle spese sostenute per uso mezzo proprio su richiesta aziendale, diritti sindacali. Sotto il profilo

## Gli articoli 20 e 21 dell'accordo riguardano, rispettivamente, l'assicurazione sulla vita e quella per responsabilità civile

della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, l'accordo prevede che ai *rider* vengano forniti tutti i dispositivi di protezione individuale previsti dalla normativa vigente ("a titolo esemplificativo, casco, tuta per la pioggia, giacca ad alta visibilità, e ogni altro strumento adeguato"), ma anche il "supporto organizzativo" necessario per l'elezione dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza. Inoltre, nel rispetto degli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 81/2008, tutti gli obblighi di natura formativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro dovranno essere espletati in modalità telematica e digitale "durante l'orario di lavoro" e andranno completati entro 120 giorni dall'assunzione. Gli articoli 20 e 21 dell'accordo riguardano,

rispettivamente, l'assicurazione sulla vita e quella per responsabilità civile. Con riguardo alla prima, si stabilisce che, in aggiunta alle coperture fornite da INPS e INAIL, Takeaway garantisca a tutti i dipendenti una ulteriore copertura assicurativa nel caso di incidente sul lavoro che abbia come conseguenza il decesso o l'invalidità permanente del *rider*. L'altro articolo, invece, riguarda la copertura assicurativa che l'azienda garantisce per responsabilità civile in caso di lesioni fisiche a terzi o danni alla loro proprietà. In tale ottica, si prescrive che i *rider* debbano consegnare la merce ordinata "sulla porta del cliente (e al relativo piano)", non essendo consentito entrare dentro le abitazioni, pena la mancanza di copertura assicurativa "per tutto il tempo trascorso dal *rider* all'interno dell'abitazione del cliente" e la conseguente piena responsabilità per eventuali danni provocati in tali

frangenti. Un'ultima considerazione va riservata al contenuto dell'art. 18 concernente il "Premio di valorizzazione", la cui istituzione è stata prevista per "consentire ai *rider* di lavorare in modo efficiente e nel rispetto delle regole di sicurezza e di circolazione". Il premio, calcolato in base agli ordini consegnati su base mensile, è definito dai seguenti importi: euro 0,25 per ogni consegna fino a un totale di 250; euro 0,50 per ogni consegna superiore alle 250. Ma proprio per evitare i rischi connessi a un possibile effetto-cottimo sul numero di consegne effettuate, ai fini del calcolo del premio in questione non vengono prese in considerazione più di 4 consegne nell'arco di 1 ora. In ogni caso, si tratta di una misura dalla valenza temporanea che si applica fino al 31 dicembre 2021. Successivamente, le parti firmatarie potranno procedere ad un suo eventuale rin-



novo, previa verifica della congruità dei parametri adottati e delle necessità di un loro eventuale adeguamento.

## Note

1. Fra i contributi in materia, piace segnalare in questa sede la recente (febbraio 2021) pubblicazione: "Working on digital platforms. A trade union guide for trainers on crowd-, app- and platform-based work", realizzata a cura dell'European Trade Union Institute (ETUI - <https://www.etui.org/publications/working-digital-labour-platforms>), che punta a migliorare il livello di "consapevolezza" delle organizzazioni sindacali nazionali rispetto alla realtà del lavoro su piattaforma. Nel documento vengono elaborate proposte di indirizzi formativi in ambito sindacale, concernenti i seguenti temi trasversali a tutti i settori professionali:

- informazioni sul concetto di piattaforma di lavoro, sua evoluzione e impatto sul mercato del lavoro;
- sviluppo di competenze per i rappresentanti sindacali coinvolti nel dialogo sociale in settori ad alta prevalenza di lavoratori a piattaforme;
- sensibilizzazione sull'importanza dell'azione sindacale per condizioni di lavoro dignitose per i lavoratori delle piattaforme.

2. Fra le altre cose, la circolare in parola ("Tutela del lavoro dei ciclofattorini delle piattaforme digitali ai sensi degli articoli 2 e 47-bis e seguenti del decreto legislativo n. 81/2015") ha chiarito che qualora i *riders*, per le "concrete modalità operative osservate", lavorino in via continuativa e con attività "prevolentemente" personale, con modalità decise dal committente attraverso la piattaforma, rientrano nel perimetro delle collaborazioni organizzate dal committente di cui allo stesso art. 2 d.lgs. 81/2015. Conseguentemente, ad essi si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato, a meno che gli accordi collettivi stipulati da associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale non prevedano specifiche discipline in relazione al trattamento economico e normativo. Riguardo alla facoltà dei contratti collettivi di definire i criteri di determinazione del compenso complessivo (art. 47-quater del citato decreto 81), la circolare ministeriale ha precisato che "secondo la lettera della legge (...) deve trattarsi (...)

di una pluralità di agenti sindacali e non di un singolo agente" e che le stesse posseggano il requisito della maggiore rappresentatività comparativa.

3. Con riguardo alle finalità dell'Osservatorio, l'art. 47-octies del d.lgs. 81/2015 recita: "1. Al fine di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendente delle disposizioni del presente capo, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un osservatorio permanente, presieduto dal Ministro o da un suo delegato e composto da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori di cui al comma 1 dell'articolo 47-bis, designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. L'osservatorio verifica, sulla base dei dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL, gli effetti delle disposizioni del presente capo e può proporre eventuali revisioni in base all'evoluzione del mercato del lavoro e della dinamica sociale (...)."

4. Art. 603-bis c.p. Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:

1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;

2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo setti-

manale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni allaggiative degradanti.

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;

2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;

3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro."

5. Circa l'esatta definizione del termine, l'art. 1, comma 2, della norma in esame precisa che il campo di applicazione della stessa comprende gli "enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica", mentre il successivo comma 3 precisa che le disposizioni in essa contenute "non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale".

6. La norma citata così prosegue: "L'efficace attuazione del modello richiede: a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti dell'organizzazione nell'attività; b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello".

7. Il riferimento, in questo caso, è all'art. 6, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 231/2001, dal quale si ricava che il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei MOGC, nonché di curare il loro aggiornamento, è affidato a un "organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo". Vedremo fra poco come gli Organismi di Vigilanza delle varie società contribuiranno alla formazione e al funzionamento dell'Organismo di Garanzia preposto a vigilare sulla legalità delle "dinamiche lavorative" dei rider, in base all'art. 4 dell'Accordo 24-3-2021.

8. Il comma 2-bis qui richiamato, come pure i commi 2-ter e 2-quater richiamati nella successiva nota n. 9, sono stati introdotti dalla Legge 30 novembre 2017, n. 179 ("Disposizioni per la tutela degli autori

di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato"), art. 2, comma 1 ("Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato").

9. A complemento del comma 2-bis citato, il comma 2-ter del medesimo art. 6 d.lgs. 231/2001 prevede: "L'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni di cui al comma 2-bis può essere denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dall'organizzazione sindacale indicata dal medesimo", mentre il successivo comma 2-quater rinforza la valenza antidiscriminatoria del pacchetto normativo in esame prevedendo: "Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante. E' onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successivi alla presentazione della segnalazione, dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa".

10. Il riferimento è al CCNL Logistica, Trasporto merci e Spedizioni sottoscritto il 18 luglio 2018, integrativo dell'accordo di rinnovo del 3 dicembre 2017. Vedi il seguente link all'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro del CNEL: <https://cdpcncelblg01sa.blob.core.windows.net/archivio/2018/18590.pdf>

11. In base all'articolo 14 citato, "la retribuzione dei rider - in coerenza con i principi del meccanismo retributivo previsto dall'art. 11 ter del CCNL [della Logistica - n.d.r.] - è fissata (come da apposita tabella concordata fra le Parti) nell'importo lordo di euro 8,50, cui dovranno aggiungersi l'accantonamento del TFR del valore di euro 0,60, il premio di valorizzazione (il cui valore medio è stimato in euro 0,50, ipotizzando due consegne per ora), le indennità aggiuntive per lavoro supplementare, straordinario, festivo e notturno e il rimborso chilometrico forfetario, calcolate con i criteri e con le regole definite sulla base del presente accordo".

# DETASSAZIONE DEI PREMI DI PRODUTTIVITÀ: SEMPRE PIÙ EVIDENTI LE DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI



**Mario D. Roccaro**  
CNEL

Secondo i dati diffusi dal Ministero del lavoro il 15 aprile scorso<sup>1</sup>, i contratti aziendali e territoriali depositati in modalità telematica presso le strutture territoriali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dall'inizio della procedura fissata con Decreto Interministeriale 25 marzo 2016, ammontano a 61.680. Nello specifico alla data di chiusura del report, i contratti tuttora attivi sono 8.850, dei quali 6.749 sono riferiti a contratti aziendali e 2.101 a contratti territoriali. A sua volta il report ministeriale definisce che degli 8.850 contratti attivi, 6.936 si propongono di raggiungere obiettivi di produttività, 5.331 di redditività, 4.164 di qualità, mentre 1.040 prevedono un piano di partecipazione e 5.005 prevedono misure di welfare aziendale. Per le 8.850 dichiarazioni di conformità che si riferiscono a contratti tuttora attivi la distribuzione geografica, per sede legale, è la seguente 75% Nord, 16% Centro, 9% al Sud. Appare eviden-

te che, la maggior parte degli accordi si riferiscono ad aziende che hanno la propria sede legale al Nord (6.679 accordi) e, di questi il 91 % è concentrato in sole quattro regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto). Infine, una analisi della distribuzione per settori di attività

economica evidenzia come il 55% delle dichiarazioni si riferisca ai Servizi, il 44% all'Industria e il 1% all'Agricoltura.

## Note

<https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/detassazione-premi-di-produttivita-pubblicato-report-al-15-aprile-2021.aspx/>

Tabella distribuzione territoriale dei contratti attivi al 15 aprile 2021

REGIONE ITL	AZIENDALE	TERRITORIALE	TOTALE
01-PIEMONTE	734	65	799
02-VALLE D'AOSTA	12		12
03-LOMBARDIA	1.951	142	2.093
04-BOLZANO	60	7	67
04-TRENTO	124	3	127
05-VENETO	681	42	723
06-FRIULI	183	18	201
07-LIGURIA	133	21	154
08-EMILIA ROMAGNA	999	1.504	2.503
09-TOSCANA	425	186	611
10-UMBRIA	67	10	77
11-MARCHE	121	11	132
12-LAZIO	505	57	562
13-ABRUZZO	130	3	133
14-MOLISE	14		14
15-CAMPANIA	235	4	239
16-PUGLIA	106	11	117
17-BASILICATA	30	4	34
18-CALABRIA	74	3	77
19-SICILIA	105	10	115
20-SARDEGNA	60		60
<b>Totale</b>	<b>6.749</b>	<b>2.101</b>	<b>8.850</b>

Degli 8.850 contratti attivi, 6.749 si propongono di raggiungere obiettivi di produttività

Fonte Ministero del Lavoro

## I dati dell'Archivio Nazionale Contratti



**Raffaella Ambroso**  
CNEL

**Gerardo Cedrone**  
CNEL

I CCNL  
vigenti  
depositati  
al CNEL  
sono 950  
al 31/3/2021.

Nel primo trimestre del 2021 l'Archivio nazionale dei contratti si è arricchito di ulteriori 50 accordi relativi alla contrattazione nazionale di categoria del settore privato. Nel 58% dei casi si tratta di "testi definitivi", vale a dire documenti contenenti le stesure complessive di tutte le norme contrattuali vigenti; il 15% è costituito da accordi di rinnovo di precedenti CCNL, mentre il 6% dei casi comprende verbali di accordo integrativi o modificativi di singoli argomenti; non sono stati depositati nel trimestre accordi di natura prevalentemente economica. La ripartizione per settore contrattuale dei 50 accordi depositati, illustrata nella tabella di dettaglio a pag. 44, evidenzia e conferma la prevalente attività contrattuale nel settore del Commercio, seguito in questo primo trimestre del 2021 da quello degli Enti e Istituzioni private e dei Chimici.

L'attività negoziale, che lo

scorso anno aveva subito una battuta di arresto a causa dell'improvviso scoppio della pandemia dovuta alla diffusione del Covid-19, risulta in questo primo trimestre del 2021 in linea rispetto ai livelli degli ultimi due trimestri dello scorso anno, ma il dato è comunque inferiore agli anni precedenti.

Nonostante ciò, tra i 50 contratti e accordi depositati nel periodo in esame, continuiamo a rilevare nuove accessioni che risultano in questo caso pari a 12 nuovi contratti censiti, per il

24% del totale degli accordi catalogati nel trimestre. Con questi ultimi nuovi inserimenti il numero dei CCNL vigenti depositati al CNEL ha raggiunto quota 950, con un aumento di 18 unità rispetto a marzo 2020 (+1,9%) e di 15 unità rispetto allo scorso dicembre 2020 (+1,6%). Questi ultimi dati - sia relativi al confronto annuale, sia a quello con il trimestre precedente - risultano i più bassi dal 2013, anno in cui si registrò un aumento del 10,2% del numero dei CCNL vigenti, seguito nel



2014 dall'aumento record del 14,6%.

Negli ultimi anni, nonostante il proliferare di nuovi contratti, l'aumento del numero dei CCNL vigenti catalogati nell'Archivio CNEL risulta più contenuto anche per la continua attività di monitoraggio che viene effettuata rispetto ai documenti scaduti, in alcuni casi anche da molti anni, di cui si cerca di conoscere l'effettiva validità nel tempo e/o l'eventuale cessazione o confluenza in altri contratti rinnovati. In questo trimestre, ad esempio, abbiamo assistito al rinnovo, con una nuova controparte, di alcuni contratti disdetta in precedenza dalla parte sindacale che li aveva stipulati. Ciò ha comportato il loro nuovo inserimento tra i

contratti vigenti.

Poiché tutte le analisi vengono effettuate sulla base della documentazione presente nell'Archivio CNEL - in quanto depositata dalle parti contraenti, come previsto dall'art. 17 della legge 936/1986, o acquisita dall'Ufficio - risulta del tutto evidente che per rendere il dato in questione il più veritiero possibile occorre che le parti stipulanti effettuino il deposito dei nuovi CCNL sottoscritti e dei relativi accordi di rinnovo o di integrazione nei tempi previsti dalla normativa vigente o, quanto meno, non appena disponibile un testo condiviso e approvato. Inoltre, come più volte sottolineato e ribadito, risulta fondamentale ai fini della corretta catalogazione del-

#### CCNL vigenti depositati nell'Archivio CNEL

valori assoluti, ripartizione per settore - 31 marzo 2021

Settori	numero CCNL vigenti		
	totale	scaduti	non scaduti
Agricoltura	55	35	20
Chimici	28	10	18
Meccanici	40	21	19
Tessili	31	17	14
Alimentaristi - Agroindustriale	44	26	18
Edilizia	75	53	22
Poligrafici e Spettacolo	44	36	8
Commercio	260	157	103
Trasporti	75	50	25
Credito e Assicurazioni	28	24	4
Aziende di Servizi	50	29	21
Amministrazione Pubblica	15	15	0
Enti e Istituzioni Private	114	78	36
Altri vari	91	56	35
<b>TOTALE</b>	<b>950</b>	<b>607</b>	<b>343</b>

la contrattazione vigente la comunicazione, a cura degli stessi soggetti che ne risultano firmatari, rispetto ad eventuali cessazioni e/o confluenze contrattuali, senza la quale si rischia di sovrastimare la numerosità dei CCNL vigenti.

Dei 950 CCNL vigenti al 31 marzo 2021, 607 (pari al 63,9%) risultano scaduti, ossia aventi data di scadenza anteriore al 31 marzo 2021. Ma poiché un contratto scaduto continua a produrre effetti fino alla stipula di un rinnovo successivo, o alla sua disdetta, le informazioni rispetto alla sorte dei contratti scaduti risultano fondamentali, anche se a volte non facilmente reperibili.

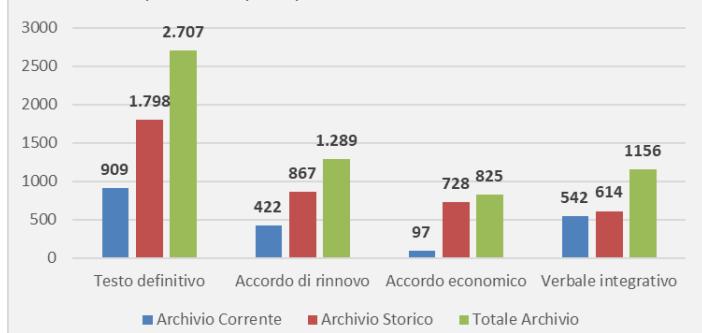
Dalla tabella di dettaglio è possibile ricavare, per

ognuno dei settori contrattuali in cui vengono suddivisi i contratti raccolti in Archivio, il dato relativo alla consistenza del numero dei CCNL vigenti, scaduti e non scaduti al 31/03/2021. Si passa dalla totalità dei contratti scaduti nel settore Amministrazione Pubblica, all'85,7% del Credito e Assicurazioni e all'81,8% di Poligrafici e Spettacolo; mentre tra i settori in cui risultano meno contratti scaduti possiamo evidenziare quello dei Chimici con solo il 35,7%.

Al 31 marzo 2020 il numero totale degli accordi di contrattazione nazionale delle varie tipologie (Testo definitivo, Accordo di rinnovo, Accordo economico, Verbale integrativo) depositati in Archivio ha raggiunto i

#### CCNL e Accordi depositati nell'Archivio CNEL

ripartizione per tipo di accordo - 31 marzo 2021



**TOTALE**

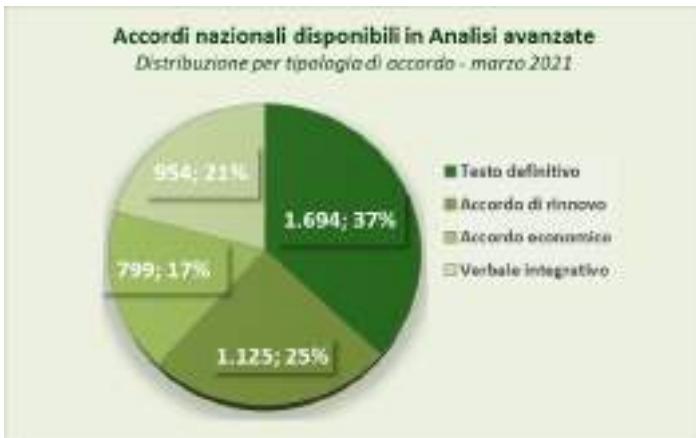
**50**

5.977 documenti. L'Archivio, a seconda delle necessità di indagine, può essere suddiviso in Archivio corrente (composto da 1.970 documenti contrattuali relativi alle norme attualmente vigenti) e Archivio storico (comprendente 4.007 documenti previgenti). Tale suddivisione può facilitare la consultazione da parte degli utenti che possono accedere liberamente a tutta la documentazione raccolta in Archivio attraverso l'area *Archivio Contratti* del sito [www.cnel.it](http://www.cnel.it), in cui è altresì disponibile il sistema per le Analisi avanzate sui contenuti degli accordi.

A pag. 44 abbiamo sintetiz-

zato in un grafico i contenuti complessivi dell'Archivio CNL, riportando il dettaglio per tipologia di accordo e la suddivisione tra Archivio corrente e storico.

Infine, diamo conto con i consueti grafici e tabella sintetica dei contenuti disponibili nel sistema per le Analisi avanzate sui CCNL, che continua ad essere alimentato ed ha raggiunto i 4.572 documenti caricati al suo interno, sui quali è possibile effettuare analisi comparative relative ai vari istituti contrattuali sulla base di criteri di ricerca impostati *ad hoc*.



### **Contrattazione Nazionale**

#### **CCNL consultabili in "Analisi avanzate" \***

*valori assoluti e ripartizione per settore - marzo 2021*

Settori	n° accordi
Agricoltura	200
Chimici	272
Meccanici	140
Tessili	302
Alimentaristi - Agroindustriale	217
Edilizia	260
Poligrafici e Spettacolo	352
Commercio	639
Trasporti	651
Credito e Assicurazioni	435
Aziende di Servizi	263
Amministrazione Pubblica	380
Enti e Istituzioni Private	318
Altri vari	143
<b>TOTALE</b>	<b>4.572</b>



\* Analisi avanzate è il software che consente l'interrogazione dei Ccnl depositati secondo un'ampia selezione delle tematiche in essi contenute.

# VACCINAZIONI NEI LUOGHI DI LAVORO

## Istituzioni e Parti Sociali unite nel contrasto alla diffusione della pandemia

Con il Protocollo per la vaccinazione nei luoghi di lavoro, sottoscritto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 6 aprile 2021<sup>1</sup>, la lotta alla pandemia entra nella fase decisiva e, auspicabilmente, risolutiva. Come spiegato nelle premesse, l'accordo trova il suo presupposto nel "Piano vaccinale anti SARS-CoV-2/Covid-19" elaborato dal Commissario Straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale, che - fra le altre cose - prevede la realizzazione di punti di vaccinazione aggiuntivi a livello territoriale. Non casualmente, infatti, si sottolinea che "la vaccinazione delle lavoratrici e dei lavoratori realizza il duplice obiettivo di concorrere ad accelerare e implementare a livello territoriale la capacità vaccinale anti SARS-CoV-2/Covid-19 e a rendere, nel contempo, più sicura la prosecuzione delle attività commerciali e produttive sull'intero territorio nazionale, accrescendo il livello di sicurezza degli ambienti di lavoro". L'intesa del 6 aprile sulle vaccinazioni (contenuta alla firma del "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il conte-

nimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/Covid-19 negli ambienti di lavoro", che modifica e attualizza gli analoghi protocolli del 14 marzo e del 24 aprile 2020) chiama in causa le aziende del settore privato presenti su tutto il territorio nazionale, che potranno contribuire alla campagna vaccinale mettendo a disposizione spazi aziendali da attrezzare come punti di vaccinazione per somministrare i vaccini alle lavoratrici e ai lavoratori che ne facciano volontariamente richiesta nonché ai datori di lavoro o ai titolari d'impresa, oppure stipulando convenzioni con strutture sanitarie private. Nel primo caso, dopo aver raccolto le adesioni, i datori di lavoro, anche tramite le rispettive Organizzazioni di rappresentanza, elaboreranno un piano aziendale di vaccinazione e lo sottoporanno all'Azienda Sanitaria di riferimento (punto 5 del Protocollo), specificando il numero di vaccini necessari affinché l'azienda sanitaria possa programmare la distribuzione. In tale contesto assume particolare rilievo il ruolo del medico competente, il quale (punto 9) è tenuto a fornire ai lavoratori "adeguate informazioni sui vantaggi e sui rischi connessi alla vaccinazione e sulla specifica tipologia di vaccino, assicurando allo



stesso tempo l'acquisizione del consenso informato dei soggetti interessati, il previsto *triage* preventivo relativo al loro stato di salute, la tutela della riservatezza dei dati e la registrazione delle vaccinazioni eseguite". Il Protocollo prevede inoltre (punto 6) che i costi per la realizzazione e la gestione dei piani aziendali, ivi inclusi i costi per la somministrazione, siano interamente a carico del datore di lavoro, mentre la fornitura dei vaccini e dei dispositivi per la somministrazione (siringhe e aghi) nonché la messa a disposizione degli "strumenti formativi previsti e degli strumenti per la registrazione delle vaccinazioni eseguite" sia a carico dei SSR territorialmente competenti. Nel caso invece di ricorso a strutture sanitarie private, i datori di lavoro (anche

per il tramite delle Associazioni di categoria di riferimento o nell'ambito della bilateralità) possono concludere, con oneri a proprio carico, una specifica convenzione con strutture in possesso dei requisiti per la vaccinazione (punto 12), mentre la fornitura dei vaccini resterà a carico dei SSR territorialmente competenti. Il Protocollo precisa altresì (punto 13) che i datori di lavoro non tenuti alla nomina del medico competente o che non possano fare ricorso a strutture sanitarie private, "possono avvalersi delle strutture sanitarie dell'I-NAIL" con oneri a carico di quest'ultimo Istituto. Infine, il punto 15 chiarisce che il tempo necessario per la vaccinazione eseguita in orario di lavoro è equiparato a tutti gli effetti all'orario di lavoro.

### Note

1. "Protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro", firmato da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, Ministero dello sviluppo economico, Commissario Straordinario emergenza Covid, INAIL, CGIL, CISL, UIL, UGL, CONFESAL, CISAL, USB, CONFINDUSTRIA, CONFAPPI, CONFCOMMERCIO - Imprese per l'Italia, CONFESERCENTI, CONFARTIGIANATO, CNA, CASARTIGIANI, ALLEANZA COOPERATIVE, ABI, ANIA, CONFAGRICOLTURA, COLDIRETTI, CIA, CONFESERVIZI, FEDERDISTRIBUZIONE, CONFPROFESSIONI, CONFIMI, CONFETRA.

# PUBBLICO IMPIEGO CONTRATTUALIZZATO

## Con la definizione dei compatti e delle aree di contrattazione possono partire le trattative per i rinnovi

**Andrea Impronta**

CNEL

Il 15 aprile u.s. è stata sottoscritta dall'Aran - l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (che, si ricorda, è l'Agenzia tecnica che rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro), presieduta da Antonio Naddeo - e le Confederazioni sindacali rappresentative del pubblico impiego, l'*Ipotesi di Contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) per la definizione dei compatti e delle aree per il periodo contrattuale 2019-2021*. Il testo contrattuale, primo atto della nuova stagione negoziale, definisce la composizione dei compatti di contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021. Vengono confermati, anche con riguardo all'assetto, i quattro compatti istituiti con il CCNQ del 13 luglio 2016: Funzioni centrali, Istruzione e ricerca, Funzioni locali e Sanità. Si ritiene utile ricordare che il precedente CCNQ del 2016 ha inciso significativamente sull'assetto del sistema contrattuale pubblico, riducendo i compatti di contrattazione per il personale non dirigente da 11 a 4, in linea con la norma di legge che ha posto un tetto massimo di quattro al numero degli stessi, previsto dall'art. 40, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e ss. mm. e ii.<sup>1</sup>, oggetto di diverse modifiche e integrazioni; più precisamente la riduzione del numero dei compatti è avvenuta con l'art. 54, comma 2 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in

materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). L'effetto è stato quello di una notevole semplificazione dell'attività negoziale: in passato, per gli 11 compatti e le 8 aree dirigenziali era necessario concludere 38 accordi per ogni quadriennio; la diminuzione del numero ha ridotto a circa 8 gli accordi da stipulare per ciascun triennio contrattuale. Si ricorda che il CNEL, Organo di rilevanza costituzionale, (prima di essere inserito nel comparto delle Funzioni centrali per il periodo contrattuale 2016-2018 e, di conseguenza, destinatario di alcune "clausole speciali") era inserito in uno specifico comparto (c.d. "residuale", insieme ad altri enti previsti dall'art. 70, comma 4, del citato decreto legislativo 165/01) e alcune disposizioni contenute nei relativi Contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale dirigente e non, sono tutt'ora in larga parte vigenti. Per quanto attiene alle aree della dirigenza, alle quali l'*Ipotesi* sottoscritta dedica l'articolo 7 - ferma restando l'articolazione nelle quattro aree già definite dal precedente CCNQ - le parti hanno ritenuto opportuno proseguire il negoziato al fine di definirne la composizione. Infatti, il secondo comma del citato articolo 7 rinvia la composizione delle Aree a un'apposita successiva sessione negoziale, che dovrà concludersi entro 3 mesi dalla sottoscrizione del CCNQ in argomento.

L'accordo raggiunto permet-

te, non appena ricevuti gli atti di indirizzo, di avviare le trattative contrattuali 2019-2021. Quanto sopra in linea con il contenuto del punto 1. del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, firmato lo scorso 10 marzo, dove si dichiara: "*Il Governo, sulla base di questi impegni, emanerà, in tempi brevi, gli atti di indirizzo di propria competenza per il riavvio della stagione contrattuale sia ai fini della stipulazione del contratto collettivo nazionale quadro sui compatti e aree di contrattazione collettiva, che con riferimento ai singoli compatti e aree, nonché a sollecitare i Comitati di settore per quanto di competenza*" - Il 19 aprile scorso il ministro per la pubblica amministrazione ha firmato l'atto di indirizzo per il comparto Funzioni Centrali (personale non dirigente), a seguito del quale il 29 aprile si sono formalmente aperte le trattative all'ARAN con le confederazioni sindacali rappresentative nel comparto per definire l'accordo relativo al triennio 2019-2021, secondo la procedura definita nell'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

### Note

1. L'art. 40 è stato oggetto di diverse modifiche e integrazioni; più precisamente la riduzione del numero dei compatti è avvenuta con l'art. 54, comma 2 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).



Una scena della campagna pubblicitaria del FSE sui giovani

## IL FONDO SOCIALE EUROPEO PLUS

### Una grande opportunità per il rilancio dell'occupazione giovanile e femminile per una maggiore inclusione sociale.

**Gabriele Mezzacapo**  
*Tirocinante CNEL*

Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione sono i principi definiti dall'Unione all'interno del Pilastro sociale europeo sui quali l'UE investirà per dare una risposta alle sfide sociali, divenute ancora più urgenti a seguito della pandemia da Covid-19.

Per il finanziamento di specifici programmi e azioni con i quali rilanciare l'impegno europeo per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, è stato istituito il nuovo Fondo sociale europeo plus (FSE+), il programma quadro europeo adottato all'interno del bilancio pluriennale 2021-2027 attraverso il quale verranno veicolati

investimenti nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e dell'inclusione sociale.

Il FSE+ costituirà un unico programma quadro europeo nel quale confluiranno il precedente Fondo sociale europeo, l'iniziativa per l'occupazione giovanile, il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale, il Fondo di aiuti europei agli indigenti e il programma europeo per la salute<sup>1</sup>.

Il bilancio destinato al nuovo programma quadro ammonta a 101,2 miliardi di euro, il 27% della spesa dei fondi strutturali, a fronte del precedente 23%<sup>2</sup>.

Da un'analisi del regolamento, si desume che almeno il 25% delle risorse del Fondo verrà

destinato all'inclusione sociale, rispetto alla precedente quota del 20%, e che quanto meno il 4% verrà destinato al contrasto alla deprivazione materiale, per perseguire le priorità definite nel regolamento in questo ambito, mettendo in campo le azioni finalizzate al sostegno agli indigenti.

Con riguardo all'occupazione giovanile, l'obiettivo fissato dal programma è quello di ridurre l'attuale 17,6%<sup>3</sup> di disoccupazione giovanile registrata nell'UE, riservando particolare attenzione ai giovani NEET, soggetti che non cercano lavoro, non frequentano la scuola, né seguono alcun corso di formazione o di aggiornamento professionale. Per gli Stati membri con

un tasso di *NEET* superiore alla media dell'Unione, verrà destinato almeno il 10% delle risorse del FSE+, con le quali verranno promossi interventi e riforme strutturali nel mercato del lavoro, per sostenere l'ingresso dei giovani. L'Italia sarà tra i Paesi che riceveranno le maggiori risorse per l'occupazione giovanile, tenuto conto che l'ISTAT, nel dicembre 2020, ha registrato un tasso di disoccupazione giovanile del 29,7%<sup>4</sup>, dei quali circa due milioni costituito da *NEET*.

Le risorse del Fondo verranno utilizzate anche per rilanciare l'occupazione femminile, promuovendo formule che garantiscano un miglior equilibrio tra lavoro e vita privata.

Come per i giovani, anche per le donne l'ISTAT ha rilevato una situazione di particolare criticità: nell'ultimo trimestre 2020 la disoccupazione femminile si è attestata al 33,4%<sup>5</sup>, in aumento rispetto al trimestre precedente. Le risorse del FSE+ destinate all'Italia ammonteranno a circa 15 miliardi di euro a prezzi correnti<sup>6</sup>, a fronte dei circa 10 miliardi erogati dal precedente programma quadro.

L'FSE+ rappresenta pertanto, una delle novità per favorire il rilancio di un'Europa sociale, basata su crescita dell'occupazione e dell'inclusione sociale, un'occasione importante per il nostro Paese di usufruire di risorse aggiuntive a quelle del *Next Generation EU* che, se sfruttate correttamente, permetterebbero un

rilancio socio-economico all'insegna di un significativo sostegno alle pari opportunità e all'occupazione giovanile.

L'auspicio, dunque, è che il nostro Paese sappia cogliere l'opportunità offerta dalle risorse aggiuntive messe a disposizione dal FSE+ per realizzare gli interventi strutturali capaci di rilanciare la crescita economica e sociale, sostenuta e caratterizzata dal rilancio dell'occupazione giovanile e femminile, nonché da una maggiore inclusione sociale.

#### Note

1. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo plus (FSE+). Bruxelles. 2018
2. Per il periodo 2021-2027 la Commissione propone di destinare all'FSE+ 101,2 miliardi di euro a prezzi correnti, mentre nel 2014-2020 gli stanziamenti FSE erano di 80 miliardi di euro. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo plus(FSE+). Bruxelles. 2018
3. Eurostat.newsrelease euroindicators. Bruxelles. 2020
4. Fascia d'età (15-24). [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_TAXDISOCCUMENS1#](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TAXDISOCCUMENS1#)
5. Fascia d'età (15-24) <http://dati.istat.it/Index.aspx?-QueryId=25307>
6. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/1\\_table\\_breakdown\\_of\\_cohesion\\_policy\\_current\\_prices.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_table_breakdown_of_cohesion_policy_current_prices.pdf)

## Parità di genere: 29mila partecipanti alla consultazione pubblica

Ventottomilaottocento-cinquantatre (28.853) cittadine e cittadini, di cui il 67% *under 30*, hanno partecipato alla consultazione pubblica sulla parità di genere promossa dal CNEL e da EDIC "Europa Insieme" (Europe Direct Centri di Informazione della Commissione Europea), in collaborazione con i Ministeri del Lavoro, dell'Istruzione, dell'Università, delle Pari opportunità e della famiglia. L'iniziativa, realizzata sulla base dell'articolo 10 (procedure rinforzate) del nuovo Regolamento degli Organi del CNEL approvato dall'Assemblea il 12 luglio 2018 "per acquisire il parere dei cittadini su un tema di interesse generale", è stata lanciata a fine novembre 2020 ed è stata supportata non solo da tutte le parti sociali rappresentate al CNEL ma anche da associazioni impegnate sui temi delle pari opportunità e delle disuguaglianze di genere, conseguendo un risultato mai ottenuto prima in Italia in termini di partecipazione a una consultazione pubblica. I dati raccolti saranno utilizzati per l'elaborazione di un documento da sottoporre all'attenzione di Parlamento e governo con indicazioni precise per il varo di politiche e piani concreti sulla parità di genere. Le consultazioni pubbliche rappresentano un importante strumento di democrazia. Recen-

temente la Francia ha modificato la legge costituzionale del CESE, l'equivalente del CNEL italiano, per ampliarne le funzioni e consentire la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico proprio attraverso le consultazioni.

"Sin dalla sua istituzione il CNEL ha dedicato grande attenzione alla 'questione femminile' e ha contribuito, spesso in maniera determinante, all'elaborazione dei principali provvedimenti normativi degli ultimi 50 anni sui temi della parità di genere - dichiara la vicepresidente del CNEL Gianna Fracassi (nella foto) - Il grande risultato raggiunto dalla consultazione pubblica sulla parità di genere, voluta del FORUM sulle pari opportunità istituito al CNEL, è una chiara espressione della volontà popolare di intervenire con urgenza con politiche di sostegno all'occupazione femminile e alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro delle donne che rappresenta il vero e grande freno allo sviluppo del nostro Paese".



Gianna Fracassi



# IL LIBRO VERDE DELLA UE SULL'INVECCHIAMENTO DEMOGRAFICO

## Una società che invecchia e prospera, nuovo paradigma di sviluppo della Commissione Europea

**Francesco Maone**  
Tirocinante CNEL

L'andamento demografico europeo in direzione di un rapido invecchiamento della popolazione ha un impatto sul sistema economico, sociale, culturale, che esige una revisione del paradigma di sviluppo della società europea e, analogamente alle transizioni verde e digitale, l'adozione di politiche di "governo", accompagnamento e valorizzazione della transizione demografica, sia per fare fronte alle criticità sia al fine di valorizzarne la cosiddetta "risorsa d'argento". Più di ogni altro fenomeno, quello in esame è di tale trasversalità da riguardare ogni componente della società civile europea, al quale la Commissione europea si è rivolta con l'avvio, lo scorso 27 gennaio, della Consultazione pubblica europea su "come porre rimedio agli effetti dell'invecchiamento demografico", promossa anche sul sito

[www.cnel.it](http://www.cnel.it) - come le precedenti consultazioni pubbliche europee - ed aperta fino al prossimo 21 aprile.

Per l'avvio del dibattito politico, con il coinvolgimento attivo della cittadinanza europea, la Commissione ha elaborato il "Libro Verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni"<sup>1</sup>, posto all'esame del CNEL ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 234/2012 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" per l'elaborazione di un parere approvato nella plenaria del 31 marzo. L'Italia è, peraltro, uno dei Paesi che invecchia più velocemente e il tema dell'invecchiamento attivo è stato di recente trattato dal CNEL nel XXII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione

Collettiva, presentato il 12 gennaio.

Il Libro Verde della Commissione Europea adotta il nuovo paradigma di una società che invecchia e prospera, per la cui realizzazione esprime alcuni orientamenti su come affrontare le sfide e cogliere le opportunità derivanti dalla transizione demografica. In particolare, il documento indica la via dell'adozione di opportune politiche nazionali, raccordate a livello europeo, strutturate sui seguenti principi: l'invecchiamento attivo e in buona salute e l'apprendimento permanente, sinergicamente interconnessi nella produzione di effetti positivi.

Il primo di questi consiste nella promozione di stili di vita sani per tutta la durata della vita della persona; il secondo, nell'investimento duraturo nelle competenze, capacità e conoscenze dell'individuo lungo tutto

L'Italia  
è uno  
dei Paesi  
che invecchia  
più velocemente

l'arco della sua esistenza. L'applicazione di questi due principi produrrebbe con effetto moltiplicatore risultati positivi, sia in termini economici che sociali.

Nello specifico, l'invecchiamento attivo e in buona salute contribuirebbe a ridurre il rischio d'insorgenza di patologie come l'obesità e il diabete, producendo un impatto positivo sia sulla sostenibilità dei sistemi di protezione sociale che in termini di occupazione e, più in generale, il benessere delle generazioni future; ed è proprio con riguardo all'aspetto occupazionale che il Libro Verde segnala i benefici che deriverebbero dall'adozione di politiche di apprendimento permanente, che si dimostrerebbero tanto più efficaci nel migliorare in modo duraturo le condizioni occupazionali della persona, sia in termini di mantenimento dell'impiego che di sviluppo professionale, quanto prima fosse intrapreso nel corso della vita.

Per queste stesse ragioni, l'obiettivo di un'istruzione ed una formazione di qualità per tutti i cittadini europei è assunto tra le priorità dell'Unione, che si prefigge di darvi concreta attuazione con la creazione, entro il 2025, del cosiddetto spazio europeo dell'istruzione.

L'utilità di porre in essere le misure politiche indicate nel documento europeo starebbe anche nella capacità di arginare l'impatto negativo del fenomeno di invecchiamento della popolazione

sui livelli di produzione di beni e di erogazione di servizi, che già riscontrano, nei mercati europei, *trend* di contrazione. Un maggior numero di pensionati europei a parità di popolazione complessiva comporta, infatti, un calo dei livelli di occupazione e la difficoltà a mantenere nel tempo stabili i livelli di produzione di beni e servizi. Alla luce di ciò, le politiche dei Paesi Membri volte ad incrementare i livelli occupazionali assumeranno un carattere sempre più urgente e necessario.

Anche in questo senso, la Commissione suggerisce alcuni indirizzi: da un lato, l'adozione di politiche del lavoro attive che realizzino l'occupazione del più ampio numero di soggetti; dall'altro, delle misure che aumentino la produttività dei lavoratori e ne estendano l'arco della vita lavorativa. Quest'ultimo punto, strettamente connesso al tema della riforma dei sistemi pensionistici, si prospetta tra i più problematici, sul quale, comunque, il Libro Verde non manca di offrire alcuni spunti di riflessione.

Assumendo che un crescente numero dei pensionati europei si ripercuterà negativamente sui tassi di contribuzione a carico di un numero decrescente di lavoratori, la Commissione prevede che questi ultimi saranno chiamati a sostenere oneri sempre più elevati al fine di mantenere costante il livello degli attuali redditi pensionistici. Proprio con riguardo alla problematica del

livello delle pensioni, il Libro Verde manifesta preoccupazione per l'incapacità dei sistemi nazionali di garantire in futuro un tenore di vita dignitoso a coloro che, in virtù del pensionamento, si trovassero ad uscire dal mercato del lavoro, e intravede la necessità d'integrare i redditi pensionistici con forme di previdenza complementare.

In tal senso, è del 20 giugno 2019 il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP)<sup>2</sup>, che ha introdotto un quadro sul risparmio pensionistico individuale complementare per tutta l'UE, nonostante le importanti riforme attuate da molti Stati membri dell'UE per assicurare la sostenibilità e l'adeguatezza dei sistemi pensionistici sottoposti a crescente pressione, e il regolamento delegato della Commissione europea dello scorso 24 febbraio, inteso a integrare il regolamento PEPP con i criteri adottati dall'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) per accettare un significativo rischio per la tutela dei risparmiatori in PEPP ed, eventualmente, intervenire nei confronti di un particolare prodotto PEPP.

A fronte del grave effetto "a catena" del calo della popolazione occupata, del crescente numero dei pensionati europei, dell'incremento dell'onere contributivo gravante sulla popolazione occupata al fine di mantenere

stabili i livelli dei redditi pensionistici, il Libro Verde vede necessaria, sulla base di orientamenti comuni, una revisione degli attuali sistemi pensionistici nazionali, atta a garantirne la sostenibilità che le migliori politiche attive non potrebbero comunque soddisfare. Accogliendo il binomio OCSE "*live longer, work longer*", l'orientamento della Commissione europea sembra indicare l'urgente necessità, non solo di limitare a condizioni strettamente oggettive i casi di prepensionamento, ma anche di innalzare la soglia dell'età pensionabile. Il tema incontra diverse sensibilità nelle Parti coinvolte e richiede di essere contestualizzato: se per alcuni Paesi dell'Unione l'innalzamento dell'età pensionabile può essere una misura considerabile, per l'Italia non possiamo mancare di rilevare che, in passato, sono già intervenute riforme strutturali in questa direzione e che ad oggi risulta, in Europa, il paese con i più alti requisiti anagrafici di accesso alla pensione (>66 anni contro i ~64 della media UE<sup>3</sup>).

## Note

1. Bruxelles, 27.1.2021  
COM(2021) 50 final

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com\\_2021\\_50\\_f1\\_green\\_paper\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2021_50_f1_green_paper_it.pdf)

2. Regolamento (UE) 2019/1238 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4407262>

3. Dati OECD.Stat (2018)  
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PAG>

# INCOSTITUZIONALE LA FACOLTATIVITÀ DELLA REINTEGRA DEL LAVORATORE LICENZIATO ILLEGITTIMAMENTE

La sentenza della Corte Costituzionale n. 59 del 24 febbraio 2021



**Andrea Impronta**  
CNEL

**Rossana Beneduce**  
Tirocinante CNEL

Nella motivazione sono esposte chiaramente le ragioni poste a fondamento della decisione

La Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 59 depositata il 1° aprile 2021, ha dichiarato incostituzionale l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori nella parte in cui prevede la facoltà del giudice, e non l'obbligo, di disporre la reintegra di un lavoratore illegittimamente licenziato in assenza di giustificato motivo oggettivo.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, dello Statuto dei lavoratori<sup>1</sup> - come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge n. 92 del 2012 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita)<sup>2</sup> - è stata

sollevata con ordinanza del 7 febbraio 2020 dal Tribunale di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro<sup>3</sup>, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 41, primo comma, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione.

Il Tribunale territoriale si era trovato a decidere sull'opposizione avanzata da un datore di lavoro contro l'ordinanza di reintegra, emessa a conclusione della fase sommaria del cosiddetto "rito Fornero"<sup>4</sup>, di un lavoratore licenziato «nel giro di alcuni mesi» due volte per giusta causa ed una volta per giustificato motivo oggettivo. Il datore di lavoro non aveva impugnato le decisioni relative ai licenziamenti

per giusta causa, contestando solo i provvedimenti di reintegrazione emessi a seguito di licenziamento per giustificato motivo oggettivo e adottati dal giudice della fase sommaria. Il lavoratore aveva, in conclusione, optato per l'indennità sostitutiva della reintegrazione. Il giudice di merito, nel rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Consulta, ha osservato che il carattere meramente facoltativo della reintegrazione lede il principio di egualianza (art. 3 Cost.), in quanto, per effetto di un'«insindacabile e libera scelta del datore di lavoro di qualificare in un modo o nell'altro l'atto espulsivo», determinerebbe

un'arbitraria disparità di trattamento tra «situazioni del tutto identiche, ossia il licenziamento per giusta causa e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo dei quali si sia accertata in giudizio l'infondatezza (addirittura la manifesta infondatezza per il G.M.O.)».

È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile<sup>5</sup> o comunque infondata<sup>6</sup> la questione sollevata dal Tribunale di Ravenna.

Nella motivazione sono esposte chiaramente le ragioni poste a fondamento della decisione. Si segnalano in questa sede, tra gli altri, i principi affermati dalla Corte Costituzionale nei punti 7, 8, e 9 dei "Considerato in diritto" della Sentenza.

Infatti, al punto 7, la Consulta afferma che: "La disposizione censurata, nel sancire una facoltà discrezionale di concedere o negare la reintegrazione, contrasta con l'art. 3 Cost., con riguardo ai profili e per i motivi di séguito esposti.". Nel successivo punto "8.- Sul diritto al lavoro (art. 4, primo comma, Cost.) e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.), questa Corte ha fondato, già in epoca risalente, l'esigenza di circondare di «doverose garanzie» e di «opportuni temperamenti» le fattispecie di licenziamento (sentenza n. 45 del 1965, punto 4 del Considerato in diritto).

*L'attuazione del diritto «a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente» (sentenza n. 60 del 1991, punto 9 del Considerato in diritto) è stata ricondotta, anche di recente, nell'alveo delle valutazioni discrezionali del legislatore, quanto alla scelta dei tempi e dei modi della tutela (sentenza n. 194 del 2018, punto 9.2. del Considerato in diritto), anche in ragione della diversa gravità dei vizi e di altri elementi oggettivamente apprezzabili come, per esempio, le dimensioni dell'impresa. Si è anche rimarcato che la reintegrazione non rappresenta «l'unico possibile paradigma attuativo» dei principi costituzionali (sentenza n. 46 del 2000, punto 5 del Considerato in diritto)».*

Nello stesso Punto 8, oltre a una recente statuizione in merito, la Sentenza richiama altresì fonti sovranazionali del diritto: "in un assetto integrato di tutele, in cui alla Costituzione si affiancano le fonti sovranazionali (art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30) e dell'Unione europea (art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - CDFUE -, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), «molteplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato» (di recente, sentenza

n. 254 del 2020, punto 5.2. del Considerato in diritto); nonché il principio che: "Nell'apprestare le garanzie necessarie a tutelare la persona del lavoratore, il legislatore, pur nell'ampio margine di apprezzamento che gli compete, è vincolato al rispetto dei principi di egualianza e di ragionevolezza.". Il successivo punto 9. sottolinea che la disposizione censurata entra in conflitto con i prefati principi. Si legge, infatti, nello stesso punto che: "Il carattere meramente facoltativo della reintegrazione rivela, anzitutto, una disarmonia interna al peculiare sistema delineato dalla legge n. 92 del 2012 e viola il principio di egualianza." nonché che "Per i licenziamenti disciplinari, il legislatore ha previsto la reintegrazione del lavoratore, quando si accerti in giudizio l'insussistenza del fatto posto a base del recesso del datore di

lavoro. Per i licenziamenti economici, l'insussistenza del fatto può condurre alla reintegrazione ove sia manifesta. L'insussistenza del fatto, pur diversamente graduata, surge dunque a elemento qualificante per il riconoscimento del più incisivo fra i rimedi posti a tutela del lavoratore.".

La Sentenza evidenzia altresì che: "Secondo la valutazione discrezionale del legislatore, l'insussistenza del fatto - sia che attenga a una condotta di rilievo disciplinare addebitata al lavoratore sia che riguardi una decisione organizzativa del datore di lavoro e presenti carattere manifesto - rende possibile una risposta sanzionatoria omogenea, che è quella più energica della ricostituzione del rapporto di lavoro. In un sistema che, per consapevole scelta del legislatore, annette rilievo al presupposto comune dell'insussistenza



za del fatto e a questo presupposto collega l'applicazione della tutela reintegratoria, si rivela disarmonico e lesivo del principio di egualanza il carattere facoltativo del rimedio della reintegrazione per i soli licenziamenti economici, a fronte di una inconsistenza manifesta della giustificazione addotta e del ricorrere di un vizio di più accentuata gravità rispetto all'insussistenza pura e semplice del fatto. Le peculiarità delle fattispecie di licenziamento, che evocano, nella giusta causa e nel giustificato motivo soggettivo, la violazione degli obblighi contrattuali ad opera del lavoratore e, nel giustificato motivo oggettivo, scelte tecniche e organizzative dell'imprenditore, non legittimano una diversificazione quanto alla obbligatorietà o facoltatività della reintegrazione, una volta che si reputi l'insussistenza del fatto meritevole del rimedio della reintegrazione e che, per il licenziamento economico, si richieda finanche il più pregnante presupposto dell'insussistenza manifesta. L'esercizio arbitrario del potere di licenziamento, sia quando adduce a pretesto un fatto disciplinare inesistente sia quando si appella a una ragione produttiva priva di ogni riscontro, lede l'interesse del lavoratore alla continuità del vincolo negoziale e si risolve in una vicenda traumatica, che vede direttamente implicata la persona del lavoratore.”.

Circa l'insussistenza del

## Per i licenziamenti economici, il legislatore non solo presuppone un'evidenza conclamata del vizio, ma rende facoltativa la reintegrazione

fatto, prosegue la Sentenza, questa, “pur con le diverse gradazioni che presenta nelle singole fattispecie di licenziamento, denota il contrasto più stridente con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, che questa Corte ha enucleato sulla base degli artt. 4 e 35 Cost. (sentenza n. 41 del 2003, punto 2.1. del Considerato in diritto). Tali elementi comuni alle fattispecie di licenziamento poste a raffronto dal remettente, valorizzati dallo stesso legislatore nella previsione di una identica tutela reintegratoria, privano di una ragione giustificatrice plausibile la configurazione di un rimedio meramente facoltativo per i soli licenziamenti economici.” Aggiunge, infine, che: “È sprovvisto di un fondamen-

to razionale anche l'orientamento giurisprudenziale che assoggetta a una valutazione in termini di eccessiva onerosità la reintegrazione dei soli licenziamenti economici, che incidono sull'organizzazione dell'impresa al pari di quelli disciplinari e, non meno di questi, coinvolgono la persona e la dignità del lavoratore.”.

Al successivo punto 10 la Consulta sottolinea la fondatezza dei rilievi che sorreggono l'argomentazione dell'ordinanza di rimessione, rilevando che “alla violazione del principio di egualanza e alla disarmonia interna a un sistema di tutele, già caratterizzato da una pluralità di distinzioni, si associa l'irragionevolezza intrinseca del criterio distintivo adottato, che conduce a ulteriori e ingiustificate disparità di trattamento.” nonché che “Il rimettente scorge nella previsione censurata le caratteristiche di una norma “in bianco” e stigmatizza l'irragionevolezza di una disciplina «del tutto priva di criteri applicativi» idonei a orientare il potere discrezionale di disporre o meno la reintegrazione.”.

Per i licenziamenti economici, il legislatore “non solo presuppone una evidenza conclamata del vizio, che non sempre è agevole distinguere rispetto a una insussistenza non altrimenti qualificata, ma rende facoltativa la reintegrazione, senza offrire all'interprete un chiaro criterio direttivo. La scelta tra due forme di tutela profondamente diverse - quella reintegra-

troria, pur nella forma attenuata, e quella meramente indennitaria - è così rimessa a una valutazione del giudice disancorata da precisi punti di riferimento. Il richiamo alla eccessiva onerosità, che la giurisprudenza di legittimità ha indicato nell'intento di conferire alla previsione un contenuto precettivo meno evanescente, non pone rimedio all'indeterminatezza della fattispecie.”.

Si rileva inoltre che “In un sistema equilibrato di tutele, la discrezionalità del giudice riveste un ruolo cruciale, come questa Corte ha riconosciuto di recente nel censurare l'automatismo che governava la determinazione dell'indennità risarcitoria per i licenziamenti viziati dal punto di vista sostanziale (sentenza n. 194 del 2018) o formale (sentenza n. 150 del 2020), dapprima commisurata alla sola anzianità di servizio. Al giudice è stato restituito un essenziale potere di valutazione delle particolarità del caso concreto, in base a puntuali e molteplici criteri desumibili dall'ordinamento, frutto di una evoluzione normativa risalente e di una prassi collaudata.

Nella fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio, la diversa tutela applicabile - che ha implicazioni notevoli - discende invece da un criterio giurisprudenziale che, per un verso, è indeterminato e improprio e, per altro verso, privo di ogni attinenza con il disvalore del licenziamento”.

La Corte sottolinea la circostanza che il “mu-

tamento della struttura organizzativa dell'impresa che preclude l'applicazione della tutela reintegratoria è riconducibile allo stesso imprenditore che ha intimato il licenziamento illegittimo e può dunque prestarsi a condotte elusive. Tale mutamento, inoltre, può intervenire a distanza di molto tempo dal recesso ed è pur sempre un elemento accidentale, che non presenta alcun nesso con la gravità della singola vicenda di licenziamento. È, pertanto, manifestamente irragionevole la scelta di riconnettere a fattori contingenti, e comunque determinati dalle scelte del responsabile dell'illecito, conseguenze di notevole portata, che si riverberano sull'alternativa fra una più incisiva tutela reintegratoria o una meramente indennitaria." e afferma che "Per costante giurisprudenza di questa Corte (fra le molte, sentenza n. 2 del 1986, punto 8 del Considerato in diritto), ben può il legislatore delimitare l'ambito applicativo della reintegrazione. Nondimeno, un criterio distintivo, che fa leva su una mutevole valutazione casistica e su un dato privo di ogni ancoraggio con l'illecito che si deve sanzionare, non si fonda su elementi oggettivi o razionalmente giustificabili e amplifica le incertezze del sistema.".

Da ultimo al punto 11 la Corte sancisce l'irragionevolezza, censurata dal Tribunale di Ravenna, della disciplina che "contraddice la finalità di una equa ridistribuzione delle «tutele dell'impiego», enunciata dall'art. 1,

*comma 1, lettera c), della legge n. 92 del 2012" nel demandare a una valutazione giudiziale sfornita di ogni criterio direttivo - perciò altamente controvertibile - la scelta tra la tutela reintegratoria e la tutela indennitaria. "L'intento di circoscrivere entro confini certi e prevedibili l'applicazione del più incisivo rimedio della reintegrazione e di offrire parametri precisi alla discrezionalità del giudice" si legge al punto citato "rischia di essere vanificato dalla necessità di procedere alla complessa valutazione sulla compatibilità con le esigenze organizzative dell'impresa."*

Infine, nel dispositivo della Sentenza in argomento la Corte Costituzionale "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).



mento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui prevede che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, «può altresì applicare» - invece che «applica altresì» - la disciplina di cui al medesimo art. 18, quarto comma."

#### Note

1. Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

2. La riforma del 2012 aveva fortemente limitato il diritto di riasunzione del lavoratore licenziato ingiustamente, che è poi definitivamente scomparso con l'arrivo del Jobs Act e del contratto a tutele crescenti (chi viene assunto secondo questa normativa ha solo diritto a un indennizzo nel caso di licenziamento ingiusto).

3. Nel procedimento instaurato da CFS Europe srl contro M. P., con ordinanza del 7 febbraio 2020, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2020.

4. Con la sentenza n. 16024 del 18.06.2018, la Cassazione afferma che, nell'ambito di un'impugnativa di licenziamento, mediante il rito speciale introdotto dalla l. 92/2012, il prestatore ha diritto a richiedere le quindici mensilità, in luogo della reintegrazione nel posto di lavoro, anche all'esito dell'ordinanza emessa a conclusione della fase sommaria.

5. Inammissibilità richiesta "per un triplice ordine di ragioni. 2.1.1.- Il rimettente, anzitutto, non avrebbe dimostrato l'effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale e non avrebbe descritto in maniera adeguata la fattispecie concreta sottoposta al suo esame. 2.1.2.- Il giudice a quo, in secondo luogo, avrebbe trascurato di interpretare

la disposizione censurata in senso conforme alla Costituzione. 2.1.3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, infine, l'inammissibilità della questione per il carattere additivo o manipolativo del petitorum, in un contesto in cui non si riscontrano «vincoli costituzionali positivi in merito al tipo di tutela da accordare al lavoratore illegittimamente licenziato».

6. Al punto 2.2. si riepilogano le ragioni dell'infondatezza della questione nel merito:

"2.2.1.- Le censure muoverebbero dall'assunto dell'omogeneità tra la giusta causa o il giustificato motivo soggettivo, da un lato, e il giustificato motivo oggettivo, dall'altro. Tale assunto, tuttavia, non sarebbe condivisibile. Se la giusta causa e il giustificato motivo soggettivo si riconnettono alle condotte del lavoratore, il giustificato motivo oggettivo investe la «sfera organizzativa del datore di lavoro». L'eterogeneità delle fattispecie impedirebbe dunque di porle a raffronto. Le censure di violazione dell'art. 3 Cost. sarebbero infondate anche perché il giudice ben potrebbe disattendere una qualificazione pretestuosa, che non rispecchi le reali ragioni giustificatrici del licenziamento.

2.2.2.- L'Avvocatura non ravvisa alcun contrasto con l'art. 41 Cost. La disposizione censurata, nel richiedere una valutazione di compatibilità della reintegrazione con le esigenze organizzative dell'impresa, sarebbe coerente con le indicazioni del giudice a quo, che auspica una limitazione del sindacato giurisdizionale sulle scelte imprenditoriali. Il richiamo all'eccessiva onerosità della reintegrazione, unito al requisito della manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento, intenderebbe scongiurare il rischio di «un'intromissione diretta ed incondizionata del potere giurisdizionale nelle scelte organizzative dell'impresa».

2.2.3.- Sarebbero infondate, infine, anche le censure di violazione della terzietà e dell'imparzialità del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.). La disposizione censurata non attribuirebbe al giudice alcun potere di licenziare ex novo il lavoratore, ma subordinerebbe il potere di ripristinare il rapporto di lavoro preesistente a una valutazione ulteriore sulla compatibilità con le esigenze organizzative dell'impresa. Lungi dallo schierarsi dalla parte dell'imprenditore, il giudice si limiterebbe a contemperare «le esigenze di tutela del lavoratore e quelle organizzative del datore di lavoro».

# I DATI ISTAT SUL LAVORO DI APRILE 2021

## In un anno quasi un milione di occupati in meno



**Margherita Chierichini**  
CNEL

I dati più recenti mostrano alcuni segnali positivi sulle dinamiche dei livelli occupazionali e sull'incidenza della disoccupazione. In particolare, si registrano una crescita dell'occupazione che, seppure modesta, sussegue a un prolungato trend descrescente e un concomitante calo della disoccupazione, già accentua-

tasi nei mesi precedenti (soprattutto a partire dai mesi estivi).

Nell'anno, ovvero tra febbraio 2020 e febbraio 2021, la diminuzione complessiva degli occupati è pari 945mila unità, diffusa secondo il genere (56% uomini), relativamente più concentrata tra le posizioni dipendenti (62% rispetto al 38%

dei lavoratori autonomi) e, qui, tra le figure a termine (il cui calo è pari al 39% di quello totale e al 63% della contrazione delle posizioni dipendenti), distribuita rispetto all'età, dove la classe modale corrisponde ai 35-49enni.

Nel medesimo periodo e sul fronte della disoccupazione il tasso sconta un

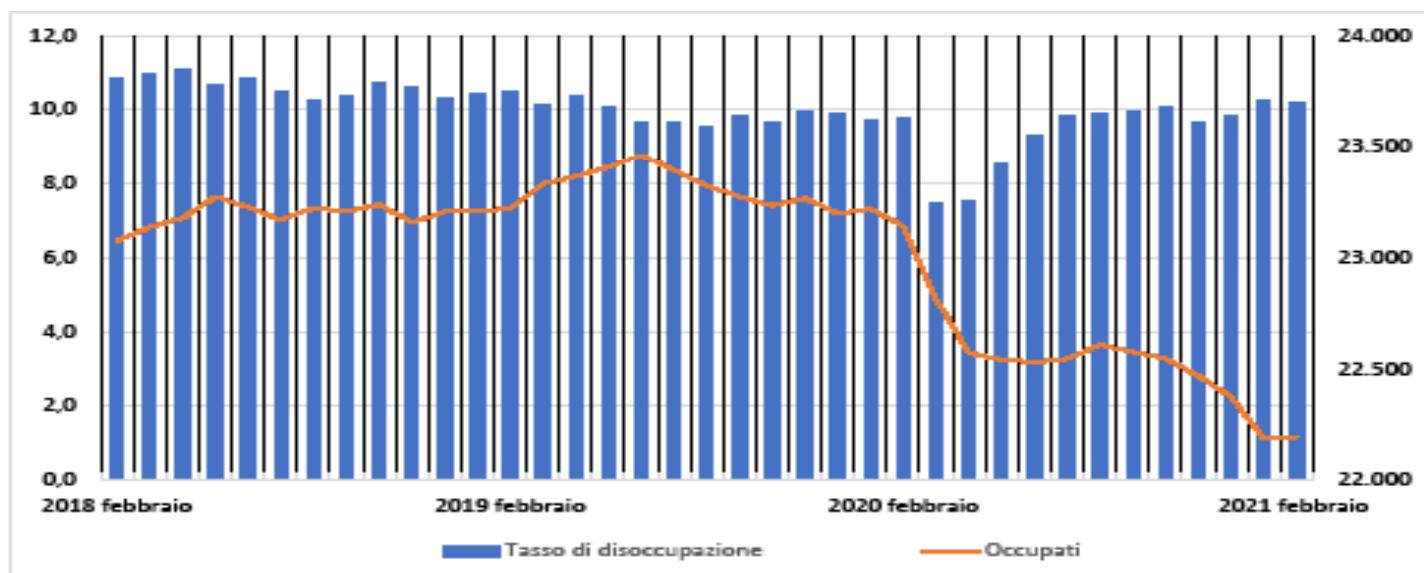


Figura 1 - Tasso di disoccupazione e occupati, dati mensili. Febbraio 2018 - Febbraio 2021.

peggioramento (-0,5% su basse annua) che, tra gli altri, interessa maggiormente la componente maschile; parallelamente il tasso di occupazione scende dell'1,8%, attestandosi al 56,5%. Infine,

l'inattività segnala una crescita tendenziale di oltre 700mila unità, riguardante entrambi i generi e tutte le età.

La figura 1 e la Tabella 1 contengono elaborazioni CNEL su dati ISTAT.

**Tabella 1 - Dati mensili e variazioni congiunturali sul lavoro**

	feb-21	gen-21	Variazioni	
			assolute	percentuali
Occupazione	22.197,0	22.190,7	6,3	0,0%
maschi	12.874,9	12.872,3	2,6	0,0%
femmine	9.322,1	9.318,4	3,7	0,0%
dipendenti	17.313,5	17.289,6	23,9	0,1%
autonomi	4.883,5	4.901,2	-17,7	-0,4%
dip.permanenti	14.781,6	14.755,0	26,6	0,2%
dip. a termine	2.531,9	2.534,5	-2,7	-0,1%
15-24 anni	919,2	915,2	4,0	0,4%
25-34 anni	3.779,1	3.763,5	15,6	0,4%
35-49 anni	8.861,5	8.867,6	-6,1	-0,1%
50 anni e più	8.637,3	8.644,5	-7,2	-0,1%
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,5	56,4	0,0	
maschi	65,3	65,3	0,0	
femmine	47,7	47,7	0,0	
Disoccupazione	2.517,9	2.526,6	-8,7	-0,3%
maschi	1.356,3	1.380,3	-24,1	-1,7%
femmine	1.161,7	1.146,3	15,4	1,3%
15-24 anni	424,0	445,7	-21,7	-4,9%
25-34 anni	707,0	724,1	-17,0	-2,4%
35-49 anni	834,6	841,1	-6,6	-0,8%
50 anni e più	552,3	515,7	36,6	7,1%
Tasso di disoccupazione	10,2	10,3	-0,1	-0,5%
maschi	9,6	9,8	-0,2	-1,9%
femmine	11,1	11,0	0,1	1,1%
15-24 anni	31,6	32,7	-1,2	-3,6%
Tasso di attività	63,0	63,0	0,0	
maschi	72,4	72,5	-0,1	
femmine	53,7	53,6	0,1	
15-24 anni	77,1	76,8	0,3	

## La nuova rilevazione sulle forze lavoro



Il 2021 si è aperto con importanti novità per la rilevazione sulle Forze di lavoro dell'ISTAT che dall'inizio degli anni '50 fornisce le stime ufficiali degli occupati e delle persone in cerca di occupazione, oltre a una serie di informazioni fondamentali sull'andamento del mercato del lavoro.

Il Regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio, in vigore dal 1° gennaio, stabilisce requisiti più dettagliati e vincolanti per le statistiche europee su persone e famiglie basate su dati a livello individuale ottenuti da indagini campionarie con l'obiettivo di migliorarne l'armonizzazione. La nuova rilevazione Forze di lavoro recepisce le indicazioni del Regolamento, che introducono cambiamenti anche sulle definizioni di famiglia e occupato, utilizzando un nuovo questionario.

In particolare per identificare la condizione di occupato le differenze rispetto al passato si concentrano su tre principali aspetti: i lavoratori in Cassa integrazione guadagni (Cig) non sono più considerati

occupati se l'assenza supera i 3 mesi; i lavoratori in congedo parentale sono classificati come occupati anche se l'assenza supera i 3 mesi e la retribuzione è inferiore al 50%; i lavoratori autonomi non sono considerati occupati se l'assenza supera i 3 mesi, anche se l'attività è solo momentaneamente sospesa.

Si intendono occupate le persone di età compresa tra i 15 e gli 89 anni che durante la settimana di riferimento:

- hanno lavorato per almeno un'ora a fini di retribuzione o di profitto;
- sono temporaneamente assenti dal lavoro perché in ferie, con orario flessibile (*part time* verticale, recupero ore, etc.), in malattia, in maternità/paternità obbligatoria, in formazione professionale retribuita dal datore di lavoro;
- sono in congedo parentale;
- lavoratori stagionali in bassa stagione;
- sono temporaneamente assenti per altri motivi con durata prevista pari o inferiore a tre mesi.

## Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

### **Legge 15 gennaio 2021, n. 4: "Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108<sup>a</sup> sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione".** (G.U. n. 20 del 26 gennaio 2021)

Fra i contenuti più rilevanti della Convenzione OIL n. 190 si segnala l'art. 8, concernente l'obbligo per ciascuno Stato membro di assumere misure adeguate atte a prevenire la violenza e le molestie nel mondo del lavoro, tra cui l'identificazione, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate, nonché attraverso altre modalità, dei

settori o delle professioni e delle modalità di lavoro in cui i lavoratori e altri soggetti interessati risultino maggiormente più esposti alla violenza e alle molestie e, conseguentemente, l'adozione di misure che garantiscono una protezione efficace di tali soggetti. Il successivo art. 9 prescrive a ciascun Membro di adottare leggi e regolamenti che richiedano ai datori

di lavoro di intraprendere misure adeguate e proporzionate al rispettivo livello di controllo in materia di prevenzione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, anche attraverso "l'identificazione dei pericoli e la valutazione dei rischi relativi alla violenza e alle molestie, con la partecipazione dei lavoratori e dei rispettivi rappresentanti, e l'adozione di misure

per prevenirli e tenerli sotto controllo;" nonché "l'erogazione di informazioni e formazione ai lavoratori e ad altri soggetti interessati (...) in merito ai pericoli e ai rischi identificati di violenza e di molestie e alle relative misure di prevenzione e di protezione, ivi compresi i diritti e le responsabilità dei lavoratori e di altri soggetti interessati (...)".



### **Legge 26 febbraio 2021, 21: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonchè in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea".** (G.U. n. 51 del 1° marzo 2021)

Si tratta della conversione del c.d. Decreto Millepriori che all'art. 19 ha previsto la proroga al 30 aprile 2021 dell'utilizzo della procedura semplifi-

cata di smart-working di cui all'art. 90, commi 3 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Sono

inoltre differiti i termini di decadenza per l'invio delle domande di accesso ai trattamenti di integrazione salariale collegati all'emergenza Covid nonché i

termini di trasmissione dei dati necessari per il pagamento o per il saldo.

## Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

### **INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) – Circolare n. 42 dell'11 marzo 2021: “Proroga e ampliamento del congedo obbligatorio per i padri lavoratori dipendenti e proroga del congedo facoltativo di cui all'articolo 4, comma 24, lettera a), della legge 28 giugno 2012, n. 92, per le nascite e le adozioni/affidamenti avvenuti nell'anno 2021. Ampliamento della tutela anche in caso di morte perinatale del figlio”.**

I chiarimenti forniti dall'INPS riguardano le modifiche apportate dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 alle disposizioni contenute nel comma 354 dell'art. 1 della legge di bilancio 2017. Si tratta della proroga del congedo obbligatorio e del congedo facoltativo del padre, anche per nascite, adozioni e affidamenti avvenuti nell'anno 2021 (1° gennaio - 31 dicembre); dell'ampliamento da 7 a 10 giorni del congedo obbligatorio

dei padri, da fruire, anche in via non continuativa, entro i 5 mesi di vita o dall'ingresso in famiglia o in Italia (in caso, rispettivamente, di adozione/affidamento nazionale o internazionale) del minore, ora esteso ai casi di morte perinatale del figlio. Il congedo in parola può essere fruito, entro i 5 mesi successivi alla nascita del figlio, anche nel caso di figlio nato morto dal primo giorno della 28° settimana di gestazione ovvero in caso di decesso

del figlio nei 10 giorni di vita dello stesso (compreso il giorno della nascita). Il periodo di 5 mesi entro cui fruire dei giorni di congedo decorre dalla nascita del figlio e non dalla data di decesso. Dalla tutela restano esclusi i padri i cui figli (nati, adottati o affidati) siano deceduti successivamente al decimo giorno di vita. Per le nascite e le adozioni/affidamenti avvenuti nell'anno 2020, i padri lavoratori dipendenti hanno diritto a soli sette giorni di

congedo obbligatorio, anche se ricadenti nei primi mesi dell'anno 2021.



### **INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) – Circolare n. 45 del 19 marzo 2021: “Permessi ai sensi dell'articolo 33, commi 3 e 6, della legge n. 104/1992. Lavoro a tempo parziale di tipo verticale o di tipo misto. Riproporzionamento della durata dei permessi fruiti dai lavoratori dipendenti del settore privato”.**

Seguendo le indicazioni che provengono dagli orientamenti della Cassazione (sentenze 29 settembre 2017, n. 22925 e 20 febbraio 2018, n. 4069), l'Istituto sottolinea che i permessi di cui all'articolo 33 della legge n. 104/1992 costituiscono misure di tutela della salute psico-fisica della persona disabile, che è un diritto fondamentale dell'individuo tutelato dall'articolo 32 della Costituzione. Stante quindi la natura “non strettamente patrimoniale” di tali permessi, il diritto alla loro fruizione

“non è comprimibile”, in linea di principio, in relazione alla minore entità della durata della prestazione lavorativa. Tuttavia, considerata la necessità di una “valutazione comparativa delle esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori, in particolare di una distribuzione in misura paritaria degli oneri e dei sacrifici connessi all'adozione del rapporto di lavoro part-time e, nello specifico, del rapporto di lavoro parziale di tipo verticale”, INPS sottolinea come la Suprema Corte abbia evidenziato

l'opportunità di distinguere l'ipotesi in cui la prestazione di lavoro part-time sia articolata con un numero di giornate superiore al 50% di quello ordinario, da quello in cui comporti una prestazione per un numero di giornate di lavoro inferiori; e come “solo nel primo caso, stante la pregnanza egli interessi coinvolti e l'esigenza di effettività di tutela del disabile, occorre riconoscere il diritto alla integrale fruizione dei permessi.”

## Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

### **Decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41: "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19." (c.d. decreto Sostegni)**

(G.U. n. 70 del 22 marzo 2021)

In materia di lavoro e contrasto alla povertà, il provvedimento prevede: a) la proroga del blocco dei licenziamenti collettivi ed individuali per giustificato motivo oggettivo fino al 30 giugno 2021 per tutte le imprese, e fino al 31 ottobre 2021 per le sole aziende che sono destinarie della Cassa in deroga o all'assegno ordinario con causale Covid-19, nonché alla Cassa integrazione salariale operai agricoli; b) la proroga della Cassa integrazione guadagni con causale Covid-19; c) il rifinanziamento, per 400 milioni di euro, del Fondo sociale

per occupazione e formazione; d) una indennità un tantum di 2.400 euro per i lavoratori stagionali, e a tempo determinato, anche in somministrazione, per i lavoratori intermittenti, e di importo variabile tra i 1.200 e i 3.600 euro per i lavoratori sportivi; e) il rifinanziamento nella misura di 1 miliardo di euro, del fondo per il Reddito di cittadinanza, al fine di tenere conto dell'aumento delle domande; f) il rinnovo, per ulteriori tre mensilità, del Reddito di emergenza e l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari; g) l'incremento di 100 milioni



di euro del Fondo straordinario per il sostegno degli enti del terzo settore; h) la proroga degli interventi per i lavoratori in condizioni di fragilità. i) la proroga delle deroghe al "decreto dignità" sui contratti a tempo determinato, anche in somministrazione, fino al 31 dicembre 2021.

*Per un approfondimento più completo sui contenuti del decreto Sostegni, si rimanda al Documento CNEL di Osservazioni e Proposte elaborato per l'audizione presso le Commissioni riunite 5a e 6a del Senato della Repubblica dell'8 aprile 2021.*

### **Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021: "Linee guida del rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore disciplinato negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore).**

Si ricorda che l'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 stabilisce le pubbliche amministrazioni, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nelle attività elencate all'art. 5 dello stesso decreto 117, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, previa individuazione da parte della pubblica am-

ministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. L'art. 56 prevede che le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse..

generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato. Infine, l'art. 57 stabilisce che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione ad organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente..



## Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

### **Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44: "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici"** (G.U. n. 79 dell'1-4-2021)

L'art. 10 del decreto introduce la possibilità d'in deroga alle norme generali sui concorsi di cui al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 alla legge 19 giugno 2019, n. 56 - di reclutare il personale delle pubbliche amministrazioni attraverso l'espletamento di una sola prova scritta e di una prova orale. Inoltre, la prova orale può essere svolta in videoconferenza, anche se non è chiarissimo in quali situazioni sarà ammessa tale

soluzione. Per tutta la fase dell'emergenza Covid (che al momento dell'emanazione del decreto in esame è fissata sino al 30 aprile) lo svolgimento delle prove orali dovrà avvenire in videoconferenza. Inoltre, alle amministrazioni che hanno già bandito i concorsi, ma non ancora espletato le prove, viene data la possibilità di riaprire i termini di partecipazione ai fini della presentazione dei titoli valutabili. Per i bandi di concorso

non ancora pubblicati le amministrazioni possono anche prevedere l'espletamento della sola prova scritta. A regime, dopo la fase emergenziale, le modalità di svolgimento dei concorsi saranno obbligatoriamente articolate nel modo seguente: una sola prova scritta e una prova orale; valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell'ammissione alle fasi successive; utilizzo di strumenti informatici e digitali

con rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali, tracciabilità, sicurezza. Sempre nella fase post-emergenziale, inoltre, potranno essere facoltativamente introdotte le seguenti modalità: svolgimento in sedi decentrate; prova orale in videoconferenza; valutazione di titoli ed eventuale esperienza professionale ai fini del punteggio finale; non contestualità delle prove, garantendo altresì trasparenza e omogeneità.

### **Legge 1° aprile 2021, n. 46: "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale"** (G.U. n. 82 del 6 aprile 2021)



**ASSEGNO UNICO PER I FIGLI**

**Un sostegno universale, fino a 2.500 euro l'anno per una famiglia con un figlio**

Il Governo è impegnato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare progressivamente le misure a

sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale. In tal modo si intende superare l'attuale polverizzazione delle misure a sostegno della genitorialità (prestazioni sociali agevolate, assegni familiari,

detrazioni fiscali) mediante una complessiva razionalizzazione e una parziale soppressione degli istituti vigenti. L'istituto dell'assegno unico costituirà, sulla base del principio universalistico, un beneficio economico at-

tribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico nell'ambito delle risorse disponibili, al fine di favorire la natalità, di sostenerne la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile.

## Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

### **Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Direzione generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali) – Ministero della salute (Direzione generale della prevenzione sanitaria) n. 15126 del 12 aprile 2021: “Indicazioni ad interim per la vaccinazione anti-SARS-CoV-2/COVID-19 nei luoghi di lavoro”.**

Le indicazioni ministeriali, già approvate in data 8 aprile 2021 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e condivise con INAIL e Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, chiariscono quali devono essere i requisiti in possesso delle aziende che intendono aderire al piano straordinario di vaccinazioni anti-Covid nei luoghi di lavoro:

- popolazione lavorativa sufficientemente numerosa. Per favorire anche i datori di lavoro con poche lavoratrici e lavoratori o altre forme di attività, sono possibili “modalità organiz-

zative” destinate a coinvolgere lavoratrici e lavoratori di più imprese;

- sede nel territorio dell'Azienda Sanitaria che fornisce i vaccini. Ma i lavoratori possono aderire alla vaccinazione indipendentemente dalla propria residenza, che può essere anche fuori Regione;
- struttura organizzativa e risorse strumentali e di personale adeguate al volume di attività previsto, in grado di garantire il regolare svolgimento dell'attività ed evitare gli assembramenti;
- dotazione informatica idonea a garantire la corretta e tempestiva registrazione delle vaccinazioni;

- ambienti idonei per l'attività, commisurati al volume di vaccinazioni da eseguire, sia per le fasi preparatorie (accettazione), sia per la vera e propria seduta vaccinale (ambulatorio/infermeria), sia per le fasi successive (osservazione post-vaccinazione). Gli ambienti dedicati all'attività, purché adeguatamente attrezzati, possono essere interni, esterni o mobili, in considerazione di specifiche esigenze di natura organizzativa. L'idoneità degli ambienti destinati all'attività è valutata da parte dell'Azienda Sanitaria che fornisce il vaccino.

### **INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) – Circolare n. 56 del 12 aprile 2021: “Articolo 1, commi da 10 a 15, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di Bilancio 2021). Esonero per l'assunzione di giovani a tempo indeterminato e per le trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato effettuate nel biennio 2021-2022. Prime indicazioni operative”**

Le indicazioni dell'Istituto riguardano l'attuazione delle disposizioni in materia di agevolazioni contributive per favorire l'occupazione giovanile contenute nella legge di Bilancio 2021. Si tratta, in particolare, dell'esonero riconosciuto nella misura del 100%,

per un periodo massimo di trentasei mesi, nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui, con riferimento ai soggetti che alla data della prima assunzione incentivata non abbiano compiuto il trentaseiesimo anno di età.



## Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

### **ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro) – Nota n. 5329 del 5 marzo 2021: “Nota integrativa all’Avviso Fondo Nuove Competenze – FNC pubblicato in data 04.11.2020 approvato con Decreto Direttoriale n. 461 del 04.11.2020, così come integrato dal Decreto Direttoriale n. 69 del 17.02.2021”**

(G.U. Serie Generale n.6 del 9 gennaio 2021)



## FONDO NUOVE COMPETENZE

L’Agenzia aggiorna le indicazioni rivolte alle imprese che intendono accedere al Fondo Nuove Competenze di cui all’art. 88 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (modificato dall’art. 4 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104 e attuato sulla base delle disposizioni del decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 e del decreto interministeriale integrativo del 22 gennaio 2021), istituito per

contrastare gli effetti economici dell’epidemia Covid-19 e finalizzato all’adeguamento delle competenze dei lavoratori destinando parte dell’orario alla formazione con oneri a carico del fondo stesso, grazie ai contributi dello Stato e del FSE - PON SPAO gestito da ANPAL. Le integrazioni rispetto all’Avviso pubblicato il 4-11-2020 riguardano, in particolare, le modalità di progettazione dei percorsi formativi

e di sviluppo delle competenze, che dovranno dare maggiore evidenza alla personalizzazione dei percorsi di apprendimento sulla base di una valutazione in ingresso, nonché alle competenze acquisite all’esito dei percorsi e dei soggetti incaricati di queste attività. Al riguardo, ANPAL fornisce una serie di documenti che costituiscono il set minimo di attestazione delle competenze.



#### Notiziario sul Mercato del lavoro

n. 2 marzo-aprile 2021

Notiziario bimestrale sul Mercato del lavoro del CNEL a cura dell’Ufficio di Supporto agli Organi Collegiali

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

**Direttore responsabile**  
Paolo Peluffo

**Coordinamento editoriale**  
Larissa Venturi  
Dirigente dell’Ufficio IV

#### Redazione

Raffaella Ambroso, Marco Biagiotti, Gerardo Cedrone, Margherita Chierichini, Andrea Impronta, Giancarlo Panico, Andrea Petrella, Angelica Picciocchi, Mario D. Roccaro, Magda Trotta

#### A questo numero hanno contribuito

Rossana Beneduce, Carlo Garella, Francesco Maone, Gabriele Mezzacapo, Francesco Monticelli

#### Fotografie

Archivio Cnel - Massimo D’Alessandro

#### Editore: Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro

Viale David Lubin, 2 - 00196 Roma  
tel. 06 36921 | e-mail: archiviocontratti@cnel.it

# Come funzionano i servizi pubblici in Italia?

Per saperlo scarica e leggi la Relazione 2020 del CNEL al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini



disponibile per il download gratuito sul sito [www.cnel.it](http://www.cnel.it)