



Ufficio di supporto  
agli Organi collegiali

# Notiziario sul Mercato del Lavoro

nuova serie, n. 28 – gennaio 2018 – notiziario trimestrale on-line

## Sgravi contributivi e fiscali nella legge di bilancio 2018: gli interventi che agevolano nuove assunzioni e incentivano il *welfare*

Anche la vigente legge di bilancio (legge 27 dicembre 2017, n. 205) è intervenuta sul mercato del lavoro – come nei tre anni precedenti – con misure di incentivazione dell'occupazione rivolte a giovani che non hanno mai prestato attività lavorativa a tempo indeterminato. Si tratta di misure che il legislatore intende strutturali, anche se con dei limiti (ad esempio, per l'anno successivo a quello di attivazione del rapporto si fanno più stringenti i requisiti anagrafici richiesti per l'accesso). La legge traccia

un'articolata serie di incentivi, soprattutto contributivi, per alleggerire l'onere di nuove assunzioni in capo ai datori di lavoro. Con i commi da 100 a 108 si riconosce a favore dei datori di lavoro privati che assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti individui di età inferiore ai 35 anni, uno sgravio dei contributi previdenziali pari al 50%. Si prevede che le misure agevolative valgano nel limite massimo di spesa annua di 3.000 euro e per un periodo di massimo di 3 anni, e non si applicano ai rapporti di lavoro domestico né ai rapporti di apprendistato (questi ultimi beneficiano di un altro specifico

## Un accordo di collaborazione fra CNEL e Università “La Sapienza”

Il 31 gennaio CNEL e Università “La Sapienza” di Roma hanno sottoscritto un accordo di collaborazione ([www.cnel.it/documenti/accordi\\_interistituzionali](http://www.cnel.it/documenti/accordi_interistituzionali)) per promuovere indagini, misurazioni e studi “finalizzati a valutare il potenziale di crescita e innovazione, nonché le aree di maggiore sviluppo e competitività per il sistema produttivo del paese nel quadro europeo della globalizzazione dell'economia”, da sottoporre al confronto e alla discussione con le forze sociali e gli esperti presenti al CNEL. Nella foto, il momento della firma dell'accordo da parte del Presidente del CNEL, prof. Tiziano Treu, e del rettore dell'Università “La Sapienza”, prof. Eugenio Gaudio, presso la sede del Senato Accademico.



Continua a pag. 2

### Sommario:

- ❑ Sgravi contributivi e fiscali nella legge di bilancio 2018: gli interventi che agevolano nuove assunzioni e incentivano il *welfare*
- ❑ *Competence Center*, cerniera tra formazione, ricerca, tecnologia e Università. In vigore il decreto sulle modalità di costituzione e sulle forme di finanziamento dei Centri di alta specializzazione
- ❑ Le scuole territoriali dell'innovazione per percorsi di istruzione professionale al passo con un mondo del lavoro in rapida evoluzione
- ❑ Per una politica di contrasto alla dispersione scolastica e formativa
- ❑ Il nuovo modello di Europa sociale: il vertice di Göteborg e il pilastro europeo dei diritti sociali
- ❑ Il programma 2018 dell'Italia sulla partecipazione all'Unione Europea
- ❑ Forza lavoro nella p.a.: i dati al 31 dicembre 2016 confermano un'emorragia lenta, ma inarrestabile. Ricambio generazionale difficile in un settore chiave per lo sviluppo del Paese
- ❑ Comunicazioni obbligatorie: intensa crescita delle cessazioni rispetto alle nuove attivazioni
- ❑ CIG: il minimo storico dall'anno della crisi economica in Italia
- ❑ L'adeguatezza della tutela risarcitoria crescente: i dubbi del giudice
- ❑ Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali (novembre 2017 – gennaio 2018)

Continua dalla prima pagina

## Sgravi contributivi e fiscali nella legge di bilancio 2018: gli interventi che agevolano nuove assunzioni e incentivano il *welfare*

regime di agevolazioni).

La norma si configura come lo strumento principale di accesso dei giovani al mercato del lavoro, che si affianca all'apprendistato e muove lungo una linea di continuità rispetto ad esso prevedendo, al termine dell'apprendistato, la prosecuzione dello sgravio per un ulteriore anno. A differenza delle versioni introdotte da precedenti leggi di bilancio, questo incentivo prevede che il lavoratore assunto grazie al beneficio "trasferisca" in capo al datore il beneficio per tutta la durata dell'agevolazione, a prescindere dalla scadenza del primo contratto agevolato: nel caso in cui per l'assunzione del lavoratore si sia utilizzata una frazione del beneficio, il lavoratore assunto da un altro datore con un secondo rapporto a tempo indeterminato trasferisce al secondo datore la parte residua di agevolazione, e ciò a prescindere dalla sussistenza del requisito di età anagrafica del lavoratore alla data della seconda assunzione, requisito che vale solo per la prima assunzione. Il beneficio contributivo si configura pertanto come un "accessorio" del lavoratore, che egli porta con sé in ogni nuovo rapporto a tempo indeterminato e ne fruisce per tutta la vita lavorativa fino a esaurimento dei trentasei mesi.

Il limite dei 35 anni per i giovani interessati dall'assunzione incentivata vale soltanto per le assunzioni attivate durante l'anno in corso, e si abbassa a 30 anni per quelle attivate durante l'anno successivo. I lavoratori assunti devono trovarsi alla loro prima assunzione a tempo indeterminato, oppure essere stati assunti con rapporto a tempo determinato prima del 1 gennaio 2018, e trasformato a tempo indeterminato dopo tale data. Per i giovani assunti come apprendisti prima del 1 gennaio 2018, e a partire da tale data qualificati e stabilizzati con contratto a tempo indeterminato, è prevista – nel rispetto dei limiti anagrafici richiamati – l'agevolazione contributiva a partire dal primo mese successivo alla data di scadenza del beneficio contributivo applicato agli apprendisti: ciò significa che la conferma dell'apprendista dopo il periodo formativo permette al datore di prolungare di un altro anno le agevolazioni che la legge riconosce all'apprendistato, e di accedere per un ulteriore anno allo sgravio contributivo previsto dalla legge di bilancio.

Per la prima volta il contratto di lavoro che si agevola con le misure richiamate prevede l'esplicito requisito delle "tutele crescenti" del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, regime che, come noto, si applica a tutti i nuovi lavoratori dipendenti a tempo indeterminato assunti dopo il 7 marzo 2015 (data di vigenza del decreto legislativo di attuazione della delega contenuta nel *Jobs Act*). Tale richiamo, apparentemente inutile, è stato da taluni spiegato con la possibilità che, in astratto, il lavoratore possa concordare con il datore, mediante contratto di lavoro individuale, una disciplina in deroga al regime delle tutele crescenti, con

recupero della vigenza del regime precedente in materia di licenziamento illegittimo, sancito dall'articolo 18 della legge 300.

Anche l'attuale legge di bilancio richiama i principi generali di regolarità che il datore di lavoro deve sempre rispettare per garantirsi l'accesso alle agevolazioni pubbliche in materia di lavoro: fra i più importanti, la regolarità contributiva e l'applicazione integrale dei contratti collettivi (nazionali, territoriali o aziendali) "più autorevoli e pertinenti" (da intendersi: sottoscritti dalle sigle sindacali maggiormente rappresentative del settore). Gli incentivi non si applicano, invece, al datore che assuma il lavoratore in attuazione di un obbligo preesistente (come ad esempio nel caso di lavoratori licenziati dall'azienda che acquisiscono un diritto di precedenza nelle nuove assunzioni operate dalla stessa azienda nei sei mesi successivi al licenziamento) o nel caso di assunzione avvenuta in violazione di diritti di precedenza in capo a ex lavoratori, o qualora le operazioni di licenziamento e riassunzione avvengano all'interno di gruppi societari riconducibili ad uno stesso datore. Gli incentivi non si applicano, infine, ai datori che abbiano commesso irregolarità sul piano amministrativo (il caso più tipico è quello dell'inoltro oltre la scadenza prevista delle comunicazioni obbligatorie relative all'instaurazione o alla modifica di rapporti di lavoro), o in materia di sicurezza e igiene sul lavoro. Valgono infine i limiti comunitari disciplinati in materia di aiuti di stato, con il vincolo del tetto *de minimis*.

A favore dei datori che assumono lavoratori licenziati da imprese in crisi e inseriti in percorsi di ricollocazione, la vigente legge è intervenuta con l'esonero del 50% dei contributi previdenziali, nel limite massimo di 4.030 euro annui e per una durata variabile secondo il tipo di impiego: 18 mesi in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato e 12 in caso di tempo determinato.

La legge prevede misure che favoriscono l'occupabilità dei lavoratori delle imprese in crisi mediante la fruizione dell'assegno di ricollocazione durante il periodo di Cigs: l'esenzione dal reddito imponibile ai fini IRPEF delle somme percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro (entro il limite di 9 mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto) e un contributo mensile pari al 50% del trattamento straordinario di integrazione salariale che sarebbe stato corrisposto, differenziato a seconda dell'età e dell'area di residenza del lavoratore.

La legge ha esteso, per il solo 2018, dal 70% al 100% l'aliquota di deduzione dalla base imponibile IRAP del costo del lavoro sostenuto per l'impiego di lavoratori dipendenti stagionali occupati per almeno 120 giorni per due periodi d'imposta.

La legge 205 ha abrogato l'esonero contributivo previsto per l'assunzione nel cosiddetto sistema duale, e ha introdotto l'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali, nel rispetto del tetto di 3.000 euro l'anno e dei già visti requisiti anagrafici, a favore del datore che assuma a tempo indeterminato ed entro 6 mesi dall'acquisizione del titolo di studio, le seguenti categorie di giovani: coloro che abbiano

Continua a pag. 11

## Competence Center, cerniera tra formazione, ricerca, tecnologia e Università. In vigore il decreto sulle modalità di costituzione e sulle forme di finanziamento dei Centri di alta specializzazione

Si parla dei *Competence Center*, Centri di alta specializzazione, come parte integrante del Piano Industria 4.0 per la prima volta nel settembre 2016, in occasione della presentazione del Piano medesimo. Considerati tra i pilastri di Industria 4.0 (1), ad oltre un anno dall'avvio del Piano non sono ancora realtà, ma il regolamento che consente il passaggio alla fase attuativa dei Centri di Competenza - contenuto nel decreto 214 del 12 settembre 2017, emanato dal Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e finanze e contenente il regolamento sulle modalità di costituzione e sulle forme di finanziamento di tali Centri, in vigore dal 24 gennaio 2018 - consentirà, auspicabilmente a breve, la loro realizzazione.

I suddetti Centri – secondo la definizione del decreto richiamato - sono poli di innovazione “costituiti, secondo il modello di partenariato pubblico-privato, da almeno un organismo di ricerca e da una o più imprese. Il numero dei partner pubblici non può superare la misura del 50% dei partner complessivi”. Per poli di innovazione, sempre secondo la definizione del decreto, devono intendersi strutture o raggruppamenti nei quali siano ricompresi *start up* innovative, piccole, medie e grandi imprese, organismi di ricerca e di diffusione della conoscenza, organizzazioni senza scopi di lucro e operatori economici volti ad incentivare le attività innovative mediante la promozione, la condivisione di strutture e lo scambio di competenze e conoscenze.

In linea con le funzioni annunciate in occasione della presentazione del *Network* Nazionale Industria 4.0 - composto da Punti d'Impresa Digitale, *Innovation Hub* e *Competence Center* - le aree nelle quali opereranno i Centri di Competenza sono le seguenti: orientamento, alta formazione e ricerca applicata.

La funzione di orientare le imprese, in particolare le PMI, sarà svolta attraverso la predisposizione di una serie di strumenti volti a supportarle nel valutare il loro livello di maturità digitale e tecnologica; la formazione alle imprese – con attività formative in aula, ma anche sulle linee di produzione e su applicazioni reali - avrà l'obiettivo di promuovere e diffondere le competenze in ambito Industria 4.0; la terza funzione sarà quella di sostenere le imprese nell'attuazione di progetti di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale proposti dalle imprese stesse, anche attraverso progetti di collaborazione tra loro.

Il decreto stabilisce che i *partner* abbiano particolari requisiti: per Università e centri di ricerca si richiedono ottime *performance* scientifiche valutate tali dall'ANVUR; solidità economica e scientifica tanto dei *partner*, quanto del programma saranno oggetto di

valutazione per l'attribuzione dei fondi ai *Competence Center*. Il decreto identifica altresì le caratteristiche dei progetti di ricerca applicata che possono essere presentati dalle imprese per accedere ai benefici finanziari. Questi progetti dovranno presentare un livello di maturità tecnologica medio alto, da misurarsi secondo la scala *Technology Readiness Level* (livello di maturità tecnologica), utilizzata per progetti che partecipano a Horizon 2020 e ai bandi UE.

I *Competence Center* che saranno selezionati per l'attribuzione dei fondi pubblici potranno ricevere un finanziamento massimo teorico di 7,5 milioni per singolo polo: 65% per la costituzione e l'avvio dell'attività e 35%, entro un importo massimo di 200 mila euro, per i progetti.

Le risorse stanziare potrebbero consentire, in teoria, di costituire fino a 8 *Competence Center* distribuiti sull'intero territorio nazionale. Tra i candidati ci sono i Politecnici di Torino, Milano e Bari; l'Università di Bologna, la Scuola Sant'Anna di Pisa in *partnership* con la Normale; l'Università di Genova; l'Università Federico II di Napoli e la rete delle Università venete “guidate” dall'Università di Padova.

I *Competence Center* dovranno essere costituiti contrattualmente. Il contratto dovrà indicare: *partner*; attività e obiettivi strategici; ammontare e tempi dei conferimenti; divieto di ripartizione degli utili; organo di rappresentanza delle imprese per l'attivazione e la gestione di alcune procedure, come quelle per accedere alle garanzie per il credito.

Per l'avvio dell'attività dei Centri di alta specializzazione occorrerà che siano completate tutte le procedure legate alla loro costituzione. I *Competence Center* saranno affidati al coordinamento di atenei e centri di ricerca: le Università dovranno procedere alla scelta delle imprese *partner*, probabilmente tramite avviso pubblico con manifestazione di interesse. Occorrerà, poi, il bando di gara del Ministero dello Sviluppo economico che individuerà i poli “pubblico-privato” e metterà a disposizione ulteriori 10 milioni di euro che si aggiungeranno ai 20 già milioni stanziati nel 2017 e non utilizzati e ai 10 stanziati della manovra correttiva di Bilancio del maggio 2017, che ha portato a 40 milioni l'ammontare complessivo delle risorse da destinare ai *Competence Center* (2).

(1) Sarebbe preferibile parlare di “Piano Impresa 4.0” per sottolineare - come precisato dal Ministro Calenda - l'intento di incidere con tale Piano sull'intero sistema imprenditoriale italiano, dunque non solo sull'industria in senso stretto.

(2) Per la redazione del presente articolo sono stati consultati molti siti e pagine *web*, fra i quali: [www.agendadigitale.ue](http://www.agendadigitale.ue); [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it); [www.innovationpost.it](http://www.innovationpost.it); [www.fasi.biz](http://www.fasi.biz); [www.preparatialfuturo.confindustria.it](http://www.preparatialfuturo.confindustria.it)

## Le scuole territoriali dell'innovazione per percorsi di istruzione professionale al passo con un mondo del lavoro in rapida evoluzione

Il 17 aprile 2017 - in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 107/2015 contenente la riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione - è stato emanato il decreto legislativo 61 che, attraverso "la ridefinizione degli indirizzi, delle articolazioni delle opzioni dell'istruzione professionale" e "il potenziamento delle attività didattiche laboratoriali anche attraverso una rimodulazione, a parità di tempo scolastico, dei quadri orari degli indirizzi, con particolare riferimento al primo biennio" attribuisce, da un lato, il potere di rivedere i percorsi dell'istruzione professionale, dall'altro quello di costruire un più forte raccordo tra i percorsi d'istruzione professionale e le istituzioni formative.

La riforma dei percorsi d'istruzione professionale risponde a più necessità: affermarne in maniera più chiara l'identità attraverso una loro maggiore articolazione, una diversa organizzazione, ma anche una maggiore autonomia formale e sostanziale; rispondere in maniera più efficace anche alle esigenze sempre più specifiche e diversificate di coloro che costituiscono una parte dell'utenza potenziale di questi istituti (immigrati di etnie e culture diverse; studenti con difficoltà di apprendimento o disabilità; soggetti poco motivati che facilmente abbandonano percorsi d'istruzione o formazione); rispondere alle esigenze produttive del territorio, anche in relazione a nuovi lavori.

Il legislatore ha avvertito il bisogno di superare la sovrapposizione tra istruzione professionale e istruzione tecnica, prevedendo indirizzi di studio ispirati ad un moderno concetto di occupabilità, da riferire non a singoli mestieri, ma ad aree economiche. Alle scuole, alle quali viene riconosciuta un'autonomia più ampia che in passato, viene lasciata la possibilità di "declinare" nei profili professionali richiesti dal territorio gli indirizzi di studio corrispondenti. La riforma ha voluto superare altresì la sovrapposizione dei percorsi dell'istruzione professionale (finalizzati al conseguimento del diploma, di durata quinquennale e realizzati da scuole statali e paritarie) con i percorsi dell'IeFP (istruzione e formazione professionale, di durata triennale per il conseguimento della qualifica e quadriennale per il conseguimento di diplomi professionalizzanti, realizzati da istituzioni formative accreditate dalle Regioni) prevedendo che il raccordo tra l'istruzione professionale e le istituzioni formative fosse meglio strutturato e più stabile.

La nuova disciplina prevede la personalizzazione dei percorsi, da realizzarsi attraverso il Progetto formativo individuale, basato su un bilancio personale che evidenzia i saperi e le competenze acquisite da ciascuno studente. Tale Progetto sarà in grado di evidenziarne potenzialità e carenze anche al fine di orientare nella progressiva costruzione del percorso formativo e lavorativo.

Le istituzioni scolastiche che offrono percorsi di istruzione professionale sono definite - all'art.1 comma 2 del decreto 61/2017 - "scuole territoriali dell'innovazione, aperte e concepite come laboratori di ricerca, sperimentazione ed

*innovazione didattica" e la loro finalità (comma 4 art.1), è quella di "formare gli studenti ad arti, mestieri e professioni strategici per l'economia del Paese per un saper fare di qualità comunemente denominato «Made in Italy», nonché di garantire che le competenze acquisite nei percorsi di istruzione professionale consentano una facile transizione nel mondo del lavoro e delle professioni".*

Coerentemente con l'idea che i nuovi percorsi tendono a valorizzare la persona nel suo futuro ruolo lavorativo, vi è una riduzione del numero di ore dell'area generale: due ore in meno per ciascun anno del primo biennio, un'ora in meno per ciascuno dei tre anni del triennio, mentre aumentano le ore di laboratorio sia in compresenza che frontali. Con la nuova disciplina il legislatore non ha inteso trascurare di assicurare agli studenti una solida base di istruzione generale, ma ha decisamente puntato alle competenze tecnico-professionali relative alle attività economiche cui si riferisce l'indirizzo di studio scelto al momento dell'iscrizione. Si prevede che tali competenze vengano acquisite - nel primo biennio - prevalentemente a scuola, attraverso attività di laboratorio, e successivamente anche in alternanza scuola lavoro e in apprendistato.

Undici (1) gli indirizzi di studio previsti, tutti relativi ad attività economiche di interesse nazionale. Le scuole possono declinare tali percorsi secondo le necessità espresse dal territorio con ampi margini di flessibilità, ma sempre nell'ambito della programmazione regionale.

I nuovi percorsi di istruzione professionale saranno attivati a partire dalle classi prime funzionanti nell'anno scolastico 2018/2019. Per quel che concerne il raccordo con il sistema di istruzione e formazione professionale, va segnalato che gli studenti in possesso del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione possono scegliere, all'atto dell'iscrizione ai percorsi del secondo ciclo, tra i percorsi di istruzione professionale per il conseguimento di diplomi quinquennali e i percorsi di istruzione e formazione professionale per il conseguimento di qualifiche triennali e di diplomi professionali quadriennali, realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni. Sono possibili passaggi tra i percorsi di istruzione professionale e percorsi di istruzione e formazione professionale su richiesta degli studenti.

La prevista istituzione della "Rete nazionale delle scuole professionali", di cui fanno parte le istituzioni scolastiche statali o paritarie che offrono percorsi di istruzione professionale e le istituzioni formative accreditate, oltre a promuovere l'innovazione, il permanente raccordo con il mondo del lavoro, l'aggiornamento degli indirizzi di studio, ha proprio la finalità di rafforzare gli interventi di supporto alla transizione dalla scuola al lavoro e di diffondere e sostenere il sistema duale realizzato in alternanza scuola-lavoro e in apprendistato.

Il sistema dell'istruzione professionale che scaturisce dalla

riforma, dunque, punta, a formare i ragazzi ad arti, mestieri e professioni strategici per l'economia del Paese per quel "saper fare di qualità" conosciuto nel mondo come *Made in Italy*. Il triennio successivo al primo biennio è finalizzato a far acquisire e approfondire - specializzandole progressivamente - le competenze, le abilità e le conoscenze previste da ciascun indirizzo in funzione di un rapido accesso al lavoro. I nuovi percorsi dell'istruzione professionale dovrebbero, dunque, consentire agli studenti di sviluppare competenze, abilità e conoscenze richieste dal mondo del lavoro che li metta

in condizione, al termine del percorso, di assumere ruoli tecnici operativi.

(1) 1) Agricoltura, sviluppo rurale, valorizzazione dei prodotti del territorio e gestione delle risorse forestali e montane; 2) Pesca commerciale e produzioni ittiche; 3) Industria e artigianato per il *Made in Italy*; 4) Manutenzione e assistenza tecnica; 5) Gestione delle acque e risanamento ambientale; 6) Servizi commerciali; 7) Enogastronomia e ospitalità alberghiera; 8) Servizi culturali e dello spettacolo; 9) Servizi per la sanità e l'assistenza sociale; 10) Arti ausiliarie delle professioni sanitarie: odontotecnico; 11) Arti ausiliarie delle professioni sanitarie: ottico.

## Per una politica di contrasto alla dispersione scolastica e formativa

La cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica istituita presso il MIUR ha pubblicato in gennaio il rapporto "*Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa*", con l'obiettivo di proporre alle forze politiche e sociali un'azione sinergica per superare le incoerenze tra misure progettate e interventi attuati e di dirigere verso l'obiettivo risorse pubbliche e private. L'azione di "unità nazionale" dovrebbe portare a contenere al di sotto del 10% in tutte le aree del Paese i tassi di abbandono dei percorsi di istruzione e formazione (pari al 13,8% nel 2016), e ciò è possibile solo mettendo in campo nuove politiche di contrasto, modulate attraverso l'attività di una rete nazionale di esperti coordinata dal Governo. Il documento analizza le cause del fenomeno del fallimento formativo, che si manifestano in forme diverse: abbandono vero e proprio, assenteismo, uscita precoce dal sistema formativo, *deficit* delle competenze di base per un esercizio pieno del diritto di cittadinanza.

La fonte di riferimento è l'indagine triennale che l'OCSE svolge nell'ambito del *Programme for International Students Assessment (PISA)*, giunto alla settima edizione su più di 80 Paesi; essa misura l'insieme di conoscenze e competenze necessarie per la piena partecipazione alla società contemporanea raggiunto dagli studenti di 15 anni, ossia da quella classe demografica prossima a completare il ciclo scolastico obbligatorio. La valutazione verte su ambiti di competenza considerati fondamentali (*literacy* scientifica: abilità a confrontarsi con questioni/idee di tipo scientifico; *literacy* di lettura: capacità di comprendere e usare testi scritti per raggiungere obiettivi e sviluppare il proprio potenziale; *literacy* matematica: capacità di usare e interpretare la matematica per comprendere, descrivere e spiegare fenomeni), e in domini innovativi: l'analisi del 2015, l'ultima, ha inserito la capacità di *problem solving* collaborativo.

Dalle serie storiche dei dati PISA e dagli ultimi dati disponibili, richiamati nel rapporto MIUR 2018, emerge la debolezza degli studenti italiani nelle cosiddette competenze irrinunciabili, per lo più correlata all'origine

familiare e territoriale, a condizioni di marginalità sociale/culturale delle famiglie di appartenenza. La prevedibile correlazione tra condizioni socio-economiche di partenza e rischio di non raggiungere una sufficiente misura di competenze indispensabili all'esercizio pieno del diritto di cittadinanza è confermata dalla rilevazione. I dati PISA 2015 mostrano che un terzo degli studenti quindicenni italiani non raggiunge un livello di competenze sufficiente in almeno due dei tre ambiti fondamentali: uno studente su quattro non raggiunge le competenze minime in matematica (fare calcoli semplici, elaborare dati e utilizzare formule matematiche elementari); uno studente su cinque ha difficoltà ad analizzare e comprendere testi scritti.

In termini assoluti, e con i limiti derivanti dalla difficoltà di rilevare anche i passaggi da scuola a scuola o dalla scuola alla formazione professionale, il MIUR calcola in 23.000 gli alunni a rischio dispersione nella scuola secondaria di I grado e in 112.000 quelli nella scuola secondaria di II grado. I dati sono più consistenti rispetto alle rilevazioni precedenti e molto allarmanti: è preoccupante l'abbandono della scuola durante il primo ciclo dell'istruzione obbligatoria, più consistente al Sud (soprattutto in Sicilia e Campania), fra i maschi, più spesso di origine straniera (3,3 gli stranieri e 0,6 degli italiani) e fra i ripetenti.

Solo in alcune aree del Paese la scuola e gli interventi sociali ottengono risultati apprezzabili nel sostenere gli studenti ad affrancarsi dalle condizioni di partenza: nelle regioni del Nord gli studenti che non raggiungono le competenze minime sono il 26%, al Sud il 44%. I dati peggiorano significativamente se si tratta di stranieri, soprattutto di prima generazione.

Questa fotografia è confermata dalle periodiche indagini INVALSI condotte su altri gradi e ordini di studio. Il fenomeno del fallimento formativo ha conseguenze che impattano non soltanto sulle future opportunità professionali individuali, ponendo le premesse della marginalità sociale, di una minore aspettativa di vita, di un più elevato maggiore rischio sanitario e di tossicodipendenza, sul piano dei singoli individui. A livello macro, l'abbandono si trasforma in un costo per il Paese in termini di minore crescita economica e coesione territoriale e sociale, e più elevata spesa pubblica per sanità, sicurezza e spesa sociale.

## Il nuovo modello di Europa sociale: il vertice di Göteborg e il Pilastro europeo dei diritti sociali

Il vertice sociale europeo di Göteborg dello scorso 17 novembre rappresenta una tappa centrale dell'ampio dibattito sul futuro dell'Europa, avviato qualche mese prima con il Libro bianco voluto da Juncker per definire una tabella di marcia verso un'Unione più unita, più forte e più democratica. L'incontro, che ha coinvolto i capi di Stato e di governo europei, esponenti delle istituzioni UE, delle parti sociali e della società civile, si è svolto in sessioni di lavoro parallele sui tre temi portanti, affrontati muovendo da prospettive e esperienze di ciascun paese membro: 1. accesso al mercato del lavoro, 2. condizioni eque di occupazione e di lavoro, 3. transizione professionale tra lavori.

Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno congiuntamente proclamato il "Pilastro europeo dei diritti sociali", assumendo unitariamente l'impegno a realizzare gli obiettivi di un nuovo modello sociale europeo. Il Fondo sociale europeo garantirà le risorse per l'attuazione del Pilastro negli Stati membri con uno stanziamento, per il periodo 2014-2020, di quasi 90 miliardi di euro, destinati a sostenere l'accesso all'occupazione, all'inclusione sociale e all'istruzione. È inoltre previsto che dopo il 2020 i finanziamenti europei continueranno a fornire investimenti chiave nel capitale sociale e umano nell'Unione.

Il pilastro, definendo 20 principi e diritti fondamentali

*"Gli effetti della crisi economica hanno lasciato cicatrici nelle vite individuali e nelle nostre società nel loro complesso. I mercati del lavoro e i risultati sociali variano ancora significativamente tra i paesi e all'interno di essi. Le disuguaglianze di reddito persistono, insieme ai divari occupazionali tra uomini e donne e alle continue difficoltà per i lavoratori anziani, i migranti e le persone con disabilità. Tutti gli Stati membri stanno subendo cambiamenti rapidi e profondi a causa degli sviluppi demografici e sociali. La globalizzazione, la tecnologia e la digitalizzazione stanno anche cambiando il modo in cui viviamo e lavoriamo insieme, creando nuove opportunità e sfide."*  
(Social Summit for Fair Jobs and Growth – Göteborg, Sweden, 17 November 2017 - Concluding report)

che sostengono il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale, è reso operativo da un "quadro di valutazione sociale" *on line*, che registra tendenze e dati economico-sociali nei Paesi membri su 12 aree di interesse e, sulla base di un costante monitoraggio e di comparazioni, determina un "punteggio sociale" (1). I dati acquisiti confluiscono nei parametri del semestre europeo di coordinamento delle

politiche economiche e nei singoli programmi nazionali di riforma 2018, contribuendo al processo di convergenza dei Paesi verso migliori condizioni di vita e di lavoro.

All'impegno assunto per l'attuazione del Pilastro sociale europeo si aggiungono impegni dei capi di Stato e di governo europei in altre due direzioni: promuovere il dialogo sociale a tutti i livelli dando "nuovo inizio" al dialogo sociale a livello UE e riconoscendo alle parti

*"Ciò che ci unisce è la necessità di assicurare che gli individui e le aziende siano ben preparati per il futuro, così come la necessità di adattare i nostri modelli sociali alle sfide attuali e future. È stato riconosciuto che esiste una necessità congiunta di agire e che dovremmo utilizzare l'attuale ripresa dell'economia europea e il calo della disoccupazione per costruire un'Europa più inclusiva, prospera e sociale per i nostri cittadini, creando prima di tutto posti di lavoro e crescita equi. È stata riconosciuta la promozione di un dialogo sociale ben funzionante e della sua importanza per la creazione di posti di lavoro e crescita equi."*

(Social Summit for Fair Jobs and Growth – Göteborg, Sweden, 17 November 2017 - Concluding report)

sociali un ruolo chiave nella costruzione della nuova Europa sociale; progredire sul piano concreto su questioni sociali lasciate aperte a livello europeo: il distacco di lavoratori, la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita privata, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata di genitori e prestatori di assistenza, l'informazione dei lavoratori, i sistemi di accesso alla protezione sociale, l'orario di lavoro, l'accessibilità europea alle persone con disabilità, la garanzia di accesso per i giovani.

Saranno necessari passaggi legislativi per rendere effettivi principi e diritti compresi nel Pilastro, come annunciato dalla Commissione nel programma di lavoro per il 2018, segnatamente con riferimento all'attuazione del piano d'azione UE 2018-2019 per affrontare il divario retributivo di genere, della raccomandazione del Consiglio sui percorsi di riqualificazione rivolti alle persone con le maggiori esigenze in termini di competenze, dell'agenda per la modernizzazione dell'istruzione e della formazione. La Commissione intende inoltre formulare, nella prossima primavera, la proposta di istituire un'autorità europea del lavoro, nella consapevolezza che globalizzazione, rivoluzione digitale, trasformazione dei modelli di organizzazione del lavoro e sviluppi demografici chiamano in causa direttamente l'efficacia e la tempestività degli interventi in ambiti come la formazione, la flessibilità, la salute e la sicurezza sul lavoro, la protezione sociale, e che l'Unione è ancora significativamente caratterizzata da disuguaglianze di reddito, da divari di genere (nell'occupazione, nelle condizioni di lavoro, nelle opportunità di carriera, nelle retribuzioni), da un invecchiamento demografico e da ondate migratorie senza precedenti. In questo quadro, il modello sociale

*“Migliorare l'accesso ai mercati del lavoro europei richiede di affrontare sfide chiave, come una migliore conciliazione tra lavoro e vita privata, sostenere gruppi svantaggiati e abbattere gli ostacoli alla creazione di posti di lavoro. Con l'aumento della globalizzazione, del progresso tecnologico e dei cambiamenti demografici, maggiori e migliori competenze determineranno l'occupabilità. È quindi essenziale concentrarsi sulle persone poco qualificate che affrontano le difficoltà più gravi. Rafforzare gli sforzi per fornire ai giovani competenze adeguate è importante per promuovere la crescita inclusiva e le pari opportunità. Alcune pratiche divulgative sono state condivise, in particolare su come aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, come facilitare l'ingresso di giovani, delle persone di recente ingresso e delle fasce deboli e come sfruttare al meglio l'esperienza delle persone anziane (...).”*

*(Social Summit for Fair Jobs and Growth – Goteborg, Sweden, 17 Novembrer 2017 - Concluding report)*

dell'UE deve non solo essere protetto e preservato, ma rilanciato. Il vertice di Göteborg è la prima tappa, consegnata al trio di presidenze europee luglio 2017-dicembre 2018 come parte del programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea.

(1) Il quadro di valutazione sociale comprende 93 indicatori sociali, educativi e occupazionali (incluse suddivisioni per età, genere e livello di istruzione) raggruppati in tre categorie e dodici aree. 1. Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro: Istruzione, abilità e apprendimento permanente; Uguaglianza di genere nel mercato del lavoro; Disparità di reddito; Tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale; Gioventù. 2. Mercati del lavoro dinamici e condizioni di lavoro eque: Struttura della forza lavoro (tasso di occupazione e di disoccupazione); Politiche del mercato del lavoro; Entrate e stipendi. 3. Sostegno pubblico, protezione sociale e inclusione: Impatto delle politiche pubbliche sulla riduzione della povertà; Cura della prima infanzia; Assistenza sanitaria: Accesso digitale e abilità.

*“Dobbiamo garantire posti di lavoro dignitosi e condizioni di lavoro eque per tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro rapporto di lavoro. Nuove forme di lavoro e la necessità di offrire flessibilità e sicurezza ai lavoratori e alle imprese rappresentano nuove sfide. Dobbiamo anche considerare l'impatto a catena in termini di produttività e salari, condizioni di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, nonché accesso al benessere e alla protezione sociale. Occorre prestare particolare attenzione alle persistenti divergenze tra uomini e donne per quanto riguarda l'occupazione, le condizioni di lavoro, le opportunità di carriera, le retribuzioni e le pensioni.”*

*(Social Summit for Fair Jobs and Growth – Goteborg, Sweden, 17 Novembrer 2017 - Concluding report)*

## Il programma 2018 dell'Italia sulla partecipazione all'Unione Europea

Nell'ambito della Relazione programmatica per il 2018 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, predisposta dal Dipartimento per le Politiche Europee ed approvata dal Consiglio dei Ministri il 19 gennaio scorso, appare di particolare interesse il Capitolo 12 dedicato a occupazione e affari sociali. Si evidenzia innanzitutto l'intenzione del governo italiano di implementare l'attuazione dell'Agenda europea per le competenze (COM (2016) 381 del 10 giugno 2016), nonché degli altri strumenti legislativi già in vigore a livello europeo, come la raccomandazione sui percorsi di miglioramento delle competenze degli adulti del dicembre 2016 e la raccomandazione sulla revisione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 23 aprile 2008 e aggiornata con la Raccomandazione del 22 maggio 2017).

Per quanto riguarda le competenze digitali, il nostro Paese intende valorizzare le attività dell'Autorità Nazionale del Programma Erasmus+ per l'ambito dell'istruzione e formazione professionale, nonché contribuire all'elaborazione del programma stesso relativamente al periodo post 2020.

In materia di politiche attive, gli sforzi maggiori saranno dedicati agli interventi di contrasto alla disoccupazione, in particolare quella dei giovani, e al rafforzamento dei servizi per il lavoro. Ai fini di una migliore finalizzazione delle risorse da destinare all'occupazione giovanile, la Relazione informa che “è in corso di predisposizione un intervento volto a prevedere una forma di sgravio contributivo del 50 per cento per i primi tre anni di contratto, per i datori di lavoro che nel 2018 assumeranno giovani con meno di 35 anni. Dal 2019 lo sgravio dovrebbe essere, invece, limitato ai giovani di età inferiore a 29 anni”.

Il rafforzamento dei servizi per il lavoro verrà perseguito utilizzando le risorse derivanti dalla riprogrammazione dei Programmi Operativi Nazionali del Fondo sociale europeo, che consentirà di finanziare nuovi interventi “per migliorare la qualità dei servizi di supporto all'inserimento occupazionale di giovani e adulti, anche attraverso una più stretta collaborazione con il mondo della scuola e dell'università”, supportati da efficaci iniziative di comunicazione. Inoltre, al fine di facilitare e sostenere la mobilità dei lavoratori in Europa, il governo intende promuovere, con il coinvolgimento delle Regioni, la partecipazione dei soggetti privati e pubblici al portale europeo della mobilità professionale (EURES). Previsto anche il consolidamento della rete transnazionale dei servizi per il lavoro attraverso la nuova rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro e lo sviluppo del Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro.

## Forza lavoro nella p.a., i dati al 31 dicembre 2016 confermano un'emorragia lenta, ma inarrestabile. Ricambio generazionale difficile in un settore chiave per lo sviluppo del Paese

L'ultima tornata di dati sulla consistenza, la struttura e la composizione del capitale umano nella pubblica amministrazione italiana è stata diffusa il 31 gennaio scorso dalla Ragioneria Generale dello Stato, con la pubblicazione della rilevazione aggiornata al 31.12.2016 e del relativo Commento (1).

Salta subito agli occhi (tabella 2.1. a pag. 11 del Commento) il dato relativo al totale del personale risultante in servizio alla data del 31 dicembre 2016, che risulta pari a 3.247.764 unità a fronte dei 3.257.513 presenti al 31 dicembre 2015, con una diminuzione netta di 9.749 unità: dati che comprendono tutte le tipologie di rapporto di lavoro e non tengono conto della differenza fra personale contrattualizzato e personale in regime di diritto pubblico. Nell'arco dell'ultimo anno di rilevazione, dunque, il datore di lavoro pubblico ha – nel suo complesso – diminuito la propria offerta di lavoro di circa 10.000 posti, confermando un *trend* ormai pressoché costante da oltre un decennio a questa parte.

La diminuzione in valori assoluti appare consistente se si raffronta il dato del 2016 con quello del 2007, il più antico fra quelli considerati nella citata tabella 2.1 del *report* RGS: in 10 anni si è registrato nella p.a. italiana un taglio occupazionale di 181.502 unità, ma il risultato è 'addolcito' dal fatto che, nel frattempo, RGS ha ampliato la base della rilevazione, per cui il dato 2016 include amministrazioni che nel 2007 non venivano calcolate. A parità di enti considerati, infatti, la forza lavoro pubblica risulta diminuita in 10 anni di ben 246.187 unità, con un'incidenza pari al 7,2%. Se però

prendiamo in considerazione una base temporale leggermente più ampia, recuperando al confronto anche l'anno 2006 (nel quale, in base alla serie storica del Conto annuale, si è registrato il picco massimo di presenze in servizio), la percentuale di perdita occupazionale complessiva sale addirittura all'8,2%, pari a 287.554 unità di personale.

Come già si è avuto modo di osservare (2), il dato nasconde situazioni alquanto

differenziate fra i vari settori della p.a. Le riduzioni più sensibili, in termini di incidenza, si registrano nei settori contrattualizzati dell'amministrazione centrale: nei Ministeri, passati dalle 189.378 unità del 2006 alle 150.442 del 2016 (quasi 39.000 dipendenti in meno, pari al 20,5%); negli Enti Pubblici non economici, passati da 59.719 a 42.501 (oltre 17.000 in meno, con una perdita del 28,8%); nelle Università, passate da 116.956 a 97.206 (quasi 20.000 in meno, con una perdita del 16,9%); nelle Agenzie Fiscali, passate da 55.656 unità del 2007, anno di massima consistenza degli organici in questo comparto, a 50.860 (-8,6%). Ma anche le autonomie hanno pagato un dazio importante, reso significativo, in termini di valori assoluti,

dall'ampiezza delle popolazioni lavorative di comparti come quello delle Regioni e Autonomie Locali (passato dalle 522.319 unità del 2008 a 446.272, con una perdita di 76.047 posti di lavoro in 8 anni, pari al 14,5% del personale) o del Servizio Sanitario Nazionale (passato da 686.505 addetti nel 2006 a 648.663, ovvero 37.842 posti in meno, pari al 5,5%).

Il calo del numero degli occupati nella p.a. trova riscontro nella progressiva riduzione della quota di lavoro pubblico rispetto al totale della forza lavoro, passata dal 14,5% del 2007 al 13% del 2016 (3), come è illustrato nella tabella 5.11 a pag. 77 del Commento RGS, riportata sotto. Conseguentemente, "il costo del lavoro nel pubblico impiego, dopo il primo biennio di aumento fino a raggiungere il suo massimo nel 2009, nei cinque anni successivi si riduce determinando un significativo calo della sua incidenza sul PIL, aspetto particolarmente significativo considerando la contrazione del PIL negli ultimi anni".

Infine, i mutamenti della struttura per età confermano il progressivo invecchiamento della popolazione lavorativa nelle strutture pubbliche, con un'età media che, per la prima volta nella serie storica RGS, ha sfondato il muro dei 50 anni (era ancora pari a 49,8 un anno fa), attestandosi precisamente a quota 50,3, sebbene con un certo scostamento di genere (49,5 per gli uomini e 51,0 per le donne). Anche in questo caso, peraltro, il dato complessivo appare mitigato dal contributo di settori (come, ad es., le Forze Armate) caratterizzati da un'età media relativamente bassa, ma un'analisi dei singoli settori rivela la diffusa e

Tabella 5.11 – Confronto dell'andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche

|  | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Occupati nelle pubbliche amministrazioni                         | 3.588.554  | 3.578.945  | 3.503.226  | 3.437.903  | 3.395.372  | 3.343.878  | 3.335.800  | 3.366.439  | 3.363.660  | 3.356.691  |
| Totale Forza lavoro  | 24.662.753 | 24.613.604 | 24.632.193 | 24.583.287 | 24.963.803 | 25.279.045 | 25.332.688 | 25.515.946 | 25.523.552 | 25.903.174 |
| Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro   | 14,5%      | 14,5%      | 14,2%      | 14,0%      | 13,6%      | 13,2%      | 13,2%      | 13,2%      | 13,2%      | 13,0%      |
| Totale Occupati  | 23.047.373 | 22.941.749 | 22.571.481 | 22.594.156 | 22.573.432 | 22.394.923 | 22.177.375 | 22.381.938 | 22.564.709 | 22.851.299 |
| Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati       | 15,5%      | 15,6%      | 15,5%      | 15,2%      | 15,0%      | 14,9%      | 15,0%      | 15,0%      | 14,9%      | 14,7%      |
| Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €) | 157,81     | 167,84     | 169,09     | 166,73     | 165,18     | 160,32     | 158,29     | 159,62     | 159,52     | 159,65     |
| PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)                         | 1.609,55   | 1.632,15   | 1.572,88   | 1.604,51   | 1.637,46   | 1.613,27   | 1.604,60   | 1.621,83   | 1.652,15   | 1.680,52   |
| Costo del lavoro / PIL nominale                                  | 9,8%       | 10,3%      | 10,8%      | 10,4%      | 10,1%      | 9,9%       | 9,9%       | 9,8%       | 9,7%       | 9,5%       |

crescente difficoltà nel procedere ad un vero ricambio generazionale nella p.a., anche per effetto delle stringenti norme sul *turn-over* in vigore da circa un decennio.

(1) [www.contoannuale.tesoro.it](http://www.contoannuale.tesoro.it): "Commento ai principali dati del Conto annuale del periodo 2007-2015". L'aggiornamento riguarda anche i dati degli anni precedenti.

(2) "Capitale umano nella p.a.: consistenza, struttura, composizione" in Rapporto CNEL-ANPAL-INAPP su Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017, pp. 66-69, [www.cnel.it/documenti](http://www.cnel.it/documenti).

(3) In questo caso, i dati RGS sugli occupati nelle pubbliche amministrazioni includono anche il personale con contratti flessibili (espresso in unità annue), gli interinali, i LSU e i volontari delle forze armate.

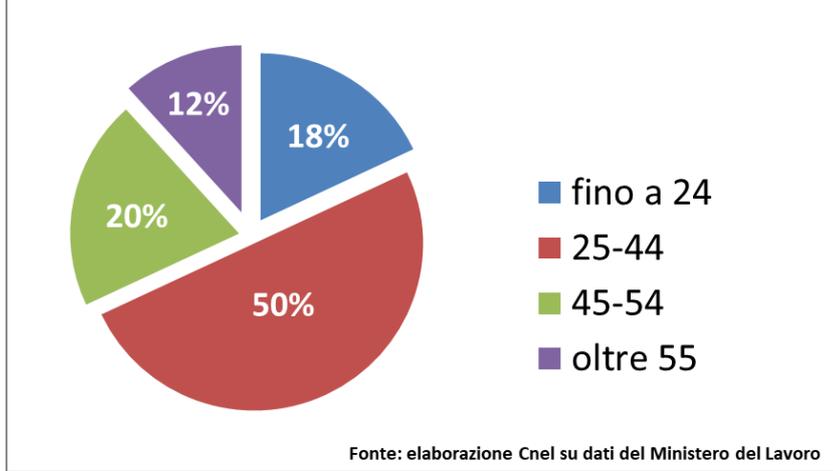
## Comunicazioni obbligatorie: intensa crescita delle cessazioni rispetto alle nuove attivazioni

Sulla base dei dati amministrativi pubblicati dal Ministero del Lavoro nella consueta Nota del mese di dicembre, nel III trimestre 2017 si riscontra, con la registrazione di 2 milioni e 730 mila nuovi avviamenti, un andamento tendenziale dei rapporti di lavoro attivati che conferma il trend di crescita positivo (+13,6%) dell'anno in corso. Il deciso incremento delle assunzioni si diversifica per

età compresa tra i 25 e i 44 anni; in tale classe il dato congiunturale ammonta a circa il 50% del totale ma è nelle fasce estreme di età che si focalizza una notevole accelerazione su base annua delle assunzioni (+25,4% per i giovani e +40,1% per gli anziani).

Analizzando il genere dei lavoratori interessati, la quasi cronica differenziazione negli avviamenti tra maschi (1.545.404) e femmine (1.301.594) appare confermata attestandosi, in termini di valori assoluti, sul maggior numero di attivazioni a favore della componente maschile (+18,7% rispetto alle donne). Tale dato congiunturale risulta avvalorato anche dalla dinamica tendenziale delle assunzioni che coinvolge con maggiore intensità la componente maschile (+13,9%) rispetto a quella femminile (+12,6%).

**Rapporti di lavoro attivati per classi di età - III trimestre 2017**



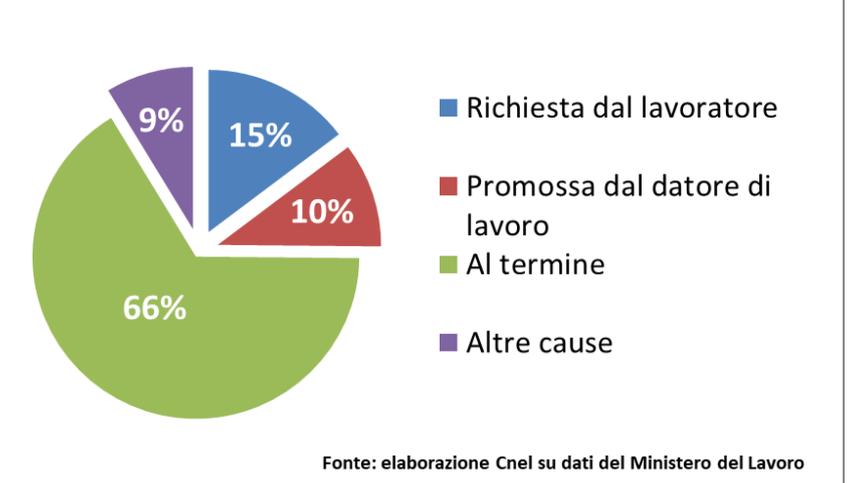
una maggiore concentrazione geografica nel Nord (43,1%) e nel Mezzogiorno (36,2%) ed è caratterizzato dalla marcata polarizzazione rispetto ai diversi settori di attività economica: il dato più cospicuo delle attivazioni (68,9% sul totale) si localizza infatti nel terziario dove, anche su base annua, il fenomeno mostra la sua più accentuata crescita (+16,6%).

Secondo la tipologia contrattuale, si segnala il maggior numero di nuovi avviamenti (1.968.644) nei rapporti di lavoro a tempo determinato (che da soli rappresentano il 69,1% del totale) ma è nei contratti di formazione e inserimento lavorativo, nel lavoro intermittente e di agenzia che si registra la più importante variazione anno su anno di segno positivo (+68,9%); in lieve calo, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, le attivazioni di nuovi rapporti nei contratti a tempo indeterminato (-5,6%).

Considerando inoltre il numero di lavoratori coinvolti nelle contrattualizzazioni di questo terzo trimestre si riconferma la maggiore frequenza degli avviamenti nella fascia di

risolti alla loro naturale scadenza (+20,7%). Per contro si assiste al lieve incremento (+1,2%) delle conclusioni contrattuali promosse dal datore di lavoro: diminuiscono i licenziamenti (-1,7%) e le risoluzioni motivate dalla cessazione di attività (-6,0%). Il bilancio riepilogativo tra le attivazioni e le cessazioni registrate nel trimestre definisce infine un saldo complessivo pari a circa 4 mila nuovi rapporti di lavoro.

**Rapporti di lavoro cessati per motivo di cessazione - III trimestre 2017**

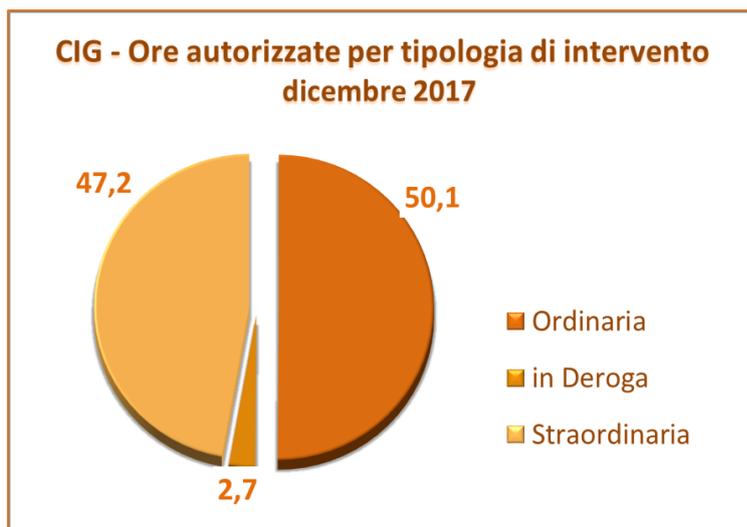


## CIG: il minimo storico dall'anno della crisi economica in Italia

Le ore autorizzate per trattamenti di integrazione salariale sono state nel mese di dicembre 2017 pari a 19,9 milioni per un totale complessivo annuo intorno ai 351 milioni di interventi erogati: il minimo valore storico degli ultimi nove anni.

Tale dato, facendo registrare un significativo calo congiunturale rispetto ai valori destagionalizzati del precedente mese di novembre (-30,1%), trova conferma nella nel suo andamento tendenziale, per la decisa flessione del monte ore richiesto dalle imprese sia nel confronto con il corrispondente mese dell'anno precedente (-47,5%) che nella sua variazione su base annua segnata dalla forte contrazione (-39,4%) delle domande presentate.

Analizzando le diverse tipologie di intervento (Ordinaria, Straordinaria e in Deroga) rispetto ai diversi Rami di Attività si sottolinea il fatto che la sostanziale diminuzione delle ore richieste registratasi nel corso dell'anno è maggiormente imputabile alla riduzione



degli interventi di Cassa integrazione in deroga (-89,3% rispetto allo stesso mese del 2016 e -51,6% nella sua crescita anno su anno).

Dello stesso segno appare la dinamica degli interventi di

Cassa Integrazione Straordinaria che riconferma la forte riduzione nelle richieste sia nel breve termine (-52,5%) che nel confronto dei valori cumulati su base annua (-43,2%).

Con riferimento agli interventi ordinari viene evidenziata, ancora una volta la flessione delle ore autorizzate rispetto al precedente anno (-23,7%), anche se in questo caso l'incremento congiunturale (non destagionalizzato) elevato (+27,0%) risulta in contrasto con la variabilità negativa del fenomeno.

In conclusione, si ritiene opportuno precisare che, come dichiarato dall'INPS, i dati relativi alla fruizione delle integrazioni salariali degli ultimi anni risultano di non agevole interpretazione in quanto condizionati dalle recenti modifiche procedurali introdotte dalla riforma normativa dell'istituto.

Considerando infine i dati (aggiornati a novembre) relativi all'accesso alle indennità di "disoccupazione involontaria" (cumulando cioè le domande presentate all'INPS per Aspi, mini Aspi, mobilità e disoccupazione) si rileva un aumento tendenziale delle richieste previdenziali pari al +3,6%, che si accompagna però al calo congiunturale dei provvedimenti (-26,4%).

**CIG - Ore autorizzate (in milioni) per tipo di intervento e Ramo di attività**

| CIG                                   |              | Dicembre 2017   |   | 2017                                |   |
|---------------------------------------|--------------|-----------------|---|-------------------------------------|---|
| Tipo di Intervento e Ramo di Attività |              | Valori assoluti | Variazione rispetto allo stesso mese dell'anno precedente | Valori cumulati al mese di dicembre | Variazione rispetto all'anno precedente |
| Ordinaria                             | Totale       | 9.951.978       | -4,8%   | 104.970.254                         | -23,7%                                  |
|                                       | Industria    | 8.056.906       | -5,8%   | 77.189.668                          | -27,5%                                  |
|                                       | Edilizia     | 1.895.072       | -0,3%   | 27.780.586                          | -10,8%                                  |
| Straordinaria                         | Totale       | 9.364.198       | -58,0%  | 218.115.701                         | -43,2%                                  |
|                                       | Industria    | 8.196.100       | -56,7%  | 186.926.575                         | -44,2%                                  |
|                                       | Edilizia     | 401.307         | -57,6%  | 5.938.989                           | -64,2%                                  |
|                                       | Artigianato  | -               | -   | 7.488                               | -80,3%                                  |
|                                       | Commercio    | 762.761         | -68,3%  | 25.231.209                          | -21,9%                                  |
|                                       | Settori vari | 4.030           | -   | 11.440                              | -67,3%                                  |
| in Deroga                             | Totale       | 542.017         | -89,3%  | 27.995.700                          | -51,6%                                  |
|                                       | Industria    | 249.543         | -77,7%  | 9.066.956                           | -23,7%                                  |
|                                       | Edilizia     | 7.800           | -94,1%  | 1.072.873                           | -47,4%                                  |
|                                       | Artigianato  | 79.816          | -92,4%  | 7.947.937                           | -65,5%                                  |
|                                       | Commercio    | 200.536         | -92,6%  | 9.575.847                           | -53,4%                                  |
|                                       | Settori vari | 4.322           | -81,6%  | 332.087                             | -2,7%                                   |
| Totale                                | Totale       | 19.858.193      | -47,5%  | 351.081.655                         | -39,4%                                  |
|                                       | Industria    | 16.502.549      | -42,3%  | 273.183.199                         | -39,7%                                  |
|                                       | Edilizia     | 2.304.179       | -22,7%  | 34.792.448                          | -30,5%                                  |
|                                       | Artigianato  | 79.816          | -92,6%  | 7.955.425                           | -65,5%                                  |
|                                       | Commercio    | 963.297         | -81,2%  | 34.807.056                          | -34,1%                                  |
|                                       | Settori vari | 8.352           | -64,5%  | 343.527                             | -8,7%                                   |

Fonte: Elaborazione Cnel su dati INPS - Osservatorio Cassa Integrazione Guadagni

## L'adeguatezza della tutela risarcitoria crescente: i dubbi del giudice

Di recente si è avviato il dibattito sull'adeguatezza della disciplina lavoristica vigente in materia di tutela dei lavoratori contro i licenziamenti illegittimi e ingiustificati, in particolare sotto tre profili: la capacità dell'attuale regime delle indennità risarcitorie di funzionare come deterrente contro il licenziamento ingiustificato e estemporaneo, di arginare i comportamenti opportunistici dei datori attratti dai meccanismi di decontribuzione che hanno accompagnato l'introduzione della tipologia contrattuale delle tutele crescenti, di fornire uno strumento idoneo a consentire al lavoratore licenziato di far fronte ai mesi immediatamente successivi al licenziamento.

Il dibattito è scaturito da un'ordinanza del tribunale di Roma, III sezione lavoro, il quale durante un giudizio su un licenziamento ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme che disciplinano la materia in questione. Il ricorrente ha impugnato il licenziamento avvenuto dopo pochi mesi dall'assunzione per giustificato motivo oggettivo, motivato dal datore con "crescenti problematiche di carattere economico-produttivo" che non avrebbero consentito di reperire all'interno dell'azienda un'altra posizione in cui utilmente ricollocare il dipendente, né la regolare prosecuzione del rapporto di lavoro. Il giudice ha ritenuto estremamente generica la motivazione addotta dall'azienda e carenti della prova della fondatezza alcune circostanze accennate nella motivazione del recesso. Ha ravvisato pertanto che l'atto del licenziamento fosse viziato da "non ricorrenza degli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo", ovvero da "manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo". Essendo l'assunzione avvenuta dopo il 7 marzo 2015, il giudice ha riconosciuto al lavoratore la tutela costituita dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 23/2015 (attuativo della delega contenuta nella legge n. 183/2014), ossia il diritto a una indennità risarcitoria commisurata a quattro mensilità, piuttosto che a due, dal momento che non vi è stata contestazione da parte dell'azienda sul requisito dimensionale della stessa e che tale requisito è stato dimostrato in via presuntiva sulla base delle indicazioni fornite dal ricorrente (art. 9 del d. lgs. 23/2015, che dimezza la misura dell'indennità nel caso che l'azienda non raggiunga i livelli dimensionali di cui all'art. 18 della legge 300/1970).

Nell'illustrazione dei fatti di causa il giudice ha ricostruito il mutamento intervenuto nella disciplina delle tutele spettanti al lavoratore licenziato nelle due ipotesi di recesso illegittimo (assenza degli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, e assenza o inadeguatezza del requisito di motivazione). Tale ricostruzione ha indotto il giudice a ritenere rilevante la questione di costituzionalità per contrasto della vigente normativa con i seguenti articoli della Carta costituzionale: art. 3, perché la misura dell'indennità risarcitoria, determinata in modo automatico, non ha natura

compensativa né dissuasiva e produce effetti discriminatori in quanto priva il giudice della possibilità di valutare in modo difforme fattispecie diverse; artt. 4 e 35, perché la disciplina attribuisce al principio fondante della Costituzione, il diritto al lavoro, un mero valore monetario, stabilito una volta per tutte e comunque irrisorio; artt. 117 e 76, perché la sanzione prevista per il recesso illegittimo da parte del datore è inadeguata rispetto ai parametri stabiliti a livello della regolamentazione europea (Carta di Nizza e Carta Sociale) ed è stabilita in violazione del previsto criterio di delega.

La disciplina dell'indennità risarcitoria è stata pertanto ritenuta foriera di possibili profili di incostituzionalità non in ragione dell'avvenuta integrale sostituzione della tutela reintegratoria con il risarcimento monetario, ma nella specifica verosimile inadeguatezza dello strumento dell'indennità fissa e irrisoria a compensare il danno ingiusto causato al lavoratore e a prendere il posto della non più esistente reintegrazione.

Continua da pagina 2

## Sgravi contributivi e fiscali nella legge di bilancio 2018

svolto presso il medesimo datore attività di alternanza scuola-lavoro per almeno il 30% delle ore previste dall'art. 1, comma 33, della legge 107/2015, o del monte ore di alternanza previsto dai percorsi di istruzione e formazione erogati a norma del decreto legislativo 226/2005, o del monte ore previsto dal DPCM 25 gennaio 2008 o dagli ordinamenti universitari o dalla disciplina dell'apprendistato per l'acquisizione della qualifica di primo livello o in alta formazione di terzo livello.

Per le regioni del Sud l'attuale legge di bilancio ripropone la possibilità, come già nel 2017, di finanziare piani occupazionali nelle Regioni meno sviluppate o in fase di transizione, mediante attivazione di programmi operativi nazionali e complementari che prevedano, nel quadro della programmazione esistente e della normativa europea, assunzioni di giovani con meno di 35 anni o con più di 35 anni ma disoccupati da almeno 6 mesi: l'assunzione con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti comporta lo sgravio contributivo totale fino all'importo massimo annuo di 8.060 euro.

Sconti fiscali sono previsti infine sulle misure di secondo *welfare* introdotte a livello aziendale: la legge introduce in particolare l'esenzione fiscale per le somme erogate o rimborsate al lavoratore che sostenga il costo di abbonamenti per trasporto pubblico, anche per i propri familiari, fino a un tetto di 250 euro. Le prestazioni di *welfare* aziendale, che come noto consistono in erogazioni di beni o servizi di utilità sociale selezionati dal lavoratore in un paniere composto e pagato dal datore, non concorrono alla formazione del reddito da lavoro dipendente tassabile, purché siano volontariamente scelte dal datore o previste da un contratto o dal regolamento aziendale, e purché si configurino come strumenti rivolti a una intera categoria o alla generalità di dipendenti dell'azienda, escludendo assegnazioni *ad personam*.

## Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali (novembre 2017 – gennaio 2018)

**Ministero dello sviluppo economico – Decreto 12 settembre 2017, n. 214: “Regolamento sulle modalità di costituzione e sulle forme di finanziamento di centri di competenza ad alta specializzazione, nel quadro degli interventi connessi al Piano nazionale industria 4.0, in attuazione dell’articolo 1, comma 115, della legge 11 dicembre 2016, n. 232” (G.U. n. 6 del 9 gennaio 2018).**

Il decreto definisce, fra le altre cose, le caratteristiche e le finalità delle attività erogate dai centri di competenza ad alta specializzazione (art. 5). In particolare, essi dovranno essere in grado di fornire alle imprese i seguenti servizi: a) orientamento (predisposizione di strumenti per valutare il loro livello di maturità digitale e tecnologica); b) formazione (in aula, sulla linea produttiva e su applicazioni reali, allo scopo di supportare la comprensione dei benefici concreti in termini di riduzione dei costi operativi ed aumento della competitività dell’offerta); c) progetti di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale. Per gli ulteriori contenuti del decreto, si rimanda all’approfondimento a pagina 3.

**Ministero dello sviluppo economico – Decreto Direzione per gli incentivi alle imprese 24 ottobre 2017.**

In base all’art. 3 del decreto in argomento, le micro, piccole e medie imprese in possesso dei requisiti di cui all’art. 5 del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, 23 settembre 2014 (G.U. n. 269 del 19 novembre 2014), possono accedere, nel periodo compreso fra il 30 gennaio e il 9 febbraio 2018, alla procedura informatica per ottenere la concessione di *voucher* per il sostegno di progetti di digitalizzazione e ammodernamento tecnologico. L’importo del *voucher* è pari al 50% del totale delle spese ammissibili (di cui all’articolo 7 del citato decreto 23 settembre 2014). Si ricorda che il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, aveva previsto (art 6, c. 1) la concessione di finanziamenti a fondo perduto in favore di micro, piccole e medie imprese per l’acquisto di software, hardware o servizi finalizzati alla digitalizzazione dei processi aziendali e all’ammodernamento tecnologico, tramite la concessione di *voucher* di importo non superiore a 10.000 euro.

**Conferenza unificata Governo-Regioni-Province autonome-Enti locali – Accordo n. 185 del 21 dicembre 2017: “Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro”.** Il Piano, che rappresenta lo strumento di attuazione delle

norme di cui all’art. 15 del decreto-legge n. 78/2015 e all’art. 24, comma 2, del decreto legislativo n. 150/2015 in materia di potenziamento delle politiche attive e dei servizi per l’impiego e utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali e di cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo, prevede una serie di “azioni di sistema” nonché di “servizi e misure di politica attiva del lavoro”. Fra le prime, si segnala, in particolare, la previsione del rafforzamento degli organici dei servizi per l’impiego attraverso l’immissione di 1.000 unità aggiuntive “dotate di specifiche competenze opportunamente formate”, da ripartire proporzionalmente nelle regioni con maggiori carenze di personale. Previsto anche l’inserimento nei CPI di 600 operatori qualificati “in materia di sostegno all’inclusione attiva” per l’attuazione del piano nazionale di contrasto alla povertà di cui all’art. 1, commi 386-388, della legge di stabilità per il 2016.

**Agenzia Nazionale Politiche Attive del lavoro (ANPAL) – Decreto n 2 del 2 gennaio 2018: incentivo “Occupazione Mezzogiorno”**

In attuazione dei commi 100, 893 e 894 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, l’ANPAL fissa i requisiti di cui i datori di lavoro devono risultare in possesso per poter ottenere uno sgravio contributivo (esclusi premi INAIL) per un periodo di 12 mesi, entro un limite massimo di 8.060 euro su base annua, per l’assunzione di lavoratori di età compresa tra i 16 e i 34 anni di età (oppure di età superiore a 34 anni, ma privi di occupazione da almeno sei mesi), a condizione che la sede di lavoro sia ubicata in una delle seguenti regioni: Basilicata, Campania, Sicilia, Puglia, Calabria, Abruzzo, Molise, Sardegna. L’incentivo è riconosciuto esclusivamente per le assunzioni a tempo indeterminato (anche in somministrazione) e per quelle con contratto di apprendistato professionalizzante.

**Agenzia Nazionale Politiche Attive del lavoro (ANPAL) – Decreto n 3 del 2 gennaio 2018: incentivo “Occupazione NEET”**

In attuazione dei commi 100 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205, l’ANPAL fissa l’istituzione dell’Incentivo Occupazione NEET, la cui gestione è affidata all’INPS. Ne sono destinatari i datori di lavoro privati che assumano giovani di età compresa fra 16 e 29 anni aderenti al programma “Garanzia Giovani”. L’incentivo consiste in una decontribuzione per un periodo di 12 mesi dalla data di assunzione, entro un importo massimo pari ad 8.060 euro su base annua. L’incentivo è riconosciuto solo per le assunzioni a tempo indeterminato (anche in somministrazione) e per quelle con contratto di apprendistato professionalizzante.

*Il Notiziario sul mercato del lavoro è realizzato dall’Ufficio di supporto agli organi collegiali. Hanno contribuito a questo numero la dirigente dell’Ufficio, Larissa Venturi, e i seguenti funzionari: Marco Biagiotti, Gerardo Cedrone, Angelica Picciocchi, Magda Trotta.*