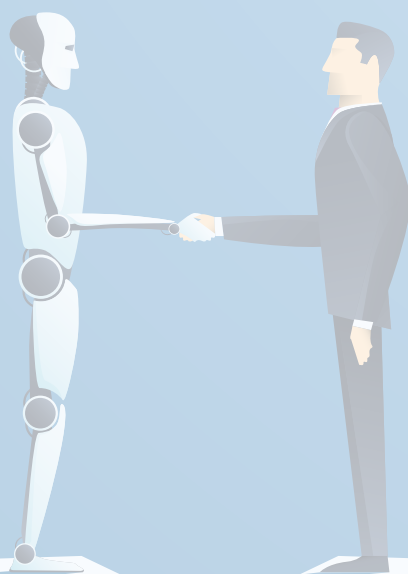




XXIII RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2021



XXIII RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2021

SOMMARIO

Introduzione del Presidente del CNEL, Tiziano Treu	5
Capitolo 1	
Il secondo anno della crisi del Covid-19	27
Capitolo 2	
Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione Europea e riforme nazionali.	57
Capitolo 3	
Il lavoro delle nuove generazioni	81
Capitolo 4	
Formazione continua e occupati low-skilled: alcune piste di lavoro tra PNRR, Fondi Interprofessionali e intervento pubblico	93
Capitolo 5	
Il lavoro libero professionale tra crescita del capitale umano ed esigenze di sviluppo organizzativo	119
Capitolo 6	
Gli incentivi all'occupazione	155
Capitolo 7	
La proposta europea per "salari minimi adeguati" nella prospettiva dell'ordinamento italiano: vincoli e prospettive	187
Capitolo 8	
La contrattazione decentrata ai tempi della pandemia da Covid 19	201
Capitolo 9	
Le misure di sostegno al reddito nel 2021 fra emergenza Covid e ripresa economica	247
Capitolo 10	
Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (dati, funzionamento, prospettive)	273
Capitolo 11	
Lo sviluppo della sanità integrativa e la risposta dei fondi sanitari alla pandemia da Sars-CoV2.	297

Capitolo 12

Pena e Lavoro: analisi e prospettive per un nuovo modello europeo di esecuzione penale in Italia	311
---	-----

Capitolo 13

Il lavoro verde nell'era del Green Deal Europeo.....	339
--	-----

Capitolo 14

L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro. Evidenze aggiornate a fine 2021	369
---	-----

Introduzione

a cura di Tiziano Treu

Il secondo anno della crisi: una ripresa contrastata e diseguale

Il rapporto del 2021 presenta non pochi miglioramenti rispetto alle condizioni del mercato del lavoro dello scorso anno, miglioramenti che risentono di un contesto nazionale e internazionale più favorevole, anche se minacciato ancora da molte incertezze.

Gli scritti del 2021 erano segnati dall'impatto sconvolgente del Covid su tutto il mondo del lavoro e delle imprese: molte più ombre che luci, dicevamo, nonostante l'anno si chiudesse con qualche segno di speranza.

Oltre a causare migliaia di perdite umane la crisi aveva cancellato quasi un milione di posti di lavoro, colpendo tutti, ma soprattutto donne, giovani, lavoratori a termine e lavoratori dei territori più deboli del Sud.

Gran parte del tessuto economico del Paese era ancora bloccato dalla pandemia e dal *lockdown*, con alcuni settori specie industriali in lieve ripresa, ma intere aree dei servizi, *in primis* turismo, ristorazione, commercio, ferme che registravano la scomparsa di migliaia di piccole imprese e perdite ingenti di ricchezza.

Oggi l'emergenza non è ancora finita, ma il Paese è in condizioni migliori rispetto al dicembre 2020, sia nel contrasto alla pandemia grazie soprattutto alla vaccinazione di massa efficacemente perseguita, sia nella situazione economica e occupazionale.

Tutti i dati, anche qui presentati, mostrano segnali di una ripresa economica consistente, anzi superiore alle aspettative e alle medie europee.

Gli investimenti finanziati dal *Next generation EU* e le principali riforme avviate nelle direzioni innovative indicate dal PNRR pongono le premesse affinché questi segnali di ripresa possano consolidarsi e produrre una crescita strutturale. A sostenerci in questa direzione può contribuire un nuovo clima di fiducia, sia al nostro interno da parte di imprese e famiglie sia a livello internazionale nei confronti dell'Italia. Ma non mancano le nubi all'orizzonte, dal riaccendersi dell'inflazione, all'impennarsi dei prezzi dell'energia e alle carenze di materie fino alle ricorrenti tensioni della politica internazionale e in generale alla perdurante incertezza delle prospettive sanitarie ed economiche. Per affrontare questi elementi di rischio e di incertezza serviranno più che mai una unità di intenti fra tutti noi e una coesione sociale, come più volte ricordato dal presidente Mattarella.

Inoltre, per venire più vicino al tema del rapporto, molte ferite da tempo aperte e aggravate dalla pandemia sono ancora da guarire.

Le debolezze e storture del nostro mercato del lavoro non sono contingenti, risalgono nel tempo e riflettono anni di insufficienti investimenti in politiche di sviluppo, di

innovazione, di scarsa produttività e quindi di stagnazione economica.

Siamo consapevoli che il Piano di *recovery* e resilienza ci offre una occasione eccezionale per invertire queste tendenze e imboccare le nuove direzioni di sviluppo indicate dell'Europa verso una economia più sostenibile e inclusiva.

Ora la prima sfida da affrontare è dare seguito con tempestività e coerenza alle ambiziose indicazioni del Piano, mobilitando tutte le energie istituzionali e sociali del Paese nella difficile opera della sua implementazione.

Ma proprio per il carattere strutturale delle debolezze del nostro mercato del lavoro e dei ritardi da recuperare occorrerà che l'attuazione del PNRR sia accompagnata da un nuovo corso della politica economica e sociale, che integri le riforme e gli investimenti previsti nelle varie missioni del Piano.

In questa opera, e specificamente per quanto riguarda le politiche del lavoro, ci possono essere di guida le nuove indicazioni provenienti dalla Unione Europea in materia sociale. Le politiche avviate dalla Commissione Von der Leyen non hanno cambiato rotta solo in materia economica superando i recenti orientamenti restrittivi e di austerità, ma hanno preso iniziative senza precedenti attuative dell'*European Pillar of social rights*, in tema di pari opportunità fra i generi, di retribuzione minima (*rectius* adeguata), di regolazione del lavoro digitale, più in generale di lotta alle disuguaglianze e al lavoro sommerso. A questo nuovo quadro di *policy* europeo il nostro Paese è chiamato ad adeguarsi traendo spunto anche dalle migliori pratiche comunitarie, per approvare interventi da tempo necessari in diversi punti critici della nostra legislazione e delle politiche del lavoro. Ne parlerò più avanti, dopo la presentazione in sintesi dei principali contenuti del rapporto.

I vari capitoli del rapporto, che sono stati proposti e verificati dalla Commissione informazione e lavoro del CNEL, affrontano le principali questioni riguardanti lo stato e la evoluzione del nostro mercato del lavoro rilevate nel corso dell'anno 2021, con i relativi problemi aperti e con proposte di soluzione.

Alla stesura dei testi hanno contribuito, come in passato, sia esperti di varie discipline ed estrazione, sia le parti sociali rappresentate nel Consiglio insieme con i componenti degli Uffici del programma del CNEL, a cui si deve anche la organizzazione complessiva del rapporto.

Come si potrà vedere i contributi seguenti riflettono bene le vicende del mercato del lavoro nei diversi periodi del 2021, ancora non poco influenzate dall'andamento della pandemia, e ne mettono in evidenza le luci e le ombre presenti nel quadro nazionale. I diversi capitoli sono raggruppati per comunanza di materie. Un primo gruppo presenta lo scenario e le tendenze generali del mercato del lavoro. Un secondo gruppo vari aspetti della occupazione: il lavoro delle nuove generazioni, il lavoro verde, le professioni, il lavoro penitenziario, gli incentivi all'occupazione.

Il terzo gruppo analizza le novità recenti delle politiche attive del lavoro e alcuni aspetti

della formazione continua. Il quarto gruppo espone la situazione e le prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali. Ulteriori contributi si occupano degli istituti di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà, il reddito di cittadinanza e il reddito di emergenza. Alle vicende della contrattazione collettiva decentrata sono dedicati due capitoli, uno sulla contrattazione decentrata, redatto da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle parti sociali presenti al CNEL, e uno curato dagli Uffici che presenta le importanti innovazioni introdotte nella organizzazione e nelle possibilità di utilizzo dell'archivio CNEL dei contratti collettivi nazionali, anche a seguito della introduzione del codice unico.

Contributi specifici sono dedicati alla proposta europea di salario minimo adeguato e alla sanità integrativa.

Descrizione dei capitoli del volume.

Il rapporto di questo anno si articola in 14 capitoli raggruppabili per approccio.

I capitoli 1, 3, 5 e 12 e 13 tracciano infatti lo scenario delle opportunità occupazionali, a partire dal quadro occupazionale conseguente al secondo anno di crisi pandemica che vede accresciuto il numero di lavoratori potenziali che mostrano difficoltà ad inserirsi nei circuiti lavorativi e registra ampie oscillazioni dell'attività economica e della domanda di lavoro, provocando scarsità di manodopera in particolari settori e arrivando a delineare nuovi modelli di lavoro e relativi meccanismi di acquisizione delle competenze. Il capitolo 3, in particolare, è dedicato al tema del lavoro delle nuove generazioni. Al quadro demografico, che mette in evidenza come l'accentuata denatalità abbia drammatici effetti quantitativi sulle coorti di trentenni e ventenni, si associa la debolezza dei percorsi formativi, che pone l'Italia in cima alle classifiche europee per il maggior guadagno in termini di occupazione che deriverebbe da una migliore formazione e da un più efficiente utilizzo del capitale umano. Un *gender gap* fra i più elevati fra le economie mature, fra le più basse in Europa la quota di quindicenni in possesso di competenze considerate indispensabili per un solido percorso di vita nel XXI secolo, una delle più basse incidenze di laureati e una delle più elevate quote di cittadini fra i 18 e i 24 anni privi di titolo di scuola secondaria superiore (quest'ultimo dato fermo sui livelli del 2008). Il capitolo fornisce evidenza non solo della connessione fra povertà educativa e caratteristiche familiari/territoriali di provenienza, ma dell'inasprimento delle disuguaglianze a causa della pandemia. I dati disponibili mostrano che istruzione e competenze carenti, insieme all'inefficienza dei canali di entrata nel mercato del lavoro e dei servizi di riqualificazione, tengono vincolate verso il basso l'occupazione delle nuove generazioni. Ulteriori dati aggiornati a tutto il 2020 danno evidenza che solo i giovani più istruiti mostrano una propensione più elevata alle esperienze formative informali (soggiorni all'estero, servizio civile, ecc.), e che i giovani italiani sono quelli in Europa che temono di più l'impatto negativo della pandemia sull'occupazione. Nell'incertezza che caratterizza la identificazione delle occupazioni che non esisteranno più quando gli attuali studenti cercheranno di entrare nel mercato, si può tuttavia affermare che il digitale, l'intraprendenza e la capacità di "imparare a imparare" saranno fra pochi anni le competenze fondamentali. Ridurre la

dispersione scolastica e fornire solide competenze di base sono solo obiettivi minimi. Occorre lavorare sul noto *skill mismatch*, dal momento che la formazione professionale in molte aree del Paese continua a fornire competenze povere, e non trova ancora spazio una vera dualità che consenta, dopo i sedici anni di età, di ottenere il doppio *status* di studente e lavoratore, in un quadro chiaro di obiettivi formativi, responsabilità e adeguate garanzie. Le giovani generazioni vanno infine preparate a gestire, in un contesto di grandi e non completamente prevedibili trasformazioni, una vita attiva che si allunga come mai prima d'ora nella storia dell'umanità.

Al capitolo 5 troviamo una riflessione sul ruolo del lavoro autonomo. Laddove si sottolinea che i liberi professionisti hanno registrato un incremento elevato e piuttosto diffuso in Europa fino al 2020, ma l'emergenza sanitaria ha avuto impatti molto diversificati rispetto al lavoro autonomo tradizionale (in agricoltura, artigianato e commercio) e al "nuovo lavoro indipendente professionale ad elevato capitale umano". La perdita subita dall'Italia appare contenuta in termini percentuali (-0,9%), ma significativa in termini assoluti (11 mila posizioni di lavoro in meno nelle libere professioni). Rispetto agli altri Paesi europei, l'Italia conta il maggior numero di liberi professionisti; da noi si registra inoltre la maggiore incidenza di professionisti sugli occupati, con 52 liberi professionisti ogni mille occupati: incidenza nettamente superiore alla Germania, alla Spagna e alla Francia.

Tra gli elementi di forza dell'organizzazione del lavoro professionale in Italia va ascritta la qualità delle competenze professionali acquisite attraverso la formazione universitaria che, unite a quelle trasmesse attraverso la pratica professionale negli studi, assicurano standard qualitativi elevati rispetto ai professionisti di altri Paesi. Per contro, l'organizzazione del lavoro professionale rappresenta un fattore di debolezza per l'Italia, nella misura in cui si caratterizza per la prevalenza di un *pattern* incentrato su uno studio professionale "conformato attorno al singolo professionista" e assistito da un "personale di supporto e di segreteria normalmente ridotto". Modalità organizzative più complesse – ad es. società tra professionisti, studi associati, ecc.) non sono caratteristiche del panorama italiano. In tale contesto, appare auspicabile l'elaborazione di una strategia nazionale di sostegno allo sviluppo delle attività professionali, la cui perdurante latenza può determinare ricadute negative sull'economia nazionale nel suo complesso.

Il capitolo 12, invece, pone per la prima volta l'attenzione sul lavoro svolto dai soggetti privati della libertà personale annoverandolo, a buon diritto, tra le forme di lavoro del futuro. Il superamento dell'obbligatorietà del lavoro, in quanto contrastante con il principio della libera adesione al trattamento, ha infatti consentito un'assimilazione del lavoro dei ristretti con l'organizzazione e i metodi del lavoro libero, favorendo l'acquisizione, da parte delle persone recluse, di una preparazione professionale adeguata alle condizioni del mercato del lavoro e motivando la domanda di manodopera da parte delle imprese, per anni spinte unicamente dagli sgravi fiscali e contributivi previsti dalla cd. legge Smuraglia. L'esperienza lavorativa durante il percorso di detenzione costituisce un tassello fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo della rieducazione del condannato di cui all'articolo 27 della Costituzione,

rappresentando al tempo stesso uno strumento di gestione e contenimento della popolazione detenuti; con questo intento l'Amministrazione riduce l'orario di lavoro *pro-capite* ed effettua la turnazione sulle posizioni lavorative. Il capitolo fotografa l'evoluzione di norme e prassi che regolano le esperienze lavorative in regime di detenzione che, ai giorni nostri, sono quasi equiparabili da quelle svolte dai soggetti liberi. I lavoratori ristretti percepiscono una remunerazione molto simile a quella dei lavoratori in stato di libertà; la decurtazione di un terzo della paga trova ragione nel dato che vede il datore non libero di scegliere il lavoratore. Possiamo affermare che lo schema del rapporto di lavoro subordinato di diritto privato - a prescindere dalla sussistenza di una origine contrattuale - sia per il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, sia alle dipendenze di terzi, costituisce il modello di riferimento, e che sempre più il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria somiglia a quello alle dipendenze di datori di lavoro esterni. Qualche dato: su una popolazione carceraria di circa 54.000 detenuti, i detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria sono 15.827 unità, pari al 30% dei presenti, impiegati in attività di tipo domestico relative alla gestione quotidiana dell'istituto (pulizie, facchinaggio, preparazione e distribuzione dei pasti, interventi di piccola manutenzione, ecc.), in attività di tipo industriale, presso laboratori e officine presenti all'interno degli istituti (falegnamerie, officine fabbri, sartorie, tessitorie, tipografie, ecc.) oppure in attività di tipo agricolo, presso le colonie agricole dell'amministrazione (per coloro che abbiano particolari requisiti) o presso tenimenti agricoli presenti in alcuni istituti. Assunti alle dipendenze di datori di lavoro esterni sono 2.130 detenuti, di cui 937 prestano la loro attività all'interno del carcere, i restanti lavorano all'esterno e rientrano la sera in carcere.

Il capitolo 13, infine, entra nel dettaglio delle ricadute occupazionali che dovrebbero conseguire alle scelte strategiche dell'Unione Europea in materia di transizione ecologica. L'avvio, infatti, del processo di *delinking*, ossia di una crescita economica disaccoppiata dall'uso delle risorse non rinnovabili, genererà una riduzione netta dell'impatto sull'ambiente e al contempo opportunità di crescita, lavoro e coesione sociale. Le scelte effettuate consentiranno di orientare la ricerca, l'innovazione, gli investimenti verso tecnologie *e-business* sempre più a minor impatto ambientale e climatico, più circolari e rigenerativi del capitale naturale, e di rafforzare in modo rilevante i flussi finanziari verso investimenti e stili di vita sostenibili, *net zero*, *net positive* o perfino ad impatto rigenerativo, pubblici o privati. Partendo da paradigmi tecno-economici-settoriali ambientali, si arriva a identificare quattro principali nuclei epistemologici dei lavori verdi, i quali sembrano teoricamente succedersi uno dopo l'altro ma di fatto conviveranno, creando un mosaico complesso di attori, azioni e fenomeni non di facile codifica ai fini di valutazioni quantitative. L'identificazione di criteri che aiutino i *policy makers*, le imprese, gli investitori, gli studenti ed i lavoratori ad orientarsi e a stabilire adeguatamente quali attività possono essere considerate ambientali, ecosostenibili, *green* e rigenerative, è dunque urgente e indispensabile.

I capitoli 2, 4, 6 e 9 si focalizzano sui meccanismi di formazione, avvio al lavoro e sugli

ammortizzatori, e si incentrano su una dettagliata descrizione del capitale umano della popolazione attiva.

Il capitolo 2, in particolare, nel sottolineare la necessità di adottare misure per accelerare la duplice transizione verde e digitale del sistema produttivo, avverte della necessità di munirsi strumenti che accompagnino la transizione verso un nuovo sistema produttivo. Le imprese avranno bisogno di innalzare o di mutare le competenze dei dipendenti o di acquisire dal mercato nuove competenze e occorrerà gestire, nella forma più efficace e socialmente meno dolorosa, processi di mobilità esterna. Gli interventi normativi degli ultimi anni delineano un duplice percorso: da un lato il riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo; dall'altro l'avvio di nuove politiche e nuovi strumenti di politica attiva del lavoro. Nel primo caso, si è puntato soprattutto su un piano straordinario di rilancio e potenziamento dei Centri per l'impiego, che sono stati incardinati nell'assetto organizzativo delle Regioni. È stato anche previsto il rafforzamento dei Centri grazie alla messa a disposizione di circa 3.000 operatori (c.d. *navigators*) con il compito di assicurare servizi connessi al Reddito di cittadinanza. Con riferimento alle politiche del lavoro, vanno segnalate: la proroga della CIGS oltre i limiti massimi di durata subordinata alla presentazione di "piani di recupero occupazionale" per la ricollocazione delle risorse umane; le misure collegate al ripristino della CIGS per cessazione d'attività; l'Assegno individuale di ricollocazione (A.d.R.) riconosciuto a particolari categorie di lavoratori collocati in CIGS; il rafforzamento dell'offerta di formazione continua attraverso il Fondo Nuove Competenze; le modifiche al contratto di espansione; le politiche attive del lavoro previste nel PNRR (Pilastro 4, Missione 5 -Coesione ed inclusione, Componente 1 Politiche per il lavoro), con particolare riguardo al "Piano strategico Nazionale Nuove Competenze" (PNC), volto a fissare standard di formazione per i disoccupati registrati dai centri per l'impiego e al rafforzamento del sistema della formazione professionale; gli interventi fissati nella legge di bilancio 2021 (l. 30-12-2020, n. 178) e finalizzati all'innalzamento dei tassi di occupazione e al sostegno alla transizione occupazionale nella fase di mutamento tecnologico ed ecologico del sistema produttivo. In tale ambito, va ricordato il Programma nazionale "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL), che ora si affianca al Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze (PNC).

Anche il disegno di legge di bilancio per il 2022 prefigura novità per le politiche del lavoro.

Il capitolo 4 analizza i livelli di qualificazione professionale della popolazione adulta italiana messa a confronto con i dati di alcuni Paesi UE, con particolare riguardo alla situazione degli occupati *low-skilled*. La disamina, effettuata in relazione al quadro dei programmi nazionali a supporto dell'uscita dalla crisi pandemica, è finalizzata all'individuazione del ruolo da assegnare alla formazione continua, nel panorama delle politiche attive del lavoro in Italia, allo scopo di identificare delle proposte di intervento utili da coniugare con gli attuali strumenti di *policy* per la ripresa del Paese.

Dall'analisi effettuata, pur non evidenziandosi una particolare consistenza del

fenomeno in sé, tutto sommato in linea con gli altri Paesi europei, emerge un tasso di partecipazione formativa degli adulti certamente in aumento ma ancora estremamente basso e discontinuo. Tale situazione risulta fortemente condizionata dall'assetto e dalla struttura produttiva del nostro Paese, che si caratterizza per l'esito di criticità concomitanti che possono sommariamente identificarsi nella persistenza di fattori strutturali quali il livello di innovazione medio-basso delle imprese di dimensioni ridotte, lo scarso valore sociale riconosciuto all'apprendimento formalizzato in età adulta e, come risultante delle precedenti, un'offerta educativa e formativa in età adulta che (innanzitutto per i meccanismi che ne regolano il funzionamento) risulta poco conosciuta, accessibile ed usufruibile.

In tale contesto, soprattutto a favore dei lavoratori *low-skilled*, invertendo la logica che pone la formazione continua in carico ai soli Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti, una possibile agenda di interventi che potrebbe rappresentare la leva anche per la formazione più ampia di tutti gli adulti occupati, potrebbe riassumersi nella necessità di attivazione di servizi – in primo luogo pubblici – finalizzati alla mobilitazione, sollecitazione ed emersione della domanda, in particolare quella delle micro e piccole imprese, nella qualificazione del profilo e della qualità dell'offerta formativa rivolta agli adulti occupati *low-skilled*, nella definizione a livello istituzionale di un quadro di riferimento caratterizzato dalla giusta combinazione di incentivi, diritti e obblighi volti incoraggiare le imprese a investire nella formazione continua dei dipendenti *low-skilled* anche utilizzando la contrattazione collettiva e nella messa a punto e diffusione di quelli che vengono definiti *flexible training arrangements* nonché di "tutti i tipi di formazione" (con priorità al *work-based learning*) al fine di promuoverne l'accesso adattandolo ai differenti bisogni.

Il Capitolo 6 delinea, in continuità con le precedenti edizioni, le analisi settoriali e trasversali sull'attuazione degli incentivi all'occupazione finanziati con fondi europei destinati a specifici *target*. In dettaglio le analisi includono gli incentivi occupazionali destinati ai giovani *Neet* (a valere sul PON IOG nel quinquennio 2015-2019) e alle imprese e ai lavoratori beneficiari dello strumento Occupazione Sviluppo Sud relativo all'anno 2019 finanziato con i fondi PON SPAO e POC SPAO). Lo studio è focalizzato sui seguenti aspetti: caratteristiche delle imprese e dei giovani *Neet*, rispettivamente utilizzatrici e beneficiari dell'incentivo, nonché sui comportamenti e sulle aspettative delle imprese rispetto alle dinamiche occupazionali al fine di verificare l'eventuale contributo aggiuntivo o esclusivo dello strumento in ordine alla crescita delle assunzioni; la tenuta occupazionale e contrattuale dei lavoratori coinvolti nell'incentivo IOSS2019 (dato atto del concomitante avvio dello strumento con quello dell'esplosione della pandemia; analisi trasversali rispetto al genere; esplorazione delle ragioni di licenziamento e le caratteristiche dei lavoratori che hanno interrotto il contratto e l'eventuale presenza di interventi di politica attiva successiva all'interruzione.

Per quanto riguarda il PON IOG 2015-2019, gli incentivi inseriti destinati all'assunzione dei *Neet* sono classificabili tra gli strumenti volti al potenziamento della domanda di lavoro (mediante la riduzione dei costi a carico delle imprese) e al miglioramento della sostenibilità dell'occupazione (attraverso la possibilità per i giovani di ottenere

un'opportunità di lavoro e di acquisire ulteriori esperienze spendibili sul mercato). Uno dei *target* dell'incentivo riguarda l'indirizzamento della domanda di lavoro verso segmenti con caratteristiche di svantaggio e difficoltà di inserimento nel mercato. Fermo restando che i piani occupazionali delle imprese dipendono da molteplici fattori (strategie di crescita interne, condizioni del mercato del lavoro, scarsa preferenza verso lavoratori con poca esperienza e/o competenze deteriorate, l'eventuale incapacità di formare un nuovo assunto *on the job*) il vantaggio derivante dal minor costo del lavoro potrebbe non compensare la scarsa produttività del giovane *Neet*. Le indagini sulla sensibilità e recettività dello strumento destinato ai *Neet* mostrano come le principali variabili che incidono sull'uso dell'incentivo siano la dimensione e l'anzianità dell'impresa sul mercato. La correlazione tra queste caratteristiche e il profilo del giovane *Neet* assunto appare positiva: al crescere della dimensione e dell'anzianità delle imprese aumenta la quota di giovani con *profiling* basso (ovvero con minori difficoltà di inserimento). L'incentivo ha inoltre consentito alle imprese di "mettere alla prova" il giovane *Neet* poiché la scadenza dei contratti è condizionata dal bagaglio di esperienza del lavoratore, dato atto che le imprese hanno optato per i contratti migliori (a tempo indeterminato e/o pieno) nel caso di giovani con pregresse esperienze e hanno riservato contratti a breve (tirocini, parziale o/a termine) qualora il candidato non abbia avuto esperienze di lavoro rilevanti.

Per quanto riguarda l'impatto degli incentivi sui piani occupazionali delle imprese, si rileva quanto segue: la metà delle assunzioni sostenute dallo strumento ha riguardato giovani che non avevano precedenti contatti con l'impresa; la partecipazione delle piccole imprese (nonostante le concrete maggiori difficoltà nel venire a conoscenza dell'esistenza di tale strumento); la maggiore presenza di imprese "mature", in fase di espansione e/o con i recenti saldi occupazionali non negativi; il ricorso all'incentivo anche per assorbire le uscite avvenute nel recente passato oppure da realizzare nel breve periodo (e, quindi, con un effetto non aggiuntivo ma per lo più esclusivo sulla crescita occupazionale); la consistente quota di imprese ricorse a uno strumento agevolativo in modo episodico; l'uso dell'incentivo *una tantum* nelle imprese più giovani e piccole e con carattere ricorrente nelle grandi imprese e con maggiore presenza sul mercato del lavoro; la preferenza delle imprese per i giovani in possesso di una qualifica o di un diploma di scuola secondaria superiore.

Rispetto a ulteriori dimensioni i dati mostrano come le assunzioni sostenute dagli incentivi siano maggiormente concentrate nelle regioni settentrionali, nel comparto manifatturiero e, qui, nelle imprese medio grandi. Secondo il genere si riscontra la maggiore propensione delle microimprese ad assumere giovani donne, a loro volta operanti nei settori dei servizi di alloggio e di ristorazione; la preferenza per il genere maschile si osserva, invece, nelle imprese grandi e/o mature. In ordine all'impatto dell'incentivo sui livelli occupazionali, si misura una quota importante di imprese beneficiare che hanno effettuato assunzioni nette di giovani in via quasi esclusiva per il tramite dell'incentivo. Per contro, il carattere di complementarità è più elevato in imprese che hanno utilizzato più strumenti di incentivazione. In questa prospettiva il settore dei servizi di alloggio e ristorazione mostra la più alta frequenza di imprese con saldi occupazionali *post*-incentivo negativi, sia nel complesso che nella componente giovanile.

Lo strumento IOSS2019, originariamente volto a sostenere il mercato del lavoro in fase di ripresa economica, ha esplicitato i suoi effetti in un contesto caratterizzato da scarsa dinamicità soprattutto per la concomitante pandemia. Si tratta di una misura incentivante – nella forma di sgravio contributivo di norma non cumulabile con altre agevolazioni – destinato alle imprese private che hanno effettuato nuove assunzioni o che hanno stabilizzato a tempo indeterminato lavoratori a termine in territori caratterizzati da elevata disoccupazione. Le analisi sono focalizzate sugli effetti di tale misura agevolativa in termini di evoluzione e di tenuta dei contratti di lavoro e dei livelli occupazionali. Le evidenze mostrano come i risultati negli anni 2019/2020 siano almeno sovrapponibili (se non migliorativi) a quelli del biennio precedente; in particolare, si conferma la superiorità della tenuta contrattuale dell'incentivo rispetto a quella dei contratti a tempo indeterminato attivati nel 2019 nelle regioni meridionali. Emerge come l'incentivo svolga due funzioni poiché, da un lato, favorisce le nuove assunzioni e, dall'altro, consolida i rapporti di lavoro già avviati in regioni caratterizzate dalla discontinuità dei rapporti professionali. Ciò induce a concludere a favore dell'ipotesi di un'azione difensiva dell'IOSS2019, più efficace rispetto a contratti avviati senza incentivi ma meno adeguata e coerente nei confronti dei *target* fissati. I soggetti che maggiormente hanno beneficiato di questa agevolazione presentano, infatti, caratteristiche di minore svantaggio (titolo di studio più elevato, 30-54enni, territori più dinamici, contratti *full time* o stabilizzati); allo stesso tempo l'incentivo non contrasta in modo significativo il *divide* di genere. Nel quadro del ruolo e delle potenzialità di questo strumento (intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e permanenza dei lavoratori nel mercato del lavoro) esso intercetta le imprese per cui è stato costruito ma si confermano i limiti nelle capacità di incontro dei soggetti con maggiori difficoltà di collocazione. Rispetto alle disaggregazioni più comuni, tale strumento ha mostrato una maggiore concentrazione tra gli uomini e la maggiore esposizione delle donne all'interruzione del contratto incentivato. I dati mostrano come la tenuta contrattuale e occupazionale aumenti al crescere del livello di istruzione e sia migliore nelle classi di età centrali. Inoltre, l'esperienza lavorativa avviata con un contratto incentivato a tempo pieno si mostra nel tempo sempre più stabile – sul piano occupazionale – di quella avviata con un contratto a tempo parziale.

L'indagine sulle ragioni dell'eventuale cessazione dei rapporti di lavoro evidenzia il maggior peso delle dimissioni volontarie, soprattutto rispetto al licenziamento; il primo tende, tuttavia, a decrescere all'aumento dell'età. Ciò si mostra in linea con l'analoga esperienza degli anni precedenti, pur in presenza del blocco dei licenziamenti occorso nel 2020. La distribuzione delle cessazioni del lavoro incentivato secondo il genere e le ragioni (personali del lavoratore, organizzative dell'impresa, esigenze di mercato) forniscono, infine, alcune conferme sulle conclamate tipicità della domanda del mercato del lavoro e delle politiche di *welfare*: il peso sulla componente femminile della carenza di servizi di supporto e il *gap* di genere della condizione lavorativa.

Il Capitolo 9 traccia un quadro sulle misure di sostegno al reddito nel 2021, fra emergenza sanitaria e ripresa economica. La sezione I offre una panoramica degli interventi di sostegno al reddito, compresi quelli a carico dei fondi bilaterali di solidarietà, disposti

nel corso dell'anno 2021 in favore dei lavoratori che hanno visto ridotta, sospesa o cessata l'attività lavorativa in conseguenza delle norme di contenimento dei contagi. Gli ammortizzatori sociali, previsti dalla legge di bilancio per l'anno 2021 e dalla decretazione d'urgenza in continuità con gli interventi di politica passiva del lavoro introdotti nell'anno 2020, si accompagnano a interventi, anche di politica attiva del lavoro (contratto di espansione e contratto di rioccupazione), in vista della ripresa economica connessa al miglioramento dei dati sanitari nel nostro Paese. Altre forme di sostegno al reddito, di tipo selettivo, sono rivolte a lavoratori di determinati settori, particolarmente colpiti dalle norme di contenimento della pandemia. La disamina comprende anche le misure connesse all'intervento degli ammortizzatori sociali, in particolare il divieto di licenziamento e il beneficio, rivolto ai datori di lavoro, dell'esonero dalla contribuzione addizionale prevista nelle ipotesi di attivazione dell'integrazione salariale. La sezione si conclude con l'esposizione dei dati numerici relativi ai lavoratori destinatari degli ammortizzatori sociali nel corso del 2021 sia in costanza di rapporto di lavoro sia a seguito di licenziamento, che introduce uno studio sulla funzione della cassa integrazione guadagni come ammortizzatore anticiclico nel corso della pandemia. Nella sezione II il capitolo riporta le posizioni delle parti sociali sulla possibile riforma degli ammortizzatori sociali, in particolare una proposta unitaria di CGIL, CISL e UIL e le osservazioni fornite da singole parti datoriali (imprese, commercio, artigianato, servizi, banche).

Un *focus ad hoc* viene dedicato, al capitolo 10, alle ricadute delle misure Reddito di cittadinanza e del Reddito di emergenza; si mostra, in particolare, come l'impatto della crisi sanitaria sulle famiglie sia stato reso meno severo dagli interventi di sostegno pubblico introdotti in via straordinaria e temporanea, che si sono andati ad aggiungere alle misure di contrasto alla povertà già esistenti. Secondo stime INPS hanno ricevuto misure di sostegno per l'emergenza circa 20 milioni di individui, per una spesa complessiva pari a 44,5 miliardi di euro. Il Reddito di Cittadinanza (RdC) e la Pensione di Cittadinanza (PdC), alle quali nel 2020 si è affiancato il Reddito di Emergenza (REm), hanno svolto un ruolo centrale in una fase di particolare complessità. Introdotto nel secondo trimestre del 2019, il RdC ha inizialmente affiancato il Reddito di Inclusione (ReI), per poi sostituirlo definitivamente. Nel 2020, interessando 1,6 milioni di nuclei familiari, il RdC ha erogato 7,2 miliardi di euro, a fronte dei 3,8 attribuibili a RdC nel 2019. Il RdC ha svolto un ruolo significativo nella riduzione delle disuguaglianze. Secondo l'ISTAT, l'effetto combinato del RdC e della CIG ha determinato un abbassamento dell'indice di Gini di 1,2 punti percentuali e di un punto del rischio di povertà. Quanto accaduto nel 2020 ha reso evidente l'esigenza di procedere ad una definizione organica di tutti gli strumenti, che continuano ad essere caratterizzati da una profonda frammentazione. Il contributo si pone l'obiettivo di individuare spunti di analisi su vari aspetti peculiari della misura: descrizione della normativa; statistiche descrittive circa le caratteristiche demografiche dei nuclei beneficiari; analisi della relazione tra i percettori di RdC e la loro condizione sul mercato del lavoro; nel paragrafo 4 sviluppiamo, attraverso un'aggregazione a livello comunale dei dati, un'analisi in grado di soffermarsi non solo sulle caratteristiche socio-demografiche delle aree a maggiore incidenza, ma anche su quelle legate a elementi come il capitale

sociale a livello territoriale; nel paragrafo 5 presentiamo le principali statistiche descrittive del REm. Il RdC, come le precedenti misure, coniuga in sé due anime. Il sostegno economico, per permettere ai nuclei in condizione di povertà (valutata secondo la prova dei mezzi in base al principio del cd. “universalismo selettivo”) di dare una prima risposta ai propri bisogni, deve, infatti, svilupparsi parallelamente ad un’attività di inclusione attiva (c.d. condizionalità). I beneficiari del RdC sono indirizzati, sulla base di alcune caratteristiche degli individui e dei nuclei beneficiari previste dalla norma, o ai Servizi per il lavoro (Centri per l’Impiego) per la presa in carico degli stessi attraverso la sottoscrizione del “Patto per il Lavoro” ovvero ai Comuni per l’adesione al “Patto per l’inclusione sociale”. I requisiti per l’accoglimento del RdC/PdC sono di natura sia economica che non economica. Aspetto rilevante è la compatibilità, per i soggetti in età lavorativa, della percezione del RdC con i redditi da lavoro (art. 3, comma 8, del d.l. n. 4/2019). Il legislatore ha previsto anche la possibilità di un prelievo di contanti limitato, ma nello stesso tempo un meccanismo di decurtazione se non è speso per intero l’importo accreditato. La scala di equivalenza, costruita esclusivamente per il RdC, riveste un ruolo fondamentale sia ai fini del requisito di accesso che ai fini della determinazione dell’importo del beneficio. Tale scala di equivalenza alla luce di alcune considerazioni riportate in diversi rapporti, crea degli effetti distorsivi per i nuclei familiari numerosi che sono penalizzati sia per l’accesso alla misura che per l’importo del beneficio. Si è altresì dedicato uno specifico *focus* ai motivi di reiezione. Il REm è una misura straordinaria e di sostegno economico istituita con l’art. 82 del d. l. 19 maggio 2020, n. 34 (cd. decreto rilancio). Tale decreto, infatti, accanto alle misure emergenziali istituite a favore di determinate categorie di lavoratori, ha introdotto una misura residuale e temporanea al fine di assicurare un sostegno economico, immediatamente disponibile in favore dei nuclei familiari in difficoltà, a causa dell’emergenza epidemiologica, che erano rimasti esclusi dalle misure emergenziali categoriali nonché da quelle ordinarie e strutturali quali, ad esempio il RdC. Al fine di raggiungere una platea di beneficiari più ampia della misura ordinaria di contrasto alla povertà sono stati previsti dei requisiti di accesso meno stringenti rispetto al RdC. Questo è stato possibile in quanto, come le altre misure emergenziali, anche il REm è stato finanziato in *deficit spending* e contrariamente alle misure strutturali non ha risentito dei vincoli di bilancio. All’ultima lettura dell’Osservatorio statistico INPS (ottobre 2021), il “REm 1” è stato erogato almeno per una mensilità a 292mila nuclei familiari, mentre sono circa 255mila i nuclei beneficiari di tre mensilità a titolo di “REm 2” e del prolungamento del “REm 3” di cui al d.l. n. 137 del 2020, art. 14, c. 1. Sono, invece, 81mila i nuclei che hanno beneficiato delle sole due mensilità di REm 3 previste dal d.l. 137 del 2020, art. 14, c.2, in quanto non avevano fatto domanda di REm 2. Rispetto al “REm 4”, i dati fanno riferimento esclusivamente ai nuclei beneficiari dell’art. 12 comma 1, del decreto Sostegni e sono pari a 574 mila, che scendono leggermente nel “REm 5” erogato a 533 mila nuclei. In ultima analisi, si è proposto un *excursus* temporale circa il grado di copertura delle misure di contrasto alla povertà intervenute negli ultimi anni: come già specificato, le misure, per alcuni periodi, si sono sovrapposte; basti pensare che ad agosto 2020 è stata pagata l’ultima mensilità del Reddito di Inclusione (ReI). Risulta evidente che le misure descritte – in particolar modo il RdC – hanno interagito in modalità sempre crescente nel tutelare fasce di popolazione in condizioni di relativa indigenza. Oltre le riflessioni svolte nel

corso dell'analisi normativa e dei dati, come osservato nel precedente rapporto CNEL e nel XIX rapporto annuale INPS, nonché nei rapporti del 2021 dell'OCSE e della CARITAS, il dibattito sulle possibili linee evolutive del RdC si è concentrato su diversi aspetti. I principali sono relativi all'esclusione dalla misura di famiglie che sono sotto la soglia della povertà a causa di numerosi requisiti economici di accesso, quali reddito e patrimonio mobiliare, che non sempre rispecchiano la reale situazione economica del nucleo familiare al momento di presentazione della domanda. Come dimostrato dall'esperienza del REEm nella fase emergenziale si è dovuto tener conto della situazione reddituale e patrimoniale più prossima alla richiesta del beneficio. In tal senso dovrebbero essere semplificati i requisiti di accesso e potenziare il ruolo dei Comuni. Un ulteriore elemento di riflessione è il miglioramento della redistribuzione del trattamento a favore delle famiglie numerose, anche attraverso l'utilizzo di una scala di equivalenza diversa, tenendo conto dell'evoluzione della riforma sull'Assegno Unico. In ultima analisi si osserva che due delle sei Missioni (la n. 1 e la n. 5) del PNRR avranno impatto su questa delicata e mutevole materia. Nello specifico, l'obiettivo della Missione 1 è la reingegnerizzazione e la digitalizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione ai fini di una maggiore efficienza e semplificazione. Attraverso la Missione 5 si prevedono interventi per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, rafforzare le politiche attive (Programma nazionale per garantire occupabilità dei lavoratori) e favorire l'inclusione sociale. A questo proposito sono previsti espressamente l'attuazione del *Family act* e della legge quadro sulla disabilità, due interventi di riordino in materie rilevanti. In quest'ottica, auspicabile sarebbe anche il riordino delle prestazioni assistenziali concomitanti al RdC/PdC (ad es., assegno sociale e PdC).

La crisi pandemica rendeva, inoltre, opportuna l'analisi, che troviamo al capitolo 11, della capacità del sistema della sanità integrativa di reagire alla domanda di salute scaturita dalla crisi stessa. Il contributo illustra come nel caso della sanità integrativa la crisi abbia rappresentato un'occasione di razionalizzazione e assestamento di un sistema ancora poco regolato e poco conosciuto dai beneficiari. Il minimo comune denominatore di tutti gli interventi intrapresi dagli enti bilaterali è stato rappresentato dalla cd. "gestione bilaterale" della crisi. Diversamente da quanto accaduto nel sistema più strutturato della previdenza complementare e in parte dei fondi di sostegno al reddito, nel caso degli altri enti bilaterali, compresi i fondi sanitari, i rischi emergenziali sono stati presi in carico attraverso una gestione contrattuale che ha permesso la valorizzazione dei diversi interventi, e un sistema di "*welfare* e sostegno del lavoro" gestito in sostanziale autonomia dalla contrattazione collettiva, con immediatezza e specificità degli interventi e coordinamento tra le attività poste in essere nelle differenti aree di bisogno (previdenza, sanità, sostegno del reddito, formazione, conciliazione e *welfare*). A fronte di un innalzamento del livello di attenzione sul sistema sanitario, che ha riaperto il dibattito sul ruolo della sanità pubblica e del privato, hanno continuato a crescere il numero dei fondi/prodotti di sanità integrativa e il numero di iscritti, con un impegno delle parti sociali nella scelta di investire risorse sulla sanità integrativa per dar seguito a quanto annunciato nella legge istitutiva del SSN e attuato con la legge delega 421 e con il decreto legislativo 502/92. L'espansione del fenomeno non deve far dimenticare le notevoli incertezze che ancora esistono non solo sulle

regole ma sul ruolo stesso dei fondi sanitari, mentre all'ordine rimane il tema della opportunità di una omogeneizzazione della disciplina della sanità integrativa. Il capitolo analizza come sulla bilateralità sanitaria la pandemia abbia agito come una sorta di *stress test*, evidenziando come, pur in assenza di una cornice normativa solida, la prassi abbia consegnato un sistema che ha reagito con prontezza, facendo leva sulla flessibilità degli istituti e sugli spazi di autonomia di cui il sistema bilaterale dispone, e in alcuni casi anche anticipando risposte che dovranno essere affrontate anche dal sistema pubblico (area della tutela della non autosufficienza, della prevenzione, della tecnologia applicata ai protocolli di telemedicina, applicazione dei big data alla pianificazione sanitaria e sociosanitaria).

Il rapporto si chiude, infine con due contributi, ai capitoli 8 e 14, dall'aspetto tecnico ma fondamentali per una conoscenza e una regolazione della qualità dei rapporti di lavoro.

Al capitolo 8 troviamo un'analisi delle banche dati sulla contrattazione di secondo livello gestite dalle parti sociali. Il capitolo ha ad oggetto la contrattazione decentrata aziendale e territoriale. Con tale contributo, ormai consueto all'interno del Rapporto annuale, si fornisce una lettura sistemica e integrata delle diverse banche dati sulla contrattazione di secondo livello gestite dalle parti sociali. L'esplosione della epidemia per la sua dimensione, per i suoi costi sociali, per le ricadute economiche, organizzative e produttive, ha modificato in modo molto radicale la prassi della contrattazione sia nelle modalità e nei tempi con cui sono stati affrontati i problemi, che nei contenuti delle materie oggetto di confronto. Parimenti, le materie oggetto di trattativa sono state condizionate da tali urgenze: governare la chiusura delle imprese e dei servizi pubblici, assicurare la continuità di quelli essenziali, adottare pratiche di prevenzione e di protezione individuale, permettere la ripresa in condizioni di sicurezza, pur se ancora non usciti dall'emergenza. Ricostruire le dinamiche con cui si è svolta la contrattazione negli ultimi venti mesi, può fornire indicazioni anche per affrontare le tematiche che si profilano per il prossimo futuro. Molti osservatori hanno messo in risalto come la realizzazione dei progetti, soprattutto in campo ambientale e digitale, resi possibili dalla grande massa di risorse messe a disposizione con gli investimenti del PNRR, avrà bisogno di un largo consenso sociale e della partecipazione delle parti sociali alla gestione dei processi. Nella fase pandemica, caratterizzata da una forte crisi sanitaria ed economica, le Parti sociali sono state chiamate a svolgere un ruolo delicato, coniugando lavoro e sicurezza, e ciò ha influito sulla tradizionale dinamica negoziale. Significativi gli elementi di novità del Protocollo 6 aprile 2021, rispetto alle precedenti versioni del 14 marzo e del 24 aprile 2020, e le integrazioni al Protocollo 28 aprile 2020 condiviso nel settore bancario. Da una attenta analisi dei recenti contratti aziendali e/o territoriali si può affermare che i temi più diffusi della II fase della contrattazione post-pandemia si possono riassumere in: a) rimodulazione dell'attività di lavoro e lavoro agile; b) gestione degli spazi comuni e di eventuali casi di contagio in azienda; c) istituzione di commissioni paritetiche competenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; d) attività di formazione e informazione legati ai rischi diretti e indiretti del covid-19. Inoltre, la ricerca di soluzioni di flessibilità può

rappresentare una soluzione per incentivare la ripresa graduale dell'occupazione e di uscita dalla crisi in atto.

La lettura degli accordi aziendali definiti nell'ultimo anno è utile per analizzare l'utilizzo dello strumento del contratto di espansione, volto a sostenere i processi di ristrutturazione e riorganizzazione nelle imprese, agevolando l'esodo anticipato dei dipendenti più vicini alla pensione con una staffetta generazionale che favorisca l'assunzione di giovani a parziale ricambio. Anche in considerazione dei limiti dimensionali in vigore fino a pochi mesi fa, gli accordi hanno principalmente riguardato grandi realtà, i settori dell'energia, delle telecomunicazioni, della rete autostradale, della grande distribuzione organizzata. Sono stati negoziati in modalità di video-conferenza e siglati, come da norma di legge, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fino allo scorso settembre. Tutti gli accordi presentano una struttura molto simile, articolata in una premessa, un programma di assunzioni, uno di formazione ed uno di esodo che, tuttavia, in alcuni casi è stato sostituito dalla previsione di una riduzione dell'orario di lavoro nella forma della CIGS. Fra gli istituti e i temi che hanno maggiormente caratterizzato la contrattazione territoriale nel periodo in parola vi è la stagionalità contrattuale nel CCNL Terziario Distribuzione e Servizi di Confcommercio.

Il capitolo 14, infine, contiene la descrizione del codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato, frutto di un lungo percorso da parte del CNEL in collaborazione con INPS e con le altre Amministrazioni che stanno contribuendo all'implementazione di uno strumento di contrasto al *dumping* contrattuale.

Lo strumento, infatti, consente un percorso di razionalizzazione che a regime consentirà a tutte le pubbliche amministrazioni a qualsiasi titolo interessate all'indagine dei contenuti contrattuali di abbinare in modo univoco a ciascun codice identificativo un preciso testo contrattuale, depositato e classificato presso un'unica banca dati pubblica, gestita in collaborazione con le parti sociali. CNEL, INPS e parti sociali hanno lavorato in sinergia per condividere criteri utili a definire una "carta di identità" dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato, nell'intento di attivare uno strumento amministrativo che consentirà qualità e omogeneità nella contrattazione. Il codice unico assegnato dal CNEL rappresenta l'attuazione di un disposto normativo di iniziativa CNEL, attraverso un disegno di legge del 2019 finalizzato all'istituzione del "codice unico alfanumerico", i cui contenuti sono confluiti nell'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120. La norma prevede che, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nelle denunce retributive mensili all'INPS, il dato relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al lavoratore venga indicato mediante un codice alfanumerico attribuito dal CNEL al momento dell'acquisizione del contratto nell'archivio nazionale di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. CNEL ed INPS hanno concordato di utilizzare come codice alfanumerico lo stesso codice che il CNEL utilizza da anni nella fase di classificazione dei CCNL. Con la circolare n. 170 del 12 novembre 2021 l'INPS ha fornito le disposizioni operative per il passaggio su *Uniemens* del codice unico attribuito dal CNEL. Sul piano pratico, il passaggio avverrà

a partire dalla dichiarazione di competenza dicembre 2021, anche se per due mesi, in via transitoria, l'invio della dichiarazione potrà essere effettuato utilizzando sia il nuovo codice alfanumerico del CNEL che il "vecchio" codice rilasciato dall'INPS. Il codice unico dalle denunce contributive mensili INPS si estenderà nei mesi prossimi alle comunicazioni obbligatorie rese al Ministero del Lavoro con riferimento al contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al lavoratore. È l'avvio di un percorso di razionalizzazione che a regime consentirà a tutte le pubbliche amministrazioni a qualsiasi titolo interessati all'indagine dei contenuti contrattuali di abbinare in modo univoco a ciascun codice identificativo un preciso testo contrattuale, depositato e classificato presso un'unica banca dati pubblica, gestita in collaborazione con le parti sociali. In tal senso, l'ANAC ha già manifestato interesse ad avviare un confronto con il CNEL per utilizzare il collegamento con l'archivio al fine di rendere effettiva la previsione contenuta nel decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito nella legge 29 luglio 2021, n. 108, in materia di subappalto. Il CNEL ritiene che disporre di un più penetrante strumento di pubblica utilità per l'analisi della disciplina del lavoro nel settore privato consentirà una migliore conoscenza della disciplina contenuta nella contrattazione e delle sue dinamiche, presupposto indispensabile ai fini di una valutazione qualitativa degli accordi, da cui passa ogni serio tentativo di contrasto ai fenomeni di *dumping* contrattuale e di concorrenza sleale fra soggetti che adottano CCNL diversi nello stesso ambito produttivo.

Considerazioni conclusive.

I dati e le analisi dei capitoli del rapporto mostrano la complessità delle evoluzioni e del quadro di fine 2021 del mercato del lavoro, con elementi che inducono speranza, ma che causano persistenti preoccupazioni.

Il primo capitolo, a firma Marina Barbini e Fedele De Novellis, che tratta le principali tendenze nazionali e internazionali in atto, segnala come la ripresa del 2021 abbia permesso un importante recupero della produzione e un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro registrabili nei principali indicatori: aumento delle ore lavorate con riduzione del ricorso alle Casse integrazione, crescita sia degli occupati (più 505 mila unità in tendenziale) sia delle persone in cerca di occupazione (più 514 mila in un anno). Ma il livello degli occupati è ancora inferiore a quello del 2020, e la perdita di occupazione ha colpito in modo grave anzitutto i dipendenti a termine e gli indipendenti. La ripresa ha riguardato principalmente i contratti a termine, spesso come nel settore turistico per lavoratori senza particolari qualifiche e con bassi salari: un segnale di prudenza delle imprese, indotta dalla incertezza delle prospettive economiche. Inoltre, la crisi sanitaria ha colpito in modo asimmetrico settori e imprese penalizzando soprattutto i settori a prevalenza femminile come il commercio e per altro verso i più giovani, mentre è aumentato il numero degli occupati anziani (gli unici) che hanno recuperato i livelli pre-pandemia.

Anche quest'anno le indicazioni e le riflessioni proposte dal rapporto non danno indicazioni univoche né tanto meno conclusive sulle prospettive del mercato del lavoro. Ma possono suggerire indicazioni utili per ulteriori approfondimenti e per riflettere sull'anno che si sta aprendo. Una prima constatazione, non irrilevante in

punto di *policy*, viene dalla conferma che anche dopo un anno, il 2020, segnato da interventi pubblici nel sociale e nella economia di dimensioni e carattere eccezionali per fronteggiare situazioni eccezionali (così si esprimeva il rapporto scorso), il ruolo del pubblico e delle politiche pubbliche si conferma fondamentale. Lo testimoniano non solo gli straordinari interventi programmati e avviati dal PNRR per i prossimi anni, ma anche le misure che si richiederanno al nostro Governo per accompagnare gli investimenti del Piano, necessari per gestirli e renderli fruibili ai cittadini. E queste misure di accompagnamento servono sia per gli investimenti in infrastrutture materiali e digitali, sia ancora più per le infrastrutture sociali, che sono in molti settori particolarmente carenti e sguarnite, sprovviste delle risorse necessarie per reggere gli *standard* minimi di servizio. Rafforzare queste infrastrutture sociali è indispensabile, come ha più volte sottolineato il CNEL, per rendere giuste e socialmente sostenibili le grandi transizioni digitali e produttive previste dall'Europa e definite nel PNRR. Queste transizioni avranno implicazioni sicuramente di grande portata, anche se ancora non completamente apprezzabili, sugli andamenti della occupazione dei prossimi anni, sulla loro quantità e ancora più sulla qualità dei lavori e delle professionalità richieste. Il CNEL ha segnalato la necessità che il PNRR costituisca l'occasione per avviare interventi di portata strutturale in grado di alzare il tasso di occupazione strutturalmente fermo da anni al di sotto delle medie europee e ora dagli obiettivi dell'*Action plan* comunitario (78%). Gli obiettivi indicati dal Governo nel Piano e nella NadeF sono ambiziosi perché prevedono una crescita del tasso di occupazione di oltre 3, 2 punti percentuali a fine periodo. Ma affinché tali obiettivi siano raggiunti, la implementazione del Piano dovrà essere indirizzata coerentemente a dare concretezza ai vari progetti, per ottemperare ai relativi *milestones* e *targets* così non solo da impiegare tutte le risorse ma da raggiungere gli *output* e *outcome* previsti. La esperienza di altri Paesi, come le prime simulazioni italiane e internazionali, smentiscono (per ora) le ipotesi più pessimistiche sulla fine o sul declino irreversibile del lavoro. Le previsioni di vari istituti di ricerca sono incoraggianti anche se prudenti. In particolare, le valutazioni prospettiche, le esperienze recenti di altri Paesi come gli USA, e il capitolo 13 del presente rapporto indicano le grandi potenzialità che la economia verde ha di creare occupazione e di buona qualità.

Altri settori che hanno simili potenzialità di aumentare la occupazione sono quelli relativi ai lavori di cura delle persone, alla manutenzione degli edifici e alla salvaguardia dei territori. Sono tutte aree oggetto di grande attenzione e di impiego di risorse da parte del PNRR. Ma richiedono un impegno straordinario non solo per spendere effettivamente le risorse stanziare, ma per dotare tali settori di infrastrutture e di organizzazioni meglio attrezzate per svolgere i nuovi compiti. Inoltre, sarà essenziale curare la qualità della occupazione e la professionalità delle persone impiegate, che specie nei lavori di cura svolti nelle case degli italiani è gravemente carente, quando le attività non si svolgono in forme irregolari. Le analisi del rapporto riportate in particolare nel primo capitolo, mostrano la distanza che resta ancora da colmare non solo per recuperare le perdite causate dalla crisi, ma per raggiungere gli obiettivi occupazionali, e come la forte ripresa economica del 2021 non si sia (ancora) tradotta in una crescita di occupazione sufficiente a recuperare le perdite della crisi o in creazione di nuovi posti di buona qualità. Restano troppo diffuse ed elevate le forme di lavoro precario, come il *part-time* involontario e i contratti a termine. Qui i

caratteri negativi non consistono solo nella quantità di lavori temporanei, ma nella loro spesso brevissima durata che impedisce ogni prospettiva di sviluppo, e per altro verso nelle ridotte possibilità di trasformarli in contratti a tempo indeterminato o nei tempi lunghi della possibile trasformazione.

Questo è un segno drammatico della incertezza delle prospettive che pesa anche sulle imprese disponibili ad assumere. Per contrastare queste forme di precarietà possono essere solo parzialmente utili i vari tipi di incentivi alla stabilizzazione, anche più durevoli e mirati di molti disposti in passato. Così molte limitazioni legali dei contratti a termine si sono dimostrate insufficienti, nonostante se ne siano sperimentate di vario tipo, come le diverse forme di causali, previste secondo e anche oltre le indicazioni europee. Non a caso i termini massimi di durata previsti dalla legislazione recente sono stati sospesi o prorogati durante la pandemia per non produrre effetti controproducenti sui lavoratori interessati. Occorre cercare, e lo si sta facendo non solo nel nostro Paese, nuove forme di regolazione, magari con diverso *mix* di sanzioni e incentivi, e affidate alla contrattazione piuttosto che alla legge, come si è pensato anche da noi. Ma le misure più efficaci per ottenere risultati effettivi sono quelle che attuano nuove politiche economiche e condizioni di contesto favorevoli a una crescita più durevole e sostenibile di quelle attuali. I nostri dati confermano che le debolezze del nostro mercato del lavoro hanno pesato in modo particolare specie sulle donne e sui giovani, anche qui con un aggravamento della loro condizione negli ultimi anni. In entrambi i casi per dare risposte significative servono misure di *policy* raccordate con quelle generali, ma in grado di rispondere in modo organico alle condizioni anche di contesto che condizionano la posizione di giovani e donne.

Il CNEL ha indicato più volte linee di intervento in questa direzione; ha apprezzato le misure recenti volte a fronteggiare gli ostacoli che le donne incontrano nel partecipare al lavoro soprattutto in occasione delle maternità: dall'aumento dei congedi genitoriali e di paternità, alle varie misure di conciliazione e condivisione introdotte dalla contrattazione collettiva, al rafforzamento delle strutture di cura per bambini e anziani, previsto nel PNRR, fino alla normativa che introduce la cd clausola sociale per chi svolge lavori finanziati con risorse europee deve garantire una percentuale di assunzioni del 30% di donne e di giovani.

La persistenza di alte diseguaglianze nelle retribuzioni e nelle condizioni di lavoro fra lavoratori e lavoratrici ha indotto il legislatore italiano e europeo a riprendere la iniziativa normativa, per ridurre il *gap* a sfavore delle donne. La recente legge italiana e la proposta di direttiva europea integrano le disposizioni vigenti sulla parità con forme premiali e di sostegno: ha posto in capo alle aziende il dovere di dare pubblicità dettagliata e periodica sulle condizioni di lavoro di lavoratori e lavoratrici così da rendere nota la situazione al pubblico e alle rappresentanze sindacali e da permettere maggiori controlli sia pubblici sia sociali, ha previsto forme di certificazione di parità e punteggi premiali nelle gare pubbliche per le imprese virtuose, ha ampliato e precisato il concetto di discriminazione diretta e indiretta così da renderlo più stringente.

Questi sono strumenti nuovi che mirano a diffondere la cultura della parità fra i cittadini e nelle imprese, stimolando le pratiche virtuose per farle divenire parte

essenziale della loro responsabilità sociale e della loro reputazione.

Le analisi di questo rapporto concordano con altre indicazioni di ricerca nel confermare le opportunità offerte dal PNRR e le prospettive positive di crescita offerte dalle prime fasi attuative. Ma insieme a queste luci mostrano persistenti elementi di criticità in molti aspetti del funzionamento del mercato del lavoro, specie in quelli da tempo più dolenti: il basso tasso di occupazione, in particolare di donne e giovani e nelle aree meridionali del Paese, la persistenza di larghe fasce di lavoro precario e irregolare, la inadeguatezza della preparazione di base e professionale dei lavoratori, che costituisce il più grave *gap* competitivo della nostra economia, la fragilità e inefficienza dei servizi all'impiego che ostacolano la buona allocazione della forza lavoro favorendo sprechi di risorse e fenomeni diffusi di *mismatch*.

Il CNEL ribadisce anche in questa sede come sia necessario un cambio di rotta che affronti le radici di queste nostre debolezze occupazionali con interventi strutturali capaci di dare effettiva centralità al lavoro e alla sua qualità.

Anche in questa occasione sollecitiamo la approvazione delle linee guida da tempo attese e necessarie per dare una attuazione alla norma, che permettano di tener conto e di graduare in modo equilibrato le quote di assunzione delle donne (per i giovani il problema non si pone) alle diverse caratteristiche dei settori produttivi. Anche la situazione dei giovani si è andata aggravando per molti aspetti, fino al punto di minacciare il patto generazionale che ha tenuto insieme la società del passato.

Denatalità e invecchiamento condizioneranno non solo la dinamica della crescita ma metteranno a rischio la tenuta del sistema di *welfare*, in particolare delle pensioni, che graveranno sempre più sulle future generazioni. Un dato allarmante, fra gli altri, è che nel contesto pluridecennale di bassa crescita, si è registrato un aumento della occupazione degli *over 55* senza espansione delle opportunità di lavoro per i giovani.

Come rileva A. Rosina nel cap. 3, i giovani italiani si sono trovati abbandonati a se stessi o all'aiuto delle famiglie, senza essere sostenuti nell'entrata nel mercato del lavoro (regolare) da strumenti di orientamento, di transizione scuola-lavoro e di apprendistato che in altri Paesi hanno contribuito ad aumentare le loro possibilità di occupazione.

Il nostro rapporto richiama la necessità di rendere pienamente operativi questi strumenti, di rafforzare e aggiornare il programma garanzia giovani anche alla luce delle indicazioni europee, di far funzionare i nuovi strumenti di politica attiva predisposti dal PNRR e dalla legge di bilancio.

Inoltre, Rosina sollecita la messa in opera di un piano che porti alla media europea gli indicatori chiave della transizione scuola-lavoro e della valorizzazione del capitale umano dei giovani entranti, che sono in grado di rinverdire il modo del lavoro e di dare una spinta decisiva per le sorti del Paese.

Più in generale, per valorizzare i giovani serve una politica organica capace di integrare le misure di rafforzamento delle loro competenze e delle opportunità di lavoro con

provvedimenti più ampi volti a permettere loro una maggiore autonomia, quali una politica degli affitti favorevole, il sostegno alle attività imprenditoriali e la messa a disposizione di un fondo per sostenerne la autonomia finanziaria al momento della entrata nella vita adulta, quale sperimentato positivamente in Francia.

Per tornare al tema delle prospettive generali della occupazione, una indicazione emergente dai dati è che, se risulta incerto il suo andamento quantitativo, è viceversa accertato che il *mix* occupazionale e le competenze richieste per i lavori del futuro saranno radicalmente diversi da quelli prevalenti nella industria e nei servizi del passato.

Le due grandi transizioni, digitale e *green*, prospettate dai Piani di tutta Europa, comporteranno trasferimenti massicci di risorse e di persone da settori e imprese in declino a settori e imprese capaci di svilupparsi nella nuova economia. La dimensione di queste transizioni non è ancora pienamente manifesta ma è già avvertibile e segnala la urgenza di adeguare al contesto di questi nuovi mercati transizionali l'insieme degli strumenti tradizionalmente impiegati e della stessa concezione sia delle politiche industriali sia delle politiche attive del lavoro, al fine di renderle efficaci nel contesto della nuova economia.

Le trasformazioni verso una diversa qualità e dinamica dello sviluppo pongono sfide inedite non solo per i nostri PNRR ma per tutte le politiche del lavoro nazionali ed europee. Il capitolo di Pierantonio Varesi segnala alcune innovazioni in questo ambito introdotte nel Piano e nella legge di bilancio 2022, o perfezionate rispetto ad anticipazioni in parte già sperimentate. Tali misure prevedono nuovi istituti di politica attiva, come il contratto di espansione e l'accordo individuale e collettivo di ricollocazione, talora integrandoli nell'assetto degli ammortizzatori sociali, anche essi riformati dalla legge di bilancio 2022 (di questo si occupa il capitolo 9).

Ma per fronteggiare le trasformazioni del *mix* produttivo e occupazionale si richiederà soprattutto una vera e propria rivoluzione nei sistemi formativi, a tutti i livelli dalla educazione di base a quella continua.

Si tratta, come si è espresso più volte il ministro Bianchi, di intraprendere un'opera di alfabetizzazione e di *reskilling* dell'intera popolazione.

Un obiettivo prioritario è di fornire una formazione digitale di base alla maggioranza degli adulti (l'80% secondo l'*Action plan* europeo), essenziale per non subire un *digital divide* che inciderebbe ulteriormente sulle diseguaglianze e sulla esclusione delle persone più deboli. Si tratta di un impegno di dimensioni pari alla alfabetizzazione della popolazione attuata in Italia con la scuola media unica. In parallelo la formazione continua nel corso della vita dovrà essere estesa alla maggioranza dei lavoratori (il 60% ogni anno secondo l'*Action plan* europeo) come condizione per aggiornare le loro competenze alla evoluzione tecnologica e organizzativa che investirà le imprese. Per raggiungere questi obiettivi non basta aumentare le risorse, come fa opportunamente il PNRR; è necessario adeguare le strutture della formazione, a cominciare dalla loro organizzazione ancora spesso ispirata a modelli fordisti, le

modalità dell'apprendimento, nonché la preparazione e la cultura stessa dei docenti. È questo un compito immane che riguarda tutti i livelli delle istituzioni formative, da quelle di base a quelle della formazione continua. Queste ultime in particolare sono frammentate in forme diverse, alquanto diseguali sia nella loro distribuzione regionale sia nel funzionamento, e spesso non in grado di fornire formazione adeguata, certificabile e quindi utile ai lavoratori e alle imprese. La formazione continua viene riconosciuta in modo esplicito dalle recenti normative, come un pilastro fondamentale delle politiche attive del lavoro, da connettere funzionalmente con gli interventi di gestione delle transizioni occupazionali per adeguare il capitale umano presente nelle aziende e nel Paese. Ma se si vuole realizzare tale obiettivo, della formazione continua vanno ridisegnati sia i contenuti, sia gli attori sia l'intero assetto istituzionale, con i ruoli reciproci delle strutture pubbliche regionali e degli attori privati, a cominciare da quelli gestiti dalle parti sociali. Infine, ma non da ultimo, è che vengano assicurati gli essenziali standard di qualità, secondo le indicazioni europee e la normativa del nostro Fondo nuove competenze. Un altro punto critico rilevato da tempo nel funzionamento del mercato del lavoro italiano riguarda le dinamiche salariali e la loro regolazione. Le debolezze della crescita e dalla produttività registrate negli anni recenti hanno contribuito a deprimere i salari dei dipendenti e i compensi dei lavoratori autonomi, e ad aumentare le disuguaglianze. Una manifestazione estrema di queste criticità è la crescita drammatica dei *working poors*, di cui il CNEL ha dato conto con varie ricerche nel tempo. Questa è una categoria pressoché sconosciuta nel passato, che costituisce una grave contraddizione del nostro sistema economico e una negazione in sé del valore del lavoro. L'archivio dei contratti collettivi del CNEL ha acquisito e diffuso ampia documentazione dell'andamento dei salari e della loro dinamiche contrattuali. Le nostre rilevazioni confermano che la contrattazione collettiva sia nazionale sia decentrata ha mantenuto una indubbia vitalità anche in periodi difficili come l'attuale (e se ne dà conto nei cap. 8 e 14). Ma testimoniano altresì la tendenza in atto verso una estrema frammentazione del quadro contrattuale, con la presenza di una moltitudine di contratti spesso di incerta provenienza, che depotenzia l'efficacia dell'istituto e rischia di pregiudicare la stessa tenuta del sistema di relazioni industriali. La ultima rilevazione riportata nel capitolo 14 segnala 933 contratti nazionali, in crescita costante negli ultimi anni.

Da tempo il CNEL si adopera per favorire la semplificazione del quadro anzitutto promuovendo la ricerca di regole condivise che definiscano la rappresentatività delle parti negoziali, e quindi permettano la individuazione dei contratti effettivamente rappresentativi degli interessi dei lavoratori. La recente direttiva europea sui salari minimi indica la possibilità che questi siano fissati o per legge oppure in via contrattuale. Le parti sociali italiane, ma non solo, hanno sempre ritenuto più opportuno e conforme alla nostra esperienza che la via contrattuale è preferibile a quella legislativa per definire gli standard salariali. Se questa fosse la strada che si prospetta per attuare la direttiva in Italia, ne verrebbe una spinta ad accelerare la ricerca di quelle regole condivise sulla rappresentatività degli attori negoziali che sono finora mancate e che sono necessarie per rafforzare l'autorevolezza dei contratti collettivi e per combattere i contratti "pirata". Un passo in questa direzione è rappresentato dalla individuazione prevista da una legge proposta dal CNEL del "codice alfanumerico unico", che

permette di costituire una anagrafe comune dei contratti collettivi da utilizzare in tutte le comunicazioni pubbliche rilevanti in materia

Il CNEL si propone di usare questi strumenti per rendere pubblica la varietà dei contratti con i loro contenuti, ma soprattutto per segnalare la disparità di tutele e di trattamenti presenti nei diversi testi, anche al fine di individuare e denunciare eventuali anomalie e violazioni degli *standard* e dei diritti dei lavoratori.

La implementazione del Piano di *recovery* deve essere una occasione non solo per aumentare e consolidare la crescita economica, ma anche per investire di più nella buona occupazione così da allargare la partecipazione, ora troppo scarsa, dei lavoratori allo sforzo comune di ripresa del Paese.

Per sostenere lo sforzo immane necessario ad una nuova direzione allo sviluppo del Paese e alla partecipazione del mondo del lavoro serve un impegno corale dei lavoratori e dei cittadini. Serve un impegno operativo coerente, ma serve anche un ripensamento non superficiale di molte prassi, categorie di analisi e scelte di *policy* seguite finora, perché il contesto che ci aspetta e gli obiettivi di sviluppo indicati dal PNRR e dall'Europa sono molto diversi da quelli del passato.

Siamo convinti che la grande capacità di mobilitazione collettiva manifestata nel difendere la salute pubblica e privata dall'emergenza pandemica deve essere riattivata per vincere la sfida della ripresa della economia e della occupazione. I progressi che si otterranno verso questi obiettivi costituiranno un *test* fondamentale, anzi prioritario, per misurare il successo del Piano e il suo contributo al bene comune del Paese. Convinto della centralità di questa sfida, il CNEL ha posto come tema prioritario del suo monitoraggio valutativo del PNRR proprio l'analisi delle ricadute dei suoi vari progetti e missioni sulla quantità e sulla qualità della occupazione.

Capitolo 1

Il secondo anno della crisi del Covid-19

Capitolo 1

Il secondo anno della crisi del Covid-19

Marina Barbini, Fedele De Novellis
REF Ricerche

La crisi sanitaria ha dominato il quadro macroeconomico globale

Il 2021 è stato un altro anno segnato dalle conseguenze a livello globale della crisi del Covid-19.

L'alternarsi delle diverse fasi della congiuntura economica è stato legato alla successione delle ondate del virus, alle caratteristiche delle varianti che si sono avvicendate, e ai diversi modi di fronteggiare la crisi sanitaria che si sono affermati nel corso del tempo. Dalla prima fase, nella primavera del 2020, quando le misure di contenimento erano rappresentato soprattutto da *lockdown* generalizzati, si è passati a misure di distanziamento più selettive, con interventi più o meno pervasivi a seconda delle caratteristiche dei settori. Sono state progressivamente rafforzate le misure sanitarie, dall'utilizzo delle mascherine, alla maggiore frequenza dei tamponi di controllo, allo scopo di consentire la diagnosi rapida e l'isolamento dei positivi; un progresso sensibile è infine stato rappresentato, da inizio 2021, da alcuni vaccini che hanno dimostrato una buona capacità di protezione dal virus, segnando l'inizio di una nuova fase nella lotta alla pandemia.

Sino a inizio 2021 si sono affermati principalmente due modelli: soprattutto i Paesi asiatici e dell'area del Pacifico hanno perseguito l'obiettivo di azzerare i contagi, adottando strategie basate sull'isolamento dei contagiati e il tracciamento dei contatti. Nei Paesi occidentali si è cercato piuttosto di convivere con il virus, adottando misure di intensità diversa in base alla diffusione del contagio nei diversi periodi.

In questa prima fase la strategia dei Paesi asiatici è apparsa superiore, avendo conseguito l'obiettivo di minimizzare i contagi e limitare in tal modo gli impatti sull'economia. Non a caso, le economie asiatiche hanno retto meglio sia dal punto di vista sanitario che da quello delle *performance* economiche.

Nel corso del 2021 la strategia dei Paesi occidentali ha invece beneficiato degli effetti positivi delle campagne vaccinali. I limiti nelle dosi disponibili, in rapporto alla popolazione mondiale, hanno comportato peraltro un accesso privilegiato delle economie avanzate ai vaccini, mentre nei Paesi più poveri le campagne vaccinali hanno registrato una partenza ritardata.

Con il passare dei mesi anche la produzione globale di vaccini sta aumentando. Il fatto di estendere le campagne vaccinali a tutti i Paesi è un requisito importante per ridimensionare la circolazione del virus e ridurre la replicazione, prevenendo la diffusione di nuove varianti in grado potenzialmente di eludere la protezione offerta dai vaccini attualmente disponibili.

Instabilità e differenze negli andamenti settoriali

Le misure adottate nelle diverse fasi hanno avuto effetti sull'economia, interessando in maniera differenziata i diversi Paesi e i settori.

Nella prima fase dell'epidemia, con le misure di *lockdown*, le conseguenze economiche erano state avvertite da un gran numero di settori. Con il passare dei mesi si è cercato di limitare le restrizioni a un numero sempre più contenuto di attività economiche, caratterizzate da una maggiore frequenza di interazioni fra i consumatori.

Questo ha portato a un preciso *pattern* settoriale che è stato replicato in linea di massima in tutte le economie. In una fase iniziale, dalla seconda metà del 2020, la ripresa è stata guidata dalla rimozione delle misure di distanziamento nell'industria, e quindi dalla normalizzazione dei livelli della domanda finale di beni di consumo e di investimento. I livelli produttivi hanno quindi recuperato nei settori manifatturieri, ad eccezione soprattutto del tessile-abbigliamento e della pelletteria, che hanno risentito della caduta della domanda per effetto del maggiore tempo trascorso dai consumatori fra le mura domestiche; la ridotta mobilità ha anche penalizzato carburanti e mezzi di trasporto. Alcune filiere – soprattutto quelle dell'informatica – hanno avuto invece addirittura effetti positivi, dato l'aumento della domanda legato alla diffusione della didattica a distanza e del lavoro da remoto. Questi cambiamenti negli stili di vita hanno permesso anche una normalizzazione di molti settori dei servizi soprattutto per le funzioni di tipo amministrativo; importanti cambiamenti hanno interessato la distribuzione commerciale, con l'aumento delle consegne a domicilio. Nei servizi sono rimaste più indietro molte attività il cui consumo dipende dalla condivisione di spazi: soprattutto i trasporti aerei e ferroviari, il settore alberghiero, la ristorazione e tutto il comparto degli spettacoli, delle attività sportive, della convegnistica.

Oltre all'ampia dispersione delle *performance* settoriali, un altro tratto peculiare è stato rappresentato dalla rapidità dei cambiamenti di tono della congiuntura. Conta soprattutto il fatto che l'introduzione e la rimozione delle restrizioni riflettono decisioni di carattere amministrativo che possono essere introdotte o sospese in tempi molto rapidi, sulla base dell'evoluzione dell'epidemia, e questo comporta variazioni altrettanto rapide dei livelli di attività nei settori interessati da tali misure.

Dal punto di vista delle *performance* che hanno caratterizzato le diverse economie, queste hanno riflesso in parte la diversa intensità delle restrizioni ai comportamenti adottate dai governi, e in parte la specializzazione. Si sono rivelate particolarmente vulnerabili soprattutto le economie che vantano una specializzazione nel turismo internazionale, mentre sono andate relativamente meglio le economie con una maggiore base industriale.

Il PIL mondiale già nei primi mesi del 2021 aveva recuperato i livelli produttivi pre-crisi. A livello di singoli Paesi si osserva come nel secondo trimestre del 2021 diverse economie emergenti si posizionassero ben al di sopra dei livelli di fine 2019; fra le economie avanzate, gli Stati Uniti si sono già riportati su livelli pre-pandemia, mentre l'area euro dovrebbe chiudere il *gap* all'inizio del 2022.



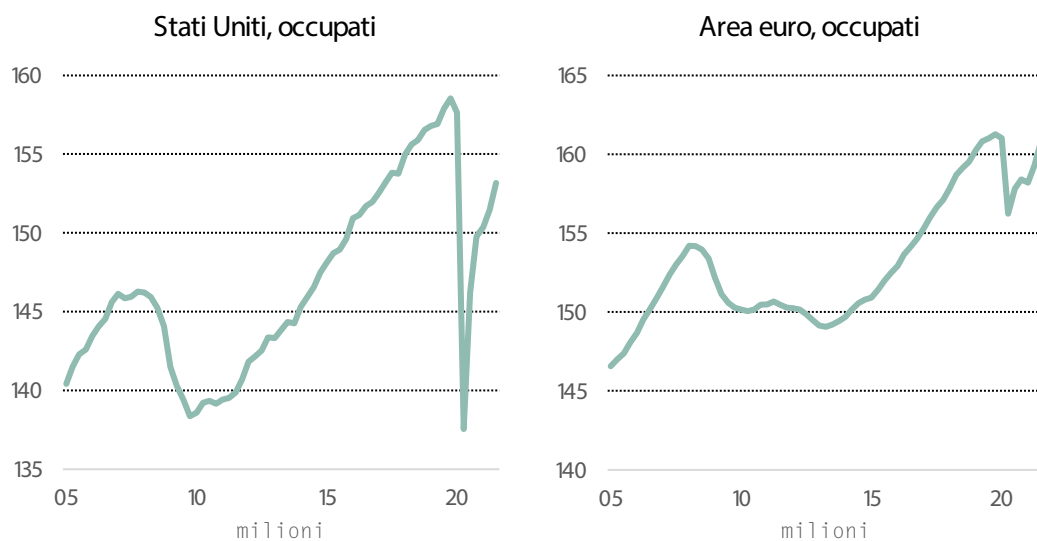
Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

Domanda di lavoro, occupazione, disoccupazione

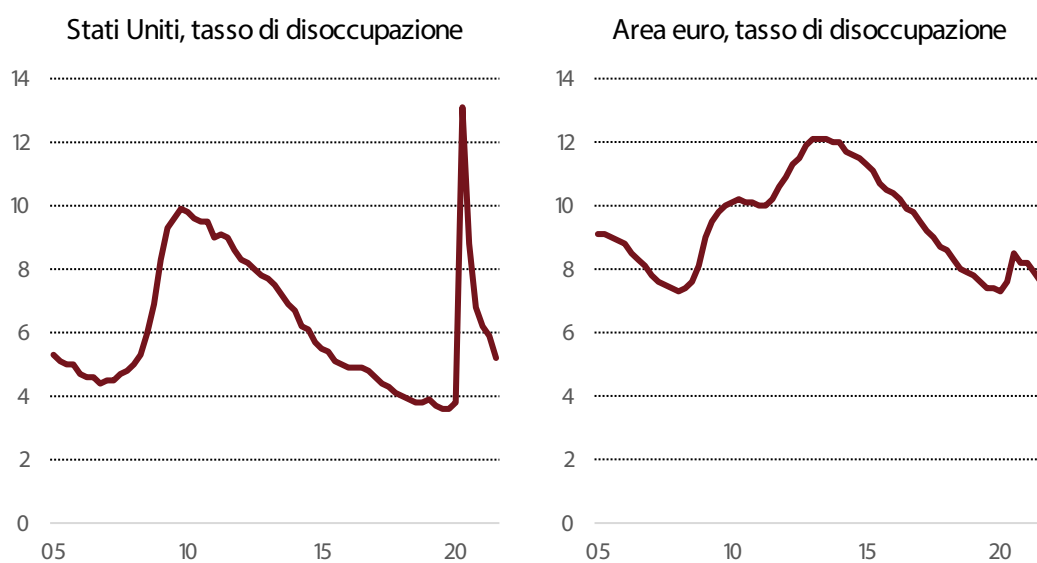
Oscillazioni così ampie dell'attività economica hanno avuto riscontro nell'evoluzione della domanda di lavoro, con variazioni delle ore lavorate che hanno rispecchiato quelle del valore aggiunto, riflettendone anche la dispersione settoriale.

Tuttavia, gli indicatori tradizionali delle condizioni del mercato del lavoro hanno evidenziato andamenti non sempre coerenti con l'evoluzione della congiuntura economica. Questo perché le peculiarità della crisi, e le specificità delle misure di politica economica introdotte, hanno condizionato la relazione fra ore lavorate e numero di occupati, nonché le decisioni di partecipazione dei lavoratori al mercato del lavoro. In particolare, nei Paesi dove sono state rafforzate le dotazioni finanziarie degli schemi di lavoro a orario ridotto, come nella maggior parte delle economie dell'eurozona (ad esempio la CIG in Italia e la Kurtzarbeit in Germania), anche nella fase più dura della crisi si è registrata una caduta dell'occupazione relativamente contenuta, e decisamente meno pronunciata rispetto a quella delle ore lavorate. Questo spiega ad esempio la relativa tenuta dei livelli occupazionali nell'eurozona rispetto agli Stati Uniti, dove invece è prevalente l'utilizzo dei sussidi di disoccupazione.

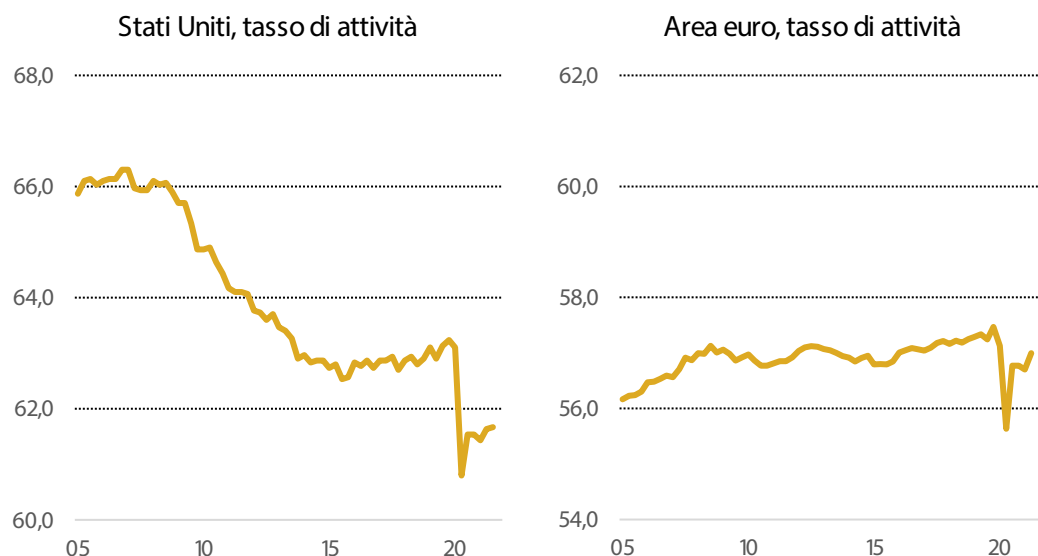
Naturalmente, la misura del numero di occupati condiziona a sua volta quella dei disoccupati, che risente anche della propensione degli individui ad attuare azioni di ricerca attiva di un posto di lavoro. Nei periodi di recessione una riduzione della partecipazione, legata a fenomeni di scoraggiamento, è un fatto consueto. Tuttavia, come discusso più avanti, le tendenze recenti mostrano una caduta della partecipazione piuttosto marcata nella maggior parte dei Paesi, soprattutto negli USA.



Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat e Bls



Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat e BLS



Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat e Bls

Una crisi eccezionale contrastata da politiche eccezionali

La crisi del Covid-19 ha visto anche una risposta di *policy* decisamente più intensa delle crisi del recente passato, tanto da parte delle politiche monetarie, quanto da parte delle politiche di bilancio. Tali indirizzi evidenziano il completo ripensamento avvenuto negli ultimi anni rispetto al ruolo delle politiche economiche per contrastare le recessioni. Tale ripensamento è stato influenzato dalla profondità della crisi del 2008 e dalle conseguenze che essa ha avuto sul piano economico. Ma, soprattutto, vi è una diversa consapevolezza degli effetti drammatici sul tessuto sociale e degli equilibri politici che possono derivare da una recessione profonda.

L'aumento dei *deficit* pubblici che ha caratterizzato le maggiori economie avanzate nel corso dell'ultima crisi, e gli Stati Uniti in maniera particolare, ha pochi precedenti storici. Esso è dipeso tanto dalla reazione spontanea delle poste di bilancio al ciclo, i cosiddetti "stabilizzatori automatici", quanto dalle misure discrezionali introdotte dai governi a sostegno delle famiglie e delle imprese. Il bilancio pubblico ha quindi svolto una funzione di tipo "protettivo" nei confronti dei bilanci del settore privato. Di fatto, la finanza pubblica si è fatta carico delle conseguenze della recessione, in modo da limitarne gli impatti sui redditi di famiglie e imprese.

Un aspetto significativo della crisi del Covid-19 è difatti rappresentato dal fatto che il reddito disponibile delle famiglie è caduto poco in termini reali, e comunque molto meno di quanto non si sia contratto il PIL. Nel caso degli Stati Uniti, dove le misure a sostegno del reddito delle famiglie sono state molto generose, è addirittura aumentato. Anche nei Paesi dell'area euro la politica di bilancio è riuscita a contenere le perdite del potere d'acquisto delle famiglie.

L'Eurostat (2021) ha prodotto alcune stime preliminari relative all'andamento dei redditi da lavoro della popolazione in età lavorativa, evidenziando una contrazione mediamente del 7 per cento rispetto all'anno precedente per il complesso dei Paesi Ue.

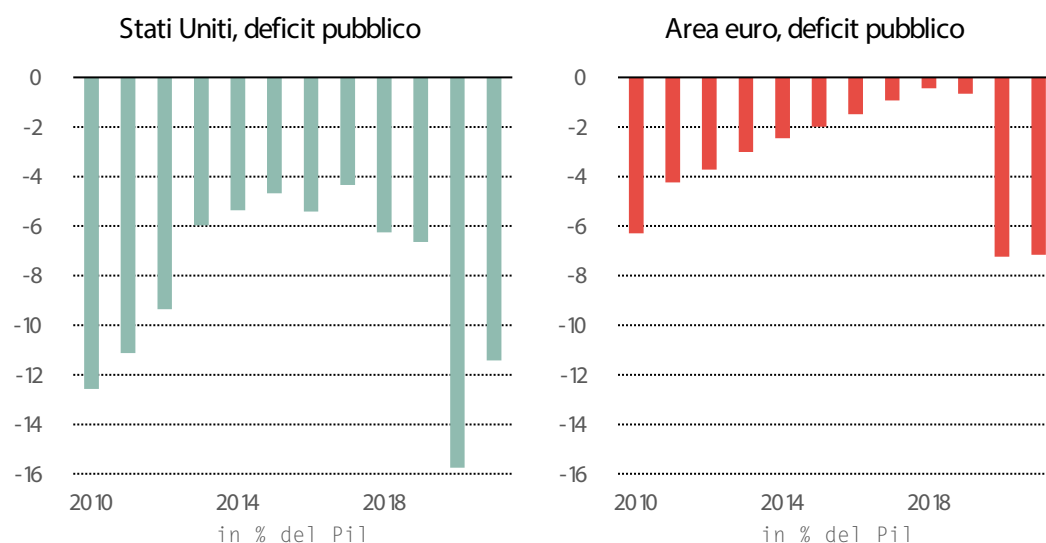
A fronte di tale contrazione, il reddito disponibile per lo stesso aggregato di famiglie è rimasto stabile. Di fatto, i trasferimenti dal bilancio pubblico e gli sgravi fiscali avrebbero compensato pienamente l'impatto della riduzione delle ore lavorate.

Le stime dell'Eurostat evidenziano anche come le perdite di redditi da lavoro siano state più intense proprio per i lavoratori delle famiglie a basso reddito¹. Tale risultato è comprensibile dati gli andamenti settoriali dall'ultima recessione: i lavoratori a reddito medio-alto esercitano con maggiore frequenza professioni di tipo impiegatizio, per le quali è possibile il ricorso al lavoro da remoto, e hanno quindi potuto affrontare la crisi continuando con la propria normale attività. Molti dei lavori che invece sono stati più colpiti dalla crisi del Covid riguardano invece lavori con redditi medio-bassi, e frequentemente di tipo stagionale (soprattutto nella filiera del turismo).

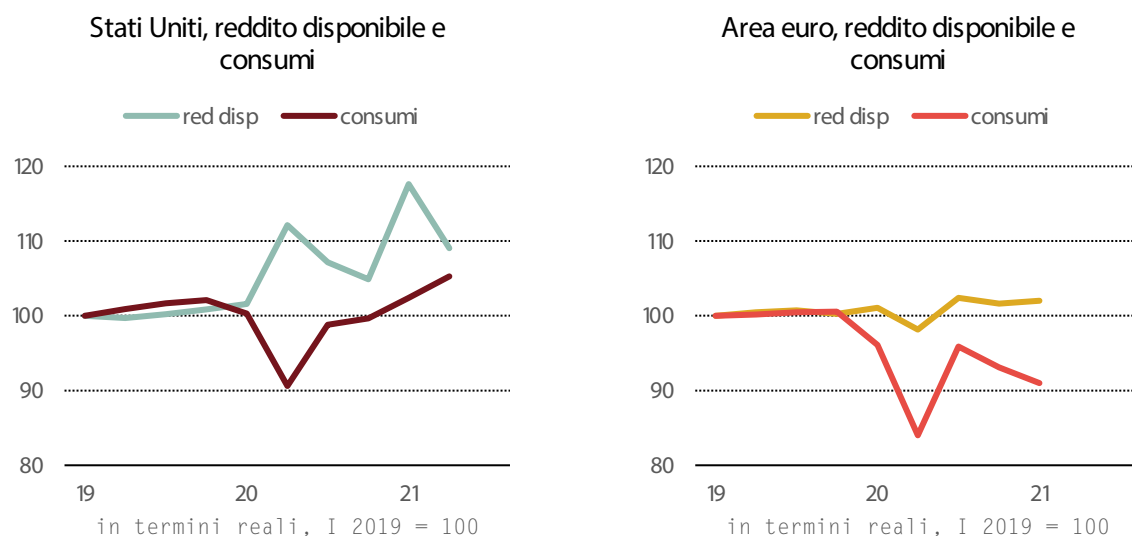
L'azione redistributiva del bilancio pubblico sarebbe stata peraltro in grado di compensare integralmente tale caduta per tutte le fasce di reddito. A tale risultato se ne associa anche un altro, di estremo rilievo: la quota di persone in età lavorativa a rischio di povertà sarebbe rimasta stabile nel corso della pandemia. Il risultato medio per i Paesi UE riflette situazioni differenziate; l'Italia sarebbe fra i Paesi che hanno evidenziato un ulteriore incremento, sia pure di entità limitata.

Questi risultati rivelano l'importanza delle politiche che hanno cercato di rafforzare il sostegno alle famiglie in difficoltà nel corso della crisi. Va ricordato come un evento avverso come la perdita del posto di lavoro sia molto più difficile da affrontare da parte del lavoratore nel corso delle fasi di recessione, quando la probabilità di trovare un altro impiego è inferiore rispetto ai momenti di crescita dell'economia. Durante le crisi le reti di protezione delle famiglie in difficoltà devono essere in grado di raggiungere anche i lavoratori che si collocano ai margini del mercato del lavoro. Un aspetto fondamentale è quello dei migranti, che tendono a caratterizzarsi per una probabilità di ricadere in una condizione di povertà molto maggiore rispetto ai cittadini residenti, e che più frequentemente occupano posizioni ai limiti della precarietà, ricoprendo posizioni di lavoro irregolare, e quindi con il rischio di non venire raggiunti dalle misure di sostegno introdotte dai Governi.

¹ Difatti, per i lavoratori nel quintile di reddito più basso la caduta sarebbe stata di oltre il 10 per cento, poco sopra l'8 per quelli del secondo quintile, leggermente inferiore all'8 per il terzo, e intorno al 6 e al 2 per cento rispettivamente per i due quintili più alti.



Elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Ue, Autumn Forecast



Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat e Bea

La profonda caduta dei consumi causata dalle misure di distanziamento, a fronte della relativa tenuta dei redditi, ha comportato un significativo aumento del saggio di risparmio delle famiglie.

Tuttavia, l'aumento dei risparmi non è stato distribuito in maniera uniforme fra le diverse tipologie di famiglie. I risparmi sono cresciuti in misura maggiore per quelle famiglie i cui consumi hanno registrato le cadute più ampie. Difatti, diversamente dalle normali recessioni, nelle quali le famiglie che contraggono i consumi in misura maggiore sono quelle che hanno subito i maggiori cali di reddito, nell'ultima crisi le famiglie che hanno ridotto i consumi lo hanno fatto indipendentemente dall'avere

subito diminuzioni dei redditi familiari, visto che i comportamenti di spesa sono stati dominati dalle misure di distanziamento sociale.

I consumi penalizzati dalle misure di distanziamento incidono però in misura maggiore all'interno della spesa delle famiglie ad alto reddito (si pensi ad esempio agli alberghi, alla ristorazione, agli spettacoli, e al trasporto aereo e navale). Per questa ragione l'aumento dei risparmi è stato maggiore nelle famiglie a alto reddito, che hanno visto aumentare lo stock di ricchezza finanziaria. L'aumento della ricchezza ha tratto sostegno, oltre che dall'aumento del flusso di risparmi, anche dal buon andamento dei prezzi delle attività (sia reali che finanziarie): anche questo un andamento abbastanza anomalo in una fase di recessione, e legato anche all'impostazione di segno ampiamente espansivo della politica monetaria.

Un elemento che caratterizza quindi le tendenze dell'ultimo biennio è che se le politiche sono intervenute limitando di molto gli impatti della crisi in termini di diseguaglianze nei redditi (Oecd, 2021 e per l'Italia Carta e De Philippis, 2021), allo stesso tempo si è verificato un ulteriore ampliamento delle diseguaglianze in termini di ricchezza.

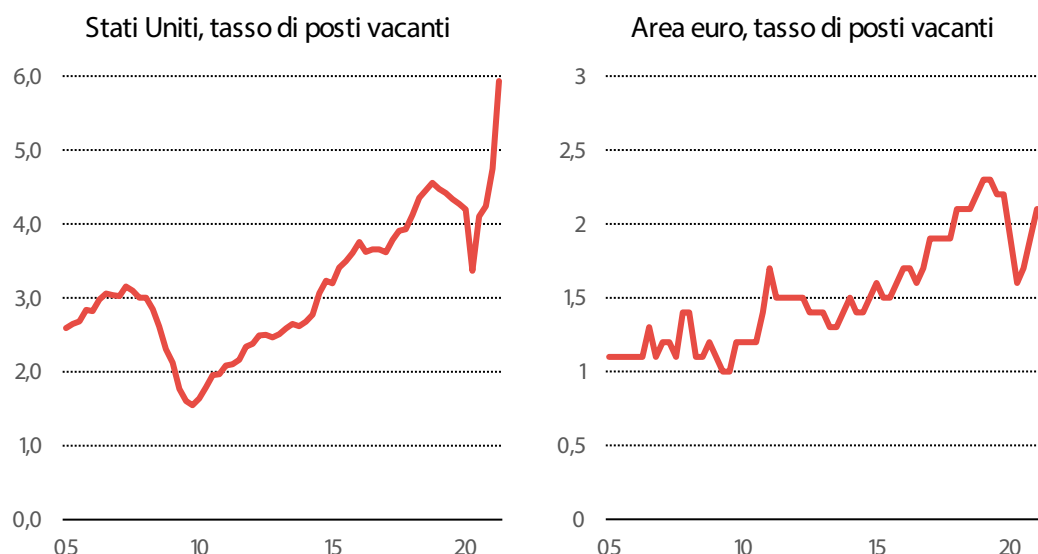
La complessa riorganizzazione delle filiere produttive dopo la rimozione delle misure di distanziamento

Le restrizioni hanno portato alcuni settori a sperimentare variazioni dei livelli produttivi di eccezionale ampiezza. La rapidità con cui le imprese di questi settori si sono dovute adattare all'introduzione o alla rimozione delle misure di distanziamento ha anche comportato in alcuni casi delle difficoltà di reperimento di manodopera nelle fasi delle riaperture.

Questo comportamento è abbastanza inusuale nelle prime fasi della ripresa. Fenomeni di scarsità di manodopera tendono difatti a manifestarsi solitamente quando il ciclo economico è entrato in una fase avanzata.

Questo aspetto è stato oggetto di intenso dibattito in diversi Paesi, a partire da evidenze di carattere aneddotico, oltre che da riscontri sempre più evidenti nelle statistiche. In particolare, nell'area euro il tasso di posti vacanti si è riportato sui livelli pre-crisi, un andamento quindi anomalo al termine di una recessione. È soprattutto negli Stati Uniti che i posti vacanti hanno registrato una impennata in corrispondenza con la rimozione delle misure di distanziamento.

Un'altra fonte utile per cogliere la presenza di problemi dal lato del reperimento di personale sono le inchieste congiunturali condotte presso le famiglie e presso le imprese. In particolare, dalle inchieste presso le famiglie è emerso come con le riaperture queste abbiano avuto una chiara percezione del miglioramento delle opportunità occupazionali.



Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat e BLS

Il dibattito sul tema dei limiti all'aumento dell'offerta di lavoro ha messo in luce chiavi di lettura simili nei diversi Paesi. In particolare il tema è quello di cercare di stabilire se si tratta di problemi temporanei, legati alle difficoltà del periodo della pandemia, e quindi destinate a ridimensionarsi gradualmente con il passare dei trimestri, oppure se invece non stiamo andando incontro a un abbassamento strutturale del tasso di partecipazione al mercato del lavoro, che avrebbe effetti negativi sul livello del prodotto potenziale delle diverse economie.

Le analisi emerse a livello internazionale stanno sottolineando diversi aspetti che potrebbero avere agito nel limitare la reazione dell'offerta rispetto al recupero della domanda di lavoro, il cui rilievo cambia naturalmente a seconda dei contesti, ma che comunque sono in una certa misura condivisi.

Vi è innanzitutto un effetto legato alle decisioni dei lavoratori in età avanzata, e quindi prossimi alla pensione, che, una volta perso il posto di lavoro, possono decidere di non rientrare nel mercato, utilizzando i propri risparmi per il periodo che manca alla maturazione del diritto alla pensione.

Un altro tema è quello delle difficoltà per le madri che, a causa della chiusura delle scuole, sono dovute rimanere a casa ad accudire i figli, rinviando le decisioni di partecipazione al momento di superamento della pandemia.

Inoltre, le stesse misure di protezione sociale adottate per contrastare la crisi possono incentivare in alcuni casi la permanenza nell'inattività. Ad esempio, negli USA vi sono fasce di lavoratori che per alcuni mesi hanno percepito un sussidio di disoccupazione che supera il livello del salario; nell'area euro l'utilizzo degli schemi di lavoro a orario ridotto potrebbe venire esteso oltre il necessario se la penalità sui salari per le ore non lavorate è limitata.

Un altro aspetto da non trascurare è che alcuni lavoratori potrebbero essere riluttanti a rientrare nel mercato del lavoro per le professioni che comportano contatto con il

pubblico (si pensi agli addetti alla ristorazione o dello spettacolo) per timore di essere contagiati.

Infine, vi sono anche chiavi di lettura che, evidenziando una aumentata fragilità fisica e psicologica di parte della popolazione, ritengono possibili effetti di abbassamento della partecipazione. Non vanno trascurati, in quest'ambito, i problemi del *long-Covid*, cioè di questi lavoratori le cui condizioni di salute migliorano molto lentamente anche ben oltre il periodo clinico della malattia.

Alle spiegazioni che guardano al lato dell'offerta di lavoro se ne aggiungono poi altre che tengono conto anche del mutamento della composizione della domanda. Le spiegazioni basate sul cambiamento nella struttura della domanda tendono a segnalare la presenza di eccessi di domanda di lavoro su specifici gruppi di lavoratori, in possesso di particolari competenze.

In particolare, la crisi del Covid-19, avendo innescato dei cambiamenti molto rapidi nelle caratteristiche dei processi produttivi, avrebbe comportato anche dei mutamenti nella struttura delle professioni richieste dal mercato, portando in alcuni casi a eccessi di domanda per competenze specifiche. I casi più significativi sono ad esempio relativi alla forte crescita delle attività legate all'informatica; gli aumenti delle assunzioni nel settore della Sanità, legati alle azioni di contrasto alla pandemia; le maggiori esigenze di personale nella logistica e nei trasporti per effetto della forte crescita del commercio *on-line*.

Va infine considerato che i problemi di domanda e offerta potrebbero anche essere legati fra loro. In presenza di spostamenti di lavoratori da un settore all'altro, la maggiore domanda da parte di alcuni settori potrebbe comportare una riduzione di offerta in altri. Ad esempio, alcune analisi sul caso USA mostrano come al momento delle riaperture il settore della ristorazione abbia incontrato difficoltà di reperimento di personale anche perché nel periodo delle chiusure alcuni gruppi di lavoratori che erano stati licenziati, hanno trovato un'occupazione in altri settori, soprattutto nelle attività delle consegne data l'accelerazione dell'*e-commerce*.

Infine, l'effetto del potenziamento delle misure di protezione, come gli schemi di lavoro a orario ridotto, potrebbe essere quello di ritardare lo spostamento dei lavoratori dalle imprese in crisi verso quelle in crescita anche quando non vi sono problemi di mismatch delle competenze.

Salari e prezzi

Il tema dell'eccesso di domanda di lavoro osservato nella fase delle riaperture si è intrecciato nel dibattito con quello relativo alle tendenze dei prezzi, soprattutto a seguito dell'accelerazione dell'inflazione che si è verificata sin dal periodo primaverile, e in particolare negli Stati Uniti. Sebbene l'aumento dei prezzi abbia riflesso in buona misura fattori di carattere estemporaneo (legati all'aumento del prezzo del petrolio e dei prodotti energetici rispetto ai minimi toccati nei mesi del lockdown) è

oggetto di attenzione l'eventualità che l'impulso alla ripresa indotto dalle riaperture, cumulandosi all'effetto di sostegno alla domanda derivante dalla politica di bilancio americana, possa portare a una accelerazione dell'inflazione di carattere permanente (Blanchard, 2021; Summers, 2021).

Naturalmente, una persistenza nella fase di maggiore inflazione potrebbe avere effetti avversi sulla ripresa dell'economia, in quanto obbligherebbe le banche centrali a modificare l'impostazione della politica monetaria, con effetti negativi sull'andamento della domanda. La dinamica del costo del lavoro è uno degli elementi di maggiore rilievo rispetto all'eventualità di un radicamento di aspettative di maggior inflazione.

I dati non hanno però sinora evidenziato aumenti di rilievo nel costo del lavoro, tanto negli Usa² quanto, a maggior ragione, nell'area euro.

La lettura dell'andamento delle dinamiche dei salari europei non è immediata: l'ampia riduzione delle ore lavorate per occupato comporta una riduzione del costo del lavoro per occupato, ma al tempo stesso determina un innalzamento del costo orario del lavoro, dato che le ore lavorate per occupato tendono nel breve a ridursi più del costo del lavoro per occupato. Nel complesso, comunque, al netto di questi elementi di carattere transitorio, la tendenza prevalente è quella di una dinamica salariale modesta. In particolare, l'indicatore sintetico della crescita dei salari contrattuali per l'area euro elaborato dalla Bce ha mantenuto una dinamica sempre inferiore al 2 per cento negli ultimi trimestri.

Infine, fra gli elementi del dibattito recente, sono stati evidenziati alcuni elementi di cambiamento che potrebbero anche giocare a favore di un abbassamento dell'inflazione nei prossimi anni. Da un lato la crescita delle vendite on-line aumenta la confrontabilità dei prezzi e riduce quindi il potere di mercato, soprattutto degli operatori della distribuzione commerciale. Inoltre, vi è anche il possibile effetto sull'andamento dei salari legato alla diffusione del lavoro da remoto. Fra i vantaggi del lavoro da remoto vi è anche la riduzione del costo della vita per i lavoratori coinvolti (costi del commuting, minori costi dei pasti fuori casa, maggiori possibilità di conciliazione delle esigenze professionali con quelle familiari); ma anche per le imprese di alcuni settori potrebbero esservi dei vantaggi (legati soprattutto ai minori spazi occupati dagli uffici). Non sono invece ancora chiari gli effetti sulla produttività, che potrebbero risultare diversi a seconda dei settori e del tipo di professioni esercitate. Alcune survey condotte negli Stati Uniti³ mostrano come la maggior parte dei lavoratori sarebbe disposta a scambiare una riduzione salariale sino al 5 per cento, con la possibilità di continuare il lavoro da remoto anche una volta terminata la pandemia. Pur trattandosi di risultati riferiti a realtà economiche particolari, non va trascurato come i cambiamenti organizzativi innescati dalla pandemia possano anche portare a uno shock sull'offerta di lavoro che avrebbe l'effetto di frenare la crescita del costo del lavoro.

Le tendenze in Italia, in sintesi

² Si veda il Wage Growth Tracker elaborato dalla FED di Atlanta.

³ Survey Pollfish del 20-21 luglio 2021

Le dinamiche in atto a livello internazionale definiscono il contesto generale all'interno del quale si sono affermate le tendenze del mercato del lavoro italiano.

I dati di contabilità nazionale, aggiornati al secondo trimestre 2021, mostrano come l'Italia abbia evidenziato andamenti simili a quelli che hanno caratterizzato le altre economie avanzate, europee in particolare.

La ripresa, rafforzatasi nel corso del secondo trimestre, ha permesso un importante recupero dei ritmi produttivi. La crescita economica ha comportato anche un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, con un aumento significativo delle ore lavorate, associato a una riduzione altrettanto marcata del ricorso alla cassa integrazione. Rispetto al quarto trimestre del 2019, quindi ai livelli precedenti all'inizio dell'emergenza sanitaria, il gap delle ore lavorate nel secondo trimestre era del 3.9 per cento, una distanza analoga a quella del Pil. La produttività del lavoro per il complesso dell'economia si posizionava quindi a metà 2021 su livelli prossimi a quelli precedenti la crisi. Sempre nel confronto con i livelli del quarto trimestre del 2019, la crescita cumulata del costo del lavoro è del 3.4 per cento, quella del Clup del 2.5: in media d'anno la crescita salariale si è mantenuta in prossimità dell'1.5 per cento, registrando quindi una crescita in termini reali nella prima fase della crisi, grazie all'azzeramento della dinamica dei prezzi, e un arretramento quest'anno, in corrispondenza con la ripresa dell'inflazione.

Per quanto riguarda le "teste", i dati ISTAT indicano che nel confronto tendenziale il numero di persone occupate è aumentato di 315 mila unità (+1.4 per cento) nel secondo trimestre, come effetto naturalmente anche del confronto con il valore minimo del secondo trimestre 2020; il tasso di occupazione si è portato al 58 per cento (+1.7 punti percentuali su base annua). A ritmi più intensi rispetto al trimestre precedente, è inoltre proseguita la crescita delle persone in cerca di occupazione che sono salite a 2.4 milioni (+514 mila in un anno), coinvolgendo chi è in cerca di prima occupazione e soprattutto coloro che hanno avuto precedenti esperienze di lavoro. Il tasso di disoccupazione è aumentato di 1.4 punti percentuali, salendo in un anno dall'8.4 al 9.8 per cento.

IL MERCATO DEL LAVORO NEL 2020-21 - QUADRO DI SINTESI

Indici IV trim 2019 = 100

	19 IV	20 I	20 II	20 III	20 IV	21 I	21 II
Pil	100.0	94.5	82.1	95.5	93.9	94.2	96.6
Unità di lavoro	100.0	93.3	81.2	94.3	92.7	92.8	95.7
Ore lavorate	100.0	92.4	79.6	93.9	92.4	92.5	96.1
Occupati	100.0	98.7	97.1	98.2	98.1	96.3	98.9
Produttività del lavoro*	100.0	102.2	103.2	101.8	101.6	101.9	100.5
Redditi per unità di lavoro	100.0	101.9	103.7	100.8	101.4	103.3	103.4
Retribuzioni per unità di lavoro	100.0	101.5	103.2	100.2	101.2	103.4	103.9
Prezzi al consumo	100.0	100.1	100.2	99.9	99.8	100.7	101.4
Retribuzioni reali	100.0	101.4	103.0	100.3	101.5	102.6	102.5
dati da Rcfl							
Occupati	100.0	99.4	96.7	97.0	97.1	96.6	98.1
Forze di lavoro	100.0	98.5	95.2	97.3	97.2	96.9	98.0
Disoccupati	100.0	90.4	81.2	99.3	97.6	99.6	97.4
variabili in livello							
Tasso di disoccupazione	9.8	9.0	8.4	10.0	9.9	10.1	9.8
Tasso di inattività (16-64)	34.6	35.6	37.8	36.3	36.2	36.4	35.6

*Pil per ora lavorata

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

IL MERCATO DEL LAVORO NEL 2020-21 - QUADRO DI SINTESI

var % a/a	19 IV	20 I	20 II	20 III	20 IV	21 I	21 II
Pil	-0.1	-5.6	-18.1	-4.8	-6.1	-0.3	17.6
Unità di lavoro	-0.5	-7.4	-19.8	-6.6	-7.3	-0.5	18.0
Ore lavorate	-0.5	-8.9	-21.2	-7.0	-7.6	0.1	20.8
Occupati	0.4	-0.1	-3.5	-2.7	-1.9	-2.4	1.9
Produttività del lavoro*	0.4	3.6	3.9	2.4	1.6	-0.4	-2.6
Redditi per unità di lavoro	1.5	2.6	4.8	1.5	1.4	1.3	-0.3
Retribuzioni per unità di lavoro	1.1	1.8	3.8	0.7	1.2	1.9	0.7
Prezzi al consumo	0.3	0.3	-0.1	-0.5	-0.2	0.6	1.2
Retribuzioni reali	0.8	1.5	4.0	1.1	1.5	1.3	-0.5
dati da Rcfl							
Occupati	0.2	-0.7	-4.0	-3.4	-2.9	-2.8	1.4
Forze di lavoro	-0.6	-2.2	-5.7	-3.0	-2.8	-1.6	2.9
Disoccupati	-7.6	-14.9	-21.2	0.5	-2.4	10.2	19.9

*Pil per ora lavorata

Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Un mercato del lavoro nuovamente in movimento

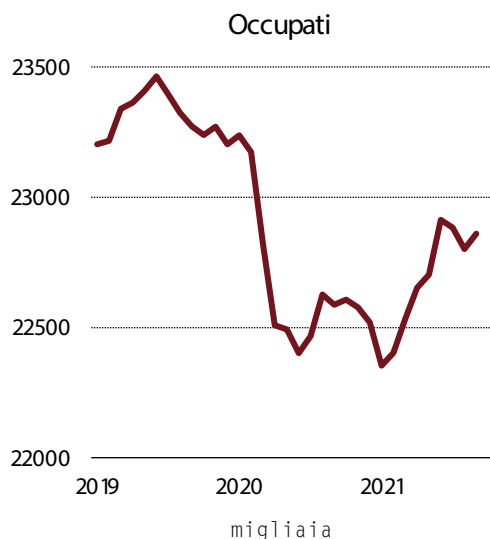
I dati mensili dell'indagine sulle forze di lavoro⁴ consentono di aggiornare il monitoraggio del mercato del lavoro fino a settembre 2021 e di identificare nel dettaglio i punti di inversione degli andamenti occupazionali.

In generale, questi sono risultati allineati con l'alternarsi delle misure di distanziamento sociale, con la prima decisa contrazione del numero di occupati in corrispondenza con il *lockdown* dei mesi di marzo e aprile 2020, una fase di stabilità nei due mesi successivi e un recupero tra luglio e agosto; da settembre, tuttavia, il livello dell'occupazione è tornato a diminuire, raggiungendo un minimo a gennaio 2021 (-820 mila occupati rispetto a febbraio 2020). Tra febbraio e giugno 2021 - con l'attenuarsi della pandemia, per effetto soprattutto della campagna vaccinale - il numero di occupati è cresciuto progressivamente e ha raggiunto i 22.9 milioni (+560 mila rispetto al punto minimo di inizio anno), un livello però ancora inferiore di 265 mila occupati rispetto a febbraio 2020. Nei tre mesi successivi il recupero dell'occupazione si è interrotto; il numero di

⁴ Le statistiche qui considerate sono quelle basate sulle nuove definizioni europee, introdotte dall'ISTAT a gennaio 2021.

occupati ha oscillato in prossimità del livello toccato nel mese di giugno.

Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT



Grazie alla ripresa, anche il riassorbimento della cassa integrazione procede spedito. Come noto, nelle fasi più acute della crisi l'utilizzo della CIG è stato ampio e ha rappresentato uno dei principali strumenti di sostegno per il mercato del lavoro, anche grazie all'estensione a tutte le imprese, indipendentemente dal settore produttivo e dal numero di addetti.

A tal proposito occorre precisare che i nuovi criteri di calcolo degli occupati introdotti dall'ISTAT a inizio 2021 hanno avuto effetti diretti proprio sui lavoratori in cassa integrazione, che non vengono più considerati occupati se la loro assenza supera i 3 mesi. Ciò ha comportato una revisione delle serie storiche sulle forze lavoro, influenzando in misura marcata la dinamica occupazionale soprattutto nel secondo trimestre dello scorso anno, quando il massiccio ricorso alla CIG e la sospensione prolungata delle attività produttive nel periodo di emergenza sanitaria hanno determinato il passaggio dei lavoratori assenti dal lavoro per più di tre mesi fra gli inattivi.

Nel corso del 2021 il ricorso alla CIG è risultato estremamente variabile di mese in mese. Dopo il ridimensionamento osservato nella seconda metà dello scorso anno, il ricorso alla CIG ha registrato una nuova impennata a marzo di quest'anno in concomitanza con la terza ondata dell'epidemia che ha comportato il ritorno in zona rossa di gran parte dell'Italia, con chiusure e forti limitazioni per molte attività economiche. In seguito però le ore autorizzate di CIG sono tornate a ridursi e secondo i dati più recenti si stanno ulteriormente ridimensionando.

Complessivamente le ore di CIG (ordinaria, straordinaria, in deroga, e fondi di solidarietà) autorizzate nei primi sette mesi dell'anno si aggirano intorno ai 2 miliardi,

in calo di circa il 20 per cento rispetto allo stesso periodo del 2020. Si stima che nello stesso periodo il numero di occupati equivalenti in cassa integrazione sia stato mediamente di circa 800 mila persone.

ORE AUTORIZZATE DI CIG PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO E VAR %

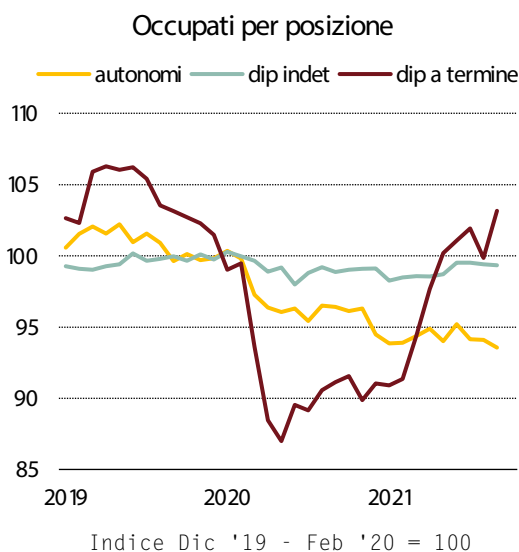
	2019	2020	2021*	21/20 (var%)*
Cig O	105	1980	758	-43.3
Cig S	153	182	88	-22.1
Fondi di solid.	17	1368	797	0.9
Cig D	1	799	537	14.0
Cig Tot.	276	4329	2180	-19.6

Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps; mln di ore; *gennaio-luglio

Occupazione a termine in ripresa

Nella prima fase della crisi sanitaria, la perdita di occupazione aveva interessato principalmente i dipendenti a termine e gli indipendenti, per poi coinvolgere in un secondo momento anche i lavoratori a tempo indeterminato. La ripresa del 2021 ha invece riguardato prevalentemente l'occupazione a termine - +327 mila tra gennaio e luglio (+12.2 per cento) con un pieno recupero delle perdite precedenti - mentre nello stesso periodo i dipendenti a tempo indeterminato sono aumentati di 204 mila unità (+1.4 per cento), e gli indipendenti solo di 18 mila (+0.4 per cento).

La ripresa dei contratti a termine, testimonia una ripresa, seppur in ritardo rispetto all'industria, del comparto dei servizi, trainato dalla riapertura turistica, che ha avuto bisogno in tempi rapidissimi di forza lavoro senza particolari qualifiche, e con bassi salari. Il fatto che la ripresa sia stata trainata dai contratti a termine si deve in parte anche alle strategie prudenziali delle imprese che, in attesa di capire l'evolversi della pandemia e la durata della ripresa del ciclo economico, hanno cercato di instaurare rapporti di lavoro più facili da interrompere.



Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT

Queste dinamiche sono confermate anche dai dati sui flussi di attivazione e cessazione desunti dall'Osservatorio sul precariato dell'INPS. In riferimento all'insieme dei rapporti di lavoro dipendente, il saldo tra assunzioni e cessazioni rilevato nei primi cinque mesi del 2021 risulta positivo e pari a 617 mila unità, decisamente più favorevole rispetto a quello osservato nell'analogo periodo del 2020 (+32 mila) e ormai prossimo a quello registrato nel 2019, quando furono +711 mila. Questo risultato è ancora condizionato dalla relativa situazione di parziale "congelamento" del mercato del lavoro imputabile alle misure di salvaguardia adottate dal governo, che hanno comportato una riduzione dei flussi di entrata e di uscita dall'occupazione: rispetto all'analogo periodo pre-crisi del 2019 le assunzioni sono state inferiori del -23.5 per cento e le cessazioni del -26.5 per cento. Come sottolinea Veneto Lavoro (2021) lo sblocco del divieto di licenziamento, in vigore da inizio luglio per le imprese private non artigiane del manifatturiero (ad esclusione del settore tessile e dell'abbigliamento) e delle costruzioni, non sembra aver prodotto, almeno inizialmente, particolari scossoni sul mercato del lavoro, come testimoniano anche i dati sui licenziamenti per motivi economici, rimasti su valori simili a quelli degli anni precedenti.

Per quanto riguarda le diverse tipologie contrattuali, i dati dell'INPS indicano che nella prima metà del 2021 il tempo indeterminato ha continuato a registrare un saldo positivo, seppure con un evidente rallentamento della fase espansiva delle posizioni lavorative occupate: le +128 mila nuove posizioni lavorative sono l'esito di una flessione tanto dei flussi di ingresso (le assunzioni e le trasformazioni si sono rispettivamente ridotte del 30 e del 37 per cento in confronto con l'analogo periodo pre-crisi del 2019) che delle cessazioni (-19.6 per cento). Il bilancio del contratto a tempo determinato è tornato invece ad essere positivo, registrando una variazione netta pari a +488 mila unità, e risultando quindi in controtendenza rispetto al saldo negativo che si era registrato nel corso del 2020. Il saldo risulta peraltro superiore rispetto al

periodo pre-crisi del 2019, grazie in particolare alla riduzione delle cessazioni e delle trasformazioni, entrambe “figlie” del ridotto reclutamento dei mesi precedenti.



Quota di contratti attivati

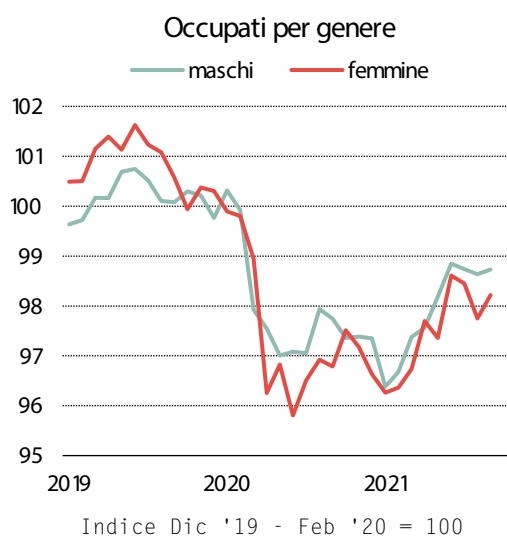
	2019	2020	2019*	2020*	2021*
A tutele crescenti (ex T. indet.)	18.6	17.5	20.5	22.4	18.7
A tempo determinato	44.3	44.9	43.0	44.6	43.1
in apprendistato	4.8	4.2	4.7	4.8	4.6
stagionali	10.4	11.5	9.8	6.3	10.3
in somministrazione	12.8	13.7	13.0	14.2	15.8
intermittenti	9.0	8.2	8.9	7.8	7.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Dati Inps (Osservatorio sul Precariato); *gennaio-maggio

Le categorie maggiormente colpite dalla crisi

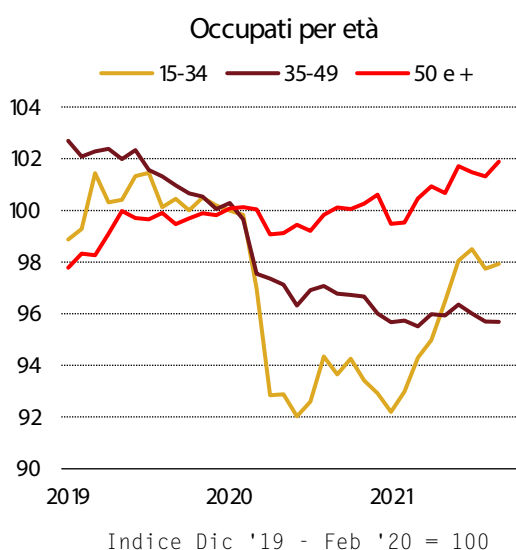
La crisi sanitaria ha colpito in modo asimmetrico settori e imprese, penalizzando particolarmente in una prima fase soprattutto i settori a prevalenza femminile, come il commercio. Tuttavia, nonostante le maggiori difficoltà in termini di conciliazione, soprattutto per le lavoratrici con figli piccoli nel periodo della didattica a distanza, il sistema degli ammortizzatori sociali, e la diffusione del lavoro da remoto sono riusciti a contenere le perdite occupazionali, per cui nel complesso i divari di genere in termini di livelli occupazionali sono rimasti relativamente stabili.

Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT



Le differenze negli andamenti sono state piuttosto marcate guardando ai divari generazionali. I più giovani hanno difatti registrato il calo occupazionale più marcato nelle prime fasi della crisi; tuttavia, proprio grazie alla veloce risalita del lavoro a termine verificatasi negli ultimi mesi, gli occupati più giovani hanno registrato nella prima parte dell'anno una dinamica molto positiva: in oltre la metà dei casi la crescita di occupazione che si è avuta tra gennaio e giugno 2021 ha riguardato infatti i 15-34enni, con un aumento in questa fascia di età di 300mila occupati; nello stesso periodo il gruppo dei 35-49enni è rimasto sostanzialmente stabile (+64mila), mentre il numero dei lavoratori più anziani è aumentato di 194mila occupati, risultando gli unici che per il momento hanno recuperato i livelli pre-pandemia. Guardando ai tassi di occupazione, al fine di tener conto anche della dinamica della popolazione di ciascuna classe di età, si osserva che il trend positivo tra i più giovani ne ha riportato il tasso di occupazione sui valori pre-crisi.

Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT



Differenze di rilievo emergono anche considerando gli andamenti degli occupati distinti sulla base dei rispettivi livelli d'istruzione.

Confrontando il secondo trimestre 2021 con il quarto trimestre del 2019, le persone con un titolo di studio universitario presentano l'evoluzione meno sfavorevole, (+60 mila, pari ad una crescita dell'1.1 per cento). Gli effetti della crisi hanno colpito in misura maggiore i diplomati, tra i quali il numero di occupati è ancora inferiore dell'1.7 per cento a quello del quarto trimestre 2019 (-184 mila), e soprattutto i lavoratori con al massimo la licenza media, per i quali i livelli occupazionali sono ancora inferiori di quasi 300 mila unità nel periodo considerato, pari ad una contrazione del 4.1 per cento; in entrambi i casi peraltro la caduta di occupazione è stata accompagnata da un marcato aumento degli inattivi.

Guardando ai risultati secondo la cittadinanza dei lavoratori, gli stranieri sono stati decisamente penalizzati dagli effetti della crisi, mostrando cali dell'occupazione e aumenti della disoccupazione decisamente più ampi in termini relativi rispetto agli italiani.

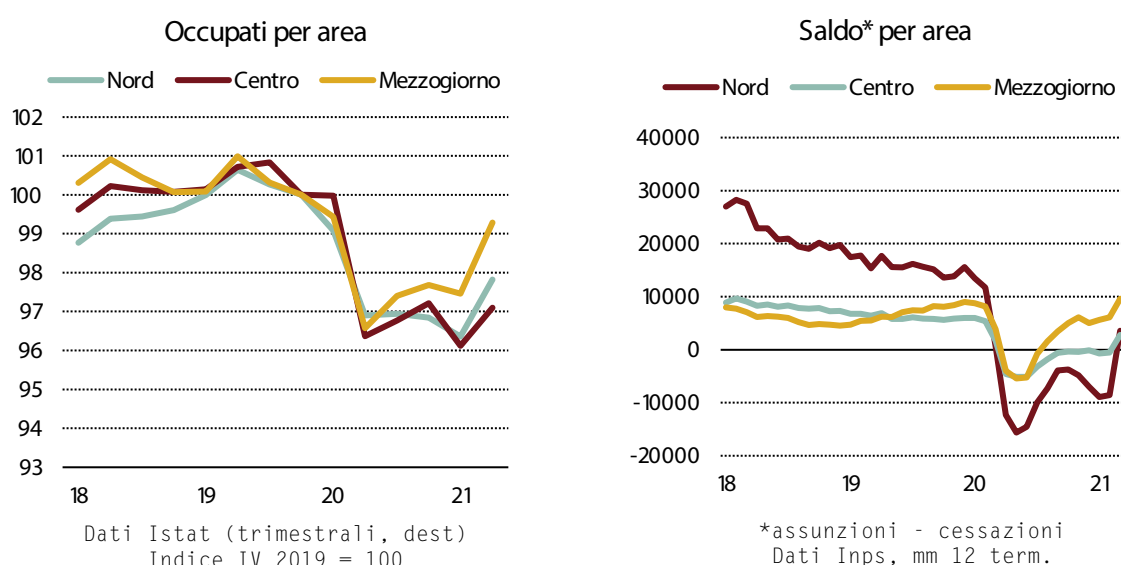
I lavoratori immigrati tendono a concentrarsi in particolari settori di attività economica in base alle loro caratteristiche. Alcuni di questi settori hanno registrato un andamento vivace dell'attività economica; è questo in particolare il caso delle costruzioni, dove emergono ampie difficoltà di reperimento di manodopera; tuttavia, gli immigrati sono molto presenti in settore come i servizi per le imprese, i servizi turistici e alle famiglie dove sono frequentemente impiegati in lavori part-time o a tempo determinato, più facili da interrompere. La ripresa occupazionale che sta caratterizzando la prima parte dell'anno in corso ha prodotto peraltro solo un parziale recupero di quanto perso nel 2020: il gap con il quarto trimestre 2019 in termini di occupati rimane, infatti, decisamente più ampio di quello degli italiani (-6.8 per cento, rispetto a -1.7 per cento). Anche l'andamento del tasso di occupazione conferma il deciso peggioramento della condizione degli stranieri; nel secondo trimestre si è attestato infatti al 57.3 per cento, un valore di 3.2 punti percentuali al di sotto di quello del periodo pre-crisi.

Per quanto riguarda gli andamenti territoriali, i dati relativi al secondo trimestre del 2021 indicano che la dinamica occupazionale migliore si osserva nel Mezzogiorno. Infatti, in confronto al periodo precedente l'inizio della pandemia, nelle regioni del Nord il livello di occupazione è ancora inferiore di 264 mila unità (-2.2 per cento rispetto al quarto trimestre 2019), nel Centro di 144 mila (-2.9 per cento), mentre nel Mezzogiorno le perdite sono state quasi completamente recuperate (-44 mila, pari a -0.7 per cento). Anche considerando il tasso di occupazione, sono le regioni meridionali a mostrare una situazione più favorevole, in quanto registrano il calo più contenuto nel 2020 e la crescita più marcata nel 2021: il livello dell'indicatore è al 44.8 per cento, di 0.3 punti superiore a quello del quarto trimestre 2019, a fronte di una distanza di 1.5 punti nel Nord (dove è pari al 66.5 per cento) e di un punto nel Centro.

I dati dell'INPS confermano la performance migliore al Sud. Segnalano difatti che il

Mezzogiorno è l'unica area in cui il saldo tra assunzioni e cessazioni relativo al totale dei rapporti di lavoro alle dipendenze si è in pratica riportato sui livelli del 2019.

La maggiore tenuta dell'occupazione al Sud riflette la minore intensità dell'epidemia. Va anche ricordato che la classificazione dei cassintegrati di lungo periodo fra gli inattivi tende a pesare soprattutto sulla stima degli occupati nelle regioni del Nord, dove lo strumento della CIG trova una maggiore diffusione. Contano, infine, anche alcuni effetti di composizione settoriale; il maggiore peso nelle regioni meridionali del pubblico e, all'interno del privato, di settori come l'agricoltura e le costruzioni, che hanno mostrato un andamento migliore rispetto alla media dell'economia.



Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT

L'ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE SECONDO LE DIVERSE COMPONENTI

	IV 19	IV 20	I 21	II 21	II 21/ IV 19	
		valori assoluti			var.ass.	var. %
Occupati tot.	23237	22573	22447	22785	-452	-1.9
Genere						
Uomini	13450	13082	13012	13197	-253	-1.9
Donne	9787	9492	9435	9588	-199	-2.0
Area						
Nord	12147	11763	11705	11883	-264	-2.2
Centro	4960	4822	4768	4816	-144	-2.9
Mezzogiorno	6130	5988	5975	6086	-44	-0.7
Classi di età						
15-34 anni	5158	4817	4800	4974	-184	-3.6
35-49 anni	9368	9000	8921	8966	-402	-4.3
50 anni e +	8712	8756	8726	8846	134	1.5
Istruzione						
Fino lic.media	7020	6497	6644	6732	-288	-4.1
Diploma	10713	10500	10161	10528	-184	-1.7
Laurea e oltre	5473	5590	5511	5533	60	1.1
Cittadinanza						
Italiani	20743	20322	20127	20391	-353	-1.7
Stranieri	2489	2291	2281	2318	-170	-6.8
Settore						
Agricoltura	930	917	932	954	23	2.5
Industria in s.s.	4692	4604	4532	4557	-135	-2.9
Costruzioni	1337	1369	1398	1438	101	7.6
Servizi	16278	15684	15586	15836	-441	-2.7
Orario						
Tempo pieno	18782	18495	18151	18578	-203	-1.1
Tempo parziale	4453	4122	4175	4193	-260	-5.8
Carattere						
Dipendenti	17994	17551	17510	17815	-179	-1.0
permanententi	14994	14882	14791	14870	-124	-0.8
a termine	3000	2670	2719	2945	-55	-1.8
Indipendenti	5243	5022	4937	4970	-273	-5.2

Dati Istat, destagionalizzati, 15 anni e +

L'ANDAMENTO DEL T. DI OCCUPAZIONE SECONDO LE DIVERSE COMPONENTI

	IV 19	IV 20	I 21	II 21	II 21/ IV 19
		valori assoluti			var. in p.p.
Occupati tot.	59.1	57.8	56.0	58.2	-0.9
Genere					
Uomini	68.2	66.6	64.8	67.1	-1.1
Donne	50.1	49.0	47.3	49.3	-0.8
Area					
Nord	68.0	65.8	64.3	66.5	-1.5
Centro	63.5	62.3	60.3	62.5	-1.0
Mezzogiorno	45.0	44.7	42.7	44.8	-0.3
Classi di età					
15-34 anni	41.9	39.4	38.0	40.8	-1.1
35-49 anni	73.9	72.8	70.9	73.4	-0.5
50 anni e +	61.0	60.7	58.7	60.1	-1.0
Istruzione					
Fino lic.media	44.3	42.5	40.7	43.0	-1.3
Diploma	64.9	62.9	61.1	63.4	-1.5
Laurea e oltre	79.0	78.1	78.2	79.6	0.6
Cittadinanza					
Italiani	59.0	57.9	56.2	58.3	-0.7
Stranieri	60.5	56.5	54.5	57.3	-3.2
Dati Istat, 15-64 anni					

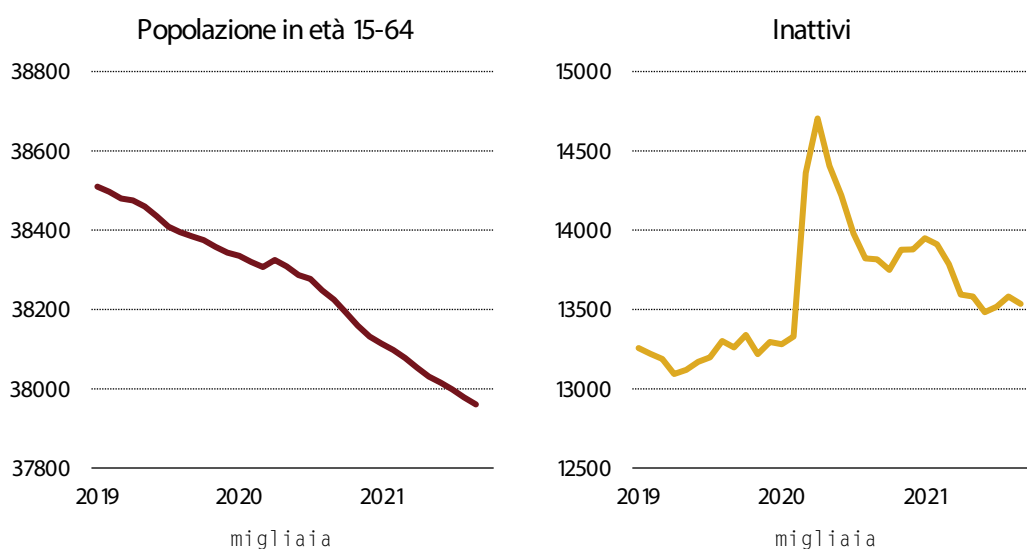
Disoccupati e inattivi

Sul fronte della disoccupazione, nei primi nove mesi dell'anno le persone in cerca di occupazione sono risultate in media circa 2.4 milioni (in crescita del 6.3 per cento sullo stesso periodo del 2020) e il tasso di disoccupazione è risultato in media del 9.7 per cento, dal 9.3 per cento dell'anno prima. Tuttavia, il confronto, come si nota dai due grafici seguenti, è influenzato dal fatto che nei primi mesi del 2020 il numero dei disoccupati aveva subito una marcata contrazione a fronte del calo di occupazione; un comportamento anomalo, e legato in buona parte alle restrizioni e all'obiettivo difficoltà nella ricerca di lavoro durante la fase più acuta del periodo pandemico, per cui molti lavoratori risultavano classificati fra gli inattivi pur essendo disponibili a lavorare. Con il progressivo superamento di questi problemi una parte della quota di persone che era defluita nell'inattività è tornata a incrementare il bacino della disoccupazione, oltre ad alimentare quello degli occupati.

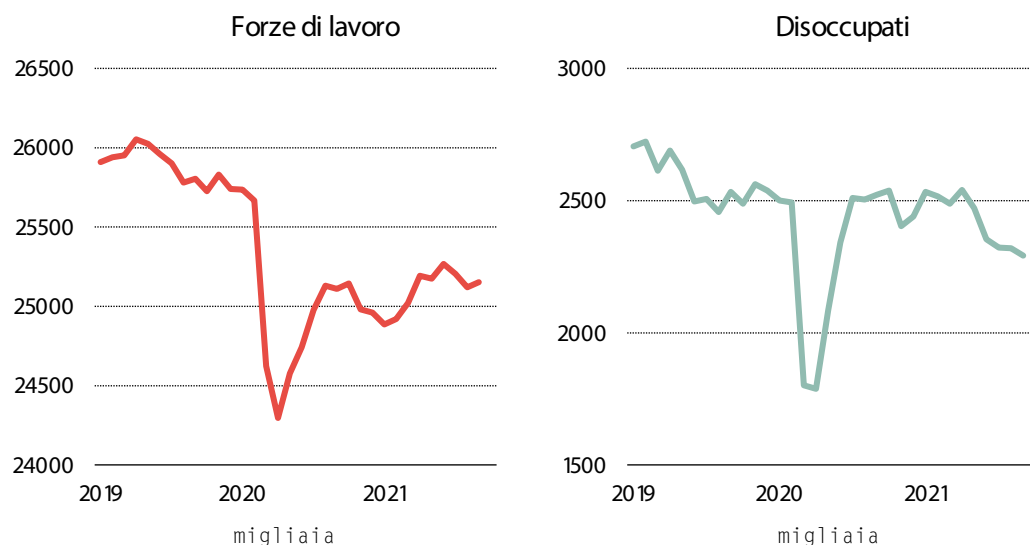
Fra i fattori che hanno condizionato i dati sui tassi di attività vi sono anche le nuove regole sulla classificazione delle forze lavoro, che considerano inattive le persone in cassa integrazione da oltre tre mesi.

Nei dati primaverili la disoccupazione ha iniziato a contrarsi, in corrispondenza con la ripresa dell'occupazione.

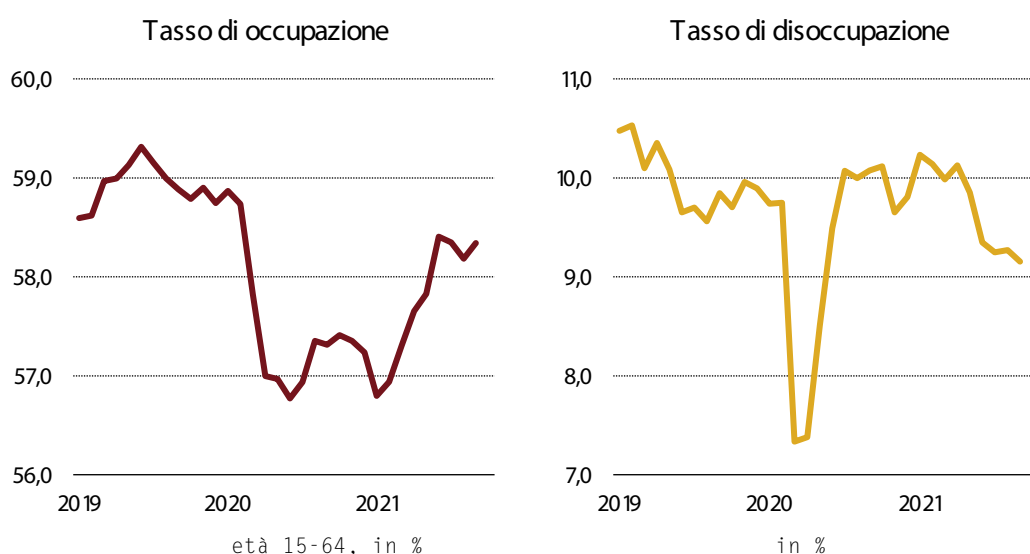
La stabilizzazione del numero di inattivi su livelli superiori a quelli precedenti la crisi potrebbe segnalare anche in Italia la presenza di alcune difficoltà dal lato dell'offerta di lavoro ad assecondare il recupero della domanda, in linea con quanto emerso anche negli altri Paesi. In particolare, il tasso di attività nel periodo estivo si è portato intorno al 64.5 per cento, un punto percentuale al di sotto dei livelli medi del 2019. D'altra parte, va anche considerato che in Italia la popolazione in età lavorativa è in discesa oramai da alcuni anni. La sovrapposizione di una popolazione in età lavorativa in discesa a una minore partecipazione comporta che la forza lavoro si sia ridotta di circa 800mila persone rispetto ai livelli pre-crisi. A questo si deve aggiungere l'effetto già menzionato della riduzione delle ore lavorate pro-capite da parte degli occupati per via del maggiore ricorso alla CIG rispetto ai livelli pre-crisi.



Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT



Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT



Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT

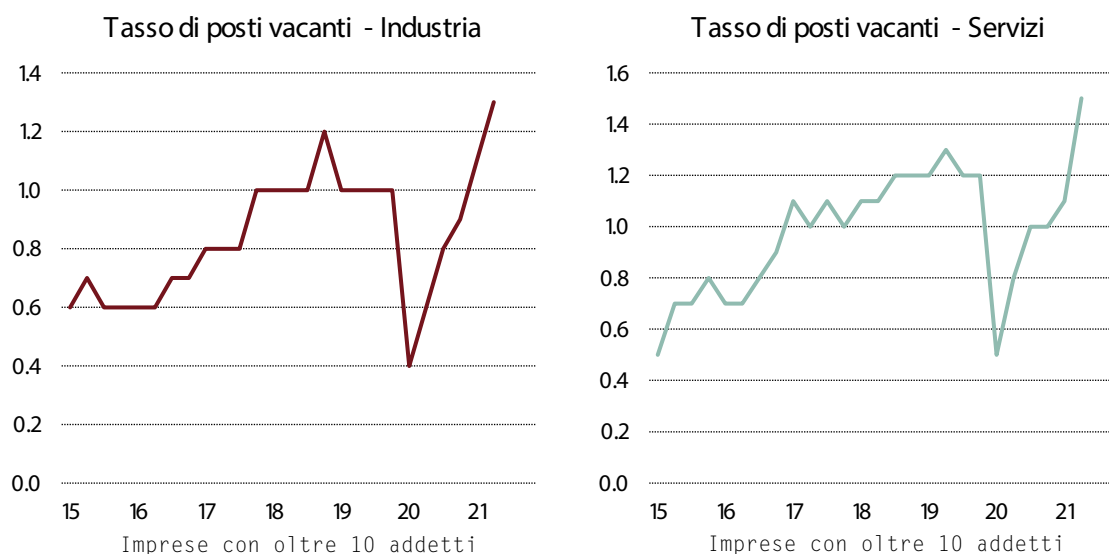
L'insieme di questi fenomeni è in linea con il brusco aumento del tasso di posti vacanti che abbiamo osservato anche in Italia. Allo stesso modo, dalle inchieste condotte dall'ISTAT presso le imprese emerge un aumento della quota delle imprese che dichiarano di incontrare limiti all'attività a seguito di problemi di scarsità di manodopera.

D'altra parte, non va trascurato come un aumento dell'offerta di lavoro possa

derivare nei prossimi trimestri da una riduzione dell'inattività. Secondo quanto riportato dall'ISTAT, nel secondo trimestre dell'anno, il numero di inattivi si è ridotto marcatamente rispetto al picco di un anno prima, scendendo a 13.5 milioni. Tra questi, 203 mila (l'1.5 per cento del totale degli inattivi) sono persone in cassa integrazione guadagni assenti dal lavoro per più di tre mesi, che tendenzialmente non cercano lavoro perché in attesa di tornare al loro impiego; tale quota si è ridotta rispetto al 2.3 per cento del primo trimestre 2021. Bisogna considerare poi che fra i principali motivi dell'inattività vi sono lo scoraggiamento e l'attesa dell'esito di precedenti ricerche di lavoro che aggregano oltre un milione e mezzo di persone, secondo quanto indicato dall'ISTAT. Si tratta di segmenti di inattivi molto prossimi al mercato del lavoro, con condizioni simili quindi a quelle dei disoccupati, ed è all'interno di questa quota che si trova una parte di disoccupazione non formale ma sostanziale da aggiungere a quella ufficiale, che nel nostro Paese è già più elevata della media europea.

In conclusione, una delle eredità che sembrano affermarsi dopo la crisi del Covid-19 è l'aumento del già ampio numero di lavoratori potenziali che hanno difficoltà a inserirsi nei circuiti produttivi, mentre al contempo le ampie oscillazioni dell'attività economica, e conseguentemente della domanda di lavoro, prodottesi a seguito della pandemia, hanno determinato problemi di scarsità di manodopera in diverse imprese che si sono ritrovate nella necessità di ampliare gli organici in tempi rapidi, eventualmente anche a seguito della riduzione attuata nei mesi precedenti.

Si consolidano inoltre alcune tendenze alla creazione di nuovi posti su professionalità specifiche legate a nuovi settori trainanti. Le conseguenze di questa crisi appaiono quindi sfidanti non solo dal punto di vista della congiuntura, ma anche riguardo alla messa in campo di politiche in grado di assecondare i *trend* di cambiamento strutturale, dai quali già traspaiono le nuove opportunità occupazionali per i prossimi anni.



Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia (2021) Bollettino economico, n. 4, ottobre

Blanchard O. (2021) *In defense of concerns over the \$1.9 trillion relief plan*, Peterson Institute for International Economics

Carta F., De Philippis M. (2021) *The impact of the Covid-19 shock on labor income inequality: Evidence from Italy*. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza N. 606

Eurostat (2021) *Early Estimates on income and poverty in 2020*

Furman J., Powell W. (2021) *The US labour market is running hot...or not?* Peterson Institute

Gros D., Ounnas A. (2021) *Labour market responses to the Covid-19 crisis in the United States and Europe*, CEPS Working Document, April

INPS, XX Rapporto annuale (2021)

ISTAT, Indagine sulle nuove disuguaglianze prodotte dalla pandemia nel mondo del lavoro (luglio 2021)

ISTAT, Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese (luglio 2021)

OECD (2021) *Economic Outlook*, n. 109

Summers L. (2021) *The Biden stimulus is admirably ambitious. But it brings some big risks, too*. The Washington Post, 4 febbraio

Veneto Lavoro, Il Sestante – 2°trimestre 2021, Agosto 2021

Capitolo 2

**Una nuova stagione
per le politiche attive del lavoro.
Le prospettive tra azioni dell'Unione
Europea e riforme nazionali**

Capitolo 2

Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro.

Le prospettive tra azioni dell'Unione Europea e riforme nazionali

Pier Antonio Varesi

Università Cattolica del Sacro Cuore

Sommario: 1. Premessa: il rilancio delle politiche attive del lavoro quale strumento per accompagnare le trasformazioni del sistema produttivo in una prospettiva di inclusione sociale. - 2. La politica del lavoro nel triennio 2019-2021: non solo misure di contrasto al COVID. - 3. I provvedimenti di riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo. - 4. Nuove politiche e nuovi strumenti di politica attiva del lavoro. - 5. Le politiche attive del lavoro nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). - 6. Obiettivi e strumenti di politica attiva del lavoro nella l. 30-12-2020, n. 178 (legge di Bilancio per il 2021). - 7. Il Programma nazionale "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL). - 8. Il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC). - 9. Prime osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 2448- Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024.- 10. Conclusioni. Il sistema nazionale di servizi per l'impiego alla prova dell'ennesimo tentativo di modernizzazione.

1. Premessa: il rilancio delle politiche attive del lavoro quale strumento per accompagnare le trasformazioni del sistema produttivo in una prospettiva di inclusione sociale.

La crisi derivante dalla pandemia COVID sollecita ad individuare strumenti che aiutino le imprese ed i lavoratori a superare al meglio la crisi contingente ma ciò non appare sufficiente. Se alziamo gli occhi dalla fase drammatica che stiamo vivendo ed innalziamo lo sguardo verso l'orizzonte, emerge con sempre maggiore forza il bisogno di strumenti che accompagnino alla transizione verso un nuovo sistema produttivo. In proposito risulta sempre più diffusa la convinzione che sia necessario supportare imprese e lavoratori nei mutamenti che nel prossimo futuro, sia durante che dopo la pandemia, segneranno il processo di modernizzazione dell'economia europea, in particolare mediante misure per accelerare la duplice transizione verde e digitale del sistema produttivo. Non a caso gli impegni in campo economico e sociale assunti dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo discorso di insediamento e poi ripresi nel documento denominato Next Generation EU sono incentrati proprio su questi obiettivi e sulla necessità di misure di inclusione, affinché anche i cittadini socialmente ed economicamente più deboli non restino ai margini di questo processo.

Si tratta di sfide molto impegnative, per affrontare le quali non è sufficiente la strumentazione di politica del lavoro a disposizione, quella che abbiamo conosciuto ed usato fino ad ora, né a livello comunitario, né a livello nazionale. Invero il nostro Paese ha qualche punto di forza: ad esempio la consolidata tradizione nel campo del

sostegno economico a lavoratori sospesi dal lavoro per ragioni economiche (si pensi alla ultra-sessantennale esperienza della Cassa integrazione guadagni, che ci assegna una sorta di primogenitura in materia, e che è stata assunta a riferimento da molti Paesi europei per fronteggiare la grande crisi del 2009 ed ora riproposta e potenziata nell'emergenza COVID).

Dobbiamo però riconoscere che su altri terreni ci è richiesto uno sforzo aggiuntivo rispetto ai nostri partners europei. Il nostro mercato del lavoro mostra gravi segni di inefficienza: alle ricorrenti denunce sul mismatch tra domanda ed offerta di lavoro (avvalorate dalla presenza di un elevato numero di disoccupati e, contemporaneamente, da una quota di domanda di lavoro che rimane insoddisfatta¹) vanno aggiunte le note sperequazioni nella distribuzione delle opportunità di lavoro che puniscono in particolare alcune componenti sociali (v. i bassi tassi di occupazione femminile e giovanile)². Dobbiamo registrare anche il cattivo funzionamento dei meccanismi di mobilità: abbiamo fatto spesso fatica, anche nei momenti migliori della vita economica del nostro Paese, a promuovere politiche di gestione efficiente delle eccedenze di manodopera, sia per il reinserimento qualificato nell'azienda di provenienza, sia ai fini di ricollocazione sul mercato del lavoro³.

Se vogliamo affiancare il nostro sistema produttivo affinché possa essere sempre più competitivo sui mercati internazionali e, nel contempo, vogliamo sostenere i lavoratori disoccupati o a rischio di disoccupazione dotandoli di una **protezione sociale "piena"**, che ovviamente deve comprendere adeguate forme di sostegno al reddito ma anche servizi per l'impiego ed attività di formazione, dobbiamo ripensare ed affinare la nostra strumentazione di politica del lavoro.

2. La politica del lavoro nel triennio 2019-2021: non solo misure di contrasto al COVID.

Nel descrivere il percorso compiuto dal nostro Paese in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro è opportuno prendere le mosse dall'ultima riforma organica della materia. L'attuazione dell'ampio disegno di *"riordino dei servizi per il lavoro e di politiche attive"* delineato dal d. lgs. n. 150/2015, frutto peraltro di un importante processo di concertazione istituzionale⁴, ha risentito a lungo delle turbolenze derivanti, in un primo tempo, dalla proposta di riforma costituzionale volta

1 Per l'Italia il fenomeno è confermato dalle periodiche indagini Excelsior ma la difficoltà delle imprese di reperire manodopera in possesso delle competenze richieste è diffuso in molti Paesi europei, come segnalato dalle indagini della Commissione europea (da cui emerge che soffre del problema più del 20% delle imprese europee).

2 Il tasso di occupazionale femminile in Italia nel 2020 è stato del 52,7% contro una media europea del 67,8%; sempre nel 2020 il tasso di disoccupazione dei giovani nella fascia 15-29 anni è stato del 22,1% contro la media europea del 13,3% e l'Italia ha registrato il più alto tasso di giovani tra i 15 ed i 24 anni (19%) qualificabili come NEET (cioè non impegnati nel lavoro, nello studio e nella formazione). Fonte: Eurostat (LFSL-EMP-A e EDAT-LFSE-20).

3 Per stimolanti riflessioni sul progressivo affermarsi di "mercati transizionali del lavoro" e sulle difficoltà fino ad ora registrate nell'affiancare tali mutamenti della realtà economia e sociale con politiche dotate di effettività v. AA. VV., *Flexsecurity e mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2021.

4 Il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 è l'esito di un serrato confronto tra Stato e Regioni sfociato nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni del 30 luglio 2015 che ha riscritto, articolo per articolo, lo schema di decreto legislativo approvato in precedenza dal Governo ai sensi dell'art. 1 c. 3, della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183

a riaccentrare presso lo Stato la competenza legislativa in materia di “politica attiva del lavoro” ed a sopprimere le Province⁵, e, successivamente, dallo smarrimento derivante dalla mancata predisposizione di una soluzione B) a fronte dell’esito negativo del referendum popolare confermativo⁶.

La fase di incertezza che ne è seguita è stata superata negli anni più recenti, grazie alla ripresa di un intenso dialogo tra Stato e Regioni che ha consentito di sciogliere alcuni nodi sul piano istituzionale ed organizzativo (ed in primo luogo la questione del soggetto istituzionale titolare dei Centri per l’impiego e l’adozione di misure per il loro potenziamento). Inoltre, come vedremo, interessanti innovazioni sono state poste in essere sul versante delle politiche, in particolare nel tentativo di promuovere tempestivamente la ricollocazione dei lavoratori eccedenti e di aggredire con misure più efficaci la qualificazione e riqualificazione dei lavoratori.

E’ pur vero che il Paese, colpito duramente dal COVID, è stato costretto nella fase più recente a concentrare attenzione e risorse a contrasto degli effetti occupazionali di tale pandemia; ciò nonostante, non è rimasto immobile sul fronte delle politiche attive del lavoro. Non sarebbe corretto, dunque, ricondurre l’azione di politica del lavoro degli ultimi anni esclusivamente ai provvedimenti di contrasto agli effetti della pandemia COVID. Questi provvedimenti hanno avuto (ed hanno tuttora) un ruolo centrale nella vita economica e sociale del Paese, in specie nell’assicurare, a fronte della sospensione dei rapporti di lavoro, il sostegno al reddito dei lavoratori (v. l’introduzione della causale CIG “COVID-19”), ma non esauriscono l’azione di politica del lavoro dell’ultimo triennio. E’ opportuno, quindi, dare conto dei principali interventi nel campo delle politiche attive del lavoro nel periodo considerato, sviluppando l’analisi lungo i due filoni indicati in precedenza.

Ricostruire il cammino fino ad ora percorso è utile anche per meglio comprendere ciò che sta maturando. E’ il tentativo di offrire un “filo rosso” che aiuti il lettore a cogliere, nella miriade di provvedimenti adottati o in fieri, i principali elementi di continuità e di innovazione.

3. I provvedimenti di riordino dell’assetto istituzionale ed organizzativo.

Gli interventi in questo ambito hanno rimesso a punto il disegno istituzionale ed organizzativo, investendo l’Amministrazione centrale, le Regioni ed i Centri per l’impiego. Questi ultimi, invero, sono al centro delle riforme: il nodo da sciogliere riguarda principalmente la loro collocazione all’interno di una delle tre istituzioni “candidate” alla loro gestione: Province; Regioni o Amministrazione centrale (leggi ANPAL). Le scelte operate consentono finalmente di archiviare i dubbi in proposito. Di conseguenza, anche gli assetti organizzativi delle Regioni e dell’Amministrazione centrale sono oggetto di revisioni legislative.

5 V. in proposito il D. d. l. di modifica della Costituzione “Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”, approvato dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016.

6 Cfr. Referendum popolare confermativo svoltosi il 6 dicembre 2016.

3.1 L'incardinamento dei Centri per l'impiego all'interno dell'assetto organizzativo delle Regioni.

La situazione di incertezza che ha gravato sui Centri per l'impiego, in specie nel periodo coincidente con il tentativo di soppressione delle Province e la progressiva riduzione dei finanziamenti ad esse destinati, non ne offusca l'importanza (equivalente a quella che svolgono le strutture periferiche delle Agenzie pubbliche presenti negli altri Paesi europei). È indubbio, infatti, che la rete dei circa 550 Centri per l'impiego attualmente esistenti costituisca, con tutti i pregi ed i limiti più volte segnalati, la principale struttura pubblica di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro del Paese.

Il d.lgs. n. 150/2015 ha dimostrato di avere consapevolezza del ruolo cruciale che possono svolgere queste strutture; in esso si afferma, infatti, che "le Regioni e le Province autonome costituiscono propri uffici territoriali, denominati Centri per l'impiego, per svolgere in forma integrata, nei confronti dei disoccupati e dei lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione ..." al fine di realizzare tutti quei servizi e quelle misure di politica attiva del lavoro utili all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro (v. art. 18, comma 1 e, nello stesso senso, l'art. 11, comma 1, lett. a).

Negli ultimi anni sono intervenuti importanti provvedimenti legislativi, spesso frutto di intese tra Stato e Regioni, volti a sciogliere alcuni nodi e ad arrestare il degrado dei Centri per l'impiego conseguente al processo di progressiva "eutanasia" delle Province.

In proposito, un contributo decisivo è stato offerto dalla legge di Bilancio per il 2018 (v. in particolare i commi da 793 a 800 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205). Il comma 793 indica il soggetto istituzionale destinato a succedere alle Province nell'esercizio delle funzioni amministrative in materia ed a divenire titolare dei rapporti di lavoro degli addetti al settore: è la Regione (direttamente o tramite Agenzie regionali o Enti regionali)⁷. Sul punto è opportuno segnalare che le Regioni che hanno fino ad ora legiferato in materia hanno quasi unanimemente accolto l'indicazione volta ad una loro assunzione diretta di responsabilità delle strutture e del personale facente parte del sistema regionale di servizi per l'impiego; al momento l'unica eccezione di rilievo è rinvenibile nella l. r. Lombardia 4 luglio 2018, n. 9 che, invece, riconferma la delega di funzioni amministrative alle Province.

3.2 Il "Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro".

Una risposta indubbiamente rilevante ai problemi sofferti dai Centri per l'impiego è rinvenibile nel "*Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro*" previsto dal comma terzo dell'art. 12 della legge

⁷ Va però segnalato che, con un successivo provvedimento (legge 30 dicembre 2018, n. 145), il legislatore statale ha manifestato un parziale ripensamento (in evidente coerenza con le scelte della Regione Lombardia); è infatti ammessa anche l'adozione di una soluzione alternativa: nell'ambito delle deleghe delle funzioni trasferite alle Province con apposite leggi regionali, il personale dei Centri per l'impiego può restare inquadrato nei ruoli delle Città metropolitane e delle Province.

sul Reddito di cittadinanza” (d.l. n. 4/2019 conv. dalla legge n. 26/2019) ed oggetto dell’Intesa tra Stato e Regioni del 17-4-2019 (Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome) nonché del d.m. 28-6-2019 e del d.m. 22-5-2020.

All’interno della legge succitata, a seguito di modifiche intervenute nel passaggio dal decreto egge alla versione definitiva del provvedimento, hanno assunto un rilievo crescente le disposizioni riguardanti il sistema di politica attiva del lavoro. Il legislatore ha indicato espressamente finalità che vanno oltre l’attuazione del reddito di cittadinanza e che investono un campo ben più vasto: il Piano è previsto, infatti, “al fine di rafforzare le politiche attive del lavoro e di garantire l’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia”. Tale Piano si configura, quindi, come un’ulteriore ed importante tappa nel processo concertato di costruzione del sistema nazionale di servizi per l’impiego e di politica attiva del lavoro.

Possiamo dunque affermare che, grazie a questa parte della legge n. 26/2019 (ed in specie grazie ai commi 3°, 3° bis e 3° ter dell’art. 12, la cui formulazione è frutto non solo del dibattito in sede parlamentare ma anche del fitto dialogo tra Stato e Regioni), il tema ha acquisito una sua evidente autonomia nell’economia complessiva del provvedimento. L’affermazione è confermata dall’esame della citata Intesa tra Stato e Regioni che, non a caso, si apre con il riconoscimento «dell’importanza centrale dei servizi per l’impiego, che costituiscono l’infrastruttura primaria del mercato del lavoro e svolgono fondamentali compiti di rilievo istituzionale per l’integrazione attiva delle persone».

Il Piano si articola in 9 paragrafi che definiscono puntualmente le azioni di sistema e di assistenza tecnica poste in capo all’amministrazione centrale (Ministero del lavoro, Anpal, Anpal Servizi S.p.A.) nonché il riparto tra le Regioni delle risorse destinate all’assunzione di personale ed al potenziamento anche infrastrutturale dei Centri per l’impiego. In particolare, va richiamata l’attenzione sugli impegni assunti dallo Stato per finanziare, pur gradualmente, l’assunzione in tre anni (2019, 2020, 2021) da parte delle Regioni di un contingente di personale da assegnare ai Centri per l’impiego fino ad 11.600⁸. L’Intesa specifica che questo personale è destinato ad erogare servizi rivolti a tutti i soggetti utenti dei Centri per l’impiego (e non solo ai beneficiari del Reddito di cittadinanza).

In aggiunta a ciò, sono previste anche risorse destinate, invece, al potenziamento delle infrastrutture (sedi, attrezzature, spese di funzionamento). In proposito vanno segnalate le risorse (pari a 70 milioni di Euro per il 2021) stanziati dall’art. 46 del d.l. 25-5-2021, n. 73, conv. dalla l. 23-7-2021, n. 106 con l’obiettivo specifico di far fronte agli oneri di funzionamento dei Centri per l’impiego.

L’Intesa prevede, tra l’altro, il rafforzamento nell’immediato dei Centri per l’impiego mediante azioni di assistenza tecnica di natura sussidiaria svolte da ANPAL-Servizi

8 Il totale di 11.600 unità è dato dalla somma degli effetti di diversi provvedimenti in materia: l’art. 1, c. 258, l. 30 dicembre 2018, n. 145, come modificato dall’art. dall’art. 12, cc. 3-ter e 8 d. l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. dalla l. 28 marzo 2019, n. 26 e, successivamente, dall’art. 4, c. 1, d. l. 3 settembre 2019, n. 101, conv. dalla l. 2 novembre 2019, n. 128, autorizza a partire dal 2019 le Regioni e Province autonome, le agenzie e gli enti regionali, o le Province e le Città metropolitane, se delegate all’esercizio delle funzioni con legge regionale, ad assumere fino a complessive 4.000 unità di personale da destinare ai centri per l’impiego; successivamente, l’art. 12, c. 3-bis, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, autorizza l’assunzione di ulteriori 3.000 operatori nel 2020 e 4.600 nel 2021,

grazie alla messa a disposizione di circa 3.000 operatori (c.d. navigators), suddivisi tra tutti i Centri per l'impiego del territorio nazionale, con il compito di assicurare servizi connessi al Reddito di cittadinanza per la parte in cui esso ha un impatto operativo sui Centri per l'impiego.

L'attuazione del Piano di potenziamento ha scontato rallentamenti dovuti al COVID-19 ed a difficoltà burocratiche⁹ ma in non poche Regioni i concorsi sono ormai stati espletati e le assunzioni sono in fase avanzata. L'arrivo dei nuovi addetti (si passa da circa 8.000 a circa 19.000) offre l'opportunità di ampliare le funzioni dei Centri per l'impiego e di procedere a loro radicali riorganizzazioni. In articolare potrebbero finalmente essere messe in atto iniziative per superare lo "strabismo" dei nostri CPI, da sempre abituati ad intervenire sull'offerta di lavoro e debolissimi, invece, nel rapporto con le imprese e nella conoscenza della domanda di lavoro.

L'unico limite che può rinvenirsi nel Piano è l'assenza di un programma nazionale volto a dotare i nuovi assunti delle specifiche competenze necessarie per inserirsi rapidamente ed al meglio in un contesto per molti di loro del tutto nuovo¹⁰. In supplenza potrebbe intervenire il maxi-piano di formazione dei dipendenti della Pubblica Amministrazione previsto dal Ministero della Funzione pubblica già a partire dal 2022 e dotato di circa un miliardo di Euro (tra fondi del PNRR, fondi strutturali e risorse nazionali).

3.3 La revisione delle strutture dell'amministrazione centrale: le modifiche alla disciplina di ANPAL e di ANPAL Servizi S.p.A.

I commi 2°, 3° e 4° dell'art. 46, del d.l. 25-5-2021 n. 73 convertito dalla l. 23-7-2021, n. 106 (c.d. Sostegni bis), hanno modificato gli artt. 4, 6 e 7 del d.lg. 14-9-2015, n. 150 e ben esprimono la volontà del legislatore di apportare significative modifiche alla disciplina a suo tempo prevista per ANPAL e per ANPAL Servizi. In tal modo ci si allontana dal modello agenziale "puro", coerente con la riforma costituzionale prospettata nel 2016¹¹ e volto a replicare lo schema che caratterizza importanti Agenzie europee (v. ad es. la francese Pole-emploi e la tedesca Bundesagentur für Arbeit, l'austriaca AMS-Arbeitsmarktservice Österreich) e si adotta, invece, un modello ibrido. L'ANPAL, che pur permane dotata «di personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio», è, mediante interventi normativi chirurgici, ricondotta sotto un più diretto controllo del Ministero del lavoro. Ne sono prova sia la modifica della composizione del Consiglio di amministrazione (non più composto da esperti scelti tra "personalità di comprovata esperienza e professionalità nel campo delle politiche e delle istituzioni del mercato del lavoro" ma da "tre Dirigenti delle amministrazioni pubbliche", di cui uno indicato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), sia la soppressione della figura del Presidente, sostituita da

⁹ Per una rassegna critica dei ritardi accumulati dalle Regioni ad agosto del 2021 v. V. Conte, *Centri per l'impiego in ritardo. Assunto solo l'8% degli addetti*, in "La Repubblica", 31 agosto 2021, p. 22

¹⁰ In proposito va però segnalato che una parte dei vincitori dei concorsi regionali risulta aver già svolto attività nei CPI in veste di navigator.

¹¹ V. in proposito il D. d. l. di modifica della Costituzione "Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione", approvato dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016.

un Direttore, a cui viene affidata la rappresentanza legale dell'Agenzia. Quest'ultimo è «scelto tra esperti ovvero tra personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche ... in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'ANPAL». Al fine di esplicitare e rafforzare questo indirizzo il legislatore ritiene opportuno precisare che «il Direttore provvede all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida adottate d'intesa con il Consiglio di amministrazione e *approvate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali*»; sempre il Direttore, inoltre, «*riferisce periodicamente al Ministro del lavoro e delle politiche sociali ...*»⁽¹²⁾.

In questo quadro anche ANPAL Servizi S.p.A. è oggetto di attenzione. In primo luogo, cambia la proprietà: il Ministero dell'Economia e delle Finanze subentra ad ANPAL nella titolarità delle azioni di ANPAL Servizi. In secondo luogo, «il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'ANPAL, provvede a definire con apposite direttive priorità ed obiettivi della Società ...». Infine, essa è chiamata ad operare quale società in house del Ministero del lavoro e dell'ANPAL.

Una valutazione complessiva della norma in esame porta ad affermare che il grado di autonomia "sostanziale" dell'ANPAL è meno ampio rispetto al passato. E tale scelta è in parte riconducibile al fatto che, passati ormai cinque anni dall'esito negativo del referendum costituzionale tendente a riaccentrare il potere legislativo in materia di politica attiva del lavoro e preso atto del fatto che, a Costituzione vigente, l'attività di ANPAL ed ANPAL Servizi si colloca necessariamente nel contesto dei rapporti che si definiscono a livello "politico" tra Stato e Regioni. L'idea, vagheggiata a suo tempo, di un'imponente Agenzia nazionale capace di interloquire, con elevato grado autonomia, con Stato e Regioni, è parzialmente superata. Di conseguenza il legislatore ritiene di dover dare linfa vitale ad ANPAL ed ANPAL Servizi intervenendo sulla governance. Nella prospettiva di un rafforzamento del ruolo, dell'autorevolezza e dell'efficienza di queste strutture, le riavvicina a modelli organizzativi più tradizionali ma meglio rispondenti al quadro istituzionale vigente.

4. Nuove politiche e nuovi strumenti di politica attiva del lavoro

La seconda rassegna di provvedimenti, oltre a testimoniare della effervescenza legislativa in materia anche in una fase critica per il Paese, consente di mettere in evidenza l'affinamento degli strumenti e delle tecniche di politica attiva del lavoro con particolare riferimento alla gestione delle eccedenze di personale.

a. La legislazione volta a promuovere politiche attive destinate a lavoratori collocati in CIGS

Negli anni più recenti sono state apportate numerose modifiche al d.lgs. n. 148/2015

¹² L'art. 46, al 3° comma, prevede che, nelle more dell'adozione delle conseguenti modifiche allo statuto dell'ANPAL e della nomina del Direttore e del Consiglio di amministrazione, sia nominato un Commissario straordinario. Quest'ultimo, per il periodo in cui è in carica, assume i poteri attribuiti al Direttore ed al Consiglio di Amministrazione.

(provvedimento di riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro) ed un tratto comune a questi interventi legislativi è rinvenibile nel tentativo di promuovere un più intenso ricorso a politiche attive del lavoro in favore dei lavoratori sospesi dal lavoro per ragioni economiche e beneficiari di trattamenti di CIGS.

Volendo richiamare sinteticamente le principali innovazioni, possiamo ricordare:

4.1.1 Le misure di politica attiva del lavoro collegate alla proroga della CIGS oltre i limiti massimi di durata.

La concessione di eventuali proroghe della CIGS oltre i limiti massimi di durata previsti (e comunque sino al limite massimo di 12 mesi) è stata subordinata, per tutte e tre le causali considerate dal d.lgs. 148/2015, alla presentazione, nell'ambito di programmi di riorganizzazione aziendale, di **"piani di recupero occupazionale" per la ricollocazione delle risorse umane e di azioni di riqualificazione**, non attuabili nei limiti massimi di durata ordinari¹³. La procedura per la concessione della proroga richiede la stipulazione di un accordo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali mentre le **specifiche azioni di politica attiva sopra descritte devono essere concordate con la Regione interessata** (o le Regioni interessate, nel caso di imprese con unità produttive coinvolte ubicate in due o più Regioni). Le istituzioni coinvolte sono chiamate, quindi, a "validare" processi di sostegno all'innalzamento delle competenze dei lavoratori o al reimpiego presso altro datore di lavoro.

4.1.2 Le misure di politica attiva del lavoro collegate al ripristino della CIGS per cessazione d'attività.

A testimonianza di un significativo ripensamento sul punto, l'art. 44 del D.L. 28 settembre 2018, n. 109 (*cosiddetto Decreto Genova*), convertito con modificazioni dalla L. 16 novembre 2018, n. 130¹⁴, dispone che l'azienda che abbia cessato o cessi

¹³ L'articolo 25 del D. l. 3 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2018 n. 136 (c.d. *Decreto fiscale 2019*), ha apportato modifiche all'articolo 22-bis del d.lgs. 148/2015 rimuovendo le principali limitazioni contenute nel testo originario.

L'art. 26-bis del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 convertito dalla l. 28 marzo 2019 n. 26, ha apportato al citato articolo 22-bis ulteriori modifiche estendendo i limiti temporali e finanziari delle proroghe di CIGS; più precisamente la vigenza delle ipotesi di proroga degli interventi di CIGS, disposta originariamente per gli anni 2018 e 2019, è stata estesa all'anno 2020.

L'art.1, c. 285, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 ha prorogato anche per gli anni 2021 e 2022 l'efficacia delle disposizioni di cui all'art. 22 bis come novellato dalle norme sopra citate.

Nell'ipotesi di concessione della CIGS per crisi aziendale, la proroga può essere concessa nel limite massimo di 6 mesi a condizione che il "piano di risanamento" presenti interventi correttivi complessi, volti a garantire la continuazione dell'attività aziendale e la salvaguardia occupazionale, non attuabili entro il limite massimo ordinario di 12 mesi.

¹⁴ La norma in esame ha previsto che, limitatamente agli anni 2018, 2019 e 2020, *possa essere autorizzato, previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in presenza del Ministero dello sviluppo economico e della Regione interessata, il trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale anche qualora l'azienda abbia cessato o cessi l'attività produttiva*; tale trattamento può essere concesso sino ad un massimo di dodici mesi complessivi.

l'attività produttiva possa richiedere l'intervento della CIGS *sino ad un massimo di dodici mesi complessivi* (prorogabili di ulteriori sei mesi a fronte di particolari condizioni) qualora, nell'ambito di azioni finalizzate alla continuità occupazionale dei lavoratori addetti all'attività cessata, si verifichi almeno una delle seguenti condizioni:

- a) sussistano *concrete prospettive di cessione dell'attività* con conseguente riassorbimento occupazionale, secondo le disposizioni del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 25 marzo 2016, n. 95075;
- b) sia possibile realizzare *interventi di reindustrializzazione del sito produttivo*;
- c) **siano posti in essere dalla Regione interessata specifici percorsi di politica attiva del lavoro.**

Senza sminuire l'importanza di quest'ultima condizione, con realismo si deve però prendere atto del fatto che, tra le tre condizioni poste per la proroga, essa appare la meno ardua da soddisfare. Per questa ragione il legislatore non si limita a richiedere, come in altri casi, l'accordo sindacale, ma affida l'intervento di politica attiva del lavoro alla diretta responsabilità alla Regione.

4.1.3 L'Assegno individuale di ricollocazione (A.d.R.) riconosciuto a particolari categorie di lavoratori collocati in CIGS.

L'art. 1, c. 136, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, aggiungendo l'art. 24 bis al d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148, ha esteso l'Assegno individuale di ricollocazione ai lavoratori collocati in CIGS per "riorganizzazione aziendale" o per "crisi aziendale" per i quali, nel corso della procedura di consultazione sindacale, sia stato stipulato un "**Accordo di ricollocazione**" che preveda un piano di ricollocazione.

Più recentemente, il comma 325 dell'art. 1 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio per il 2021) ha riconfermato tale disposizione, ampliandone ulteriormente l'ambito di applicazione: "*l'assegno di ricollocazione (...) è riconosciuto, (...) dal centro per l'impiego anche a coloro che si trovino in una delle seguenti condizioni (...):*

- *collocazione in cassa integrazione guadagni ai sensi dell'art. 24 bis del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148;*
- *sospensione del rapporto di lavoro e collocazione in cassa integrazione per cessazione dell'attività ai sensi dell'art. 44 del d. l. 28 settembre 2018, n. 109, conv. dalla l. 16 novembre 2018, n. 130".*

E' evidente che l'intento del legislatore è quello di attivare, il più presto possibile, processi di sostegno alla ricollocazione di "cassaintegrati" per i quali siano ridotte

L'art.1, c. 278 della l. 30 dicembre 2020, n. 178 ha prorogato i trattamenti di sostegno al reddito previsti dall'art. 44 del d.l. n. 109/2018 anche per gli anni 2021 e 2022.

La circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 15 del 4 ottobre 2018, ha precisato che la norma si applica anche alle imprese soggette a procedura concorsuale.

le probabilità di rientro in azienda, senza attendere che vengano posti in essere licenziamenti collettivi. E' un'apprezzabile azione che tende ad anticipare l'intervento di politica attiva del lavoro già a partire dalla condizione di cassaintegrato, contrastando l'obsolescenza delle competenze connaturata al permanere in inattività, ed a favorire la rioccupazione (quanto più rapida possibile) dei lavoratori cassaintegrati di cui è certa l'impossibilità di rientro in azienda (impossibilità certificata dall'Accordo aziendale di ricollocazione). Si noti che, a questo fine, l'art. 24 bis prevede, ai commi 4, 5 e 6 significativi vantaggi per il lavoratore che accetta di essere assunto da un altro datore di lavoro nonché apprezzabili incentivi per il nuovo datore di lavoro¹⁵.

4.2 Il rafforzamento dell'offerta di formazione continua: il Fondo Nuove Competenze.

In questa sede merita specifica segnalazione un nuovo strumento volto a potenziare l'offerta di formazione continua e che si affianca all'attività dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali¹⁶. Il d. l. n. 34/2020 (c.d. Decreto rilancio) all'art. 88 ha istituito presso l'ANPAL un Fondo, denominato **Fondo nuove competenze**, per finanziare attività formative previste da specifiche intese sindacali volte alla rimodulazione dell'orario di lavoro mediante le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi¹⁷. In questo modo il legislatore offre l'opportunità alle parti sociali di utilizzare le ore di lavoro eccedenti rispetto al fabbisogno aziendale per favorire l'aggiornamento, la qualificazione o la riqualificazione dei lavoratori (up-skilling o re-skilling).

Il costo del lavoro relativo alle ore in cui i lavoratori saranno impegnati nelle attività formative (intendendo per tale la quota di retribuzione e di contribuzione oraria) sarà coperto dal contributo del Fondo. Il costo della formazione (docenti, sedi, materiale didattico, ecc.) non è ricompreso tra i costi ammessi a contributo del Fondo e quindi

¹⁵ Ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 24 bis in esame, il lavoratore che accetta l'offerta di un contratto di lavoro con altro datore, la cui impresa non presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa del datore in essere può godere dei seguenti benefici:

- *“esenzione dal reddito imponibile ai fini IRPEF delle somme percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro, entro il limite massimo di nove mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto”;*
- *“corresponsione di un contributo mensile pari al 50 per cento del trattamento straordinario di integrazione salariale che gli sarebbe stato altrimenti corrisposto”.*

Inoltre, il comma 6 dello stesso articolo prevede che al datore di lavoro che assuma il lavoratore possa godere di agevolazioni contributive pari al 50% dei complessivi contributi previdenziali (della durata massima di 18 mesi in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato e di dodici mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo determinato), nel limite massimo di importo pari a 4.030 euro su base annua, annualmente rivalutata sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

Nel caso in cui, nel corso del suo svolgimento, il predetto contratto venga trasformato in contratto a tempo indeterminato, il beneficio contributivo spetta per ulteriori sei mesi.

¹⁶ I Fondi paritetici interprofessionali nazionali sono disciplinati dall'art. 118, c. 1 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 e ss. mm.

¹⁷ Il Fondo ha goduto di una dotazione iniziale di 730 milioni di Euro con cui sono state finanziate attività formative per 350.000 lavoratori appartenenti ad oltre 7.000 imprese (v. i dati dei monitoraggi ANPAL).

resterà a carico del datore di lavoro o potrà essere recuperato (in tutto od in parte) mediante accesso alle risorse del Fondo interprofessionale di riferimento o della Regione.

Si noti che il Fondo nuove competenze può sostenere anche percorsi formativi utili alla ricollocazione esterna all'azienda dei lavoratori eccedenti; esso si rivela, quindi, un canale di accesso a finanziamenti pubblici per attività formative connesse non solo ai fabbisogni di competenze dell'impresa beneficiaria ma utili ai lavoratori anche per il reimpiego sul mercato.

Come vedremo più avanti, il Fondo è destinato a confluire all'interno del Piano Nazionale Nuove competenze (PNC).

4.3 Le modifiche al contratto di espansione.

La rassegna dei più recenti interventi legislativi volti ad abbinare il ricorso ad ammortizzatori sociali ad interventi di formazione professionale deve includere anche il contratto di espansione di cui all'art. 41 del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 148 e ss. mm. E' pur vero che l'attenzione sull'istituto è stata richiamata principalmente dalle disposizioni che consentono a particolari categorie di lavoratori di accedere a specifiche forme di "pre-pensionamento" (v. in specie i commi 5 e 5 bis)¹⁸ o di riduzione oraria (v. il comma 7). Ai nostri fini, invece, rileva soprattutto il comma 8 di tale articolo: esso prevede infatti che, nell'ambito di iniziative per la gestione di processi di reindustrializzazione e riorganizzazione aziendale che comportino "l'esigenza di modificare le competenze professionali in organico mediante un loro più razionale impiego" attuati ricorrendo alla modifica delle competenze professionali dei lavoratori in organico ed alla assunzione di nuove professionalità, l'impresa interessata debba presentare un "progetto di formazione e di riqualificazione per il conseguimento di una diversa competenza tecnica professionale rispetto a quella a cui è adibito il lavoratore", eventualmente abbinabile ad un periodo di CIGS della durata massima di 18 mesi¹⁹.

5. Le politiche attive del lavoro nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Le misure di politica attiva del lavoro previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR²⁰ (rinvenibili al Pilastro 4, Missione 5 -Coesione ed inclusione, Componente 1

¹⁸ La misura riguarda i lavoratori che si trovano a non più di 60 mesi dal conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia o anticipata e dipendenti da aziende con un organico originariamente superiore a 1.000 unità lavorative e progressivamente ridotto a 100 unità lavorative da ultimo dall'art. 39, c. 1, d. l. 25 maggio 2021, n. 73. convertito con modificazioni dalla l. 23 luglio 2021, n. 106.

¹⁹ Si noti che per i lavoratori eccedenti che non rientrano nei requisiti di pensionamento anticipato previsti dal contratto di espansione, l'azienda potrebbe attivare un programma di formazione finalizzato alla ricollocazione in altra impresa, anche accedendo alle risorse del Fondo nuove competenze e del Fondo interprofessionale di riferimento.

²⁰ Il Piano nazionale di ripresa e resilienza si sviluppa attorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Il Piano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni.

Politiche per il lavoro) rispondono ad una ambiziosa strategia di chiusura del processo di modernizzazione dei servizi italiani per l'impiego avviato nel lontano 1997 e di riorganizzazione del sistema di formazione professionale.

Per quanto riguarda la politica attiva del lavoro, il Piano non si presenta tanto come foriero di innovazioni sul piano normativo; su questo fronte va detto che esso si colloca armonicamente nel contesto del d. lgs. n. 150/2015. Per essere più precisi, il disegno di politica attiva del lavoro tracciato dal Piano appare come l'attuazione del d. lgs. n. 150/2015 con l'intento di dare (finalmente) effettività alla promessa di assicurare a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (v. l'art. 28 del decreto) con riferimento ai "servizi ed alle misure di politica attiva del lavoro" di cui all'art. 18 del succitato decreto. Può essere pertanto condivisa l'opinione di chi si attende, quantomeno, "lo scrostamento del nostro mercato del lavoro da alcuni elementi che ne limitano un funzionamento più fluido" e penalizzano imprese e lavoratori.²¹

Particolarmente apprezzabile è la scelta di affiancare agli obiettivi di politica del lavoro il "Piano strategico Nazionale Nuove Competenze" (PNC), volto a fissare standard di formazione per i disoccupati registrati dai centri per l'impiego e al rafforzamento del sistema della formazione professionale. L'investimento sulle competenze professionali dei lavoratori (sia in termini di up-skilling che di re-skilling), oltre ad essere un obiettivo dell'Unione europea²², è da ritenere un requisito essenziale per il miglioramento del nostro mercato del lavoro. L'intreccio tra servizi per l'impiego e attività di formazione appare dunque destinato ad investire le diverse categorie sociali (inoccupati, disoccupati, soggetti in transizione, occupati) stimolando nei territori diffuse azioni in rete per rafforzare l'occupabilità dei lavoratori ed in specie dei soggetti che presentano evidenti difficoltà quali i giovani e le donne²³. In questa prospettiva la formazione professionale dei lavoratori (da quella rivolta ai giovani in ingresso nel mercato del lavoro, alla formazione continua per gli occupati, alla riqualificazione dei disoccupati) risalta come pilastro della politica attiva e si emancipa dal ruolo ancillare che spesso nei decenni scorsi le è stato assegnato. È un approccio nuovo per il nostro Paese e ben si accompagna con le tendenze che da tempo si sono affermate nei principali Paesi europei.

Le ristrettezze di bilancio con cui nei decenni scorsi sono state realizzate le riforme dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro inducono a segnalare con piacere che alle indicazioni di obiettivi ambiziosi corrispondono rilevanti risorse: il Programma GOL potrà avvalersi di 4,4 miliardi di Euro per realizzare "politiche attive del lavoro e formazione" a cui vanno aggiunte ulteriori risorse (500 milioni) provenienti dal programma React-EU. Inoltre, 0,60 miliardi di Euro saranno destinati

21 V. D. Garofalo, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, n. 1, (in corso di pubblicazione).

22 In proposito basti ricordare che la necessità di investire sulle competenze dei lavoratori è tra le sette sfide comuni (c.d. European Flagship) che devono permeare l'azione dei Paesi aderenti all'Unione.

23 A dimostrazione di tali difficoltà v. i dati riportati alla nota 2.

al potenziamento dei Centri per l'impiego.

Rispetto ad altri (pur generosi) tentativi di riforma sperimentati in passato, l'orizzonte che si apre davanti a noi ha il pregio di abbinare ad un quadro normativo sempre meglio definito, politiche ambiziose e risorse finanziarie ingenti. Appare dunque giustificata l'attesa di un salto di qualità dell'azione pubblica e la principale novità dovrebbe consistere nella sua capacità di assicurare effettività a diritti tante volte proclamati nelle leggi e quasi mai resi accessibili ed in specie tende a dare effettività al diritto al lavoro per quella parte in cui esso assume concretezza mediante azioni per il rafforzamento della occupabilità del lavoratore²⁴. Come posto in evidenza da tempo dalla dottrina, vi è un nesso tra il "diritto al lavoro" affermato dall'art. 4, 1° co., Cost. ed il sistema di "servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro"²⁵, ed è dunque particolarmente apprezzabile l'impegno che si va manifestando a colmare il divario tra le enunciazioni di principio e la disponibilità di servizi.

A supporto di questa affermazione va segnalato che l'attuazione del Programma è sottoposta non solo a controlli sul raggiungimento di obiettivi finali (target), da indicare con precisione, ma anche al rispetto di traguardi da raggiungere a scadenze intermedie (milestones).

6. Obiettivi e strumenti di politica attiva del lavoro nella l. 30-12-2020, n. 178 (legge di Bilancio per il 2021).

La legge di Bilancio per il 2021 (²⁶), ai commi da 324° a 328° dell'art. 1, mostra un evidente volontà di allineamento con la strumentazione adottata dall'Unione europea a contrasto della crisi pandemica (e più specificamente con NEXT GENERATION EU, SURE, REACT-EU) e, conseguentemente, mostra anche un'inevitabile sintonia con il Piano italiano di ripresa e resilienza – PNRR (che in piccola parte anticipa).

Obiettivi generali delle norme citate sono l'innalzamento dei tassi di occupazione, il sostegno alla transizione occupazionale nella fase di mutamento tecnologico ed ecologico del sistema produttivo nonché la riforma degli ammortizzatori sociali, da interpretare in chiave pro-attiva.

Nell'intento di perseguire efficacemente tali finalità, la legge di Bilancio per il 2021 pone in essere prime misure destinate a rafforzare il sistema italiano di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro. Il potenziamento di tale sistema è fondato sull'istituzione di un Fondo (denominato "Fondo per l'attuazione di misure relative alla politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del Programma React EU"²⁷) a cui sono destinate risorse finanziarie, pari

²⁴ Sul concetto di "occupabilità" (o "impiegabilità") rinvio a T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, 2001, 99-104.

²⁵ Cfr. M. Rusciano, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, RGL, 1999, suppl. al n. 3, 19. Sul rapporto tra "diritto al lavoro" di cui all'art. 4 della Costituzione e sistemi di promozione dell'accesso al lavoro v: G.F. Mancini, *sub* art. 4 Cost., in *Comm. della Cost. Branca*, Bologna, 1975, in specie 208 ss. nonchè, più recentemente, C. La Macchia, *La pretesa al lavoro*, Torino, 2001.

²⁶ V. l. 30-12-2020, n. 178.

²⁷ Il Programma REACT-EU, approvato dal Parlamento europeo, è un pacchetto da 47,5 miliardi di euro per contribuire a una "ripresa verde, digitale e resiliente" dell'economia europea aggiungendo nuove risorse supplementari ai programmi esistenti della politica di coesione. REACT-EU è dunque un'iniziativa che prosegue

a 500 milioni di Euro, attinte dal suddetto Programma comunitario²⁸ e da trasferire all'ANPAL.

Questa strumentazione, in verità, si affianca ma non sostituisce il tradizionale approccio italiano alle politiche sul mercato del lavoro: le politiche attive del lavoro si accompagnano ai sostegni al reddito in caso di sospensione dal lavoro (nella legge di Bilancio in esame sono infatti presenti numerose norme di proroga della CIGS in favore di particolari categorie di beneficiari²⁹) e, come vedremo, anche incentivi alle assunzioni (ripresi dal Piano nazionale di ripresa e resilienza).

6.1 L'assegno individuale di ricollocazione è tornato ad essere offerto in dote ai disoccupati.

Il disegno tracciato dal legislatore ai commi da 324° a 328° della legge in esame è suddiviso in due fasi e poggia sull'utilizzo di strumenti diversi, in parte conosciuti ed in parte da avviare. La prima fase coincide con l'anno 2021 e può essere considerata un periodo di transizione in attesa della definizione di uno schema di intervento stabile e generalizzato, denominato Programma GOL (v. il punto successivo).

Limitatamente al 2021, la novità principale è rinvenibile nel riconoscimento dell'Assegno individuale di ricollocazione (AdR) di cui all'art. 23 del d.lg. n. 150/2015 ad un ampio target di lavoratori in difficoltà occupazionale:

- a) beneficiari da oltre quattro mesi della NASPI e dell'indennità mensile di disoccupazione;
- b) lavoratori collocati in CIGS per «riorganizzazione» o per «crisi aziendale», per i quali, ai sensi dell'art. 24 bis del d.lg. 14-9-2015, n. 148, nel corso della procedura di consultazione sindacale sia stato stipulato un «Accordo di ricollocazione» che preveda un piano di ricollocazione;
- c) lavoratori collocati in CIGS per cessazione di attività ai sensi dell'art. 44 del d.l. 28-9-2018, n. 109, conv. dalla l. 16-11-2018, n. 130;
- d) nulla dice la legge di Bilancio in merito ai beneficiari del Reddito di cittadinanza ma il silenzio va interpretato come conferma della normativa introdotta a suo tempo. Si ricorderà che, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 4/2019 che ha istituito il Reddito di cittadinanza, venne sospesa, fino al 31 dicembre 2021, l'ammissione all'Assegno individuale di ricollocazione di nuovi disoccupati beneficiari della NASPI nell'intento di sostenere l'inserimento al lavoro di quella parte dei beneficiari del

ed estende la risposta dell'UE alla crisi del coronavirus e le misure per il superamento degli effetti della crisi. La ripartizione delle risorse ai diversi Paesi dell'Unione si basa sul PIL, sulla disoccupazione (ed in specie sulla disoccupazione giovanile), e sull'impatto economico negativo che ha avuto la pandemia COVID.

Gli aiuti sono erogati attraverso i Fondi strutturali dell'UE (dal Fondo di sviluppo regionale a quello per gli aiuti agli indigenti, ecc.). Alla prima tranche relativa al 2021, già erogata, sta per aggiungersi la seconda riguardante il 2022: all'Italia sono stati assegnati ulteriori 3,08 miliardi di Euro (v. Comunicato della Commissione europea del 24 novembre 2021).

28 Il comma 328 dell'articolo in esame afferma che «l'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 325° a 327° è condizionata all'approvazione, da parte delle autorità europee, dell'ammissibilità delle stesse disposizioni al finanziamento nell'ambito del programma React EU».

29 V. A. Pandolfo, *Non solo CIG-COVID, ulteriori finanziamenti per le integrazioni salariali straordinarie in Legge di Bilancio, LavoroSI*, 5-1-2021.

Reddito di cittadinanza considerata “ricollocabile” (tralasciando dunque gli esclusi o gli esonerati dall’obbligo di stipulare il “patto per il lavoro” ai sensi dell’art. 4, 7° co. del d.l. n. 4/2019).

In mancanza di nuove risorse per finanziare l’estensione dell’accesso all’AdR, fu adottata la soluzione più semplice: vennero trasferite sui beneficiari del Reddito di cittadinanza le risorse stanziare in precedenza per assicurare l’AdR ai disoccupati⁽³⁰⁾. Possiamo dunque affermare che il 325° comma dell’art. 1 della legge di Bilancio in esame pone rimedio ad un errore di valutazione commesso nel 2019: per circa due anni si è tolta ai disoccupati “ordinari” l’opportunità di avvalersi di servizi di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro per trasferire tale beneficio ai beneficiari del Reddito di cittadinanza considerati inseribili nel mercato del lavoro.

L’intervento è però contingentato: non tutti i lavoratori appartenenti a queste categorie potranno accedervi in quanto la relativa spesa sarà contenuta nei limiti di 267 milioni per l’anno 2021. Sono inoltre esclusi coloro che, beneficiando di ammortizzatori sociali, “sono in grado di raggiungere i requisiti necessari per l’accesso alla pensione al termine della fruizione dei medesimi”.

Non sono questi gli unici elementi meritevoli di attenzione nei commi di riferimento (325° e 326° co. dell’art. 1). Consapevole dei limiti emersi nella sperimentazione del 2017³¹, il legislatore chiede all’ANPAL di ripensare «le modalità operative di erogazione e l’ammontare dell’Assegno», prevedendo in particolare che, «insieme con il bilancio delle competenze e con l’analisi di eventuali bisogni formativi di qualificazione delle competenze, debba essere predisposto il piano di riqualificazione necessario affinché la persona possa colmare il proprio fabbisogno formativo».

Vi è dunque una ferma richiesta di revisione di precedenti disposizioni poco attente al ruolo delle attività formative specie quando si interviene su soggetti scarsamente appetibili dal mercato del lavoro principalmente in ragione del basso livello di competenze³². Emerge dunque con evidenza la volontà del legislatore di incentrare il servizio intensivo sulla formazione del lavoratore.

La norma in esame, per altro verso, riconferma elementi cardine dell’istituto come disciplinato dall’art. 23 del d.lgs. n. 150/2015:

- l’affidamento in via esclusiva alle strutture pubbliche di fondamentali compiti che stanno a monte dell’erogazione di servizi (la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato presso il Centro per l’impiego e la profilazione del disoccupato ad opera del Centro per l’impiego o in subordine da parte dell’ANPAL in via telematica);
- l’adozione di un meccanismo per l’erogazione dei servizi intensivi che mette in competizione le strutture pubbliche (i Centri per l’impiego) con le strutture private che godono dell’accreditamento ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 150/2015. Si riconferma dunque un’altra delle scelte più innovative della riforma del 2015: la volontà di procedere alla costruzione di un sistema “misto” pubblico-

30) L’Assegno di ricollocazione rivolto ai beneficiari del Reddito di cittadinanza ha assunto la denominazione di AdRdc.

31 Sull’esito della sperimentazione v. ANPAL Servizi, *La sperimentazione dell’AdR nazionale. I dati di monitoraggio*, Atti workshop 11-10-2017, Roma, 2017.

32 V. Delibera ANPAL n. 3 del 14 febbraio 2018 che escludeva che l’importo dell’Assegno di ricollocazione potesse essere utilizzato per acquistare attività di formazione.

privato, in cui viene valorizzata la libera scelta del lavoratore, confidando che da ciò possa derivare una maggiore efficienza complessiva del sistema.

7. Il Programma nazionale “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL).

In attuazione di quanto previsto dall’art. 1, 324° co. della legge n. 178/2020, e nell’ambito degli interventi riguardanti l’area “politiche per il lavoro” del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR³³, mediante Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, sarà adottato il programma nazionale “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL).

Come si è detto, questo programma si affianca, molto opportunamente, al Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze (PNC) che verrà illustrato più avanti.

L’attuazione del Programma sarà diluita in un orizzonte temporale ampio (2021-2025) e sarà imperniata su Piani regionali predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome e sottoposti ad una valutazione di coerenza con il Programma nazionale da parte dell’ANPAL.

Il Programma è diretto ad assicurare la presa in carico finalizzata alla crescita di competenze o all’inserimento occupazionale di tutti i soggetti in stato di disoccupazione (cioè privi di impiego e che siano immediatamente disponibili ad attività lavorative ed alla partecipazione ad attività di politica attiva del lavoro) ma anche dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, nonché dei lavoratori fragili o vulnerabili (indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito) e dei percettori del Reddito di cittadinanza.

Così descritto “GOL” richiama alla mente il Programma “Garanzia per i giovani”³⁴, di cui sembra destinato a replicare lo schema d’intervento in favore però di una platea molto più ampia e variegata; ciò indurrà a diversificare la tipologia dei servizi in relazione alle peculiari condizioni del lavoratore da prendere in carico (occupato/disoccupato; percettore di sostegni al reddito/lavoratore privo di sostegni al reddito; soggetto appartenente a categorie fragili o vulnerabili; lavoratore con redditi molto bassi).

La legge non indica con precisione quali servizi dovranno essere erogati. In proposito vi è il rinvio al D.M. sopra citato che sarà chiamato ad individuare «le prestazioni connesse al programma nazionale GOL, compresa la definizione delle medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le procedure per assicurare il rispetto dei limiti di spesa, le caratteristiche dell’assistenza intensiva nella ricerca di lavoro ed i tempi e le modalità di erogazione dei servizi da parte della rete per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di qualità di riqualificazione delle competenze».

Da quanto è possibile desumere dalle anticipazioni fornite dal Ministero del lavoro, saranno comunque definite misure di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro (riassorbendo nel Programma anche l’Assegno di ricollocazione di cui all’art. 23 del d.lgs. n. 150/2015). Lo schema su cui si svilupperanno i servizi può essere così descritto:

³³ V. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 5 – Inclusione e Coesione, componente C1 – Politiche per il lavoro.

³⁴ V. in proposito l’art. 5 d. l. 28 giugno 2013, n. 76 conv. dalla l. 9 agosto 2013, n. 99.

a seguito della sottoscrizione del “patto di servizio” i lavoratori potranno godere di misure di assistenza nella ricerca di lavoro commisurate al grado di occupabilità derivante dall’attività di profilazione; in proposito sono previsti cinque diversi percorsi: azioni di sostegno al reinserimento lavorativo; aggiornamento (upskilling); riqualificazione (reskilling), lavoro e inclusione; processi di ricollocazione collettiva (in caso di crisi aziendali).

Questo disegno è modellato, con evidenza, sugli schemi d’azione delle migliori esperienze europee. Non a caso si avvale di finanziamenti dell’Unione europea concessi al nostro Paese nel tentativo di aiutarci a colmare ritardi e lacune che trasciniamo da tempo.

L’ampliamento dell’area dei potenziali destinatari dei servizi per l’impiego e delle politiche attive e l’affinamento delle forme e modalità di erogazione dei servizi non sono gli unici aspetti di innovazione rispetto alle esperienze del passato.

Vi sono più elementi che concorrono a configurare il Programma GOL quale riforma di sistema, ulteriore e (si spera) definitiva tappa nel processo di progressiva costruzione del sistema italiano di politica attiva del lavoro.

Si è già detto degli interventi per il potenziamento dell’organico e delle strutture dei Centri per l’impiego; nello stesso filone si colloca ora la volontà di rendere più facile l’accesso ai servizi mediante l’organizzazione di una presenza più capillare sul territorio. A quanto risulta, questo obiettivo non sembra essere necessariamente perseguito con l’aumento del numero dei Centri per l’impiego (attualmente circa 550) ma anche organizzando recapiti con apertura periodica o con la stipulazione di convenzioni con enti locali che già hanno strutture che erogano alcuni servizi (in specie di orientamento).

Né va trascurato l’impatto che può avere su questo fronte l’accelerazione del processo di costruzione del sistema informativo unitario delle politiche attive del lavoro, già previsto dall’art. 13 del d.lgs. n. 150/2015. Non v’è dubbio, infatti, che la definitiva predisposizione di questo sistema porterebbe molti vantaggi a partire dal fatto che renderebbe possibile l’accesso a distanza per procedure di tipo burocratico (v. registrazione, comunicazioni periodiche, ecc.) ed anche per usufruire di alcuni servizi. Chi conosce la popolazione che si interfaccia con i Centri per l’impiego ha però presente le scarse competenze digitali di molti dei soggetti in difficoltà occupazionale e sa bene che in questa fase i servizi digitali possono essere utili solo per quella parte (attualmente ancora minoritaria) della potenziale utenza che ha un rapporto “*friendly*” con strumenti di comunicazione a distanza.

Ancora sulla volontà di potenziare l’offerta di servizi va sottolineata la volontà di riconfermare il modello di rapporti tra strutture pubbliche e strutture private già previsto dal d. lgs. n. 150/2015 mediante il coinvolgimento dei soggetti accreditati. In proposito si può notare che il modello delineato dall’art. 23 del d. lgs. n. 150/2015 per l’Assegno di ricollocazione permane valido, purché rivisitato con soluzioni più equilibrate nel rapporto tra “compenso a risultato” e “compenso a processo”.

Ad una valutazione d’insieme del Programma GOL e delle altre misure illustrate nel presente paragrafo, ritengo si possa affermare che il nostro Paese stia finalmente procedendo a dare effettività al disegno a suo tempo delineato dal d.lgs. n. 150/2015 e poi rimasto, purtroppo, impantanato nelle turbolenze derivanti dal tentativo di riforma costituzionale di cui si è detto.

8. Il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC).

In parallelo al Programma GOL è prevista l'adozione, mediante D.M. del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del **Piano Nazionale Nuove Competenze** volto a rafforzare l'offerta di formazione professionale e, quindi, le opportunità di miglioramento del grado di occupabilità di molti lavoratori caratterizzati da una condizione di debolezza occupazionale³⁵: i disoccupati beneficiari di strumenti di sostegno al reddito (NASPI e DIS-COLL), i lavoratori sospesi dal lavoro per ragioni economiche che godono di integrazione salariali, i lavoratori occupati, i giovani in ingresso nel mercato del lavoro (in specie mediamente il potenziamento del sistema duale), i beneficiari del reddito di cittadinanza.

L'ampio panorama di soggetti potenzialmente coinvolgibili nelle attività formative consente di identificare tre principali gruppi target di riferimento (disoccupati, giovani, occupati) a cui, a quanto risulta dalle prime bozze di D.M., il Governo intenderebbe far corrispondere dei Programmi "guida". Più in dettaglio, il target "lavoratori disoccupati" dovrebbe beneficiare del Programma GOL, il target "giovani" dovrebbe avvalersi del Programma sistema duale (da intendersi come superamento della fase sperimentale della "via italiana al sistema duale" avviata nel 2015 e suo assestamento definitivo nell'ambito del sistema educativo nazionale) ed il target "lavoratori occupati" sarebbe ancorato al Fondo nuove competenze, rifinanziato a valere sulle risorse di REACT-EU³⁶.

9. Prime osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 2448- Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024.

Il d.d.l. A.S. n. 2448 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), presentato dal Governo in data, prefigura molte novità per le politiche del lavoro. Tralasciando le proposte volte a modificare norme in materia di previdenziale-pensionistica ed in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in questa sede preme richiamare l'attenzione su alcune disposizioni contenute nel Titolo V ed in specie nel suo Capo IV (*Formazione professionale, politiche attive del lavoro e promozione dell'occupazione*).

Il d.d.l. in esame tende a sviluppare ulteriormente il filone normativo, di cui abbiamo già dato conto nelle pagine precedenti esaminando i provvedimenti legislativi degli anni più recenti, finalizzato ad intrecciare attività formative ed ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. Diamo di seguito conto delle principali innovazioni proposte.

- Nuove regole di condizionalità per i lavoratori collocati in CIGS.

³⁵ Per un sintetico esame dei bisogni di formazione presenti nel nostro Paese e delle politiche già avviate, v. INAPP, Rapporto INAPP 2021, Roma, luglio 2021, pp. 167-205.

³⁶ A quanto risulta al Fondo nuove competenze verrebbe destinato circa un miliardo di Euro a valere sulle risorse di REACT-EU.

Si muovono nella direzione sopra indicata le modifiche ai meccanismi di condizionalità a suo tempo introdotti dall'art. 22 del d. lgs. n. 150/2015. L'art. 65 (Condizionalità e riqualificazione professionale) del d.d.l., destinato a sostituire in senso l'art. 22 sopra citato³⁷, prevede **l'obbligo per tutti i lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie di partecipare a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione "allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa ed in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio"**. L'intento è chiaro: in caso di iniziative formative aziendali, eventualmente sostenute dai Fondi interprofessionali o dalla Regione di riferimento, i lavoratori collocati in cassa integrazione straordinaria non potranno rifiutare la partecipazione a tali attività, pena l'applicazione di sanzioni di diversa gravità la cui definizione è rinviata ad un decreto del Ministro del lavoro. Ad una norma molto articolata e complessa da attuare, il Governo propone di sostituire una disposizione più snella che incentra il meccanismo di condizionalità sulla partecipazione ad attività formative.

- Finanziamento da parte dei Fondi interprofessionali di percorsi di formazione per lavoratori beneficiari di trattamenti di integrazione salariale.

Anche l'art. 79 (Piani formativi aziendali), consentendo ai Fondi interprofessionali di **"finanziare, in tutto o in parte, piani formativi aziendali di incremento delle competenze dei lavoratori destinatari di trattamenti di integrazione salariale"**, amplia i potenziali canali di finanziamento di percorsi di formazione rivolti ai cassaintegrati.

- Accordi di transizione occupazionale.

Il testo dell'art. 62 (Accordo di transizione occupazionale) del d.d.l. in esame si colloca nella scia di provvedimenti segnalati in precedenza (v. l'art. 22-bis del d. lgs 148/2015, più volte modificato, relativo alle condizioni per la concessione della proroga del periodo di cassa integrazione guadagni straordinaria oltre i limiti massimi di durata). La proposta del Governo è imperniata sull'aggiunta di un nuovo articolo (il 22-ter) al d. lgs. n. 148/2015, al fine di accompagnare verso nuova occupazione i lavoratori che, giunti al termine dell'intervento straordinario di integrazione salariale con la causale della riorganizzazione o della crisi aziendale, risultino a rischio di esubero. Gli strumenti a cui si intende ricorrere sono due: per un verso è prevista la concessione della CIGS per altri 12 mesi³⁸, non ulteriormente prorogabili; per altro verso, mediante accordo sindacale (definito **Accordo di transizione occupazionale**), dovrebbero essere definite le misure finalizzate alla ricollocazione o all'autoimpiego, **"quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali"**. Si noti che il rifiuto da parte del lavoratore di partecipare a tali attività si prevede sia sanzionato con la decadenza dal trattamento di integrazione salariale (sanzione grave ma comprensibile stante la conclamata impossibilità di rientro nell'impresa di provenienza).

I lavoratori identificati dall'Accordo sindacale potrebbero inoltre godere di un altro sostegno verso la ricollocazione: essi avrebbero accesso ai servizi del programma GOL.

³⁷ L'art. 22 del d. lgs. n. 150/2015

³⁸ Le possibilità di proroga dell'intervento della CIGS disposte dall'art. 22-bis del d.lgs. 148/2015 restano in vigore, limitatamente all'anno 2022, per la sola causale "Contratto di solidarietà".

- Patti territoriali per la transizione ecologica e digitale.

La misura più innovativa e che potrebbe essere destinata a produrre effetti rilevanti sulla vita economica e sociale del paese è rinvenibile all'art. 83 del d.d.l. in esame, laddove si prevede che, nell'ambito del programma GOL, possano essere sottoscritti Patti territoriali con lo scopo di realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione ecologica e digitale diretti a:

- a) inserire e reinserire, con adeguata formazione, i lavoratori disoccupati, inoccupati e inattivi;
- b) riqualificare i lavoratori già occupati e potenziare le loro conoscenze³⁹.

L'intento, quanto mai apprezzabile, è di sollecitare le "energie vitali" presenti a livello locale a fare propri gli obiettivi di Next generation EU e del PNRR, innescando in tal modo azioni dal basso (bottom-up) che diano linfa al vasto ed ambizioso progetto di modernizzazione del Paese.

L'invito è rivolto alle autonomie locali, alle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, a soggetti pubblici e privati e ad enti del terzo settore affinché, mediante la sottoscrizione dei suddetti Patti, elaborino e si impegnino a partecipare all'attuazione di "patti territoriali di politica attiva del lavoro". Ad indurre alla speranza può essere richiamata la tradizione, purtroppo a macchia di leopardo, che ha visto negli ultimi due decenni molte realtà locali fortemente impegnate in iniziative simili⁴⁰. La novità può essere individuata nel fatto che la strumentazione e le risorse sono in larga parte messe a disposizione dal PNRR, mentre agli attori locali spetta il compito di mettere in sintonia (con azioni di "fine tuning") la strategia europea e nazionale con le peculiarità del territorio.

- Politiche attive per i lavoratori autonomi

Merita, infine, di essere segnalato anche il contenuto dell'art. 84 del d.d.l. in esame che si propone di estendere anche ai lavoratori autonomi titolari di partita IVA le misure di assistenza intensiva all'inserimento occupazionale prevista dal programma GOL.

10. Conclusioni. Il sistema nazionale di servizi per l'impiego alla prova dell'ennesimo tentativo di modernizzazione.

Le riforme descritte (quelle derivanti da provvedimenti approvati e quelle in discussione in Parlamento) perseguono l'ambizioso obiettivo di assicurare a tutti i cittadini **l'accesso almeno ai livelli essenziali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro e formazione professionale**. Possiamo dire che la Repubblica si appresta, dunque, a potenziare il proprio sistema di politica del lavoro al fine di dare (finalmente) effettività al "diritto al lavoro" ed alla "formazione ed elevazione

³⁹ Per realizzare questi interventi possono essere istituiti centri interaziendali, per garantire, eventualmente mediante l'istituzione di conti individuali di apprendimento permanente, la formazione continua dei lavoratori

⁴⁰ Per una rassegna di iniziative locali di politica attiva del lavoro v. in proposito P. G. Bresciani - P. A. Varesi (a cura di), "Servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro", Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 1-353.

professionale dei lavoratori” di cui agli art. 4, c.1 e 35, c. 2 della Costituzione.

Inoltre, è opportuno sottolineare che l’offerta diffusa di servizi avrà anche un importante effetto indiretto: renderà applicabili le norme in materia di “**condizionalità**”; infatti, l’apparato normativo a ciò dedicato (v. gli artt. 21 e 22 del d. lgs. n. 150/2015 e l’art. 7 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 conv. dalla l. 28 marzo 2019, n. 26) fino ad ora si è infranto sugli scogli della ridotta offerta ai lavoratori di concrete proposte di attività.

Il disegno di riforma è fondato su due pilastri che hanno possibili interconnessioni:

- il Programma GOL, incentrato sui servizi per l’impiego e politiche attive;
- il Piano Nazionale Nuove Competenze, volto a rafforzare l’offerta di formazione.

E’ dal loro successo che dipende il salto di qualità del Paese nella materia in esame, al fine di avvicinarci ai migliori standard europei. La loro attuazione richiede non solo l’efficace ed efficiente azione delle pubbliche amministrazioni ma anche l’impegno delle parti sociali. In alcuni casi l’iniziativa di queste ultime è condizione per dare corso agli interventi previsti dal legislatore (v. ad es. le attività formative del Fondo nuove competenze, per le quali è necessario l’accordo sindacale aziendale).

Questa impostazione non va interpretata solo come un rituale invito rivolto dal legislatore alle parti sociali ma anche come volontà di corresponsabilizzazione delle stesse, in specie per quanto riguarda la gestione delle eccedenze di personale e la definizione di percorsi di transizione.

La massima valorizzazione del ruolo delle parti sociali e delle istituzioni locali è rinvenibile in quella parte del citato d.d.l. A.S. 2448 in cui il Governo propone al Parlamento di disciplinare i “Patti territoriali per la transizione ecologica ed ambientale”. Qualora questa disposizione divenisse legge dello Stato, si aprirebbero interessanti opportunità per mobilitare energie e risorse finanziarie attorno a iniziative territoriali indirizzate verso obiettivi mirati e frutto di ampia condivisione.

Capitolo 3

Il lavoro delle nuove generazioni

Capitolo 3

Il lavoro delle nuove generazioni

Alessandro Rosina

Università Cattolica di Milano

1. Il paradosso dei pochi ma troppi

Il maggior rischio che sta correndo oggi l'Italia è quello di trovarsi nei prossimi anni e decenni senza le risorse più preziose, costituite da giovani ben preparati con le competenze necessarie per alimentare i processi di sviluppo competitivo del paese. Eppure c'è chi obietta che in realtà, per quanto pochi, i membri delle nuove generazioni italiane siano in realtà troppi (un'idea sintetizzata dalla frase: "se ce ne fossero ancora di meno avremmo meno giovani disoccupati").

Ci sono almeno quattro fattori che in combinazione tra di loro hanno portato i giovani entrati nel mercato del lavoro in questo secolo ad apparire maggiori rispetto alla capacità del sistema produttivo di includerli efficacemente e valorizzarli adeguatamente.

Il primo è demografico, ma letto nel rapporto tra generazioni. Finora al centro della vita attiva del paese ci sono state le coorti consistenti nate fino a metà anni Settanta. In particolare i nati attorno a metà anni Sessanta (all'apice del baby boom nascevano oltre un milione di bambini) avevano 35 anni nel 2000, 45 nel 2010 e 55 nel 2020. Sono inoltre entrati nel mercato del lavoro alla fine del secolo scorso, in condizioni ancora di garanzia e stabilità (che via via, come ben noto, andranno a ridursi per quelle successive).

Il secondo è il percorso di basso sviluppo del Paese. La prima decade del secolo è stata indicata come "decennio perduto" per il rallentamento della crescita del prodotto interno lordo rispetto ai decenni passati e la perdita di competitività rispetto alle altre economie avanzate¹. Il periodo 2008-13 è stato poi segnato dalla Grande recessione che ha colpito in modo particolare l'Italia e ancor più i giovani².

Un terzo fattore può essere ricondotto alla fase di sensibile aumento dell'occupazione nella fascia più anziana della forza lavoro. L'invecchiamento della popolazione porta i governi delle economie mature avanzate a porsi la questione di come affrontare i costi crescenti associati alle pensioni, alla salute e all'assistenza sociale. Uno dei modi principali per farlo è incoraggiare le coorti più mature (over 55) a rimanere più a lungo nel mercato del lavoro. In Italia ciò è stato fatto spostando per legge in avanti l'età di pensionamento. Ciò è avvenuto, però, con basso sviluppo degli strumenti di Age management, ovvero delle politiche a supporto della lunga vita attiva nelle aziende e organizzazioni³. La combinazione tra invecchiamento demografico, posticipazione del ritiro dal lavoro, bassa crescita economica e basso sviluppo dei settori più

1 Dell'Aringa C., Treu T. (a cura di), *Il decennio perduto*, AREL, 2012.

2 Carcillo A., Fernández R., Königs S., Minea A., "NEET Youth in the Aftermath of the Crisis. Challenges and Policies", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 164, OECD Publishing, Paris, 2015. Rosina A., *Politiche di attivazione delle nuove generazioni e incoraggiamento di scelte positive nel corso di vita*, Rivista delle Politiche Sociali, 1/2, 2013.

3 Treu T. (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per terza età*, Il Mulino, Bologna, 2012.

innovativi e competitivi, ha portato ad un aumento dell'occupazione degli over 55 senza espansione generale delle opportunità di occupazione. Ovvero la torta non si è allargata e le porzioni sono andate sempre più a favore della fascia più matura della forza lavoro. Di fatto la politica si è accontentata di ridurre i costi dell'invecchiamento senza favorire un salto di qualità delle condizioni di lunga vita attiva nel mondo del lavoro, da un lato, e senza affrontare le conseguenze del "degiovanimento", dall'altro⁴. Affrontare i costi dell'invecchiamento della popolazione senza cogliere la sfida del degiovanimento non porta lontano: il percorso dell'Italia nel primo tratto di questo secolo lo dimostra. Il tasso di occupazione nella classe di età 15-24 è passato dal 25,7% al 18,5% nel periodo che va dal 2005 al 2019 (16,8% nel 2020), con un divario rispetto alla media Ue-27 raddoppiato (da 7,4% nel 2005 a 14,7% nel 2020). Analoga dinamica per le fasce giovani-adulte. In particolare nella classe 30-34 nello stesso periodo l'occupazione è scesa da 74,5% a 68,5% (66,9% nel 2020), con divario quasi quadruplicato rispetto alla media europea (da 3,3% a 12,2%). Viceversa nella fascia 55-64 il divario si è ridotto, da 8,6% nel 2005 a 5,4% nel 2020 (con tasso di occupazione salito da 31,4% a 54,2%, e rimasto sostanzialmente invariato nel 2020 rispetto al 2019). Insomma, in Italia i giovani si sono ridotti di più rispetto al resto d'Europa ma anche il tasso di occupazione giovanile si è ridotto maggiormente. La popolazione in età matura è cresciuta di più rispetto al resto dell'Unione, ma anche il tasso di occupazione degli over 55 ha mostrato un incremento maggiore. Il nostro paese ha quindi, rispetto alle altre economie avanzate, sia accentuato gli squilibri demografici a sfavore delle nuove generazioni, sia aggravato tale sbilanciamento riducendo in modo più che proporzionale la presenza dei giovani nel mondo del lavoro. Va precisato che l'aumento dell'occupazione in età matura non va, in generale, a scapito dell'occupazione giovanile⁵. Ciò però può avvenire in alcune circostanze e in particolare in contesti di bassa crescita economica e in settori poco dinamici e competitivi⁶. L'Italia è più vicina a questa seconda situazione, mentre la Germania ha visto crescere nello stesso periodo l'occupazione sia giovanile che matura, attraendo inoltre giovani qualificati da altri paesi. Quest'ultima paese ha, quindi, risposto all'invecchiamento della popolazione contrastando il processo di degiovanimento assieme al rafforzamento delle opportunità di una lunga vita attiva⁷.

Il quarto fattore che, in combinazione con i precedenti, ha contribuito al surplus di giovani italiani rispetto alla capacità di inclusione di nuove energie ed intelligenze con ruolo attivo nei processi di sviluppo del Paese, sono state tutte le carenze e inefficienze nei servizi che si occupano dell'incontro tra domanda e offerta. Un persistente basso investimento in politiche attive ha determinato un deficit di strumenti adeguati - all'altezza delle economie più avanzate e alle sfide che pone questo secolo - per orientare

4 Caltabiano M., Rosina A., The dejuvenation of the Italian population, *Journal of Modern Italian Studies*, Volume 23, 2018 - Issue 1: Making space for youth in contemporary Italy, pp. 24-40, 2018.

5 V. Galasso V., Leonardi M., Lavoro e pensioni, in A. GOLini, A. Rosina A. (a cura di), *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, il Mulino, Bologna, 2011.

6 Boeri T., Garibaldi P., Moen E. R., A Clash of Generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth, *CEPR Discussion Paper No. DP11422*, 2016.

7 Ponzellini A., A. Rosina A., Politiche istituzionali e pratiche manageriali per l'invecchiamento attivo, in Cappellari L., Lucifora C., Rosina A. (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, il Mulino, Bologna, p. 195-227, 2018.

e supportare le nuove generazioni: nella formazione delle competenze richieste; nella ricerca di lavoro; nella realizzazione armonizzata dei progetti professionali e di vita. In un mondo sempre più complesso e in rapido mutamento, con un mercato sempre più dinamico, i giovani italiani si sono trovati abbandonati a se stessi e all'aiuto delle famiglie, con alto rischio di perdersi nel percorso di transizione scuola-lavoro. La conseguenza è un grande spreco di potenzialità, una dissipazione del capitale umano, un'allocazione non ottimale delle risorse nel mercato del lavoro, oltre che un aumento di diseguaglianze sociali intragenerazionali. I giovani con titolo di studio più basso più facilmente che negli altri paesi si sono trovati intrappolati nella condizione di NEET, mentre quelli con più alta formazione e competenze si sono trovati ad entrare tardi e male nel mondo del lavoro, come testimoniano i dati dell'overeducation e il mismatch tra domanda e offerta di competenze⁸.

Nel 2015 (anno del decreto 150/2015 che mira a riformare il sistema dei servizi per le politiche del lavoro ispirandosi alle migliori esperienze europee) secondo i dati Eurostat poco più di un disoccupato su quattro in Italia dichiarava di essersi rivolto ad un centro per l'impiego (CPI) contro quasi la metà della media dell'Unione europea e oltre tre su quattro in Germania. Ancora oggi la grande maggioranza dei giovani italiani, secondo i dati ISTAT, trova lavoro attraverso la rete familiare e parentale⁹. Va, inoltre, aggiunto il tema della formazione professionale: "la difficoltà delle nostre imprese a reperire le professioni specialistiche di cui hanno bisogno non dipende tanto dalla vischiosità del mercato del lavoro, quanto dalla totale mancanza di programmazione della formazione professionale in funzione della domanda di competenze"¹⁰.

Tutti questi quattro fattori stanno alle fondamenta di una triste verità che riguarda il nostro paese: quella di aver trasformato le nuove generazioni in uno "svantaggio competitivo" nello sviluppo dell'Italia all'interno del quadro internazionale. I giovani italiani sono di meno, mediamente meno formati a livello avanzato, meno valorizzati quando inseriti nel sistema produttivo, più passivamente a carico dei genitori o del welfare pubblico. Rispetto ai paesi con cui ci confrontiamo, da un lato sono meno efficacemente messi nella condizione di creare valore nel mondo del lavoro, d'altro lato sono lasciati più facilmente diventare un peso in termini di costi sociali.

2. Lo spreco dei NEET

La percentuale di NEET (20-34 anni) nell'Unione europea nel 2020 tocca il valore più basso in Olanda (8,2%) e il più elevato in Italia (29,4%)¹¹. Nel decennio precedente

8 Si vedano i dati e le analisi nel "Rapporto annuale" dell'ISTAT, in particolare nelle edizioni 2018 e 2019.

9 Nonostante alcune eccellenze, "sono sin troppo note le polemiche sulla scarsa efficienza dei CPI (...) nel complesso i risultati non sono stati all'altezza della sfida posta (...). Perciò continua a essere indispensabile un piano di investimenti per il loro rafforzamento sia in termini di risorse umane che di sviluppo delle competenze", Del Conte M., *Costruire la rete dei servizi all'impiego*, in W. Passerini, *Basta chiacchiere. Un nuovo mondo del lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p.111.

10 Del Conte M., *Costruire la rete dei servizi all'impiego...*, cit., p. 117.

11 "A comparison between Italy and the Netherlands — the EU Member States with the highest and lowest NEET rates in 2020 — reveals that the proportion of young adults who were NEETs was 3.6 times as high among young Italians as among young Dutch", EUROSTAT, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, Statistics Explained, 2021.

la pandemia l'Italia ha mantenuto su tale indicatore valori tra i peggiori in Europa e senza, inoltre, alcun solido segnale di convergenza con la media delle altre economie avanzate.

Il tasso di NEET tra i 25 e i 34 anni (la fase giovane-adulta) era pari a 23,1% nel 2008, all'inizio della Grande recessione, mentre risulta 28,9% nel 2019, alla vigilia della pandemia di Covid-19 (a fronte di una media europea del 17,3%). Il fenomeno si è aggravato con l'impatto della crisi sanitaria. Il valore, sempre nella fascia 25-34, è salito a 30,7% nel 2020 (con un divario dalla media europea lievitato a 12,3 punti percentuali)¹². A essere più colpita risulta, quindi, la classe di età che può risentire più a lungo delle conseguenze della crisi sui percorsi formativi e professionali, frenando ulteriormente i progetti di vita e allargando le diseguaglianze.

I dati del Rapporto annuale ISTAT 2021 mostrano che tra chi era NEET nel 2019, oltre due su tre si trovano ancora in tale condizione 12 mesi dopo. Si sale a oltre tre su quattro nel Mezzogiorno, per chi ha titolo di studio basso e per gli stranieri. Più si rimane nella condizione di NEET e più si sprofonda, come molti studi confermano, in una spirale di deterioramento di competenze e di demotivazione. Le difficoltà incontrate nella fase di passaggio dalla scuola al lavoro hanno rilevanti ricadute rilevanti sul complesso della transizione allo stato adulto¹³.

Sempre in chiave descrittiva è interessante evidenziare come i paesi europei con più alta percentuale di NEET sono anche quelli con maggior permanenza nella casa dei genitori. Verosimilmente la relazione causale è bidirezionale: dove la famiglia di origine funziona come ammortizzatore sociale (senza troppa pressione all'uscita) la responsabilizzazione e l'intraprendenza dei giovani potrebbe essere più tardiva, ma è evidente anche che l'accentuazione delle difficoltà oggettive porta i giovani a diventare, come abbiamo già sottolineato, ipercauti e rimanere più a lungo a carico dei genitori.

Tra i motivi dichiarati della permanenza nella famiglia di origine, rilevati dalle indagini ISTAT, se in passato prevalevano quelli legati alla "scelta", più recentemente hanno guadagnato spazio le difficoltà oggettive. La risposta "sto bene così, ho la mia libertà", da motivo principale (indicato dal 48% dei giovani nel 1998) si è progressivamente ridotta, fino a dimezzarsi. Negli anni precedenti la pandemia era scesa al 23%, superata nettamente sia da chi rispondeva "sto studiando" e da chi indicava come motivo le difficoltà economiche¹⁴. Il dato più recente, pubblicato nel Rapporto giovani 2021 dell'Istituto Toniolo, indica un'ulteriore discesa al 20,7% di chi dichiara che sta bene così. Il motivo più indicato (35,8%) è quello della mancanza di mezzi per permettersi una autonomia abitativa. Alla domanda sui motivi della permanenza poteva essere data più di una risposta, se si mette assieme le difficoltà legate all'abitazione e quella al lavoro (risposta positiva ad almeno una delle due) si arriva al 40% di giovani bloccati per tali motivi. I più in difficoltà sono evidentemente i NEET. Tra gli uomini, in particolare, la percentuale di chi si trova bloccato nel percorso

¹² Eurostat: Data Explorer, Last update: 21-04-2021.

¹³ Rosina, A., I NEET in Italia. Dati, esperienze e indicazioni per efficaci politiche di attivazione, Policy paper, Goethe-Institut Roma, Startnet – Network transizione scuola-lavoro, 2020.

¹⁴ Fraboni R., Marzilli E., Rosina A, I giovani e la transizione alla vita adulta, in AISP (a cura di), Rapporto sulla popolazione. L'Italia e le sfide della demografia, il Mulino, Bologna, 2021.

di autonomia perché non può permettersi una casa, è quasi la metà dei NEET (49%) contro circa uno su quattro circa (il 27%) di chi ha un lavoro stabile. Un conferma che la condizione di NEET oltre a indebolire la presenza delle nuove generazioni nel mondo del lavoro, costituisce un forte ostacolo nella realizzazione delle loro scelte di vita. I dati dell'Istituto Toniolo mostrano, inoltre, come a rivedere al ribasso i propri desideri di avere figli siano i giovani con status socio-economico più basso e con difficoltà nel percorso professionale. La componente in maggior difficoltà è quella che combina una protratta condizione di disoccupazione con disagiata situazione economica di partenza. Sono coloro che presentano i livelli peggiori di life satisfaction e alto rischio di esclusione sociale permanente, con rinuncia definitiva a solidi progetti di vita.

In particolare, nella fascia cruciale di entrata piena nella vita adulta, quella in età 30-34 anni, quasi l'80% dei NEET è insoddisfatto della propria situazione economica contro il 42% circa degli altri giovani. Questo ampio divario fa capire come la condizione di povertà sia strettamente legata alla condizione occupazionale tra i giovani-adulti, non solo nel presente ma anche in prospettiva per le conseguenze che entrare tardi e male nel mondo del lavoro produce nel medio-lungo periodo¹⁵.

La combinazione della crescita dei NEET over 30, la difficoltà rispetto al lavoro assieme alla consapevolezza a dover rinunciare ai propri progetti di vita, la forte insoddisfazione per la condizione in cui si trovano, l'aumento dell'incertezza con l'impatto della pandemia, rischia di rendere questa componente una bomba sociale se non si interviene con risposte urgenti e convincenti. Certamente più efficaci rispetto a quanto sinora messo in campo.

Si tratta di una componente particolarmente problematica che a fragilità pregresse ora somma l'impatto della pandemia in una fase cruciale della costruzione della propria vita adulta. In assenza di politiche adeguate alto è il rischio di cronicizzazione di tale condizione e di diventare destinatari passivi del reddito di cittadinanza. D'altra parte, dai dati emerge che coloro che navigano in cattive acque economiche siano più propensi ad accettare qualsiasi lavoro in modo immediato (esponendosi anche a rischio di sfruttamento, condizioni di lavoro inadeguate come indicano anche gli episodi sugli incidenti sul lavoro, impiego nel sommerso, microcriminalità). La differenza si mantiene alta per la classe di età 30-34 anni: il 41,7% di chi dichiara una situazione finanziaria insoddisfacente accetterebbe qualsiasi lavoro contro il 33,3% di chi sta economicamente meglio. Per chi è in buona condizione finanziaria l'accettazione di un lavoro è molto legata alla conciliazione, soprattutto sul versante femminile, tra vita familiare e lavoro (per due trentenni su tre conta la comodità degli orari e la distanza da casa).

3. Quale garanzia?

Il programma "Garanzia giovani" avviato in Italia nel 2004 come principale iniziativa di contrasto al fenomeno dei NEET e di rafforzamento della transizione scuola-lavoro, oltre ad aver prodotto risultati non in grado di far recuperare lo svantaggio italiano rispetto al resto d'Europa, non è tutt'ora adeguatamente conosciuto. Sempre secondo

¹⁵ Rete #UnonNonBasta, La perdita della speranza: i NEET, tra incuria istituzionale e pandemia, Laboratorio futuro - Istituto Toniolo, 2021.

l'indagine citata, tra i 30-34enni (che nel 2004 erano in pieno target per tale misura) quasi due su tre non ne hanno mai sentito parlare o solo vagamente, ma si arriva a tre su quattro tra gli under 25. I dati sulla scarsa conoscenza dei giovani di Garanzia giovani forniscono evidenza del fatto che a scuola e all'università generalmente non si parla degli strumenti principali che riguardano il lavoro delle nuove generazioni. Inoltre, solo circa la metà di chi ne ha beneficiato fornisce una valutazione positiva in termini di miglioramento delle competenze e di conoscenza del mercato del lavoro.

Nel report "Youth Guarantee country by country - Italy" (European Commission - Employment Social Affairs and Inclusion, October 2020), si ribadisce che: "Slow economic growth, low average educational attainment, skill mismatches, and low activity rates, especially among women, limit employment growth. Youth unemployment remains extremely high" (p.4). Inoltre: "Bringing young people into the labour market remains a major challenge (...). Highskilled young people also face challenges, as the employment rate of tertiary graduates remains low. Limited employment prospects are leading a growing number of graduates to emigrate abroad" (p.5).

Ampio risulta in Italia, come abbiamo già evidenziato, anche il fenomeno della *overeducation* (giovani che svolgono un lavoro che richiede competenze inferiori a quelle possedute). Secondo i dati ISTAT nell'ultimo decennio il fenomeno della sovraistruzione è stato maggiore di quello della sottoistruzione e questa vale soprattutto per gli under 35. Secondo il Rapporto BES 2020 (p. 83), i giovani "oltre a riuscire con difficoltà a trovare un'occupazione, si trovano poi in alcuni casi impiegati anche in professioni non adeguate al proprio livello di istruzione". In particolare, la percentuale di lavoratori che possiedono un titolo di studio superiore a quello richiesto dall'attività professionale svolta risulta pari a circa il 25% nel secondo trimestre 2020, ma raggiunge quasi il 38% tra i lavoratori di 25-34 anni. Per molti di questi giovani ben formati la decisione è tra rassegnarsi a non dare il meglio di sé o provare a cercare migliori opportunità altrove¹⁶, ovvero arruolarsi nella forza lavoro e rendere più competitivi paesi concorrenti nello sviluppo di prodotti e servizi innovativi. È quindi cruciale anche promuovere l'espansione di nuove opportunità avanzate, rafforzando la collaborazione tra sistema della ricerca e sistema produttivo¹⁷.

Crescita competitiva dell'Italia (combinando tradizione e innovazione nei suoi settori più strategici) e inclusione piena delle nuove generazioni nelle aziende e nelle organizzazioni, vanno considerate due facce della stessa medaglia. Senza un piano che consenta agli attuali giovani-adulti di diventare parte attiva e qualificata dei processi di crescita del paese, non solo mancherà l'energia propulsiva nei prossimi dieci anni ma andranno ad accentuarsi squilibri tali da compromettere in modo insanabile il percorso dell'Italia per tutto il resto di questo secolo.

16 "Nell'ultimo decennio si è registrato un significativo aumento delle cancellazioni anagrafiche di cittadini italiani per l'estero (emigrazioni) e un volume di rientri che non bilancia le uscite (complessivamente 899mila espatri e 372mila rimpatri)". ISTAT, Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente | anno 2019, Statistiche report, 20 gennaio 2021, p. 2. In particolare, la perdita netta di laureati è stata di 112 mila. Il numero effettivo è però sensibilmente maggiore, soprattutto tra i giovani, dato che una parte rilevante di chi va a vivere all'estero non formalizza il trasferimento di residenza.

17 ISTAT, Rapporto annuale 2021, La situazione del Paese. Roma, 2021. AISP (a cura di) Rapporto sulla popolazione. L'istruzione in Italia, Bologna, Il Mulino, 2021.

Nel nostro paese, rispetto alle altre economie con cui ci confrontiamo, maggiore è il guadagno in termini di occupazione che si potrebbe ottenere da una migliore formazione e da un più efficiente utilizzo del capitale umano. Un piano, quindi, che progressivamente riuscisse nei prossimi dieci anni a portare almeno sulla media europea gli indicatori chiave della transizione scuola-lavoro e della valorizzazione del capitale umano dei nuovi entranti, consentirebbe di mettere in campo un esercito di riserva senza eguali tra le economie avanzate, in grado di dare una spinta decisiva per le sorti del Paese. Questo dovrebbe essere l'obiettivo principale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La buona notizia è che finalmente sono disponibili investimenti rilevanti per rafforzare, rilanciare e riqualificare il sistema delle politiche attive e in particolare i centri per l'impiego (CPI). Il programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori) del Governo è ambizioso e promettente, ma lo era anche il Piano Garanzia giovani. Molto dipenderà da come effettivamente verrà realizzato. La vera sfida non è solo l'aumento della capillarità sul territorio dei CPI, ma renderli più efficienti rispetto ai risultati. Inoltre, la vera "garanzia" da dare è che la qualità del servizio sia omogenea sul tutto il territorio (anzi maggiore nelle aree più deboli).

4. Quali competenze?

Il mondo del lavoro italiano è stato a lungo caratterizzato, come abbiamo già detto, da una scarsa domanda di giovani qualificati e ben formati da valorizzare adeguatamente. L'eccesso di ricorso ai tirocini (spesso l'abuso) e i mediamente bassi redditi da lavoro nelle prime fasi della carriera professionale, sono coerenti con una forte propensione a tener basso il costo del lavoro a fronte di una bassa attenzione ad investire sul capitale umano specifico delle nuove generazioni per renderlo leva dello sviluppo competitivo delle aziende.

Sul versante dell'offerta, il Rapporto Invalsi 2021 fornisce un quadro empirico aggiornato sul sistema educativo e sulla preparazione degli studenti italiani. Come ben noto, la parte finale dell'anno scolastico 2019-20 e tutto il 2020-21 è stato un periodo svolto in condizioni di emergenza e straordinarietà in risposta alle necessità di contenimento della diffusione della pandemia. La didattica a distanza (DAD) ha consentito di poter continuare l'attività didattica ma con forti limiti che hanno avuto ricadute negative sia sulla dispersione scolastica che sui livelli di apprendimento, soprattutto nei contesti sociali e territoriali più svantaggiati. Il livello generale della preparazione è quindi peggiorato e sono aumentate le disuguaglianze.

E' ampiamente riconosciuto che la DAD sia stata uno strumento necessario ma largamente insufficiente a garantire livelli adeguati di apprendimento. Come mostrano i dati di una indagine condotta da Parole O_Stili e Osservatorio giovani dell'Istituto Toniolo a febbraio 2021¹⁸, la pandemia ha fatto riscoprire la funzione sociale della scuola sia nella dimensione relazionale, che di promozione del "benessere cognitivo". La didattica a distanza è stata vissuta con molta difficoltà e fatica dalla grande maggioranza degli studenti italiani. La mancanza dell'interazione diretta, della

18 "Didattica a distanza, un anno dopo. Una fotografia della scuola italiana": ricerca, condotta da Ipsos per Parole O_Stili e Istituto Toniolo su oltre 3.500 studenti della scuola secondaria di secondo grado e su circa 2.000 insegnanti della scuola primaria e secondaria, presentata alla Fiera DIDACTA Italia (17 marzo 2021).

dimensione relazionale di classe, assieme ad un uso delle nuove tecnologie adattate alle modalità di lezione tradizionale, ha impoverito tutte le dimensioni del processo formativo, riducendo motivazione e impegno soprattutto nelle componenti più fragili a rischio di abbandono.

Dai dati del Rapporto INVALSI 2021 emerge un quadro sostanzialmente stabile rispetto agli esiti riferiti alla scuola primaria: i risultati del 2021 sono in linea con quelli del 2019. Nella scuola secondaria sono invece peggiorati i risultati delle prove di Italiano e Matematica, con ampliamento dei divari sociali e territoriali. In particolare, oltre la metà degli studenti (51%, +9 punti percentuali rispetto al 2019) delle scuole superiori non raggiunge gli standard minimi in matematica (il 44% in Italiano, con stesso peggioramento rispetto al 2019)¹⁹. Come si sottolinea nello stesso Rapporto, alto rischio di dispersione scolastica e livelli bassi di competenze fondamentali (dispersione “implicita”) tendono ad essere correlati e sono entrambe condizioni che riducono fortemente le prospettive di inserimento nella società e nel mondo del lavoro.

Questi dati ribadiscono la necessità di un rafforzamento delle competenze fondamentali, assieme a un ripensamento delle metodologie di insegnamento in coerenza con nuovi strumenti (non usati in sostituzione alla didattica in presenza ma in modo integrato con obiettivi di aumentare motivazioni, stimoli, possibilità di apprendimento delle nuove tecnologie e con le nuove tecnologie). Serve quindi sia una scuola inclusiva, adatta a tutti, sia in continuo dialogo con le aspettative e le specificità antropologiche delle nuove generazioni.

La richiesta che arriva dagli studenti e insegnanti intervISTATi nella ricerca condotta da Parole O_Stili e Istituto Toniolo è quella di tornare in presenza ma traendo dall'emergenza anche la spinta per un uso più positivo ed efficace gli strumenti digitali sperimentati. Sia studenti che insegnanti vorrebbero infatti un maggior uso in futuro del digitale, non in funzione sostitutiva ma come arricchimento dell'attività didattica, in grado di stimolare di più, di coinvolgere in modo attivo, di mettersi in sintonia con nuovi modelli di apprendimento. Inoltre, gli intervISTATi dichiarano di aver compreso l'utilità e i vantaggi degli strumenti digitali (75%) e addirittura il 50% ha promosso con un “sufficiente” e “buono” il livello di digitalizzazione degli insegnanti, quota che sale leggermente quando valutano la capacità della scuola di fornire le infrastrutture digitali necessarie. Il 77% in ogni caso vuole tornare in presenza.

5. Rinverdire il mondo del lavoro

Per lo sviluppo competitivo del paese in questo secolo non serve solo la mera occupazione dei giovani, ma la capacità di metterne pienamente a valore le loro specificità e sensibilità nei processi che generano nuova ricchezza e benessere. Questa operazione antropologica è ciò che più manca nel sistema produttivo italiano, prima ancora che le infrastrutture e la dotazione tecnologica.

¹⁹ “In molte regioni del Mezzogiorno oltre la metà degli studenti non raggiunge nemmeno la soglia minima di competenze in Italiano (Campania 64%, Calabria 64%, Puglia 59%, Sicilia 57%, Sardegna 53%, Abruzzo 50%). In Matematica le percentuali di studenti sotto il livello minimo di competenza crescono ancora (Campania 73%, Calabria e Sicilia 70%, Puglia 69%, Sardegna 63%, Abruzzo 61%, Basilicata 59%, Lazio 56%, Umbria 52%, Marche 51%)”. INVALSI, I risultati in breve delle prove INVALSI 2021, 2021, p. 4.

Oltre alla necessità e opportunità di rendere le nuove generazioni leva qualificata per il salto di qualità del paese nella direzione della transizione digitale, un altro fronte strategico (esplicitamente incluso nel Piano nazionale di ripresa e resilienza) è quello dello sviluppo sostenibile e, in particolare, della conversione ecologica il cui successo dipende dalle nuove competenze che le nuove generazioni possono portare nelle organizzazioni e nelle aziende.

Se c'è un tema, infatti, in grado oggi di mettere in relazione virtuosa sensibilità e valori dei giovani con le questioni aperte del nostro tempo - con alto potenziale innovativo sui modelli di produzione e consumo - è proprio quello dell'ambiente, della promozione della salute e della salvaguardia della biodiversità del pianeta²⁰. E' però anche vero che, nonostante questa loro predisposizione positiva, i giovani non si sentono attualmente messi nelle migliori condizioni per assumere un ruolo da protagonisti rispetto alla sfida posta. E' quanto emerge da una ricerca promossa da Istituto Toniolo e Sofidel a partire dai dati di una indagine condotta da Ipsos lo scorso giugno²¹. Innanzitutto, si conferma la crescita dell'importanza attribuita alla salvaguardia dell'ambiente e al contrasto dei cambiamenti climatici. Rispetto ad una analoga rilevazione condotta nel 2018, la percentuale di intervISTATi tra i 18 e i 34 anni non informati e con conoscenza vaga del concetto di sviluppo sostenibile risulta ridotta dal 45% al 35%. Detto in altri termini, circa due giovani su tre hanno ben introiettato l'idea che l'emergenza climatica richieda un cambio di paradigma. Più che accettare rinunce rispetto al modo di vita delle generazioni precedenti, si tratta di ripensare il concetto stesso di crescita. Rispetto alle fonti di informazione quello che più funziona è l'incrocio tra la dimensione orizzontale che ha come motore la passione veicolata dai coetanei e la dimensione verticale costituita dalle opinioni degli esperti e dai dati scientifici. Sensibilità, conoscenza e protagonismo positivo risultano ancor più forti tra i più giovani, ovvero nella Generazione Zeta (gli under 25) e tra chi ha maggior formazione e più solidi strumenti culturali. Questo significa che consapevolezza e informazione qualificata sono destinate a crescere e consolidarsi. Ma anche che le risposte positive da dare possono essere rafforzate migliorando la loro formazione e valorizzando il loro capitale umano nella sfera sociale ed economica. Al contrario, basso titolo di studio e difficoltà di inclusione nel mondo del lavoro frenano non solo il contributo alla crescita presente del paese ma indeboliscono anche il ruolo dei giovani come parte attiva di nuovi processi di crescita più coerenti con le sfide dell'epoca in cui vivono.

Più in generale la ricerca mostra come la Generazione Zeta, pur vivendo in un contesto di difficoltà nel presente e di incertezza diffusa, si senta aperta a ciò che è nuovo. La sostenibilità risulta inglobata profondamente nella visione della realtà e nei processi decisionali, ma con molto pragmatismo. L'87% degli intervISTATi

20 Non è un caso che le nuove generazioni si sentano pienamente coinvolte: sono del resto le prime a crescere fin dall'infanzia in un mondo in cui, con il termine e il concetto di Antropocene, viene formalizzata la collocazione del nostro tempo in un'era geologica condizionata dall'impatto dei comportamenti umani. Il portale della Treccani ricorda che tale neologismo è stato coniato negli anni Ottanta (periodo di nascita dei Millennials) ma diventa termine comune e concetto consolidato con le opere del Nobel Crutzen a partire dal 2000 (quando nasce e si socializza la Generazione Zeta).

21 Rosina A., Olivieri D., Sviluppo sostenibile: giovani, vita e lavoro, Report Sofidel - Istituto G. Toniolo, Milano, 2021.

esprime grande voglia di riconoscersi come membro attivo di una generazione che porta nuove soluzioni. Risulta ampia anche l'apertura verso la diversità (85%) e la sensibilità nei confronti dei problemi sociali (80%). Su questi aspetti i più giovani e le ragazze presentano valori sistematicamente più elevati.

Relativamente al lavoro, il desiderio è quello di trovare valorizzazione personale, anche economica, con preferenza però per aziende che mostrino un impegno positivo verso l'ambiente e attente all'impatto sociale. Se si conferma, infatti, al primo posto la preoccupazione per il reddito (64%), al secondo posto per la Generazione Zeta si trova l'importanza che il lavoro offra "un'occasione per dare il tuo contributo nel mondo", in un'azienda con valori che si condividono (60%). Alta risulta l'offerta potenziale per le opportunità offerte dai *green jobs*.

In sintesi, il quadro che complessivamente emerge dai dati evidenzia l'importanza di mettere in modo sistemico i giovani al centro dell'intreccio tra le varie transizioni che riguardano le loro vite e la fase di sviluppo del paese. La transizione demografica, andando ad alterare il rapporto tra generazioni, richiede un aumento della valorizzazione del capitale umano specifico delle nuove generazioni. Ma tale investimento è anche uno dei fattori principali per migliorare la transizione scuola-lavoro, che a sua volta è parte centrale della transizione alla vita adulta, dal cui successo dipendono le scelte di autonomia, avvio di una propria famiglia e genitorialità (quindi anche sulle dinamiche demografiche). Serve però anche un miglioramento delle politiche attive, non solo per la transizione in entrata ma anche per orientarsi nelle transizioni da un lavoro all'altro. Infine, è soprattutto dal ruolo attivo dei giovani, dalla formazione di competenze adeguate per la vita e il lavoro, dalla valorizzazione delle loro abilità e sensibilità, che la transizione verde e la transizione digitale possono diventare le rotaie principali di un paese che ritorna a correre. Anziché sentirsi passeggeri passivi dell'ultimo vagone i membri delle nuove generazioni potranno, allora, forse, sempre più considerarsi le energie e le intelligenze principali di cui si alimenta la locomotiva.

Capitolo 4

**Formazione continua e occupati
low-skilled: alcune piste di lavoro
tra PNRR, Fondi Interprofessionali
e intervento pubblico**

Capitolo 4

Formazione continua e occupati low-skilled: alcune piste di lavoro tra PNRR, Fondi Interprofessionali e intervento pubblico

Giovanna Campanella, Giuseppe Forte, Alberto Vergani
Fondazione Giacomo Brodolini

Abstract

Il contributo esamina il livello di qualificazione della popolazione adulta italiana all'interno di un contesto europeo guardando nello specifico gli adulti occupati, in termini di qualificazione e competenze possedute. L'obiettivo dell'analisi è collegare in particolare la situazione degli occupati *low-skilled* a quella della formazione continua in Italia allo scopo di identificare delle proposte di intervento utili da coniugare con gli attuali strumenti di policy per la ripresa del Paese. Si procederà dunque ad una breve disamina del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per comprendere il ruolo che viene assegnato alla formazione continua nel panorama delle politiche attive del lavoro ed identificare il contesto di riferimento entro cui agisce la formazione e i risultati ad oggi ottenuti. Successivamente sarà effettuato un confronto, rispetto ad alcune variabili-chiave e settori, tra i livelli di qualificazione occupazionale degli adulti occupati in Italia e quelli di alcuni Paesi UE per concludere infine con una proposta di valorizzazione effettiva della formazione continua rispetto a questa specifica popolazione, agendo sia sul lato della domanda che su quella della offerta di formazione continua.

Introduzione

Il sistema dell'istruzione e della formazione degli adulti è da diversi anni al centro di molte discussioni e riflessioni politiche e la sua importanza, per il tessuto economico del Paese e la sua tenuta sociale, è certamente indubbio. Tuttavia il quadro restituito dalla letteratura di riferimento e dalle indagini di monitoraggio del sistema formativo è quello di un sistema stratificato e poco coordinato (soprattutto orizzontalmente) al suo interno, in particolare rispetto alla logica del life-long learning, e le politiche intraprese nel corso degli anni non hanno certamente aiutato a valorizzarlo (INAPP, 2021).

Persino i provvedimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), insieme ai documenti esplicativi di azioni da intraprendere, nonché il Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) e il Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta (2021-2023 (PNNC), rischiano di fallire se non si investe, prima ancora che con risorse economiche, su di un cambiamento culturale capace di scardinare alcuni degli ostacoli che di fatto limitano lo sviluppo di una struttura efficace della formazione. La non omogenea qualità della formazione (ANPAL-INAPP, 2019) è ciò che oggi indebolisce, da un lato, il sistema delle opportunità individuali e, dall'altro, la qualificazione delle imprese e

dell'occupazione in generale, segnando arretratezza e disuguaglianza, oltretutto in maniera più accentuata in alcune aree del Paese. Infatti, se qualche sviluppo della partecipazione formativa vi è stato negli ultimi anni, esso risulta fortemente sbilanciato a favore dei profili professionali più qualificati e protetti ovvero a maggiore capitale sociale e culturale a scapito di chi invece di formazione per accedere nel mondo del lavoro, o rientrare in esso (in caso di perdita) o beneficiare di maggiore inclusione sociale, ne avrebbe invece più bisogno (Cedefop-ReferNET Italia, 2019a; Cedefop, 2019b; Camera dei Deputati, MLPS, INAPP, ANPAL, 2019; INAPP, 2019). I molteplici attori coinvolti nella progettazione della formazione e nell'erogazione della stessa, sia essi pubblici che privati, poco riescono ad interagire e a coordinarsi in maniera efficace, mancando di fatto l'auspicato sistema di rete necessario per la realizzazione di azioni concentriche e virtuose.

I bassi livelli di qualifiche dei lavoratori italiani, accompagnati dal persistere di popolazione in età da lavoro senza appropriati titoli di studio (LFS-Eurostat, 2020) evidenziano, infatti, come occorra investire molto in formazione, certamente durante tutto il percorso della vita di un individuo, ma con una attenzione particolare alla formazione continua, aspetto di cui gli attuali provvedimenti poco discutono. Se è infatti vero che le politiche attive del lavoro debbano integrarsi con quelle formative per facilitare l'ingresso al mondo del lavoro, solo una azione funzionale alla formazione periodica e ricorrente dei lavoratori può garantire un *upskilling* e un *reskilling* utili alla maggiore competitività delle PMI italiane. Guardando alla condizione formativa della popolazione adulta, con specifico riferimento alla qualificazione e alle competenze innanzitutto degli occupati (15-64 anni), il presente contributo tenta di definire gli aspetti critici e persistenti della formazione continua in Italia allo scopo di identificare delle proposte di intervento utili da coltivare nell'ambito degli attuali strumenti di *policy* per la ripresa del Paese. I documenti messi a punto dal Governo italiano per lenire gli effetti della crisi da Covid19, infatti, esplicano delle problematiche che, aldilà degli effetti della pandemia, rimangono matrici di sviluppo per gestire i processi di cambiamento che ormai, da diversi anni, sono in atto nel nostro Paese come nel resto del mondo. Il PNRR è quindi da considerarsi come l'occasione per individuare, a fianco di quelle esistenti, linee di sviluppo tali da rendere strutturale un cambiamento e della messa in pratica di azioni di sistema. Questo potrebbe significare andare oltre l'ossatura del Piano stesso e considerare valori esterni all'attuale logica che lo guida.

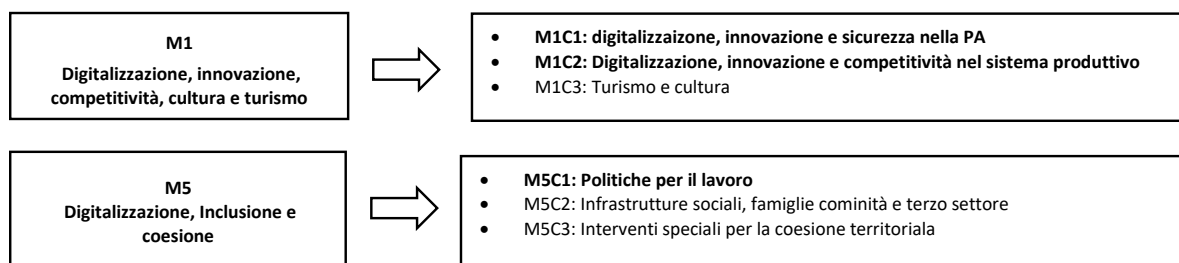
1. La formazione continua nei piani e nei programmi italiani per l'uscita dalla crisi

Il PNRR, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è in questo momento il punto di partenza inevitabile per qualsiasi ragionamento (anche) sulle politiche di sviluppo e/o manutenzione delle competenze e, in particolare, per le competenze degli adulti occupati, disoccupati o a rischio di disoccupazione. Come noto, il Piano (rispetto al quale non è questa la sede per esprimere giudizi complessivi rispetto alla sua impostazione ed alla *logica* che lo ispira) viene predisposto in Italia nel corso del 2020 dietro sollecitazione dell'Unione Europea per rispondere alla crisi economica sviluppatasi a partire dall'epidemia da Covid-19. Si tratta di un Piano, particolarmente ricco finanziariamente, che dedica ampio spazio al tema della formazione collegata al

lavoro. In questa sede cercheremo quindi di dettagliare alcune delle linee di sviluppo delle politiche formative presenti nel documento programmatico al fine di evidenziare alcuni aspetti critici relativi al concetto stesso di formazione continua e al significato che gli viene attribuito.

Il Piano si sviluppa lungo 6 Missioni: I) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; II) Rivoluzione verde e transizione ecologica; III) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; IV) Istruzione e ricerca; V) Inclusione e coesione; VII) Salute. Ogni missione, a sua volta, si compone di obiettivi strategici (linee di intervento, misure, azioni) per la definizione operativa della missione. La formazione, nella sua accezione più ampia (e quindi anche rispetto al sostegno all'occupazione), risulta, come facilmente intuibile, l'elemento trasversale a tutte le missioni dato che viene individuata come condizione necessaria per la crescita produttiva e sociale del Paese nonché come strumento di inclusione sociale e di risanamento dalla crisi. Tuttavia, per venire al nostro campo di attenzione prioritario, il riferimento in qualche modo esplicito alla formazione continua si può rintracciare solo in due missioni: nella prima – M1C1 e M1C2 – con riferimento specifico al tema della formazione alla digitalizzazione nel settore pubblico e privato e nella quinta – M5C1 – dove la formazione continua è collocata all'interno delle politiche attive per il lavoro (Fig.1).

Figura.1 – Articolazione delle missioni 1 e 2 (M) del PNRR e relative componenti (C).



A proposito di questa collocazione, vale la pena richiamare da subito l'attenzione sul fatto che – riproponendo un dualismo che è da sempre sia nel dibattito sia nelle pratiche della formazione continua in Italia – mentre la Missione 1 è dedicata a Digitalizzazione, Innovazione e Competitività (dove la parola-chiave rispetto al compito affidato alla formazione è quella di *competitività*, alla quale lo sviluppo di competenze adeguate *dovrebbe* contribuire), la Missione 5 è invece dedicata a Coesione e Inclusione, due fronti in relazione ai quali il contributo della “formazione continua degli occupati” (come è definita nel PNNR, p. 204) si realizza all'interno della più ampia ed articolata cornice delle politiche attive del lavoro (e quindi insieme a interventi dedicati all'aumento complessivo del tasso di occupazione e all'aumento della “quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani”, Ibidem). Sottolineiamo questo *duplice sguardo* perché esso rappresenta una importante chiave-di-lettura dell'assetto e delle dinamiche della formazione continua nel nostro Paese, alla costante ricerca di un equilibrio tra la priorità alla competitività (affidata

alla formazione ad iniziativa aziendale o comunque datoriale¹) e la priorità alla inclusione sociale (attraverso il lavoro, affidato alla formazione ad accesso/domanda individuale, nell'ambito del diritto soggettivo alla formazione continua: INAPP, 2021, p. 197 e segg.)².

Se entriamo nel dettaglio della Missione 5, l'asse relativo alle politiche attive si sviluppa, a sua volta, grazie all'adozione di due misure di potenziamento, il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) che mira a sostenere i lavoratori in transizione, i disoccupati e i giovani in cerca di prima occupazione, e il "Piano Nazionale Nuove Competenze PNNC"³ che punta alla *governance* del sistema della formazione per garantire maggiore coesione delle politiche a sostegno della formazione per tutto l'arco della vita, comprendendo in questa categoria gli adulti in generale. Tuttavia, nel primo – il Programma GOL – gli occupati sono solo alcuni dei tipi di destinatari possibili e si caratterizzano per una evidente condizione di fragilità occupazionale (trattandosi di beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, lavoratori fragili e vulnerabili, lavoratori in condizione di precarietà o *working-poor*) – un impianto che peraltro ha un suo senso se, come emerge dai dati e sempre si sottolinea, l'intervento pubblico deve andare sugli occupati deboli – visto che i "forti" sono già coperti, nell'ambito della formazione continua dai Fondi Interprofessionali e dagli investimenti diretti propri delle organizzazioni/aziende. Nel secondo invece, di cui si sa ben poco, lo sguardo è significativamente più ampio della sola formazione per gli occupati (declinati nei termini di "lavoratori in transizione") dato che il Piano – pare di capire – ambisce a riorganizzare il sistema della formazione nella direzione di un suo migliore intervento nei confronti di popolazioni adulte e giovani in difficoltà occupazionale (di nuovo, è apprezzabile l'intervento pubblico su fasce poco appetibili – non solo rispetto alla formazione continua – per gli altri canali di finanziamento disponibili). Nel complesso, i tre provvedimenti (PNRR, GOL e PNNC) offrono un panorama di azioni decisamente ambiziose: "potenziamento della formazione professionale", "revisione della governance del sistema della formazione professionale in Italia", "innalzamento del livello di tutele per il tramite della formazione", "riduzione del mismatch di competenze", "formazione mirata e personalizzata" fino all'"aumento del tasso di occupazione". I destinatari di queste misure però – come già sottolineato – sembrano principalmente i disoccupati e i lavoratori in transizione occupazionale e solo marginalmente i lavoratori occupati⁴. Alla formazione continua, dunque, sembra spettare un ruolo riduttivo, tutt'altro che centrale. E' infatti inquadrata all'interno di una prospettiva puramente emergenziale, di breve periodo, finalizzata all'uscita dalla crisi, e sembra perdere, semanticamente almeno, il significato di "apprendimento per tutto l'arco della vita" (citato tra l'altro nello stesso PNRR a p.198).

1 Ad esempio nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni.

2 Da questo punto di vista, sul lato aziende/organizzazione, i Fondi Interprofessionali possono essere considerati come una soluzione che prova a mettere in equilibrio – attraverso la bilateralità - le due istanze.

3 Da non confondere con il Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo delle Competenze della Popolazione Adulta.

4 Tra le categorie citate nel PNRR gli occupati emergono in maniera inferiore rispetto a ad altre. In maniera trasversale si fa cenno infatti anche ai NEET e alle categorie più vulnerabili tra cui anche i disabili.

2. I livelli di qualificazione della popolazione adulta in Italia: il contesto di riferimento

Per cogliere gli eventuali elementi di innovazione del programma e comprendere il contesto di riferimento entro cui il PNRR agisce è utile considerare la condizione di partenza dell'Italia, nel panorama europeo, rispetto alle condizioni di qualificazione della popolazione tra i 15 e 64 anni, in particolare quella occupata. Questa breve ricostruzione è funzionale anche a delineare il *campo* della formazione continua rispetto al complesso della formazione per gli adulti.

Le indagini nazionali e internazionali sulla popolazione italiana evidenziano tutte due questioni rilevanti: il persistere di bassi livelli di qualificazione e di titoli di studio e una limitata quota di adulti⁵ impegnati in attività di studio e formazione (Istat, 2019; Eurostat, 2019; Ocse 2017). Anche se i dati a disposizione fanno riferimento ad anni pre-pandemici, si presuppone che la condizione formativa della fascia di popolazione in questione (15-64 anni) nel corso dell'ultimo anno, e per effetto della crisi, non sia migliorata. I dati Eurostat riferiti al periodo 2011-2019 evidenziano infatti un quasi costante posizionamento dell'Italia al di sotto della media europea, seppur con qualche cenno di graduale miglioramento nel corso del periodo analizzato.

Su un piano diverso, al fine di attualizzare l'orizzonte temporale considerato, i dati più recenti, riferiti al settembre 2021, sottolineano una sorprendente ripresa dell'occupazione – registrata anche tra febbraio e giugno 2021 –, con un numero di occupati superiore a quello di settembre 2020 dell'1,2% (+273mila unità). Tuttavia, questo aumento dell'occupazione, osservato per gli uomini e soprattutto per le donne, coinvolge in particolare i dipendenti a tempo determinato (ed è quindi una occupazione precaria e di breve respiro), le persone tra i 25-34 anni e gli ultra 50enni. Il tasso di occupazione in Italia sale quindi al 58,3% (+0,2 punti rispetto al 2020: Istat, 2021) ma la media dei Paesi OCSE aggiornata al giugno 2021 si attesta sul 67,4%, confermando quindi la distanza siderale che continua a caratterizzare – soprattutto rispetto alla componente femminile ed alle regioni meridionali – il contesto italiano (che ancora beneficia, in termini complessivi di tenuta sociale di quanto efficacemente spiegato da Ricolfi, 2019⁶).

In relazione invece al tasso di occupazione della fascia di età tra i 20 e i 64 anni correlato al livello di istruzione, secondo la più recente documentazione Istat, in Italia si riscontra una percentuale di occupati del 78% tra i laureati e del 65,1% di chi è in possesso di un diploma (due dati però da leggere, al di là delle interpretazioni lineari e semplificatorie, alla luce del fatto che i laureati sono in numero inferiore dei diplomati e che nulla si dice della coerenza e della qualità dell'occupazione per i due gruppi).

Tornando alla composizione ed alle dinamiche della popolazione italiana occupata per livelli di qualificazione formale, il confronto con la situazione di altri Paesi dell'Unione Europea consente di collocare le strategie del PNRR e degli altri documenti richiamati

5 Si farà uso in generale del maschile per convenzione ed economia di comunicazione, nella consapevolezza che si tratta di una impropria semplificazione.

6 Alludo a *La società signorile di massa*.

in precedenza all'interno di un contesto meglio definito.

A questo proposito, data la focalizzazione di questo contributo sulla formazione degli adulti in generale e sulla continua in particolare, la popolazione occupata tra 15 e 64 anni sarà distinta, usando i dati di fonte Eurostat, in tre livelli di qualificazione occupazionale costruiti sulla base della classificazione ISCO ovvero:

- 1) Lavoratori high-skilled: managers; professionisti; tecnici e professionisti associati;
- 2) Lavoratori medium-skilled: lavoratori di supporto amministrativo; addetti all'assistenza e alle vendite, operai specializzati in agricoltura, silvicoltura e pesca; operai artigiani e affini; operatori e assemblatori di impianti e macchine;
- 3) Lavoratori low-skilled: professioni elementari.

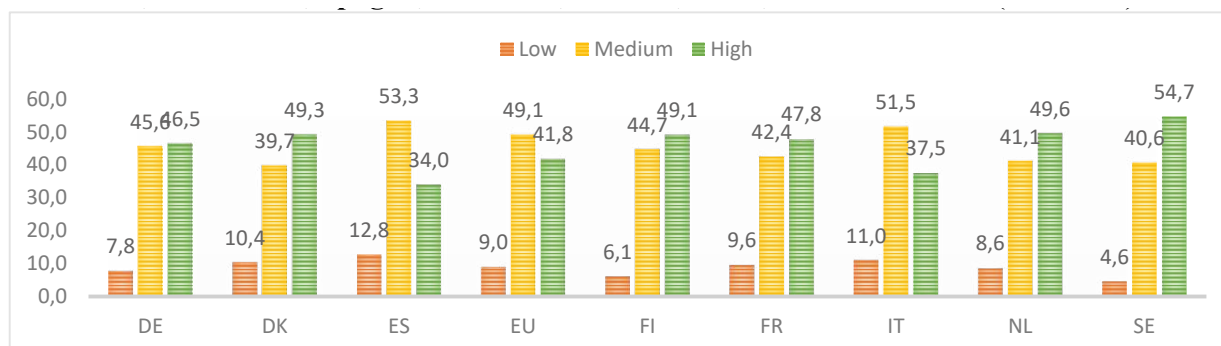
Rispetto a questi livelli, la situazione italiana viene messa a confronto – attraverso i grafici proposti qui di seguito – con un gruppo di Paesi che rappresentano tre modelli economici e sociali diversi nell'ambito dell'Unione Europea ovvero quello scandinavo (rappresentato da Svezia, Danimarca e Finlandia), quello centro-europeo (costituito da Francia, Germania e Olanda) e quello mediterraneo (identificato con la Spagna).

Il primo grafico, qui sotto (Fig.2), confronta la composizione degli occupati per livello di qualificazione lavorativa dei Paesi presi in esame. Da esso, ricordando sempre che sono dati pre-pandemia, emergono chiaramente le differenze riguardo il lavoro altamente qualificato e quello a bassa qualificazione. I Paesi del Nord-Europa presentano le quote più elevate di popolazione ad alta qualificazione e quelle più basse di popolazione a bassa qualificazione (la Svezia ha, ad esempio, una percentuale del 54,7% di lavoro qualificato e del 4,6% di lavoro dequalificato); il Sud-Europa presenta invece le caratteristiche opposte, di conseguenza troviamo quote più alte nel lavoro meno qualificato e più contenute nel lavoro altamente qualificato (in Italia l'incidenza equivale al 37,5% per il secondo e all'11,0% per il primo). L'elemento di interesse qui è dato dal confronto tra l'Italia e gli altri Paesi considerati: esso mostra come, con la sola eccezione della Spagna, l'Italia abbia una quota superiore – rispetto agli altri Paesi – di medium-skilled e al contrario inferiore di high-skilled. Il paragone mostra anche come la percentuale di low-skilled sia, di nuovo con la eccezione della Spagna, quella relativamente più elevata nell'ambito dei Paesi di riferimento (per quanto non particolarmente alta in termini assoluti)⁷.

⁷ Si potrebbe argomentare, ma questo ci porterebbe lontani dal perimetro di questo contributo, che questa situazione – anche considerato come è costruita la categorizzazione dei livelli di skill (si veda in precedenza su questo) – è molto coerente con la struttura produttiva/dei servizi del nostro Paese e quindi le argomentazioni per invocare “più formazione” hanno, da questo punto di vista, poco appiglio (ne hanno invece dal punto di vista della cittadinanza, della civiltà, della qualità sociale, in particolare per i gruppi occupazionali a bassa qualificazione).

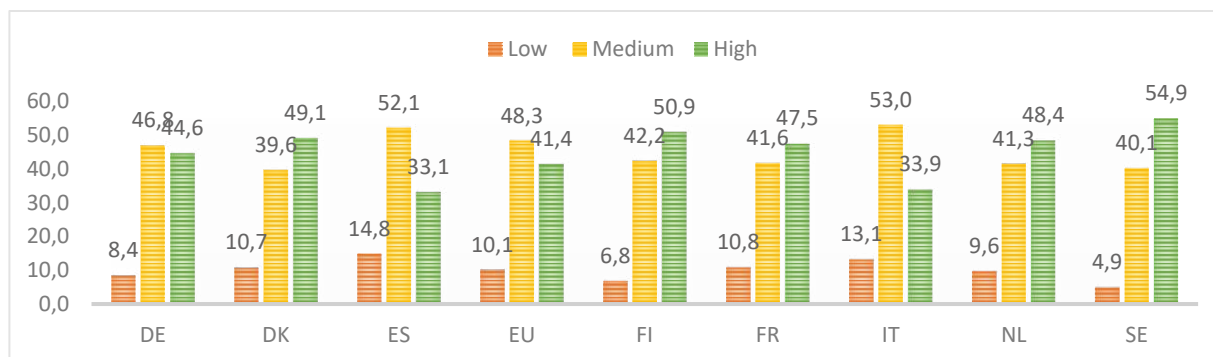
Figura 2 – Popolazione 15-64 anni occupata, a seconda del livello di qualificazione, 2019, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (Quota %).

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat



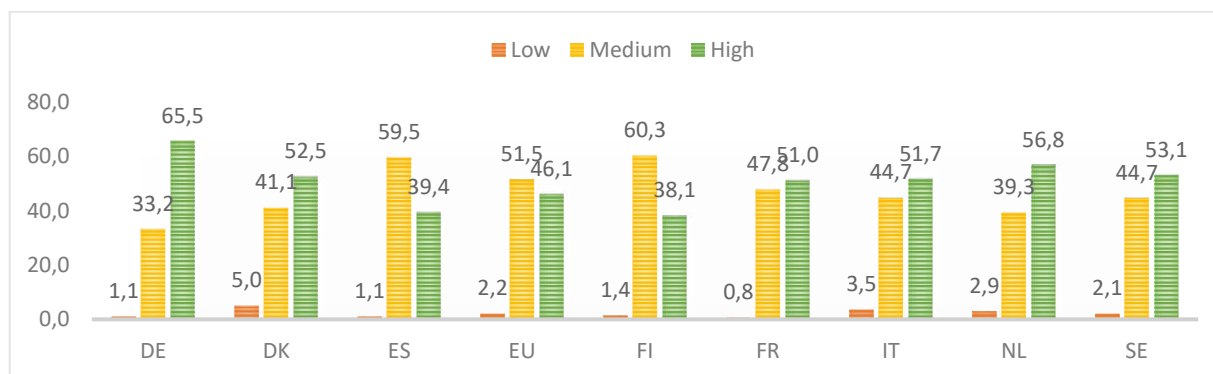
Volendo centrare l'analisi sui lavoratori dipendenti (Fig.3), importante rispetto all'ambito rappresentato dalla formazione continua, il quadro generale non è diverso da quello riferito alla popolazione occupata nel suo complesso. Infatti, i Paesi a presentare una quota più elevata di posizioni ad alta qualificazione rispetto alla media europea del 41,4% sono la Svezia (54,9%), la Finlandia (50,9%) e la Danimarca (49,1%), mentre l'Italia (33,9%) e la Spagna (33,1%) si posizionano ampiamente sotto la media. Importanti sono anche i dati relativi ai lavoratori autonomi (con e senza dipendenti) dato che essi scontano rispetto alla formazione sia la scarsa disponibilità di un'offerta adeguata per organizzazione e soprattutto regole di accesso (anche rispetto ai costi della formazione stessa) sia, quando siano imprenditori, per il condizionamento che sono in grado di esercitare sull'orientamento e la partecipazione formativa dei propri dipendenti. A questo proposito (Fig. 4), la situazione degli indipendenti è per l'Italia diversa da quella dei dipendenti dato che il rapporto tra high e medium-skilled si inverte e, in aggiunta, la percentuale di low-skilled è più bassa (per quanto la seconda più alta tra i Paesi considerati). La situazione italiana è diversa anche da quella complessiva dei Paesi UE i quali vedono prevalenti i medium-skilled tra gli indipendenti, mentre in Italia prevalgono gli *high-skilled* (il che inserisce l'Italia nel novero dei Paesi – con Germania, Danimarca, Olanda e Svezia – i cui lavoratori indipendenti sono in prevalenza *high-skilled*).

Figura 3 – Lavoratori dipendenti 15-64 anni, a seconda del livello di qualificazione, 2019, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (Quota %).



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Figura 4 – Lavoratori indipendenti (con e senza dipendenti) 15-64 anni, a seconda del livello di qualificazione, 2019, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (Quota %).



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

2.1 L'andamento della qualificazione per settori economici

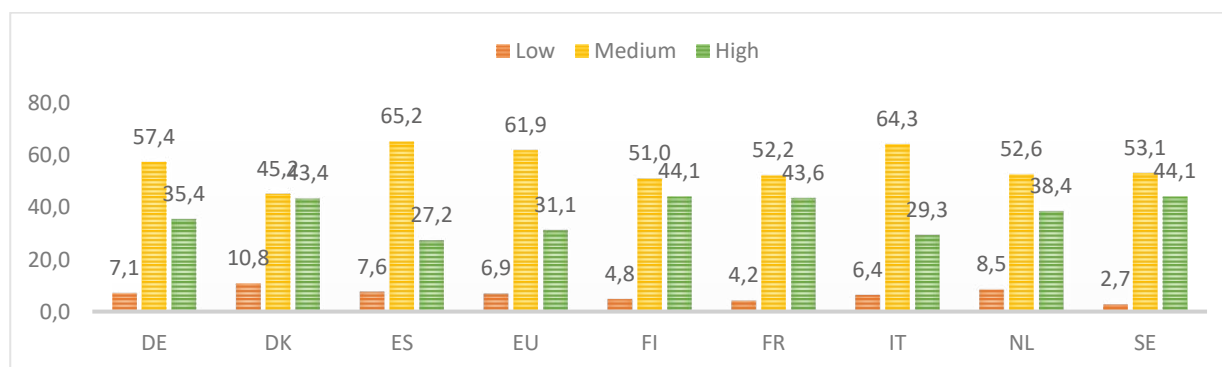
Si focalizza ora l'attenzione su come lo sviluppo della qualificazione del lavoro si declina in funzione di diversi settori economici. Si propone pertanto anche in ottica settoriale l'analisi della composizione occupazionale per livello di qualificazione e la variazione nel tempo dei tre livelli di qualificazione. Saranno pertanto considerate l'industria manifatturiera, l'edilizia e il commercio dato il rilievo che questi settori hanno nel configurare il *modello* economico - ma anche sociale - italiano (Fig.5).

Incominciando dal manifatturiero, il settore presenta una situazione in cui le varie realtà nazionali sono molto disomogenee sia per la composizione occupazionale in funzione del livello di qualificazione e sia per la variazione dei diversi livelli tra il 2011 e il 2019.

In primo luogo, si nota che la quota delle posizioni lavorative ad alto livello di qualificazione, del 31,1% a livello aggregato, supera la soglia del 40% in Svezia, Finlandia, Francia e Danimarca, mentre non raggiunge il 30% in Italia (29,3%) e Spagna (27,2%). Tuttavia, in Italia è molto alta (la seconda tra i Paesi presi in esame) la quota di occupati a media-qualificazione, mentre è, dato interessante, limitata quella di coloro che sono a bassa-qualificazione (al 6,4%, un valore inferiore a quelli tedesco, danese, olandese e in generale a quello dei Paesi UE).

Figura 5 - Popolazione 15-64 anni occupata nell'industria manifatturiera a seconda del livello di qualificazione, 2019, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (Quota %).

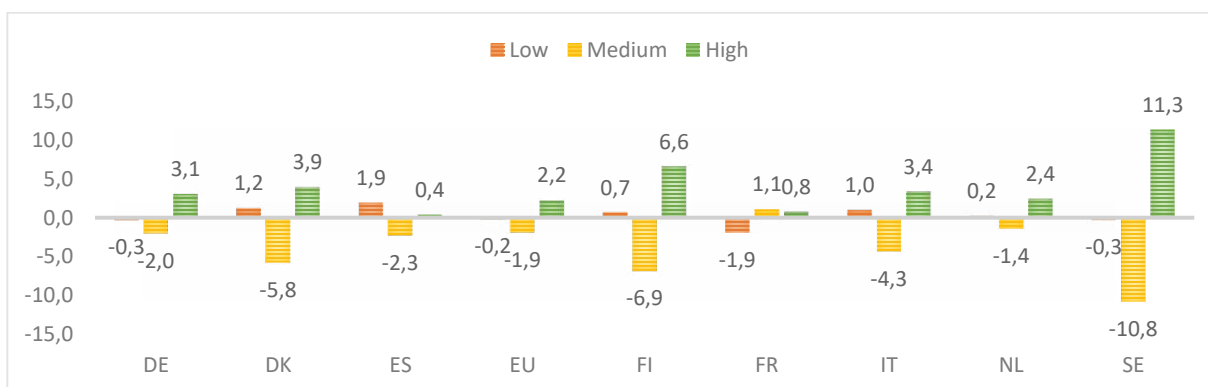
Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat



La variazione avvenuta tra il 2011 e il 2019 nel manifatturiero riguardante le quote delle qualificazioni di basso livello, vede la Germania, la Francia e la Svezia in chiara diminuzione, mentre altri Paesi come Italia, Spagna, Danimarca e Olanda evidenziano un aumento. E sono proprio questi ultimi ad assecondare l'andamento alla riduzione delle posizioni professionali di media qualificazione osservato a livello dell'intera economia (-2,4 punti percentuali) assieme ad altri paesi come Germania (-2 punti percentuali), Finlandia (-6,9 punti percentuali) e Svezia (-10,8 punti percentuali).

Risulta in controtendenza la Francia (+1,1 punti percentuali) (Fig.6). L'andamento della quota delle posizioni di alto livello presenta invece un quadro è molto più omogeneo: tutti i contesti nazionali sotto osservazione vanno nella direzione della crescita delle competenze e dunque dell'aumento della quota di addetti ad alto livello di qualificazione, verosimilmente anche per l'adozione di nuove tecnologie. Quello che emerge per l'Italia, a voler trovare una direzione, è una sorta di processo di polarizzazione dei livelli di qualificazione, con una riduzione evidente del blocco rappresentato dai medium-skilled (con una curiosa similarità, in questo, con i Paesi scandinavi, mentre negli altri Paesi, tranne la Francia, questa tendenza esiste ma è meno accentuata).

Figura 6– Popolazione 15-64 anni occupata nell'industria manifatturiera a seconda del livello di qualificazione, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (differenza tra quote percentuali 2019-2011).



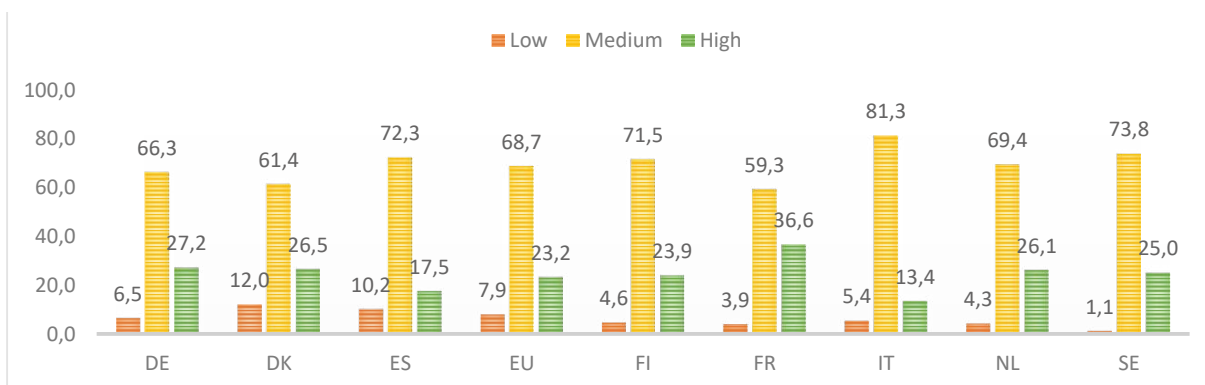
Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Il secondo settore preso in esame – centrale nel modello di sviluppo italiano – è quello delle costruzioni, che si presenta come un settore caratterizzato da una composizione occupazionale solidamente basata su qualificazioni di medio livello e che nel periodo tra il 2011 e il 2019 sembra anche mostrare a livello UE qualche segnale di vitalità come testimonia la crescita della quota degli occupati *high-skilled* (dal 21% al 23,2%) e il contestuale ridimensionamento di quella degli addetti a bassa professionalità (dal 9% al 7,9%).

La struttura occupazionale del settore presenta un alto grado di variabilità nei diversi Paesi presi in considerazione. A vantare la quota più robusta di posizioni altamente qualificate è la Francia (36,6%) seguita a distanza da Germania (27,2%), Danimarca (26,5%) e Olanda (26,1%). L'Italia, con il 13,4%, è all'ultimo posto, preceduta dalla Spagna (17,5%), mentre è al primo posto per quanto attiene il livello intermedio di qualificazione (superando di quasi 10 punti percentuale il secondo paese, la Svezia). Questo assetto delle qualificazioni in Italia, in particolare la scarsa presenza di occupati *high-skilled*, è un elemento che interroga (anche) le politiche formative di settore soprattutto in relazione alle competenze che si stanno già rendendo necessarie

rispetto al ridisegno dell'edilizia in chiave sostenibile e eco-compatibile.

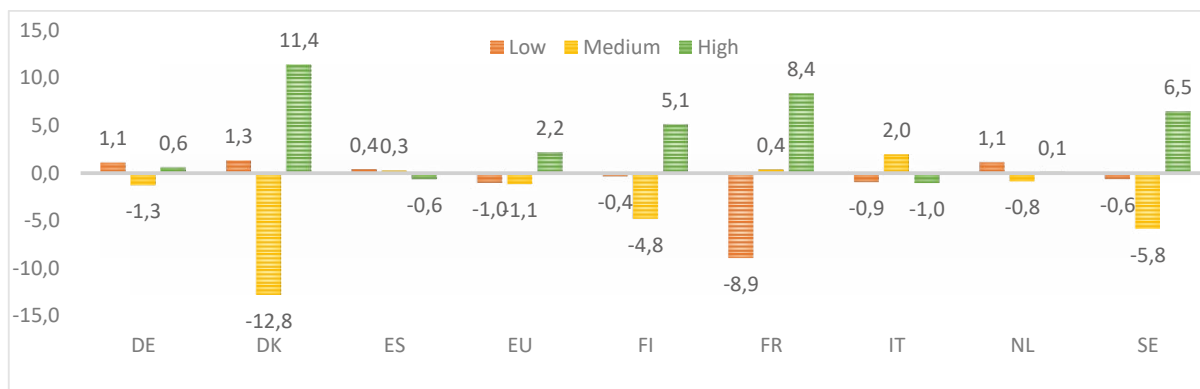
Figura 7 - Popolazione 15-64 anni occupata nel settore delle costruzioni a seconda del livello di qualificazione, 2019, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (Quota %).



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Se si osserva, sempre per le costruzioni, la variazione della quota degli occupati ad alto livello di qualificazione (Fig.8), si può notare come i Paesi che mostrano le variazioni più rilevanti siano quelli del Nord Europa (Danimarca +11,4, Svezia +6,5, Finlandia +5,1) e la Francia, un riflesso - questo - del loro essere innovatori in questo ambito. Altri Paesi invece sembrano scontare un certo ritardo visto che la quota degli occupati più qualificati si abbassa. Tra questi vi sono l'Italia (-1 punti percentuali) e la Spagna (-0,6 punti percentuali) anche se, nel caso dell'Italia, l'aumento dei *medium-skilled* va letto come un elemento positivo.

Figura 8 - Popolazione 15-64 anni occupata nel settore delle costruzioni a seconda del livello di qualificazione, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (differenza tra quote percentuali 2019-2011).

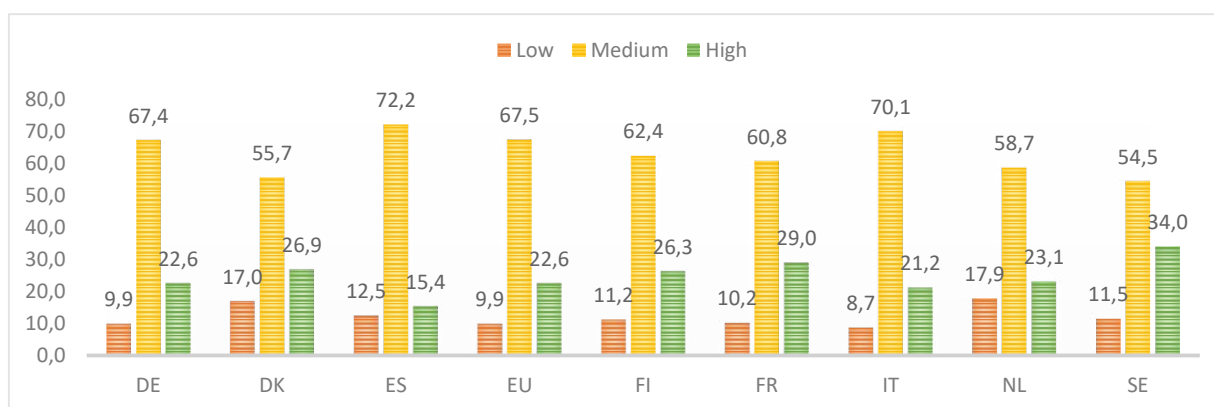


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Infine, il terzo settore considerato è quello del commercio (Fig.9), che qui comprende anche le attività della ristorazione e della ricettività, un terziario in questo molto caratterizzante l'Italia e scarsamente composto – diversamente dalla maggioranza dei Paesi UE avanzati, da servizi qualificati alle imprese/organizzazioni e da servizi di supporto alla innovazione e ricerca (Reyneri, 2017). Il commercio si distingue in Italia per la crescita – nel periodo 2011-2019 – della quota degli addetti meno qualificati (dall'8,5% al 9,9%) e per il lieve decremento subito dalle posizioni lavorative di medio e alto livello di qualificazione (che passano, rispettivamente, dal 68,2% al 67,5% e dal 23,1% al 22,6%). E' tuttavia interessante analizzare quanto le diverse realtà nazionali abbiano capitalizzato le ondate di innovazioni tecnologiche ed organizzative legate alla diffusione delle vendite *online* nelle attività commerciali e delle nuove modalità di gestione della *customer experience* in quelle turistiche.

Come nel caso precedente, si esamineranno in primo luogo le differenze nazionali rispetto alla variazione della quota degli addetti nei diversi livelli di qualificazione, a partire da quello più alto. Proprio su questo si nota immediatamente il valore elevatissimo della Svezia (34%), nettamente superiore alla media europea (22,6%) e a quella presentata da Francia (29%), Danimarca (26,9%) e Finlandia (26,3%); sotto la media si posizionano invece la Spagna (15,4%) e l'Italia (21,2%). Sul versante della quota degli addetti a bassa qualificazione, la cifra più alta appartiene alla Danimarca (17%) e quella più bassa stavolta all'Italia (8,7%). L'entità dell'incidenza della bassa qualificazione esposta da Francia e Spagna è comunque più elevata della media europea (9,9%). La struttura complessiva dell'Italia, nei 3 blocchi di qualificazione considerati, non è tuttavia significativamente diversa da quella del totale dei Paesi UE.

Figura 9 – Popolazione 15-64 anni occupata nel settore del commercio, ristorazione e ricettività a seconda del livello di qualificazione, 2019, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (Quota %).

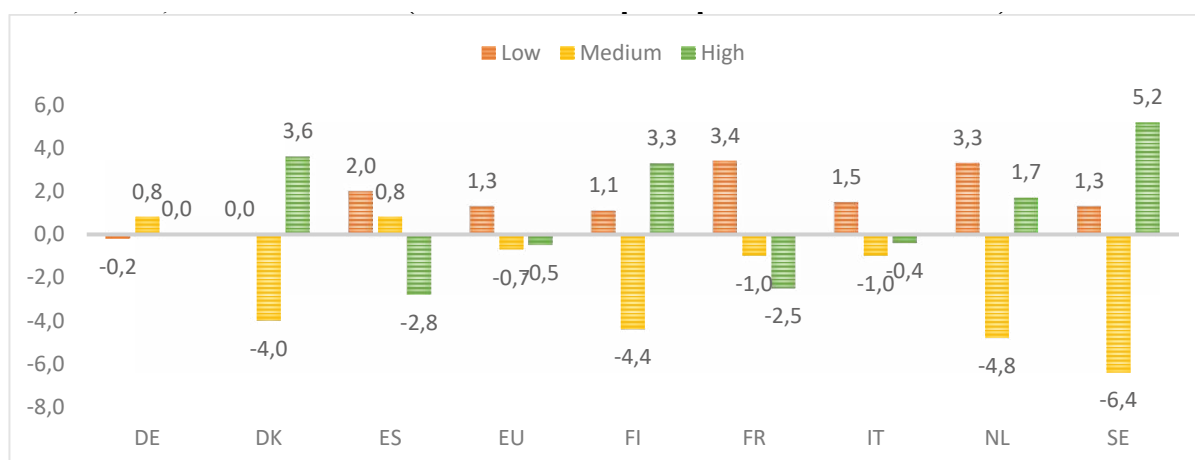


Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

I Paesi che registrano l'incremento più grande della quota dell'alta qualificazione nel periodo 2011-2019 sono ancora una volta quelli scandinavi: Svezia, Danimarca e Finlandia (rispettivamente, +5,2 punti, +3,6 punti e +3,3 punti percentuali). Francia e Spagna invece accusano una contrazione della quota pari, rispettivamente, a 2,5

punti e 2,8 punti percentuali. L'Italia, con una flessione di 0,4 punti percentuali, è allineata alla media europea. Parimenti, l'Italia risulta allineata alla media anche per quanto riguarda la variazione della quota degli addetti meno qualificati (+1,5 punti percentuali). Da questo punto di vista, valori decisamente più elevati sono esposti da Francia, Olanda e Spagna (nell'ordine, +3,4 punti, +3,3 punti e +2 punti percentuali).

Figura 10 – Popolazione 15-64 anni occupata nel settore del commercio, ristorazione e ricettività a seconda del livello di qualificazione, UE, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Olanda e Svezia (differenza tra quote percentuali 2019-2011).



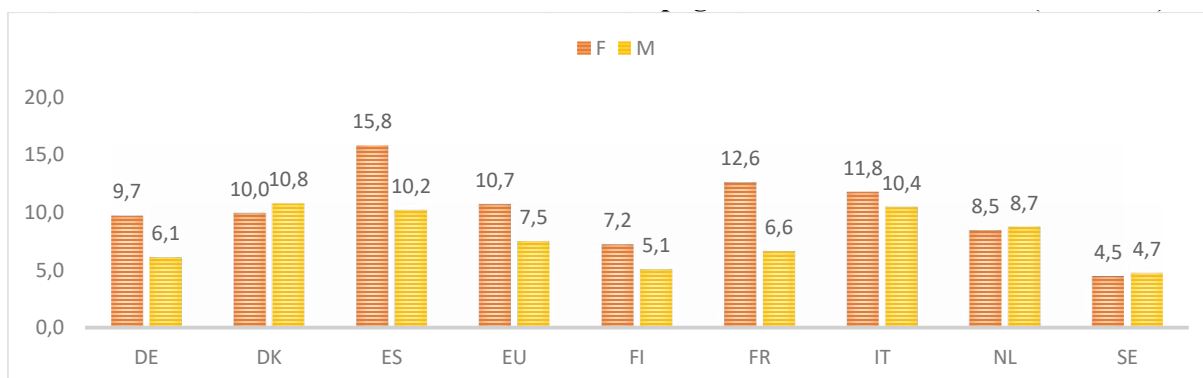
Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

2.3 Andamento della qualificazione per genere e classe di età

Rispetto al tema di interesse di questo contributo è di rilievo anche analizzare il livello di qualificazione degli occupati per genere. Su questo, sono importanti non tanto le variazioni nazionali dei livelli di qualificazione per uomini e donne quanto la dimensione delle relative quote nei diversi Paesi, specialmente in relazione alla qualificazione di basso e alto livello.

I dati (fig.11) indicano come nel lavoro poco qualificato la quota di pertinenza femminile è sempre più elevata di quella maschile eccetto che in Svezia e Danimarca. I paesi in cui il differenziale è più alto sono Spagna (15,8% la quota femminile, 10,2% quella maschile) e Francia (12,6% contro il 6,6%). In Italia, fermo restando che la quota del lavoro a bassa qualificazione è superiore alla media europea, il differenziale di genere è più contenuto, pari a 1,4 punti percentuali (ma essenzialmente perché è comparativamente più consistente la quota di lavoratori maschi a bassa qualificazione). Solo in Danimarca e in Svezia il differenziale è più ridotto: in Danimarca, infatti, la quota femminile si ferma al 10%, superata da quella maschile che arriva al 10,8%, mentre in Svezia, ma su valori percentuali più bassi, l'incidenza del lavoro femminile poco qualificato è del 4,5% e quello maschile è del 4,7%.

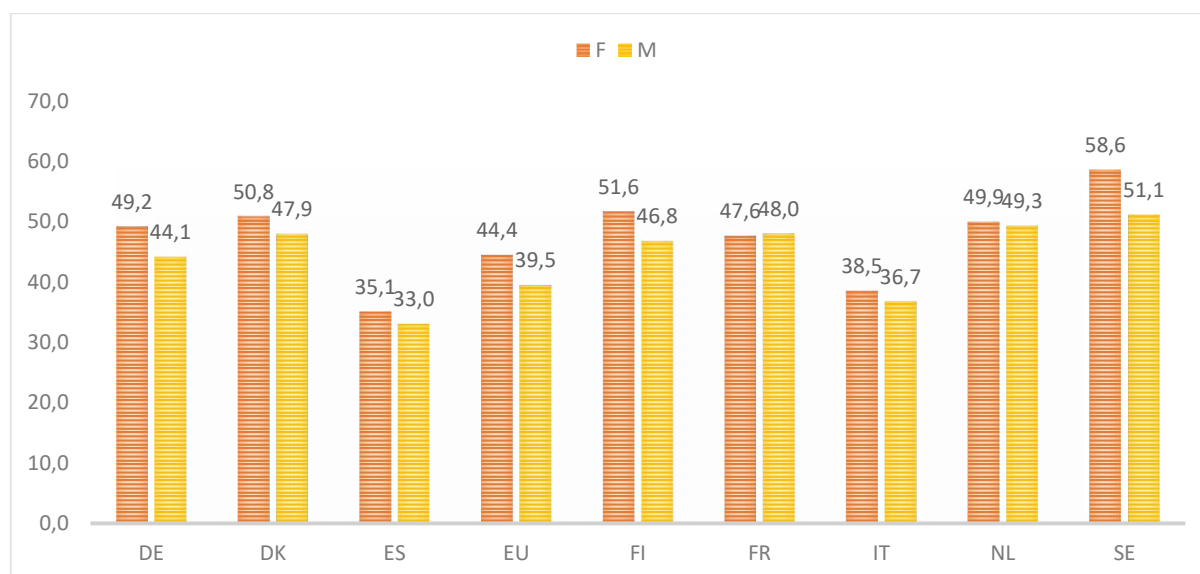
Figura 11 – Quota della popolazione occupata a basso livello di qualificazione per genere, 2019, UE, Germania, Francia, Svezia, Finlandia, Italia, Spagna, Danimarca e Olanda (Quota %).



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Nelle posizioni invece più qualificate (Fig.12), la quota delle donne supera il 50% nei Paesi scandinavi i (è ad esempio pari a oltre il 58% in Svezia), mentre è molto più contenuta in Spagna e Italia dove raggiunge, rispettivamente, il 35,1% e il 38,5%. In secondo luogo, la qualificazione delle donne è più elevata ovunque eccetto che in Francia dove la componente maschile prevale di 0,4 punti percentuali. Le differenze di genere a favore delle donne raggiungono la maggiore ampiezza in Svezia (58,6% versus il 51,1%) e si riducono al minimo – ma a fronte di una quota molto inferiore di persone *high-skilled* – in Italia (38,5% contro il 36,7%), in Spagna e in Olanda (ma solo Spagna e Italia hanno, per volumi, una situazione direttamente comparabile).

Figura 12 – Quota della popolazione occupata ad alto livello di qualificazione per genere, 2019, UE, Germania, Francia, Svezia, Finlandia, Italia, Spagna, Danimarca e Olanda (Quota %).

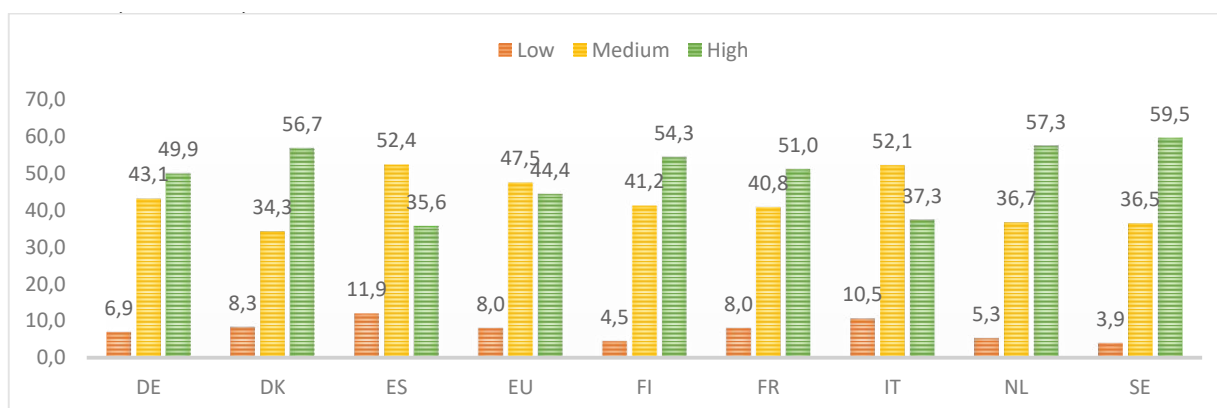


Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Oltre al genere, è interessante dare anche uno sguardo alla situazione esistente nelle diverse fasce di età (Fig.13).

La prima fascia d'età presa in esame è quella tra i 25 e i 49 anni. In questo caso è la Svezia a distinguersi per l'incidenza delle posizioni ad alta qualificazione del 59,5% (12 punti percentuali sopra la media del 47,5%) e una quota del 3,9% in quelle a basso livello (valore dimezzato rispetto alla media europea dell'8%). Gli altri paesi a riportare valori sopra la media nell'alta qualificazione sono l'Olanda (57,3%) e la Danimarca (56,7%), mentre quelli che si posizionano al di sotto sono la Spagna (35,6%) e l'Italia (37,3%). Rispetto al lavoro meno qualificato si ritrovano più in basso della media, oltre alla Svezia, la Finlandia (4,5%) e l'Olanda (5,3%) con Italia e Spagna che evidenziano invece i valori più elevati (pari, rispettivamente, al 10,5% e all'11,9%).

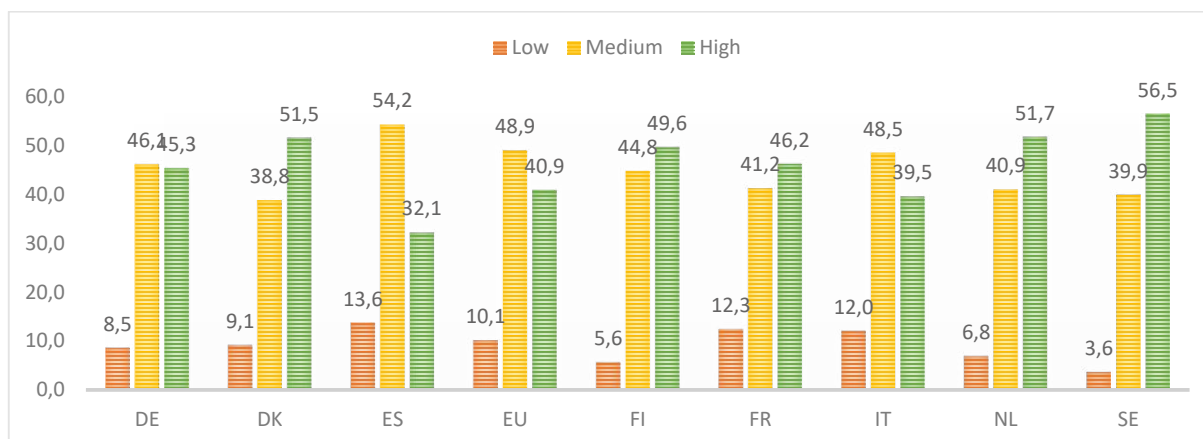
Figura 13 – Quota della popolazione occupata della classe di età 25-49 anni a seconda del livello di qualificazione, 2019, UE, Germania, Francia, Svezia, Finlandia, Italia, Spagna, Danimarca e Olanda (Quota %).



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Nella classe di età compresa tra i 50 e i 64 anni (Fig.14), invece, le quote più elevate nell'alta qualificazione appartengono a Svezia (56,5%), Olanda (51,7%) e Danimarca (51,5%) e quelle più modeste a Spagna (32,1%) e Italia (39,5%). Nelle posizioni lavorative di basso livello, invece, ad essere sopra la media europea del 10,1% sono Italia (12%), Francia (12,3%) e Spagna (13,6%), di contro al di sotto si posiziona la Svezia (3,6%), la Finlandia (5,6%) e l'Olanda (6,8%).

Figura 14– Quota della popolazione occupata della classe di età 50-64 anni a seconda del livello di qualificazione, 2019, UE, Germania, Francia, Svezia, Finlandia, Italia, Spagna, Danimarca e Olanda (Quota %).



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

2.4 Gli occupati low skilled

Quello dei lavoratori low-skilled è un tema da sempre al centro delle politiche dell'UE sulla formazione degli adulti, un tema trattato per la rilevanza delle competenze nel garantire alle persone la piena cittadinanza ma anche nel favorire la loro occupabilità e, più in generale, la loro inclusione sociale (Di Francesco, Amendola 2016).

La politica europea sulla formazione degli adulti parte dal presupposto che l'aumento della qualificazione favorisca la partecipazione delle persone al mercato del lavoro, riduca la possibilità della disoccupazione e dunque crei le condizioni per assicurare un reddito. Nell'analisi condotta da Cedefop nel 2017⁸ si sottolineano i benefici non solo economici ma anche sociali della maggiore qualificazione, per le persone (occupabilità, reddito e salute), per la società (partecipazione politica e minore coinvolgimento in attività criminali), per i datori di lavoro (maggiore produttività) e per l'intera economia (crescita del PIL).

Sempre secondo la stessa analisi del Cedefop, il livello di istruzione deve essere considerato come uno dei fattori con più impatto per il rischio di caduta e/o permanenza nella disoccupazione dei lavoratori *low-skilled*; non è un caso se infatti la più consistente crescita del tasso di disoccupazione di lunga durata per le persone low-skilled sia avvenuta in seguito alla crisi finanziaria del 2008, che ha visto infatti un repentino passaggio dal 42,7% (pre-crisi) al 53,8% (post-crisi). Degno di nota è anche il fatto che il numero di lavoratori usciti dalla disoccupazione verso lavori diversi da quelli poco qualificati è molto contenuto.

Nell'affrontare il tema dei lavoratori *low-skilled*, se ne riprendono gli aspetti già trattati in precedenza con l'intento di sottolineare i punti salienti emersi nelle diverse

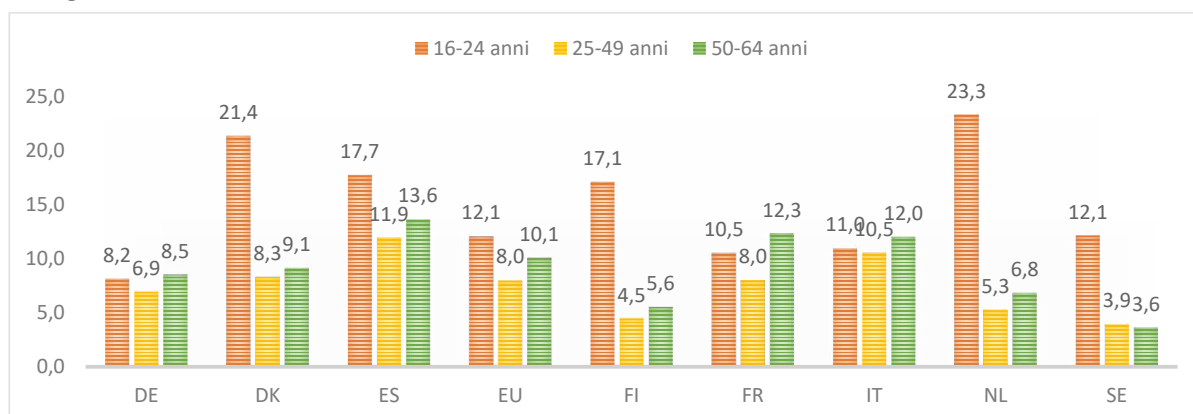
⁸ Cedefop (2017), *Skills pays off. The economic and social cost of low-skilled adults in the EU*.

dimensioni di analisi.

Si può osservare che la quota del lavoro poco qualificato non cresce man mano che aumenta l'età, come si potrebbe ipotizzare tenendo conto del maggiore livello di istruzione delle giovani generazioni⁹. Nella media europea, infatti, la quota di persone a minore qualificazione è del 12,1% per la classe 16-24 anni, dell'8% per la classe di età centrale e del 10,1% per gli over 50 (Fig.15).

Nelle realtà nazionali esaminate, si ripropone la stessa distribuzione con la sola eccezione della Svezia dove la quota dei *low-skilled* scende al crescere dell'età. I *low-skilled* sono soprattutto giovani in Olanda (23,3%), Danimarca (21,4%) e Finlandia (17,1%), mentre sono presenti in misura significativa tra le persone con più di 50 anni in Spagna (13,6%), Francia (12,3%) e Italia (12%). Da questo punto di vista la Germania rappresenta il Paese dove i valori delle quote in tutte le classi di età sono inferiori alla media. Quanto all'Italia, colpisce – caso unico tra i Paesi considerati con la Germania – la forte omogeneità dei valori percentuali nelle tre classi di età considerate.

Figura 15 - Quota della popolazione occupata 16-64 anni a basso livello di qualificazione, per classe di età, 2019, Germania, Francia, Svezia, Finlandia, Italia, Spagna, Danimarca e Olanda (Quota %).

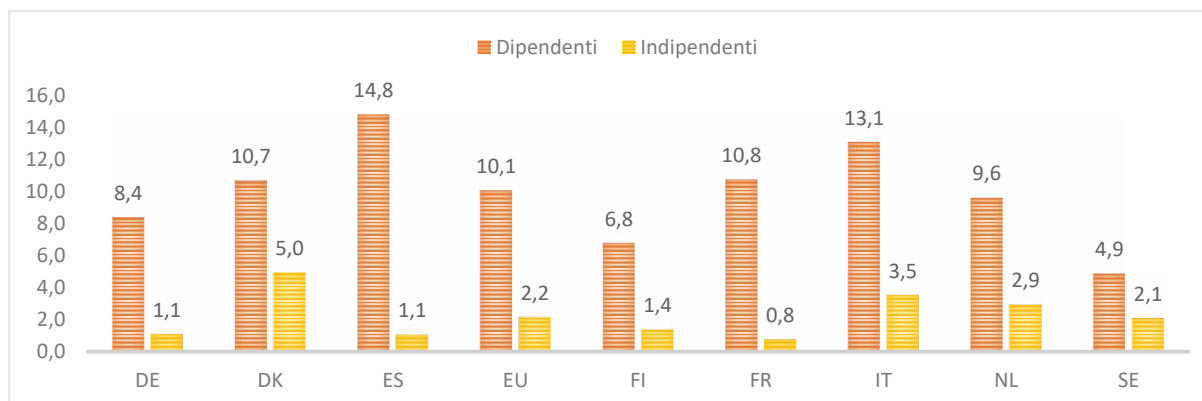


Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Rispetto al regime lavorativo (Fig.16), la media europea dei lavoratori a basso livello di qualificazione è del 10,1% tra i dipendenti e del 2,2% tra i lavoratori indipendenti. La bassa qualificazione degli occupati è un dato rilevante in Spagna (14,8%) e in Italia (13,1%), viceversa assume proporzioni decisamente meno pesanti in Svezia (4,9%), Finlandia (6,8%) e Germania (8,4%). In confronto al lavoro indipendente, tra i paesi posizionati sopra la media europea degli indipendenti (2,2%) vi sono la Danimarca (5%), l'Italia (3,5%) e l'Olanda (2,9%), mentre le posizioni di maggiore vantaggio sono di pertinenza di Francia (0,8%), Spagna (1,1%) e Germania (1,1%).

⁹ In questi termini si esprime il documento dell'OECD (2017), *Skill Strategy Diagnostic Report Italy*.

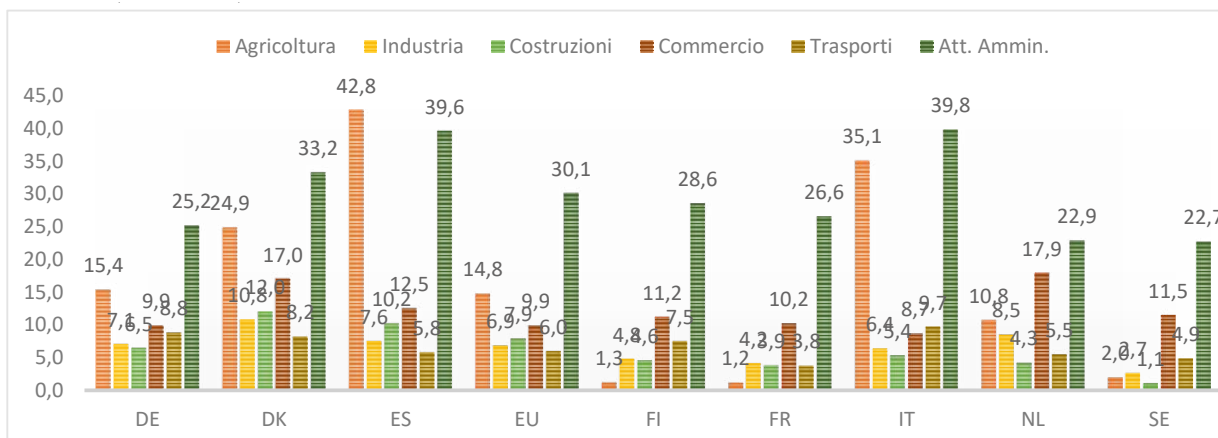
Figura 16 - Quota della popolazione occupata 16-64 anni a basso livello di qualificazione, per tipo di lavoro, 2019, Germania, Francia, Svezia, Finlandia, Italia, Spagna, Danimarca e Olanda (Quota %).



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Il quadro dei diversi settori economici (Fig.17) indica come la bassa qualificazione degli addetti sia il dato che distingue in modo netto principalmente due ambiti: le attività amministrative e di supporto, da un lato, e l'agricoltura, dall'altro. In ambedue i settori, Italia, Spagna e Danimarca presentano le quote di lavoro dequalificato più alte. Per le attività amministrative, infatti, i lavoratori dequalificati pesano per l'Italia il 39,8%, per la Spagna il 39,6% e per la Danimarca il 33,2%. Nell'agricoltura i lavoratori dequalificati sono - rispettivamente - in Spagna il 42,8%, in Italia il 35,1% e in Danimarca il 24,9%. L'altro settore a presentare quote elevate di low-skilled - anche in Italia - è l'aggregato del commercio, comprendente anche - come abbiamo già visto - le attività di ristorazione e ricettività alberghiera.

Figura 17 - Quota della popolazione occupata 16-64 anni a basso livello di qualificazione, per settore di attività, 2019, Germania, Francia, Svezia, Finlandia, Italia, Spagna, Danimarca e Olanda (Quota %).



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Riflessioni conclusive

La ricostruzione effettuata – che si è focalizzata, rispetto al contesto italiano, sulla questione degli occupati adulti cosiddetti low-skilled anche in relazione al quadro dei programmi nazionali a supporto dell'uscita dalla crisi pandemica (in primo luogo il PNRR) – mostra con tutta evidenza l'importanza che il tema dovrebbe avere nell'agenda di *policy* dei prossimi anni. Questo non tanto per la consistenza *in sé* del fenomeno, che risulta tutto sommato contenuto e non attestato su livelli drammaticamente superiori ad altri Paesi europei (in particolare mediterranei), quanto perché esso è nel caso italiano l'esito persistente di tre fattori concomitanti, in qualche modo strutturali, ovvero: in primo luogo, l'assetto e la struttura produttiva del nostro Paese, caratterizzato – semplificando – da dimensioni di impresa ridotte e processi/prodotti (questi secondi anche nelle Pubbliche Amministrazioni) a medio-basso livello di intelligenza e innovazione; in secondo luogo, lo scarso valore sociale riconosciuto all'apprendimento formalizzato in età adulta (a favore del paradigma secondo il quale invece *le cose si imparano solo facendole*); infine, conseguenza dei primi due fattori, un'offerta educativa e formativa in età adulta (inclusa quindi la formazione continua ma anche i percorsi dei CPIA e la formazione permanente in generale) che risulta – con la parziale eccezione della formazione continua – poco conosciuta, accessibile ed usufruibile (innanzitutto per l'assetto, le regole ed i meccanismi di funzionamento che la contraddistinguono). Tutto ciò fa sì che (INAPP, 2021, p. 197) vi sia un tasso di partecipazione formativa degli adulti “estremamente basso, certamente in aumento ma a ritmi estremamente bassi e con discontinuità”, ancora più basso per i low-skilled in ragione di “scarsa fiducia della redditività dell'investimento in formazione, scarsa autostima sulle risorse possedute per produrre cambiamenti della propria condizione sociale ed economica, insufficienti capacità di apprendimento o di utilizzo di quanto appreso in eventuali percorsi *up-skilling* di tipo professionalizzante” (Ibidem). Questa situazione è del tutto analoga (se non peggiore) rispetto alla formazione continua in senso stretto (ad esempio: ANPAL-INAPP, 2019; INAPP, 2021); ma, ed è questo l'elemento che vogliamo porre all'attenzione in queste *Riflessioni conclusive*, proprio la formazione continua¹⁰ potrebbe essere il *terreno* sul quale costruire, per chi è occupato e low-skilled, strategie di *up-skilling* orientate sia alla qualificazione individuale sia a quella – per così dire – *organizzativa* (innescando così anche effetti positivi sui fattori strutturali richiamati in precedenza). Questo perché, considerando l'occupazione nel settore privato, la formazione continua dispone in Italia di leve di intervento – aggiuntive a quella rappresentata dall'investimento proprio delle imprese private – che *per loro natura* possono essere indirizzate in maniera puntuale e in qualche modo *compensativa* alla formazione degli occupati low-skilled. Ci riferiamo qui, da un lato, ai Fondi Interprofessionali (con l'ampliamento e la

10 Quella che Cedefop (Research Paper 2019: CVT in EU enterprises, 2019, p. 20) definisce come la formazione che si realizza per “job-related purposes, to obtain knowledge, and/or learn new skills for a current or future job, increase earnings, improve job and/or career opportunities in a current or another field and generally improve opportunities for advancement and promotion” (distinguendola in questo dalla formazione permanente o degli adulti, “which is undertaken for personal, social, recreational, community or domestic purposes”, Ibidem).

intensificazione, anche come conseguenza di maggiori risorse disponibili, dell'intervento sui low-skilled in primo luogo attraverso i cosiddetti *Avvisi generalisti*) e, dall'altro, alle politiche di Regioni/Province Autonome (in particolare, allo stato attuale, attraverso la nuova programmazione del Fondo Sociale Europeo+, la quale potrebbe dedicare una attenzione prioritaria ai *low-skilled*, anche occupati in forma atipica e quindi al di fuori dell'intervento dei Fondi¹¹). A ciò si aggiunge il fatto che, avendo la formazione continua un perimetro di riferimento sufficientemente preciso in termini di popolazione (chi è occupato) nonché un aggancio *effettivo* (e non solo di principio) alle culture professionali di individui *al lavoro* (Bruscaglioni, 1991), la propensione verso percorsi di apprendimento formalizzato potrebbe essere più agevole da stimolare, da un lato, e da sviluppare, dall'altro. Certo, la formazione continua deve *volere* questo compito ma anche esserne all'altezza. A questo proposito, segnaliamo che nel recente report del Cedefop su *Developments in VET policy in 2015-2019 in Italia* (Cedefop, 2020) alla formazione continua si fa pochissimo riferimento (di fatto solo in relazione alle "key-competences in continuing VET", p. 30 e segg., e nello specifico al credito di imposta legato all'allora Piano Industria 4.0): quindi nel panorama delle politiche (pubbliche) italiane la formazione continua, dopo la stagione favorevole del ventennio 1990-2010, rimane ancora – come in passato – del tutto marginale (ma è così perché chi decide pensa che l'assetto attuale funzioni? Perché la combinazione tra le diverse linee di finanziamento – risorse proprie delle imprese incluse – è ritenuta adeguata rispetto alle necessità ed alle traiettorie di sviluppo? Il dubbio resta ...). A parziale rettifica, Cedefop-Refernet Italia (2019) riconosce il ruolo centrale dei Fondi Interprofessionali, con i loro 700 Milioni di Euro di risorse annue, nell'ambito della formazione professionale continua come "erogatori di risorse finanziarie per la formazione e strumenti importanti per rispondere ai fabbisogni (formativi) del mercato del lavoro" (p. 33). E' in crescita (ma i dati sono quelli della indagine CVTS 2015¹², imprese sopra i 10 addetti) la quota di imprese che realizzano attività di formazione aziendale, attestata al 60% nel 2015 (era al 24% nel 1999) e al 67,8% nel 2018¹³. Tuttavia, "la crescita è ancora lenta se paragonata al resto dell'Europa. Nonostante i rilevanti investimenti finanziari di risorse pubbliche, non si è ancora verificato un reale cambiamento culturale rispetto all'aggiornamento e allo sviluppo delle competenze dei dipendenti" (Angotti, 2017, cit. in Cedefop-Refernet, 2019, p. 35). A ciò si aggiungono (INAPP, 2021, p. 187 e seguenti) una serie di elementi di criticità *di merito* della formazione continua in Italia: la tendenza delle imprese "ad investimenti formativi di tipo tradizionale e sulla base di un approccio di tipo conservativo"; il ricorso ad investimenti pubblici per la formazione continua da parte di una minoranza di imprese (in parte – in una sorta di circolo vizioso – per la concorrenza esercitata dai Fondi Interprofessionali e in parte per la crescente esiguità nel tempo dei finanziamenti disponibili); la complessità e articolazione delle "misure di finanziamento pubblico alla formazione continua" in quanto "risultato di una trentennale stratificazione normativa e di una governance multiattore e multilivello"¹⁴. E' anche necessario

11 Fatto salvo l'intervento di Forma-Temp.

12 Relativa alle imprese sopra i 10 addetti (e non è un elemento secondario per la struttura produttiva italiana).

13 Ma la fonte è diversa (INDACO Imprese-CVTS) e include le imprese con 6 e più addetti (INAPP; 2021, p. 186).

14 Segnaliamo anche che nel XXII Rapporto CNEL su *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva* (2020) alla for-

riconoscere che, sul lato aziendale, prevale – soprattutto nelle realtà di piccola dimensione (dove manca una struttura tecnico-gestionale intermedia tra l'imprenditore/ice e i/le dipendenti) – l'apprendimento che avviene secondo logiche di tipo informale ovvero svolgendo compiti/attività, agendo delle pratiche, partecipando a comunità di lavoro (alla Wenger, 2006). C'è quindi *strutturalmente* molto più apprendimento che formazione intenzionale e dedicata (anche se probabilmente coinvolge poco i lavoratori *low-skilled*) ed a ciò si aggiunge la mancanza di una narrazione positiva e convincente – per chi decide sulla formazione nelle organizzazioni, non per gli studiosi o gli esperti – sui benefici della formazione (da questo punto di vista, l'aggancio della formazione – come complemento – ad altri tipi di investimenti, ad esempio secondo il modello del credito di imposta per Industria 4.0 o Transizione 4.0, va nella giusta direzione di dare evidenza al contributo della formazione¹⁵). Da parte di chi è occupato, invece, la domanda di formazione è legata a fattori (a cominciare dall'aver sperimentato esperienze positive e soddisfacenti di apprendimento nel ciclo iniziale degli studi fino alla valorizzazione dell'apprendimento a fini di carriera e alla capacità – vera e propria *capability* alla Sen – di conoscere ed accedere alle opportunità esistenti) che sono strutturalmente meno presenti negli occupati *low-skilled*.

Non è quindi facile immaginare che la formazione continua sia in grado agevolmente di fare la differenza rispetto agli occupati *low-skilled* e che possa quindi effettivamente rappresentare la *leva* (includendovi anche quella per i pubblici dipendenti) per dare attuazione al Diritto soggettivo alla formazione (INAPP, 2021, p. 197) attraverso una modalità che – invertendo la logica sinora perseguita (con poco successo) – non lo ponga in carico ai soli *Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti* (CPIA) ma possa giocare anche attraverso la formazione continua. In questa logica, i primi 4 punti di una agenda di intervento a favore degli occupati *low-skilled* – che qui limitiamo alla sola formazione continua – potrebbero essere i seguenti:

- la attivazione di servizi – in primo luogo pubblici – finalizzati alla mobilitazione, sollecitazione ed emersione della domanda, in particolare quella delle micro e piccole imprese (INAPP, 2021, p. 203) e quella degli individui (nella logica del *Diritto soggettivo alla formazione* sopra richiamato, un riferimento non a caso oggetto – in un ambito diverso – anche della Diretrice 1¹⁶ del *Piano Strategico per le Competenze della Popolazione Adulta*);
- la qualificazione del profilo e della qualità dell'offerta formativa rivolta agli adulti occupati *low-skilled* e, più in generale, del sistema dei *provider* (*Ibidem*) con priorità a quattro ambiti: le competenze di formatori/ici; le tecnologie a supporto dell'apprendimento; la implementazione di accordi e partenariati stabili con le imprese (Cedefop, 2019, p. 18); l'investimento nella progettazione formativa di interventi specificamente rivolti agli adulti occupati *low-skilled*;

mazione continua è dedicato solo qualche cenno nel cap. 13 (p. 347 e segg.) ma in realtà (p. 351) declinandolo nei termini di apprendimento permanente (dove si cita il Piano Strategico richiamato all'inizio di questo contributo) oppure con prevalente riferimento al fronte del re-skilling (par. 8) o allo smart-learning (par. 9).

15 Non a caso è ripreso anche nell'Investimento 1 della Componente 2 della Missione 1 del PNRR.

16 Denominata *Intercettare e orientare gli individui*.

- la definizione, in primo luogo a livello istituzionale, di un quadro di riferimento caratterizzato dalla giusta combinazione di incentivi, diritti e obblighi volti incoraggiare le imprese a investire nella formazione continua dei dipendenti *low-skilled* (Cedefop, 2019, p. 204, anche utilizzando, ad esempio, la contrattazione collettiva come è stato nel 2016 per il Ccnl dei metalmeccanici: INAPP, 2021, p. 204);
- la messa a punto e diffusione di quelli che vengono definiti come “*flexible training arrangements*” (valorizzando in particolare il contributo delle nuove tecnologie e la collocazione della formazione in orario di lavoro, capitalizzando in tutto questo le esperienze e le pratiche sperimentate durante i picchi della pandemia) nonché di “tutti i tipi di formazione” (Cedefop, 2019, p. 18: con priorità al *work-based learning*) al fine “di promuovere l’accesso alla formazione ... e di adattarlo a differenti bisogni” (*Ibidem*).

Si tratta di quattro linee di intervento fondamentali per gli occupati *low-skilled* affinché possa darsi attuazione effettiva alle condizioni minime di esigibilità del loro diritto alla formazione (INAPP, 2021) nel quadro, che può rappresentare in questo una *base di partenza* importante, della formazione continua affiancando in questo modo in essa l’asse che la declina come segmento del più ampio ambito della formazione degli adulti occupati a quello che – tradizionalmente – la considera *funzionale* alle strategie della proprietà e del management di imprese ed organizzazioni.

Bibliografia

Angotti R., a cura di, (2017), *Intangible Assets Survey. I risultati della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili delle imprese*, Roma: INAPP

Bruscaglioni M., (1991), *La gestione dei processi nella formazione degli adulti*, Milano: Franco Angeli

Camera Deputati-MLPS-ANPAL-INAPP (2019), *XIX Rapporto sulla Formazione continua. Annualità 2017-2018 (Relazione sulla Formazione Continua in Italia. Anni 2017 e 2018)*

CEDEFOP, (2017), *Skills pay off. The economic and social cost of low-skilled adults in the EU*

CEDEFOP, (2019), *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 7. VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe 1995-2015*, Cedefop research paper n.74, Luxembourg, Publications Office of the European Union

CEDEFOP-ReferNET Italia, (Angotti R., 2019a), *Vocational Education and Training in Italy*, Luxembourg: Publication Office of the European Union

CEDEFOP, (2019b), *Continuing Vocational Training in EU Enterprises (Developments and challenges ahead)*, Luxembourg: Publication Office of the European Union

CEDEFOP, (2020), *Vocational education and training in Europe, 1995-2035. Scenarios for European vocational education and training in the 21st century*, Cedefop reference series n.114, Luxembourg, Publications Office of the European Union

Di Francesco G., Amendola M., Mineo S., (2016), *I low-skilled in Italia. Evidenze dall'indagine PIAAC sulle competenze degli adulti*, Osservatorio Isfol, n. 1-2

Eurostat, (2019), *Statistics*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/statistics-a-z/ghij>

INAPP, (2019), *Relazione ex lege 845/78 art. 20 sullo stato delle attività di formazione professionale (Anno 2017)*, Roma

INAPP, (2021) *XVII Rapporto sulla Formazione Continua in Italia*

Istat, (2019), *Rapporto 2019*, Roma

OCSE, (2017), *Skills Strategy Diagnostic Report Italy 2017*, Paris, OCSE

OCSE, (2020), *VET in a time of crisis. Building foundations for resilient vocational education and training systems*, Paris, OCSE

Reyneri E., (2017), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino

Ricolfi L., (2019), *La società signorile di massa*, Roma, La nave di Teseo

Wenger E., (2006), *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Milano, Cortina

Capitolo 5

Il lavoro libero professionale tra crescita del capitale umano ed esigenze di sviluppo organizzativo

Capitolo 5

Il lavoro libero professionale tra crescita del capitale umano ed esigenze di sviluppo organizzativo

Andrea Buratti

*Università di Roma "Tor Vergata"*¹

Paolo Feltrin

*Osservatorio delle libere professioni*²

Premessa

Nelle società occidentali, il lavoro autonomo libero professionale è da sempre connotato dal suo prevalente carattere intellettuale. Al contempo, imponenti trasformazioni economiche e tecnologiche coinvolgono il settore dei servizi professionali, ponendolo di fronte a sfide inedite, quali l'aggregazione tra professionisti, l'imprenditorialità, la digitalizzazione. In questo capitolo prendiamo le mosse da questa apparente contraddizione per illustrare come, al contrario, lo sviluppo dimensionale delle attività professionali si ponga al servizio dell'aggiornamento e della diffusione delle competenze intellettuali professionali, e come, di converso, il patrimonio di competenze intellettuali proprie dei liberi professionisti contribuisca alla crescita economica della società nel suo complesso.

Nella prima parte approfondiamo in primo luogo le trasformazioni avvenute in questi anni nel lavoro indipendente di tipo professionale, per poi affrontare le relazioni tra istruzione, capitale umano, sviluppo economico e territori³. Nella seconda parte consideriamo le attuali fragilità organizzative del settore del lavoro autonomo libero-professionale, e consideriamo le opportunità derivanti dalle grandi sfide che interessano questo settore, anche prospettando indicazioni circa prospettive di policy da perseguire.

Parte prima: Il lavoro libero professionale in Europa e in Italia tra dinamiche dell'economia e crescita del capitale umano

1. Il quadro europeo

Sotto il profilo dell'occupazione, tra il 2009 e il 2020 l'Europa vede un incremento delle forze di lavoro, il quale a sua volta si è tradotto in aumento del numero di occupati. La crescita dell'occupazione va a tutto vantaggio del lavoro dipendente che nell'arco di

¹ Professore associato di diritto pubblico comparato nell'Università di Roma Tor Vergata.

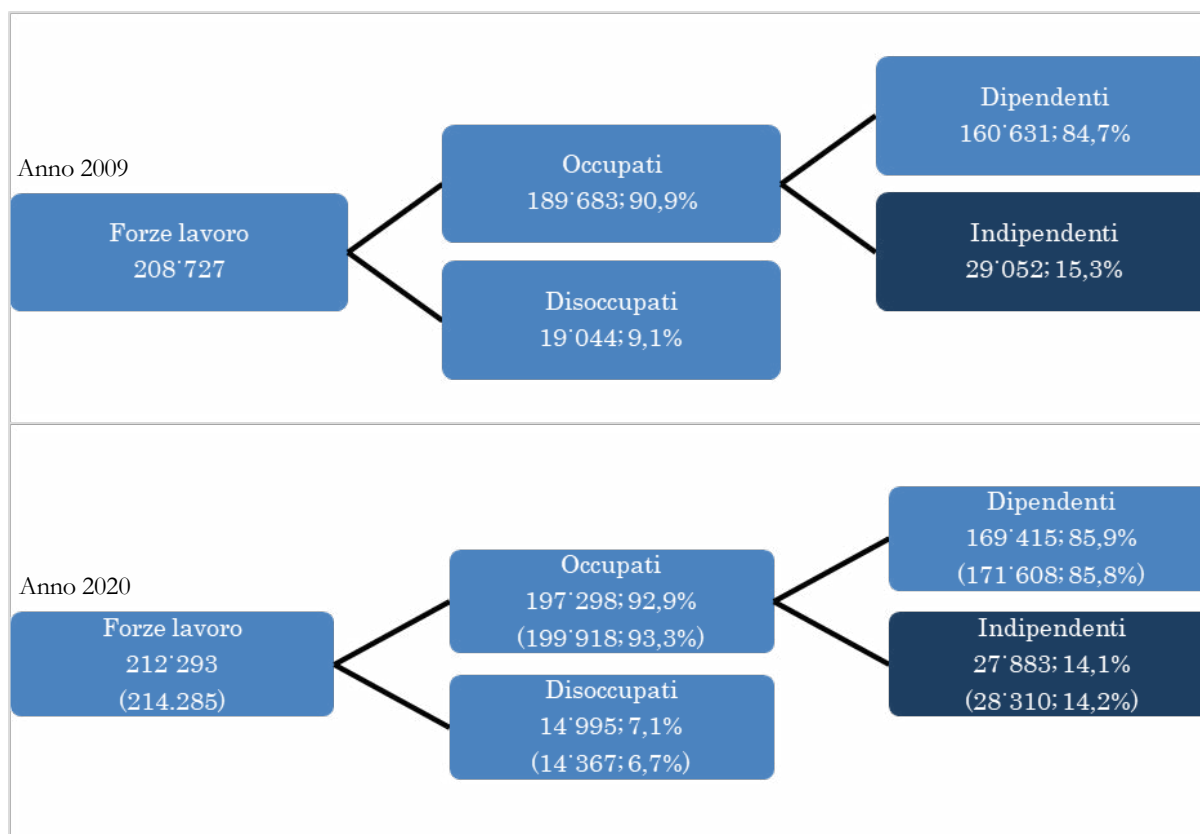
² Già docente di scienza politica e metodologia della ricerca presso l'Università di Trieste. Il lavoro è stato redatto in stretta sinergia tra i due autori. Tuttavia, la parte prima è di Paolo Feltrin, la parte seconda è di Andrea Buratti.

³ Le elaborazioni statistiche sono state condotte da Claudia Rampichini e Ludovica Zichichi, ricercatrici presso l'Osservatorio delle libere professioni.

undici anni si accresce di oltre 8 milioni di unità, mentre i disoccupati diminuiscono di oltre 4 milioni. L'aggregato del lavoro indipendente risulta invece in calo (Figura 1), registrando una perdita di -2,9% nei dieci anni (oltre 1 milione in meno), ma con un -1,5% tra il 2019 e il 2020, dove in un solo anno si osserva un calo di quasi 500.000 unità.

Figura 1: Composizione delle forze lavoro in UE (27 paesi) per il 2009 e il 2020 (valori 2019 in parentesi)

Valori in migliaia e % sull'aggregato di livello superiore.



Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati EUROSTAT

L'emergenza sanitaria del 2020 ha avuto impatti molto diversi nei vari paesi, a cominciare dalla Germania, dove il numero di occupati indipendenti subisce in un anno un vero e proprio tracollo (-11,4%), con una perdita di oltre 450.000 occupati, una cifra che è maggiore di quella registrata complessivamente in tutti i 27 paesi dell'Unione Europea.

Le traiettorie del lavoro indipendente nei diversi paesi europei appaiono dunque estremamente diversificate, a causa delle diverse traiettorie del lavoro autonomo tradizionale (in agricoltura, artigianato e commercio) e del nuovo lavoro indipendente professionale ad elevato capitale umano (nota). Non a caso, se si guarda all'aggregato dei liberi professionisti e alle tendenze che lo caratterizzano sul medio periodo, è possibile osservare una dinamica di crescita sostenuta e senza eccezioni (Tabella 2). Nel periodo

2009-2020, infatti, il numero di liberi professionisti in Europa passa da 4.400.000 ad oltre 5.500.000; il tasso di crescita medio generale del periodo è del 24,7%; infine, va rimarcato che la dinamica positiva riguarda tutti i paesi europei considerati, seppure con intensità molto diverse. Questa dinamica positiva, trainata dalla terziarizzazione e dai crescenti livelli di istruzione e qualificazione delle forze di lavoro, connota la libera professione come una risposta strutturale dei sistemi economici globalizzati, anche se questa crescita, pur positiva, rimane meno vivace rispetto agli anni novanta a causa della sempre maggior attrattività del lavoro dipendente anche per i giovani con elevata scolarizzazione (Buratti, Feltrin, 2021).

Tabella 1: Numero di indipendenti, variazione relativa 2009-2019 e 2019-2020 e differenza 2020-2019 in Europa e nei singoli paesi europei

Valori in migliaia. Ordinamento per differenza crescente. Anni 2009, 2019 e 2020.

	Valori assoluti			Variazioni		Differenza 2020-2019
	2009	2019	2020	2009-2019	2019-2020	
Regno Unito	3.863	4.962	-	28,4%	-	-
Germania	4.215	3.959	3.508	-6,1%	-11,4%	-451
Turchia	5.633	5.965	5.616	5,9%	-5,8%	-349
Italia	5.312	5.013	4.889	-5,6%	-2,5%	-124
Romania	1.922	1.455	1.410	-24,3%	-3,1%	-45
Portogallo	1.151	811	789	-29,6%	-2,7%	-22
Serbia	584	666	648	14,1%	-2,7%	-18
Macedonia del Nord	113	126	110	11,9%	-12,5%	-16
Spagna	3.042	3.026	3.015	-0,5%	-0,4%	-11
Austria	456	483	472	5,8%	-2,3%	-11
Slovenia	105	118	107	12,4%	-9,1%	-11
Norvegia	196	172	162	-12,2%	-6,1%	-11
Repubblica Ceca	798	865	856	8,4%	-1,1%	-9
Slovacchia	368	387	377	5,2%	-2,4%	-9
Grecia	1.341	1.124	1.118	-16,2%	-0,5%	-6
Finlandia	321	335	330	4,3%	-1,6%	-5
Svezia	471	492	488	4,5%	-0,8%	-4
Bulgaria	373	330	327	-11,5%	-1,0%	-3
Estonia	49	73	70	49,9%	-4,1%	-3
Irlanda	334	323	320	-3,4%	-1,0%	-3
Svizzera	558	592	589	6,2%	-0,6%	-3
Montenegro*	30	44	42	49,2%	-4,8%	-2
Islanda	20	23	23	18,9%	-3,0%	-1
Lituania	136	153	153	11,9%	0,0%	0
Lussemburgo	18	23	24	29,1%	4,9%	1
Cipro	67	54	55	-19,8%	3,2%	2
Malta	22	40	42	81,4%	4,3%	2
Danimarca	250	229	232	-8,3%	1,3%	3
Croazia	325	187	190	-42,4%	1,6%	3
Lettonia	91	100	108	10,0%	8,6%	9
Belgio	599	649	667	8,4%	2,8%	18
Ungheria	458	480	527	4,8%	10,0%	48
Paesi Bassi	1.200	1.460	1.515	21,7%	3,7%	55
Francia	2.652	3.204	3.274	20,8%	2,2%	71
Polonia	2.979	2.940	3.021	-1,3%	2,8%	81
UE (27 paesi)	29.052	28.310	27.883	-2,6%	-1,5%	-427

*Montenegro: dato 2011 anziché 2009 (non disponibile)

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati EUROSTAT

La crisi del 2020, indotta dalla pandemia, interviene su questo contesto di progressiva espansione del lavoro libero professionale, con effetti differenziati nei singoli paesi. Mediamente, a livello europeo, si registra una tenuta del comparto, che registra un +0,8% pur a fronte della congiuntura negativa, ma la variabilità è molto elevata: considerando le variazioni occupazionali in valore assoluto, si passa dal caso della Germania, che perde oltre 100 mila posizioni di lavoro nelle libere professioni al caso della Francia, che ne guadagna oltre 50 mila. L'Italia subisce una perdita che, seppur contenuta in termini percentuali (-0,9%), appare significativa in termini assoluti (11 mila posizioni di lavoro in meno nelle libere professioni, considerando le sole professioni ordinistiche rilevate dall'indagine Eurostat).

Tabella 2: Numero di liberi professionisti*, variazione relativa 2009-2019 e 2019-2020 e differenza 2020-2019 in Europa e nei singoli paesi europei

Valori in migliaia. Ordinamento per differenza crescente. Anni 2009, 2019 e 2020.

	Valori assoluti			Variazioni		Differenza 2020-2019
	2009	2019	2020	2009-2019	2019-2020	
Regno Unito	716	982	-	37,1%	-	-
Germania	973	1.011	908	3,9%	-10,2%	-103
Italia	1.018	1.201	1.190	17,9%	-0,9%	-11
Slovacchia	52	66	57	28,0%	-13,4%	-9
Repubblica Ceca	113	145	139	28,0%	-4,0%	-6
Norvegia	43	44	39	0,7%	-10,1%	-4
Croazia	18	23	21	24,7%	-7,5%	-2
Estonia**	7	13	12	78,6%	-4,8%	-1
Lussemburgo	6	8	8	38,3%	-9,6%	-1
Austria	85	113	112	33,0%	-1,2%	-1
Serbia**	22	36	36	65,5%	-1,4%	-1
Cipro	7	8	8	19,1%	-1,2%	0
Malta	-	4	5	-	7,0%	0
Slovenia	11	20	20	81,5%	1,0%	0
Islanda	3	5	5	63,3%	0,0%	0
Macedonia del Nord	-	6	6	-	5,0%	0
Finlandia	50	68	69	36,4%	1,8%	1
Danimarca	52	53	55	3,5%	3,9%	2
Svezia	94	101	104	8,2%	2,3%	2
Lituania	-	15	18	-	16,9%	3
Bulgaria	37	40	44	9,8%	9,4%	4
Grecia	154	167	171	8,6%	2,5%	4
Lettonia	11	12	16	7,3%	36,4%	4
Irlanda	47	47	52	0,2%	11,6%	5
Ungheria	60	75	80	24,5%	6,7%	5
Svizzera	122	164	168	34,2%	2,9%	5
Romania	29	33	39	13,4%	17,6%	6
Belgio	149	185	195	24,0%	5,5%	10
Polonia	211	346	358	64,2%	3,5%	12
Portogallo	68	102	116	49,0%	13,8%	14
Spagna	362	468	490	29,4%	4,7%	22
Paesi Bassi	248	396	427	59,5%	8,0%	32
Turchia	157	250	283	59,2%	13,0%	33
Francia	541	783	835	44,7%	6,7%	52
UE (27 paesi)	4.410	5.502	5.548	24,7%	0,8%	47

*I dati si riferiscono solo ai LP che svolgono attività professionali, scientifiche e tecniche o che lavorano nel settore della sanità e dei servizi sociali

**Estonia e Serbia: dato 2010 anziché 2009 (non disponibile)

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati EUROSTAT

Analizzando separatamente il trend di crescita delle “Attività professionali, scientifiche e tecniche” da un lato e delle professioni sanitarie e sociali dall’altro si osserva a livello medio europeo una relativa omogeneità dei due tassi: l’incremento delle libere professioni nei dieci anni è stato del 22,9% nelle attività professionali, scientifiche e tecniche e del 28,3% nel comparto sociosanitario⁴. Tuttavia in Italia la crescita degli ultimi dieci anni ha privilegiato soprattutto le professioni mediche e sociali (+39%) mentre nelle altre professioni scientifiche si è registrata una variazione più contenuta in termini percentuali (+12%), nonostante la crescita dei laureati in queste discipline. Mentre a livello medio europeo la variazione congiunturale (tra 2019 e 2020) evidenzia un +0,3% per le attività professionali, scientifiche e tecniche e un +1,9% per le professioni sociosanitarie, l’Italia si muove nuovamente in controtendenza, registrando una variazione negativa che la porta a perdere circa 7.000 posizioni di lavoro indipendente nelle professioni scientifiche e tecniche (-0,8%) e 4.000 liberi professionisti nel settore della salute (-1,2%). In entrambi i segmenti, ma in particolare tra le professioni di tipo socio-assistenziale e paramedico, è presumibile che i dati sottendano fenomeni di transizione dalla libera professione al lavoro dipendente, dal momento che le statistiche registrano una ripresa delle assunzioni nella sanità pubblica. Ancora una volta, tuttavia, a livello continentale, l’elemento che maggiormente risalta è l’estrema eterogeneità delle traiettorie che si registrano nei diversi contesti nazionali, soprattutto se si guarda a quello che è il settore più esposto agli effetti diretti della pandemia, ovvero quello socio-sanitario. In questo comparto più che altrove si registra una polarizzazione delle risposte nel breve periodo (2019-20): da un lato vi sono paesi (quali Spagna, Paesi Bassi, Grecia, Turchia) dove la pandemia produce una forte crescita del lavoro indipendente nel settore della salute; dall’altro si registrano situazioni nazionali caratterizzate da un vero e proprio tracollo delle attività indipendenti in sanità.

4 Le tavole relative a questi due aggregati sono consultabili in Osservatorio delle libere professioni (2021).

Tabella 3: Incidenza dei liberi professionisti* sugli occupati per 1.000 e variazione relativa 2009-2019/2020 in Europa e nei singoli paesi europei

Valori in migliaia. Ordinamento per variazione 2019-2020 decrescente. Anni 2009, 2019 e 2020.

	Numero di LP/1.000 occupati			Variazione	
	2009	2019	2020	2009-2019	2019-2020
Lettonia	12	13	18	7,1%	39,0%
Romania	3	4	5	20,8%	19,8%
Lituania	-	11	13	-	18,6%
Turchia	7	9	11	20,6%	18,4%
Portogallo	14	21	24	50,7%	16,2%
Bulgaria	11	12	14	10,5%	13,3%
Irlanda	23	20	23	-13,0%	12,9%
Paesi Bassi	30	44	48	48,8%	8,1%
Ungheria	16	17	18	3,4%	7,9%
Spagna	19	24	26	25,0%	7,8%
Francia	21	29	31	36,9%	7,2%
Belgio	34	38	41	13,4%	6,1%
Macedonia del Nord	-	8	8	-	5,4%
Danimarca	19	19	19	-2,2%	4,9%
Malta	-	17	18	-	4,2%
Polonia	13	21	22	58,3%	3,6%
Svezia	21	20	20	-5,1%	3,6%
Grecia	34	43	44	26,5%	3,5%
Finlandia	20	26	27	30,6%	3,3%
Islanda	18	24	25	35,1%	3,3%
Svizzera	29	35	36	21,7%	3,1%
Slovenia	11	20	20	81,1%	1,5%
Italia	45	51	52	14,6%	1,1%
Austria	21	26	26	21,6%	0,1%
Serbia**	9	13	12	36,7%	-1,2%
Cipro	18	19	19	9,5%	-1,4%
Estonia**	12	19	18	58,0%	-2,7%
Repubblica Ceca	23	27	27	19,1%	-2,8%
Croazia	10	14	13	30,5%	-6,3%
Germania	25	24	22	-5,8%	-9,0%
Norvegia	17	16	15	-7,3%	-9,6%
Lussemburgo	28	29	26	3,9%	-10,7%
Slovacchia	22	26	23	17,3%	-11,7%
Regno Unito	25	30	-	21,8%	-
UE (27 paesi)	23	28	28	18,4%	2,2%

*I dati si riferiscono solo ai LP che svolgono attività professionali, scientifiche e tecniche o che lavorano nel settore della sanità dei servizi sociali

**Estonia e Serbia: dato 2010 anziché 2009 (non disponibile)

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati EUROSTAT

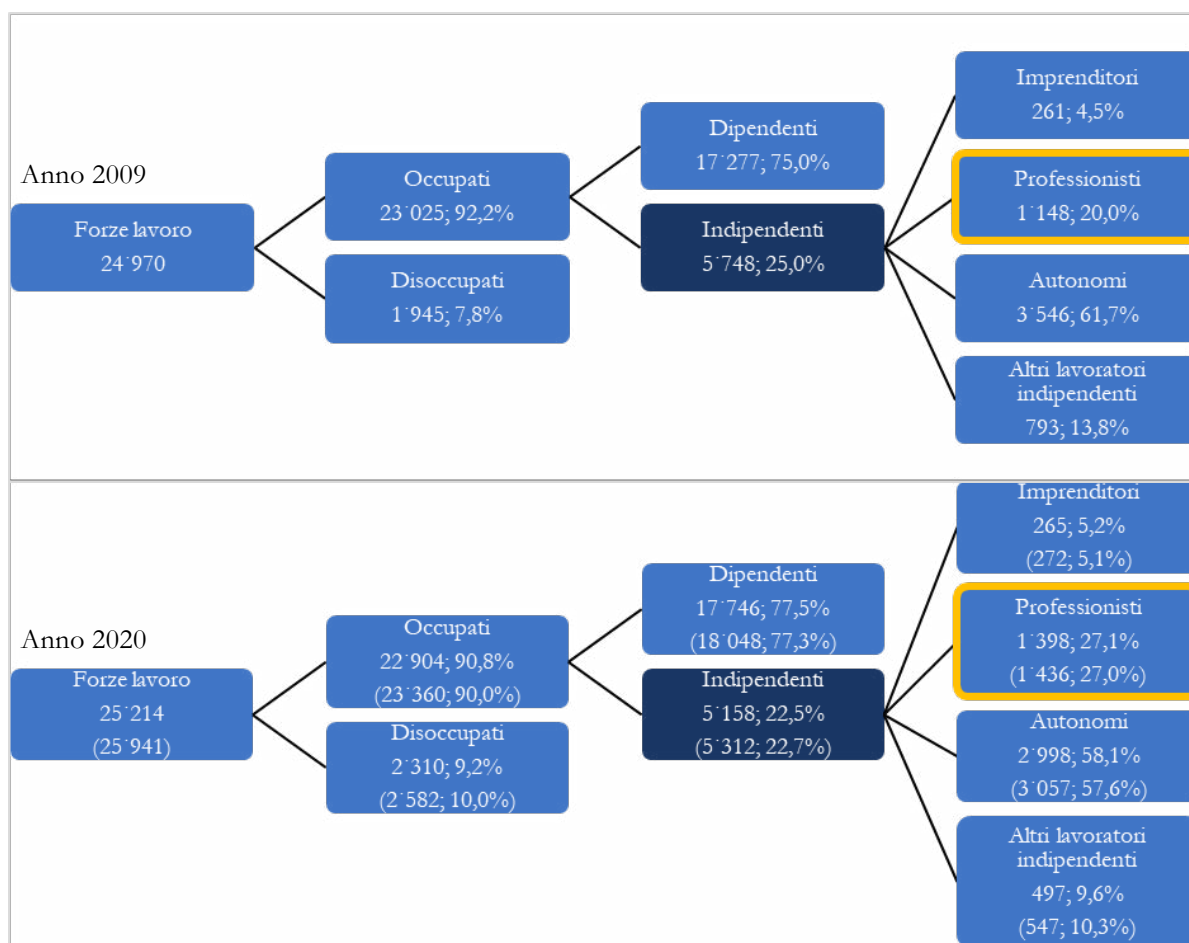
In quest'ultimo gruppo si segnala in particolare i casi di Danimarca, Svezia, Croazia, Lussemburgo. Queste differenze potrebbero essere imputabili ai diversi assetti normativi e organizzativi che regolano i sistemi sanitari nazionali e che nella situazione di emergenza hanno condotto con ogni probabilità ad adottare strategie di segno opposto per fare fronte all'aumentato fabbisogno di operatori della salute: da un lato un maggior coinvolgimento della sanità privata e del lavoro indipendente; dall'altro lato ad un rinforzo della sanità pubblica, anche tramite il ricorso a lavoratori precedentemente impiegati nella libera professione.

2. L'evoluzione del lavoro indipendente professionale in Italia

Come è noto, rispetto a tutti gli altri paesi europei, il nostro paese conta il maggior numero di liberi professionisti (Tabella 2) e quello con la maggiore incidenza di professionisti sugli occupati (Tabella 3): con 52 liberi professionisti ogni mille occupati il nostro paese vanta un tasso di presenza della libera professione più che doppio rispetto a quello che si registra in Germania (22 liberi professionisti ogni mille occupati) e in Spagna (26 liberi professionisti ogni mille occupati al 2020) e nettamente superiore a quello della Francia (31 liberi professionisti ogni mille occupati). Con poco meno di 1 milione 430 mila unità, l'aggregato dei liberi professionisti costituisce nel 2020 il 6,3% degli occupati e il 27,1% del complesso del lavoro indipendente in Italia. In generale, rispetto al 2019 si assiste ad un calo di tutte le categorie degli occupati e una crescita di quasi 400.000 disoccupati (Figura 2).

Figura 2: Composizione delle forze lavoro* in Italia per il 2009 e il 2020 (valori 2019 in parentesi)

Valori assoluti in migliaia e percentuali sull'aggregato di livello superiore.



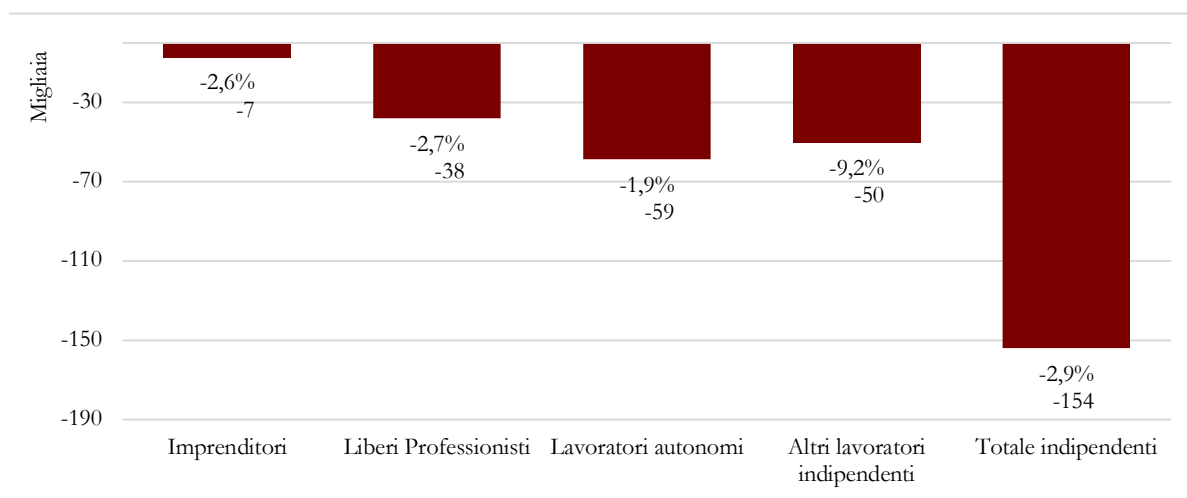
*I dati si riferiscono all'occupazione principale

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

La forte crescita che ha caratterizzato il comparto delle libere professioni per tutto il decennio –fatta eccezione per la battuta d’arresto legata all’esordio della pandemia– fa sì che al 2020 si contino quasi 250 mila professionisti in più rispetto al 2009. Tale progressione è avvenuta mentre in parallelo tutti gli altri comparti del lavoro indipendente subivano un costante decremento, con un calo di circa 800.000 lavoratori indipendenti, con la sola eccezione della categoria degli imprenditori, dove tuttavia si osservano – come è ovvio – numerosità molto contenute. La spiegazione più piana risiede nel primato italiano prima ricordato e nel declino sempre più accelerato del lavoro autonomo tradizionale, specie nelle giovani generazioni. L’analisi congiunturale dell’occupazione indipendente (Figura 3) mostra come tra il 2019 e il 2020 si siano persi 154 mila posti di lavoro indipendenti (-2,9%). Nel dettaglio i lavoratori autonomi registrano un calo di 59 mila unità (-1,9%) e gli altri lavoratori indipendenti di circa 50 mila (-9,2%). I liberi professionisti diminuiscono di 38 mila unità, con una variazione negativa del 2,7%, in linea con quella che si riscontra in media nell’area del lavoro indipendente.

Figura 3: Andamento delle quattro grandi classi che compongono il lavoro indipendente

Variazione 2019-2020 e differenza 2020-2019. Anno 2020.



Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Se, come è noto, l’occupazione dipende in modo lineare dalla produzione del reddito (Figura 4, prima parte), va osservato come le dinamiche del lavoro dipendente (+3,7%) e del lavoro indipendente (-10,5%) si muovano in direzione inversa a partire dal 2014 (Figura 4, seconda parte), mostrando una dinamica nuova e alternativa rispetto al trentennio precedente (1980-2010). Ancora più divaricate la traiettoria del lavoro indipendente libero professionale, il quale mostra una dinamica molto positiva, pari a +17,7% tra il 2010 e il 2020. Nell’ultimo anno, caratterizzato dall’emergenza sanitaria, la contrazione occupazionale tra i lavoratori indipendenti (-2,9%) è superiore a quella che si registra nell’area del lavoro dipendente (-1,7%) e interviene con analoga intensità anche sul segmento libero professionale, che subisce la prima battuta d’arresto dopo

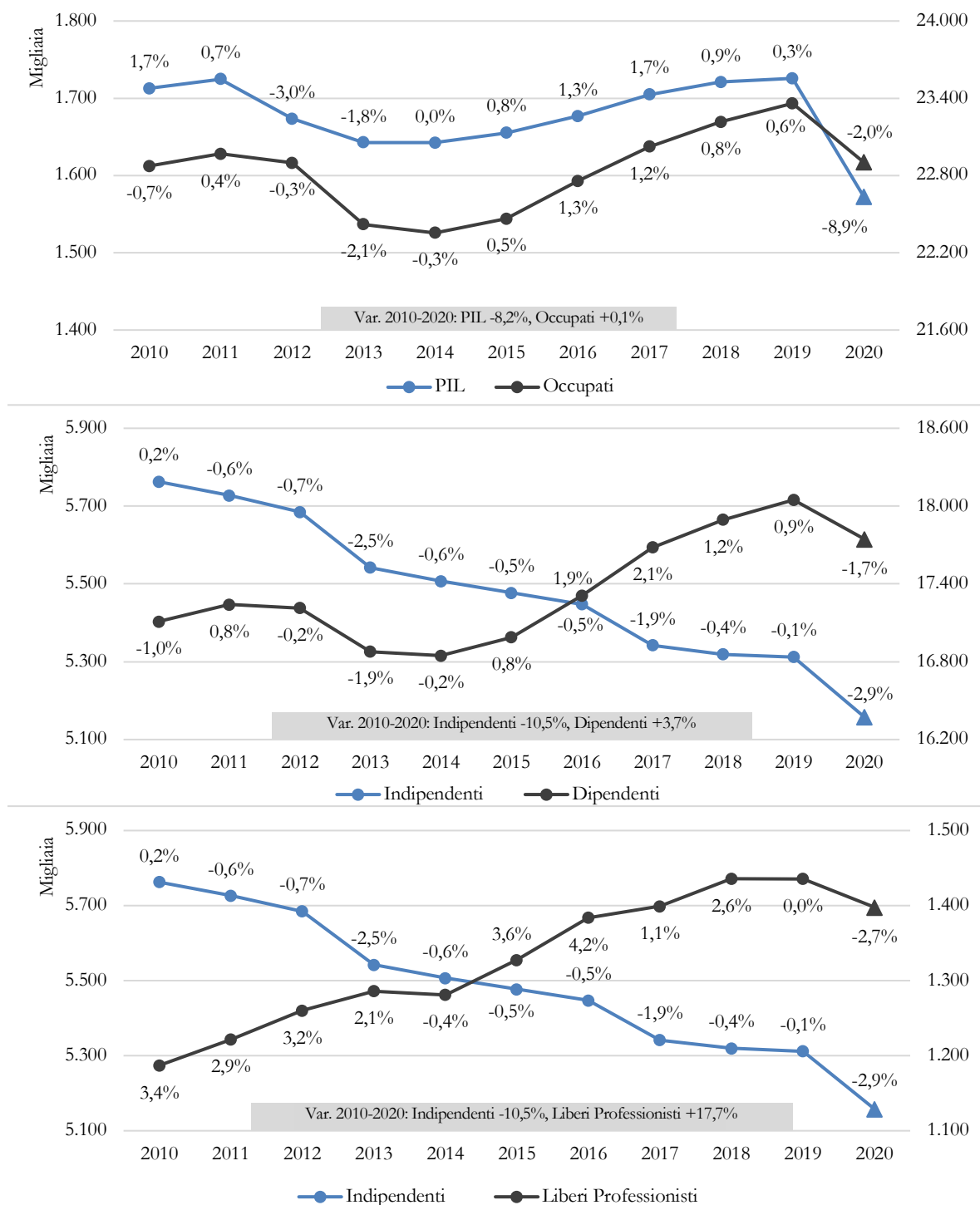
anni di continua crescita (Figura 4, terza parte).

La progressiva crescita del comparto libero professionale e la parallela contrazione del lavoro autonomo hanno portato ad una riconfigurazione strutturale dell'universo dell'occupazione indipendente in Italia, ravvisabile anche solo attraverso i numeri: se nel 2009 i liberi professionisti costituivano solo il 20% degli occupati indipendenti, oggi il loro peso è salito al 27%, rappresentando oltre un quarto dell'universo occupazionale di riferimento⁵.

⁵ Pur uscendo dal campo di questa analisi, andrebbe tenuto conto anche del numero di laureati (con elevato capitale umano) che a partire dall'inizio del secolo si sono trasferiti all'estero per motivi di lavoro.

Figura 4: Serie storiche annuali e variazione rispetto all'anno precedente PIL (in milioni di euro) e occupati, dipendenti e indipendenti, indipendenti e liberi professionisti*

PIL in valori concatenati con anno di riferimento 2015. Anni 2010-2020.



La linea blu si riferisce all'asse sx, la linea grigia all'asse dx

*I dati si riferiscono all'occupazione principale

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Un'analisi di dettaglio per settore di attività economica mostra come il calo intervenuto nel 2020 ha risparmiato il segmento delle professioni non ordinistiche, che è in prevalenza inserito nei "Servizi alle imprese e altre attività" (+0,5%), mentre si è abbattuto soprattutto nel settore "Commercio, finanza e immobiliare" (-11,7%), fortemente penalizzato dal blocco delle attività imposto dal lockdown. Per questo segmento occupazionale il calo insiste prevalentemente nel Nord Italia (-15,8%), dove si concentra all'incirca la metà dei liberi professionisti che operano in questo specifico comparto. Ma più in generale l'analisi delle perdite occupazionali mostra come in tutti i segmenti del lavoro indipendente professionale il Nord Italia risulti la ripartizione più colpita, mentre all'opposto nel Mezzogiorno si registrano variazioni positive in tutti i comparti, con la sola eccezione del "Commercio, finanza e immobiliare" (-7,3%, Tabella 4). Nel Centro Italia tengono il comparto sanitario (+0,1%) e i servizi alle imprese (+4,1%) mentre calano gli occupati nelle professioni ordinistiche (-2,2%) e nel "Commercio, finanza e immobiliare" (-6,7%).

Analizzando poi i grandi gruppi professionali adottati nella classificazione Isco (International Standard Classification of Occupations), emerge come le professioni a maggiore qualificazione siano anche quelle più colpite dalla crisi del 2020. Guardando ai dati nazionali, la variazione negativa è tutta a carico del gruppo dei "Legislatori, imprenditori e alta dirigenza", delle "Professioni intellettuali, scientifiche e tecniche" e delle "Professioni tecniche". In questi gruppi professionali, che raccolgono complessivamente il 94% dei liberi professionisti attivi in Italia, si concentrano le perdite occupazionali mentre i professionisti a bassa qualificazione e quelli che svolgono attività al confine tra lavoro autonomo e libera professione non sembrano aver risentito della crisi (Tabella 5).

Tabella 4: Numero di liberi professionisti e variazione 2011-2019 e 2019-2020 per settore di attività economica nelle ripartizioni e in Italia

Anni 2011, 2019 e 2020.

	Valore assoluto			Variazione	
	2011	2019	2020	2011-2019	2019-2020
Nord	639.943	756.432	706.601	18,2%	-6,6%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	308.922	347.261	331.879	12,4%	-4,4%
Commercio, finanza e immobiliare	122.800	123.842	104.220	0,8%	-15,8%
Sanità e assistenza sociale	92.212	147.852	138.794	60,3%	-6,1%
Servizi alle imprese e altre attività	116.009	137.478	131.708	18,5%	-4,2%
Centro	309.721	370.431	365.596	19,6%	-1,3%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	152.033	183.410	179.379	20,6%	-2,2%
Commercio, finanza e immobiliare	53.270	53.389	49.813	0,2%	-6,7%
Sanità e assistenza sociale	46.631	66.803	66.867	43,3%	0,1%
Servizi alle imprese e altre attività	57.787	66.828	69.537	15,6%	4,1%
Mezzogiorno	325.301	372.598	385.793	14,5%	3,5%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	202.434	210.474	218.724	4,0%	3,9%
Commercio, finanza e immobiliare	44.594	54.917	50.919	23,2%	-7,3%
Sanità e assistenza sociale	47.546	64.189	68.938	35,0%	7,4%
Servizi alle imprese e altre attività	30.727	43.018	47.213	40,0%	9,8%
Italia	1.274.965	1.499.462	1.457.989	17,6%	-2,8%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	663.390	741.145	729.981	11,7%	-1,5%
Commercio, finanza e immobiliare	220.664	232.149	204.952	5,2%	-11,7%
Sanità e assistenza sociale	186.388	278.844	274.599	49,6%	-1,5%
Servizi alle imprese e altre attività	204.523	247.324	248.458	20,9%	0,5%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Tabella 5: Numero di liberi professionisti e variazione 2011-2019 e 2019-2020 per professione in Italia

Anni 2011, 2019 e 2020.

	Valore assoluto			Variazione	
	2011	2019	2020	2011-2019	2019-2020
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	18.130	24.126	22.394	33,1%	-7,2%
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	730.616	877.856	864.824	20,2%	-1,5%
Professioni tecniche	472.770	522.129	488.494	10,4%	-6,4%
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	4.693	3.600	4.506	-23,3%	25,2%
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	28.548	40.781	42.744	42,8%	4,8%
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	14.890	21.776	24.185	46,2%	11,1%
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	2.782	5.696	5.736	104,7%	0,7%
Professioni non qualificate	2.536	3.499	5.107	38,0%	46,0%
Totale	1.274.965	1.499.461	1.457.989	17,6%	-2,8%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

3. I laureati e il lavoro libero professionale

Guardando al numero di occupati per titolo di studio (Tabella 6) si nota come la crescita occupazionale intervenuta negli ultimi anni sia andata a tutto vantaggio della popolazione laureata. Tra il biennio 2011-2012 e il biennio 2018-2019 il numero di occupati con laurea cresce di +31,5%, con una variazione in valore assoluto di quasi 1.300.000 unità. Nello stesso periodo l'occupazione tra i diplomati è pressoché stabile, mentre si registra una contrazione del numero di occupati che possiedono fino alla licenza media (-11,4%).

Tabella 6: Numero di occupati per livello di istruzione, media 2011-2012 e 2018-2019 e variazione percentuale

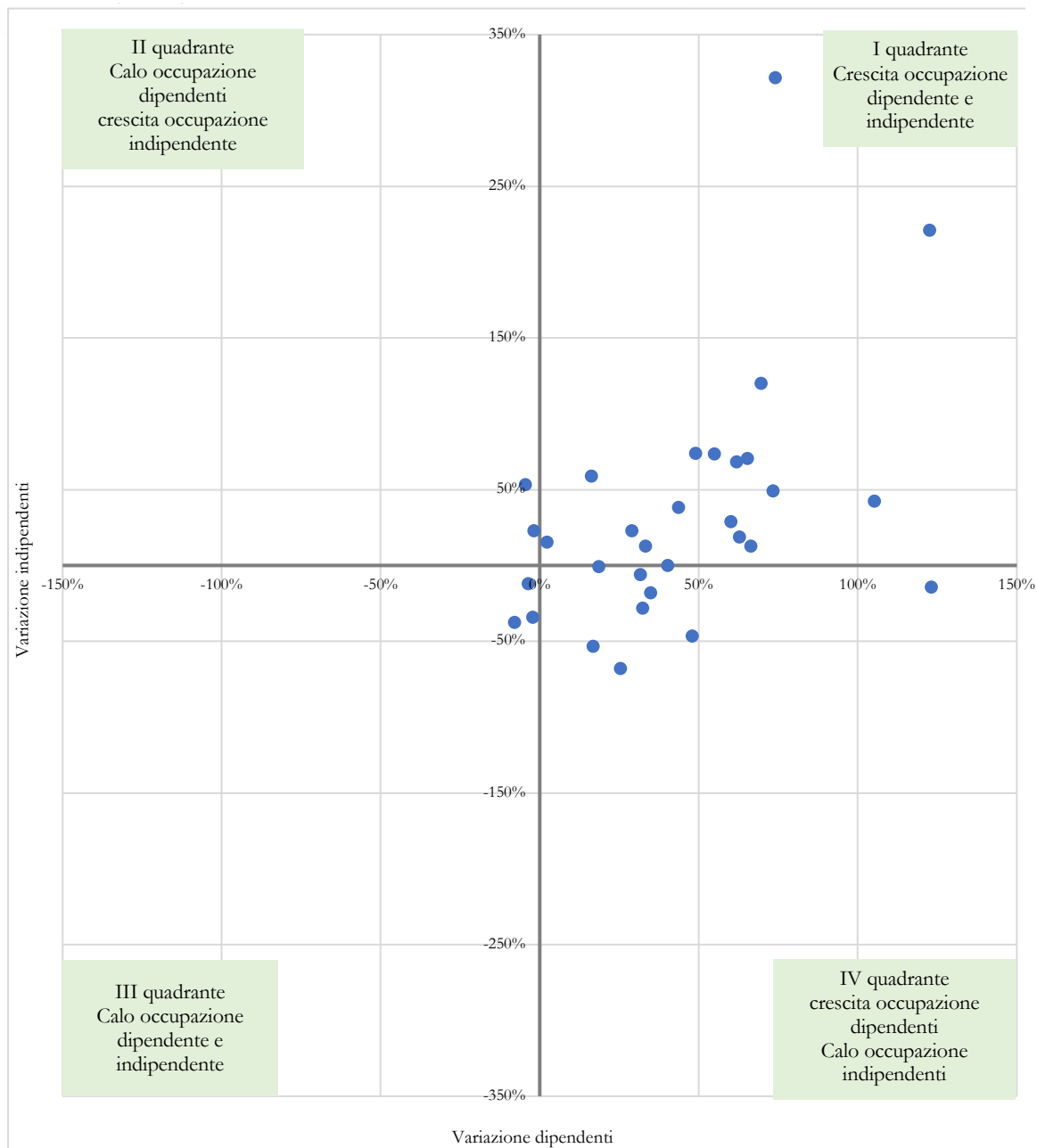
Anni 2011, 2012, 2018 e 2019.

	Media 2011-2012	Media 2018-2019	Var. % tra media 2011-2012 e media 2018-2019
Licenza media	8.050.927	7.130.586	-11,4%
Diploma superiore	10.762.314	10.740.834	-0,2%
Laurea	4.119.739	5.415.991	31,5%
Totale	22.933.024	23.287.418	1,5%

La Figura 5 rappresenta sinteticamente le dinamiche intercorse nel mercato del lavoro dei laureati con riferimento ai gruppi professionali ed è suddivisa in 4 quadranti, ciascuno dei quali viene poi ripreso nel dettaglio alle Figure 5.1-5.4. Come si vede dal primo quadrante della Figura 5, sono numerose le professioni che negli ultimi anni hanno visto crescere il numero di occupati con laurea sia tra le fila del lavoro dipendente che tra le fila del lavoro indipendente. Numerose sono anche le professioni cresciute solo in termini di occupazione dipendente (IV quadrante della Figura 5).

Figura 5: Il mercato del lavoro dei laureati: variazione dell'occupazione dipendente e indipendente tra il biennio 2011-2012 e 2018-2019

Anni 2011, 2012, 2018 e 2019.



Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Meno frequenti gli altri casi: i gruppi professionali in calo occupazionale (quadrante III) sono pochi, così come limitato è il numero di professioni che crescono esclusivamente grazie all'apporto del lavoro indipendente (quadrante II).

Si osservano ora nel dettaglio i diversi quadranti a partire dalla Figura 5.1 che rappresenta i gruppi professionali che esprimono una crescita sia dell'occupazione dipendente sia dell'occupazione indipendente tra il biennio 2011-2012 e 2018-2019. Il riferimento è sempre al mercato del lavoro dei laureati. L'etichetta gialla evidenzia in particolare i gruppi professionali più vicini al mondo delle libere professioni: la maggior crescita del lavoro indipendente si ha nelle professioni qualificate delle attività ricettive e della ristorazione (+120% in 7 anni); nelle professioni tecniche nelle scienze della salute e della vita e negli imprenditori e responsabili di piccole aziende (entrambi i gruppi +74%); nelle professioni tecniche nei servizi pubblici e alle persone (+59%). Un tasso di crescita importante si rileva anche nel folto gruppo degli specialisti laureati in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali (+29%) dove pure l'aumento occupazionale è trainato dai contratti di lavoro dipendente, che crescono del 60% tra il 2011-2012 e il 2018-2019. Allo stesso modo le professioni qualificate nelle attività commerciali crescono per l'apporto di nuovi occupati indipendenti (+49%) ma soprattutto grazie al lavoro dipendente (+73%). Lo stesso vale per gli specialisti in scienze matematiche, informatiche, chimiche, fisiche e naturali e per le professioni tecniche in campo scientifico, ingegneristico e della produzione.

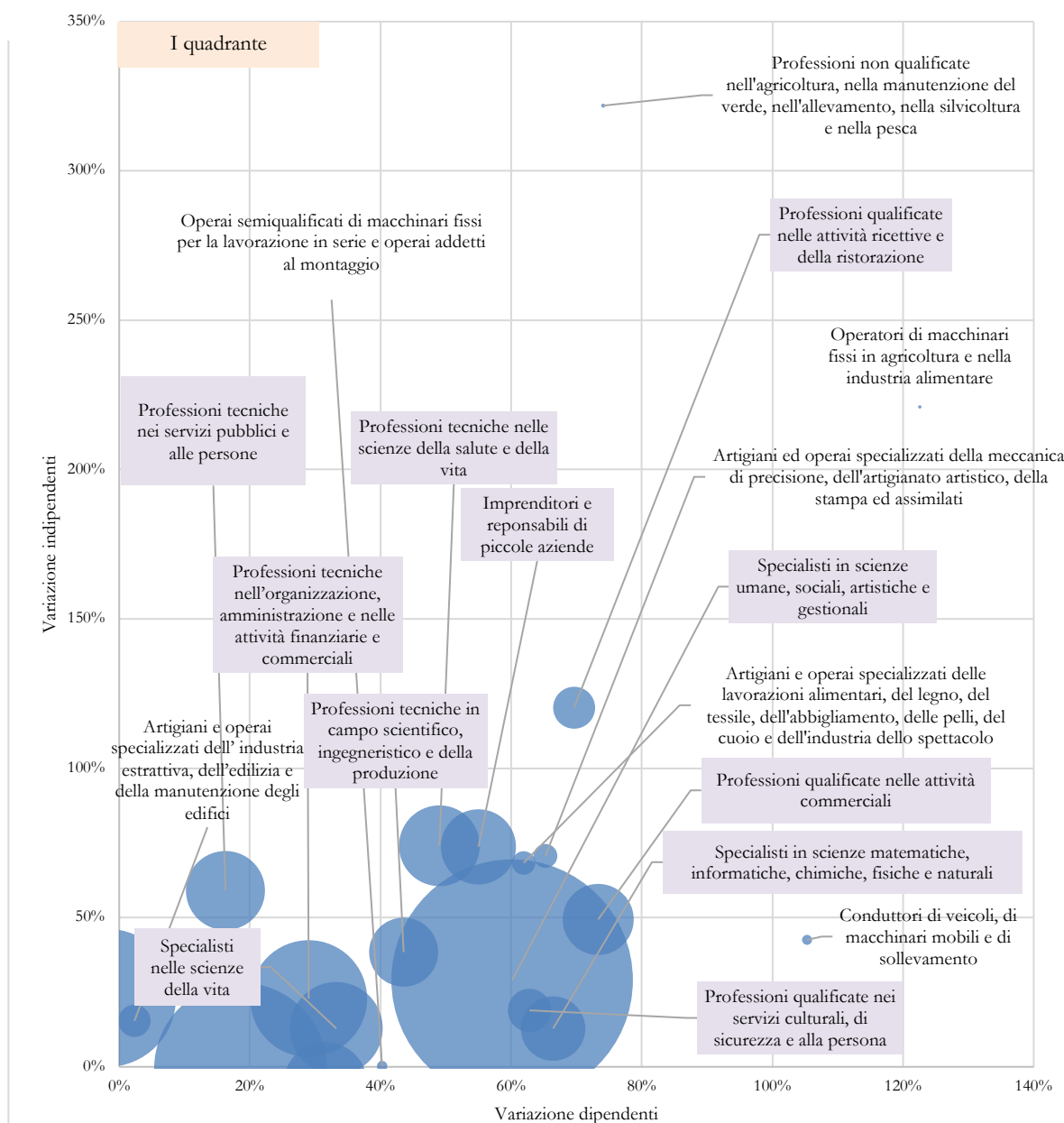
La vitalità di queste professioni e l'attrattività che esse esercitano sui giovani laureati si manifestano dunque attraverso una crescita occupazionale diffusa, che assume la forma del lavoro dipendente ma si estende anche alla libera professione e al lavoro autonomo. Diverso è il caso delle professioni rappresentate in Figura 5.2, aree occupazionali la cui crescita si alimenta esclusivamente di contratti di lavoro dipendente e che registrano una qualche contrazione della forma indipendente. Qui troviamo in particolare ingegneri, architetti e professioni assimilate; specialisti della formazione e della ricerca; professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali. Va detto che in questi segmenti occupazionali, vicini al modo delle libere professioni, la contrazione degli indipendenti è molto contenuta. Nelle professioni di tipo impiegatizio invece il divario di crescita tra lavoro dipendente e indipendente si fa più marcato, come si nota ancora dalla Figura 5.2.

Come anticipato, le professioni che vedono un calo dei laureati sia tra i lavoratori dipendenti che tra gli indipendenti sono poche. La sola eccezione significativa, in termini numerici e di livello delle competenze richieste, è data dagli "Imprenditori, amministratori e direttori di grandi aziende". Per il resto si tratta di attività a bassa qualificazione, distanti dal mondo delle libere professioni, quali gli impiegati addetti alla raccolta, controllo, conservazione e recapito della documentazione e le professioni non qualificate nelle attività domestiche, ricreative e culturali (Figura 5.3).

Infine, il mercato del lavoro dei laureati non evidenzia segmenti professionali che crescono esclusivamente in termini di lavoro indipendente, fatta eccezione per gli "Specialisti della salute" e gli "Agricoltori e operai specializzati dell'agricoltura, delle foreste, della zootecnia, della pesca e della caccia" (Figura 5.4).

Figura 5.1: Il mercato del lavoro dei laureati: i gruppi professionali* che esprimono una crescita sia dell'occupazione dipendente che dell'occupazione indipendente tra il biennio 2011-2012 e 2018-2019**

Variazione % della media annua 2018-2019 su 2011-2012.



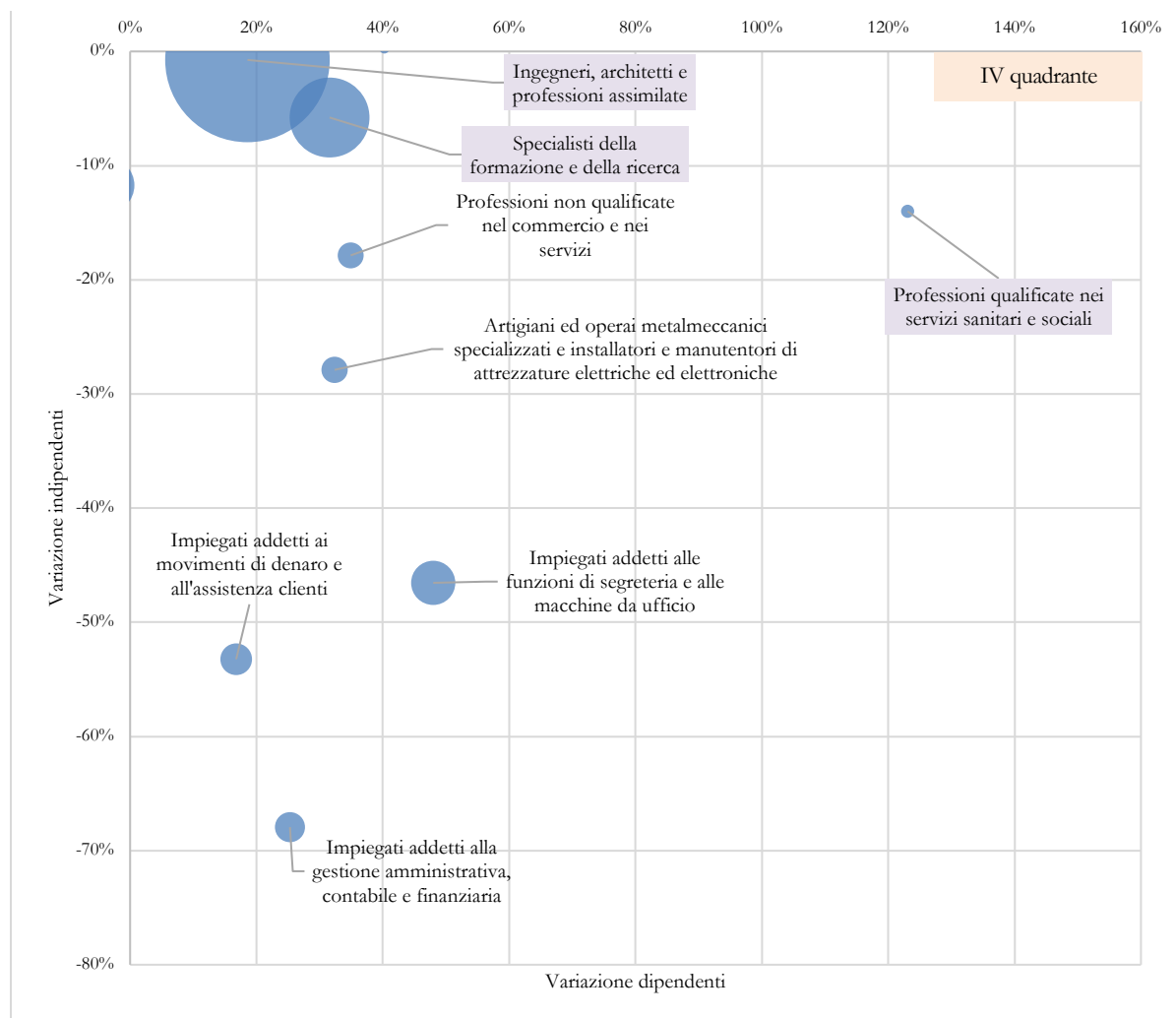
*In viola le professioni vicine al mondo libero professionale

**L'ampiezza delle bolle esprime la numerosità degli indipendenti al 2011

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Figura 5.2: Il mercato del lavoro dei laureati: i gruppi professionali* che esprimono una crescita dell'occupazione dipendente e un calo dell'occupazione indipendente tra il biennio 2011-2012 e 2018-2019**

Variazione % della media annua 2018-2019 su 2011-2012.



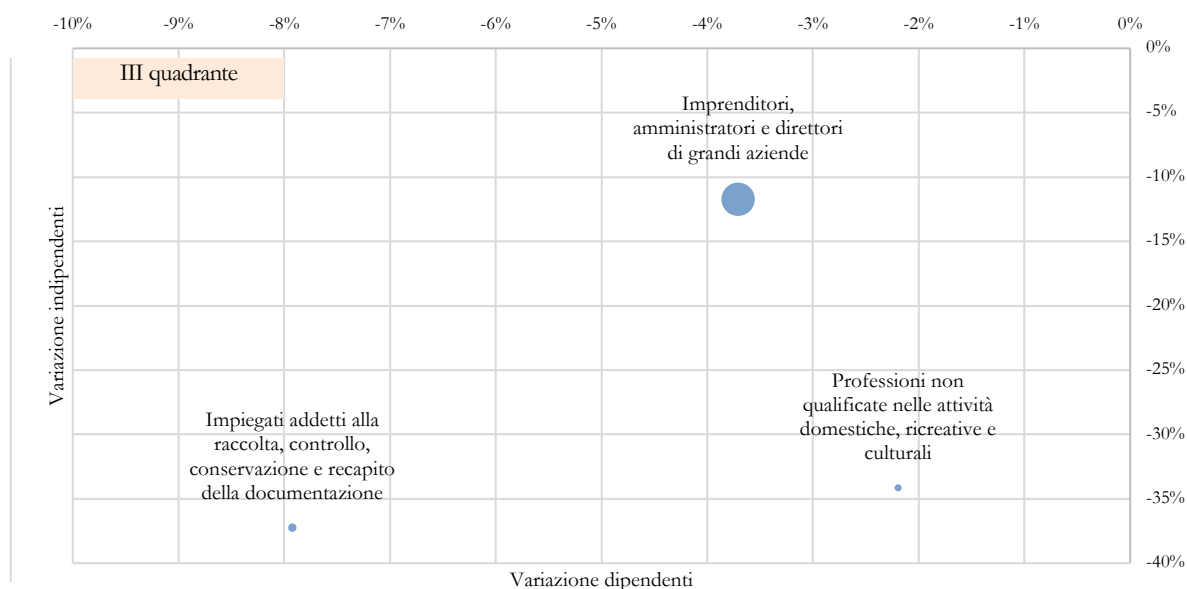
*In viola le professioni vicine al mondo libero professionale

**L'ampiezza delle bolle esprime la numerosità degli indipendenti al 2011

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Figura 5.3: Il mercato del lavoro dei laureati: i gruppi professionali* che esprimono un calo sia dell'occupazione dipendente che dell'occupazione indipendente tra il biennio 2011-2012 e 2018-2019**

Variazione % della media annua 2018-2019 su 2011-2012.



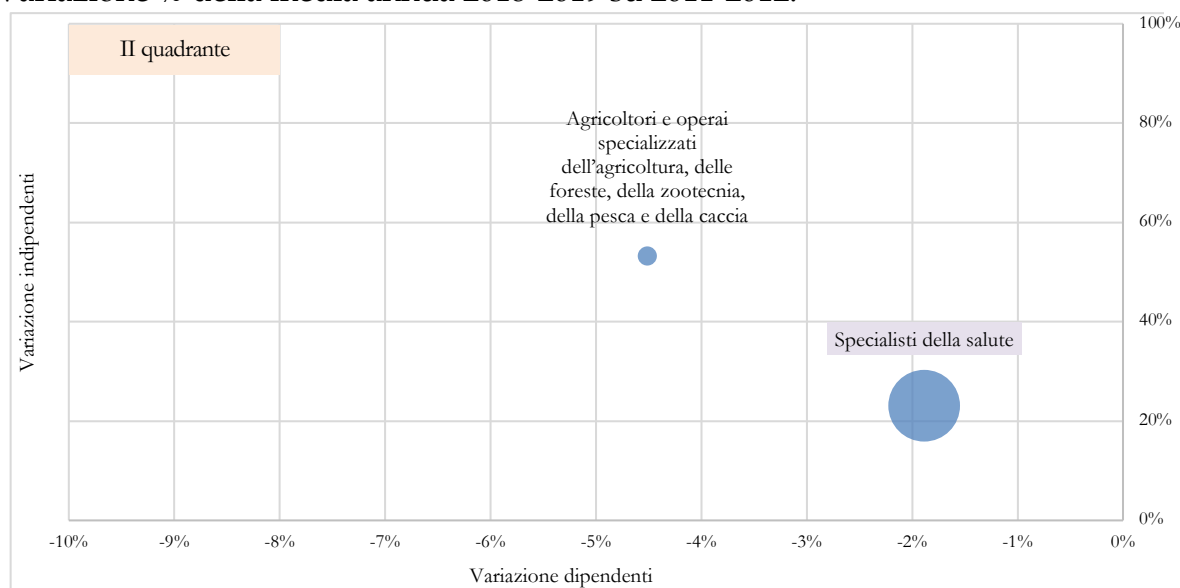
*In viola le professioni vicine al mondo libero professionale

**L'ampiezza delle bolle esprime la numerosità degli indipendenti al 2011

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Figura 5.4: Il mercato del lavoro dei laureati: i gruppi professionali* che esprimono un calo dell'occupazione dipendente e una crescita dell'occupazione indipendente tra il biennio 2011-2012 e 2018-2019**

Variazione % della media annua 2018-2019 su 2011-2012.



*In viola le professioni vicine al mondo libero professionale

**L'ampiezza delle bolle esprime la numerosità degli indipendenti al 2011

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Tabella 7: Numero di occupati dipendenti e indipendenti per livello di istruzione, media 2011-2012 e 2018-2019 e variazione percentuale

Anni 2011, 2012, 2018 e 2019.

	Media 2011-2012	Media 2018-2019	Var. % tra media 2011-2012 e media 2018-2019
Dipendenti	17.226.949	17.971.643	4,3%
<i>Licenza media</i>	5.851.263	5.407.977	-7,6%
<i>Diploma superiore</i>	8.397.501	8.563.982	2,0%
<i>Laurea</i>	2.978.185	3.999.684	34,3%
Indipendenti	5.706.032	5.315.762	-6,8%
<i>Licenza media</i>	2.199.663	1.722.606	-21,7%
<i>Diploma superiore</i>	2.364.816	2.176.851	-7,9%
<i>Laurea</i>	1.141.553	1.416.305	24,1%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Instat

In conclusione, la crescita occupazionale registrata negli ultimi anni a favore della popolazione laureata si è tradotta in un aumento molto sostenuto del lavoro dipendente (+34,3%, pari a oltre 1 milione di posti di lavoro in più in 8 anni) ma anche in un incremento deciso del lavoro indipendente (+24,1%, pari a circa 275 mila unità di lavoro aggiuntive). Nell'ambito del lavoro indipendente i laureati rappresentano peraltro l'unico segmento in crescita (Tabella 7), mentre scende il numero di occupati indipendenti che detengono la sola licenza media (-21,7%) o il diploma di scuola superiore (-7,9%). Si tratta di un chiaro indice della trasformazione in corso in quest'universo occupazionale, interessato nel suo complesso da un calo occupazionale (-6,8%) e al contempo da uno sviluppo delle skill e del livello di istruzione.

Da ultimo, vanno esaminati i dati relativi ai ristori da Covid, anche perché hanno dato luogo a qualche equivoco derivante da qualche ambiguità nell'interpretazione dei dati (Reyneri, 2021). Una loro presentazione in modo corretto (Tabella 8) risolve ogni dubbio circa l'ipotetica esistenza di un numero molto superiore di lavoratori autonomi che ne avrebbero fatto richiesta. I richiedenti sono stati poco più di 5.000.000 e i beneficiari 4.200.000 circa, con una percentuale di domande accolte pari all'82%, seppur con variazioni molto forti tra categoria e categoria.

Tabella 8: Numero di richiedenti dell'indennità 600-1.000 euro per categoria e esito della domanda

Valori assoluti in migliaia. Aggiornamento marzo 2021.

	Media 2011-2012	Media 2018-2019	Var. % tra media 2011-2012 e media 2018-2019
Dipendenti	17.226.949	17.971.643	4,3%
<i>Licenza media</i>	5.851.263	5.407.977	-7,6%
<i>Diploma superiore</i>	8.397.501	8.563.982	2,0%
<i>Laurea</i>	2.978.185	3.999.684	34,3%
Indipendenti	5.706.032	5.315.762	-6,8%
<i>Licenza media</i>	2.199.663	1.722.606	-21,7%
<i>Diploma superiore</i>	2.364.816	2.176.851	-7,9%
<i>Laurea</i>	1.141.553	1.416.305	24,1%

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su Inps

Tabella 9: Totale delle somme liquidate per il "Reddito di ultima istanza" per Casse di previdenza private

Aggiornamento maggio 2020.

	Totale somme liquidate
CF - Avvocati e procuratori	316.463.400 €
CIPAG - Geometri	115.541.000 €
CNN - Notai	914.800 €
CNPADC - Commercialisti	64.497.400 €
CNPR - Ragionieri	22.532.800 €
ENPAB - Biologi	20.089.600 €
ENPACL - Consulenti del lavoro	23.028.000 €
ENPAIA AG - Agrotecnici	6.740.200 €
ENPAIA PA - Periti agrari	1.998.200 €
ENPAM Q.B - Medici ed odontoiatri	2.723.800 €
ENPAP - Psicologi	88.526.000 €
ENPAPI - Infermieri	77.944.400 €
ENPAV - Veterinari	17.419.800 €
EPAP - Pluricategoriale	37.133.000 €
EPPI - Periti industriali	16.819.400 €
INARCASSA - Ingegneri e architetti	11.168.000 €
INPGI GS - Giornalisti e pubblicisti	223.466.000 €
CF - Avvocati e procuratori	21.138.600 €
Totale	1.068.144.400 €

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati II Rapporto Adepp sul welfare

La pandemia ha portato anche le Casse a implementare misure di welfare ad hoc per fronteggiare la crisi. Su un totale di iscritti attivi (non pensionati) di 1.298.000, i liberi professionisti percettori effettivi del bonus nel mese di marzo 2020 sono stati 467.682, nel mese di aprile sono stati 488.927 e nel mese di maggio sono stati 494.179. In termini percentuali il 47% dei liberi professionisti ha percepito il reddito di ultima istanza con percentuali leggermente diverse: il 46% tra gli uomini e il 49% tra le donne.

4. Istruzione, sviluppo e territori: quali relazioni?

In un recente lavoro (Fabbris, Feltrin, 2021) si è cercato di verificare se la relazione che si stabilisce tra sviluppo produttivo e qualità del capitale umano impiegato nella produzione si possa valutare anche a livello di comparti produttivi molto disaggregati (d'ora in avanti: "categorie economiche") e di territori e se, di conseguenza, esiste un qualche legame tra lo sviluppo economico e la dinamica del lavoro indipendente professionale ad alta istruzione universitaria. Rinviamo al lavoro citato per l'analisi statistica, qui interessa segnalare le principali evidenze raggiunte.

Negli ultimi decenni, nonostante fosse utilizzato anche in precedenza, il termine HC (human capital) si riferisce alla intuizione di G.S. Becker (1962, 1964), il quale ha assunto che ogni persona possiede un proprio capitale, misurabile all'incirca con le conoscenze e le competenze acquisite a scuola⁶, e che si può arricchire con l'esperienza, in modo particolare quella lavorativa, e con l'interazione sociale. Oggi molti studiosi concordano su una definizione sempre più ampia – si potrebbe dire dinamica – del HC: il capitale umano non appare limitato solamente al complesso delle conoscenze, delle competenze, delle abilità e degli atteggiamenti che definiscono le potenzialità produttive di un individuo, ma evolve nel tempo, arricchendosi nel corso della vita scolastica, lavorativa e sociale, anche con riferimento alle potenzialità sociali dell'individuo (Hanushek et al., 2011; Fabbris et al., 2020).

Per quanto riguarda lo sviluppo di attività innovative, Moretti (2012), con l'obiettivo di capire la logica della dislocazione nel territorio delle imprese più dinamiche degli Stati Uniti, ha analizzato dove e perché in certe contee – la suddivisione immediatamente sotto gli stati – si è verificato il maggiore incremento di reddito e di forza lavoro. Ha trovato che, spesso a dispetto delle condizioni atmosferiche e dell'ambiente sociale della contea, è l'innovazione la chiave di lettura per comprendere la capacità di un territorio di attrarre molti lavori nuovi, i quali formano la base della cosiddetta economia della conoscenza globale. Anche in Italia sono stati realizzati alcuni studi per stabilire il collegamento tra i distretti industriali e il capitale umano presente al loro interno⁷. Tuttavia, tutti gli studi citati concludono che in Italia la localizzazione delle imprese, almeno a livello di distretti industriali, non influenza significativamente, a livello macroeconomico, la ricerca, lo sviluppo e l'occupazione delle altre imprese dislocate nel medesimo distretto.

È stata condotta un'analisi fattoriale degli indicatori di livello e di sviluppo, con l'obiettivo di individuare le relazioni multiple tra dieci indicatori di offerta e domanda di lavoro di livello superiore e tra occupazione dipendente ed indipendente. Le categorie Ateco con il livello più elevato di lavoro con elevato capitale umano sono, a partire dalla più avanzata, le seguenti: 75 (servizi veterinari), 72 (ricerca scientifica e sviluppo), 69 (uffici legali e contabilità), 71 (studi di architettura, ingegneria e altri servizi tecnici), 70 (gestione e consulenza economica) 85 (formazione), 86 (servizi

6 Sui criteri di misura del capitale umano creato con la formazione, si possono consultare, tra gli altri, Kendrick (1976), Eisner (1985), Wößmann (2003), Folloni e Vittadini (2010).

7 Colombo e Delmastro (2002) riferito agli incubatori tecnologici, Liberati et al. (2013) ai parchi scientifici e tecnologici e Bertamino et al. (2014) ai distretti tecnologici.

sanitari), 58 (attività editoriali) e 90 (attività creative, artistiche e intrattenimento). 74 (altre attività professionali, scientifiche o tecniche) e 62 (produzione di software). Mostrano valori inferiori alla media, ma con una decisa tendenza alla crescita, le seguenti categorie: 65 (assicurazioni private), 99 (organizzazioni internazionali), 12 (industria del tabacco), 95 (riparazione di computer e di beni per la casa) e 53 (posta e corrieri). All'opposto, le categorie che hanno scarsa presenza e che vedono diminuire il numero di occupati con HC superiore, sono: la 97/98 (servizi per persone e famiglie), 36 (fornitura di acqua), 5/6/7/8 (attività estrattive), 18 (stampa e riproduzione) e 11 (bevande). Si osserva infine come tutti i comparti produttivi a maggior crescita e a maggior impiego di capitale umano elevato siano anche quelli dove è maggiormente presente il lavoro indipendente di tipo libero professionale.

Si è anche cercato di vedere se le categorie Ateco con maggiore dinamicità, elevato impiego di forze di lavoro con elevato capitale umano e presenza crescente di lavoro libero professionale avessero una qualche relazione con aree territoriali di tipo metropolitano. Le regioni che possiedono livelli nettamente più elevati di HC rispetto alle altre regioni sono il Lazio e la Lombardia (anche se con variazioni negative nel periodo considerato), quelle che possiedono i tassi di crescita più elevati sono il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, la Valle d'Aosta e le Marche. Le regioni del Sud del Paese, le due Isole maggiori e, inaspettatamente, il Trentino Alto Adige hanno valori negativi. L'idea era quella di andare oltre la mera presenza di laureati sul mercato del lavoro, considerando, invece, la misura in cui le imprese inseriscono nei propri ruoli l'offerta di lavoro più qualificata e funzionale agli scopi dell'impresa. L'ipotesi di lavoro assomiglia a quella "trinità mashalliana dello scambio di informazioni, di fornitori specializzati e di gruppi di operatori ad elevata specializzazione" (Krugman, 2017) con la quale gli economisti definiscono la ragion d'essere dei distretti industriali. Nel nostro caso la prossimità non è riferita al territorio, ma al tipo di attività svolte. Si è osservato che esistono categorie Ateco dove si ritrovano conoscenza, innovazione e vivacità imprenditoriale. Alcune di queste categorie possono essere date per scontate, come le attività mediche, veterinarie, formative e di ricerca, che richiedono certamente competenze superiori e una quale capacità di innovare. Altre attività, come quelle legali, fiscali, di architetti, ingegneri e di altri tecnici ad alta specializzazione sono altrettanto qualificate sul piano professionale e sono svolte sia all'interno di imprese, sia in ambienti di lavoro autonomo, vuoi come liberi professionisti che operano da soli, vuoi in studi professionali complessi. Ingegneri, disegnatori ed altri tecnici che svolgono attività di gestione, ricerca e sviluppo all'interno delle aziende, operano sia in posizione dipendente che di libera professione interna. Tra le categorie ad alta professionalità, abbiamo trovato quella dei consulenti aziendali e gestionali e quella dell'industria del divertimento e della creazione artistica. La categoria dei consulenti, formata prevalentemente da imprenditori, manager ed esperti aziendali, ha un ruolo rilevante nello sviluppo produttivo delle imprese. Manager e consulenti competono tra loro sia a livello locale che nazionale ed internazionale. Per questo, sono dotati non solo di conoscenze e competenze tecniche, acquisibili di formazione in percorsi formativi specifici, ma anche di cultura e di doti di personalità.

Nel complesso, le analisi condotte segnalano tre linee di tendenza che rappresentano altrettante criticità sulle quali provare a intervenire: in primo luogo non tutti i laureati riescono a trovare un'occupazione coerente con il loro titolo di studio, con

conseguenti strategie di aggiustamento delle aspettative (adattamento a lavori più bassi; trasferimenti verso le aree metropolitane; migrazioni verso l'estero); in secondo luogo, il lavoro indipendente professionale continua a crescere ma con ritmi più rallentati, a causa in particolare della sua minore attrattività per le generazioni più giovani, che è dovuta alle difficoltà organizzative e ai costi d'ingresso nel mondo libero professionale; infine, in terzo luogo, si assiste a una doppia polarizzazione, settoriale e territoriale, che premia le attività più innovative (più quelle sanitarie) e le aree metropolitane del Nord e del Centro Italia.

Parte seconda: Verso una strategia di sostegno all'innovazione e allo sviluppo economico delle attività professionali

Le evidenze statistiche esaminate nella prima parte di questo capitolo rafforzano la consapevolezza che le attività libero-professionali contribuiscono allo sviluppo del tessuto sociale ed economico in cui sono inserite, ben oltre le dimensioni quantitative espresse dalla quota di PIL ascrivibile al settore. La dote di capitale umano che la formazione e l'aggiornamento professionale garantiscono, rappresenta infatti un contributo "intangibile", reso ora misurabile grazie all'indagine statistica più articolata sopra riportata, con ricadute virtuose sulla crescita e la competitività della società nel suo complesso (Bologna 2005).

Questa realtà richiama le istituzioni all'impegnativo compito di configurare un contesto normativo in grado di promuovere l'innovazione e lo sviluppo economico delle attività professionali. In questa seconda parte, discuteremo pertanto le condizioni e i contenuti di una strategia nazionale di politiche di sostegno allo sviluppo del lavoro professionale, muovendo da un'analisi del contesto e da una rassegna degli elementi di forza e debolezza dell'organizzazione delle professioni in Italia: considereremo quindi alcuni obiettivi strategici di particolare rilievo, quali (i) lo sviluppo dimensionale delle attività professionali in termini di capitale umano e di capitale finanziario, (ii) il connesso problema dell'accesso al credito dei professionisti, (iii) lo sviluppo infrastrutturale, tecnologico e digitale delle attività professionali.

5. Elementi di forza e di debolezza dell'organizzazione del lavoro professionale in Italia

L'urgenza di una strategia nazionale di sostegno allo sviluppo delle attività professionali – potenzialmente interrelata con linee comuni ai Paesi europei – è resa manifesta dalle tendenze in atto nelle società post-industriali, segnate dal processo di terziarizzazione dell'economia.

L'appetibilità del lavoro libero professionale – dimostrato dalla tendenza all'aumento degli occupati in questo comparto – è infatti un fenomeno profondamente coerente con le trasformazioni su larga scala dell'economia globale, ed in particolare europea. L'Europa di oggi è un continente caratterizzato – rispetto al resto del Mondo – per la presenza dei liberi professionisti, che rappresentano, in media, l'11% della popolazione europea, con un contributo estremamente significativo alle economie nazionali e al livello occupazionale, dei professionisti collaboratori e dei dipendenti a

supporto degli studi professionali⁸. L'Europa di domani sarà sempre più fondata sulle energie del lavoro libero-professionale (Bologna 2018): nell'ultimo decennio i liberi professionisti sono aumentati in tutti gli Stati membri al ritmo medio del 16,8%, con picchi di oltre il 60% in alcuni Paesi⁹.

Le cause di questa transizione sono molteplici: (i) l'aumento della domanda di servizi professionali coinvolge tanto i settori tradizionali quanto i nuovi servizi per la persona, la famiglia, l'azienda, il tempo libero; (ii) incide, ovviamente, la flessione del lavoro dipendente nelle imprese tradizionali, aggravata dalla delocalizzazione degli stabilimenti industriali, che spinge a forme di lavoro indipendente; (iii) una transizione, questa, a cui contribuiscono le nuove tecnologie, che rendono meno redditizie occupazioni tradizionali e dischiudono nuove occupazioni, spesso da svolgere in proprio; (iv) ma vi è anche il desiderio di autonomia, creatività e imprenditorialità che la libera professione realizza, e che l'ecosistema della web economy incentiva e facilita.

A questo contesto globale, il mondo delle professioni italiane si affaccia con elementi di forza e di debolezza. Sotto il profilo della qualità delle competenze professionali, l'Italia è nella massima parte dei campi tra i leader in Europa: l'alto livello della formazione universitaria, unito alla qualità delle competenze tramandate grazie alla pratica professionale negli studi, garantisce la permanenza di standard qualitativi elevati rispetto ai professionisti di altri Paesi. Al contempo, assistiamo ad uno sviluppo notevole nella qualità dei contenuti e delle metodologie didattiche delle attività di formazione continua, a cui i liberi professionisti sono chiamati a partecipare.

Questi elementi di forza, corrispondono, tuttavia, elementi di debolezza, che riguardano in particolar modo l'organizzazione del lavoro professionale: in Italia, l'organizzazione del lavoro professionale si caratterizza per la prevalente struttura dello studio professionale conformato attorno al singolo professionista, assistito da un personale di supporto e di segreteria normalmente ridotto. Le modalità organizzative più complesse – quali le società tra professionisti, gli studi associati, le società per la prestazione di servizi professionali che assumono professionisti in qualità di collaboratori e dipendenti – sono ancora minoritarie nel panorama italiano. Anche laddove si ricorre alla struttura dello studio associato, peraltro, le reali interdipendenze virtuose tra professionisti sono spesso limitate: la spinta verso l'associazione tra professionisti è rappresentata spesso dall'aspettativa dell'abbattimento dei costi strutturali, a cui solo secondariamente ed eventualmente si agganciano modalità collaborative generatrici di sviluppo. Questa morfologia organizzativa del lavoro professionale rende gli attori poco competitivi in un mercato dei servizi professionali sempre più integrato a livello europeo, e che impone requisiti sfidanti sotto profili quali (i) le competenze e le risorse di investimento per la penetrazione nei mercati esteri, (ii) le competenze linguistiche dei professionisti e dello staff di supporto, (iii) la disponibilità alla mobilità dei professionisti e la loro interscambiabilità, (iv) la disponibilità di strumenti e competenze digitali avanzate.

Nel contesto di un'economia sempre più terziarizzata e sempre più integrata a livello sovranazionale – anche grazie allo sviluppo dell'ecosistema digitale, che consente di

8 Cfr. Osservatorio delle libere professioni (2019).

9 Idem.

bypassare i vincoli territoriali nel mercato dei servizi commerciali e professionali –, il ritardo nell'elaborazione di una strategia nazionale di sostegno allo sviluppo delle attività professionali, nella prospettiva di colmare il gap di competitività che esse oggi soffrono, è destinato a determinare ricadute negative sull'economia nazionale nel suo complesso. Di qui, l'esigenza di interventi e politiche mirate per incentivare e promuovere l'innovazione e lo sviluppo economico delle attività professionali.

Passeremo quindi in rassegna i principali ambiti di intervento che si offrono alla politica come aree di intervento. È opportuno in via preliminare sottolineare due elementi di fondo che connotano le prospettive di policy in questo settore: in primo luogo, tanto le istituzioni statali quanto quelle regionali possono essere parti promotrici di linee di sviluppo delle professioni, giacché molti degli interventi qui indicati non implicano azioni normative in materie precluse alle competenze degli enti regionali. Al contrario, il sostegno e la promozione delle attività professionali rappresenta nella giurisprudenza della Corte costituzionale uno dei pochi ambiti lasciati alla libera iniziativa del legislatore regionale (Buratti). In secondo luogo, si deve tenere conto della bassa incidenza delle linee strategiche prospettate in termini di costi per la finanza pubblica: alcuni degli interventi prospettati attengono alla riconfigurazione del contesto normativo entro cui i professionisti operano, che presenta ancora tratti fortemente segnati da una tradizione giuridica tramandata da secoli, e che certamente non corrisponde alle mutate condizioni di contesto; in altri casi, laddove sono prospettate politiche di incentivazione fiscale, si tratta di investimenti estremamente ridotti rispetto agli stanziamenti che il bilancio dello stato usualmente riserva alle politiche di incentivazione a vantaggio delle PMI.

6. Lo sviluppo dimensionale delle attività professionali

Una realtà parcellizzata

La più evidente debolezza organizzativa delle attività professionali in Italia consiste nelle loro ridotte dimensioni. A questa immagine riconduciamo tanto la dimensione del capitale umano, nel senso del numero dei professionisti occupati negli studi, quanto la dimensione del capitale finanziario disponibile per interventi di sviluppo infrastrutturale ed economico delle attività professionali.

L'organizzazione prevalente delle attività professionali in Italia è nella forma dell'impresa individuale. I dati raccolti dall'Osservatorio sulle libere professioni di Confprofessioni dimostrano che, sebbene aumentino in termini assoluti i lavoratori dipendenti degli studi professionali (dai 290.000 del 2010 ai 325.000 del 2019) la percentuale di professionisti con dipendenti è ancora molto bassa. La tendenza all'aggregazione nella forma di strutture societarie, che nel comparto dei servizi è in generale evidente, nel settore specifico delle professioni è molto più ridotta. I segnali positivi, in termini di tendenze, si registrano rispetto alle Società tra Professionisti: i dati di Unioncamere attestano che le Società tra professionisti sfiorano l'80% d'incremento in due anni, passando da 2.322 (maggio 2018) a 4.129 (marzo 2021). Un incremento che riguarda in particolare la professione forense e i commercialisti, e che è invece meno marcato nelle altre professioni. L'incremento è dunque molto significativo, soprattutto nelle regioni settentrionali, ma non ancora sufficiente a determinare un consolidamento complessivo del settore.

La spinta all'aggregazione e alla multidisciplinarietà

La competitività dei liberi professionisti e la loro capacità di generare esternalità virtuose, a partire dal contributo all'occupazione, passa necessariamente attraverso processi di aggregazione tra professionisti finalizzati a costituire soggetti in grado di raccogliere sfide sempre più impegnative. Il mondo delle imprese tende a rivolgersi a partner in grado di fornire una molteplicità di servizi professionali – tanto quelli inerenti i tradizionali servizi legali, di assistenza fiscale e di gestione dei lavoratori dipendenti, quanto quelli inerenti servizi di consulenza strategica nel marketing e nella razionalizzazione dei processi produttivi, così come nell'affiancamento nelle fasi, sempre più cruciali per il destino delle imprese, di penetrazione nei mercati esteri. Rispetto a domande tanto complesse ed impegnative, la proposta più comune di servizi resi da professionisti in regime di collaborazione non organizzata rischia di risultare inadeguata e poco performante. Il mercato dei servizi professionali è infatti connotato dalla presenza di attori organizzati in forma coesa e disposti ad operare in team, su missioni che implicano competenze trasversali. In queste strutture, la multidisciplinarietà rappresenta una risorsa preziosa, non limitata peraltro alle professioni tradizionali, ma aperta agli apporti di nuove professionalità, con competenze in settori quali l'IT, la consulenza strategica, la progettazione per l'accesso a bandi e fondi pubblici, la formazione del personale.

Per raccogliere sfide tanto impegnative è certamente necessario coinvolgere i professionisti in un percorso di maturazione e consapevolezza, illustrando i vantaggi di una visione imprenditoriale della propria attività; ma è altrettanto indispensabile configurare un contesto normativo che agevoli la costituzione di forme aggregative tra professionisti.

I contratti di rete

Il quadro regolativo italiano presenta, a questo proposito, dei ritardi rilevanti. Basti pensare ai ritardi e ai paradossi relativi alla partecipazione dei professionisti ai contratti di rete: in base alla normativa vigente, come interpretata in sede applicativa, i liberi professionisti iscritti ad ordini professionali possono accedere allo strumento delle reti tra professionisti, ma non sono legittimati ad aderire a reti miste, con soggetti non professionali. Peraltro, la preclusione determina una irragionevole distinzione tra professionisti iscritti ad ordini e professionisti delle nuove professioni, i quali possiedono il requisito formale richiesto della iscrizione alla Camera di commercio. È evidente che la preclusione dell'accesso alle reti miste impedisce ai professionisti di "fare squadra" con il mondo della produzione, il più dinamico e vantaggioso sotto il profilo delle occasioni di sviluppo imprenditoriale, e confina le professioni alla loro dimensione meramente strumentale alla attività di impresa.

Le Società tra professionisti

Difficoltà altrettanto rilevanti si riscontrano con riferimento alla più avanzata delle modalità di organizzazione del lavoro professionale, la Società tra professionisti (Stp). Sebbene, come detto precedentemente, lo strumento stia in effetti trovando una sua diffusione, permangono rilevanti criticità che disincentivano la sua costituzione. Sotto il profilo del regime fiscale, in particolare, permangono dubbi circa l'assoggettabilità degli utili prodotti dalle Stp alla categoria del reddito d'impresa o a quella del reddito

da lavoro autonomo, con differenze rilevanti sui regimi di contabilità, di competenza o di cassa. Una confusione che è stata avallata da un recente intervento della Corte di Cassazione, che non ha fornito un'indicazione univoca¹⁰.

A fronte di questa persistente confusione, l'apporto di capitali – vuoi da parte dei soci professionisti vuoi da parte di soci d'investimento – è certamente poco incentivata. Visto con tradizionale sfavore da alcuni esponenti del mondo delle professioni, l'apporto di capitali privati – adeguatamente limitato e regolato rispetto alla necessaria garanzia della indipendenza e della libertà intellettuale del professionista nello svolgimento delle proprie attività – implica un'occasione di sviluppo organizzativo cui le libere professioni non possono rinunciare.

Il paradosso di una posizione di impermeabilizzazione rispetto all'ibridazione tra professionisti e soci di investimento si manifesta, d'altronde, nel momento in cui si osserva la sempre più capillare espansione del mercato integrato europeo dei servizi professionali, reso possibile dai pilastri giuridici della libertà di prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, assicurate dai Trattati dell'Unione. Per effetto di queste misure di libero mercato, i professionisti europei possono operare nel mercato italiano senza subire restrizioni ulteriori rispetto a quelle che sono previste dalle leggi per i professionisti italiani; e questo avviene indipendentemente dalla circostanza che, in base alla legislazione nazionale di riferimento, tali professionisti operino in un ambito organizzativo qualificato dalla presenza, anche molto rilevante, di soci e capitali privati di natura non professionale. Se è vero che questo paradosso deve in primo luogo far riflettere sulla urgenza di un'armonizzazione normativa europea, è altresì vero che il nostro Paese non dovrebbe frapporre ostacoli agli investitori italiani assai più rigidi di quelli che gli altri Stati membri prevedono nei loro rispettivi ordinamenti, perché l'esito è, in fin dei conti, quello di zavorrare i professionisti italiani in un mercato che diviene fortemente competitivo.

L'incentivazione fiscale all'aggregazione tra professionisti

Anche le politiche fiscali hanno ovviamente effetti sulle strategie dei professionisti, e possono pertanto svolgere un ruolo importante all'interno di una politica di sostegno allo sviluppo delle attività professionali. Una legislazione – come quella vigente oggi in Italia – che assoggetta i professionisti con redditi meno elevati ad un regime fiscale agevolato, in termini di tassazione, e semplificato, in termini di adempimenti, rischia di disincentivare la crescita dimensionale.

Le previsioni di regimi fiscali di vantaggio dovrebbero, piuttosto, essere sagomate attorno ad alcuni prioritari obiettivi di sostegno alla crescita del settore e di aiuto ai professionisti più fragili, come nel caso di nuove attività professionali, di giovani professionisti e di attività situate in aree del Paese particolarmente svantaggiate. Inoltre, nell'obiettivo di sostenere la crescita dimensionale delle attività professionali, si potrebbero individuare regimi fiscali di vantaggio per le nuove Società tra professionisti, in particolare nella fase di start-up.

In questa prospettiva, un effetto paradossale è determinato dall'Irap, un tributo che, nell'ambito delle attività professionali, si applica solo a quelle la cui dimensione presenta

¹⁰ C. Cass., sent. n. 7407 del 17 marzo 2021.

indici di elevata organizzazione. Essa agisce, pertanto, in senso disincentivante rispetto agli obiettivi di crescita dimensionale degli studi professionali che il Paese dovrebbe, invece, sostenere. Le correzioni e gli interventi prospettati, peraltro, presentano impatti finanziari molto ridotti per il bilancio dello Stato, ma con potenziali effetti moltiplicativi sull'economia nel suo complesso.

Le società commerciali di servizio alle attività professionali

È anche alla disponibilità di risorse economiche che si legano, d'altronde, gran parte delle opzioni di sviluppo delle attività professionali. Il mondo delle professioni, tuttavia, non ha ancora assunto una posizione univoca circa i rischi e le opportunità derivanti dalla confluenza di capitali di impresa nell'organizzazione delle attività professionali.

Una delle questioni più dibattute nel mondo delle professioni in Italia riguarda il ruolo delle società commerciali di servizio alle attività professionali. Il modello è molto diffuso nel campo dei servizi medici e sanitari – settore nel quale sono necessari investimenti economici molto ingenti che richiedono l'intervento di soggetti di impresa; ma lo schema organizzativo è il medesimo che trova applicazione nel campo dell'ingegneria e dell'architettura, sebbene in questo caso esista una disciplina normativa ad hoc, strumentale alla partecipazione di tali società a gare per appalti pubblici. La maggiore versatilità di queste strutture societarie rispetto alla forma della Società tra professionisti determina peraltro la loro diffusione anche in altri campi: basti considerare la professione veterinaria, dove il modello della clinica che occupa al suo interno, a diverso titolo, professionisti, si sta affiancando al più tradizionale studio veterinario costituito da singoli professionisti tra loro indipendenti.

In alcuni ambiti, l'appetibilità di un mercato stabile e privo di evidenti rischi attrae anche capitali stranieri: il settore che è oggi maggiormente coinvolto dalla penetrazione di questa forma organizzativa è quello dell'odontoiatria, nel quale grandi gruppi economici europei operano oggi garantendo ai professionisti più giovani l'accesso nel mercato senza il rischio economico rappresentato dall'investimento per l'avvio di uno studio dentistico. La diffusione su larga scala consente a questi soggetti di presentare al pubblico un'offerta molto competitiva, affiancata da un'attività informativa capillare, inedita nelle forme e nei toni per le attività professionali, da sempre tenute distanti dalla "pubblicità" in forza di risalenti prescrizioni legislative e deontologiche.

Le reazioni degli ordini professionali, che tendono a sanzionare pratiche informative scorrette, ritenute troppo inclini a messaggi pubblicitari, e del legislatore, che di recente è intervenuto in questa materia rafforzando il principio di personalità della prestazione professionale, non sembrano idonee ad impedire la propagazione di queste modalità di organizzazione.

I paradossi da governare

Il quadro regolativo descritto determina dei paradossi evidenti: da un lato, non esistono forme giuridiche che incentivino il protagonismo dei professionisti ed orientino la loro auto-imprenditorialità verso la costituzione di forme aggregative; dall'altro, il mercato dei servizi professionali va popolandosi spontaneamente, e tramite strumenti giuridici tradizionali, di soggetti imprenditoriali, estranei ai valori e alla cultura professionale, che si appropriano di beni strumentali e conquistano fette di mercato avvalendosi

delle competenze e del lavoro dei professionisti. I professionisti divengono così meri strumenti, soggetti passivi, di processi di aggregazione che interessano il loro lavoro. Si innesca così un processo di depauperamento della cultura professionale: le straordinarie potenzialità economiche connesse alle aggregazioni e allo sviluppo dimensionale delle attività professionali non produce ricchezza per i professionisti, ma per soggetti imprenditoriali dotati di capitale da investire in questo mercato, assai più sicuro e remunerativo di altri settori commerciali; inoltre, si incentivano forme di dipendenza del lavoro professionale, a discapito della libertà intellettuale e organizzativa, che è da sempre la cifra peculiare e la leva di sviluppo della cultura del professionalismo. Questi processi andrebbero compresi e governati secondo una strategia nazionale che guardi agli interessi, su larga scala, della società italiana nel suo complesso.

7. Le difficoltà connesse all'accesso al credito

Uno degli ostacoli principali che riducono le potenzialità di sviluppo delle attività professionali è rappresentato dalla tradizionale difficoltà che i professionisti riscontrano nell'accesso al credito da parte delle istituzioni bancarie e finanziarie. Mentre i professionisti adottano visioni progettuali a carattere imprenditoriale, divenendo sempre più consapevoli della necessità di investire risorse nello sviluppo dimensionale e infrastrutturale dei loro studi e delle loro attività, la ricerca di un sostegno finanziario per supportare tali operazioni resta spesso senza esito, a causa degli standard tipici della valutazione del merito creditizio, che premia le strutture societarie, ed in particolare quelle dotate di capitale finanziario e beni strumentali.

L'estensione ai liberi professionisti dell'accesso al Fondo di garanzia per le PMI, il cui ruolo è quello di conferire garanzie del credito agli istituti finanziari, ha senz'altro segnato un punto di svolta rispetto a questa rigidità. Non si è tuttavia trattato di una svolta risolutiva, giacché il sistema bancario ha continuato a manifestare cautele e resistenze nei confronti dei liberi professionisti. Le parti sociali rappresentative della categoria hanno peraltro predisposto strumenti volti a rendere più agile il processo di accesso al credito, sfruttando la forma dei Confidi, che – ai sensi dell'art. 13, co. 1, del d.l. 269/2003, convertito con modificazioni con l. 326/2003 – svolgono tipicamente l'attività di rilascio di garanzie collettive dei fidi nei confronti di piccole e medie imprese o dei liberi professionisti associati, al fine di favorirne l'accesso al credito di banche e di altri intermediari finanziari.

A partire dal 2011 sono stati costituiti Confidi dedicati ai liberi professionisti. Essi svolgono oggi una funzione determinante nella fluidificazione del rapporto tra professionista, Fondo di garanzia e istituto creditizio, conferendo, inoltre, garanzie ulteriori atte a colmare la quota finanziaria scoperta dalla garanzia concessa dal Fondo di garanzia. I Confidi divengono così agenzie di consulenza dei professionisti e garanti rispetto agli istituti di credito. Ciò non toglie, tuttavia, che occorrerebbe ripensare i requisiti tradizionali di valutazione del merito creditizio, aggiornandoli rispetto alle peculiarità di un settore in forte espansione quale il lavoro libero professionale, per sostenerne lo sviluppo.

8. Lo sviluppo delle competenze e delle infrastrutture digitali delle attività professionali

Lo sviluppo dimensionale delle attività professionali è un processo complesso, che non riguarda solamente la componente umana, in termini di aggregazione dei professionisti e incremento del personale dipendente, ma coinvolge al tempo stesso le infrastrutture destinate allo svolgimento delle attività professionali e le competenze dei professionisti e dello staff. Alle competenze tradizionali proprie della professione, che devono essere costantemente aggiornate, si affiancano oggi competenze sempre più cruciali, tanto nell'ambito della gestione manageriale dell'attività professionale, quanto rispetto alle sfide e alle opportunità dischiuse dall'internazionalizzazione del mercato dei servizi professionali.

Non vi è dubbio, tuttavia, che la più impellente delle direttrici di sviluppo di competenze e infrastrutture delle attività professionali riguarda ormai la digitalizzazione. La digitalizzazione apre ai professionisti nuove frontiere di mercato, che vanno oltre i confini rappresentati dal mercato interno e dalla professione tradizionale, favorendo l'informazione professionale e l'offerta dei servizi su una platea più vasta e semplificando i processi. In termini di informazione professionale, il web offre ai professionisti l'opportunità di presentare la propria offerta e le proprie specializzazioni, proponendo servizi professionali ad un universo molto vasto di potenziali clienti, ben oltre le forme tradizionali dell'informazione professionale. Ciò rende dunque possibile un mercato comune europeo dei servizi professionali.

In termini di semplificazione dei processi, la digitalizzazione determina anzitutto consistenti riduzioni di tempi e costi nelle interlocuzioni con amministrazioni pubbliche e banche dati: lo sviluppo del processo telematico per gli avvocati è solo la punta di un iceberg che si è andato sviluppando in modo esponenziale a partire dalla trasmissione dei dati fiscali e sul lavoro dipendente delle imprese da parte del professionista; allo stesso modo, l'accessibilità di banche dati relative ad informazioni catastali o societarie ha reso più spedito il lavoro di architetti, notai e commercialisti. Inoltre, sotto il profilo dei rapporti con il cliente, il web e la digitalizzazione consentono di rendere servizi professionali a distanza: in un numero sempre maggiore di professioni, infatti, il rapporto personale tra professionista e cliente può svolgersi in modo preponderante "da remoto", a condizione che il professionista disponga di strumenti digitali idonei ad acquisire le informazioni necessarie per il proprio lavoro in modo corretto. In questo senso, la telemedicina rappresenta un punto di approdo che fino a pochi anni fa sembrava addirittura utopistico, e che oggi – al di là della necessaria regolazione legislativa, a garanzia del paziente – costituisce invece un fenomeno in crescita. Ma in alcune professioni, come l'architettura, lo svolgimento delle prestazioni "da remoto" tramite strumenti digitali di mappatura e rappresentazione grafica degli ambienti e stampa dei modelli è già una realtà molto diffusa. E tuttavia, le chances diffuse dalla digitalizzazione potranno essere raccolte solo se gli studi professionali saranno messi nelle condizioni di svilupparsi, in termini di infrastrutture tecnologiche, di dimensioni, di personale di servizio, di competenze tecniche di supporto. In questo senso, il panorama attuale è molto eterogeneo: ai soggetti che stanno investendo nello sviluppo della infrastruttura tecnologica e digitale si affiancano molti altri professionisti restii o in difficoltà nell'adeguamento degli studi alle sfide tecnologiche.

Quanto alle competenze digitali, i percorsi di formazione continua cui i professionisti sono tenuti a partecipare sono ancora poco propensi a sviluppare questi contenuti formativi.

Ne deriva, peraltro, una potenzialità in termini di libertà scelta della sede dell'attività professionale, che invita a considerare la possibilità di politiche, specie regionali, di attrazione dei professionisti, anche internazionali, come strumento per l'edificazione di un tessuto imprenditoriale locale. È possibile cioè far leva sulla ricchezza culturale e paesaggistica dei territori, e su nuove risorse da investire sulla connessione e l'infrastruttura digitale, per favorire l'attrattività delle città e dei borghi del Mezzogiorno rispetto al vastissimo e vivace universo dei nuovi professionisti, nella direzione, dunque, di "distretti professionali", caratterizzati dall'alta concentrazione di capitale umano intellettuale, anche organizzato in forme e spazi di co-working, con effetti di traino sulle attività economiche nel loro complesso. Occorre dunque uno sforzo congiunto, del mondo dell'associazionismo e delle istituzioni, per accompagnare i professionisti ad intercettare questi flussi: da un lato, occorre consolidare la crescita dimensionale degli studi per consentire loro di disporre di risorse finanziarie adeguate all'innovazione delle infrastrutture tecnologiche e digitali; quindi, occorre promuovere una formazione continua aggiornata ai nuovi contenuti legati alla digitalizzazione delle professioni; infine, lo stato dovrebbe incentivare fiscalmente gli investimenti in strumenti digitali degli studi professionali in modo più consistente rispetto alle attuali politiche di incentivazione, che sotto questo profilo sembrano prevalentemente ritagliate sulle esigenze del mondo dell'industria: si pensi, a titolo d'esempio, alla paradossale esclusione dei professionisti iscritti agli ordini dall'accesso ai voucher per la digital transformation, riservati alle imprese iscritte alle Camere di commercio.

Verso una conclusione

Nel programmare le strategie politiche e le scelte di bilancio ad ogni livello, pubblico e privato, nazionale e locale, si dovrebbe tener conto del fatto che gli innovatori di ogni categoria produttiva e di ogni luogo sono le energie del lavoro futuro che determineranno il destino delle imprese e delle comunità umane. Il talento è in grado di creare esternalità che possono avere sull'ambiente circostante un impatto positivo persino superiore a quello che hanno per l'individuo. Di qui la necessità di individuare misure legislative e politiche pubbliche in grado di favorire il lavoro indipendente libero professionale ad alto contenuto di capitale umano e favorire lo sviluppo di ecosistemi dell'intellettualità, quali ambiti territoriali adatti alla crescita tanto dell'imprenditorialità giovanile quanto delle libere professioni innovative.

Al contempo, la politica dovrebbe prendere atto del patrimonio in termini di competenze intellettuali che i liberi professionisti possiedono e tramandano, ed accompagnarne lo sviluppo, per renderli capaci di primeggiare in un mercato sempre più competitivo. A tal fine, riteniamo che una strategia politica lungimirante dovrebbe sostenere ed incentivare i processi di sviluppo dimensionale delle attività professionali, rimuovendo le resistenze che ne hanno impedito il corso, e promuovere, così, la crescita economica del Paese. È venuto il momento di abbandonare la logica della deregolamentazione, che ha voluto abbattere le tradizionali garanzie che assistono professionisti e clienti della prestazione professionale, per inseguire il falso mito di un mercato sregolato; ed

entrare, invece, nella prospettiva dell'empowerment delle libere professioni, aprendo nuovi spazi di mercato e sostenendo la competitività di un settore che, da secoli, costituisce un'eccellenza del made in Italy nel mondo.

Bibliografia

Autor, D.H. (2014), *Skills, education, and the rise of earnings inequality among the "other 99 percent"*, in "Science", n. 344, pp. 843-851.

Bagnasco A. (2016), *La questione del ceto medio. Un racconto del cambiamento sociale*, Bologna: Il Mulino.

Becker, G.S. (1964). *Human Capital*, New York: Columbia University Press.

Bertamino, F., Bronzini, R, De Maggio, M., Revelli, D. (2014), *Local policies for innovation: The case of technological districts in Italy*. (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2014-innovazione-italia/Bertamino-Bronzini-DeMaggio-Revelli.pdf>).

Bologna S. (2005), *I "lavoratori della conoscenza" e la fabbrica che dovrebbe produrli*, in "L'ospite ingrato", n. 1, p. 13 ss.

Bologna S. (2018), *The rise of the european self-employed workforce*, Udine: Mimesis International.

Buratti A. (2015), *Professioni*, in Guzzetta G., Marini F. Morana D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli: Esi, i pp. 449-460.

Buratti A., Feltrin P. (2020), *Il lavoro autonomo professionale. Le trasformazioni in corso e le sfide future*, in Cnel (a cura di), *XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, Roma: Cnel, pp. 169-193.

Centro Studi Adepp (2021), *Secondo rapporto AdEPP sul Welfare delle Casse di previdenza private*. (<https://www.adepp.info/2021/10/secondo-rapporto-adepp-sul-welfare-delle-casse-di-previdenza-private/>).

Centro Studi AdEPP (2021). *X Rapporto AdEPP sui Liberi Professionisti*. (<https://www.adepp.info/2020/12/x-rapporto-adepp-sui-liberi-professionisti-i-documenti/>).

Cocorullo A., Giacomini G. (2020), *Professioni al tempo del digitale: l'aggiornamento delle competenze degli architetti e degli ingegneri nelle province di Udine e Pordenone*, in *Sociologia del lavoro*, p. 170 ss.

Colombo M., Delmastro M. (2002), *How effective are technology incubators? Evidence from Italy*, *Research Policy*, n. 31, pp. 1103-1122.

Consorzio interuniversitario Almalaurea (2019), *IV Indagine (2019) - Profilo dei Dottori di ricerca 2018*. (https://www.almalaurea.it/universita/indagini/dottori/profilo/profilo_dottori2018).

Della Cananea G. (2003), *L'ordinamento delle professioni*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, vol. II, Milano: Giuffrè.

Eurostat (2017), *Employment and unemployment (LFS) Database* (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>).

Fabbris L., Moscone F., Vittadini G. (2020), *Skills and higher education (Editorial)*, in "Statistica Applicata – Italian Journal of Applied Statistics", n. 31, pp. 5-11.

Fabbris L., Feltrin P. (2021), *Istruzione, sviluppo e territori: quali relazioni?*, in Osservatorio delle libere professioni (2021), pp. 169-183.

Feltrin P. (a cura di, 2013), *Trasformazioni delle professioni e regolazione in Europa*, Milano: Wolters Kluwer Italia.

Folloni G., Vittadini G. (2010), *Human capital measurement: A survey*, in "Journal of Economic Surveys", n. 24, pp. 248-279.

Hanushek, E.A., Wößmann, L., Zhang, L. (2011), *General education, vocational education, and labor-market outcomes over the life-cycle*, IZA Discussion Paper, n. 6083, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

INPS (2021), *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese - XX Rapporto Annuale* (<https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xx-rapporto-annuale>).

ISTAT (2013), *La classificazione delle professioni*, Roma: Istat.

ISTAT (anni vari), *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*, Roma: Istat.

ISTAT (anni vari), *Rapporto annuale. La situazione del Paese* (www.istat.it/it/files/2016/05/Ra2016.pdf).

ISTAT (anni vari), *Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana* (mesi vari). ([https://www.istat.it/it/archivio/nota mensile](https://www.istat.it/it/archivio/nota%20mensile)).

Kendrick, J.W. (1976), *The Formation and Stocks of Total Capital*, New York: Columbia University Press.

Krugman, P. (2017), *The gambler's ruin of small cities (Wonkish)*. (<https://www.nytimes.com/2017/12/30/opinion/the-gamblers-ruin-of-small-cities-wonkish.html>).

Lazzarato M., *Lavoro immateriale. Forme di vita e produzione di soggettività*, Verona: Ombre Corte, 1997.

Leonardi M., Dilli A. (2019), *Cosa c'è dietro il boom delle partite Iva a forfait* (<https://www.lavoce.info/archives/59131/cosa-ce-dietro-il-boom-delle-partite-iva-a-forfait/>).

Liberati D., Marinucci M., Tanzi G.M. (2013), *Science and technology parks in Italy: Main features and analysis of their effects on hosted firms* (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2014-innovazione-italia/Liberati-Marinucci-Tanzi.pdf>).

Mastrogioseppe P.L., Lovergine S. (2017), *Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA. Rapporto finale*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma: Aran.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019), *Osservatorio sulle Partite Iva. Sintesi dell'aggiornamento del secondo trimestre 2019* (<https://www.finanze.it/opencms/it/statistiche-fiscali/osservatorio-sulle-partite-iva/>).

Moretti E. (2012), *The New Geography of Jobs*, Boston, New York: Houghton Mifflin Harcourt.

Oecd (2019), *Education at a Glance 2019. OECD Indicators*, Paris: Oecd Publishing.

Osservatorio delle libere professioni (2020), *V Rapporto sulle libere professioni in Italia*. Milano: Wolters Kluwer Italia (<https://confprofessioni.eu/osservatorio-rapporto-sulle-libere-professioni-in-italia/>).

Osservatorio delle libere professioni (2021), *VI Rapporto sulle libere professioni in Italia*. Milano: Lp Comunicazione srl (<https://confprofessioni.eu/osservatorio-rapporto-sulle-libere-professioni-in-italia/>).

Ranci C. (a cura di, 2008), *Partite Iva. Il lavoro autonomo nella crisi italiana*, Bologna: Il Mulino.

Reyneri E. (2021), *Il mistero svelato del dato dei ristori alle partite Iva* (<https://www.lavoce.info/archives/88661/il-mistero-svelato-del-dato-dei-ristori-alle-partite-iva/>).

Rullani E., *L'economia della conoscenza*, Roma: Carocci, 2003.

Soru A. (2018), *Definition, characteristics and trends of independent professionals in the European Union*, in Soru A., Zanni C., Sinibaldi E. I-WIRE. *Independent Workers and Industrial Relations in Europe*. WP4. Survey (https://www.i-wire.eu/wp-content/uploads/2018/04/i-wire-survey_fin.pdf).

Tiraboschi M. (a cura di, 2012), *Il lavoro negli studi professionali. Quadro normativo, modelli organizzativi, tipologie contrattuali in Italia, Francia, Germania e Regno Unito*, Milano: Wolters Kluwer Italia.

Vandelpas A. & Thum Thysen A. (2019), *Skill mismatch and productivity in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Capitolo 6

Gli incentivi all'occupazione

Capitolo 6

Gli incentivi all'occupazione¹

Luisa Daniele, Claudio Franzosi, Cristina Lion, Maria Laura Marini, Luca Mattei, Marco Picozza, Davide Premutico, Paola Stocco, Enrico Toti
ANPAL

Premessa

In continuità con il contributo fornito nel precedente Rapporto, il capitolo analizza l'attuazione degli incentivi all'occupazione finanziati con fondi europei destinati a specifici *target*.

La prima parte del capitolo propone un bilancio degli incentivi occupazionali per i giovani NEET finanziati dal Programma Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG) nel periodo 2015-2019. L'analisi confronta le caratteristiche delle imprese e dei giovani NEET assunti tramite il ricorso all'incentivo, verificando se il giovane ha avuto o meno precedenti contatti con l'impresa. Si osservano poi i comportamenti delle imprese con riguardo alle dinamiche occupazionali, con l'obiettivo di indagare se l'incentivo Garanzia Giovani ha agito in via esclusiva o complementare rispetto all'insieme delle assunzioni operate dalle imprese beneficiarie.

Nella seconda parte del capitolo vengono analizzate alcune caratteristiche dei lavoratori e delle imprese beneficiarie dell'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud relativo all'anno 2019 (cosiddetto IOSS2019) che è stato finanziato in quota parte dal POC SPAO e dal PON SPAO. In particolare, l'analisi si sofferma sulla tenuta occupazionale e contrattuale dei lavoratori coinvolti (a 6, 12 e 18 mesi), tenendo presente che parte del periodo considerato coincide con l'inizio della pandemia. Ulteriori approfondimenti presenti nel contributo riguardano le motivazioni di licenziamento; le caratteristiche dei lavoratori che hanno interrotto il contratto e l'eventuale presenza di interventi di politica attiva successiva all'interruzione, nonché alcuni cenni sulle caratteristiche delle imprese che hanno beneficiato degli incentivi. Infine, è presente un'analisi trasversale rispetto alle differenze di genere nella fruizione dell'incentivo stesso.

¹ Il paragrafo 6.1 relativo all'analisi degli incentivi all'assunzione di giovani NEET è a cura della Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica I - Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali (responsabile Paola Stocco).

Sono autori del testo: Cristina Lion (Introduzione al paragrafo 6.1, Paragrafo 6.1.1), Paola Stocco (Paragrafo 6.1.2), Enrico Toti (Paragrafo 6.1.3)

Elaborazioni statistiche: Paola Stocco, Enrico Toti

Il paragrafo 6.2 relativo all'analisi valutativa dell'incentiva IOSS2029 è a cura della Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica II - Monitoraggio e valutazione della formazione professionale (responsabile Andrea Simoncini). Ha collaborato la Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica IV - Analisi di contesto e comparative (responsabile Alessandro Chiozza).

Sono autori del testo: Luisa Daniele (Appendice al paragrafo 6.2, 6.2.2), Claudio Franzosi (Appendice al paragrafo 6.2, 6.2.4), Maria Laura Marini (Paragrafo 6.2.1), Marco Picozza (Paragrafo 6.2.3), Davide Premutico (Introduzione al paragrafo 6.2, Conclusioni al paragrafo 6.2)

Elaborazioni statistiche: Luca Mattei, Marco Picozza, Davide Premutico

1.1 Le imprese e gli incentivi all'assunzione dei giovani NEET nel periodo 2015-2019

Introduzione

Tra le misure previste dal PON IOG l'incentivo all'assunzione di giovani NEET, finanziato tra il 2015 e il 2019², si colloca tra gli strumenti volti a sostenere la domanda di lavoro delle imprese: la ratio sottostante è quella di consentire al giovane di ottenere una (prima) opportunità di lavoro e di acquisire un'esperienza da poter spendere anche successivamente, migliorandone l'occupabilità e in generale favorendo la sostenibilità dell'occupazione.

Come tutte le politiche di sostegno alle imprese, l'incentivo all'assunzione mira a modificare il loro comportamento rendendo più vantaggioso e/o economico effettuare nuove assunzioni mediante una riduzione del costo del lavoro. Tuttavia occorre tener presente che le decisioni delle imprese riflettono le strategie di crescita e di pianificazione delle risorse umane, oltre che dipendere dalle condizioni del mercato del lavoro e dall'offerta di lavoro³. Appare inoltre necessario considerare che le imprese sono poco propense ad assumere persone prive di esperienza o con competenze deteriorate o di cui non hanno "testato" le capacità e, d'altra parte, possono non essere in grado di formare un nuovo assunto *on the job*. Pertanto il vantaggio economico derivante dalla riduzione del costo del lavoro può essere limitato o può non compensare la perdita dovuta alla iniziale scarsa produttività del giovane.

Volendo fare un bilancio complessivo di questo strumento occorre inquadrare la natura e gli obiettivi perseguiti dall'incentivo all'assunzione nell'ambito della Garanzia Giovani. Si tratta in primo luogo di uno strumento selettivo destinato ad uno specifico target: l'obiettivo è quello di stimolare la domanda di lavoro delle imprese verso un gruppo di giovani con caratteristiche di svantaggio, ossia che hanno maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. A tal fine il policy maker ha inizialmente (GAGI 2015, 2016) introdotto un criterio di proporzionalità tra l'ammontare dell'incentivo e il livello di profiling del giovane, criterio che poi è stato abbandonato nelle annualità successive quando è stato introdotto un criterio commisurato al salario.

L'analisi si propone di verificare se le imprese hanno utilizzato l'incentivo in questa direzione e come si sono modificati nel tempo i loro comportamenti assunzionali.

1.1 Le assunzioni incentivate effettuate dalle imprese

Nel quinquennio 2015-2019 sono 116.977 le imprese che hanno beneficiato di un incentivo all'assunzione destinato ai giovani NEET. Il numero complessivo dei rapporti incentivati⁴ nel periodo è pari a 219.692 unità (tabella 1). Le analisi che seguono prendono in considerazione diverse caratteristiche delle imprese al fine di indagare quali dimensioni entrano in gioco nella propensione ad assumere e a utilizzare gli incentivi, ovvero quali risultano essere più sensibili/ricettive verso uno strumento di

² Cfr. CNEL, XXII Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020, capitolo 11.

³ Come osservato l'incentivo all'assunzione non genera di per sé nuova domanda di lavoro, dal momento che sono le imprese che creano occupazione e non gli incentivi (Cfr. Paola Villa <https://www.ingenere.it/articoli/poco-di-bonus-perche-gli-sgravi-non-fanno-miracoli-i-giovani>).

⁴ Nel numero delle assunzioni incentivate possono essere conteggiati più rapporti di lavoro in capo ad uno stesso individuo (ad esempio nel caso di assunzione a tempo determinato successivamente oggetto di trasformazione a tempo indeterminato).

agevolazione destinato ai giovani.

Il 95,6% delle imprese oggetto di analisi presentano in media da 1 a 50 unità di lavoro contrattualizzate nell'anno⁵ (d'ora in poi ULC), con una presenza non trascurabile di micro-imprese (il 58,2% sono imprese da 1 a 4 ULC). Nel quinquennio considerato l'82,8% delle assunzioni sono state effettuate da imprese di piccole e medie dimensioni. Considerando l'anzianità delle imprese beneficiarie⁶, si osserva che l'82% delle assunzioni è stato effettuato da imprese che, rispetto all'anno del beneficio, presentano rapporti di lavoro attivati e/o cessati da almeno quattro anni (tipo A) che potrebbero definirsi "mature" (da tenere presente che queste stesse imprese pesano per il 76% sul totale delle beneficiarie di incentivo).

Tabella 1 - Imprese beneficiarie di incentivo e assunzioni effettuate nel periodo 2015-2019 secondo le principali caratteristiche (v.a. e v. %)

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

		Imprese		Assunzioni		Incentivi medi per impresa
		v.a.	% colonna	v.a.	% colonna	
Classi dimensionali media unità di lavoro contrattualizzate nell'anno	1	31.870	27,2	36.932	16,8	1,2
	2-4	36.207	31,0	50.148	22,8	1,4
	5-14	30.357	26,0	55.202	25,1	1,8
	15-50	13.344	11,4	39.717	18,1	3,0
	51-100	2.846	2,4	13.903	6,3	4,9
	101-250	1.580	1,4	10.374	4,7	6,6
	251 +	773	0,7	13.416	6,1	17,4
Anzianità	A	89.052	76,1	180.173	82,0	2,0
	B	15.870	13,6	23.557	10,7	1,5
	C	12.055	10,3	15.962	7,3	1,3
Un solo strumento di incentivazione		95.745	81,8	119.468	54,4	1,2
Più strumenti di incentivazione		21.232	18,2	100.224	45,6	4,7
Area geografica	Nord-Ovest	35.253	30,1	73.887	33,6	2,1
	Nord-Est	23.785	20,3	45.420	20,7	1,9
	Centro	23.296	19,9	42.058	19,1	1,8
	Sud e Isole	34.643	29,6	58.327	26,5	1,7
Totale		116.977	100	219.692	100	1,9

Va considerato d'altro canto che nel gruppo di tipo A si concentra la maggior parte delle imprese di grandissime dimensioni che assumono mediamente di più (nella classe "oltre 250 ULC" il numero medio di incentivi per impresa è infatti pari a 17,4). Il 10,7% delle assunzioni si riferisce a neo-imprese, ossia quelle che non presentano attivazioni e/o cessazioni di rapporti di lavoro prima dell'anno in cui hanno richiesto il beneficio.

⁵ Si rinvia all'Appendice per la descrizione delle grandezze utilizzate in questo contributo.

⁶ Ibidem.

Il 54,4% delle assunzioni è stato fatto da imprese che nel quinquennio hanno richiesto un unico beneficio (l'81,8% in termini di imprese), ossia sono ricorse all'agevolazione in maniera episodica. Si tratta principalmente di micro e piccole imprese (nella classe dimensionale "1 - 14 ULC") dove il numero medio di incentivi per impresa è pari a 1,4. Dal punto di vista territoriale il 54,3% delle assunzioni è stato effettuato da imprese operanti nelle regioni del Nord; in particolare il Nord-Ovest con il 33,6% è la circoscrizione geografica con il maggior numero di assunzioni incentivate, seguita dal Sud e isole con il 26,5%.

Rispetto ai settori di attività economica le imprese che hanno assunto un giovane NEET nel periodo considerato svolgono prioritariamente attività nel settore manifatturiero (22,9%): si tratta in particolare di imprese di dimensione medio-grande (da 15 a 250 ULC), principalmente classificate come tipo A, che hanno fatto ricorso a più strumenti incentivanti nel quinquennio e si trovano prevalentemente nel Nord d'Italia (tabella 2). Seguono poi le imprese operanti nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio (22,0%): si tratta di imprese di micro e piccola dimensione (da 1 a 14 ULC), principalmente classificate come tipo B, che più spesso hanno utilizzato un solo incentivo nel periodo e si trovano in prevalenza al Sud e Isole. Il 14,8% delle imprese osservate svolgono attività di servizi di alloggio e di ristorazione, anche in questo caso caratterizzate dal fatto di avere dimensione molto piccola (da 1 a 14 ULC), raggruppate nel tipo C, hanno utilizzato un solo incentivo nel periodo e si trovano al Centro e Sud e Isole.

Tabella 2 - Imprese beneficiarie di incentivo nel periodo 2015-2019, per settore di attività economica e principali caratteristiche (v.a. e v. %)

		Imprese		Settore Ateco ^(*) (% riga)							
		v.a.	% colonna	C Manifatturiero	G Commercio	I Alloggio e ristorazione	F Costruzioni	S Altri servizi	M Attiv. prof.li, scientifiche, tecniche	Altro	NA
Classi dimensionali media unità di lavoro contrattualizzate nell'anno	1	31.870	27,2	8,8	26,4	17,7	8,0	13,8	8,4	16,8	0,1
	2-4	36.207	31,0	17,1	22,9	18,0	9,5	7,5	7,1	17,9	0,0
	5-14	30.357	26,0	31,5	20,0	13,0	10,0	3,0	5,1	17,4	0,0
	15-50	13.344	11,4	44,9	16,7	7,1	6,5	1,8	3,3	19,6	0,1
	51-100	2.846	2,4	46,1	14,1	4,5	3,8	1,2	2,9	27,4	0,0
	101-250	1.580	1,4	45,3	13,5	3,7	2,5	1,1	3,4	30,4	0,1
	251 +	773	0,7	35,2	17,1	4,3	1,2	0,6	3,0	34,4	4,3
Anzianità	A	89.052	76,1	26,8	21,8	12,0	8,9	6,4	6,0	18,1	0,1
	B	15.870	13,6	9,5	24,0	22,6	7,5	10,6	8,2	17,6	0,1
	C	12.055	10,3	12,1	21,1	25,1	8,1	7,6	6,2	19,8	0,1
Un solo strumento di incentivazione		95.745	81,8	20,8	22,5	15,0	9,0	7,5	6,5	18,5	0,1
Più strumenti di incentivazione		21.232	18,2	32,6	19,7	13,6	6,9	5,1	5,4	16,6	0,2
Area geografica	Nord-Ovest	35.253	30,1	28,1	18,2	11,2	7,7	7,3	8,0	19,2	0,1
	Nord-Est	23.785	20,3	30,5	20,1	11,4	8,7	6,6	7,0	15,7	0,0
	Centro	23.296	19,9	21,8	21,6	16,1	8,3	8,0	5,9	18,3	0,1
	Sud e Isole	34.643	29,6	13,2	27,4	19,8	9,5	6,6	4,5	18,8	0,1
Totale		116.977	100	22,9	22,0	14,8	8,6	7,1	6,3	18,2	0,1

*Per semplicità di esposizione, considerando un ordinamento decrescente per rilevanza del settore economico, sono stati considerati i primi sei settori e aggregati alla voce "altro" tutti gli altri.

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

Nel complesso, guardando alle dimensioni che più hanno a che vedere con il comportamento delle imprese in merito all'assunzione di giovani (anzianità e ricorso a uno vs più incentivi) si rileva come l'incentivo sia stato utilizzato una tantum dalle imprese più giovani e di piccola dimensione e con carattere ricorrente dalle imprese di grande dimensione e più anziane in quanto a presenza sul mercato del lavoro.

Si analizzano di seguito le principali variabili socio-anagrafiche dei giovani assunti tenendo conto di alcune caratteristiche delle imprese beneficiarie. Con riferimento al genere, la maggioranza delle assunzioni ha riguardato un giovane (58%): si osserva una maggiore propensione delle micro-imprese ad assumere giovani donne, con percentuali al di sopra del valore medio. Si tratta in prevalenza di imprese operanti nel settore di attività economica dei servizi di alloggio e di ristorazione (tabella 3).

Tabella 3 - Assunzioni effettuate nel periodo 2015-2019 secondo le principali caratteristiche dei giovani (v.a. e v. %)

		Totale		Genere (% riga)		Età (%riga)		Livello istruzione (%riga)			Classe profiling (%riga)			
		v.a.	% colonna	F	M	15-24 anni	25-29 anni	Licenza media	Secondaria superiore	Terziaria	Basso	Medio Basso	Medio Alto	Alto
Classi dimensionali media unità di lavoro contrattualizzate nell'anno	1	36.932	16,8	54,7	45,3	60,9	39,1	24,8	64,0	11,2	17,8	4,7	36,4	41,1
	2-4	50.148	22,8	45,8	54,2	62,0	38,0	22,5	63,7	13,8	22,2	6,5	39,0	32,3
	5-14	55.202	25,1	37,0	63,0	62,6	37,4	21,2	63,4	15,4	25,8	7,9	41,1	25,2
	15-50	39.717	18,1	35,7	64,3	61,3	38,7	19,2	62,8	18,0	29,5	10,0	40,6	19,8
	51-100	13.903	6,3	34,3	65,7	59,7	40,3	17,4	61,8	20,8	30,4	11,6	41,7	16,2
	101-250	10.374	4,7	34,3	65,7	60,1	39,9	14,7	62,3	23,0	30,3	13,1	42,7	13,9
	251 +	13.416	6,1	46,1	53,9	58,2	41,8	12,6	60,0	27,4	29,2	12,5	43,0	15,2
Anzianità	A	180.173	82,0	40,4	59,6	62,2	37,8	19,4	63,5	17,1	25,8	8,9	41,4	23,8
	B	23.557	10,7	50,0	50,0	56,6	43,4	26,9	61,7	11,4	21,8	4,8	32,3	41,1
	C	15.962	7,3	48,4	51,6	59,0	41,0	26,4	60,6	13,0	20,9	5,0	35,2	38,9
Un solo strumento di incentivazione		119.468	54,4	44,3	55,7	60,6	39,4	21,8	63,0	15,2	22,2	7,0	39,6	31,2
Più strumenti di incentivazione		100.224	45,6	39,3	60,7	62,3	37,7	19,4	63,2	17,4	28,3	9,7	40,5	21,5
Area geografica	Nord-Ovest	73.887	33,6	41,5	58,5	65,0	35,0	15,8	64,6	19,6	27,4	12,3	46,9	13,4
	Nord-Est	45.420	20,7	40,3	59,7	65,7	34,3	18,7	63,8	17,5	33,6	12,7	42,3	11,4
	Centro	42.058	19,1	42,3	57,7	58,5	41,5	21,6	62,2	16,2	26,9	5,8	45,2	22,1
	Sud e Isole	58.327	26,5	43,7	56,3	55,5	44,5	27,6	61,3	11,1	13,8	1,4	25,8	59,1
Totale		219.692	100	42,0	58,0	61,4	38,6	20,7	63,1	16,2	25,0	8,2	40,0	26,8

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

Il maggior interesse ad assumere giovani uomini si registra per le imprese di grandi dimensioni e per le imprese più mature sul mercato del lavoro, ovvero quelle che presentano rapporti di lavoro attivati e/o cessati da almeno quattro anni (tipo A). Più disposte ad assumere donne sono le imprese che hanno fatto richiesta di incentivo una sola volta nel quinquennio, rispetto a quelle che hanno utilizzato più di un beneficio. Poco rilevanti sono le differenze a livello di circoscrizione geografica, se non per una leggera prevalenza di assunzioni di donne nel Sud e Isole.

Nel complesso il 61,4% delle assunzioni ha riguardato giovani con età compresa tra i 15 e i 24 anni. Rispetto a questo dato si osserva un maggior peso delle assunzioni di giovani più adulti nelle imprese di grandi dimensioni. Una presenza più consistente

di giovani 15-24 anni si rileva nelle imprese di tipo A. Nelle imprese del Centro e del Mezzogiorno la quota di assunzioni di giovani più adulti appare più consistente.

Sul totale delle assunzioni nel quinquennio, il 63,1% ha riguardato giovani in possesso di una qualifica o di un diploma di scuola secondaria superiore. Le imprese più grandi presentano un maggior numero di giovani con titolo terziario: in generale al crescere della dimensione di impresa cresce anche la propensione ad assumere persone più qualificate. Per le imprese più giovani nel mercato del lavoro si osserva una maggiore presenza di assunzioni di giovani con titoli di studio più bassi. Rispetto alle aree geografiche, le imprese del Nord si rivolgono a giovani in possesso di un titolo di studio terziario, laddove le assunzioni operate dalle imprese del Sud insistono su una platea di giovani privi di qualifica. D'altra parte le imprese del Sud e Isole, rispetto al settore di attività economica, si caratterizzano nel commercio all'ingrosso e al dettaglio e nei servizi di alloggio e di ristorazione.

Con riferimento alla classe di profiling, che tiene conto sia delle caratteristiche socio-anagrafiche del giovane, sia delle caratteristiche della struttura produttiva della Regione di appartenenza del giovane, le assunzioni hanno riguardato prioritariamente giovani con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, specificatamente il 40% con profilo di difficoltà medio-alta e il 26,8% con profilo con difficoltà alta. Con il crescere della dimensione aziendale cresce la proporzione di assunzioni di giovani verso le classi di svantaggio basso e medio-basso (ovvero giovani che presentano minori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro). Considerando l'anzianità delle imprese, per quelle più giovani (tipo B e tipo C) cresce la quota di assunzioni di giovani con maggiore difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro (41,1% e 38,9% rispettivamente). Se si guarda all'area geografica, nel Sud e Isole la quota di assunzioni di giovani con livello di profiling alto è di gran lunga superiore rispetto al dato complessivo (59,1% contro 26,8%).

Occorre tener presente che i valori di profiling qui osservati risultano in realtà inferiori rispetto a quelli registrati per i presi in carico all'interno del Programma Garanzia Giovani e questo porta a ritenere che vi sia un fenomeno di autoselezione dei NEET. Come emerso in altri studi di valutazione⁷, infatti, una discreta quota di giovani ha dichiarato di essersi iscritta al Programma su indicazione dell'impresa che poi li ha assunti, la quale ha di fatto già operato una scelta rispetto al giovane.

1.2 Giovani assunti e precedenti contatti con l'impresa beneficiaria

L'analisi che segue considera le assunzioni effettuate dalle imprese verificando se il giovane assunto sia già entrato in contatto con l'impresa, avendo in precedenza effettuato un tirocinio⁸ o avuto un rapporto di lavoro.

Delle 219.692 assunzioni incentivate nei cinque anni, sono 74.153 le assunzioni di giovani che hanno svolto precedentemente un tirocinio presso le aziende che li hanno poi assunti (33,8%) e sono 106.987 le assunzioni di giovani che hanno avuto con le imprese precedenti contratti di lavoro o tirocini (48,7%) (tabella 4). Con riferimento

⁷ Cfr. ANPAL, *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del PON IOG*, Biblioteca ANPAL, n. 5, 2019

⁸ Da notare che l'incentivo GAGI 2016 era destinato in parte alla trasformazione dei tirocini in rapporti di lavoro.

a quest'ultimo dato, le assunzioni che hanno coinvolto un giovane già conosciuto dall'impresa riguardano soprattutto imprese mature (tipo A). Come già osservato, in questo gruppo si concentrano le imprese di dimensione grande. Decisamente più bassa è la quota di neo-imprese che hanno assunto un giovane che già conoscevano. Si nota come le imprese che hanno fatto richiesta di più incentivi nel quinquennio presentano una percentuale maggiore di assunzioni di giovani già noti (51,7% contro il 46,2% delle imprese che hanno utilizzato un solo incentivo).

Tabella 4 - Assunzioni incentivate nel periodo 2015-2019 secondo alcune caratteristiche delle imprese e precedente contatto con il giovane (v.a. e v. %)

		Totale		% precedenti contatti sul totale	
		v.a.	% colonna	solo tirocini	rapporti di lavoro e tirocini
Classi dimensionali media unità di lavoro contrattualizzate nell'anno	1	36.932	16,8	35,6	41,1
	2-4	50.148	22,8	32,7	41,8
	5-14	55.202	25,1	33,7	47,0
	15-50	39.717	18,1	34,2	55,5
	51-100	13.903	6,3	32,3	59,2
	101-250	10.374	4,7	37,1	64,6
	251 +	13.416	6,1	30,3	59,0
Anzianità (*)	A	180.173	82,0	35,9	53,2
	B	23.557	10,7	19,2	19,2
	C	15.962	7,3	30,9	40,9
Un solo strumento di incentivazione		119.468	54,4	34,8	46,2
Più strumenti di incentivazione		100.224	45,6	32,5	51,7
Area geografica	Nord-Ovest	73.887	33,6	35,8	52,5
	Nord-Est	45.420	20,7	34,2	51,6
	Centro	42.058	19,1	36,9	52,4
	Sud e Isole	58.327	26,5	28,6	39,0
Totale		219.692	100	33,8	48,7

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

Per le assunzioni di giovani con i quali l'impresa aveva avuto contatti precedenti all'assunzione (siano essi rapporti di lavoro o tirocini) aumenta la presenza del titolo terziario rispetto alle assunzioni effettuate da imprese che non avevano mai conosciuto prima il giovane (17,5% contro 14,5% rispettivamente) (tabella 5).

Rispetto al tipo di contratto, tra le assunzioni incentivate ad opera di imprese che avevano già avuto con il giovane precedenti contatti si osserva una maggiore incidenza di assunzioni con contratto a tempo indeterminato (87,6%) e di assunzioni a tempo

pieno (71,5%) rispetto alla situazione di assenza di precedenti contatti (rispettivamente 84,6% e 63,0% per il tempo indeterminato e per il tempo pieno).

Tabella 5 - Assunzioni incentivate nel periodo 2015-2019 per titolo di studio, tipo di contratto e di lavoro, presenza o assenza di precedente contatto con il giovane (v.a. e v.%)

	totale		presenza di precedenti contatti		assenza di precedenti contatti	
	v.a.	% colonna	v.a.	% colonna	v.a.	% colonna
Titolo studio						
Licenza media	44.804	20,4	18.825	17,6	25.979	23,1
Secondaria superiore	136.623	62,2	67.878	63,4	68.745	61,0
Terziaria	35.114	16,0	18.731	17,5	16.383	14,5
n.d.	3.151	1,4	1.553	1,5	1.598	1,4
Tipo di contratto						
Tempo indeterminato (*)	189.035	86,0	93.695	87,6	95.340	84,6
Tempo determinato	30.657	14,0	13.292	12,4	17.365	15,4
Tipo di lavoro						
Part time	72.170	32,9	30.505	28,5	41.665	37,0
Tempo pieno	147.522	67,1	76.482	71,5	71.040	63,0
Totale	219.692	100	106.987	100	112.705	100

(*) Include apprendistato e trasformazioni.

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

1.3 Assunzioni incentivate e dinamiche occupazionali delle imprese beneficiarie

Si vuole ora analizzare il contributo delle assunzioni incentivate dei giovani NEET nelle singole imprese beneficiarie rispetto alle dinamiche occupazionali complessive, sia riferite alla platea dei giovani (15-29 anni) sia riferite al totale dei lavoratori. Per le imprese beneficiarie, la quota di giovani NEET in età 15-29 anni assunti per mezzo dell'incentivo Garanzia Giovani rappresenta mediamente circa il 56,3% delle assunzioni nette di giovani intervenute nell'anno di fruizione del beneficio (tabella 6). La percentuale scende al 43,9% rispetto al totale complessivo delle assunzioni nette. Il peso delle assunzioni incentivate nell'anno dell'incentivo decresce, come lecito attendersi, con l'aumentare della dimensione dell'impresa e con l'anzianità maturata nel mercato del lavoro: tra le neo-imprese circa il 79,6% delle assunzioni nette di giovani in età 15-29 è avvenuta per il tramite di un incentivo Garanzia Giovani, percentuale che sale all'89,1% nel caso delle imprese definite giovani (gruppo C, confronta Appendice).

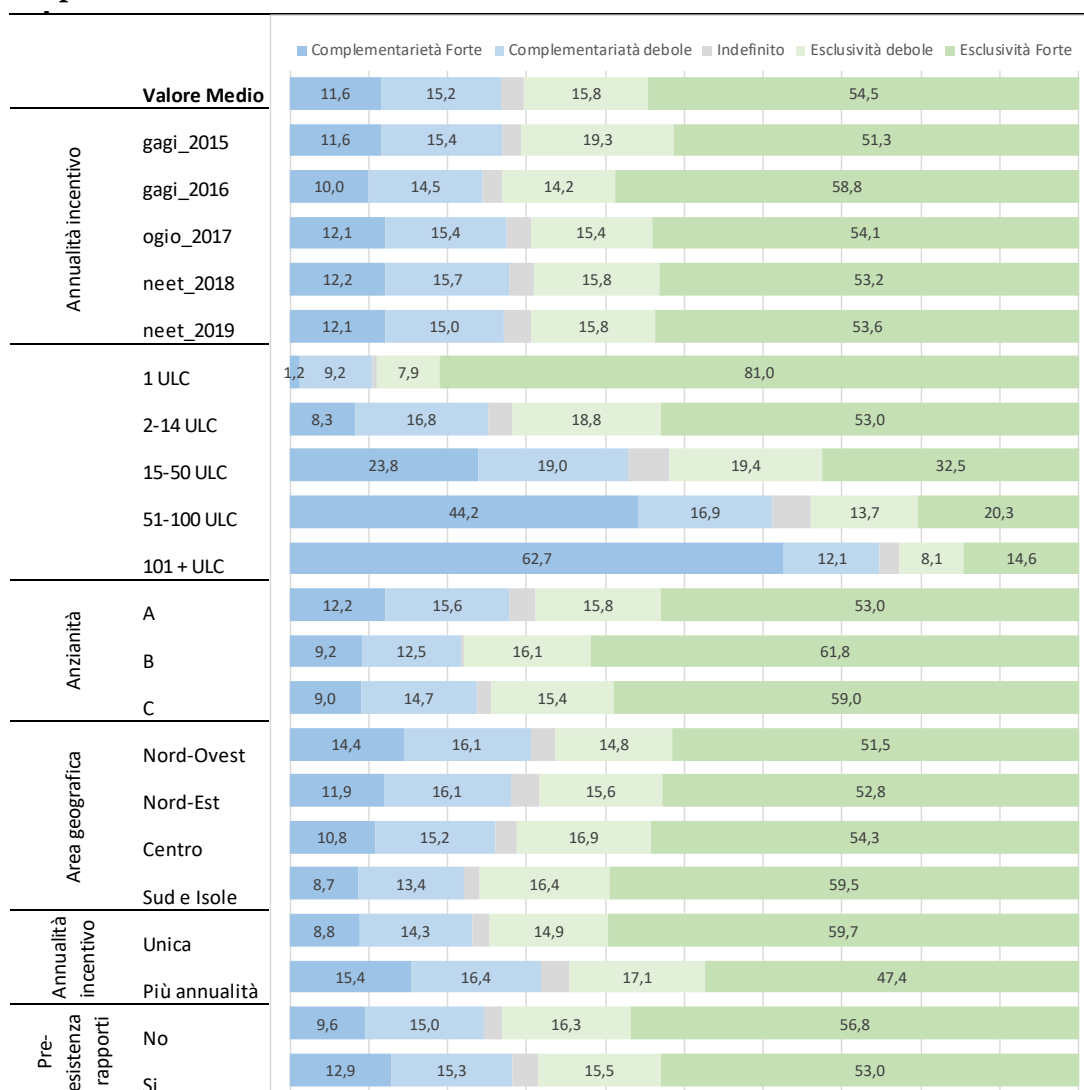
Tabella 6 - ULC e contributo assunzioni incentivate nell'anno dell'incentivo secondo alcune caratteristiche delle imprese (2015-2019)

		ULC Incentivate (A)	Saldi ULC 1529 (B)	ULC 1529 (C)	Saldo UL totali (D)	ULC totale (E)	A/B	A/D	C/E
	Valore Medio	38.165	67.770	231.460	86.967	810.447	56,3	43,9	28,6
Annualità incentivo	gagi_2015	26.411	46.441	158.217	60.027	582.618	56,9	44,0	27,2
	gagi_2016	38.113	69.317	213.695	93.043	774.615	55,0	41,0	27,6
	ogio_2017	61.764	107.798	338.091	137.290	1.245.721	57,3	45,0	27,1
	neet_2018	36.650	71.639	239.084	101.841	780.931	51,2	36,0	30,6
	neet_2019	27.886	43.682	208.214	42.669	668.352	63,8	65,4	31,2
Unità medie di lavoro contrattualizzate annuali	1	5.554	4.217	3.651	4.321	5.628	131,7	128,5	64,9
	2-4	8.378	6.998	10.941	8.015	24.646	119,7	104,5	44,4
	5-14	9.923	9.749	24.142	12.218	72.010	101,8	81,2	33,5
	15-50	7.406	9.834	33.243	13.511	121.977	75,3	54,8	27,3
	51-100	2.555	5.189	18.521	7.119	76.729	49,2	35,9	24,1
	101-250	1.936	5.075	19.865	6.896	89.685	38,1	28,1	22,1
	251 +	2.413	26.708	121.097	34.887	419.773	9,0	6,9	28,8
Anzianità	A	31.988	60.352	223.664	74.767	792.538	53,0	42,8	28,2
	B	3.650	4.584	3.161	7.899	6.035	79,6	46,2	52,4
	C	2.527	2.835	4.635	4.301	11.874	89,1	58,8	39,0
Area geografica	Nord-Ovest	13.551	33.509	123.150	42.456	421.910	40,4	31,9	29,2
	Nord-Est	8.356	12.274	45.837	13.981	158.743	68,1	59,8	28,9
	Centro	7.218	10.135	30.094	13.598	116.351	71,2	53,1	25,9
	Sud e Isole	9.039	11.852	32.379	16.932	113.444	76,3	53,4	28,5
Annualità incentivo	Unica	17.536	21.512	49.277	23.765	205.081	81,5	73,8	24,0
	Più annualità	20.629	46.258	182.183	63.202	605.366	44,6	32,6	30,1
Pre-esistenza rapporti	No	12.507	14.736	31.725	19.077	124.848	84,9	65,6	25,4
	Si	25.658	53.034	199.735	67.891	685.599	48,4	37,8	29,1

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

Un'altra grandezza che si vuole introdurre è rappresentata dalla tipologia di utilizzo dell'incentivo da parte delle imprese. Questa grandezza raggruppa le imprese in cinque categorie (cfr. Appendice), dalla complementarietà forte all'esclusività forte. Esiste un'evidente correlazione tra il carattere di esclusività forte e le imprese con una sola unità di lavoro contrattualizzata: circa 9 micro-imprese su 10 con una ULC hanno utilizzato lo strumento di incentivazione in modo esclusivo, e 8 micro-imprese su 10 lo hanno utilizzato con esclusività forte (figura 1).

Figura 1 - Tipo di utilizzo dell'incentivo nel periodo 2015-2019 secondo alcune caratteristiche delle imprese beneficiarie



Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

Circa il 70,3% delle imprese beneficiarie effettuano assunzioni nette di giovani in via quasi-esclusiva per il tramite dell'incentivo, mentre il 26,8% procedono con assunzioni aggiuntive di giovani e/o di meno giovani, senza ricorrere a strumenti di Garanzia Giovani. Per altro il carattere di complementarietà è più elevato (31,8%) nel caso di imprese che hanno utilizzato più strumenti di incentivazione ANPAL nel corso del quinquennio. Nel Nord del Paese si registrano le percentuali più elevate di complementarietà con il 30,5% del Nord-Ovest e il 28% del Nord-Est. All'opposto nelle Regioni del Sud la percentuale di esclusività assume il valore massimo con il 75,9%.

La caratteristica di complementarietà o di esclusività delle assunzioni incentivate, insieme alle altre caratteristiche, contribuisce a spiegare i diversi comportamenti delle imprese rispetto alle assunzioni negli anni immediatamente successivi a quelli del beneficio e, per via indiretta, a ricostruire le motivazioni alla base della

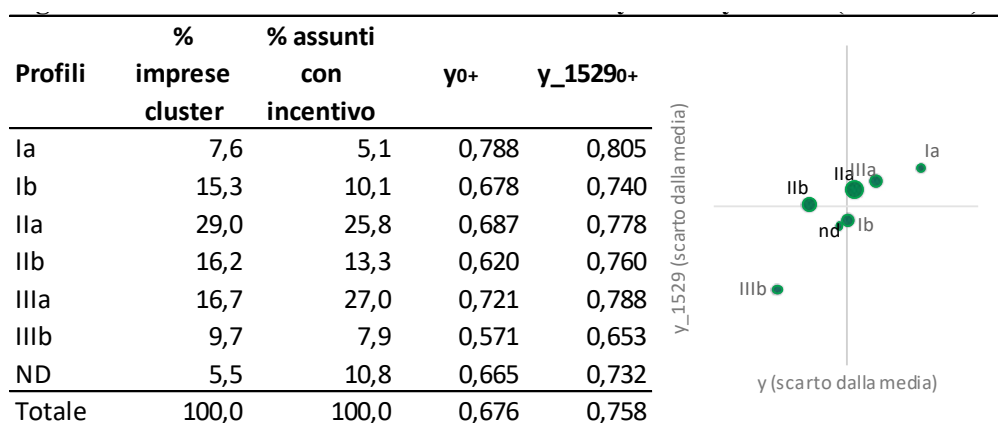
richiesta dell'incentivo occupazionale Garanzia Giovani. Utilizzeremo due variabili di outcome: la frequenza di imprese con saldi occupazionali non negativi nei due anni successivi al beneficio (d'ora in avanti y_{0+}), e l'analoga frequenza considerando però i saldi occupazionali dei giovani 15-29enni d'ora in avanti $y_{1529_{0+}}$. Infine, per evitare che i risultati subiscano l'impatto esogeno dell'emergenza sanitaria del 2020, le analisi che seguono saranno limitate agli incentivi delle annualità 2015, 2016 e 2017 (si tratta di circa 85 mila imprese). Quest'analisi vale rispetto a gruppi/profili di imprese pre-costituiti, in quanto il comportamento in termini di occupazione della singola impresa dopo le assunzioni incentivate è determinato anche dal contesto economico/finanziario in cui opera l'impresa stessa. Per la definizione dei profili ci si è avvalsi, oltre che dei risultati delle analisi precedenti, anche dei risultati della stima di due modelli di regressione logistica, uno per la variabile y_{0+} e l'altro per la variabile $y_{1529_{0+}}$. I due modelli condividono lo stesso insieme di variabili esplicative.

- Profilo Ia, Ib. L'esclusività forte, legata alla dimensione "unitaria" delle UCL dell'impresa e, sovente, al carattere di neo-impresa (caso Ia), determina un impatto positivo su y_{0+} , ancor più evidente per i 15-29enni ($y_{1529_{0+}}$). Per questo insieme di imprese l'incentivo occupazionale copre l'esigenza di dover procedere ad assunzione di un'unità di personale e l'opportunità cade al momento giusto.
- Profilo IIa, IIb. Per le imprese di dimensione medio-grande, fino a 50 ULC, possono ravvisarsi più situazioni sulla base sia del carattere esclusivo dell'utilizzo dell'incentivo e della dimensione media fino a 4 ULC (IIa) o medio-grande da 5 a 50 ULC (IIb). Quest'ultimo profilo (IIb) vede per lo più un utilizzo dell'incentivo teso ad assorbire uscite di personale. In alcuni casi l'incentivo Garanzia Giovani può rappresentare per l'impresa l'occasione di anticipare l'assunzione di personale in sostituzione di future/imminenti uscite dovute ad esempio al raggiungimento dell'età pensionabile (ricambio generazionale). Questa anticipazione può costituire un investimento per l'impresa che può formare sul posto di lavoro il neo-assunto in affiancamento diretto con le unità di personale che andrà a sostituire. Negli anni immediatamente successivi all'incentivo è lecito attendersi una più alta frequenza di imprese con saldi negativi e dunque valori più bassi di y_{0+} , mentre meno scontato è l'impatto su $y_{1529_{0+}}$.
- Profilo IIIa, IIIb. Continuando con le imprese di dimensione medio-grande e grandissima dimensione, in un contesto di non esclusività, l'introduzione dell'incentivo non ha come ruolo principale quello di anticipare future assunzioni, quanto quello di assecondare una crescita in atto (caso IIIa), oppure di inserirsi nei piani ordinari di assunzioni/cessazioni di rapporti di lavoro, a cui può contribuire sia il settore di attività dell'impresa che l'ampio ricorso a rapporti di lavoro a termine o interinali (caso IIIb). Se per il caso IIIa appare predominante l'elemento crescita con effetti non evidenti sia su y_{0+} che per $y_{1529_{0+}}$, nel caso IIIb appare predominante la caratteristica di complementarità (debole) delle assunzioni incentivate a cui si associano in media valori più bassi sia per y_{0+} che per $y_{1529_{0+}}$. In entrambi i casi l'incentivo rappresenta un'opportunità economica vantaggiosa per operare assunzioni comunque programmate oppure per operare in *overshooting* e puntare ad una ulteriore

crescita dimensionale.

Complessivamente il 67,6% delle imprese beneficiarie mantiene dei saldi occupazionali positivi o nulli nei due anni successivi al beneficio, e il 75,8% mantiene saldi occupazionali non negativi per i giovani 15-29anni (figura 2). Oltre la metà delle imprese (53,3%) appartiene a dei profili che mostrano una situazione di espansione dell'impresa (profili Ia, IIa, IIIa): per questi profili la quota di imprese con saldi non negativi nei due anni successivi al beneficio è superiore al valore medio. I valori più bassi, per entrambe le variabili considerate, y_{0+} e $y_{1529_{0+}}$, si hanno per le imprese rientranti nel caso IIIb (9,7% delle imprese complessive), cioè imprese di media e grande dimensione, senza una crescita in atto e con un utilizzo complementare dell'incentivo.

Figura 2 – Profili: distribuzione e valori medi di y_{0+} e di $y_{1529_{0+}}$ (2015-2017)



Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

Tra i fattori di contesto macro che più hanno influenza sui valori di y_{0+} e $y_{1529_{0+}}$ vi è l'area geografica, con effetti negativi sugli outcome per le imprese situate nel Centro e nel Sud rispetto alle aree del Nord, e i settori di attività tra i quali spicca il settore dei servizi di alloggio e ristorazione dove è più alta la frequenza di imprese che presentano saldi occupazionali post-incentivo negativi, sia nel complesso che nella componente giovanile (cfr. Appendice).

Conclusioni

La dimensione e l'anzianità sul mercato del lavoro delle imprese sono due caratteristiche determinanti nell'utilizzo ricorrente dell'incentivo all'assunzione di un giovane. Queste stesse caratteristiche sono correlate con il profilo del giovane assunto nella misura in cui al crescere della dimensione e dell'anzianità dell'impresa aumenta la proporzione di giovani con classe di profiling bassa ovvero più forti nel mercato del lavoro.

Si osserva che circa la metà delle assunzioni incentivate ha riguardato giovani che non hanno avuto con l'azienda precedenti contatti (tirocinio o rapporto di lavoro). Se nel caso di assunzioni di giovani già conosciuti dall'impresa le condizioni contrattuali risultano migliori (contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno), nel caso di assunzioni di giovani che non hanno avuto precedenti rapporti si ricorre più spesso

al contratto a tempo determinato e a tempo parziale. Quanto osservato potrebbe avvalorare l'ipotesi che parte delle imprese utilizza l'incentivo come strumento per "mettere alla prova" il giovane con poca esperienza pregressa.

D'altra parte la scelta di assumere un giovane NEET con un incentivo Garanzia Giovani è determinata dal combinarsi di molteplici fattori. Il primo è quello di essere a conoscenza dello strumento di policy, il che non è scontato soprattutto nel caso di piccole imprese. Un secondo fattore è che l'assunzione del giovane NEET rappresenta un'opportunità per assorbire uscite di personale oppure per perseguire un'espansione della propria attività.

L'analisi condotta mette in luce che oltre la metà delle imprese appartiene a profili caratterizzati da situazione di espansione, in cui si osservano più frequentemente le imprese che presentano saldi occupazionali non negativi anche nei due anni successivi all'incentivo. Altre imprese appartengono a profili in cui l'assunzione è legata principalmente ad assorbire uscite, avvenute nel recente passato o pianificate nel breve periodo. Il comportamento di queste imprese è individuabile nella combinazione tra la dimensione e la tipologia di utilizzo, esclusivo ovvero complementare, dell'incentivo rispetto alle assunzioni operate nell'anno del beneficio. Per queste imprese è frequente osservare una caduta dei saldi occupazionali nei due anni successivi al trattamento.

2 Caratteristiche dei lavoratori e delle imprese beneficiarie dell'Incentivo

Occupazione Sviluppo Sud 2019

Introduzione

L'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud (da ora IOSS2019), oggetto di analisi del contributo, è stato finanziato in parte attraverso il POC SPAO (nei primi 4 mesi del 2019) e in parte con il PON SPAO, nei mesi successivi dell'anno, per un ammontare complessivo di 320 milioni di Euro. La misura, in continuità con i precedenti incentivi finanziati dal PON SPAO nelle annualità 2017 e 2018, è finalizzata a favorire l'occupazione in alcuni territori italiani tradizionalmente caratterizzati da elevati tassi di disoccupazione.

IOSS 2019 è rivolto a persone in età compresa tra i 16 e i 34 anni e con 364 giorni in stato di disoccupazione e a persone da 35 anni di età in su che, oltre ad essere disoccupate, sono prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi⁹. L'incentivo, pertanto, è stato riconosciuto ai datori di lavoro privati che hanno effettuato nuove assunzioni o che hanno stabilizzato a tempo indeterminato lavoratori a termine (a tempo determinato).

Nello specifico le tre tipologie contrattuali per cui sono previsti gli incentivi riguardano:

- il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione;
- il contratto di apprendistato professionalizzante;
- la trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto di lavoro a tempo determinato e dei rapporti di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro.

La strategia adottata nell'Incentivo è la seguente:

⁹ Circolare INPS n.102 del 17/07/2019

- fornire uno sgravio contributivo fino a un tetto di 8.060 euro annui per ogni lavoratore assunto da datori di lavoro privati delle regioni del Mezzogiorno;
- l'incentivo riguarda le assunzioni effettuate nelle sedi di lavoro ubicate nelle Regioni "meno sviluppate" (LD) e cioè Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, o nelle Regioni "in transizione" (TR) ovvero Abruzzo, Molise e Sardegna, indipendentemente dalla residenza del lavoratore;
- l'incentivo non è cumulabile con altri incentivi all'assunzione di natura economica o contributiva, fatta eccezione per gli esoneri previsti nella Legge di Bilancio per l'anno di riferimento o per le eventualità espressamente indicate in disposizioni e atti normativi.

In virtù del periodo di applicazione dell'incentivo, è possibile analizzare in parte alcuni primissimi effetti della crisi dovuta al Covid 19 e al contempo comprendere quali ipotetici impatti hanno avuto le misure assunte per il sostegno del mercato del lavoro, a iniziare dal blocco dei licenziamenti e all'estensione della cassa integrazione (in particolare la cosiddetta Cassa integrazione COVID) in un contesto di minore dinamicità complessiva dell'economia. Tali aspetti possono essere colti soprattutto in relazione alla misura della tenuta occupazionale delle persone assunte inizialmente attraverso il contratto incentivato, nonché alla dinamica e alle caratteristiche delle persone che nel periodo hanno perso il lavoro incentivato.

2.1 Caratteristiche e andamenti dei contratti incentivati e tenuta contrattuale e occupazionale

Poiché i contratti incentivati sono intesi come rapporto "a tempo indeterminato", per rendere omogeneo il confronto con l'universo dei contratti registrati nella banca dati delle Comunicazioni Obbligatorie sono stati considerati, in questo universo, esclusivamente i contratti a tempo indeterminato, compresi quelli trasformati da tempo determinato e i contratti di apprendistato professionalizzante.

Nel corso del 2019, nelle regioni del Mezzogiorno sono stati avviati o trasformati 716.153 contratti a tempo indeterminato: di questi, 60.626 (pari all'8,5% del totale) sono stati finanziati dall'IOSS (tabella 7). In particolare, 51.121, pari all'84,3%, sono stati attivati nelle regioni meno sviluppate, con particolari concentrazioni in Campania e Sicilia. Tra le regioni in transizione, è la Sardegna, con 5.093 contratti – pari all'8,4% del totale dei contratti incentivati e al 53,6% di quelli attivati nel solo gruppo delle regioni in transizione - ad aver fatto maggiormente ricorso all'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud.

Nel complesso si è fatto ricorso all'IOSS soprattutto per fare nuove assunzioni dirette a tempo indeterminato (35.751, pari al 59% del totale), in particolare nelle regioni meno sviluppate, dove questa modalità contrattuale rappresenta il 62% del totale dei contratti incentivati sul territorio. Le trasformazioni a tempo indeterminato di contratti precedentemente attivati a tempo determinato ammontano a 22.038, pari 36,3% del totale e incidono per il 16,6% sul totale di quelli della stessa natura contrattuale avviati (con o senza incentivi) nel corso del 2019. Questa modalità contrattuale incentivata è prevalente nelle tre regioni in transizione, ove rappresenta il 54,1% di tutti i contratti incentivati sul territorio. Decisamente più contenuto il numero delle assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante: sono 2.837, pari al 4,7% dei contratti incentivati nel 2019.

Nel complesso si rafforza, anche rispetto al biennio precedente¹⁰, la doppia funzione dell'incentivo che, oltre a favorire nuove assunzioni, svolge un ruolo di consolidamento dei rapporti di lavoro già avviati, in un territorio che vede tra i maggiori problemi del proprio mercato del lavoro, anche la discontinuità dei rapporti professionali.

Tabella 7 - Tipologia di contratti incentivati nel 2019 per Regione (finanziati attraverso PON e POC)

Regione	Assunzione a tempo indeterminato	Assunzione apprendistato professionalizzante	Trasformazione a tempo indeterminato da tempo determinato	Totale complessivo
Abruzzo	1.182	216	2.072	3.470
Basilicata	946	141	631	1.718
Calabria	2.973	166	1.686	4.825
Campania	12.196	831	5.847	18.874
Molise	428	24	490	942
Puglia	5.485	601	4.311	10.397
Sardegna	2.425	90	2.578	5.093
Sicilia	10.116	768	4.423	15.307
<i>Regioni TR</i>	<i>4.035</i>	<i>330</i>	<i>5.140</i>	<i>9.505</i>
<i>Regioni LD</i>	<i>31.716</i>	<i>2.507</i>	<i>16.898</i>	<i>51.121</i>
Totale complessivo	35.751	2.837	22.038	60.626

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)

I contratti finanziati tramite IOSS nel 2019 hanno riguardato in larga maggioranza la popolazione maschile (65,9% del totale contro il 34,1% di quella femminile); lo squilibrio tra i sessi si riduce lievemente nelle regioni in transizione, ove le donne che hanno beneficiato di un contratto incentivato sono il 36,4% del totale. Per quanto attiene all'orario di lavoro dei contratti incentivati, il part time, nel complesso, risulta più diffuso rispetto al tempo pieno (51,5% contro 48,5%) ed è la modalità di gran lunga prevalente tra le donne: il 72,6% dei contratti firmati dalle donne grazie all'IOSS è a tempo parziale, mentre gli uomini lavorano part time soltanto nel 40,6% dei casi. Le donne, nel complesso, hanno un reddito di 1.178 euro, mentre gli uomini lo hanno di 1.544 euro. Non basta la maggiore incidenza di contratti part-time, nell'esperienza lavorativa delle donne con IOSS, a spiegare la differenza di reddito nei confronti degli uomini: infatti, a parità di impegno part-time, le donne hanno un reddito di 938 euro mensili, mentre gli uomini lo hanno di 1.022. Questo cosiddetto *gender pay gap*, già rilevato con analoghe caratteristiche negli incentivi finanziati nel biennio 2017-2018¹¹, si ripropone anche per i contratti *full time* che fruttano alle donne 1.811 euro mensili, in media, a fronte dei 1.900 degli uomini.

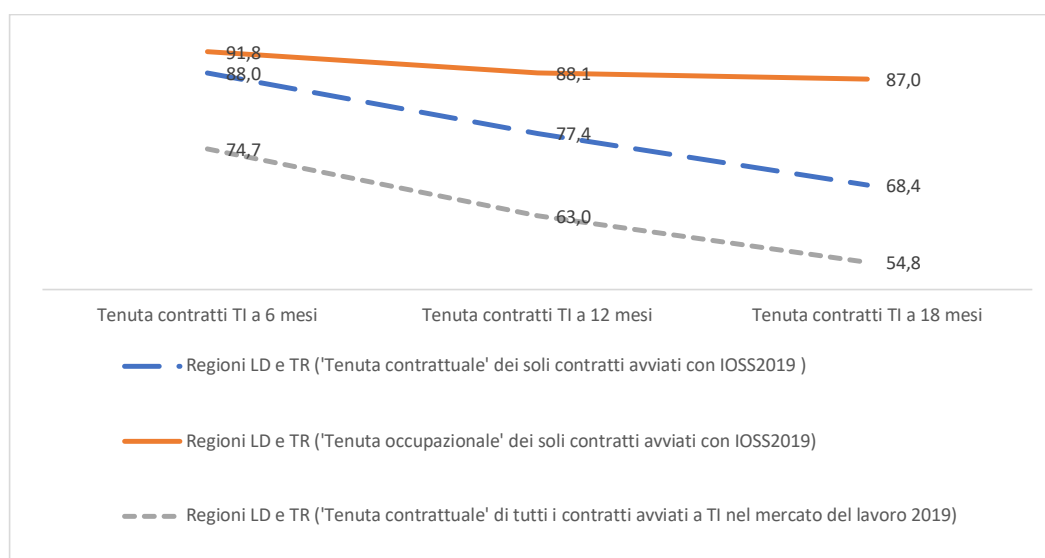
¹⁰ Cfr. CNEL, XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020, Roma 2020, par. 11.2.2

¹¹ Cfr. CNEL, op. cit.

Confrontando l'andamento nel tempo di tutti i contratti attivati a tempo indeterminato nel corso del 2019 e di quelli che, nello stesso anno, sono stati attivati ricorrendo all'IOSS (figura 3), si nota che, dopo 6 mesi dall'avvio dell'esperienza lavorativa, risulta ancora occupato poco meno di due terzi dei lavoratori (74,7%); dopo un anno lo stesso contratto è mantenuto dal 63% dei lavoratori e dopo 18 mesi solo dal 54,8%. Guardando, invece, i dati relativi alla tenuta dei contratti avviati nel 2019 grazie all'IOSS, nelle regioni in transizione e meno sviluppate considerate nel complesso, si può osservare che dopo 6, 12 o 18 mesi si hanno - in ciascuno dei tre momenti considerati - percentuali superiori di circa 14 punti a quelle calcolate sulla totalità dei contratti avviati nel 2019. Dopo 6 mesi dall'avvio del contratto a tempo indeterminato incentivato, risulta ancora occupato con lo stesso contratto l'88% dei lavoratori; dopo 12 mesi la percentuale di chi si mantiene ancora occupato con lo stesso contratto è di 77,4%, dopo 18 mesi è di 68,4%.

Il ruolo positivo giocato dall'IOSS nel favorire l'occupazione risulta ancor più evidente se ci si concentra sulla tenuta occupazionale dei beneficiari di contratti incentivati, se, cioè, si esaminano i dati relativi a quante persone - tra quelle che hanno avuto nel corso del 2019 un contratto incentivato - si mantengono ancora occupate dopo 6, 12 e 18 mesi dall'avvio del contratto, prescindendo dal fatto che questo avvenga con lo stesso contratto iniziale incentivato o con un contratto diverso successivo a quello incentivato. Grazie all'avvio di un contratto a tempo indeterminato incentivato, riesce a mantenere un'occupazione dopo 6 mesi il 91,8% dei lavoratori, dopo 12 mesi l'88,1% e dopo 18 mesi l'87,0%. Si potrebbe, dunque, ribadire¹² - che il contratto incentivato risulti incidere positivamente sull'occupabilità del lavoratore che ne ha beneficiato, favorendone la continuità occupazionale.

Figura 3 - Tenuta dei contratti a TI nei territori TR e LD avviati nel 2019 nelle regioni del Mezzogiorno



Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)

¹² In linea con quanto osservato in precedenza a proposito dei contratti incentivati nel 2017 e nel 2018 con Incentivo Occupazione Sud e Incentivo Occupazione Mezzogiorno Cfr. CNEL, op. cit.

Anche in riferimento a quanto osservato per gli incentivi del 2017 e 2018, colpisce che, in un periodo di crisi economica indotta dalla pandemia, durante il quale numerose attività produttive e di servizi hanno vissuto un blocco forzoso, ci sia una quota consistente di lavoratori che, pur avendo chiuso il rapporto di lavoro stabilito grazie all'IOSS nel 2019, sono riusciti a mantenersi occupati - attivando uno o più nuovi contratti di lavoro dipendente - a distanza di 6, 12 e 18 mesi dall'avvio del contratto incentivato. Occorre considerare che almeno una buona parte dei contratti avviati nel 2019 poteva essere ancora attiva quando, col diffondersi della pandemia, il primo D.P.C.M. emanato a seguito della dichiarazione dello stato d'emergenza, il Decreto n. 18 del 17 marzo 2020 cosiddetto Cura Italia, ha disposto il blocco dei licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo, blocco ribadito con i successivi D.P.C.M. per tutto il 2020¹³; tale blocco potrebbe quindi aver "congelato" rapporti di lavoro che, in condizioni "normali", si sarebbero magari risolti con una cessazione¹⁴. A questi rapporti di lavoro mantenuti in essere anche in virtù di disposizioni normative, si aggiunge comunque un consistente numero di nuovi rapporti avviati da coloro che, pur avendo perso il lavoro per il quale avevano beneficiato dell'IOSS, sono riusciti a trovarne uno nuovo (o più di uno) alle dipendenze, con frequenza maggiore nei momenti in cui la situazione pandemica ha allentato la pressione. Infatti, analizzando nel dettaglio il fenomeno della riattivazione di nuovi contratti a seguito di una precedente conclusione, si può notare che, dopo il II trimestre del 2020 (aprile, maggio, giugno) - periodo di *lockdown* in cui per D.P.C.M. è stata disposta la sospensione di numerose attività e che vede, rispetto ai periodi precedenti, una contrazione dell'attivazione di nuovi contratti - nel III trimestre, coincidente con i mesi estivi, si registra una ripresa delle nuove attivazioni certamente favorita dalla "ripartenza" delle attività produttive e, in particolare, dei servizi¹⁵. Questa crescita di nuovi avvii contrattuali torna nuovamente a contrarsi nel IV trimestre 2020, quello in cui il nuovo impennarsi della curva epidemica in tutto il Paese ha condotto alla nuova emanazione di misure restrittive per le imprese e in misura maggiore nel I trimestre 2021.

I contratti a tempo determinato trasformati a tempo indeterminato, con o senza incentivo, mostrano la migliore tenuta nel corso dei mesi in termini sia contrattuali che occupazionali: nel gruppo di tutti i contratti a TI avviati nel 2019, quelli trasformati sono ancora attivi, dopo 18 mesi, nella misura del 67,4%; nel caso dei soli contratti incentivati, la tenuta dopo 18 mesi è del 73,2%. Si può facilmente ipotizzare che la

13 Il blocco è stato esteso, con il Decreto Sostegni bis fino al 30 giugno 2021 per tutti i datori di lavoro e fino al 31 ottobre per chi continua a far ricorso agli ammortizzatori Covid, mantenendo il termine del 31 dicembre 2021 per le aziende in cui si continua a beneficiare della CIG ordinaria

14 Secondo la nota a cura di INPS-Banca d'Italia *Le imprese e i lavoratori in Cassa Integrazione Covid nei mesi di marzo e aprile* del 20 luglio 2020, "nei mesi di marzo e aprile il 51 per cento delle imprese ha usufruito della CIG-Covid per quasi il 40 per cento dei dipendenti del settore privato" [...] "La quota di imprese che hanno fatto ricorso alla CIG-Covid è pari al 45 per cento nel Nord Est, al 48 nel Nord Ovest, al 52 nel Centro e al 55 per cento nel Mezzogiorno. Buona parte delle differenze tra macroaree è spiegata da eterogeneità nelle caratteristiche delle imprese, in modo particolare il settore di attività, relativamente più sbilanciato nel Mezzogiorno a favore dei settori dell'alloggio e della ristorazione, delle costruzioni e del commercio al dettaglio non alimentare, che maggiormente hanno subito le conseguenze della crisi"

15 Si pensi, ad esempio, alla possibilità di nuove occasioni di lavoro, magari stagionali, offerte dalle attività di ricezione turistica e di ristorazione a chi aveva concluso una precedente esperienza lavorativa

pregressa conoscenza del lavoratore da parte dell'imprenditore abbia favorito lo strutturarsi nel tempo di un rapporto di lavoro solido, quindi maggiormente "al riparo" da cessazioni¹⁶. Sempre tra i contratti incentivati, risulta apprezzabile anche la tenuta nel tempo dei contratti di apprendistato (nell'insieme delle regioni del Mezzogiorno, dopo 18 mesi è del 69,2%), in particolare nelle regioni in transizione, ove dopo 18 mesi dall'avvio mantiene ancora il contratto il 76,1% degli apprendisti, facendo pensare – data la natura del rapporto – ad un investimento fatto sia da parte datoriale che da parte del lavoratore che ne favorisca la tenuta nel tempo.

La tenuta contrattuale è via via maggiore al crescere del livello di istruzione dalla primaria fino alla terziaria; dopo 18 mesi la percentuale degli occupati con livello di istruzione più basso è del 61,5%, laddove quella degli occupati con istruzione terziaria è del 74,5%. Fino al livello di istruzione secondaria superiore, la tenuta contrattuale delle donne è sempre superiore a quella degli uomini; con un livello di istruzione terziario, invece, a distanza di 18 mesi gli uomini mantengono il contratto iniziale incentivato in una misura lievemente superiore a quella delle donne (75,6% contro 73,8%). Anche considerando la "tenuta occupazionale", al crescere del livello di istruzione aumenta la possibilità di mantenersi occupati nel tempo, ma, in questo caso, gli uomini – a parità di istruzione – risultano sempre più avvantaggiati. Dunque, le donne con un'istruzione fino alla scuola secondaria superiore mantengono attivo, più facilmente degli uomini, il contratto incentivato; se però perdono il lavoro, con maggiore difficoltà degli uomini riescono a trovarne uno nuovo, per mantenersi in condizione di occupazione.

Restare sul mercato del lavoro come occupato è un risultato più frequente per i lavoratori delle fasce d'età centrali; in particolare, a 18 mesi dall'avvio di un'esperienza lavorativa incentivata, i 35-44enni risultano occupati nella misura dell'88,5%, staccando di più di 6 punti percentuali i più giovani (<24 anni) che, più di tutti, faticano a restare in condizione di occupazione.

Nel complesso, l'esperienza lavorativa che è stata avviata con un contratto incentivato a tempo pieno si mostra nel tempo sempre più stabile – sul piano occupazionale – di quella avviata con un contratto a tempo parziale (88,9% contro 85,1%); la tendenza è confermata per tutte le fasce d'età, considerate singolarmente.

2.2 Caratteristiche di quanti risultano non occupati a 18 mesi dall'assunzione con contratto incentivato

I dati sulla popolazione di lavoratori che non risultano occupati a 18 mesi dall'assunzione riguardano un universo di 7.266 casi.

Si può osservare che, con l'eccezione della Regione Abruzzo che presenta valori inferiori di più di 4 punti rispetto alla media delle Regioni in transizione, le altre si collocano intorno a valori medi, con punte elevate in Sardegna e Sicilia, pari a 14,8 e 14,5 % su una media nelle otto Regioni del Mezzogiorno pari a 13% (tabella 8).

¹⁶ Tale fenomeno conferma quanto già osservato anche con gli incentivi del biennio 2017-2018

Tabella 8 - Situazione occupazionale a 18 mesi dalla sottoscrizione di un contratto incentivato per Regione e categoria di Regioni (v. %)

Regione	Situazione a 18 mesi	
	Non occupati ^(a)	Occupati
Abruzzo	7,3	92,7
Basilicata	11,0	89,0
Calabria	13,2	86,8
Campania	13,6	86,4
Molise	11,2	88,8
Puglia	11,3	88,7
Sardegna	14,8	85,2
Sicilia	14,5	85,5
<i>Totale Regioni in transizione</i>	<i>11,7</i>	<i>88,3</i>
<i>Totale Regioni meno sviluppate</i>	<i>13,3</i>	<i>86,7</i>
Totale	13,0	87,0

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)

Come in parte intuibile, i profili che appaiono più suscettibili di perdere lavoro a 18 mesi dalla sottoscrizione di un contratto incentivato sono coloro che si fermano al titolo della secondaria inferiore, pari al 45% del totale, mentre la quota più numerosa degli occupati a 18 mesi è rappresentata da coloro che hanno un titolo di secondaria superiore, pari al 43,6% (tabella 9), e, a conferma del ruolo positivo svolto sull'occupabilità dal titolo di studio, vi è anche la sostanziale differenza tra coloro che hanno una istruzione universitaria (10,2% tra gli occupati e 6% tra chi non lavora).

Tabella 9 - Situazione occupazionale a 18 mesi dalla sottoscrizione di un contratto incentivato per titolo di studio (v. %)

Regione	Situazione a 18 mesi	
	Non occupati ^(a)	Occupati
Istruzione primaria	3,5	2,4
Istruzione secondaria inferiore	45,6	40,3
Istruzione secondaria superiore	41,1	43,6
Istruzione terziaria	6,0	10,2
Nessun titolo di studio	3,8	3,5
Totale	100	100

(a) Nel complesso ci sono 11 casi senza indicazione di titolo di studio

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)

La lettura dei dati per sesso e territorio di appartenenza ci restituisce un quadro critico per la componente femminile: con l'unica eccezione dell'Abruzzo, le donne sono maggiormente esposte all'interruzione del contratto incentivato a 18 mesi dalla sua attivazione in tutte le regioni, con valori pari al doppio degli uomini in Basilicata e comunque circa dai 2 ai 6 punti percentuali in più in tutte le altre regioni (tabella 10).

Tabella 10 – Non occupati a 18 mesi dalla sottoscrizione di un contratto incentivato per sesso, regione e categoria di regioni (v. %)

Regione	Non occupati a 18 mesi	
	Femmine	Maschi
Abruzzo	7,0	7,5
Basilicata	17,2	8,4
Calabria	17,1	11,6
Campania	16,7	12,1
Molise	13,0	10,3
Puglia	13,0	10,4
Sardegna	16,5	13,8
Sicilia	15,6	13,9
<i>Totale Regioni in transizione</i>	12,5	11,3
<i>Totale Regioni meno sviluppate</i>	15,6	12,1
Totale	15,1	12,0

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)

Nonostante il dettaglio di genere restituisca una maggiore presenza di donne tra coloro che hanno visto il contratto interrotto a 18 mesi dalla sua attivazione con incentivo (15,1% contro il 12% dell'universo maschile), tuttavia la maggioranza delle politiche attivate (che riguardano circa 1/3 di coloro che non lavorano a 18 mesi) si rivolgono agli uomini - con valori che oscillano tra il 56,1% (Basilicata) e il 64,9% (Sicilia), per una media nelle regioni interessate del 62,3%. In misura prevalente nei diversi territori si ricorre alla Dichiarazione immediata di disponibilità al lavoro - DID per accedere ai servizi per l'inserimento al lavoro: la media è pari al 60,7% dei casi esaminati con punte in Sardegna e in Basilicata pari rispettivamente al 79,6% e 75,8%.

Segue per numerosità l'accesso al reddito di cittadinanza, con valori medi pari al 36,9% e valori massimi in Campania (43,2%) e Sicilia (40%). Valori meno importanti si rilevano per l'accesso a misure di politiche regionali per il mercato del lavoro (si segnala la Puglia con un 5,5% dei casi, calcolati su colonna) e per l'accesso a Garanzia Giovani (sempre la Puglia registra un 6,9% dei casi) (tabella 11).

Tabella 11 – Tipologia di politica attivata, per regione (v. a. e v. %)

Regio- ne	Poli- tiche regio- nali		Ga- ranzia giova- ni		DID	Red- dito di cittadi- nanza		Totale
	%		%		%	%		%
Abruz- zo	1	1,4	1	1,4	53	18		73
Basili- cata					50	16		66
Cala- bria	4	1,7	2	0,8		81		
Campa- nia	2	0,2	8	1,0				
Molise					22	7		29
Puglia	19	5,5	24	6,9				
Sarde- gna	1	0,4				46		
Sicilia			1	0,1				
Totale	27	1,0	36	1,4				

Fonte: elaborazione ANPAL su: dati Schede Anagrafiche Professionali – SAP; banca dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)

2.3 Motivazione di cessazione dei contratti

L'analisi valutativa delle caratteristiche quantitative e qualitative dell'occupazione favorita dall'incentivo IOSS 2019 non può tralasciare gli aspetti connessi alla motivazione della cessazione dei rapporti di lavoro rilevata a 12 mesi dall'avvio contrattuale. In più della metà dei 13.529 casi in cui è vi è stata la cessazione del rapporto di lavoro incentivato, la motivazione è riconducibile a dimissioni (57,5% dei casi), seguita dal licenziamento (34%) (tabella 12).

In generale si nota come la gran parte delle cause di cessazione possa essere ricondotta alle dimissioni volontarie. Il licenziamento, che rimane previsto per sole motivazioni di ordine oggettivo, risulta essere comunque percentualmente molto inferiore rispetto alle dimissioni volontarie.

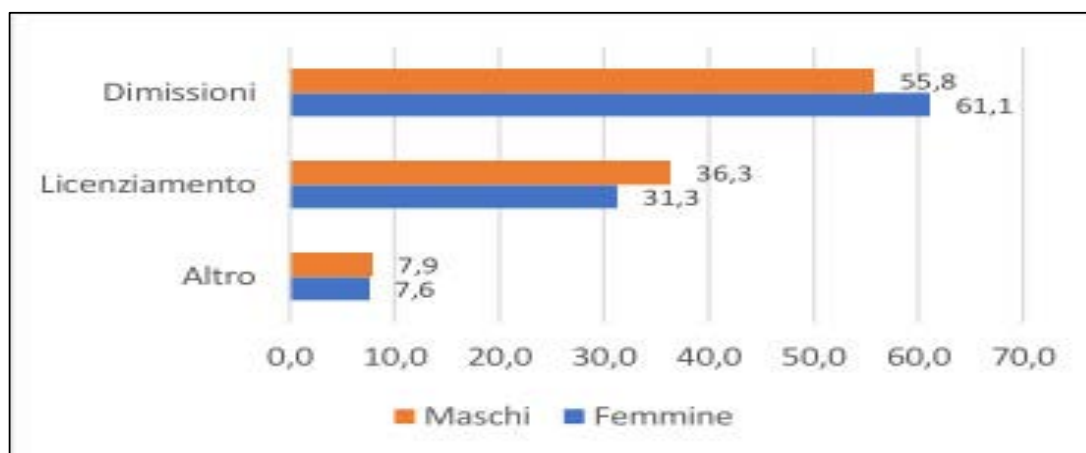
Tabella 12- Motivazioni di cessazione del rapporto di lavoro a 12 mesi (v %)

Motivazioni	v. %	v. % (da marzo 2020)
Dimissioni	57,5	79,6
Licenziamento	34,7	13,5
Altro	7,8	6,9
Totale	100,0	100,0

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)

Rispetto agli incentivi finanziati in passato, si registrano poche differenze: se le motivazioni di dimissione avevano un peso inferiore entro i 12 mesi (51,6%, quindi -6% circa), in linea risultano quelle legate a licenziamento (33,8% rispetto a 34,7%)¹⁷. Dunque, il maggior peso della prima tipologia potrebbe essere in parte dovuto all'entrata in vigore del blocco dei licenziamenti. Effettivamente le cause legate a dimissioni diventano ancora più preponderanti a partire da aprile 2020 passando dal 57,5% relativo dal periodo di osservazione complessivo al 79,6%: come riflesso della situazione si assiste al crollo dei licenziamenti dal 34,7 al 13,5.

Le motivazioni di cessazione presentano una discreta differenziazione di genere: la maggiore difficoltà di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro a partire da marzo 2020 può avere "spinto" alcune lavoratrici a rinunciare al posto di lavoro. Ciò spiegherebbe il peso maggiore delle dimissioni tra le donne rispetto a quello misurato tra gli uomini di 6 punti percentuali. Al contrario, le motivazioni legate a decisioni assunte dall'impresa in modo diretto o esplicito vedono una maggiore concentrazione tra i lavoratori uomini, con una differenza di circa 5 punti percentuali (figura 4).

Figura 4 - Motivazioni di cessazione del lavoro incentivato a 12 mesi dalla sua attivazione per sesso 2019 Dati IOSS 2019 (v. %)


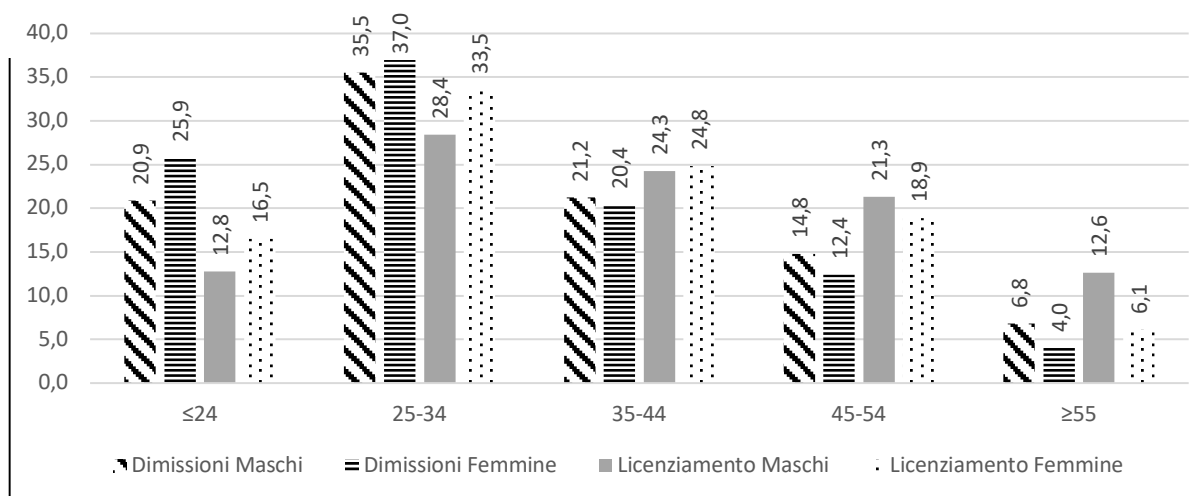
Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)

¹⁷ In particolare, il raffronto entro i 12 mesi è con l'incentivo finanziato nel 2017, Incentivo Occupazione Sud

Le dimissioni risultano essere la principale causa di cessazione dei contratti incentivati soprattutto tra le classi di età di lavoratori più giovani (entro i 34 anni). A partire dai 45 anni in su le cessazioni a causa delle dimissioni volontarie iniziano a diminuire percentualmente rispetto al licenziamento, fino ad attestarsi a livelli minimi nella classe di età ≥ 55 anni (figura 5).

Figura 5 - Motivazioni di cessazione del lavoro incentivato a 12 mesi dalla sua attivazione per sesso e classe di età. Dati IOSS 2019 (v. %)

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/03/2021)



Le cause di cessazione connesse con le esigenze di mercato o organizzative dell'azienda iniziano a essere prevalenti per i lavoratori a partire dai 45 anni. Il dato tende comunque, in alcuni casi, a diversificarsi nelle sue dinamiche in base al sesso dei lavoratori. Le donne, infatti, pur se in misura decrescente in rapporto all'età, tendono a indicare le dimissioni come motivo di cessazione in misura maggiore degli uomini in ogni fascia di età, soprattutto nelle fasce più giovani (entro i 34 anni); tra gli uomini, invece, il licenziamento per motivi oggettivi si presenta sempre in misura maggiore rispetto alle lavoratrici donne. Queste dinamiche si spiegano considerando sia la struttura peculiare del mercato del lavoro (lato aziende), sia il tipo di organizzazione del welfare (lato lavoratori e lavoratrici). Infatti, la carenza di servizi di supporto pone spesso soprattutto le lavoratrici davanti a una complessa scelta tra lavoro e gestione di carichi familiari.

In conclusione, va osservato che il divieto di licenziamento ha creato sicuramente una situazione di mercato del lavoro "condizionato" e che tale situazione dovrà essere attentamente osservata anche nel periodo successivo. Per molti aspetti il "blocco" sembra riprodurre il problema di genere sul lato delle motivazioni di cessazione del contratto, già rilevato nelle precedenti annualità¹⁸. In tale direzione sembra rimanere

¹⁸ Cfr. CNEL, XXII Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020, capitolo 11, ma anche 'Incentivi Occupazione Sud e Occupazione Mezzogiorno' -nota n. 3, 2021 - Valutazione in ottica di genere anni 2017-2018 (Collana Focus Anpal n. 116)

prioritaria la necessità di intervenire attraverso misure ad hoc nel tentativo di cambiare un'inerzia che continua a impoverire il sistema socio economico di molte aree del Paese¹⁹.

2.4 Le imprese

Le aziende che hanno operato assunzioni utilizzando l'Incentivo occupazionale IOSS 2019, al 31 dicembre 2019, sono state complessivamente 35.038 per un totale di 60.626 contratti incentivati, dunque con un rapporto medio di 1,73 assunzioni incentivate per impresa. Le assunzioni incentivate sono avvenute in modo diffuso; tale osservazione è corroborata dalla constatazione che il 96,9% delle imprese ha attivato fino a un massimo di 5 contratti e che a loro si deve l'80,1% delle assunzioni operate con IOSS 2019: il rapporto medio è in questo caso di 1,43 assunzioni per impresa (Tabella 13).

Tabella 13 - Numero di imprese fruitrici dell'Incentivo IOSS 2019 e di contratti attivati per numero di contratti attivati in ogni impresa (v. a. e v. %)

Numero contratti attivati in impresa	Imprese		Contratti attivati	
	V.a.	V. %	V.a.	V. %
1 contratto attivato	24.627	70,3	24.627	40,6
2 contratti attivati	5.932	16,9	11.864	19,6
3-5 contratti attivati	3.393	9,7	12.044	19,9
6-10 contratti attivati	773	2,2	5.596	9,2
11-25 contratti attivati	247	0,7	3.817	6,3
26-50 contratti attivati	55	0,2	1.868	3,1
Oltre 50 contratti attivati	11	(*)	810	1,3
Totale	35.038	100,0	60.626	100,0

(*) Il dato è pari allo 0,03% del totale

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS banca dati UNIEMENS (estrazione ottobre 2019) e banca dati INPS Incentivi IOSS2019

Tra quelle considerate, 17.101 imprese, ovvero il 48,8% di quelle sopra analizzate sono aderenti a uno dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori. Il 98,6% delle imprese ha la propria sede legale dislocata in Regioni del Mezzogiorno del Paese (82,7% nelle Regioni meno sviluppate, 15,9% nelle Regioni in transizione) e nel restante 1,4% dei casi in aree del Centro-Nord (Regioni più sviluppate); in altri termini, l'utilizzo di questi incentivi è stato pressoché totale appannaggio di aziende espressione di quei mercati del lavoro per cui gli incentivi

19 In questa direzione sembra muoversi il legislatore con l'attuale disegno di legge recante "Modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale" (cfr www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/comm/49714_comm.htm) nonché alcune delle misure previste all'interno della Missione 5 del Piano nazionale di rilancio e resilienza specificamente dedicate alle pari opportunità, tra cui ad esempio l'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere

stessi sono stati pensati.

Con un certo grado di coerenza con la composizione del mercato del lavoro delle aree interessate all'Incentivo, circa una impresa su quattro opera nelle varie articolazioni del commercio, con un ulteriore 17,6% di imprese manifatturiere e 16,9% nell'edilizia. Ristorazione e ricezione alberghiera hanno rappresentato l'11,6% dei settori di assunzione, cui si aggiunge un 10,4% che va all'immobiliare, all'informatica e ai servizi alle imprese.

Conclusioni

L'incentivo IOSS2019, come più volte evidenziato, pur applicandosi nel 2019, vede i suoi effetti in termini di tenuta dei contratti di lavoro dispiegarsi in tutto l'anno 2020 e nei primi mesi del 2021 (periodo di osservazione dell'evoluzione dei contratti), in coincidenza con l'inizio della crisi dovuta alla pandemia e con l'applicazione di norme (di natura sanitaria ed economica) che hanno fortemente influenzato l'andamento del mercato del lavoro in tutto il periodo.

Una prima questione da cui partire è comprendere quale funzione abbia svolto un provvedimento inizialmente finalizzato a rafforzare il mercato di lavoro in una fase di ripresa economica, anche per il Mezzogiorno, come testimoniano diversi indicatori riferiti al 2019, ma che ha visto misurare la sua tenuta in un contesto profondamente mutato. Una prima risposta la si può avanzare osservando proprio i tassi di tenuta, sia contrattuale che occupazionale, laddove IOSS2019 presenta valori del tutto sovrapponibili, se non migliorativi, a quanto fatto registrare con i precedenti incentivi del biennio 2017/2018. In particolare, si conferma che la tenuta contrattuale dell'incentivo è superiore a quella complessiva dei contratti attivati a tempo indeterminato nel Mezzogiorno nel 2019. Ciò lascerebbe presupporre che IOSS2019 ha in parte svolto una funzione "difensiva" per i suoi beneficiari, più efficace rispetto ai contratti avviati senza incentivi. Tale potenziale protezione, tuttavia, non sembra essere stata svolta con eguale intensità per il target, poiché si è manifestata in modo più evidente su persone con determinate caratteristiche quali:

- titolo di studio più elevato;
- classe di età centrale (tra i 30 e 54 anni);
- localizzazione in alcune regioni economicamente più dinamiche, come l'Abruzzo;
- lavoratori con contratti trasformati da tempo determinato a indeterminato (incentivo come stabilizzatore dei rapporti di lavoro);
- tipologia contrattuale full time.

L'insieme di questi elementi ribadisce alcuni *atout* noti per la permanenza delle persone del mercato del lavoro, validi non solo per il Mezzogiorno, e che si vanno ad aggiungere anche al ruolo che svolgono gli "attori" di intermediazione sul mercato del lavoro che orientano l'incontro domanda/offerta favorendo, come naturale, in alcuni casi l'accesso al lavoro di soggetti più facilmente collocabili. In questo senso è evidente come l'incentivo non sia uno strumento selettivo di target potenzialmente più deboli, se non per il fatto che sia diretto per la maggior parte dei casi a persone che non lavorano, tra cui una quota consistente di disoccupati di lunga durata. Allo stesso

tempo, come ribadito per gli incentivi del biennio precedente, IOSS2019 non agisce sui *divide* legati al genere come:

- minore accesso delle donne agli incentivi (per certi aspetti IOSS2019 presenta valori anche peggiorativi rispetto ai due incentivi precedenti);
- maggiore ricorso femminile a lavoro part time;
- significative differenze di reddito a svantaggio delle donne.

Appendice al paragrafo 1

Definizioni delle dimensioni di analisi

Grandezza	Definizione
Monte-giornate di lavoro contrattualizzato nell'anno di riferimento	Per ogni impresa, e per un dato anno di riferimento, si determina il monte-giornate complessivo di lavoro contrattualizzato (MGC), vale a dire si sommano le giornate di lavoro contrattualizzate in un anno di tutti i lavoratori aventi un rapporto di lavoro in essere con l'impresa. La giornata di lavoro è considerata piena (=1) nel caso di rapporti di lavoro a tempo pieno, e parziale (=0,6) se il rapporto di lavoro è a tempo parziale.
Unità di lavoro contrattualizzate, (ULC)	L'indicatore è pari al rapporto tra il monte-giornate di lavoro contrattualizzato (vedi definizione sopra) e il numero dei giorni dell'anno (365 o 366 nel caso di anno bisestile).
Saldo occupazionale annuale	Per ciascuna impresa si determina la differenza tra attivazioni e cessazioni di rapporti di lavoro nel corso di un anno. Attivazioni e cessazioni vengono ponderate a seconda della tipologia di orario di lavoro: 1 se a tempo pieno, 0,6 se a tempo parziale
Anzianità	Sulla base dei rapporti di lavoro registrati nell'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie del MLPS, le imprese sono classificate in tre gruppi: gruppo A: ricomprende tutte le imprese che presentano dei rapporti di lavoro instaurati e/o cessati da almeno tre anni rispetto all'anno di riferimento dell'incentivo; gruppo B: ricomprende tutte le imprese che non presentano rapporti di lavoro instaurati e/o cessati prima dell'anno di riferimento dell'incentivo; gruppo C: ricomprende tutti gli altri casi, ovvero di imprese che presentano rapporti di lavoro instaurati e/o cessati negli anni precedenti al trattamento ma non oltre al secondo.
Tipologia utilizzo incentivo	Complementarietà forte: se il rapporto tra ULC incentivate e saldi occupazionali 15-29 è minore di 0,5 (50%) o se il rapporto tra ULC incentivate e saldi occupazionali totali è minore di 0,3 (30%) Complementarietà debole: se il rapporto tra ULC incentivate e saldi occupazionali 15-29 è non inferiore a 0,5 (50%) e inferiore a 0,9 (90%) mentre il rapporto tra ULC e saldi occupazionali complessivi è inferiore a 0,75 (75%); o non appartenente a nessuna delle altre categorie (residuale); Indeterminatezza: se il rapporto tra ULC incentivate e saldi occupazionali 15-29 è non inferiore a 0,5 (50%) e inferiore a 0,9 (90%) mentre il rapporto tra ULC e saldi occupazionali complessivi è non inferiore a 0,75 (75%) Esclusività debole: se il rapporto tra ULC incentivate e saldi occupazionali 15-29 è non inferiore a 0,9 (90%) mentre il rapporto tra ULC e saldi occupazionali complessivi è inferiore a 0,75 (75%); oppure il saldo occupazionale 15-29 è nullo. Esclusività forte: se il rapporto tra ULC incentivate e saldi occupazionali 15-29 è non inferiore a 0,9 (90%) mentre il rapporto tra ULC e saldi occupazionali complessivi è non inferiore a 0,75 (75%)

Stime modelli di regressione logistica per y0+ e per y15290+ (periodo 2015-2017)

Stime modelli di regressione logistica per y0+ e per y15290+ (periodo 2015-2017)

	y0+		y15290+	
	Coef.	P>z	Coef.	P>z
complementare debole	0,195594	0,000 ***	0,380441	0,000 ***
Indeterminato	0,180043	0,000 ***	0,283813	0,000 ***
esclusivo debole	0,050507	0,098 *	0,590512	0,000 ***
esclusivo forte	0,459413	0,000 ***	0,851490	0,000 ***
rapp_prec	0,148377	0,000 ***	0,186133	0,000 ***
crescita	0,165559	0,000 ***	0,066045	0,000 ***
Nord-Est	0,024919	0,264	-0,041030	0,099 *
Centro	-0,120943	0,000 ***	-0,101068	0,000 **
Sud e Isole	-0,344423	0,000 ***	-0,325531	0,000 ***
gruppo B	0,549107	0,000 ***	0,258331	0,000 ***
gruppo C	-0,175427	0,000 ***	-0,253530	0,000 ***
2-14 ULC	-0,090126	0,000 ***	0,094084	0,000 ***
15-50 ULC	0,199939	0,000 ***	0,660356	0,000 ***
51-100 ULC	0,428945	0,000 ***	1,130571	0,000 ***
101+ ULC	0,325851	0,000 ***	1,466903	0,000 ***
2G -Commercio	-0,061811	0,007 ***	-0,073867	0,004 ***
3I- Alloggio e ristorazione	-0,079235	0,002 ***	-0,227382	0,000 ***
4F - Costruzioni	-0,148619	0,000 ***	-0,317276	0,000 ***
5S - Altri servizi	-0,026101	0,435	-0,138709	0,000 ***
6M - Attiv. prof.li scientifiche tecn..	-0,008828	0,797	0,128401	0,001 ***
7J - Servizi inform. e comun	-0,100178	0,014 **	0,067868	0,151
8N - Noleggio, supporto imprese	-0,226114	0,000 ***	-0,276710	0,000 ***
91Q - Sanità assist sociale	0,141955	0,003 ***	0,180573	0,001 ***
99H - Trasporto magazzinaggio	-0,067826	0,192	-0,184479	0,001 ***
AA - Altro, agricoltura, NC	-0,273475	0,001 ***	-0,360692	0,000 ***
AI - Altro, industria in senso stretto	-0,158194	0,100	-0,250376	0,020 **
AS - Altro, servizi	-0,139581	0,000	-0,056415	0,185
_cons	0,431073	0,000	0,423409	0,000 **

Fonte: ANPAL, elaborazioni ANPAL su dati INPS e MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 31/12/2020)

Appendice al paragrafo 2

Metodologia di lavoro per la valutazione e fonti informative

In queste pagine si propone un'analisi basata su database di origine amministrativa e statistica, anche attraverso opportune operazioni di incrocio tra i database stessi: principalmente quello dell'INPS, che gestisce amministrativamente la misura e quello delle Comunicazioni Obbligatorie (MLPS); inoltre, il database dell'INPS è stato incrociato anche con la banca dati UNIEMENS delle imprese che aderiscono ai Fondi Paritetici interprofessionali²⁰. L'archivio delle Schede Anagrafico Professionali (SAP) è stato invece utilizzato per analizzare l'adesione alle politiche attive del lavoro²¹. I dati elaborati si basano sulle seguenti dimensioni declinate in diversi indicatori:

- tenuta occupazionale, intesa come permanenza in una condizione di occupazione a prescindere dal contratto in essere, quindi "incentivato" o cambiato a seguito di re-impiego con contratto alle dipendenze;
- tenuta contrattuale, riferibile invece alla tenuta dello specifico contratto incentivato.

Entrambe le dimensioni analitiche vengono così scansionate:

- *Tenuta a 6 mesi (al 183° giorno)*: tutto l'universo dell'incentivo IOSS2019;
- *Tenuta a 12 mesi (al 366° giorno)*: tutto l'universo dell'incentivo IOSS2019;
- *Tenuta a 18 mesi (al 549° giorno)*: tutti i contratti incentivati con IOSS2019 entro il 30.09.2019.

In particolare, sulla base del genere, è stato possibile approfondire il tema del gap tra femmine e maschi rispetto all'accesso delle tipologie di lavoro (part time/full time), il reddito e le motivazioni di perdita del lavoro.

Va osservato che attualmente le fonti dati amministrative utilizzate, non consentono di verificare la tenuta occupazionale rispetto all'eventuale avvio di una attività autonoma, pertanto, i valori presentati nel rapporto riguardano esclusivamente il lavoro dipendente e potrebbero risultare sottostimati rispetto proprio alla tenuta occupazionale.

²⁰ L'estrazione, condotta a ottobre 2019, ha permesso di analizzare alcune caratteristiche di un sotto campione di imprese che hanno utilizzato IOSS 2019

²¹ L'Archivio SAP è parte del Sistema Informativo Statistico delle Politiche Attive del lavoro (SISPAL) di ANPAL

Bibliografia

ANPAL, *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*, Focus ANPAL n. 105, 2021

ANPAL, *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del PON IOG*, Biblioteca ANPAL, n.5, 2019

Bordos K., Csillag M., Scharle A., *What works in wage subsidies for young people: a review of issues, theory, policies and evidence*, ILO Employment working paper N°199, 2015

Brown A.J.G., *Can hiring subsidies benefit the unemployed?* IZA World of Labor 2015

Brunetti I., Martino, Ricci A., *Evaluating hiring incentives: evidence from Italian firms*, INAPP working paper n. 52, 2020

European Commission, *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe*, European Union, 2014

European Commission, *Job creation incentives: how to better integrate policies to create sustainable jobs*, DG Employment and social affairs, July 2014

Capitolo 7

**La proposta europea per
“salari minimi adeguati”
nella prospettiva dell’ordinamento
italiano: vincoli e prospettive**

Capitolo 7

La proposta europea per “salari minimi adeguati” nella prospettiva dell’ordinamento italiano: vincoli e prospettive

Antonio Lo Faro (Università di Catania)

Premessa: *work in progress*

Il 2021 non sarà l’anno della Direttiva europea sui salari minimi adeguati. Sebbene il “Triangolo istituzionale” dell’Unione composto dai Presidenti di Parlamento, Commissione e Consiglio avesse incluso la Direttiva in questione nella lista delle “priorità legislative” da portare a compimento nel corso dell’anno che sta per concludersi¹, la proposta della Commissione, presentata nell’ottobre 2020, si è parzialmente arenata – come forse prevedibile – nelle secche di una lunga procedura decisionale non certo accelerata dalla timida Presidenza slovena dell’Unione nel secondo semestre del 2021.

Quel che pare ad oggi certo è che il testo finale della Direttiva divergerà parzialmente da quello originariamente prospettato dalla Commissione, dal momento che – come prevede la c.d. procedura legislativa ordinaria di cui all’art. 294 TFUE – sia il Parlamento europeo sia il Consiglio, ciascuno operando “in parallelo” e senza alcuna forma di coordinamento, hanno sin qui suggerito una pluralità di emendamenti che dovranno essere ora ricondotti ad un quadro regolamentare coerente.

In alcuni casi, primariamente in seno al Consiglio, si è trattato di modifiche mirate ad attutire le molte voci caute se non proprie contrarie sollevatesi da parecchi Stati membri nel corso del 2021, e dunque orientate a “diluire” i già piuttosto laschi obblighi ricavabili dal testo originario della proposta. In altri casi, e qui il riferimento è ai lavori parlamentari, si è invece trattato di emendamenti volti a consolidare taluni dei profili di regolazione, con particolare riferimento a quelli che risultano maggiormente rilevanti per gli Stati membri, come l’Italia, nei quali non vige – e non vigerà necessariamente nemmeno dopo la Direttiva – un sistema di salario minimo “legale” inteso nel senso di meccanismo di determinazione eteronoma dei livelli retributivi minimi.

Al momento in cui si scrive, è peraltro difficile fare previsioni sull’approdo finale: se con ogni probabilità non verrà modificato l’impianto piuttosto prudente tracciato dalla Commissione dopo aver verificato la scarsa “popolarità” della propria iniziativa tra gli stati membri e gli stessi partners sociali, è plausibile prospettare che alcuni dei dettagli regolativi suggeriti dal Parlamento europeo potranno avere, ove accolti, un impatto non indifferente su alcuni ordinamenti nazionali, contribuendo, forse, per quel che maggiormente interessa, a sciogliere alcuni dei dubbi che tutt’ora circondano le proposte legislative da tempo in discussione nel parlamento italiano.

La difficile convergenza tra l’impostazione “espansiva” del Parlamento europeo e quella “riduttiva” del Consiglio sarà comunque affidata ad una fase di confronto destinata ad occupare i prossimi mesi: il 25 novembre del 2021 il Parlamento europeo ha infatti

¹ V. la *Joint Declaration on EU Legislative Priorities for 2021*, 2021/0001(NTT), reperibile all’indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20201217RES94218/20201217RES94218.pdf>

deciso di aprire un negoziato interistituzionale con il Consiglio² al fine di verificare la possibilità di pervenire ad un testo per quanto possibile unitario da sottoporre all'analisi del Consiglio dei Ministri Occupazione e Politiche Sociali (EPSCO) programmato per il 6 dicembre 2021. A partire da quel momento verranno quindi attivati una serie di cosiddetti "triloghi" (ovvero negoziazioni informali tra Commissione, Consiglio e Commissione)³ che dovrebbero auspicabilmente concludersi nel primo semestre del 2022, se la Presidenza francese sarà in grado di dare effettivamente corso a quella che ha già dichiarato essere una sua "priorità".

Ma procediamo con ordine.

1. La proposta originaria della Commissione

La proposta della Commissione in materia di "salari minimi adeguati"⁴ si inquadra, costituendone probabilmente una sorta di bandiera, nel contesto di un rinnovato attivismo dell'Unione in materia sociale del quale sono testimonianza anche una serie di altre recenti iniziative: dalle proposte in materia di lavoro su piattaforma a quelle in materia di contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi, di reddito minimo, di trasparenza dei sistemi retributivi nell'ottica della parità di genere, di diritto alla disconnessione, di diritti di informazione, di salute e sicurezza e di rilancio del dialogo sociale, ad altre elaborate o preannunciate dalla Commissione alla luce di quanto previsto dal Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali reso noto nei primi mesi dell'anno⁵.

È noto come lo slancio iniziale della Commissione, pubblicamente sostenuto dalla nuova Presidenza sin dagli esordi del suo insediamento, abbia presto dovuto fare i conti con una serie di "ostacoli" di diversa natura: dalle vigorose obiezioni provenienti da una inedita coalizione trasversale di stati membri che spazia dai populistici di Visegrad, ai "frugali" del centro Europa, alle socialdemocrazie scandinave; al rifiuto di entrambe le parti sociali di intraprendere un percorso di negoziazione in materia; alla stessa controversa sussistenza di una competenza dell'Unione sul tema dei salari, superata solo da una successiva Opinione del Servizio Giuridico della Commissione che ha riconosciuto la piena legittimità della base giuridica utilizzata⁶.

Ne è derivato un testo forse meno ambizioso rispetto alle intenzioni originarie, che ha abbandonato ogni velleità di forzare gli Stati membri che ne sono privi (Italia, Austria, Cipro, Danimarca, Svezia, Finlandia) ad introdurre meccanismi di determinazione legislativa dei salari minimi, per privilegiare invece una sorta di "doppio canale"

2 Secondo quanto previsto dall'art. 71 del Regolamento del Parlamento europeo, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria l'assemblea parlamentare può decidere di "dialogare" con il Consiglio al fine di scongiurare l'inevitabile stallo decisionale che si verrebbe a creare ove le posizioni del Parlamento e quelle del Consiglio siano divergenti. Rischio che allo stato è tutt'altro che remoto e che determinerebbe, in assenza di accordo, un esiziale fallimento della iniziativa in tema di salario minimo adeguato.

3 Sul ruolo un po' misterioso dei triloghi, a volte tacciati di scarsa trasparenza istituzionale, cfr. G. Rugge, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2015, p. 809.

4 COM(2020) 682 del 28 ottobre 2020.

5 COM(2021) 102 del 4 marzo 2021.

6 *Opinion of the Legal Service on the Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union - Legal basis* (6817/21 del 9 Marzo 2021), reperibile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6817-2021-INIT/en/pdf>.

regolativo che ha come rispettivi destinatari, da una parte, gli ordinamenti ove il salario minimo legale già esiste (tutti gli Stati membri, eccetto i sei prima indicati) e, dall'altra, quegli ordinamenti nazionali che, non conoscendo allo stato alcun meccanismo del genere, potranno continuare anche in futuro a farne a meno, a condizione comunque che livelli salariali "adeguati" siano garantiti attraverso altri meccanismi di natura non solo o non necessariamente legislativa.

È ovviamente all'interno di questa seconda platea di destinatari che si colloca l'Italia, sistema sul quale si concentreranno, visto il volume che lo ospita, le osservazioni – necessariamente interlocutorie – contenute in questo contributo. Ed è appena il caso di anticipare, in questa prospettiva, che i maggiori effetti dell'iniziativa comunitaria nel nostro ordinamento potranno ragionevolmente collocarsi più sul piano di un auspicabile "tagliando di controllo" sulla salute del sistema di contrattazione collettiva, che non su quello più strettamente attinente alla adeguatezza dei livelli salariali.

Nella impostazione della proposta – sostanzialmente, seppur con non indifferenti modifiche, rimasta intatta anche dopo lo scrutinio di Parlamento e Consiglio – i requisiti che consentono ad un ordinamento nazionale di affidare la determinazione dei salari alla sola autonomia collettiva si misurano in effetti con un unico "metro", costituito dal tasso di copertura della contrattazione collettiva. Non a caso, come sottolineato dalla Commissione in una serie di documenti preparatori, i tassi di copertura negoziale dei cinque Paesi privi di salario minimo legale sono allo stato – con l'eccezione di Cipro – tra i più alti, così come del resto confermato da alcune recenti analisi.⁷

Rinviamo al seguito per più specifiche indicazioni quanto alla misura del tasso di copertura richiesto dalla futura Direttiva, non v'è dubbio che il rilievo attribuito dalla proposta al ruolo del tasso di copertura negoziale nell'assicurare salari minimi adeguati, costituisca un profilo di non agevole lettura con riguardo all'ordinamento sindacale italiano, cui pure le ricerche innanzi citate attribuiscono una copertura negoziale pari all'80%. Non occorre certo spendere troppe parole per rammentare come i tassi di effettiva applicazione dei contratti collettivi possano essere considerabilmente diversi in ragione di diversità territoriali o in relazione alla dimensione dell'impresa, e soprattutto come in quell'80% di copertura cui l'ordinamento italiano viene accreditato rientrino presumibilmente anche una serie di contratti collettivi le cui tabelle salariali non rispondono certo al canone della adeguatezza. Da questo punto di vista, il sistema italiano costituisce probabilmente una sfida rispetto al "non detto" della proposta: ovvero che all'interno di un ordinamento nazionale i livelli retributivi possano presumersi adeguati o quando i salari sono determinati dalla fonte eteronoma, ovvero quando essendo determinati in via negoziale le fonti collettive siano sufficientemente applicate in via di fatto. Nell'ordinamento italiano, per contro, l'equazione "salario contrattuale=salario adeguato a condizione che sia sufficientemente applicato" non sempre funziona, e lasciare dunque la garanzia di salari adeguati affidata al solo tasso di copertura di contratti collettivi non meglio specificati – come essenzialmente la proposta si limita a fare – potrebbe non essere una opzione risolutiva.

Quanto appena riferito rende peraltro ancor più problematica – quantomeno per

⁷ Dati tratti da T. Muller, S. Rainone, K. Vandaele, *Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery*, in *Benchmarking Working Europe*, Brussels, ETUI, 2020.

l'ordinamento interno – l'assenza, nel testo della proposta della Commissione, del riferimento ad un preciso parametro quantitativo idoneo a superare la "modellistica" dei sistemi di determinazione dei salari per specificarne, invece, in maniera più immediata e tangibile il livello minimo al di sotto del quale essi non dovrebbero mai scendere. I due parametri di norma utilizzati, pur tra molte controversie, nel dibattito scientifico internazionale – ovvero il 60% del salario mediano e/o il 50% del salario medio – sono pudicamente relegati dalla proposta della Commissione nei *Consideranda* iniziali (*Considerandum* n. 21) ma non facevano parte, almeno fino all'intervento del Parlamento europeo di cui si dirà, dell'articolato normativo.

Per il resto - escluse ovviamente le previsioni indirizzate agli Stati membri con sistemi di determinazione legislativa dei salari, qui non prese in considerazione vista la natura e il fine del presente scritto - la proposta della Commissione fa affidamento su ciò che definisce uno strumento di estensione "indiretta" dei salari collettivamente determinati, essendo espressamente escluso che dalla Direttiva possa derivare un obbligo di introdurre meccanismi di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi (art. 1.3 della proposta). Il riferimento è ad uno strumento "antico", ben conosciuto da diverse legislazioni nazionali, ovvero la clausola sociale negli appalti pubblici che, tuttavia, avrebbe meritato ben altra considerazione ove solo se ne consideri la ben nota problematica compatibilità rispetto a quanto affermato dalla stessa Corte di giustizia in relazione alla necessità di conciliare le clausole sociali negli appalti pubblici con i principi euro-unitari della concorrenza da una parte e della libera circolazione dei servizi dall'altra. È infatti opportuno ricordare, a quest'ultimo riguardo, come nel caso della prestazione di un servizio *cross-border* attraverso il distacco di lavoratori, la Corte di giustizia abbia considerato legittima l'applicazione della clausola sociale retributiva in capo ai lavoratori distaccati dipendenti dall'impresa straniera appaltatrice, solo a condizione che i minimi salariali in oggetto siano oggetto di una determinazione di natura legislativa⁸.

Sin qui, dunque, le piuttosto scarse previsioni contenute nella proposta della Commissione: nessun obbligo di introdurre meccanismi di determinazione legislativa dei salari ove siffatti modelli non siano già in opera negli Stati membri; nessun obbligo di estendere l'efficacia soggettiva dei contratti collettivi negli altri casi; nessun parametro quantitativo di identificazione della "*decency threshold*" al di sotto della quale non è ammissibile scendere, a prescindere dal meccanismo legislativo o contrattuale individuato dagli Stati membri; rinvio "debole" allo strumento della clausola sociale.

2. Gli emendamenti apportati nel corso del processo decisionale e la loro futura valutazione da parte dei "triloghi" che verranno avviati nel corso del 2022

Si tratta ora di verificare se e come il successivo *iter* decisionale sin qui attraversato dalla originaria proposta nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, abbia inciso in maniera significativa sui suoi contenuti, con particolare riguardo a quelli che si ritengono di maggior rilievo per l'ordinamento italiano.

Sul punto, come prevedibile, si sono confrontati due approcci radicalmente diversi -

⁸ V. caso C-115/14 del 17.11.2015, *RegioPost GmbH & Co. KG c. Stadt Landau in der Pfalz*.

quello parlamentare, volto a irrobustire alcune disposizioni della proposta considerate eccessivamente prudenti⁹, e quello opposto del Consiglio, nel quale si riflettono tutte le obiezioni provenienti dagli Stati membri¹⁰ - che non sarà facile ricondurre ad unità allorquando nei prossimi mesi le negoziazioni interistituzionali inizieranno a svolgersi all'interno dei già richiamati triloghi.

2.1 Una precisazione sull'Italia e le disposizioni per essa rilevanti

Tralasciando in questa sede, per i motivi suesposti, le disposizioni deputate a disciplinare i modelli di determinazione legislativa delle retribuzioni, mette conto in primo luogo evidenziare come significativi emendamenti siano stati apportati dal Parlamento europeo sul versante dei sistemi di determinazione dei salari affidati all'autonomia collettiva (Titoli I e III della proposta di Direttiva).

A tal riguardo - e con specifico riferimento ad alcune proposte legislative attualmente sottoposte all'esame parlamentare nell'ordinamento italiano - va innanzitutto evidenziato che eventuali modelli nazionali che dovessero garantire l'estensione generalizzata dei salari contrattuali attraverso l'intervento della legge¹¹, non trasformerebbero l'Italia in uno *"statutory minimum wage country"*, con tutto ciò che ne conseguirebbe in tema di individuazione delle disposizioni della futura Direttiva considerabili rilevanti per l'ordinamento interno. Almeno stando agli emendamenti discussi ed approvati in sede parlamentare, infatti, il Titolo II della futura Direttiva - riservato per l'appunto alla disciplina dei *"salari minimi legali"* - è destinato a trovare applicazione solo agli Stati membri con sistemi di determinazione legislativa dei salari minimi *"that do not arise from collective bargaining"* (art. 5.1 e 3.1.2). Secondo la futura normativa, dunque, l'estensione in via legislativa dei salari contrattuali - che peraltro viene espressamente esclusa dal novero degli obblighi derivanti dalla Direttiva¹² - rimane estranea alla nozione di salario minimo legale, non implicando di conseguenza l'assoggettamento di uno Stato membro che scegliesse di perseguire questa strada agli obblighi previsti dal Titolo II della Direttiva.

Ciò premesso, si esporranno nel seguito i termini della disciplina applicabile ai soli sistemi di determinazione *"non-legislativa"* dei salari, tra i quali con ogni probabilità continuerà ad annoverarsi l'Italia, così come disponibili al momento in cui si scrive.

9 Il testo della proposta con gli emendamenti parlamentari può leggersi nel *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the adequate minimum wages in the European Union* (A9-0325/2021) approvato in Commissione il 18.11.2021 e in seduta plenaria il 25.11.2021 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_EN.html).

10 Il testo della proposta emendata in sede di Consiglio così come disponibile alla data del 04.06.2021 si può leggere nella *Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori* (9142/21) predisposta dal Segretariato Generale e inviata ai membri del Comitato permanente dei rappresentanti degli Stati membri (COREPER), reperibile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9142-2021-INIT/it/pdf>.

11 Come ad esempio si propone di fare il Disegno di legge n. S-2187 presentato al Senato della Repubblica a prima firma Catalfo.

12 *"Nothing in this Directive shall be construed as imposing an obligation on the Member States where minimum wage protection is exclusively ensured via collective agreements [...] to make collective agreements universally applicable"* (art. 1.3).

2.2 Promozione della contrattazione collettiva e tassi di copertura

Quanto al criterio primario prescelto dalla proposta per valutare lo stato di salute e la complessiva adeguatezza dei modelli nazionali che affidano alla autonomia collettiva la funzione di determinazione dei salari minimi, occorre segnalare come su questo versante si registrino alcune delle più significative diversità di vedute tra Parlamento e Consiglio cui prima si faceva riferimento.

Il dissidio riguarda la formulazione dell'art. 4, rubricato "Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari", ed in particolare: a) la misura del tasso di copertura negoziale richiesto, e b) le modalità per calcolarlo.

a) In relazione al primo profilo, l'emendamento parlamentare innalza il tasso di copertura minimo richiesto dal 70 all'80%, rinsaldando anche gli obblighi degli Stati membri nella eventualità che quel tasso minimo non sia raggiunto: il "Piano d'azione" già genericamente evocato nella proposta della Commissione, dovrà adesso definire e programmare, collocandole lungo una "chiara sequenza temporale", "misure concrete in grado assicurare il progressivo raggiungimento della soglia minima richiesta", con obbligo per gli Stati membri di aggiornamento almeno biennale e per la Commissione di monitorarne gli effettivi progressi¹³.

L'emendamento in oggetto conferma dunque la centralità del tasso di copertura negoziale nella complessiva architettura della iniziativa in esame, inducendo di conseguenza a formulare qualche ulteriore osservazione al riguardo. Nella proposta iniziale e nei successivi interventi di Parlamento e Consiglio, l'enfasi sul rilievo del tasso di copertura negoziale come chiave per il raggiungimento dell'obiettivo sostanziale di salari minimi adeguati, poggia sulla correlazione statistica giusta la quale gli Stati membri con alti tassi di copertura contrattuale sono quelli ove si registrano i salari minimi più alti e le percentuali minori di lavoratori a basso salario (*Considerandum* n. 19). Che però il problema salariale si risolva con l'estensione del tasso di copertura della contrattazione collettiva, è assunto certamente fondato che probabilmente non giunge tuttavia a risolvere per intero, al di là dei trattamenti minimi, l'intera questione salariale. Ne fa prova proprio il caso italiano, ove la indubbia presenza di un problema salariale – progressivamente in estensione dai salari medi a quelli minimi – convive con un tasso di copertura negoziale che, secondo quanto si legge nella relazione introduttiva del citato Disegno di legge S-2187, si attesterebbe addirittura al 98 per cento della forza lavoro impiegata nel settore privato.

b) Proprio l'osservazione da ultimo formulata può spingere quantomeno ad interrogarsi circa la assoluta corrispondenza biunivoca tra garanzia diffusa di salari minimi adeguati e tasso di copertura di contratti collettivi non meglio specificati.

È forse in questa ottica che si comprende la ragione che ha spinto il Parlamento europeo ad introdurre diversi emendamenti volti a precisare come i soli contratti collettivi da tenere in considerazione ai fini della misurazione del tasso di copertura

¹³ L'opportunità di specificare tempi e contenuti del Piano d'azione nazionale era stata sollecitata anche dalla Camera dei deputati nel documento inviato il 21.04.2021 al Consiglio UE nell'ambito della procedura di consultazione dei Parlamenti nazionali ex art. 12.a del Trattato UE e del relativo Protocollo. Tutti i documenti della procedura, ivi inclusi le opinioni di tutti i parlamenti nazionali e delle altre istituzioni europee (Comitato Economico e Sociale, Comitato delle Regioni), sono reperibili nel fascicolo della procedura 2020/0310(COD) all'indirizzo [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0310\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0310(COD)&l=en).

negoziale richiesto dalla Direttiva dovranno essere quelli “*regulating remuneration*”¹⁴, ovvero quei contratti collettivi che contengono clausole retributive. La ripetuta sottolineatura¹⁵ della richiamata puntualizzazione – cui si affianca la posizione assunta dal Parlamento nel precisare che i contratti collettivi di cui si parla devono essere sottoscritti da “sindacati” e non dalle più generiche “*workers’ organizations*” previste dalla originaria proposta¹⁶ – risalta in maniera ancor più evidente ove confrontata con quanto parallelamente definito in sede di Consiglio, nel cui testo di sintesi formulato a seguito della consultazione degli Stati membri¹⁷ risulta un emendamento secondo cui ai fini del calcolo del tasso di copertura, che il Consiglio mantiene peraltro al 70%, si dovrà tenere conto “di tutti i contratti collettivi, compresi quelli che non incidono sui salari”. Come si vede, le posizioni delle due Istituzioni non potrebbero essere più divergenti e sul punto si preannuncia, quindi, una accesa dialettica in sede di futuro confronto tra le stesse e la Commissione.

Né la proposta originaria della Commissione, né i successivi emendamenti di Parlamento e Consiglio prendono, invece, posizione su un tema, ancora relativo alla “qualità” dei contratti collettivi, che in tutta evidenza assume valore dirimente all’interno dell’ordinamento interno. Già sia la Camera dei deputati sia il Senato della Repubblica hanno avuto modo di segnalare nelle rispettive interlocuzioni con il Consiglio “l’opportunità di calibrare meglio la proposta, precisando che la contrattazione collettiva cui si fa riferimento nel testo debba essere quella determinata dalla partecipazione di organizzazioni datoriali e dei lavoratori maggiormente rappresentative [...] per salvaguardare il salario minimo da fenomeni distorsivi”. Entrambe le assemblee hanno, dunque, invitato le Istituzioni europee ad una “definizione delle organizzazioni qualificate, in ossequio al criterio della rappresentatività, alla contrattazione collettiva, così da inverare il principio di adeguatezza che la direttiva promuove [...] anche al fine di contrastare il diffondersi dei ‘contratti pirata’ stipulati da organizzazioni sindacali con rappresentatività scarsa o nulla, che rischiano di determinare fenomeni di *dumping* contrattuale con effetti peggiorativi sulle retribuzioni dei lavoratori”¹⁸.

Potrebbe, forse, obiettarsi che si tratta di questioni meramente “interne” rispetto alle quali sarebbe stato vano attendersi un intervento europeo che infatti sinora non c’è stato, nemmeno da parte di un Parlamento europeo che pure ha dimostrato di avere contezza del problema legato alla qualità dei contratti collettivi cui viene affidata la garanzia di salari adeguati nei sistemi *non-statutory*. Resta il fatto che si tratta di un profilo di innegabile rilievo rispetto al quale la recezione della futura Direttiva sui salari minimi adeguati potrà auspicabilmente offrire al legislatore interno una favorevole occasione per un intervento di razionalizzazione del sistema contrattuale da più parti ritenuto ormai necessario.

14 In questi termini l’emendamento apportato all’art. 3.5, relativo alla definizione di “tasso di copertura”. Per il testo della proposta così come emendato in sede parlamentare, v. rif. nota n. 9.

15 Precisazioni del medesimo tenore sono infatti ripetute anche negli emendamenti formulati in relazione agli articoli 3.4, 4.2, 10.1 e 10.2, oltre che nel *Considerandum* n. 19.

16 V. gli emendamenti all’art. 3.3 e 11.2.

17 V. *supra*, nota n. 10.

18 I documenti delle commissioni XI e XIV della Camera e quelli delle Commissioni 11^a e 14^a del Senato sono rinvenibili nel fascicolo citato *supra*, alla nota n. 13.

2.3 I parametri di individuazione del salario minimo adeguato

Sin dai primi commenti della proposta¹⁹ si è rilevato come il testo prospettato dalla Commissione si limitasse sostanzialmente a delineare due modelli di determinazione dei salari minimi adeguati, senza tuttavia giungere a fornirne anche parametri quantitativi idonei ad individuare soglie retributive dalle quali, a prescindere dai modelli prescelti, non sia in nessun caso dato derogare.

Da questo punto di vista, scontato l'assoluto silenzio mantenuto dal testo licenziato dal Consiglio, qualche elemento di maggiore attenzione si riscontra negli emendamenti del Parlamento, che seppur in maniera non del tutto coerente ha dimostrato di avere contezza del problema suggerendo quanto segue.

a) In primo luogo, i parametri internazionali del 60% del salario mediano e del 50% del salario medio vengono "prelevati" dai *Consideranda* iniziali dove erano prudentemente relegati per essere inseriti anche nel testo dell'articolato normativo (art. 5.3), pur se non si tratta, per la verità, di un'operazione immune da limiti e ambiguità.

Innanzitutto perché si continua ad evocare indistintamente i due parametri senza considerare che essi non sono per niente equivalenti. Secondo una recente ricerca riferita al caso italiano, ad esempio, il 60% del salario mediano riferito alle retribuzioni dei lavoratori *full time* operanti nel settore privato (con esclusione dell'agricoltura) equivarrebbe a 7,65 Euro lordi orari; mentre il 50% del salario medio calcolati sui medesimi dati ammonterebbe alla significativamente diversa cifra di 10,59 Euro lordi orari²⁰. Non a caso, in alcune ricerche patrocinate dal sindacato europeo²¹, nonché negli stessi documenti di fonte ETUC²², si parla di un "doppio" parametro di individuazione della soglia minima, identificato per l'appunto nella cifra maggiore risultante, a seconda della struttura salariale di ciascuno ordinamento, dalla applicazione del primo o del secondo parametro²³.

Al di là delle surriferite ambiguità circa l'individuazione del parametro quantitativo, rimane il fatto che, seppur inseriti all'interno dell'articolato normativo, entrambi i parametri non abbiano comunque allo stato un valore vincolante, essendo al momento disposto, anche dopo l'emendamento parlamentare, che nell'assolvere all'obbligo di valutare periodicamente l'adeguatezza dei salari minimi, gli Stati membri "possano" utilizzare come una sorta di linea-guida alcuni indicatori "come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale", ovvero i due parametri del 60% e del 50% di cui prima si è detto²⁴.

19 Sia consentito rinviare a A. Lo Faro, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lavoro e diritto*, 2020, p. 539.

20 Così, sulla base di dati riferiti al 2019, B. Cai, P. Naticchioni, *Introduzione di un salario minimo in Italia. Direttiva Europea e possibili scenari*, in *Welforum - Osservatorio nazionale sulle politiche sociali*, 15.04.2021 (<https://welforum.it/direttiva-europea-e-possibili-scenari-di-introduzione-di-un-salario-minimo-in-italia/>).

21 Cfr. Muller, Rainone, Vandaele cit. alla nota n. 7.

22 V. *Debunking the myths on the Directive on Adequate minimum wages in the EU*, disponibile insieme ad altri all'indirizzo <https://www.etuc.org/en/fair-minimum-wages-and-collective-bargaining>.

23 Salario medio e salario mediano tenderanno a coincidere in sistemi retributivi non polarizzati. Il primo tenderà invece ad essere più alto del secondo in sistemi retributivi con forti divaricazioni tra i salari più bassi e quelli più alti.

24 Considerato il rilievo del punto, si ritiene opportuno, nell'assenza di una versione italiana del testo emendato dal Parlamento, riportare integralmente il testo della versione inglese, l'unica ad oggi disponibile: "Member States

Infine, non è trascurabile rilevare come, a rigore, il riferimento ai due parametri in oggetto non sembri riferibile a quegli ordinamenti che, come presumibilmente l'Italia, dovessero scegliere di rimanere fedeli ad un modello di determinazione non legislativa dei salari. La disposizione della proposta che vi fa rinvio è infatti contenuta nell'art. 5, destinato a disciplinare – così come l'intero Titolo II in cui è inserita – i sistemi nazionali “statutory”, in cui cioè vengano adottati meccanismi legislativi di determinazione dei minimi salariali. Per i sistemi “contrattuali”, per contro, il riferimento a una siffatta “decency threshold” non viene ribadita, probabilmente in ragione di quella presunzione di adeguatezza sostanziale che deriverebbe ai salari per il solo fatto di essere stati negozialmente pattuiti su cui in precedenza ci si è soffermati (v. *supra*, §. 1) per suggerire come non sempre o non ovunque essa trovi riscontro nei fatti.

b) In secondo luogo, gli emendamenti parlamentari appaiono palesemente sottesi da un visibile sebbene non compiutamente definito orientamento “sostanzialista” che ambisce a superare i parametri quantitativi di cui prima si è detto, nella consapevolezza che non sempre – come del resto riconosciuto dallo stesso Commissario UE per l'Occupazione e gli Affari sociali Nicolas Schmitt²⁵, la garanzia del 60 o 50 per cento del salario mediano o medio consente ai lavoratori di fuoriuscire dall'area del lavoro povero.

In questa prospettiva vanno letti i diversi emendamenti “disseminati” lungo tutto il testo della Direttiva, attraverso cui il Parlamento ha inteso in buona sostanza sollecitare una serie di interventi regolativi con i quali garantire più il secondo che non il primo degli attributi inseriti nella intestazione della Direttiva: ovvero salari *adequati*, piuttosto, o oltre, che salari *minimi*. Così si spiegano i riferimenti: alla necessità di misurare l'adeguatezza dei salari con riferimento ad un paniere di beni e servizi che consentano la piena partecipazione alla vita sociale dei lavoratori (*Considerandum* n. 21 e art. 5.2.a); all'ammissibilità solo eccezionale di trattamenti retributivi *sub-minimali* per alcune categorie di lavoratori che pure la proposta della Commissione prevedeva e il testo del Consiglio continua a prevedere (*Consideranda* n. 12 e 22 e art. 6); al divieto di detrarre dal salario minimo somme corrisposte al lavoratore per rimborsi spese o il controvalore di *benefit* vari, ad esempio l'alloggio, che non costituiscono compenso delle prestazioni effettuate dal lavoratore (*Considerandum* n. 22); all'inserimento tra gli obiettivi della Direttiva della correzione delle diseguaglianze e del *gender gap* nonché della convergenza verso l'alto e di *standard* di vita “decenti” per i lavoratori e le loro famiglie (art. 1 e 5.1); al consolidamento della clausola di non regresso (art. 16.1)

2.4 Ambiti e strumenti di applicazione dei salari minimi

Infine, lo sforzo del Parlamento di irrobustire ed estendere il concreto impatto della proposta della Commissione sui livelli retributivi dei lavoratori europei, si è tradotto in una serie di emendamenti volti a consolidarne, almeno nelle intenzioni, quelle che

shall assess and report on the adequacy of statutory minimum wages and may use indicative reference values to guide their assessment of adequacy of statutory minimum wages in relation to the general level of gross wages, such as those commonly used at international level of 60% of the gross median wage and 50% of the gross average wage” (art. 5.3).

²⁵ Il quale ha dichiarato in un'intervista rilasciata il 9 febbraio 2020 al *The Brussels Times* che un salario sostanzialmente “decente” non dovrebbe escidere al di sotto della soglia del 70 o 80% del salario mediano.

potrebbero definirsi le condizioni di effettività.

Un accento particolare viene posto al riguardo sugli strumenti di *compliance*, in particolare le ispezioni del lavoro, rispetto alle quali il Parlamento tiene a specificare – sebbene nel contesto di una disposizione, l’art. 8, riferita ai soli salari minimi determinati per legge – che i relativi organismi debbano essere forniti di adeguate risorse, operare con “visite a sorpresa” e disporre di sanzioni dissuasive.

In una prospettiva per certi versi simile, il Parlamento tenta poi di estendere il perimetro soggettivo della futura Direttiva aggiungendo tra i relativi destinatari i lavoratori dell’economia digitale (nuovo *Considerandum* n. 9.b) nonché i lavoratori domestici, *on demand*, intermittenti e a *voucher*, i finti autonomi, gli apprendisti e altre forme di lavori non standard (*Considerandum* n. 17). Ancor più in radice, l’assemblea parlamentare giunge a suggerire di modificare l’art. 2.1 della proposta, relativo all’ambito soggettivo di applicazione, prevedendo che la futura Direttiva dovrà trovare applicazione a “tutti” i lavoratori dell’Unione. Si tratta peraltro di una sorta di “emendamento manifesto” dal ridotto valore pratico, ove si consideri che la sfera di applicazione soggettiva della Direttiva dovrà invece determinarsi secondo l’ormai standardizzata formula compromissoria²⁶ utilizzata anche in altre recenti occasioni²⁷, da considerarsi per certi versi indecifrabile in quanto internamente contraddittoria.

Infine il Parlamento, dimostrando di avere piena consapevolezza del ruolo cruciale che in materia di effettiva applicazione dei minimi salariali viene svolto dalla disciplina in tema di concessioni e appalti pubblici, si contrappone apertamente alla interpretazione di diversi Stati membri i quali avevano sostenuto in seno al Consiglio che l’art. 9 della proposta costituirebbe “una mera ripetizione degli obblighi esistenti a norma delle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE”²⁸. Un siffatto apprezzabile intento viene perseguito dal Parlamento specificando che le “misure appropriate” che gli Stati membri potranno adottare includono la possibilità di prevedere clausole sociali retributive piuttosto vincolanti²⁹. Resta da verificare in che misura tali previsioni di diritto secondario potranno incidere, ove confermate, sull’interpretazione del diritto primario dell’Unione in tema di concorrenza e di libera prestazione di servizi *cross border*, come noto non sempre interpretato dalla Corte di giustizia, e anche dalle Corti nazionali, nel senso di ammettere la possibilità di clausole sociali facenti riferimento a *standard* di tutela posti in sede negoziale (con l’“aggravante”, in Italia, dell’ostacolo posto dall’art. 39 Cost.).

3. Conclusioni: *work in progress*...

Tutto quanto sin qui esposto autorizza, anzi impone, una “sospensione del giudizio” sugli esiti di una iniziativa europea sul salario minimo adeguato ancora *in fieri*, nonché, a maggior ragione, sull’impatto che essa potrà avere sul parallelo percorso decisionale

²⁶ Che fa riferimento a “un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea” (art. 2.1).

²⁷ Ad esempio nella Direttiva 1152/2019 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili.

²⁸ V. il documento di sintesi dei lavori del Consiglio citato alla nota n. 10.

²⁹ Nel testo inglese, “the possibility to introduce mandatory awarding and contract performance conditions”.

in corso nell'ordinamento interno.

Quel che si può con sufficiente certezza allo stato affermare è che la futura adozione della Direttiva nel testo attualmente in discussione non renderebbe un intervento del legislatore interno necessario: né nella forma della introduzione di un salario minimo legislativamente determinato, né nella forma di una estensione in via eteronoma dei salari contrattuali.

Ciò premesso, resta da chiedersi se e come l'adozione di una Direttiva europea possa incidere o condizionare un eventuale esito legislativo delle molteplici proposte attualmente in discussione nell'ordinamento interno. Non è per nulla certo che ciò avvenga, ma ove il Parlamento italiano dovesse decidere – prima e/o a prescindere dalla Direttiva, i cui tempi di attuazione si misurerebbero presumibilmente in anni – di intervenire sul tema del salario minimo, è presumibile che si prospetterebbe allora l'esigenza di definire anche la “misura” di un salario minimo considerato adeguato. Sul punto, potrebbe essere opportuno verificare, quantomeno in termini di riferimento di massima, quale parametro quantitativo verrà adottato dalla Direttiva: se il parametro del 60% del salario mediano, che parrebbe potersi collocare, a seconda di diverse ricerche riferite al mercato del lavoro italiano, tra i 7,65 e gli 11,25 Euro lordi orari; o piuttosto quello del 50% del salario medio, quantificabile tra i 10,59 e i 14,04 Euro lordi orari.³⁰ Rispetto ai richiamati parametri, comunque allo stato non vincolanti per le ragioni prima esposte (*supra*, §. 2.3), potrà essere valutata la plausibilità delle diverse soglie quantitative su cui attualmente si sta appuntando il dibattito interno, fermo restando – ma è tema che fuoriesce dai confini di questo scritto – che al riguardo ineludibile e urgente appare fare chiarezza in merito al reale significato di una qualunque soglia numerica in un ordinamento come quello italiano nel quale la struttura retributiva si articola in una serie di voci (tra tutte, la quota di mensilità supplementari e di TFR) che impongono una previa e condivisa definizione della stessa nozione di salario orario minimo.

³⁰ I due estremi delle due “forchette” corrispondono alle cifre rispettivamente indicate dalla ricerca di Cai e Naticchioni citata alla nota n. 20, e dalla *Nota per l'audizione presso la Commissione 14^a del Senato della Repubblica del 11.01.2021*, predisposta dall'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), reperibile all'indirizzo https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/815/INAPP_Proposta_Salario_Minimo_UE_Nota_Audizione_Senato_11_gennaio_2021.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Capitolo 8

La contrattazione decentrata ai tempi della pandemia da Covid 19

Capitolo 8

La contrattazione decentrata ai tempi della pandemia da Covid 19

Salvo Leonardi (FDV-CGIL), Sergio Spiller (OCSEL-CISL), Gianluca Bianco (CISL); Anna Rosa Munno (CISL), Irene Pata (UIL), Irene Delaria (UIL), Giovanni Morleo (CONFINDUSTRIA), Paolo Baldazzi (CONFCOMMERCIO), Elvira Massimiano (CONFESERCENTI), Vittorio Ciani (ABI), Federico Falcioni (ABI), Maurizio De Carli (CNA).

1. Premessa: una fase di intensa trasformazione delle relazioni sindacali

La contrattazione, strumento principe di definizione e regolazione dei rapporti fra i soggetti del mondo del lavoro, per realizzare i suoi obiettivi deve sempre fare i conti con le situazioni particolari e contingenti nelle quali vivono e operano le persone. Tale situazione è ben nota a coloro che si occupano di relazioni sindacali, abituati a valutare l'andamento economico, le trasformazioni sociali, il mutare dei bisogni e delle istanze dei lavoratori e delle imprese, le potenzialità delle innovazioni tecnologiche e organizzative. Nella norma tutti questi fenomeni non modificano la struttura e i contenuti della contrattazione che tendono, anche se in una prospettiva evolutiva, ad avere una loro stabilità e continuità. Tuttavia, a volte compaiono fatti eccezionali che portano a modificare, almeno per un periodo limitato di tempo, ma in alcuni casi anche in modo strutturale, la prassi e le materie della contrattazione.

L'esplosione e la diffusione della epidemia da Covid 19, per la sua dimensione, per i suoi costi sociali, per le ricadute economiche, organizzative e produttive, ha modificato in modo molto radicale la prassi della contrattazione sia nelle modalità e nei tempi con cui sono stati affrontati i problemi, che nei contenuti delle materie oggetto di confronto e di accordo. Rispetto alle esperienze precedenti si è trattato di una vera e propria cesura. I tempi sono stati scanditi dalle ondate dell'epidemia, dai decreti di volta in volta emanati per esigenze di sanità pubblica o per far ripartire le attività economiche. Parimenti anche le materie oggetto di trattativa sono state condizionate da tali urgenze: governare la chiusura delle imprese e dei servizi pubblici, assicurare la continuità di quelli essenziali, adottare pratiche di prevenzione e di protezione individuale, permettere la ripresa in condizioni di sicurezza.

Una prima indicazione sulle caratteristiche della contrattazione decentrata proviene dall'ultima indagine Confindustria sul lavoro, condotta a inizio 2021 coinvolgendo quasi 5.000 imprese associate. Si scopre così che la contrattazione aziendale coinvolge oltre un terzo delle imprese associate (il 34,4%) e la maggior parte dei lavoratori nel campione analizzato (64,7%). La diffusione è maggiore nell'industria in senso stretto (dove il 39,6% delle imprese ha un contratto aziendale) e nelle imprese più grandi, con oltre 100 dipendenti (69%). Le materie regolate dal contratto aziendale, quando presente, sono principalmente l'orario di lavoro (nel 53,4% dei casi), i protocolli di sicurezza (44,5%), i premi di risultato collettivi (42,9%), la conciliazione vita-lavoro (37,6%), la formazione (34,1%).

Ad ogni modo, oltre alla “fotografia” della situazione attuale, è possibile esaminare la modifica dell’intensità con cui sono state contrattate le varie materie dopo l’esplosione della epidemia, molto evidente nel confronto col periodo precedente. I dati del 6° Rapporto Ocsel sulla contrattazione nel 2019/20 mettono in evidenza come la contrattazione sul salario che era attuata dal 48% degli accordi nel 2019, si riduca al 5% nel 2020. Parimenti il welfare passa da un 37% degli accordi al 2%. All’opposto la contrattazione sulla riorganizzazione e sull’utilizzo degli ammortizzatori sociali passa dal 24% del 2019 all’87% nel 2020. Dati simili sono riportati dall’indagine svolta dalla FDV, nel suo ultimo Rapporto (2021) e dal Rapporto “Contrattazione collettiva aziendale sulla sicurezza sul lavoro al tempo dell’emergenza covid 19” di Digit@Uil.

Partendo da questi dati abbiamo utilizzato gli accordi provenienti dall’archivio del CNEL; circa 200 complessivamente di cui circa 140 aziendali e gli altri ripartiti equamente fra settoriali e territoriali, per rilevare alcuni elementi più specifici ¹. Ai fini del presente capitolo sono stati presi in considerazione i contratti pervenuti dal 21/11/2020 al 26/11/2021 (vedi allegato 1 e allegato 2).

Poiché non siamo ancora usciti dall’emergenza, anche se sono stati fatti significativi passi in avanti verso la normalità, prestare attenzione alle dinamiche con cui si è svolta la contrattazione in questi ultimi venti mesi, può fornire indicazioni utili per affrontare le tematiche nuove che si profilano per i prossimi mesi. Molti osservatori hanno messo in risalto come la realizzazione dei progetti, soprattutto in campo ambientale e digitale, resi possibili dalla grande massa di risorse messe a disposizione con gli investimenti del PNRR, avrà bisogno di un largo consenso sociale e della partecipazione delle Parti sociali alla gestione dei processi. I tempi previsti per la scelta e la messa in opera degli interventi saranno molto accelerati e inoltre dovranno essere realizzate importanti riforme nei campi della giustizia, del fisco e della pubblica amministrazione. Viste le ricadute che l’insieme di queste tematiche avranno sui temi del lavoro (basti pensare al tema degli appalti) il coinvolgimento delle Parti sociali diventa una necessità. Tenendo conto di queste prospettive il modello di contrattazione realizzato in quest’ultimo periodo risulta particolarmente interessante e stimolante. Nelle settimane successive allo scoppio della pandemia, si è realizzata infatti una specie di gerarchia della contrattazione con la definizione fra le Parti sociali, in taluni casi anche con l’intervento del Governo, di Protocolli per la regolamentazione delle misure per la prevenzione, il contrasto e il contenimento della diffusione del virus

1 Tra il 2020 e il 2021 le Parti Sociali, ai fini dei loro contributi al Rapporto annuale CNEL sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, hanno depositato presso l’Archivio contratti numerosi accordi di contrattazione collettiva riferiti ai vari settori produttivi - esclusa la pubblica amministrazione - e riconducibili, sotto differenti aspetti, all’emergenza Covid-19. In totale, alla data di presentazione del Rapporto 2021 risultano pubblicati nella specifica sezione della pagina “Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro” del sito istituzionale del CNEL, al seguente link (<https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Covid-Contrattazione-settoriale-nazionale-e-integrativa>) 201 accordi suddivisi in “protocolli settoriali”, “accordi e protocolli aziendali e di gruppo” e “accordi territoriali”, dei quali 107 sono stati depositati quest’anno. Dei 201 accordi totali, 137 sono aziendali (di cui 65 riguardano il periodo da novembre 2020 in poi); 30 sono territoriali (di cui 13 riguardano il periodo da novembre 2020 in poi); 34 sono settoriali (di cui 10 successivi a novembre 2020). Per il contributo delle Parti Sociali al Rapporto CNEL 2020 (cap. 4, “Contrattazione decentrata in tempo di Covid-19”, pp. 87-113), presentato il 12 gennaio 2021, si veda il seguente link:

https://cdpcpnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/7f332850-99a2-4b7a-9bc6-91d9f20c6476/XXII%20RAPPORTO%20MERCATO%20DEL%20LAVORO%202020_def.pdf

SARS CoV-2/Covid 19 negli ambienti di lavoro. Il contenuto degli accordi alla cui definizione ha partecipato il Governo è stato poi inserito in alcuni DPCM. Nei giorni e nelle settimane successive, per dare pratica attuazione a quanto previsto dai Protocolli, ferma restando l'immediata applicabilità degli stessi, in alcuni casi sono stati stipulati Accordi nazionali di settore, accordi territoriali e accordi aziendali per meglio adattare le disposizioni alle specifiche esigenze dei settori e delle aziende. Tali misure sono state integrate e aggiornate, nel corso dei mesi successivi, per rispondere all'evoluzione della epidemia e per governare, dopo l'iniziale fase di blocco di molti settori economici, la progressiva ripresa dell'attività produttiva.

Il secondo elemento di novità che ha caratterizzato la contrattazione, soprattutto durante la prima fase della pandemia, è stata la sua focalizzazione attorno ad alcune materie. Tuttavia non siamo di fronte a soluzioni omogenee e ripetitive ma ad una pluralità di interventi che se da un punto di vista pratico potrebbero essere definiti soluzioni di adeguamento dell'organizzazione del lavoro, in concreto si realizzano attraverso la ricombinazione di diversi fattori: la tutela della salute, le misure di prevenzione, le modifiche dell'organizzazione del lavoro, il distanziamento fra le persone, la compartimentazione, l'utilizzo del lavoro agile, il passaggio al lavoro a turni per ridurre l'assembramento delle persone, il distanziamento fra i turni. Nella fase più critica dell'epidemia, con la chiusura di una parte consistente del sistema produttivo e dei servizi, il tema centrale con cui ha dovuto misurarsi la contrattazione è stato quello su come dare copertura economica ai lavoratori sospesi. Tema che è stato affrontato in gran parte con l'utilizzo della cassa integrazione, ma anche in questo caso con molte articolazioni. Anche la fase successiva, focalizzata sulle modalità per riprendere l'attività e sulla ricombinazione dei diversi fattori, ha visto un'articolazione di soluzioni contrattuali, tra cui i contratti di espansione. Anche il welfare aziendale e il welfare di bilateralità, in alcuni casi, sono stati investiti da un processo di cambiamento. Di fronte alla centralità che hanno assunto queste materie, hanno invece avuto un ruolo di secondo piano, anche se non sono spariti dalla prassi negoziale, i temi più tradizionali come il salario o l'inquadramento professionale. Il cambiamento delle materie oggetto di contrattazione ha determinato anche una modifica delle modalità con cui il sindacato ha partecipato a questi processi.

L'analisi che abbiamo prodotto si è allora focalizzata su questi temi per metterne in risalto l'evoluzione che hanno avuto in questo periodo e i principali elementi di novità rispetto a come erano invece trattati negli anni precedenti.

2. La salute e sicurezza sul lavoro

Nella fase pandemica, caratterizzata da una forte crisi economica e sanitaria, le Parti sociali sono state chiamate a svolgere un ruolo delicato: coniugare lavoro e sicurezza sanitaria, e questo ha influito anche sulla tradizionale dinamica negoziale.

Infatti, già dai primi mesi del 2020, anche il volto della Contrattazione Collettiva appare diverso da come l'avevamo lasciato: è una contrattazione dei tempi di crisi, per lo più votata alla salvaguardia dell'occupazione, al sostegno al reddito e, per le attività economiche essenziali, al bilanciamento tra continuità produttiva e tutela della

salute dei lavoratori e dei cittadini.

Nella prima fase della pandemia, infatti, la Contrattazione Collettiva (nazionale, aziendale e/o territoriale) è stata lo strumento di contrasto più efficace per arginare e prevenire la diffusione del SARS-CoV-2/ Covid-19 nei luoghi di lavoro.

Nei primi tre trimestri del 2021 l'economia italiana è tornata a crescere, dopo la forte contrazione del 2020, e consumi e investimenti stanno trainando la risalita. In questa seconda fase, dunque, la contrattazione collettiva rappresenta terreno fertile per uno scenario di uscita dallo stato di emergenza sanitario, economico e sociale. Nel contenuto sono emersi nuovi ambiti di intervento, anche innovativi, in materia di organizzazione del lavoro, formazione, welfare e bilateralità.

In tema di salute e sicurezza, al fine di agevolare le riaperture aziendali e favorire in tal modo la ripresa economica del Paese, le Parti Sociali, il 6 aprile 2021 hanno sottoscritto un nuovo Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/ Covid-19 negli ambienti di lavoro. Questo aggiorna e sostituisce le precedenti versioni del 14 marzo e del 24 aprile 2020. L'evoluzione normativa e il sopraggiungere di nuove conoscenze scientifiche sul virus hanno posto l'accento sulla necessità di modificare ed integrare il vecchio Protocollo, sempre seguendo il principio di considerare prioritaria la protezione e la sicurezza delle persone.

Anche nel settore bancario, l'attento e costante confronto avviato tra ABI e Organizzazioni sindacali – FABI, First-CISL, Fisac-CGIL, Uilca-UIL e UNISIN – sin dall'inizio dell'emergenza è proseguito nel corso del 2021, portando, in relazione all'evoluzione del quadro epidemiologico di riferimento, alla definizione di taluni accordi integrativi dello specifico e autonomo Protocollo di settore, recante “Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario”, condiviso il 28 aprile 2020 (già integrato il 12 maggio, il 6 luglio e il 21 dicembre 2020); di tali accordi si darà conto nei paragrafi successivi.

2.1. Gli elementi di novità del Protocollo 6 Aprile 2021 rispetto alle precedenti versioni del 14 marzo e del 24 aprile 2020 – Integrazioni al Protocollo 28 aprile 2020 condiviso nel settore bancario

Il Protocollo condiviso 6 aprile 2021 di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/ Covid-19 negli ambienti di lavoro² conferma interamente la struttura dei precedenti Protocolli (Informazione, Modalità di ingresso in azienda, Modalità di accesso dei fornitori esterni, Pulizia e sanificazione in azienda, Precauzioni igieniche personali, Dispositivi di Protezione Individuale, Gestione degli spazi comuni, Organizzazione aziendale, Gestione entrata e uscita dei dipendenti, Spostamenti interni, riunioni, eventi interni e formazione,

² <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Accordi-Governo-Parti-Sociali>

Gestione di una persona sintomatica in azienda, Sorveglianza sanitaria, Aggiornamento del Protocollo di regolazione) modificandone il contenuto. I principali elementi di novità possono essere sintetizzati nel seguente modo:

- la normativa quadro del Protocollo non è più il DPCM del 10 aprile 2020, ma il DPCM del 2 marzo 2021;
- viene riconosciuto all'INAIL il merito di aver fornito un contributo tecnico-scientifico all'elaborazione delle precedenti versioni del Protocollo, di cui l'aggiornamento attuale tiene conto;
- in considerazione dell'incremento di contagiosità del virus nelle sue varianti, viene inserito l'obbligo di indossare dispositivi di protezione individuale (mascherine chirurgiche o di dispositivi di protezione individuale di livello superiore) in ogni situazione in cui ci sia condivisione di spazi, anche all'aperto, a prescindere dal distanziamento interpersonale. L'utilizzo di strumenti di protezione individuale di tutela di tipo superiore (facciali filtranti FFP2 o FFP3) o di diversa tipologia sono già previsti per i rischi presenti nella mansione specifica;
- i casi di positività di lungo periodo (oltre 21 giorni) e il rientro al lavoro vengono regolamentati. È possibile fare rientro al lavoro solo dopo un tampone negativo, molecolare o antigenico a seconda dei casi ³;
- la parola "*smart working*" viene sostituita da quella di "*lavoro agile*", che, come sappiamo, è regolamentato dalla L. 81/2017;
- in caso di contagio di un lavoratore in appalto, l'appaltatore dovrà informare il committente tramite il medico competente;
- le trasferte nazionali ed internazionali non sono più sospese o annullate – come nel Protocollo precedente – ma possono essere effettuate a condizione che il datore di lavoro, in collaborazione con il MC e il RSPP, tenga conto del contesto associato alle diverse tipologie di trasferta previste, anche in riferimento all'andamento epidemiologico delle sedi di destinazione;
- si introduce un'ulteriore misura per il contenimento del rischio di contagio, in caso di riunioni in presenza, le quali se di norma – come nella versione precedente del Protocollo – non sono consentite, possono essere effettuate solo laddove abbiano carattere di necessità e urgenza e a patto che siano garantite alcune misure di contenimento. Insieme al distanziamento interpersonale e a un'adeguata pulizia/ areazione dei locali, infatti, dovrà essere garantito anche

³ Si rimanda alla circolare del Ministero della Salute n. 15127 del 12 aprile 2021, recante specifiche disposizioni riguardanti il rientro al lavoro dopo la malattia Covid 19. La circolare prevede un rientro differenziato a seconda della tipologia di malattia (malattia sintomatica/asintomatica, con sintomatologia grave, con positività a lungo termine). Le indicazioni riguardano, ad esempio, il periodo di isolamento/quarantena, la tipologia di tampone da effettuare, la necessità di effettuare la visita medico competente, che valuta l'eventuale idoneità alla mansione e altre questioni specifiche per ciascuna delle fattispecie individuate: lavoratori positivi con sintomi gravi e ricovero, lavoratori positivi sintomatici, lavoratori positivi asintomatici, lavoratori positivi a lungo termine, lavoratori definiti "contatto stretto" asintomatico.

l'uso della mascherina chirurgica o dispositivi di protezione individuale di livello superiore;

- si introducono delle deroghe, previste dalla normativa vigente, alla possibilità di effettuare eventi interni e ogni attività di formazione in modalità in aula, le quali di norma – come nella versione precedente del Protocollo – rimangono sospese. Sono, pertanto, consentiti in presenza, in coerenza con i limiti normativi vigenti, a condizione che siano attuate le misure di contenimento del rischio di cui al «*Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARSCoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*» pubblicato dall'INAIL:
 - gli esami di qualifica dei percorsi di IeFP;
 - la formazione in azienda esclusivamente per i lavoratori dell'azienda stessa, secondo le disposizioni emanate dalle singole regioni;
 - i corsi di formazione da effettuarsi in materia di protezione civile, salute e sicurezza;
 - i corsi di formazione individuali e quelli che necessitano di attività di laboratorio;
 - l'attività formativa in presenza, ove necessario, nell'ambito di tirocini, stage e attività di laboratorio;
- viene dato maggior valore al ruolo svolto dal medico competente, che deve essere coinvolto dall'Azienda per la definizione degli eventuali “contatti stretti” di una persona presente in azienda che sia stata riscontrata positiva al tampone COVID-19;
- si ribadisce l'importanza della sorveglianza sanitaria che deve tendere al completo, seppur graduale, ripristino delle visite mediche previste, nel rispetto delle misure igieniche raccomandate dal Ministero della salute e secondo quanto previsto dall'OMS, previa valutazione del medico competente, che tiene conto dell'andamento epidemiologico nel territorio di riferimento, in coerenza con le disposizioni della normativa di riferimento;
- si introduce, la misura che prevede la sorveglianza sanitaria eccezionale, che deve essere attuata dal medico competente – secondo quanto disposto dalla normativa vigente – per la tutela dei c.d. lavoratori fragili.

Da non sottovalutare i punti cardine su cui si fonda il Protocollo e che, anche nella versione aggiornata, rimangono e vengono annotati in premessa, dando, così, ancora più valore a questo strumento fondamentale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro:

- il primo è la condivisione di un principio che prevede la prosecuzione delle attività produttive solo in presenza di condizioni che assicurino alle persone che lavorano adeguati livelli di protezione. Quindi la mancata attuazione del Protocollo determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle

condizioni di sicurezza;

- il secondo punto cardine rafforza il confronto preventivo con le Rappresentanze sindacali presenti nei luoghi di lavoro e, per le piccole imprese, le rappresentanze territoriali ed i delegati di bacino come previsto dagli accordi interconfederali, affinché ogni misura adottata possa essere condivisa e resa più efficace dal contributo di esperienza delle persone che lavorano, in particolare degli RLS e degli RLST, tenendo conto della specificità di ogni singola realtà produttiva e delle situazioni territoriali.

Con riferimento al settore del credito, la garanzia dei servizi bancari – prevista da tutti gli atti normativi che si sono succeduti fin dall’inizio della pandemia – ha continuato a realizzarsi nel 2021 anche grazie al forte impegno di ABI e delle Organizzazioni sindacali nel tenere costantemente aggiornate le previsioni contenute nello specifico Protocollo di settore condiviso il 28 aprile 2020, successivamente aggiornato e integrato il 12 maggio, il 6 luglio e il 21 dicembre 2020.

Ciò ha consentito alle imprese del settore, ai dipendenti che vi lavorano e a tutte le persone che entrano in contatto con le imprese stesse di continuare a disporre di adeguate misure di protezione e regole volte a prevenire, contrastare ed evitare la diffusione del virus Covid-19.

In ragione delle specificità del settore bancario e della normativa che ne ha sempre richiesto la continuità operativa, anche nel 2021 l’attività di aggiornamento del citato Protocollo si è sviluppata in modo autonomo e indipendente rispetto ai Protocolli riferiti invece alle attività produttive industriali e commerciali.

Il Protocollo 28 aprile 2020, con le integrazioni tempo per tempo apportate, continua a costituire il riferimento esclusivo per le banche in merito alle misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19.

Per quanto riguarda il corrente anno, si segnala in particolare l’intesa del 31 maggio 2021, integrativa dell’anzidetto Protocollo 28 aprile 2020, con la quale le Parti, in coerenza con lo sviluppo del programma delle riaperture (D.L. n. 52/2021 e D.L. n. 65/2021), hanno tra l’altro condiviso che – con esclusivo riferimento alle zone “bianche” e “gialle” – l’accesso della clientela nelle filiali avvenga gestendo il pieno rispetto del mantenimento della distanza interpersonale, assicurando alle lavoratrici e ai lavoratori la continua disponibilità di adeguati DPI adottati in base alla normativa (mascherine e gel igienizzante), con l’applicazione di tutte le misure previste dai provvedimenti delle Autorità competenti⁴.

Va inoltre evidenziato che, nell’ambito del costante monitoraggio sui temi connessi alla pandemia, le Parti nazionali del settore bancario hanno anche affrontato la tematica di come rendere effettivo il diritto alle assemblee del personale nella situazione di

4 Giova ricordare che con l’accordo del 21 dicembre 2020, integrativo del Protocollo del 28 aprile 2020, le Parti – con particolare riferimento alle c.d. zone rosse (tempo per tempo individuate con Ordinanza del Ministro della Salute o da altra Autorità competente), caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto – avevano tra l’altro condiviso che le banche adottano la modalità di prenotazione con appuntamento quale soluzione per l’accesso della clientela alle filiali.

emergenza sanitaria.

Al riguardo, con l'accordo del 21 dicembre 2020 le Parti hanno condiviso di procedere, fino al 31 marzo 2021, ad una fase sperimentale di svolgimento delle assemblee "in remoto", definendone i relativi criteri nel rispetto della disciplina generale contenuta negli accordi di settore.

Successivamente, il 30 aprile 2021, le Parti hanno condiviso di proseguire la sperimentazione fino al 30 settembre 2021, in considerazione del protrarsi della situazione emergenziale e della conferma del divieto di assembramenti quale misura di contenimento. Da ultimo, il 30 settembre 2021, tenuto conto della proroga dello stato di emergenza al 31 dicembre 2021, pur nell'ambito dell'avviata graduale ripresa delle attività economiche e sociali, le Parti hanno confermato, fino a fine anno, la possibilità di svolgimento delle assemblee "in remoto".

2.2 I contratti di secondo livello

Da uno studio approfondito dei recenti contratti aziendali e/o territoriali possiamo affermare con fermezza che le tematiche più diffuse della II fase della contrattazione post Covid sono state: a) la rimodulazione dell'attività di lavoro; b) la gestione degli spazi comuni e di eventuali casi di contagio in azienda; c) l'istituzione di commissioni paritetiche competenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; d) attività di formazione e informazione legati ai rischi diretti e indiretti del Covid.

Rimodulazione dell'attività di lavoro e lavoro agile

Le OO.SS e le Associazioni datoriali hanno cercato di rimodulare l'attività di lavoro incentivando, ove possibile, modalità di lavoro flessibile come quella del lavoro agile (vedi Electrolux 23.04.21, Leonardo 21.05.21), che viene disciplinato dalla L. 81/2017. Nei casi più gravi è stato necessario sospendere l'attività lavorativa per 1-2 giorni a settimana, ricorrendo a tutti gli strumenti di sostegno al reddito introdotti dal Governo e dalla bilateralità, che in questa fase ha fatto registrare un cospicuo aumento delle prestazioni.

Nel settore bancario si conferma l'attenzione alle esigenze connesse alla genitorialità e alla disabilità, anche attraverso lo strumento della c.d. banca del tempo, nonché alla programmazione e allo smaltimento delle causali "ordinarie" di assenza (Banco BPM 25.11.20 c; Banca Carige 23.12.20; UniCredit 24.2.21 e 23.3.21; BNL 23.3.21). Sono inoltre confermate talune flessibilità nello svolgimento della prestazione lavorativa, con particolare riferimento agli orari di ingresso e di uscita e alla durata dell'intervallo per il pranzo (Banco BPM 21.10.21 e 25.11.20 a). Vengono definite ulteriori intese - coerenti con l'accordo nazionale del 16 aprile 2020 - per l'accesso all'assegno ordinario del Fondo di solidarietà di settore (Banco BPM 25.11.20 b; UniCredit 2.12.20). L'attenzione per gli anzidetti istituti è anche confermata in sede di definizione di rilevanti accordi per l'integrazione di gruppi bancari (Intesa Sanpaolo 14.4.21).

Gestione degli spazi comuni e delle mense aziendali

Oltre alle note regole del distanziamento interpersonale e dell'utilizzo di dispositivi di

sicurezza personale, in alcune realtà aziendali sono state previste ulteriori precauzioni nella gestione degli spazi comuni. In aggiunta ad una più frequente sanificazione degli ambienti di lavoro e all'introduzione di colonnine di disinfezione con erogatore automatico di gel igienizzante alcolico, in alcune mense aziendali sono state inserite barriere di plexiglass per dividere i commensali (CNH Industrial N.V 12.02.21).

Gestione di un eventuale caso di contagio

In aggiunta alle misure indicate nei Protocolli anti-contagio interconfederali, il secondo livello contrattuale ha previsto un ampliamento delle misure di prevenzione ricorrendo, in specifici casi stabiliti espressamente dal contratto aziendale, a Test Antigenici Rapidi (TAR) su base volontaria (CNH Industrial N.V 12.02.21; Marelli S.p.a Automotive 28.01.21). In generale, per prevenire la diffusione del virus e aumentare il tracciamento dei contatti sono state definite specifiche procedure aziendali che individuano i lavoratori beneficiari delle ulteriori misure di prevenzione, che scattano solo in specifici casi citati nei regolamenti aziendali.

Istituzione di Comitati per la salute e sicurezza del lavoro

La contrattazione decentrata *post* pandemica ha previsto in molte realtà aziendali e territoriali, in accordo con l'art 13 del Protocollo nazionale 6.4.2021, la costituzione di Comitati paritetici su salute e sicurezza (Pellegrini SPA 03.02.21; Leonardo 21.05.21). Il compito principale di questi è monitorare l'andamento delle iniziative di prevenzione e i fattori di rischio presenti in azienda, nonché verificare la corretta applicazione delle regole del Protocollo condiviso. Il Comitato è composto da RLST, RSPP e quando necessario anche dal coinvolgimento del medico competente. In alcuni casi è emersa la necessità di aumentare la rappresentatività sindacale con il passaggio da un minimo di 6 ad un massimo di 20 RLS (H&M 26.04.21).

Attività di formazione e informazione sui rischi legati al covid 19

Le modalità di informazione sono state diverse, tra queste citiamo la segnaletica, la cartellonistica, i disegni e gli allegati visivi. È utile sottolineare che le informazioni differiscono in base alle mansioni svolte dai lavoratori e ai contesti lavorativi. Le attività di formazione proseguono in modalità telematica attraverso piattaforme e-learning (Edison 29.01.21). Tale modalità flessibile di fruizione della formazione (c.d. smart learning) opera diffusamente nelle aziende/gruppi del settore bancario in considerazione della disciplina convenuta a livello nazionale tra ABI e Organizzazioni sindacali di settore con l'accordo 19 dicembre 2019 di rinnovo del CCNL, applicabile anche indipendentemente da una sua formalizzazione in contratti decentrati (Creval 15.01.21). In ristretti casi è possibile svolgere la formazione in presenza, ma esclusivamente in favore dei lavoratori dell'azienda stessa (inclusi stagisti e tirocinanti) e per tematiche inerenti alla protezione civile e alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

2.3 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

Il 6 aprile 2021 ha rappresentato una data importante per le Parti sociali. Oltre all'aggiornamento del "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Sars-CoV-2/Covid-19 negli ambienti di lavoro" – di cui abbiamo trattato nel precedente paragrafo – su invito del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro della Salute e grazie al confronto fra le Parti sociali, è stato sottoscritto il *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*⁵, passo necessario per la prosecuzione delle attività economiche e produttive sull'intero territorio nazionale e per accrescere il livello di sicurezza degli ambienti di lavoro⁶.

Tra gli obiettivi principali del Protocollo vi era, in primis, quello di concorrere ad accelerare la realizzazione del Piano vaccinale nazionale anti SARS-CoV-2/Covid-19, implementando a livello territoriale la capacità vaccinale, e di consentire una ripresa delle attività sociali e lavorative in piena sicurezza.

Al rispetto delle indicazioni contenute nel Protocollo hanno dovuto pertanto attenersi i datori di lavoro che, singolarmente o in forma aggregata e indipendentemente dal numero di lavoratori e lavoratrici occupate, hanno manifestato la disponibilità ad attuare piani aziendali per la predisposizione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2 (Covid-19) nei luoghi di lavoro, destinati alla somministrazione dei vaccini in favore delle lavoratrici e dei lavoratori (compresi i datori di lavoro o titolari), occupati con qualsiasi forma contrattuale.

Come precisato nel Protocollo, l'attività di vaccinazione nei luoghi di lavoro che, ricordiamo, costituisce un'attività di sanità pubblica che si colloca nell'ambito del Piano strategico nazionale per la vaccinazione anti-SARS-CoV-2/Covid-19, predisposto dal Commissario Straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica, può avvenire direttamente in azienda, attraverso il ricorso a strutture sanitarie private in possesso dei requisiti per la vaccinazione (anche per il tramite delle Associazioni di categoria di riferimento o nell'ambito della bilateralità), con le quali viene stipulata una convenzione o attraverso le strutture territoriali dell'INAIL (per i datori di lavoro che non sono tenuti alla nomina del Medico competente).

Fra le principali azioni in capo al datore, secondo il Protocollo, egli deve:

- attenersi al rispetto delle *Indicazioni ad interim per la vaccinazione anti-Sars-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro* – documento elaborato in collaborazione tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, INAIL, Ministero

⁵ <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Accordi-Governo-Parti-Sociali>

⁶ Dalla primavera del 2021, la vaccinazione nei luoghi di lavoro ha preso forma in due modalità. Da una parte, a seguito della disponibilità da parte delle aziende (7.500 nel settore industriale) a fornire spazi per la vaccinazione, il ricorso agli spazi messi a disposizione dalle imprese è stato affidato alle valutazioni di ordine logistico del Commissario per l'emergenza. Dall'altra, la partecipazione diretta delle aziende allo sforzo complessivo per la vaccinazione attraverso la somministrazione del vaccino ai lavoratori è stata regolata dal Protocollo del 6 aprile, qui trattato.

del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute e Commissario Straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto all'emergenza epidemiologica Covid-19 e parte di integrante del Protocollo – e di ogni altra prescrizione e indicazione adottata dalle Autorità competenti;

- assicurare il confronto con il Comitato per l'applicazione e la verifica delle regole contenute nel Protocollo del 24 aprile 2020 (aggiornato il 6 aprile 2021) e richiedere il supporto del medico competente;
- proporre, anche per il tramite delle Organizzazioni di rappresentanza, i piani aziendali alla ASL di riferimento nel rispetto, oltre che delle Indicazioni ad interim, anche delle eventuali indicazioni emanate dalle Regioni o Province autonome di riferimento;
- specificare il numero complessivo di lavoratrici e lavoratori che hanno manifestato l'intenzione di ricevere il vaccino.

Per quanto riguarda invece il ruolo del medico competente, egli deve:

- supportare i datori di lavoro nell'elaborazione dei piani aziendali;
- supportare le Parti sottoscrittrici del Protocollo a fornire le necessarie informazioni alle lavoratrici e ai lavoratori, anche attraverso campagne di comunicazione e informazione sulla vaccinazione Sars-CoV-2/Covid-19;
- fornire adeguate informazioni sui vantaggi e sui rischi connessi alla vaccinazione e sulla specifica tipologia di vaccino, alle lavoratrici e ai lavoratori;
- assicurare al lavoratore che intende vaccinarsi l'acquisizione del consenso informato, il previsto triage preventivo relativo allo stato di salute e la tutela della riservatezza dei dati;
- assicurare la registrazione delle vaccinazioni (nel rispetto della riservatezza dei dati personali) e il ricorso a personale sanitario in possesso di adeguata formazione, per la somministrazione delle vaccinazioni;
- comunicare (ove non l'abbia fatto il datore di lavoro), il numero complessivo di lavoratrici e lavoratori che intendono vaccinarsi, alla struttura sanitaria privata o alla struttura territoriale dell'INAIL.

Ulteriori punti degni di nota, specificati nel Protocollo, riguardano:

- *chi somministra il vaccino*: operatori sanitari in grado di garantire il pieno rispetto delle prescrizioni sanitarie e che siano in possesso di adeguata formazione per la vaccinazione anti Sars-CoV-2/Covid-19;
- *quando viene somministrato*: se la vaccinazione viene eseguita in orario di lavoro, il tempo necessario alla medesima è equiparato a tutti gli effetti all'orario di lavoro;
- *a carico di chi sono i costi*: i costi per la realizzazione e la gestione dei piani aziendali, ivi inclusi i costi per la somministrazione sono a carico del datore di lavoro mentre la fornitura dei vaccini, la fornitura dei dispositivi per la somministrazione (siringhe/ago), la messa a disposizione degli strumenti formativi previsti e la messa a disposizione degli strumenti per la registrazione delle vaccinazioni eseguite sono a carico dei servizi sanitari regionali (territorialmente competenti).

Al *Protocollo Nazionale dei Vaccini*, si sono poi adeguati, recependolo, i Protocolli regionali, sottoscritti nei mesi successivi che, in taluni casi, hanno apportato interessanti elementi di novità, sempre in coerenza con i principi del Protocollo nazionale e delle Indicazioni ad interim di cui abbiamo accennato precedentemente. Tra queste, ne abbiamo individuato alcune:

- costituzione di cabine di regia/tavoli di monitoraggio (la cui attività è svolta da rappresentanti delegati), rappresentativa dei soggetti coinvolti, per il monitoraggio di tale iniziativa e per provvedere alla eventuale rimodulazione dell'attività, anche in considerazione dell'evoluzione dello scenario epidemiologico e degli indirizzi nazionali e regionali (Protocolli Basilicata, Campania, Liguria, Lombardia, Puglia);
- relativamente al criterio quantitativo – riportato nel Documento tecnico operativo per l'avvio delle vaccinazioni in attuazione delle Indicazioni ad interim per la vaccinazione anti-SARS-COV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome l'8 aprile 2021, del 12 maggio 2021 – definizione di un numero minimo di somministrazioni vaccinali al giorno per ciascun hub aziendale (Protocolli Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte);
- relativamente ai destinatari dell'iniziativa, estensione anche “ai familiari che svolgono di fatto, ma senza un regolare rapporto giuridico, un lavoro continuativo nell'impresa di famiglia”, secondo fattispecie precisate (Protocollo Lombardia) o estensione a famigliari in linea diretta (genitori, conviventi, figli) (Protocollo Piemonte);
- precisazione adempimenti nel caso di vaccinazioni presso aziende sanitarie private o sedi Inail (saranno le stesse strutture a curare gli adempimenti che consentono la somministrazione e la registrazione delle vaccinazioni) (Protocolli Calabria e Emilia-Romagna);
- capitoli specifici dedicati all'allestimento della sede vaccinale e all'attività di coordinamento della Cabina di regia (Protocollo Emilia-Romagna) o ai criteri di inclusione/esclusione alla platea vaccinale, ai requisiti strutturali/logistici, tecnologici e organizzativi dei punti vaccinali e alle istruzioni operative o raccomandazioni per fasi/attività specifiche dell'iniziativa (Protocollo Piemonte);
- adeguamento ai principi riportati nel “Documento di indirizzo - Vaccinazione nei luoghi di lavoro: indicazioni generali per il trattamento dei dati personali”, sottoscritto il 13 maggio dal Garante per la protezione dei dati personali (GPDP) (Protocolli Lazio e Toscana).

Va anche evidenziato che la definizione del Protocollo nazionale del 6 aprile 2021 per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro, è stata preceduta – nel settore bancario – dalla sottoscrizione tra ABI e le Organizzazioni sindacali di settore dell'accordo del 17 marzo 2021, integrativo del Protocollo 28 aprile 2020, nel quale è, tra l'altro, evidenziata la consapevolezza che dalla velocità con la quale si realizza la copertura vaccinale dipende il progressivo superamento dell'emergenza sanitaria e delle drammatiche conseguenze anche sul piano economico e sociale.

In seguito, il 30 aprile 2021, ad ulteriore integrazione del Protocollo 28 aprile 2020, ABI e le Organizzazioni sindacali di settore hanno condiviso che la realizzazione del percorso di somministrazione dei vaccini da parte delle imprese ai propri dipendenti avverrà nel pieno rispetto della scelta volontaria rimessa esclusivamente alla singola lavoratrice e al singolo lavoratore e nel rispetto delle citate *Indicazioni ad interim per la vaccinazione anti-SARS-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro*, allegate al Protocollo nazionale 6 aprile 2021.

Il 30 aprile 2021, le Parti medesime hanno inoltre convenuto che: il previsto confronto sui piani aziendali avverrà – nell’ambito di quanto previsto in tema di Analisi congiunta nel Protocollo condiviso 28 aprile 2020 – con gli organismi sindacali aziendali/di gruppo; la raccolta delle manifestazioni d’interesse dei lavoratori alla somministrazione del vaccino in azienda è essenziale per favorire una pronta e rapida realizzazione della campagna vaccinale nei luoghi di lavoro; i datori di lavoro garantiranno la tutela della riservatezza e non discriminazione delle lavoratrici e dei lavoratori.

Fermo che la successiva accelerazione della positiva, efficace campagna vaccinale posta in essere attraverso il sistema sanitario pubblico ha garantito e continua a garantire un’estesa copertura vaccinale, sono numerose le aziende pubbliche e private che, in coerenza con le disposizioni normative del Protocollo Nazionale e dei successivi Protocolli regionali, hanno espresso nel corso di quest’anno la loro decisione di partecipare alla realizzazione dei piani straordinari aziendali finalizzati all’attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro, attraverso la sottoscrizione di specifici verbali d’accordo.

Degni di nota sono stati Interventi sanitari messi a disposizione da strumenti bilaterali contrattuali (es: SAN.ARTI, ENFEA, CAS.SA.COLF) che sostengono ed integrano costi e prestazioni nei termini diversi e conformi agli Atti costitutivi.

SAN.ARTI. ha messo a disposizione un piano vaccinale anti COVID-19 per le aziende ed i lavoratori dell’Artigianato, con l’obiettivo di accelerare la vaccinazione della popolazione, contribuendo così alla realizzazione del Piano Vaccinale Nazionale.

I Protocolli firmati da sindacati e imprese per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro non sono stati semplici documenti tecnici per addetti ai lavori. La valenza politica e anche sociale di queste intese è davvero enorme. Le Parti Sociali hanno dimostrato coraggio e maturità. In questo periodo si è tornati a parlare finalmente di concertazione, con ottimi risultati, dimostrando che nella società del rischio, sistemi di relazioni industriali maturi possono contribuire a ridurre la vulnerabilità dei lavoratori e dei contesti produttivi davanti a shock economico-sociali della portata di quello che stiamo vivendo.

Al momento in cui scriviamo, recenti interventi del legislatore hanno apportato importanti novità in tema di contrasto alla pandemia e salvaguardia della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, offrendo validi strumenti di protezione, contro il contagio da SARS-CoV-2, per i lavoratori e le lavoratrici. Inizialmente, è stato introdotto l’obbligo vaccinale per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario⁷, obbligo esteso, poi, anche ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie⁸. Successivamente, è stato introdotto, invece, il c.d.

⁷ Art. 4 del Decreto-legge, n. 44 del 1° aprile 2021, convertito con la Legge n. 76 del 28 maggio 2021.

⁸ Art. 2 del Decreto-legge n. 122 del 10 settembre 2021.

Green pass o Certificato verde, che consente, ai soli soggetti che lo possiedono, l'accesso a determinati luoghi⁹. Se inizialmente, l'obbligatorietà del *Green pass* era prevista per l'accesso dei visitatori a strutture residenziali, socio-assistenziali, sociosanitarie e hospice¹⁰, per l'accesso e la permanenza nelle sale di attesa dei dipartimenti di emergenza e accettazione e dei reparti di pronto soccorso¹¹ (nonché nei reparti delle strutture ospedaliere, dei centri di diagnostica e dei poliambulatori specialistici¹²) e per l'accesso ad alcuni luoghi della socialità (es. ristoranti, centri termali, piscine, etc.¹³), in seguito, l'obbligatorietà è stata estesa dapprima ai lavoratori e alle lavoratrici operanti in ambito scolastico¹⁴, educativo¹⁵ e formativo e dei trasporti¹⁶ e, in ultimo, a tutti i lavoratori e a tutte le lavoratrici operanti nel settore pubblico e privato¹⁷ (nonché ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e ai componenti delle commissioni tributarie¹⁸). Si tratta del c.d. *Decreto Super Green Pass*, approvato dopo un acceso dibattito del mondo politico e delle Parti sociali che, a partire dal 15 ottobre e fino al 31 dicembre 2021 (data della fine dello stato di emergenza sanitaria), nega l'accesso ai luoghi di lavoro, sia pubblici che privati, ai lavoratori e alle lavoratrici privi del Certificato verde - ad eccezione degli esenti ai sensi della Circolare del Ministero della salute n. 35309 del 4 agosto 2021.

Il nuovo provvedimento, oltre a prevedere importanti sanzioni per i lavoratori e le lavoratrici che, in violazione di tale obbligo, accedano ai luoghi di lavoro privi di *Green pass*, sanziona, altresì, i datori di lavoro che, entro il 15 ottobre, non abbiano provveduto a definire le modalità operative per l'organizzazione delle verifiche del *Green pass*. Una misura, quest'ultima, senz'altro discussa, ma che ha il fine di garantire, insieme alla corretta applicazione dei Protocolli anti-contagio e all'implementazione della capacità vaccinale, attraverso la predisposizione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2 (Covid-19) nei luoghi di lavoro, la massima tutela e salvaguardia della salute e della sicurezza di tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici.

9 Secondo quanto disposto all'art. 9 del Decreto-legge n. 52 del 22 aprile 2021, convertito con la Legge n. 87 del 17 giugno 2021, le certificazioni verdi COVID-19 attestano una delle seguenti condizioni:

a) avvenuta vaccinazione anti SARS-CoV-2, al termine del prescritto ciclo;
b) avvenuta guarigione da COVID-19, con contestuale cessazione dell'isolamento prescritto in seguito ad infezione da SARS-CoV-2, disposta in ottemperanza ai criteri stabiliti con le circolari del Ministero della salute;
c) effettuazione di test antigenico rapido o molecolare «quest'ultimo anche su campione salivare e nel rispetto dei criteri stabiliti con circolare del Ministero della salute (art. 4, c. 2, l. e) del D.L. n. 105/2021 convertito con la Legge n. 126/2021)» con esito negativo al virus SARS-CoV-2;
c-bis) avvenuta guarigione dopo la somministrazione della prima dose di vaccino o al termine del prescritto ciclo (art. 5, c. 1, l. b) del D.L. 127/2021).

10 Art. 1-bis del Decreto-legge, n. 44 del 1° aprile 2021, convertito con la Legge n. 76 del 28 maggio 2021.

11 Art. 2-bis del Decreto-legge n. 52 del 22 aprile 2021, convertito con la Legge n. 87 del 17 giugno 2021.

12 Art. 4, c. 1, l. b) del Decreto-legge n. 105 del 23 luglio 2021, convertito con la Legge n. 126 del 16 settembre 2021.

13 Art. 3 del Decreto-legge n. 105 del 23 luglio 2021, convertito con la Legge n. 126 del 16 settembre 2021.

14 Art. 1 del Decreto-legge n. 111 del 6 agosto 2021.

15 Art. 1 del Decreto-legge n. 122 del 10 settembre 2021.

16 Art. 2 del Decreto-legge n. 111 del 6 agosto 2021.

17 Artt. 1 e 3 del Decreto-legge n. 127 del 21 settembre 2021.

18 Art. 2 del Decreto-legge n. 127 del 21 settembre 2021.

3. Il lavoro agile

Fra gli istituti e i temi che hanno maggiormente caratterizzato e qualificato la contrattazione aziendale e regionale degli ultimi due anni, drammaticamente segnati dall'emergenza pandemica prima e dalla sua progressiva fuoriuscita poi, non vi è dubbio che quelli inerenti al lavoro agile rivestono un ruolo di primaria importanza, sia in termini quantitativi che qualitativi. Dal punto di vista normativo, il c.d. *smart work(ing)* – già da qualche anno al centro di una serrata analisi da parte di sociologi e giuristi del lavoro – ha trovato una specifica disciplina legislativa, nell'ambito della legge 22 maggio 2017 n. 81, dove il Capo II, fra l'art. 18 e l'art. 23, è intitolato al "lavoro agile" che, a dispetto del suo parziale discostamento semantico nella traduzione dall'inglese, coincide, di fatto, nel discorso comune come negli accordi collettivi, col più colloquiale "*smart working*" (d'ora in poi S.W.).

Innumerevoli ricerche ed indagini realizzate nel corso di questi ultimi due anni, prontamente riprese e amplificate sulla stampa, hanno dato conto dell'esponentiale diffusione di questa modalità lavorativa, a partire dalle prime e drammatiche settimane dell'emergenza pandemica. In pochi giorni, il numero di persone che prestavano il proprio lavoro in modalità agile si è decuplicato, arrivando al record sbalorditivo di 8 milioni, a marzo 2020, dal mezzo milione circa che aveva iniziato a praticarla prima. Passata l'emergenza sanitaria, per molti italiani il lavoro da remoto è rimasto comunque la regola, tanto che a oltre un anno dallo scoppio della pandemia si stima che vi siano ancora all'incirca 5,5 milioni di lavoratori dipendenti "agili"; oltre 7 milioni, se si considerano anche gli autonomi. Qualcosa come il 32% del totale (*Fondazione studi dei consulenti del lavoro*, 2021)¹⁹.

La contrattazione collettiva, ad ogni livello e in special modo in quello decentrato aziendale, ha recepito questa sfida, moltiplicando il numero di accordi che ne precisano i contorni, sul solco di prassi che, in svariati casi, non avevano atteso né la legge né l'emergenza pandemica per intraprendere un percorso di sperimentazione, frutto dei mutamenti del paradigma socio-tecnico indotti dalla digitalizzazione e dalle nuove istanze di conciliazione espressi dal mondo del lavoro.

È questo il caso del settore bancario ove, sin dal 2014, e dunque prima della richiamata disciplina legale dell'istituto, è stata maturata una significativa esperienza in tema di lavoro agile attraverso sperimentazioni nelle imprese/gruppi bancari che hanno dato luogo ad accordi aziendali consolidati e che hanno anche favorito il successivo inserimento nel contratto collettivo nazionale di lavoro del 19 dicembre 2019, siglato tra ABI e FABI, First-CISL, Fisac-CGIL, Uilca-UIL e UNISIN, di un'ampia e articolata

¹⁹ In una intervista rilasciata alla stampa la scorsa estate, il Presidente dell'INPS Pasquale Tridico ha dichiarato che ad oggi il 47% dei lavoratori subordinati italiani ha svolto nell'ultimo anno lavoro in modalità agile, e che – come del resto attestato da numerose indagini sociologiche e giornalistiche – i livelli di soddisfazione riscontrati sono stati mediamente molto alti. Inoltre, se prima si lavorava con questa modalità solo qualche giorno al mese, ora essa è diventata una modalità normale di lavorare. Vi sono grandi gruppi – in special modo nei settori del credito, delle telecomunicazioni e degli enti di ricerca – che al rientro dalle vacanze estive, hanno reso noto come la stragrande maggioranza del personale prosegue in maggioranza a lavorare in modalità agile, variamente alternata, e che ciò diverrà la norma anche in futuro. Nel lavoro pubblico, il ridimensionamento dell'utilizzo del lavoro agile con conseguente forte rientro in presenza dei dipendenti, a più riprese sostenuto dal Ministro della P.A. Renato Brunetta, ha trovato concreta attuazione nel d.P.C.M. 23 settembre 2021, con cui si è stabilito che dal 15 ottobre 2021 nelle pubbliche amministrazioni la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa è quella svolta in presenza.

regolamentazione del lavoro agile, nella prospettiva di rendere fruibile tale forma innovativa e flessibile di svolgimento della prestazione lavorativa a tutte le imprese e per tutte le lavoratrici/lavoratori del settore.

Tale consolidata esperienza e la richiamata regolamentazione nel contratto collettivo nazionale di lavoro sono risultate particolarmente utili anche per affrontare la straordinaria, improvvisa situazione di emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del virus Covid-19, in relazione alla quale – come evidenziato nella scorsa edizione del Rapporto – in diverse imprese/gruppi bancari si è sviluppata già nel 2020 una contrattazione volta ad ampliare la platea dei destinatari e le modalità di ricorso eventualmente previste in precedenti intese.

Tale diffuso utilizzo del lavoro agile è proseguito nel 2021 e ha costituito uno dei fattori grazie al quale è stato possibile continuare a garantire i servizi bancari, come richiesto in tutti i provvedimenti delle competenti Autorità che si sono succeduti dall'inizio dell'emergenza, nel rispetto del menzionato, specifico e autonomo Protocollo per il settore bancario condiviso il 28 aprile 2020 da ABI con le Organizzazioni sindacali e tempo per tempo aggiornato.

Di questa rinnovata e prorompente attenzione negoziale ce ne offrono una testimonianza empirica alcuni fra i maggiori osservatori specializzati nel monitoraggio della contrattazione decentrata. In base all'ultimo rapporto della OCSEL-CISL, soltanto negli ultimi due anni – fra il prima e il dopo Covid – si è determinato un incremento “abnorme” dei testi contenenti la materia dello S.W., passato del 22% dei testi nel 2019 al 65% nel 2021. Secondo l'ultimo Rapporto della FDV-CGIL, su un totale di 724 testi analizzati, sottoscritti fra la prima e la seconda fase della pandemia (2020-21), poco meno del 30% (206) contiene richiami espliciti allo S.W. Se si escludono taluni protocolli territoriali ricompresi nel campione, e ci si concentra solo su quelli aziendali, la quota di testi relativi allo S.W. sale al 37,7%. Una percentuale decisamente significativa, sottolineano i curatori, se si pensa che nella fase pre-pandemica (2017-19), la quota di accordi che trattava di lavoro agile non superava il 6%. Incrementi non meno spettacolari, su un campione di accordi più limitato rispetto ai due precedenti, sono stati rilevati anche da un altro istituto specializzato in questo genere di monitoraggi, l'ADAPT, nel suo ultimo rapporto sulla contrattazione collettiva.

Anche l'indagine Confindustria sul lavoro, condotta a inizio 2021, ha approfondito il tema. I risultati rivelano che prima della pandemia lo S.W. era già presente nel 12,4% delle imprese associate e coinvolgeva il 14,2% dei lavoratori. In particolare, questa modalità di lavoro era maggiormente presente nei servizi, anche per la natura stessa dell'attività: il 16,0% delle imprese la utilizzava, contro il 9,6% nell'industria in senso stretto, coinvolgendo rispettivamente il 16,2% e il 13% dei lavoratori. All'apice dell'emergenza sanitaria, lo S.W. è stato un elemento fondamentale per continuare l'attività, tant'è che nel 2020 due imprese associate su tre hanno fatto ricorso alla misura che ha coinvolto quasi il 40% dei dipendenti. Nei servizi lo hanno utilizzato il 73,4% delle imprese, nell'industria il 61,6%.

Tornando al campione di accordi sottoscritti nel 2021, esaminato nell'ambito del gruppo di lavoro, un numero percentualmente ragguardevole contiene intese e disposizioni specificamente intitolate allo S.W., laddove in altri, l'istituto riceve una trattazione circoscritta ad uno o pochi articoli, nell'ambito di contratti integrativi ampi e articolati (ENI; Electrolux).

Tutti i testi contengono una *Premessa* relativa ai presupposti e agli obiettivi dell'accordo specifico. Nella maggior parte dei casi l'intento dichiarato dalle parti è quello di confermare e mettere a frutto, anche estendendola ulteriormente, l'esperienza compiuta durante la fase emergenziale, anche quando essa sarà conclusa. Fino alla cessazione dello stato di emergenza, la modalità del lavoro agile è applicata nel rispetto della normativa straordinaria vigente (DPCM del 1/3/2020; D.L. n. 34/2020; D.L. 125/2020), anche in assenza degli accordi individuali previsti dalla Legge 81/2017 (DHL). Pressoché d'obbligo il riferimento al proprio CCNL (metalmecanici), ma anche all'assenza di una definizione e regolamentazione a quel livello (Gruppo CCB, credito cooperativo), o ai protocolli settoriali (assicurativi; TLC). Si tratta ora, in sostanza, di passare alla sperimentazione emergenziale e temporanea della prima fase, incentrata principalmente sulla prevenzione dal contagio e sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, alla strutturale di un'attuazione permanente (SNAM), proseguendo oltre, con la definizione in modo sempre più puntuale di nuovi modelli di organizzazione del lavoro e della prestazione in modalità S.W.. Alla base di ciò vi è ovunque un giudizio positivo sulla sperimentazione effettuata, in virtù dei "molteplici vantaggi" e della "positività dei risultati" (Fastweb) conseguiti finora tramite il suo impiego. Se ne parla come di una modalità di lavoro in grado di consentire il mantenimento di elevati standard di qualità e produttività, con un più elevato grado di soddisfazione dei lavoratori – in qualche caso certificato da survey interne – sul terreno sempre più invocato della conciliazione vita-lavoro (IBM). Lo S.W., in un accordo, è definito espressamente "strumento di welfare" (Poste Italiane). Di esso se ne apprezza il modello di sviluppo produttivo, "efficace e innovativo", sottolineandone il "rapporto fiduciario" fra dipendente e responsabile del progetto, con la "scoperta" di nuovi modi di comunicare e di mantenere un contatto costante tra colleghi (BRT). Il suo impiego può rientrare in un piano di riorganizzazione dei processi aziendali (Vodafone), ma anche solo limitarsi ad un aggiustamento organizzativo basato sullo svolgimento della prestazione anche al di fuori della sede di lavoro.

Vari accordi evocano un "salto radicale di paradigma", un cambiamento culturale, basato su valori e principi la cui condivisione è ritenuta imprescindibile, quali responsabilità, correttezza, autonomia professionale, orientamento ai risultati (DHL; SNAM; Thales; Fincantieri). Si parla di "superare modelli di organizzazione del lavoro tradizionali" (Terna).

Non possono infine mancare riferimenti ai benefici indotti sulla sostenibilità ambientale (IBM), grazie alla limitazione degli spostamenti casa lavoro e di conseguenza alle emissioni di CO₂, secondo un principio di responsabilità sociale dell'impresa, richiamato espressamente in qualche testo (Fincantieri; DHL). In un testo, lo S.W. viene apprezzato anche quale mezzo di contenimento dei consumi e dei costi energetici sostenuti dall'azienda (Poste Italiane)

Le *definizioni* e la *disciplina generale*, che di regola seguono immediatamente il paragrafo inerente alle premesse, sono in linea con quanto contenuto nella normativa di legge che disciplina questa modalità di lavoro. Tutti i testi ribadiscono, dunque, il carattere volontario, mediante specifico accordo individuale, dello S.W., da parte di lavoratrici subordinate a tempo indeterminato, anche *part-time*. Entrambe le parti potranno recedere dall'accordo senza preavviso, fornendo giustificato motivo (HBG). In qualche caso, la

possibilità di lavorare con modalità agile è limitata a destinatari che abbiano maturato un minimo di anzianità aziendale, ad esempio 6 mesi (HBG), che dispongano di una determinata connessione o svolto la formazione messa a disposizione dall'azienda oppure – più frequente – specificando reparti, uffici e tipologie di lavoratori con priorità (Voihotels), molto dettagliate in qualche caso (Credito Cooperativo). O ancora coloro che invece non potranno accedere allo S.W. (ad esempio personale distaccato, in trasferta o periodo di prova), oppure seguendo criteri di precedenza (Poste Italiane; IBM), ad esempio a conclusione di un periodo di congedo di maternità/paternità, se in condizioni di disabilità o di fragilità, in situazioni monoparentali. In qualche caso si dispone un tetto percentuale giornaliero di lavoratori in modalità agile (es.: 50% Groupama e DHL; 20% in Fincantieri). In altri casi, i testi degli accordi richiamano espressamente le previsioni legislative, affermando che lo S.W. non incide sulla tipologia del rapporto di lavoro che resta, a tutti gli effetti, lavoro subordinato a cui si applica il trattamento economico e normativo dei dipendenti che svolgono le medesime attività all'interno dell'azienda; che esso verrà svolto senza precisi vincoli di orario e di luogo di lavoro e, in ogni caso, entro i vincoli di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale; che la prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno dei locali aziendali, in parte all'esterno senza una postazione fissa; che lo svolgimento di questa modalità di esecuzione della prestazione non comporta la modifica dell'esercizio del potere direttivo e di controllo dell'azienda, delle mansioni e del profilo contrattuale, dei doveri e dei diritti individualmente in capo al lavoratore derivante dalle norme di legge e di contratto già in essere. Riguardo agli strumenti di lavoro, il dipendente utilizzerà di norma il PC portatile e/o lo smartphone messi a disposizione dall'azienda, attestando con ciò il suo farsi carico dei relativi costi. Il controllo a distanza dei lavoratori viene solo in alcuni casi espressamente escluso, esplicitandosi di massima attraverso la sola verifica dei risultati ottenuti (HBG).

Riguardo allo *svolgimento della prestazione*, gli accordi dispongono che il lavoratore si atterrà alle indicazioni contenute nell'accordo individuale, rimarcando la necessità di pianificare sia le giornate di lavoro previste in sede, sia quelle in lavoro agile per ogni settimana di lavoro. Dei luoghi di lavoro diversi dai locali aziendali si raccomanda che siano idonei all'uso abituale di supporti informatici; che non mettano a rischio l'incolumità psichica o fisica del dipendente; che abbiano una corretta illuminazione; che non mettano a rischio la riservatezza delle informazioni e dei dati trattati nell'espletamento delle proprie mansioni; che rispondano ai parametri di sicurezza sul lavoro previsti dalla legge. Non sono qualche volta considerati idonei i locali pubblici e le postazioni WiFi ad accesso libero (Thales Alenia: BRT). L'azienda fornirà le dotazioni necessarie per lo svolgimento dell'attività – PC portatili, tablet, dispositivi palmari, smartphone – mentre più o meno espressamente si desume che non verranno rimborsati i costi per la linea internet, l'energia elettrica o per l'allestimento delle postazioni di lavoro (ad esempio per una stampante; HBG). In un caso, fra quelli esaminati, le persone coinvolte nello S.W. non avranno una postazione lavorativa dedicata presso la sede aziendale, ma potranno accedere comunque alla sede in caso di convocazione, per riunioni, formazione o altre necessità temporanee di lavoro (Sasol).

Tempi e orario di lavoro. Il numero massimo di giorni a disposizione per fruire del lavoro

agile varia significativamente fra i vari accordi.

- 1 o 2 giorni alla settimana, a seconda delle mansioni (Terna) o per figli con disabilità (ENI), o 4 mensili (BRT);
- 2 giorni a settimana (Groupama; Thales; HBG; Hera)
- 3 giorni (massimo) alla settimana e 13 giorni al mese (Poste Italiane; SNAM)
- 50% in azienda; 50% da remoto, per il lavoro agile settimanale (Tim)
- 70% del monte (massimo) ore mensile del singolo dipendente (Eataly).

Vi sono testi in cui, invece, ad essere precisato è il rientro in sede, ad esempio almeno un giorno a settimana (Groupama) o a settimane alterne (ISTAT). Vi è qualche caso in cui sembra quasi il rientro in presenza l'eccezione, e quello da remoto la norma, riguardando la quasi totalità del personale, attraverso clausole che permettono al singolo di astenersi dal rientro, non solo per le tre causali previste a luglio (figli piccoli, assistenza familiare, pendolarismo extra-provinciale), ma anche qualora, in ambito urbano, dovesse rendersi necessario l'utilizzo di mezzi pubblici (ISTAT).

In base alle caratteristiche della mansione, vi può essere una distinzione fra S.W. "prolungato", per attività particolarmente remotizzabili, e in cui il rientro in azienda diviene piuttosto occasionale, e S.W. "alternato", con rientri più frequenti, su base bi-settimanale, settimanale o infra-settimanale (ENEL). In un caso, dove lo S.W. ha ricevuto cinque rinnovi specifici in un anno, i criteri generali del rientro in presenza, sono la rotazione settimanale, con la previsione di rientri almeno del 50% in lavoro agile, e le misure di distanziamento fisico in sede. Il piano di rientro dovrà rispettare le eventuali criticità, dovute alla presenza di figli minori di 14 anni, la necessità documentabile di cura e assistenza di familiari, il pendolarismo da una provincia diversa dalla sede di lavoro (ISTAT).

Nello svolgimento della prestazione in S.W., si legge nella maggior parte dei testi, il dipendente dovrà fare riferimento "al normale orario di lavoro", previsto dai CCNL e dagli accordi aziendali in vigore. Ad esempio, si può dire "l'attività in modalità agile potrà essere resa, anche in modo non continuativo, nell'intervallo temporale compreso fra le ore 8 e le ore 20", laddove "l'indisponibilità a rendere la prestazione lavorativa per periodi superiori ai 90 minuti dovrà essere preventivamente comunicata al proprio responsabile diretto" (Poste Italiane). La pianificazione delle giornate di S.W. sarà concordata fra dipendente e responsabile diretto. Durante le giornate di lavoro agile non è richiesta l'effettuazione di prestazioni di lavoro straordinario, mentre in qualche caso si esplicita il divieto di lavoro notturno (Fincantieri) o in concomitanza delle giornate di chiusura aziendale (Fastweb). Alcuni accordi prevedono la non frazionabilità della giornata lavorativa (Voihotels; Groupama; Terna; HBG; BRT).

Il diritto alla disconnessione. Ciascun dipendente, durante le giornate di S.W. dovrà, nell'ambito del normale orario di lavoro, rendersi contattabile dal suo responsabile e da tutti coloro che normalmente si relazionano a lui. Il lavoratore, si legge in buona parte degli accordi, "non è tenuto ad essere reperibile al di fuori del normale orario di lavoro". Si tratta del diritto alla disconnessione, previsto dall'art. 19 della Legge 81/2017, fra gli aspetti più delicati e dibattuti in tema di lavoro agile. Il principio è che, al di fuori dell'orario giornaliero di lavoro, al/alla dipendente sono garantite modalità di disconnessione dagli strumenti tecnologici impiegati per lo svolgimento

della prestazione. Un accordo usa l'espressione "buona convivenza virtuale" (Tim). Alcuni testi disciplinano questa materia in modo relativamente generico ("nelle pause e riposi"; Hera); altri, in modo molto circostanziato (ISTAT). Ad esempio: "dalle 19 alle 8 dal lunedì al giovedì; prima delle 8 e dopo le 14 il venerdì; nell'intera giornata del sabato, domenica e festivi", disincentivando meeting e call conference "dalle 12,30 alle 14, o prima delle 9 e dopo le 18, laddove "il lavoratore non sarà tenuto a ricevere o visualizzare eventuali comunicazioni aziendali" (SNAM). Ma vi sono casi in cui la fascia di reperibilità è parecchio più ampia, ("dalle 8 alle 20)" (Fastweb). In qualche caso viene escluso pure l'invio delle mail durante la fascia serale/ notturna, il weekend e i festivi; rispetto ai quali "può essere utile l'utilizzo dell'opzione di invio "ritardato recapito" (ENEL; Terna; Poste Italiane; Tim), con la raccomandazione di "alternare momenti di sedentarietà con momenti dedicati a piccole attività motorie e/o di rilassamento" (Terna). Ciascun lavoratore imposterà l'apposito status dell'applicativo informatico di messaggistica istantanea aziendale al di fuori della fascia oraria in cui viene resa la prestazione in modalità agile. Non si esclude una deroga al diritto di disconnessione, in caso di particolari ed eccezionali esigenze aziendali per le quali, se preventivamente autorizzate, verrà riconosciuto lo specifico trattamento economico previsto in azienda (Tim; BRT). Va anche detto che vi sono testi che non ne fanno menzione (Groupama; Thales Alenia).

Salute, sicurezza e formazione. L'azienda è, per legge, responsabile della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa, facendosi carico – come precisato in alcuni accordi – delle spese di manutenzione. Al dipendente che aderisce all'accordo individuale vengono consegnate l'informativa in tema di salute e sicurezza nella quale sono indicati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Il dipendente in S.W. è tenuto a cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione predisposte dall'azienda per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno della sede aziendale. Egli/ella ha anche l'obbligo di utilizzare i mezzi informatici in maniera conforme alle direttive aziendali ricevute. In qualche testo si chiarisce che i possibili rientri in sede dovranno continuare ad essere compatibili con le esigenze di tutela della salute del lavoratore e con le disposizioni vigenti in materia di distanziamento (Poste Italiane).

Al tema della sicurezza, anche nella sfera della digitalizzazione e del lavoro da remoto, si pone correlato quello della formazione. Il principio è che lo S.W. sarà accompagnato e supportato da iniziative formative da dedicare all'uso della strumentazione digitale, sia allo sviluppo delle competenze e delle soft skill, sia a tematiche di sicurezza del lavoro. Un intero e dettagliatissimo accordo, a riguardo, si ritrova nel settore della telefonia mobile. "Risulta essenziale adeguare le competenze interne dell'azienda", si può leggere qua e là, attuando piani formativi fortemente incentrati sull'acquisizione di conoscenze in ambito tecnologico e digitale, relativamente all'attività lavorativa in modalità agile (Vodafone). La centralità della formazione nell'ambito dello S.W. emerge anche nei risultati dell'indagine Confindustria sul lavoro. In particolare, tra le imprese che hanno dichiarato che utilizzeranno in maniera più diffusa e/o più strutturale questa forma di svolgimento del lavoro rispetto al periodo pre-Covid, una quota rilevante pensa che dovrà rafforzare le competenze tecniche digitali (il 23,8%) e

trasversali (il 26,1%) dei propri dipendenti.

Privacy e gestione delle informazioni. Buon parte degli accordi contiene titoli e riferimenti espliciti al dovere di riservatezza e al diritto alla privacy, in capo ai lavoratori in modalità agile. Nel primo caso, attraverso una serie di prescrizioni, si tratterà di garantire la sicurezza dei dati aziendali prestando la massima diligenza nell'uso delle tecnologie informatiche e/o nella scelta del luogo da cui espletare la prestazione da remoto. Nel caso della privacy del lavoratore, attraverso il divieto di controllo a distanza ad opera del responsabile aziendale, se non per ciò che attiene direttamente e chiaramente al risultato del lavoro concordato. In questi casi, compare solitamente un richiamo alla normativa europea e nazionale relativa al trattamento dei dati personali, ma anche alle specifiche policy aziendali sull'utilizzo delle dotazioni informatiche e sulla protezione dei dati.

Aspetti economici e buoni pasto.

L'adesione alla modalità di lavoro agile non incide sui trattamenti economici, oltre che normativi, applicati al dipendente. A questo proposito, si precisa di solito – ma non ovunque – che anche per la prestazione svolta fuori dai locali aziendali verrà riconosciuto il buono pasto previsto per lo svolgimento della prestazione in sede. Quello dei buoni pasto, del loro riconoscimento anche nelle giornate trascorse a lavorare da remoto, è stato fra i temi più controversi e contrastati nella fase della negoziazione di molti accordi. In generale, in concetto che alla fine è passato nei testi degli accordi è che – trattandosi di giornata lavorativa ordinaria, nelle giornate svolte in S.W., l'azienda erogherà al dipendente il buono pasto, senza variazioni rispetto a chi lavora in presenza.

Diritti sindacali. Molti accordi riservano un apposito titolo a questo tema. Il principio è che lo svolgimento dell'attività con modalità di lavoro agile non modifica il sistema di diritti e libertà sindacali sanciti dalla legge e dalla contrattazione collettiva. In particolare, le parti si impegnano a verificare le soluzioni tecnologiche utili a consentire ai lavoratori in S.W. la partecipazione, con gli strumenti a disposizione dall'azienda, ad assemblee sindacali indette in orario di lavoro. La cosa riguarda principalmente la creazione di una bacheca elettronica sindacale e lo svolgimento delle assemblee sindacali, da poter espletare anche da remoto (Tim; ISTAT), in alcuni casi già contemplati a livello di CCNL (Poste Italiane). Quasi ovunque le parti firmatarie si riservano di effettuare un monitoraggio sull'andamento dell'istituto, costituendo appositi osservatori congiunti paritetici, come pure a livello di commissioni bilaterali per la formazione (Terna). Ad esempio, riguardo alla riduzione di ore di assenza o dei tempi di percorrenza, incrementi di produttività ed efficienza della prestazione da remoto (Tim). Va segnalato, anche qui, come non tutti gli accordi scrutinati contemplino norme specifiche dedicate (HBG). Clausole finali impegnano solitamente le parti a incontrarsi nuovamente per la modifica degli accordi in caso di introduzione di disposizioni di legge o contrattuali che impattino sulla modalità di lavoro agile.

4. La partecipazione

In Italia il tema della partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa non è mai stato, almeno fino al recente passato, un elemento centrale delle politiche contrattuali. Dalla seconda metà degli anni '70, tutti i contratti collettivi intitolano le loro "prime parti" ai diritti di informazione e consultazione, ma è solo da qualche anno che nelle parti sociali è venuta maturando la consapevolezza di un salto di qualità, necessario per fare evolvere il nostro sistema di relazioni industriali verso traguardi europei più avanzati. Fra esigenze datoriali di competitività e miglioramento continuo, una diversa qualità del lavoro e della sua organizzazione, di un modello di governance societaria più attenta ai bisogni di tutti gli stakeholders, a cominciare dal coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

Non è facile fare una valutazione *quantitativa* del fenomeno, dal punto di vista dei testi contrattuali, anche perché il termine partecipazione viene definito con una pluralità di accezioni indicative, al di là delle dichiarazioni di principio, delle effettive intenzioni dei vari soggetti protagonisti delle relazioni sindacali. *Partecipazione* è infatti un termine polisemico e variamente inteso o declinato, in termini di diritti di informazioni e consultazione e commissioni paritetiche, ovunque molto diffusi (OCSEL, 2021; FDV, 2021; ADAPT, 2021), forme di esame congiunto e - assai più rare - esperienze di partecipazione diretta (es: team working; cassetta delle idee), azionariato dei dipendenti, per non dire di codeterminazione societaria, di fatto assente nel nostro ordinamento e solo sperimentalmente introdotta, su basi volontaristiche, in alcuni gruppi. Un discorso a parte, seppur convergente, andrebbe svolto sulla limitrofa tematica della bilateralità, che in effetti potrebbe essere considerata come una delle forme più peculiari in cui si è evoluta la partecipazione nel nostro Paese. Un sistema, dunque, pressoché integralmente incentrato sul primato della fonte contrattuale, nonostante un'intera norma della Costituzione, piuttosto unica nel panorama costituzionale internazionale, preveda che *"la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, alla gestione delle aziende"*.

La legislazione italiana ha recepito tutte le direttive europee su informazione e consultazione, che sono tante, ma con riguardo a quella quadro del 2002²⁰, ha optato per renderli esigibili solo nelle aziende con più di 50 dipendenti, lasciando in questo modo scoperto un vastissimo segmento del nostro sistema produttivo. Il principale provvedimento in vigore sul tema è la normativa incentivante introdotta con la Legge di Stabilità per il 2016 (articolo 1, commi 182-190, legge 28 dicembre 2015, n. 208) che prevede sgravi fiscali per le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa (oltre che ai premi di risultato) in virtù di accordi di secondo livello. Sono, inoltre, previsti sgravi specifici, ancora più rilevanti, nelle imprese che adottino forme di partecipazione organizzativa.

In questo contesto, poiché i soli passi in avanti realizzati in tema di partecipazione sono quelli definiti contrattualmente, vale la pena di verificare gli elementi di novità inseriti negli accordi e se e come l'emergenza sanitaria abbia dato qualche impulso

20 Direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori - Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulla rappresentanza dei lavoratori.

all'evoluzione di tale tema. Prima di passare ad analizzare gli accordi sottoscritti nell'ultimo biennio è bene ricordare che i vari Protocolli definiti a livello nazionale hanno previsto la possibilità di istituire "Comitati per la salute e la sicurezza del lavoro", da affiancare ai RLS, con il compito di monitorare le iniziative di prevenzione e i fattori di rischio. Il riferimento a questo nuovo organismo e al ruolo che ha avuto la pandemia nel ridefinire vari aspetti delle forme di partecipazione dei lavoratori ai processi aziendali va tenuto in debito conto perché indicativo degli spazi nuovi che si sono aperti

L'analisi degli accordi che contengono elementi partecipativi permette di distinguere quelli che ridefiniscono in modo complessivo il tema (Electrolux, Benetton Group, Parmalat) da quelli che si limitano invece ad integrare le normative precedenti. Tutti gli accordi motivano la necessità di relazioni maggiormente partecipative con le trasformazioni indotte dalla pandemia in termini di scenario economico, incertezza dei mercati, accentuazione degli elementi di flessibilità e accelerazione degli investimenti in tecnologie digitali.

La velocità del cambiamento, la imprevedibilità dei processi e dei flussi e la necessità di competenze adeguate alle nuove tecnologie, fanno emergere l'importanza del ruolo delle persone all'interno dei processi e di conseguenza l'importanza che assumono relazioni di natura partecipativa. Tale enunciazione ha trovato applicazione con modalità differenti. Molti accordi, specialmente quelli delle aziende più grandi e con più unità produttive, dedicano molta attenzione a strutturare in modo organico le forme di gestione delle relazioni sindacali a livello di gruppo e a livello di stabilimento per permettere la diffusione delle informazioni e un efficace confronto in grado di tenere insieme i temi generali e le istanze delle singole unità produttive. Le tradizionali commissioni, costituite all'interno delle Rsu per gestire particolari argomenti, sono state previste anche per altre materie e il loro modo di lavorare è stato proceduralizzato in modo da dar loro continuità ed efficacia (Coca Cola). Tuttavia, tali modalità di realizzare le relazioni rientrano in uno schema molto tradizionale che, in alcuni casi, si esaurisce nel solo processo di informazione. Vanno valutate allora con grande attenzione alcune modalità di relazione e confronto adottate da alcuni accordi. Per tentare di risolvere il difficile equilibrio fra le politiche generali dell'azienda e il funzionamento di singole parti, Autostrade per l'Italia (ASPI) ha costituito vari "comitati relazioni interne", strutture molto snelle incaricate di tenere il raccordo fra le diverse realtà.

In alcune aziende la gestione dei problemi legati all'Organizzazione del lavoro è stata affidata a "speciali commissioni" incaricate di individuare soluzioni attraverso i suggerimenti dei lavoratori. Una delle novità di tali commissioni, in alcuni casi, è che vi operano insieme delegati dell'azienda, rappresentanti delle Rsu, ma anche semplici lavoratori senza incarichi sindacali ma indicati dai colleghi per il loro equilibrio e competenza. Infine, in alcune realtà (Luxottica ma anche altri) la complessità dei problemi e la necessità di definire proposte in tempi rapidi ha portato alla costituzione di "Osservatori aziendali" incaricati di analizzare i problemi emergenti e di formulare ipotesi di soluzione. La lettura degli accordi che contengono queste tematiche permette di incontrare diciture ed espressioni impensabili finì a pochi anni fa con il riconoscimento che le persone sono depositarie di conoscenze utili per l'azienda e che il sindacato territoriale è in grado di dare indicazioni importanti per orientare le

aziende rispetto alle problematiche.

Un secondo filone riguarda le aziende che non hanno fatto innovazioni particolari, ma si sono limitate a integrare la normativa precedente per renderla più efficace. Le integrazioni hanno definito meglio le materie, vincolato le tempistiche, dato continuità ai processi, garantito la fornitura di maggiori informazioni per rendere efficace il processo. Nella gestione della pandemia queste attenzioni hanno permesso di migliorare la partecipazione, ma resta il problema se, tornati alla normalità, avranno continuità.

I protocolli nazionali sul contrasto alla pandemia sono stati da stimolo ad altre due tipologie di intervento in materia di partecipazione: gli accordi nazionali di settore e gli accordi Regionali e Territoriali. Sono stati numerosi i Protocolli nazionali di settore sottoscritti subito dopo la pubblicazione dei Protocolli Confederali. Il contenuto dei Protocolli sottoscritti dalle categorie rappresentanti i settori con aziende di piccola dimensione diffuse sul territorio riprende le indicazioni degli accordi Confederali, mentre gli accordi o gli avvisi comuni delle categorie più strutturate (Federchimica, Assovetro) mettono in risalto non tanto i contenuti, quanto il metodo da seguire nella gestione dei fenomeni connessi con la pandemia: privilegiare il metodo partecipativo, condividere le iniziative e le misure con i rappresentanti dei lavoratori, prestare grande attenzione a ridurre i tempi di intervento.

Infine, c'è un ultimo blocco di accordi che hanno preso il via dai Protocolli Nazionali e sono gli accordi sottoscritti a livello regionale e territoriale. Anche questi sono dettati dalla necessità di fornire linee di comportamento per evitare la diffusione del contagio, dalla necessità di nominare i comitati territoriali e di applicare quanto previsto dalla bilateralità per far fronte all'emergenza. Si tratta comunque di accordi più attenti alla gestione del fenomeno che alla partecipazione.

Una prima sintesi sui risultati che la contrattazione sulla partecipazione ha ricavato dalla necessità di far fronte ai problemi dell'epidemia non è molto esaltante: aumento del riconoscimento dell'importanza della partecipazione, ma poche esperienze significative, quasi tutte concentrate nella contrattazione aziendale dove si stanno tentando alcune innovazioni sugli strumenti con cui realizzare un maggior coinvolgimento dei lavoratori.

Resta un'ultima riflessione che si può trarre dall'analisi degli accordi e che rappresenta l'altra faccia del tema partecipazione: come la pandemia ha mutato la gerarchia delle materie oggetto di contrattazione e come queste possono dare una spinta verso relazioni maggiormente partecipative. Già altre ricerche hanno messo in risalto come, se si confrontano le materie oggetto di contrattazione nel 2019 e nel 2020, ci si trovi di fronte ad una polarizzazione delle materie oggetto di contrattazione. Così scendono tutti i temi tradizionali, dal salario, all'inquadramento, ai diritti sindacali, mentre diventano preminenti i temi dell'organizzazione del lavoro, della gestione dei vuoti produttivi e delle ripartenze, della salute e sicurezza, della conciliazione. Le ondate epidemiche e i momenti di arretramento determinano la centralità delle questioni, i momenti di ripresa determinano una nuova agenda. L'analisi di questi fenomeni permette di vedere come muta il tema della partecipazione dei lavoratori ai problemi aziendali.

5. La Flessibilità

La ricerca della flessibilità può certamente rappresentare una soluzione per incentivare la ripresa graduale dell'occupazione nella fase post pandemica e di uscita dalla crisi economica in atto.

Fra gli istituti e i temi che hanno maggiormente caratterizzato e qualificato la contrattazione territoriale in questo periodo vi è la stagionalità contrattuale nel CCNL Terziario Distribuzione e Servizi di Confcommercio (di seguito, CCNL TDS).

L'art. 75 del CCNL TDS Confcommercio prevede la possibilità di sottoscrivere accordi territoriali per individuare località a prevalente vocazione turistica in cui è consentito attivare contratti stagionali a tempo determinato finalizzati a gestire picchi di lavoro intensificati in determinati periodi dell'anno sfruttando la delega normativa contenuta all'art. 21, comma 2, D.Lgs. n. 81/2015 che demanda alla contrattazione collettiva l'individuazione di ulteriori ipotesi di attività stagionali rispetto a quelle già indicate dal DPR n. 1525 del 1963.

Pertanto, le aziende che applicano il CCNL TDS, pur non esercitando attività a carattere stagionale secondo quanto previsto dall'elenco allegato al DPR n. 1525 del 1963, possono effettuare assunzioni con contratti a termine stagionali ai sensi dell'art. 75 nei territori in cui sono sottoscritti contratti decentrati (generalmente provinciale) che individuano le località a vocazione turistica in cui possono verificarsi intensificazioni di lavoro in alcuni periodi dell'anno.

Come è noto ai contratti a termine stagionali non si applicano i limiti sui contratti di lavoro subordinato a termine come, in particolare, quelli previsti agli articoli 19, comma 2 (limiti di durata), 21, commi 01 (causali) e 2 (riassunzioni a tempo determinato) e 23, comma 2 (limitazioni quantitative), del D.Lgs. n. 81/2015.

Tale forma di flessibilità contrattata consente alle aziende del terziario di rispondere efficacemente ad esigenze fisiologiche di maggior attività che possono presentarsi in alcuni periodi o in relazione alla realizzazione di determinati eventi/manifestazioni effettuando assunzioni mediante uno strumento legittimo regolamentato da una cornice normativa e contrattuale.

Ebbene, per reagire alla pandemia in modo proattivo, dal mese di novembre 2020, oltre alle intese già vigenti, sono stati sottoscritti singoli accordi a copertura, rispettivamente, delle province di Bolzano, Lecce, Gorizia, della regione Marche e dell'area del Nord Sardegna.

Analoga previsione è contenuta nel CCNL TDS Confesercenti all'art. 66 bis dell'Accordo di rinnovo 2016. Nell'ultimo anno siglati diversi protocolli territoriali sulla stagionalità da ultimo quello dell'Isola d'Elba.

6. Il welfare contrattuale

Il Welfare aziendale è stato l'elemento di novità contrattuale comparso all'interno degli accordi sindacali del settore privato a partire dalla fine del primo decennio del nuovo millennio. Nel giro di pochissimi anni, e specialmente a partire dal 2016 quando la legge ha tolto i limiti presenti nelle normative precedenti e ha previsto incentivi significativi sia per le aziende che lo adottavano che per i lavoratori che sceglievano di avvalersene, è stata una delle materie maggiormente definite negli accordi aziendali (escluso il lavoro pubblico), tanto che nel 2018 quasi la metà di essi lo prevedeva. Secondo i dati del Ministero del Lavoro, sin dal 2019 oltre la metà degli accordi di secondo livello che trattano la corresponsione di premi di risultato prevedono la possibilità di trasformare tali premi in forme di welfare. I motivi di questo successo sono diversi: l'apprezzamento dei lavoratori, il ritorno di immagine per le aziende, la minore incidenza sui costi rispetto agli incrementi salariali, l'effetto fidelizzazione, la flessibilità e l'adattabilità dello strumento e la possibilità di fornire servizi costruiti ad hoc sui bisogni delle persone e infine, con la massiccia entrata in scena dei provider esterni, una notevole semplificazione organizzativa.

L'emergenza sanitaria ha determinato una brusca caduta del numero di contratti attivi nel 2020, solo parzialmente recuperata nel 2021. Tuttavia, anche se il numero complessivo degli accordi si è ridotto, lo scoppio della pandemia ha creato le condizioni per alcune innovazioni sulla materia. Per individuare il significato di queste innovazioni bisogna aver presenti alcune questioni:

- a) al termine welfare aziendale vengono attribuiti molti significati e la categoria ricomprende servizi anche molto diversi tra loro (da assistenza sanitaria integrativa e previdenza complementare fino ai fringe benefits);
- b) partendo dalla affermazione che si può definire welfare l'insieme delle prestazioni che hanno a che fare con il benessere della persona, OCSEL ha individuato cinque grandi aggregati di prestazioni che vengono messi a disposizione dei lavoratori: fondi integrativi, servizi aziendali, integrazione al reddito, risposte ai bisogni individuali di conciliazione, servizi vari;
- c) nel corso degli anni, le trasformazioni sociali e l'organizzazione della vita unita alla crescita delle esigenze individuali, prime fra tutte quelle di garantire la cura dei bambini e degli anziani, hanno fatto crescere le esigenze di conciliazione. Tali esigenze hanno, nel corso degli anni, trovato una loro risposta legata prevalentemente a forme di organizzazione del lavoro e al part-time;
- d) lo scoppio della pandemia ha mutato i termini del problema e reso insufficienti gli strumenti utilizzati fino a questo momento e posto l'esigenza di trovare soluzioni nuove;
- e) l'evoluzione della pandemia, caratterizzata da fasi diversificate che hanno imposto soluzioni organizzative specifiche, ha reso impossibile rispondere alle esigenze di conciliazione con un unico strumento facendo emergere la necessità di un panel di strumenti.

Mentre negli anni precedenti la crescente domanda di conciliazione era frutto del crescere delle esigenze personali, la pandemia ha rimesso al centro la tematica della famiglia, in particolare della cura dei figli, necessità che sono state ben colte in numerosi accordi sottoscritti presso imprese/gruppi del settore bancario nel 2020 (si veda la

scorsa edizione del Rapporto) e nel 2021 (v. supra § 2.2. *I contratti di secondo livello*).

Nella prima fase della pandemia il problema della conciliazione è stato meno impattante sulle relazioni, soprattutto perché il massiccio ricorso alla cassa integrazione ha permesso ai singoli lavoratori di poter utilizzare l'ammortizzatore come una temporanea modalità di soluzione rispetto al problema della cura dei figli. Ma per le attività che non si erano mai fermate, come il settore bancario, o per quelle alle prese con un rientro al lavoro complicato dall'esigenza di garantire le condizioni di sicurezza, come il sistema manifatturiero, la questione è divenuta centrale.

Nei settori, dove nel corso degli anni era stato costituito un sistema bilaterale di servizi, sono stati sottoscritti accordi per potenziarlo e per ampliarne le prestazioni (significativi gli interventi a sostegno di queste intese nella bilateralità territoriale del Terziario e del Turismo Confesercenti). Nelle altre realtà, per dare risposte alle richieste di conciliazione, oltre all'utilizzo delle maggiori quantità di permessi prevista per i congedi parentali e all'ampliamento del ricorso allo *Smart Working* e al part-time, si è cercato di rispondere alle esigenze individuali attraverso alcune modifiche all'organizzazione del lavoro. Un'altra modalità messa in campo per rispondere alle esigenze di conciliazione è stata quella di rivedere alcuni dei servizi previsti dal welfare aziendale. Numerose banche (v. supra) ma anche molte aziende del settore manifatturiero e dei servizi (Barilla, Luxottica, Lamborghini, Iren, Vodafone) hanno definito accordi per modificare, integrare, ampliare l'istituto delle "ferie solidali" che, nato per rispondere in modo solidaristico (cioè con il trasferimento volontario da parte di singoli lavoratori di quote delle loro ferie ad un fondo a favore di colleghi in difficoltà) a particolari e limitate tipologie di problemi, è risultato utile anche per rispondere al problema della conciliazione. Tale fondo (denominato in termini diversi: banca del tempo, ferie solidali, fondo ore solidarietà, permessi retribuiti ordinanza...) è indirizzato alle persone con necessità di tempo e di flessibilità per assistere i figli. Tutti gli accordi prevedono:

- le condizioni per accedervi (in genere avere diritto alla legge¹⁰⁴) ma alcuni accordi prevedono altre situazioni di difficoltà;
- il numero (variabile da accordo ad accordo) dei giorni a disposizione;
- periodi predefiniti entro il quale utilizzare tali permessi.

Accanto a questi interventi (ma con numeri molto minori) sono stati previsti altri tipi di soluzioni (aumento degli spazi per lo smart-working, ampliamento del part time,) sempre indirizzate a trovare soluzioni per la crescente richiesta di conciliazione.

I casi illustrati, che certamente rispondevano anche a necessità delle imprese, sono interessanti non tanto per le quantità, ma perché indicativi della flessibilità e adattabilità degli strumenti utilizzati in rapporto alle necessità e permettono di ipotizzare un ruolo più efficace del welfare aziendale anche in funzione di un maggior coinvolgimento dei lavoratori.

Occorre segnalare, poi, come nel comparto dell'artigianato, l'esperienza del welfare sia da sempre declinata nel welfare di bilateralità che ha trovato nella fase della pandemia l'unico strumento di risposta per il sostegno al reddito per le imprese artigiane attraverso il Fondo di Solidarietà Bilaterale alternativo per l'artigianato (FSBA).

Il ruolo della Bilateralità - da sempre uno degli elementi caratterizzanti delle relazioni sindacali dell'artigianato - è stato sancito anche dall'Accordo Interconfederale del 26 novembre 2020 sottoscritto da CNA, Confartigianato Imprese, Casartigiani, Clai con CGIL, CISL e UIL, concernente il Nuovo Modello Contrattuale che ha portato alla semplificazione e riduzione delle discipline contrattuali esistenti e al rilancio della contrattazione territoriale di secondo livello.

Tale accordo si inserisce in un contesto storico emergenziale, in cui le Parti Sociali hanno adottato una strategia di azione e delle scelte il più possibile condivise, proprio con l'obiettivo di favorire la tenuta della coesione sociale del Paese, anche attraverso le prestazioni erogate dal welfare di Bilateralità.

7. Il Fondo nuove competenze

Lo scoppio della pandemia causata dal Covid 19 ha provocato drammaticamente la morte di decine di migliaia di persone, milioni di ammalati, una regressione pesante del sistema economico e il collasso di alcuni importanti settori, del commercio, dei servizi e del turismo. La necessità di recuperare quanto perso a causa della pandemia ha portato all'adozione di iniziative volte a ridare slancio e crescita al nostro Paese, da troppi anni bloccato da limiti e condizionamenti che lo hanno tenuto fermo in termini di sviluppo e produttività.

È convinzione diffusa che tali risultati possono essere raggiunti attraverso un concerto di interventi: investimenti, innovazione, sviluppo delle infrastrutture, riforme. Tuttavia, una delle condizioni da cui non si può prescindere per realizzare lo sviluppo è quella che ci siano le professionalità e le competenze adeguate a sostenere l'innovazione. Questo è possibile solo con massicci interventi nel campo della formazione e, in questo senso, tutte le iniziative indirizzate a realizzare maggiori quote di formazione vanno accolte favorevolmente, vieppiù considerando lo "iato" tra quanto viene effettivamente realizzato e quanto necessario per la competitività del nostro sistema produttivo. In questo solco, si può leggere l'istituzione del Fondo Nuove Competenze ad opera del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. decreto "Rilancio") convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.

Il Fondo, infatti, nasce "per consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, con la finalità di innalzare il livello del capitale umano nel mercato del lavoro offrendo ai lavoratori l'opportunità di acquisire nuove o maggiori competenze e di dotarsi degli strumenti utili per adattarsi alle nuove condizioni del mercato del lavoro, sostenendo le imprese nel processo di adeguamento ai nuovi modelli organizzativi e produttivi determinati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19" (Art. 1, Decreto Interministeriale Lavoro-Economia 9 ottobre 2020). Esso è destinato alle imprese che attraverso una rimodulazione dell'orario di lavoro avessero destinato parte delle ore non prestate allo svolgimento di percorsi formativi.

Pur essendo operativo solo dalla seconda parte del 2020, il Fondo ha avuto un notevole successo in termini di adesione: fino a maggio, sono state avanzate oltre 2.700 istanze da parte delle aziende con coinvolgimento di 243.000 lavoratori per un totale di oltre 24 milioni di ore.

Poiché l'accesso alle prestazioni previste dal Fondo deve avvenire tramite preventiva

sottoscrizione di un accordo collettivo fra impresa e OO.SS., esso rientra nell'ambito della contrattazione e per questo riteniamo utile svolgere alcune analisi e valutazioni su tali accordi.

L'analisi degli accordi permette, specie dalla lettura degli allegati che riportano indicazioni sui corsi, di ricavare alcuni elementi indicativi sulle motivazioni, le necessità e le scelte delle imprese.

Un primo elemento interessante riguarda i motivi che hanno spinto le imprese ad utilizzare il Fondo.

Le ragioni sono diverse: alcune devono affrontare una riduzione dell'attività produttiva, altre dichiarano di ritenere di avere una struttura obsoleta. Tuttavia, un elemento forte che ha portato a questa scelta, indicato da alcuni in modo esplicito, da altri in modo indiretto, è la convinzione che la pandemia abbia determinato nelle imprese la decisione di procedere in modo deciso e veloce nella direzione di investire in nuove tecnologie e possibilmente in tecnologie digitali. Una delle necessità che viene determinata da questa tendenza, oltre che da altri fattori organizzativi, rende fondamentale affrontare tre questioni:

- migliorare le competenze individuali;
- innovare i modelli organizzativi;
- ripensare in ottica digitale i sistemi.

L'eterogeneità delle aziende coinvolte nel progetto rende difficile, stanti le loro diversità, definire in modo dettagliato quali sono le tipologie di competenze che si intendono ottenere. Gli accordi si limitano in genere a definire che l'obiettivo è quello di offrire ai lavoratori l'opportunità di acquisire nuove e maggiori competenze per rispondere all'introduzione di innovazioni organizzative, tecnologiche, di prodotto e di processo. Tuttavia, alcuni elementi permettono di far emergere il ruolo centrale che hanno le competenze tecnico-operative, le competenze gestionali, la capacità di gestire i collaboratori, le competenze trasversali e la polivalenza.

Le caratteristiche specifiche dei settori da cui provengono le aziende sono decisive anche per individuare le figure incaricate di svolgere il ruolo formativo. Mentre alcuni contratti prevedono l'utilizzo solo di personale esterno, la maggioranza delle imprese preferisce la presenza di figure interne ed esterne. Allo stesso modo quasi tutti i corsi prevedono che l'attività formativa venga svolta in forma telematica. È questa una modalità già sperimentata da molte aziende nella fase iniziale della pandemia, quando nel periodo di chiusura dell'attività era stato previsto un percorso formativo con modalità telematica. Un ulteriore elemento qualificante degli accordi è l'impegno a riconoscere ai partecipanti, con documenti specifici, la partecipazione al percorso formativo e le competenze acquisite.

L'insieme dei dati che si ricavano dall'analisi degli accordi fanno intuire una opportunità formativa importante, innovativa e molto finalizzata al raggiungimento degli obiettivi indicati. D'altra parte, altrettanto importanti dovranno essere le verifiche a posteriori che i sottoscrittori degli accordi certamente faranno e che potranno dire molto di più sull'efficacia, la congruità e il raggiungimento degli obiettivi della formazione.

Far crescere e innovare le competenze non è un'opzione da lasciare alla buona volontà dei singoli, ma una scelta vincolante se si vuole vincere la sfida dell'innovazione. La formazione continua è una sfida per avere lavoratori maggiormente in grado di

governare sistemi più complessi. Non si deve dimenticare tuttavia che il processo di crescita delle nuove competenze non può rimanere una sfida elitaria, perché l'obiettivo che si pone per tutti è la crescita diffusa della capacità di governare il nuovo che avanza.

8. Il contratto di espansione

La lettura degli accordi aziendali definiti nell'ultimo anno è utile anche per analizzare l'utilizzo del contratto di espansione. Lo strumento è volto a sostenere i processi di ristrutturazione e riorganizzazione nelle imprese, agevolando l'esodo anticipato dei dipendenti più vicini alla pensione, con una staffetta generazionale che favorisca l'assunzione di giovani a parziale ricambio. La normativa è stata introdotta dal c.d. Decreto Crescita (D.L. n. 34/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 58/2019) e prevista in via sperimentale per il 2019 e 2020, per le imprese con almeno 1.000 addetti. In seguito, è stata modificata dalla Legge di Bilancio per il 2021 (L. n. 178/2020), che ha prorogato la possibilità di stipulare i contratti anche nel 2021 e ha abbassato il limite minimo di unità lavorative in organico a 500 addetti e, limitatamente agli effetti previsti dalla disposizione sull'accompagnamento a pensione, a 250 unità. Il decreto Sostegni-bis (decreto-legge n. 73/2021, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 106/2021), confermando il contratto di espansione quale strumento normativo principe per la gestione dei processi di ristrutturazione aziendale e di riqualificazione professionale dei lavoratori, ha ulteriormente abbassato il limite minimo a 100 unità lavorative.

Anche in considerazione dei limiti dimensionali in vigore fino a pochi mesi fa, gli accordi hanno principalmente riguardato grandi realtà, appartenenti ad esempio ai settori dell'energia, delle telecomunicazioni, della rete autostradale, della grande distribuzione organizzata. Sono stati negoziati in modalità di video-conferenza e siglati, come da norma di legge, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fino a settembre del 2021. Tutti gli accordi presentano una struttura molto simile, articolata fra una premessa, un programma di assunzioni, uno di formazione ed uno di esodo che, tuttavia, in alcuni casi è stato sostituito dalla previsione di una riduzione dell'orario di lavoro nella forma della CIGS.

Premessa. Il processo si avvia con la presentazione da parte delle imprese richiedenti di un'istanza di esame congiunto in sede governativa, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 148/2015. E ciò al fine di stipulare con le OO.SS. di categoria il contratto di espansione. Subito dopo, l'Azienda presenta il suo profilo settoriale ed occupazionale, segnalando le nuove sfide strategiche a cui occorrerà conformare i nuovi assetti socio-produttivi, mediante – fra le altre cose – una riqualificazione del ruolo del capitale umano, attraverso l'adeguamento delle competenze professionali delle risorse in organico (*reskilling* e *upskilling*) e l'acquisizione di nuove. I riferimenti, a seconda dei casi, vanno alla decarbonizzazione e alla transizione energetica, alla *digital transformation*, alle nuove abitudini di consumo e del modello di business. Traiettorie evolutive di carattere, come sappiamo, epocale, rispetto alle quali, convergono i testi degli accordi, occorre dotarsi di linee strategiche fondate sulla ricerca e sviluppo, e sull'investimento costante nelle risorse umane.

Piani di assunzioni. La programmazione delle assunzioni, il loro numero ed il loro profilo, varia evidentemente, da caso a caso. In tre tranches fra il dicembre 2021 e il dicembre 2022, per un totale di 12 assunzioni (ASPI); 10 assunzioni in due tranches, tutte entro il 2021 (Bricofer); in due tranches, a distanza semestrale, nel 2021, per un totale di 300 addetti assunti con contratto a tempo indeterminato o in apprendistato professionalizzante (ENI); si sale a 650 in due tranches in un anno (TIM). In tutti i casi, sono indicati i profili e le competenze professionali richiesti, coerentemente con il piano strategico indicato nelle premesse.

Piani di formazione e riqualificazione del personale in organico. Il secondo capitolo di questi accordi contiene programmi piuttosto particolareggiati riguardo agli interventi formativi, ritenuti un elemento chiave per lo sviluppo della professionalità, in coerenza con le linee guida strategiche tratteggiate in premessa. A tale scopo, possono essere definiti piani formativi individuali o per cluster omogenei di persone (ENI), o anche mediante affiancamento con il sistema del *training on the job* e l'e-learning (Bricofer). In un caso, si fa espresso richiamo al c.d. "Fondo Nuove Competenze", per utilizzare il quale le parti firmatarie hanno calendarizzato e poi stipulato un apposito accordo (ASPI). In un altro caso, si richiama il finanziamento offerto dai fondi interprofessionali, come pure il supporto dei propri canali formativi interni, tipo le *Corporate University* (ENI). In generale, espressamente o indirettamente, si desume l'obiettivo di inquadrare il contratto di espansione nell'alveo di una formazione continua. Il progetto di formazione e riqualificazione interesserà la gran parte degli organici, e in appositi allegati si precisano i contenuti e i documenti tecnici, insieme ai criteri per la certificazione e il monitoraggio dei risultati acquisiti.

Piani di esodo o di scioglimento pensionistico. Le parti definiscono chi e come verrà accompagnato alla pensione, avendone maturato i requisiti previsti dal contratto di espansione: trovarsi al 30/11/2021 a non più di 60 mesi dal conseguimento della pensione di vecchiaia, potendo contare su almeno 20 anni di contribuzione, o dal conseguimento della pensione anticipata. L'adesione al piano di uscite dev'essere volontaria e da essa dipenderà l'impegno alle assunzioni. "In caso di non adesione al piano operativo del contratto di espansione - si legge in un caso - l'azienda si impegna a non effettuare iniziative unilaterali sul personale" (ASPI). Gli accordi fissano innanzitutto il numero massimo di lavoratori che potranno aderire al percorso di accompagnamento. Come per il corrispondente piano di assunzioni, anche quello dell'esodo varia grandemente, a seconda dei casi: 20 unità (Bricofer), 40 (ASPI), 900 (ENI).

Allegato 1

ACCORDI E PROTOCOLLI AZIENDALI/ DI GRUPPO

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
03/11/2020	Contratto di Espansione	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; BRICOCENTER ITALIA srl	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
05/11/2020	Accordo per l'accesso al Fondo Nuove Competenze ex art. 88 D.L. 34/2020, conv. L. n. 77/2020	Granarolo spa	FAI CISL; FLAI CGIL; UILA UIL
09/11/2020	Verbale di accordo aziendale sul fondo nuove competenze	Vodafone Italia Spa	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; RSU
09/11/2020	Verbale di accordo per la definizione della disciplina relativa all'introduzione strutturale del Lavoro Agile	Terna spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
11/11/2020	Verbale di accordo su misure per la gestione dell'emergenza Covid-19	IREN spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; FLAEI CISL; FP CGIL; UILTRASPORTI; FIT CISL RETI; FIADEL
16/11/2020	Protocollo di relazioni industriali Gruppo ASPI - Modello relazionale di informazione e consultazione	Gruppo ASPI	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità e Logistica
16/11/2020	Verbale di Accordo - Fondo Nuove Competenze - Iniziative Formative	ASPI - Autostrade per l'Italia	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità e Logistica
25/11/2020	Verbale di riunione relativo alle modalità applicative di talune misure per fronteggiare l'emergenza Covid-19	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
25/11/2020	Verbale di accordo per l'accesso alle prestazioni ordinarie del Fondo di Solidarietà con causale "Covid-19 nazionale"	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
25/11/2020	Verbale di accordo recante misure di sostegno alla genitorialità	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
30/11/2020	Verbale Comitato paritetico Covid-19 per le attività di interesse nazionale	Società BONI	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; UGL FERROVIERI; SLM FAST CONFESAL; SALPAS ORSA

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
02/12/2020	Integrazione dei Verbali di accordo del 24 aprile e 30 luglio 2020 in relazione all'accesso alle prestazioni ordinarie del Fondo di Solidarietà con causale "Covid-19 nazionale"	Gruppo Unicredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
03/12/2020	Modello di relazioni industriali a supporto del percorso di transizione energetica	ENI spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
07/12/2020	Verbale Comitato paritetico Covid-19 per le attività di interesse nazionale	Dussmann Service srl	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; UGL FERROVIERI; SLM FAST CONFSAL; SALPAS ORSA
10/12/2020	Verbale di accordo per l'applicazione dell'indennità di malattie infettive emergenza Covid-19 nelle strutture con "Reparti gestione pazienti COVID"	Fondazione Don Carlo Gnocchi Onlus (FDG)	FP CGIL; CISL FP; UIL FPL
11/12/2020	Verbale di accordo sindacale - Accordo ponte dell'integrativo aziendale	Verallia Italia spa	FILCTEM CGIL Nazionale e Territoriale; FLAEI CISL Nazionale e Territoriale; UILTEC UIL Nazionale e Territoriale; RSU
11/12/2020	Protocollo d'intenti	ENEL spa (Gruppo ENEL)	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
16/12/2020	Accordo Lavoro Agile Coop Alleanza 3.0	COOP ALLEANZA 3.0; ANCC	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL; RSA
21/12/2020	Verbale di accordo sindacale - Accordo di rimodulazione dell'Orario di Lavoro e Riqualificazione Professionale - "Fondo Nuove Competenze - FNC"	Europea Microfusioni Aerospaziali spa (EMA spa)	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; UGL Metalmeccanici; FISMIC
23/12/2020	Verbale di accordo per l'accesso al "Fondo Nuove Competenze"	Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori spa	FILT CGIL; FIT CISL; UIL TRASPORTI; UGL FERROVIERI; SLM FAST CONFSAL; ORSA FERROVIE
23/12/2020	Formulario di presentazione del Progetto formativo - Fondo Nuove Competenze - Allegato all'Accordo FNC 23/12/2020	ENEL spa (Gruppo ENEL)	
23/12/2020	Verbale di riunione relativo alla programmazione e fruizione delle ferie 2021	Gruppo Carige	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
29/12/2020	Accordo sindacale per la presentazione di Piani Formativi al Fondo Nuove Competenze	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
08/01/2021	Accordo organizzativo stabilimento Bolton Food di Cermenate	Bolton Food spa - Stabilimento di Cermenate	RSU; FAI CISL Territoriale; FLAI CGIL Territoriale; UILA UIL Territoriale
15/01/2021	Accordo sindacale nazionale sulle relazioni industriali settore elettrico	ENGIE ITALIA spa; ENGIE SERVIZI spa; ENGIE PRODUZIONE spa; VOGHERA ENERGIA spa; ENGIE GLOBAL MARKETS ITALIAN BRUNCH	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL; RSU
15/01/2021	Verbale di accordo per la sperimentazione dello smart-learning	Gruppo Creval	FISAC CGIL
21/01/2021	Accordo sulla nuova modalità organizzativa del lavoro denominata "F.O.R. Working"	Sasol Italy spa	RSU
25/01/2021	Verbale di accordo su misure per la gestione dell'emergenza Covid-19	IREN spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; FLAEI CISL; FP CGIL; UILTRASPORTI; FIT CISL RETI; FIADEL
26/01/2021	Verbale di condivisione del Piano Formativo (Piano ordinario Fondo Nuove Competenze) relativo al personale dipendente	Pilkington Italia spa - Stabilimento di San Salvo (CH)	RSU FILCTEM CGIL; RSU FEMCA CISL; RSU UILTEC UIL
26/01/2021	Verbale di Accordo per la ridefinizione della struttura e dei contenuti del Premio di Fabbrica e del Premio Presenza	MICHELIN ITALIANA spa	FILCTEM CGIL Nazionale, Regionale e Territoriale Torino, Cuneo, Alessandria e Milano; FEMCA CISL Nazionale, Regionale e Territoriale Torino, Cuneo, Alessandria e Milano; UILTEC UIL Nazionale, Regionale e Territoriale Torino, Cuneo, Alessandria e Milano; UGL Chimici Nazionale, Regionale e Territoriale Torino, Cuneo, Alessandria e Milano; RSU Cuneo, Torino, Alessandria e Direzione Commerciale

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
26/01/2021	Verbale di Accordo per la costituzione di un Osservatorio Congiunto di Gruppo	MICHELIN ITALIANA spa	FILCTEM CGIL Nazionale, Regionale e Territoriale Torino, Cuneo, Alessandria e Milano; FEMCA CISL Nazionale, Regionale e Territoriale Torino, Cuneo, Alessandria e Milano; UILTEC UIL Nazionale, Regionale e Territoriale Torino, Cuneo, Alessandria e Milano; UGL Chimici Nazionale, Regionale e Territoriale Torino, Cuneo, Alessandria e Milano; RSU Cuneo, Torino, Alessandria e Direzione Commerciale
28/01/2021	Accordo per la proroga al 30/04/2021 dell'accordo 15/04/2020	Gruppo Marelli spa	FIM CISL; UILM UIL; FISMIC CONFASAL; UGL Metalmeccanici; AQCFR; FIOM CGIL
29/01/2021	Verbale di accordo per la proroga al 30 aprile 2021 delle misure di prevenzione igienico sanitarie e delle misure organizzative di contrasto al Covid-19	Edison spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; RSU
03/02/2021	Verbale di accordo per la costituzione del Comitato Nazionale e dei Comitati di Area	Pellegrini spa	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL; UILTRASPORTI UIL
12/02/2021	Accordo per ulteriore integrazione alle linee guida per lo svolgimento delle attività durante l'emergenza conseguente al Covid-19	Gruppo CNH Industrial N.V.	FIM CISL; UILM UIL; FISMIC; UGL Metalmeccanici; AQCFR; FIOM CGIL
24/02/2021	Verbale di accordo relativo all'estensione della Banca del Tempo	Gruppo Unicredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
09/03/2021	Verbale di accordo nazionale sull'organizzazione e sull'articolazione del lavoro agile	DHL Global Forwarding - Divisione DGF	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI
18/03/2021	Verbale di accordo sul Lavoro Agile - Diritto alla disconnessione	ASPI - Autostrade per l'Italia	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
23/03/2021	Verbale integrativo sulle condizioni di fruizione dei permessi "Banca del Tempo 2021"	Gruppo Unicredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
23/03/2021	Verbale di accordo relativo alla proroga delle misure di sostegno in caso di quarantena figli	Gruppo BNL	FABI; UILCA; UNISIN
23/03/2021	Verbale di accordo relativo all'erogazione "una tantum" per il personale delle filiali/succursali	Gruppo BNL	FABI; UILCA; UNISIN
25/03/2021	Verbale di accordo sullo Smart Working	SNAM spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; Comitati di negoziazione
01/04/2021	Verbale di accordo per l'espletamento dell'esame congiunto del contratto di espansione	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; ENI spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; FIALC CISAL; FAILC CONFAL; UGL Chimici
06/04/2021	Accordo sindacale per la regolamentazione delle condizioni di applicazione del lavoro agile o "smart Working"	IBM Italia spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; RSU
06/04/2021	Accordo sindacale per la ridefinizione di alcune parti degli accordi sindacali aziendali	IBM Italia spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; RSU
07/04/2021	Verbale di incontro	Corneliani srl; Ministro Sviluppo Economico; Regione Lombardia; Sindaco di Mantova; Commissario Giudiziale; INVITALIA; INVESTCORP	FEMCA CISL Nazionale e Territoriale; FILCTEM CGIL Nazionale e Territoriale; UILTEC UIL Nazionale e Territoriale; CGIL; CISL; RSU
14/04/2021	Verbale di accordo sindacale per la costituzione del Comitato Nazionale Covid-19	MD spa	FILCAMS CGIL Nazionale e Territoriale; FISASCAT CISL Nazionale e Territoriale; UILTUCS UIL Nazionale e Territoriale

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
14/04/2021	Accordo per l'integrazione del Gruppo UBI nel Gruppo Intesa Sanpaolo	Intesa Sanpaolo spa	Segreterie Nazionali e Delegazioni Sindacali Gruppo Intesa Sanpaolo; Organismi Sindacali Aziendali UBI Banca spa, UBISistemi e Servizi scpa, IW Bank spa, Pramerica SGR spa, Prestitalia spa, UBI Factor spa, UBI Leasing spa, Intesa Sanpaolo spa, Fideuram Intesa Sanpaolo Private Banking spa, Intesa Sanpaolo Private Banking spa, Eurizon Capital SGR spa; FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
15/04/2021	Verbale di accordo per definire il nuovo Premio di Produttività e di Risultato per l'anno 2021 (anno di erogazione)	ASPI - Autostrade per l'Italia	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità
15/04/2021	Verbale di accordo per definire il nuovo Premio di Produttività e di Risultato per il triennio 2022-2024 (anni di erogazione)	ASPI - Autostrade per l'Italia	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità
21/04/2021	Verbale di accordo per analizzare e discutere il Piano strategico e di trasformazione della Società SDS	ASPI - Autostrade per l'Italia; SDS	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità
22/04/2021	Verbale di accordo per la proroga al 31 luglio 2021 delle misure di prevenzione igienico sanitarie e delle misure organizzative di contrasto al Covid-19	Edison spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; RSU
23/04/2021	Nuovo Testo Unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione	Gruppo Electrolux Italia	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; RSU
23/04/2021	Contratto Integrativo Aziendale per i lavoratori del Gruppo Electrolux in Italia - settore elettrodomestici	Gruppo Electrolux Italia; Assindustria Veneto Centro	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; RSU

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
23/04/2021	Verbale di Accordo - Contratto di Espansione e Contrattazione Aziendale	TIM spa; UNINDUSTRIA Roma	SLC CGIL Nazionale e Territoriale; FISTEL CISL Nazionale e Territoriale; UILCOM UIL Nazionale e Territoriale; UGL Telecomunicazioni Nazionale e Territoriale; RSU
26/04/2021	Verbale di accordo per la definizione dei RLS	H&M Hennes & Mauritz srl; Confcommercio Milano MI-LO-MB	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL
11/05/2021	Verbale di Accordo - Fondo Nuove Competenze - Iniziative Formative	ASPI - Autostrade per l'Italia	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità e Logistica
17/05/2021	Contratto di Espansione	Ministero del Lavoro; TIM spa; UNINDUSTRIA Roma	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; UGL Telecomunicazioni; RSU
20/05/2021	Accordo Quadro di regolamentazione dell'art. 4, commi 1-7 ter, legge n. 92/2012	ENEL ITALIA spa (Gruppo ENEL)	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
20/05/2021	Accordi sindacali aziendali - attuativi dell'art. 4, commi 1-7 ter, legge n. 92/2012	ENEL spa (Gruppo ENEL)	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
20/05/2021	Nota applicativa Accordo 20 maggio 2021 -art. 4 2021-2024 - Ipotesi di Turnover	ENEL ITALIA spa (Gruppo ENEL)	
21/05/2021	Contratti integrativo aziendale per operai, impiegati e quadri	Leonardo spa	FIM CISL Generale, Nazionale e Territoriale; FIOM CGIL Generale, Nazionale e Territoriale; UILM UIL Generale, Nazionale e Territoriale; RSU
16/06/2021	Verbale di Accordo per il rinnovo del contratto integrativo aziendale	PARMALAT spa; CENTRALE DEL LATTE DI ROMA spa; Unione Parmense degli Industriali	RSU; FAI CISL; FLAI CGIL; UILA UIL
09/09/2021	Benetton Group Contratto Integrativo Aziendale - Accordo per l'innovazione e lo sviluppo 2021-2022-2023	BENETTON Group; Assindustria Venetocentro	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; RSU

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
15/09/2021	Protocollo per la definizione di un sistema condiviso di relazioni industriali	AMAZON Italia Logistica srl; Confrtrasporto	FILT CGIL; NIDIL CGIL; FIT CISL; FELSA CISL; UILTRASPORTI; UILTEMP

ACCORDI TERRITORIALI

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
04/11/2020	Accordo territoriale straordinario regionale per il sostegno al reddito, il welfare ed il rafforzamento della sicurezza nei luoghi di lavoro del commercio e del turismo in Emilia-Romagna (Risorse di EBTER e cofinanziamento di EBN e EBN.Ter)	Confesercenti Emilia-Romagna	FILCAMS CGIL Emilia-Romagna; FISASCAT CISL Emilia-Romagna; UILTUCS Emilia-Romagna
16/11/2020	Accordo Interconfederale Regionale per il capitale umano e l'agibilità del Fondo Nuove Competenze per le imprese del settore artigiano e delle PMI del Veneto	Confartigianato Imprese Veneto; CNA Veneto; Casartigiani Veneto	CGIL Veneto; CISL Veneto; UIL Veneto
18/11/2020	Accordo regionale - Fondo Nuove Competenze per le imprese del Terziario e del Turismo del Veneto	Confesercenti Veneto	FILCAMS CGIL Veneto; FISASCAT CISL Veneto; UILTUCS UIL Veneto
02/12/2020	Accordo Quadro Fondo Nuove Competenze	CNA Emilia-Romagna; Confartigianato Emilia-Romagna; Casartigiani Emilia-Romagna; CLAAI Emilia-Romagna	CGIL Emilia-Romagna; CISL Emilia-Romagna; UIL Emilia-Romagna
30/12/2020	Accordo di proroga del Protocollo Aggiuntivo in materia di contratti a tempo determinato in località turistiche riconducibili a ragioni di stagionalità del 21 giugno 2019	Unione Commercio Turismo Servizi Alto Adige	ASGB Commercio; FILCAMS CGIL/AGB; FISASCAT SGB/CISL; UILTUCS UIL /SGK
18/02/2021	Accordo territoriale del terziario del Nord Sardegna - Art. 21, comma 2, Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81 - Art. 75 CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi, testo unico 30 luglio 2019	Confcommercio Imprese per l'Italia del Nord Sardegna	FILCAMS CGIL Provincia di Olbia-Tempio; FILCAMS CGIL Provincia di Sassari; FISASCAT CISL Provincia di Olbia-Tempio; FISASCAT CISL Provincia di Sassari; UILTUCS Sardegna; Ente Bilaterale del Terziario

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
22/02/2021	Accordo Quadro Regione Marche - Art. 21, co. 2 D.Lgs n. 81/2015 e successive modificazioni ed integrazioni e art. 75 del Testo Unico CCNL del Terziario, Distribuzione e Servizi del 30 luglio 2019	Confcommercio Marche	FILCAMS CGIL Marche; FISASCAT CISL Marche; UILTUCS UIL Marche
04/03/2021	Protocollo di Intesa per le Politiche attive del Lavoro tra la Regione Lazio e le Parti Sociali	Regione Lazio; Unindustria Lazio; FederLazio; LegaCoop; Confcooperative Lazio; Confcommercio Lazio; Confesercenti Lazio; Confartigianato Lazio; Casartigiani Lazio; CNA Lazio; Coldiretti Lazio; Confprofessioni Lazio; Confetra Lazio; Federalberghi Lazio; Confapi Lazio; CDO Roma e Lazio; ABI Lazio	CGIL Roma e Lazio; CISL Lazio; UIL Lazio; UGL Lazio; Cisl Lazio
30/03/2021	Accordo territoriale provincia di Lecce (Art. 19 e ss D. Lgs n. 81 del 2015 e art. 75 CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi T.U. del 30 luglio 2019)	Confcommercio Imprese per l'Italia Lecce	FILCAMS CGIL Provincia di Lecce; FISASCAT CISL Provincia di Lecce; UILTUCS UIL Provincia di Lecce
30/03/2021	Avviso Comune settore Commercio: località a prevalente vocazione turistica. Accordo territoriale per la Provincia di Pesaro - Urbino	Confcommercio Pesaro - Urbino	FILCAMS CGIL Regionale; FISASCAT CISL Regionale; UILTUCS UIL Regionale
12/04/2021	Accordo territoriale provincia di Gorizia (Art. 21 co. 2, D. Lgs n. 81 del 2015 e art. 75 CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi)	Confcommercio Imprese per l'Italia Provincia di Gorizia	FILCAMS CGIL Provincia di Gorizia; FISASCAT CISL FVG Territorio di Gorizia; UILTUCS UIL FVG Territorio di Gorizia
04/05/2021	Accordo interconfederale/intercategoriale Regione Lazio per il settore dell'artigianato e delle PMI	CNA Lazio; Confartigianato Imprese Lazio; Casartigiani Lazio; CLAAI Lazio	CGIL Lazio; CISL Lazio; UIL Lazio

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
24/05/2021	Accordo regionale - Comitati Territoriali 2021 (Integrazione al verbale di accordo del 30 maggio 2020)	Confesercenti Emilia-Romagna	FILCAMS CGIL Emilia-Romagna; FISASCAT CISL Emilia-Romagna; UILTUCS Emilia-Romagna

Allegato 2**PROTOCOLLI INTERSETTORIALI TRA GOVERNO E PARTI SOCIALI**

data	argomento
10/03/2021	PATTO PER L'INNOVAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA COESIONE SOCIALE
06/04/2021	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
06/04/2021	PROTOCOLLO CONDIVISO DI AGGIORNAMENTO DELLE MISURE PER IL CONTRASTO E IL CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL VIRUS SARS-CoV-2/COVID-19 NEGLI AMBIENTI DI LAVORO
25/10/2021	ACCORDO PER LA COSTITUZIONE DI UN OSSERVATORIO NAZIONALE PER LA SICUREZZA NEI CANTIERI EDILI

PROTOCOLLI SETTORIALI

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
10/12/2020	Accordo quadro nazionale per l'accesso al Fondo Nuove Competenze	Confcommercio	Manageritalia
18/12/2020	Verbale di accordo sul Lavoro Agile	Poste Italiane Spa	SLC CGIL; SLP CISL; UIL POSTE; FAILP CISAL; CONFSAL Comunicazioni; FNC UGL Comunicazioni
21/12/2020	Verbale di riunione - Integrazione al Protocollo condiviso del 28 aprile 2020, e successive integrazioni, recante "Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario"	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
21/12/2020	Verbale di riunione - Avvio di una fase sperimentale di svolgimento delle assemblee "in remoto"	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
30/12/2020	Verbale d'intesa - Accordo Nazionale di secondo livello Settore Marketing Operativo	ANASFIM; Confesercenti	FISASCAT CISL; UILTUCS
22/01/2021	Verbale Task Force	ASSTRA; ANAV; AGENS	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; FAISA CISAL; UGL FNA
17/03/2021	Verbale di riunione - Integrazione al Protocollo condiviso del 28 aprile 2020, e successive integrazioni, recante "Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario"	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
30/03/2021	Accordo Nazionale di secondo livello Settore Marketing Operativo - Proroga del termine di cui all'Accordo 30 dicembre 2020	ANASFIM; Confesercenti	FISASCAT CISL; UILTUCS
30/04/2021	Verbale di riunione - Integrazione al Protocollo condiviso del 28 aprile 2020, e successive integrazioni, recante "Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario"	ABI	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
13/05/2021	Accordo nazionale sulle agibilità sindacali per la categoria del Credito cooperativo	Federkasse	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UGL CREDITO; UILCA

Capitolo 9

Le misure di sostegno al reddito nel 2021 fra emergenza Covid e ripresa economica

Capitolo 9

Le misure di sostegno al reddito nel 2021 fra emergenza Covid e ripresa economica

Corrado Ezio Barachetti (CGIL), Livia Ricciardi (CISL), Marco Massera (UIL), Giovanni Morleo (Confindustria), Maria Magri (Confindustria), Giulia Dongiovanni (Confindustria), Paolo Baldazzi (Confcommercio), Riccardo Giovani (Confartigianato), Vittorio Ciani (ABI), Federico Falcioni (ABI), Adolfo Spaziani (Confservizi), Lorenzo Lama (Confservizi).

Riprendendo la formula già sperimentata con successo in occasione del Rapporto CNEL 2020 sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva¹, anche quest'anno il capitolo sugli ammortizzatori sociali è composto da due sezioni. La prima definisce il quadro dei vari provvedimenti di sostegno al reddito che sono stati varati dalla fine del 2020 in poi, spesso in continuità con i precedenti, mettendone in rilievo contenuti, prospettive e criticità. La seconda sezione riporta le posizioni di ciascuna organizzazione sindacale e datoriale in merito ai contenuti delle possibili riforme del sistema degli ammortizzatori sociali.

Sezione I²

1. Introduzione

Nell'anno 2021, permanendo la pandemia e le conseguenti misure contenitive del contagio, il legislatore, già con la legge di bilancio per l'anno 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178), è intervenuto in materia di ammortizzatori sociali rifinanziando strumenti di sostegno al reddito di carattere emergenziale e misure già presenti nell'ordinamento, ma prive del carattere della strutturalità, (i.e. la CIGS per cessazione di attività).

Il governo, attraverso successivi decreti-legge, ha prorogato le misure di sostegno al reddito in favore dei lavoratori che hanno subito la riduzione o la sospensione dell'attività lavorativa a causa principalmente dell'emergenza epidemiologica e, a partire dal decreto *Sostegni-bis* (decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021) è intervenuto anche con misure in parte innovative (ampliamento del contratto di espansione, introduzione di un nuovo contratto di solidarietà e del contratto di rioccupazione, eliminazione parziale del *décalage* della NASPI).

Con i decreti-legge n. 41 del 22 marzo 2021 (*Sostegni*), n. 73 del 25 maggio 2021 (*Sostegni-bis*), n. 99 del 30 giugno 2021 (*Fisco-Lavoro*) e n. 103 del 20 luglio 2021 sono stati riconosciuti ulteriori periodi di sostegno al reddito, già introdotti nell'ordinamento nel corso del 2020, per eventi riconducibili alla pandemia, prevedendo condizioni e durate diverse a seconda dell'ammortizzatore sociale di riferimento, dell'inquadramento previdenziale del datore di lavoro, nonché della classe dimensionale dell'impresa e

1 Si veda: "XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva", capitolo 6: "Sostegno al reddito e Covid-19" (pp. 151-167), al seguente link:

https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/7f332850-99a2-4b7a-9bc6-91d9f20c6476/XXII%20RAPPORTO%20MERCATO%20DEL%20LAVORO%202020_def.pdf

2 Gli autori ringraziano la dott.ssa Manuela Gaetani, dirigente dell'Ufficio VI del CNEL, per il prezioso supporto fornito durante l'elaborazione della presente Sezione.

della rilevanza strategica della stessa. Anche la proroga del divieto di licenziamento, collegata alle misure in costanza di rapporto di lavoro, ha visto una durata diversificata in funzione delle diverse durate dei trattamenti riconosciuti.

2. Le deroghe al Jobs' Act e le misure emergenziali

In particolare, la legge di bilancio per l'anno 2021 ha rifinanziato i seguenti strumenti derogatori rispetto alle misure in costanza di rapporto a regime, disciplinati dal decreto legislativo n. 148/2015:

- la CIGS per **cessazione di attività** di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018 (c.d. decreto *Genova*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130/2018; la durata dell'integrazione salariale è pari a 12 mesi (*legge di bilancio*) + 6 mesi (per gli interventi iniziati antecedentemente al 2021), utilizzabili dal 26 maggio al 31 dicembre 2021 (art. 45 del decreto *Sostegni-bis* - n. 73 del 25 maggio 2021, che introduce il comma 1-bis all'art. 44 citato) per le aziende di particolare rilevanza strategica territoriale che abbiano avviato un processo di cessazione aziendale accompagnato da un piano di salvaguardia occupazionale particolarmente complesso. Per la proroga è richiesto l'accordo in sede di Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la partecipazione del Ministero per lo sviluppo economico e della Regione interessata. Peraltro, la misura, come precisato dall'INPS nella circolare n. 125 del 9 agosto 2021, può essere accompagnata, per le società sottoposte a procedura fallimentare o in amministrazione straordinaria, dall'esonero dal pagamento delle quote di accantonamento del trattamento di fine rapporto, relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione oraria o sospensione dal lavoro, nonché dal pagamento del contributo cd. "di licenziamento" di cui all'art. 2, comma 31 della legge n. 92/2012 (una somma pari al 41 per cento del massimale mensile di NASPI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni - art. 43-bis del decreto-legge n. 109/2018, come modificato dall'art. 4 del decreto-legge n. 103/2021).
- il sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del **settore call centers**, di cui all'articolo 44, comma 7, del d.lgs. n. 148/2015;
- le misure per il **fermo pesca** obbligatorio e non obbligatorio;
- il sostegno al reddito dei lavoratori di **imprese confiscate** ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 72/2018;
- la proroga delle causali CIGS a favore delle **imprese a rilevanza economica** di cui all'articolo 22-bis del d.lgs. n. 148/2015;
- le misure in deroga in favore delle **aree di crisi industriale complessa** di cui all'articolo 44, comma 11-bis, del d.lgs. n. 148/2015;
- le misure emergenziali in favore dei **lavoratori marittimi**, sia dipendenti che autonomi.

Infine, è stata introdotta, sia pure in via sperimentale, una forma di sostegno al reddito dei **professionisti non iscritti agli albi e agli ordini professionali**, denominata **ISCRO** (indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa), che riprende i contenuti di analoga proposta del CNEL.

La stessa legge di bilancio ha prorogato gli **ammortizzatori sociali emergenziali** legati alla pandemia, già disciplinati nel corso del 2020 e oggetto di successive proroghe fino

al 31/12/2021 ad opera dei decreti-legge emanati dal governo. Sintetizzando le norme che si sono succedute nel tempo, emerge la seguente situazione per le sospensioni/riduzioni dell'attività lavorativa con causale "covid-19", in deroga alle durate stabilite in via ordinaria:

- 1) 12 settimane di **CIGO** per le sospensioni/riduzioni dell'attività lavorativa dal 1° gennaio al 31 marzo 2021 (*legge di bilancio*) per i lavoratori in forza al 1° gennaio 2021 (con l'applicazione delle regole ordinarie in materia di anzianità dei lavoratori nelle ipotesi di trasferimento di azienda e di successione di appalti) + 13 settimane per il periodo tra il 1° aprile e il 30 giugno 2021 per i lavoratori in forza al 23 marzo 2021 (decreto *Sostegni*).

La stessa misura, sempre per 13 settimane dal 1° aprile al 30 giugno 2021, può essere richiesta anche dai datori di lavoro soggetti alla CIGO e alla CIGS che abbiano in corso i suddetti interventi per le causali a regime previste dal d. lgs. n. 148/2015 (crisi, riorganizzazione, contratto di solidarietà) e che debbano sospendere l'attività per eventi riconducibili alla pandemia.

I datori in CIGS che non sono soggetti alla CIGO, come già disposto dalla normativa in emergenza del 2020, possono ricorrere alla CIGD di cui al successivo punto 2 (decreto-legge *Sostegni* n. 41 del 22 marzo 2021).

- 2) 12 settimane di **CIGD** e di **assegno ordinario** per le sospensioni/riduzioni dell'attività lavorativa dal 1° gennaio 2021 al 30 giugno 2021 (*legge di bilancio*) + 28 settimane nel periodo tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021 (decreto-legge *Sostegni* n. 41 del 22 marzo 2021) + 13 settimane fruibili fino al 31 dicembre 2021 (anche per fronteggiare situazioni di particolare difficoltà economica presentate al Ministero dello sviluppo economico - cfr. paragrafo "Gli ammortizzatori sociali selettivi") + 13 settimane per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica (art. 11, comma 1, decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, *decreto fiscale*).

Come nel 2020, l'assegno ordinario può essere riconosciuto anche ai lavoratori dipendenti da datori iscritti al **FIS** che occupano mediamente più di 5 dipendenti (ai quali a regime si applica solo l'assegno di solidarietà, mentre l'assegno ordinario è riservato ai lavoratori dipendenti di datori con più di 15 dipendenti).

I datori iscritti al FIS che hanno in corso un assegno di solidarietà possono sospendere e richiedere l'assegno ordinario con causale "Covid-19".

L'assegno ordinario può essere erogato anche dai **fondi alternativi** istituiti per i settori dell'artigianato e della somministrazione e dai **fondi di solidarietà bilaterali**. L'assegno ordinario viene erogato prioritariamente dai fondi considerando i limiti previsti dai decreti interministeriali attuativi degli stessi e, in caso di indisponibilità o disponibilità parziale, nei limiti delle risorse statali stanziare dal decreto-legge n. 41/2021 e dal decreto-legge n. 146/2021 (cfr. anche circolare INPS n. 72 del 29 aprile 2021).

Inoltre, i datori attratti dai **fondi dei settori dei servizi ambientali e delle attività professionali**, che si trovano in un periodo transitorio connesso all'avvio della piena operatività, possono continuare ad accedere al sostegno al reddito a carico del FIS o dei fondi bilaterali intersettoriali del Trentino e dell'Alto Adige oppure alla CIGD, in relazione allo specifico requisito dimensionale,

ovviamente con causale “Covid-19” (cfr. circolari INPS nn. 28 e 72/2021).

- 3) 90 giorni di **CISOA** (cassa integrazione salariale operai agricoli) nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2021 (legge di bilancio) + 120 giorni nel periodo dal 1° aprile al 31 dicembre 2021 (decreto-legge “Sostegni” n. 41 del 22 marzo 2021).

Le misure non sono soggette a **contribuzione addizionale**. Le stesse sono accompagnate dal **divieto di licenziamento per ragioni economiche**, disposto (*legge di bilancio*) fino al 31 marzo 2021 e successivamente al 30 giugno 2021 (decreto *Sostegni* n. 41 del 22 marzo 2021), in entrambi i casi con uno scollamento rispetto allo scadere delle settimane autorizzabili, qualora le stesse abbiano inizio rispettivamente dal 1° giugno o dal 1° aprile. Per le 13 settimane di proroga disciplinate dal *decreto fiscale* il divieto di licenziamento è disposto per tutta la durata di fruizione del trattamento.

Per i datori che rientrano nel campo di applicazione dell’assegno ordinario, della CIGD e della CISOA, il divieto di licenziamento per ragioni economiche (fatte salve le ipotesi di cessazione di attività/liquidazione della società, fallimento senza esercizio provvisorio dell’attività, accordo collettivo aziendale che preveda modalità di incentivazione alla risoluzione del rapporto di lavoro, limitatamente ai lavoratori che vi aderiscono) è esteso al 31 ottobre 2021 (decreto *Sostegni*), peraltro con scollamento temporale rispetto al 14 ottobre, data di conclusione delle 28 settimane per le ipotesi di decorrenza al 1° aprile 2021. La questione, sia pure tardivamente, è stata superata da una “interpretazione *de iure condendo*” dell’INPS nella circolare n. 72/2021, “sanata” dalla fonte legislativa, in particolare dalla legge n. 69 del 21 maggio 2021, di conversione del decreto-legge n. 41/2021.

Il decreto *Sostegni* (n. 41 del 22 marzo 2021) ha anche introdotto delle misure per favorire un più celere **pagamento delle provvidenze ai lavoratori** (possibilità di anticipare e congruare il trattamento anche per i datori non plurilocalizzati che richiedono la CIGD, anticipazione di una quota del trattamento complessivo da parte dell’INPS, semplificazione delle modalità di trasmissione all’INPS dei dati necessari per il pagamento da parte dei datori con termini stringenti).

3. Le misure in vista della ripresa

Con il decreto *Sostegni-bis* (decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021) si assiste ad un approccio parzialmente diverso rispetto ai precedenti decreti: gli ammortizzatori sociali vengono disciplinati in vista di una ripresa, sia pure graduale, delle attività. Viene, infatti, introdotta un’ulteriore misura di cassa integrazione straordinaria in deroga – sostanzialmente un **contratto di solidarietà** - che si diversifica dalle precedenti misure emergenziali sotto i seguenti aspetti:

- Riguarda le sole *riduzioni* dell’attività lavorativa (media oraria per la platea dei lavoratori coinvolti fino ad un massimo dell’80% dell’orario giornaliero, settimanale, mensile e del 90% individuale, nell’arco dell’intero periodo di riferimento, a fronte delle percentuali del 60-70% previsti dal d. lgs. n. 148/2015 per i contratti di solidarietà a regime).
- È richiesta la stipula di accordo collettivo aziendale ai sensi dell’articolo 51 del d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81 finalizzato al mantenimento dei livelli occupazionali

nella fase di ripresa delle attività dopo l'emergenza epidemiologica.

- L'intervento è riconducibile alle specifiche ipotesi in cui l'impresa abbia registrato, nel primo semestre 2021, un calo del fatturato nella misura del 50% rispetto al primo semestre 2019.
- La misura del trattamento riconosciuto ai lavoratori è esclusa dall'applicazione dei massimali previsti per la CIGO/CIGS ed è pari al 70% della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate, quindi in generale una misura più elevata di quella ordinaria pari all'80% della retribuzione con un tetto stabilito dalla legge e rivalutato annualmente dall'Inps (per il 2021, 998 e 1.199 euro sulla base del livello retributivo; 1.197 e 1.439 euro, sempre sulla base del livello retributivo, per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore edile e lapideo per le intemperie stagionali).
- L'intervento è attivabile, in alternativa agli ordinari ammortizzatori sociali di cui al d. lgs. n. 148/2015, dal 26 maggio al 31 dicembre 2021 (quindi, per un periodo parzialmente sovrapponibile, fino al 30 giugno, a quello preso in considerazione dal precedente decreto *Sostegni*) e si applica ai lavoratori in forza al 25 maggio 2021, data di entrata in vigore del decreto-legge. I datori di lavoro interessati sono i soggetti datoriali che rientrano nel campo di applicazione della CIGO ai sensi dell'art. 10 del d. lgs. n. 148/2015 a prescindere dalla consistenza dell'organico (cfr. circolare INPS n. 125 del 9 agosto 2021).

Analogamente a quanto previsto per gli altri interventi emergenziali, non è dovuta la **contribuzione addizionale**.

Inoltre, in vista del completamento al 30 giugno 2021 degli interventi emergenziali disposti dai precedenti decreti-legge (punti 1 e 2) e del conseguente possibile ricorso agli **strumenti di CIGO e CIGS a normativa vigente**, il decreto *Sostegni-bis* ha introdotto l'**esonero dalla contribuzione addizionale** per i datori che vi fanno ricorso a partire dal 1° luglio 2021 e fino al 31 dicembre 2021, applicando gli ordinari requisiti previsti dal d. lgs. n. 148/2015.

Alla misura è collegato il **divieto di licenziamento** per ragioni economiche con le relative deroghe per la durata del trattamento di integrazione salariale fruito entro il 31 dicembre 2021.

Per i lavoratori per i quali comunque viene a cessare l'attività lavorativa, dal 26 maggio e fino al 31 dicembre 2021, è **sospeso l'istituto del décalage della NASPI**, anche se a decorrere dal 1° gennaio 2022 l'importo della prestazione sarà calcolato applicando le riduzioni corrispondenti ai mesi di sospensione trascorsi; pertanto, si assiste di fatto ad una posticipazione dell'abbattimento che non viene eliminato.

Sempre nell'ottica di una ripresa, il decreto *Sostegni-bis* interviene sia sul contratto di espansione che sul contratto di rioccupazione, senza però renderli strutturali. Inoltre, l'efficacia delle disposizioni in materia di contratto di rioccupazione e del relativo incentivo è subordinata all'autorizzazione della Commissione Europea.

In particolare, il decreto estende l'applicabilità alle aziende con almeno 100 unità lavorative (dalle precedenti 250 e dalle originarie 1000 unità) del **contratto di espansione**, istituto che consente il ricambio generazionale, il mantenimento

dell'occupazione e la riqualificazione dei lavoratori attraverso gli strumenti della riduzione oraria dell'attività lavorativa in senso solidaristico, dell'anticipazione del pensionamento per i lavoratori più anziani con assunzione di nuove unità lavorative e l'attuazione di piani formativi per tutti i lavoratori.

Il medesimo decreto istituisce il nuovo **contratto di rioccupazione** al fine di *"incentivare l'inserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori in stato di disoccupazione"*.

Più specificatamente, si tratta di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, istituito – quindi, attivabile – *"in via eccezionale"* dal 1° luglio al 31 ottobre 2021. E' rivolto ai lavoratori in **stato di disoccupazione** ai sensi dell'art. 19 del d. lgs. n. 150/2015, pertanto non solo ai lavoratori in cessazione del rapporto di lavoro, cui sono rivolte generalmente le misure per la ricollocazione lavorativa, ma a tutti i *"soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego"*.

Il contratto prevede un iniziale progetto di inserimento, della durata di 6 mesi, *"finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al nuovo contesto lavorativo"*. Al termine dei sei mesi le parti possono recedere dal contratto, previo preavviso, mentre per il periodo del progetto si applicano le sanzioni previste per il licenziamento illegittimo. In assenza di recesso, *"il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato"*.

In favore del datore di lavoro è previsto un **incentivo** nella misura del 100% dei complessivi contributi previdenziali, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro su base annua.

Si applicano le regole generali in materia di fruizione degli incentivi e si richiede che il datore non abbia proceduto a licenziamenti per ragioni economiche nell'unità produttiva interessata. Inoltre, a tutela di tutti i lavoratori dell'impresa, è ulteriormente previsto che il licenziamento intimato durante o al termine del periodo di inserimento, o il licenziamento collettivo o individuale per giustificato motivo oggettivo di un lavoratore impiegato nella medesima unità produttiva e inquadrato con lo stesso livello e categoria legale di inquadramento del lavoratore assunto con gli esoneri in esame, effettuato nei sei mesi successivi alla predetta assunzione, comporta la revoca dell'esonero e il recupero del beneficio già fruito.

4. Gli ammortizzatori sociali selettivi

Anche il decreto *fisco-lavoro* (decreto-legge n. 99 del 30 giugno 2021³) e il decreto-legge n. 103 del 20 luglio 2021 si muovono in una prospettiva di ripresa e, a tal fine, dettano disposizioni in un'ottica "selettiva" degli ammortizzatori sociali emergenziali, che tengono conto di determinati settori ancora in forte difficoltà. Al pari del decreto *sostegni-bis*, promuovono le politiche attive del lavoro attraverso l'istituzione del

³ Secondo la tecnica normativa consolidata nell'anno 2020 per la normativa d'urgenza adottata in corso di pandemia, la L. 23 luglio 2021, n. 106 ha disposto (art. 1, comma 3) l'abrogazione del decreto-legge 30 giugno 2021, n. 99, facendo salvi la validità degli atti e i provvedimenti adottati, nonché gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 99 del 2021. Le norme sono state riprodotte dalla legge n. 106 del 23 luglio 2021, di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 e inserite nel corpo del medesimo decreto-legge (art. 50-bis).

Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale.

In particolare:

- Gli **ammortizzatori sociali emergenziali (CIGO)** sono prorogati (17 settimane nel periodo tra il 1° luglio e il 31 ottobre 2021 + 9 settimane nel periodo tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2021) esclusivamente per i lavoratori in forza alla data del 30 giugno per le prime 17 settimane e alla data del 22 ottobre per le ulteriori 9 settimane, dipendenti di **industrie tessili, delle confezioni di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e pelliccia e delle fabbricazioni di articoli in pelle e simili** con conseguente **divieto di licenziamento per ragioni economiche** (con le consuete eccezioni) fino al 31 ottobre 2021 e per tutta la durata di fruizione del trattamento in caso di ricorso alle ulteriori 9 settimane disciplinate dal *decreto fiscale*. Anche in questa ipotesi è esclusa la **contribuzione addizionale** in carico al datore (art. 4, comma 2, decreto-legge n. 99/2021, art. 11, comma 2, decreto-legge n. 146/2021).

- Come accennato nel paragrafo *“Le deroghe al Jobs’ Act e le misure emergenziali”*, viene riconosciuto un trattamento di **CIGS in deroga**, anche per le situazioni di **particolare difficoltà economica**, presentate al Ministero per lo sviluppo economico, per i datori che non possono ricorrere ai trattamenti di integrazione salariale classici di cui al d. lgs. n. 148/2015, avendo raggiunto i limiti massimi di durata complessiva dei trattamenti nel quinquennio mobile (art. 4, comma 8, decreto-legge n. 99/2021, che introduce l’art. 40-bis al decreto-legge *Sostegni-bis*, n. 73/2021, circolare INPS n. 125 del 9 agosto 2021).
 La deroga riguarda: i limiti di durata - sia delle singole causali di CIGO e CIGS, sia complessiva dell’integrazione salariale - sia la **contribuzione addizionale** (che è esclusa come nelle altre fattispecie).
 La durata è pari a 13 settimane fruibili fino al 31 dicembre 2021. Anche questa misura è collegata al **divieto di licenziamento per motivi economici**.

- Sempre in un’ottica selettiva, un ulteriore trattamento di **CIGO** viene riconosciuto chirurgicamente, *“in via eccezionale”*, per *“imprese con un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a mille che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale (...) per una durata massima di ulteriori settimane fruibili fino al 31 dicembre 2021”* (art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 103/2021, che, al comma 4-bis, introdotto successivamente dall’art. 1, comma 1, della legge di conversione, la n. 125 del 16 settembre 2021, fa espresso riferimento alla società ILVA s.p.a., con un richiamo indiretto anche nella rubrica dell’articolo).
 Il trattamento è in deroga alle durate massime, anche complessive, della CIGO/ CIGS stabilite in via ordinaria ed è accompagnato dal beneficio dell’**esclusione dalla contribuzione addizionale** e dal **divieto di licenziamento per motivi economici**, fatte salve, per quest’ultimo, le eccezioni ormai consolidate, cessazione di attività/liquidazione della società, fallimento senza esercizio provvisorio dell’attività, accordo collettivo aziendale che preveda modalità di incentivazione alla risoluzione del rapporto di lavoro, limitatamente ai lavoratori che vi aderiscono.

- Viene prorogato di 6 mesi, dal 30 giugno al 31 dicembre 2021, il trattamento di **CIGS per cessazione di attività per le imprese del settore aereo**, cui era stato riconosciuto un primo periodo di 10 mesi dall'articolo 94, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020 (art. 4, comma 1, decreto-legge n. 99/2021).
- Viene istituito il **Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale** (FPCRP), con una dotazione iniziale di 50 milioni di euro per il 2021 (art. 4, comma 11, decreto-legge n. 99/2021).
Si tratta di un Fondo finalizzato a contribuire al finanziamento di progetti formativi rivolti ai lavoratori beneficiari di trattamenti di integrazione salariale per i quali è programmata una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30%, calcolata in un periodo di 12 mesi, nonché ai beneficiari della NASPI.
È un istituto diverso dal Fondo Nuove Competenze, rivolto esclusivamente ai lavoratori per i quali è stato richiesto il trattamento di sostegno al reddito, per il quale si rinvia al capitolo 4.

5. Settori del turismo, spettacolo, lavoratori sportivi e occasionali

Per i lavoratori dei settori dello spettacolo, del turismo, nonché per i lavoratori sportivi e occasionali, nel 2021, è proseguita la proroga delle **indennità omnicomprensive** già previste nei decreti-legge *Agosto* (n. 104/2020) e *Ristori* (n. 137/2020). Sono parzialmente mutate le misure delle indennità e i requisiti di accesso.

I lavoratori interessati sono i seguenti:

- lavoratori dipendenti stagionali e lavoratori in somministrazione dei settori del turismo e degli stabilimenti termali;
- lavoratori dipendenti stagionali e lavoratori in somministrazione appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali (per esempio, del settore agricolo);
- lavoratori intermittenti;
- lavoratori autonomi occasionali;
- lavoratori incaricati delle vendite a domicilio;
- lavoratori dipendenti a tempo determinato dei settori del turismo e degli stabilimenti termali;
- lavoratori dello spettacolo;
- operai agricoli a tempo determinato;
- pescatori autonomi di cui alla legge 13 marzo 1958, n. 250 (pescatori della piccola pesca marittima e delle acque interne), compresi i soci di cooperative.

Le indennità sono riconosciute per le ipotesi di cessazione/sospensione involontaria del rapporto di lavoro e dell'attività per gli autonomi piuttosto che di assenza di titolarità di un rapporto di lavoro, secondo la diversa configurazione del contratto sottostante il rapporto di lavoro.

6. I numeri della pandemia

Nel periodo marzo 2020-febbraio 2021, secondo i dati pubblicati dall'INPS a luglio 2021⁴, sono stati sospesi in CIG con causale "Covid-19" 6,453 milioni di lavoratori dipendenti. Di questi quasi 1,5 milioni risultavano in CIG a febbraio 2021. Complessivamente nel 2020 i dipendenti in CIG per tutte le causali di intervento sono stati 6,7 milioni (rispetto ai 620.000 del 2019) con uscite pari a 18,7 miliardi (rispetto a 1,4 mld nel 2019).

Per i lavoratori in somministrazione e per quelli dell'artigianato, i cui fondi di sostegno al reddito non costituiscono gestioni INPS, i dati sono i seguenti.

Per i lavoratori in somministrazione⁵ nel 2020 sono state erogate n. 448.287 prestazioni per un importo complessivo pari a 317, 334 milioni di euro. Nel periodo gennaio-giugno 2021, sono state erogate n. 65.506 prestazioni per un importo complessivo pari a 31,013 milioni di euro. Orientativamente il numero delle prestazioni coincide con il numero dei lavoratori sospesi.

I lavoratori del settore dell'artigianato⁶ "in epoca Covid", quindi nel periodo 2020-primo semestre 2021, che hanno ricevuto le prestazioni emergenziali sono stati 792.328, le aziende interessate sono state 222.717 con una spesa complessiva pari a euro 2,228 miliardi di competenza 2020 e 605 milioni di competenza primo semestre 2021.

I beneficiari dell'indennità 600-1.000 euro nell'anno 2020, destinate a professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla gestione separata, lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS, lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori del settore agricolo, lavoratori dello spettacolo, sono stati pari a n. 4,227 milioni con una spesa di quasi 6 miliardi di euro.

Le indennità di 600-1.000 euro, rivolte a lavoratori stagionali, intermittenti, dello spettacolo, hanno raggiunto nel 2020 n. 383.738 beneficiari con un'uscita pari a euro 1.254.492.172.

E' stato, invece, "modesto" l'impatto della pandemia sull'utilizzo della NASPI, presumibilmente grazie all'operatività del blocco dei licenziamenti per ragioni economiche. Secondo i dati INPS⁷, il numero dei beneficiari nel 2020 è leggermente diminuito: "da 2,754 milioni nel 2019 si è scesi a 2,657 milioni nel 2020.

4 INPS: XX Rapporto annuale "L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese", luglio 2021

5 Dati Forma.temp - ottobre 2021

6 Dati FSBA - 12 ottobre 2021

7 Cfr. nota n. 2.

Approfondimento

***Come ha funzionato la Cassa Integrazione Guadagni come ammortizzatore anticiclico alla prova della crisi pandemica?*⁸**

La Cassa Integrazione Guadagni COVID-19 ha ben svolto il ruolo di ammortizzatore anticiclico contenendo in modo sostanziale, in costanza di rapporto di lavoro, la caduta dei redditi dei lavoratori e l'aumento delle disuguaglianze, soprattutto per donne e giovani.

La Cassa Integrazione Guadagni (CIG) è un ammortizzatore concepito per far fronte a fasi di crisi o di temporanea contrazione delle attività produttive dell'impresa. Nonostante la peculiarità degli eventi che hanno caratterizzato il 2020, alla CIG è stato assegnato un ruolo cardine nel complesso degli strumenti impiegati per far fronte alla pandemia da COVID-19, semplificandone l'iter di fruizione e abbattendo i costi per le imprese ma senza stravolgimenti sostanziali dello strumento. Aldilà della finalità di tutelare le imprese e la conservazione dei posti di lavoro durante il periodo della pandemia, è interessante capire quanto sia stato efficace l'ammortizzatore sociale nella protezione dei redditi dei soggetti coinvolti e nel confrontarsi con le categorie più fragili ed esposte del mercato del lavoro nel nostro paese.

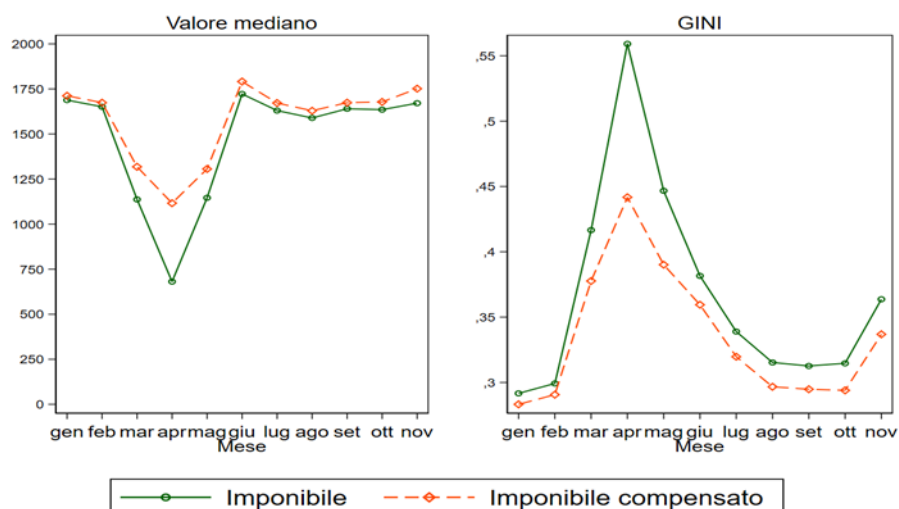
Per rispondere a questo interrogativo abbiamo utilizzato i dati INPS relativi ai rapporti di lavoro del 2020, e le informazioni relative ai soggetti coinvolti in almeno un evento di CIG COVID-19 nel periodo marzo-dicembre 2020; abbiamo quindi ricostruito il reddito che il soggetto avrebbe percepito a fronte della riduzione della sua prestazione lavorativa in assenza di CIG (l'imponibile), e confrontato questa variabile con una stima della retribuzione effettivamente percepita, comprensiva quindi anche della tutela economica garantita dall'ammortizzatore (imponibile compensato, dove la parte del leone la fa la CIG, ma che include anche eventuali altri eventi figurativi nel mese in questione). Con le variabili così costruite, ci concentriamo sui valori mediani e sull'indice di concentrazione di Gini e operiamo un confronto, al fine di valutare l'impatto sulle retribuzioni e sulle disuguaglianze in assenza e presenza di tutela.

La Figura 1 mostra i valori mediani e l'indice di Gini per la generalità dei lavoratori coinvolti: si noti innanzitutto la forte caduta tra marzo e aprile, seguita da una netta ripresa nei mesi estivi, che vedono sorprendentemente ritornare le retribuzioni ai livelli pre-lockdown. Tale andamento, presumibilmente, è legato alla presenza della contrattazione collettiva e della stabilità dei minimi tabellari nel periodo in esame, che hanno consentito di riportare i livelli salariali alla situazione precedente una volta ridimensionatosi il ricorso alla CIG da parte delle aziende.

Ma quanto hanno perso i lavoratori nella crisi pandemica? In assenza di tutela, l'imponibile mediano sarebbe crollato del 60% circa (assumendo pertanto che per la quota parte spesa in CIG i lavoratori non avrebbero ricevuto alcuna remunerazione). La caduta effettiva stimata, includendo pertanto anche la CIG, si limita a circa il 33%: un valore comunque molto elevato ma che consente di ammortizzare in modo sostanziale l'impatto della crisi pandemica sui soggetti coinvolti. Allo stesso modo, l'indice di Gini passa dal valore di 0,29 nel periodo gennaio-febbraio allo 0,42 di marzo e 0,56 di aprile, mentre la disuguaglianza calcolata sull'imponibile compensato aumenta ma in misura molto più limitata (dallo 0,29 a circa lo 0,45 ad aprile): in definitiva l'impatto della crisi pandemica sulla disuguaglianza dei redditi risulta quasi dimezzato, del 55% anziché del 93%.

8 Contributo di Paola Biasi, Beini Cai, Maria De Paola e Paolo Naticchioni.

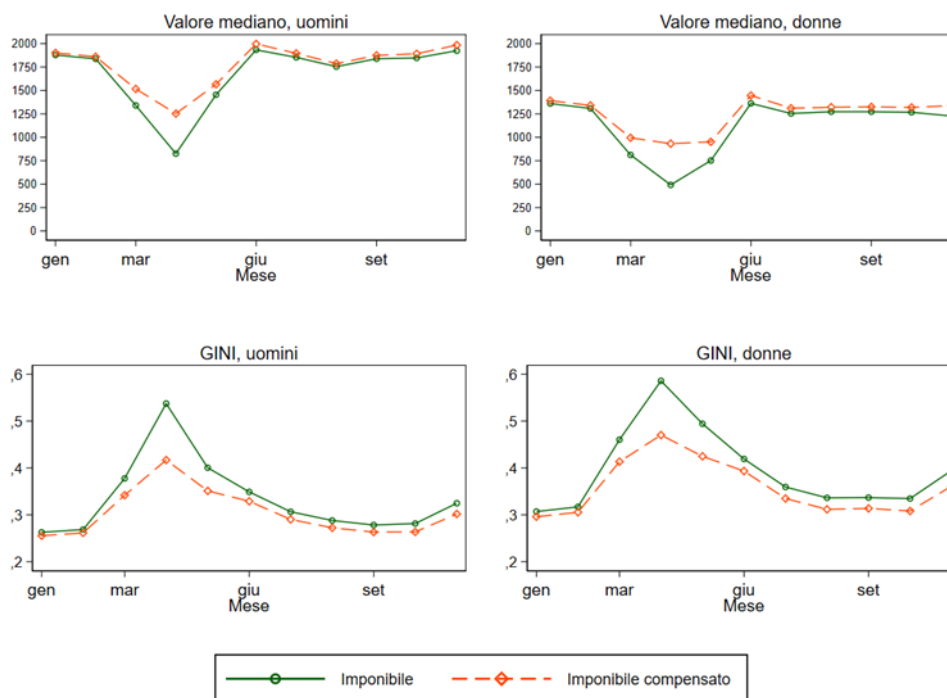
Figura 1: Valori mediiani e indice di Gini per imponibile e imponibile compensato



Abbiamo poi focalizzato l'analisi su specifici gruppi di lavoratori, individuati seguendo alcune delle linee che delineano i profili di maggior fragilità sul mercato del lavoro italiano; anche in questo caso i risultati ottenuti sono confortanti, e mostrano, ad esempio, che le donne e i lavoratori più giovani risultano relativamente più protetti.

Per quanto riguarda le differenze di genere (Figura 2) si rileva in primo luogo che, come noto, i livelli salariali pre-covid sono decisamente più bassi rispetto a quelli degli uomini; la caduta dell'imponibile che si sarebbe registrata tra febbraio e aprile per le lavoratrici è di circa il 62%, ma si limita al 30% per opera delle compensazioni; la perdita misurata per gli uomini sono pari rispettivamente del 55% e al 33%, segnalando quindi una che sebbene la perdita ipotetica per le donne sarebbe stata più elevata, vi è una maggior tenuta delle loro retribuzioni rispetto agli uomini, proprio in virtù delle decurtazioni legate ai massimali meno penalizzanti per i salari più bassi che più sovente caratterizzano le donne. Lo stesso andamento si rileva per l'indice di Gini, il cui valore pre-pandemia è più elevato per le donne ma aumenta meno nel periodo successivo grazie agli ammortizzatori.

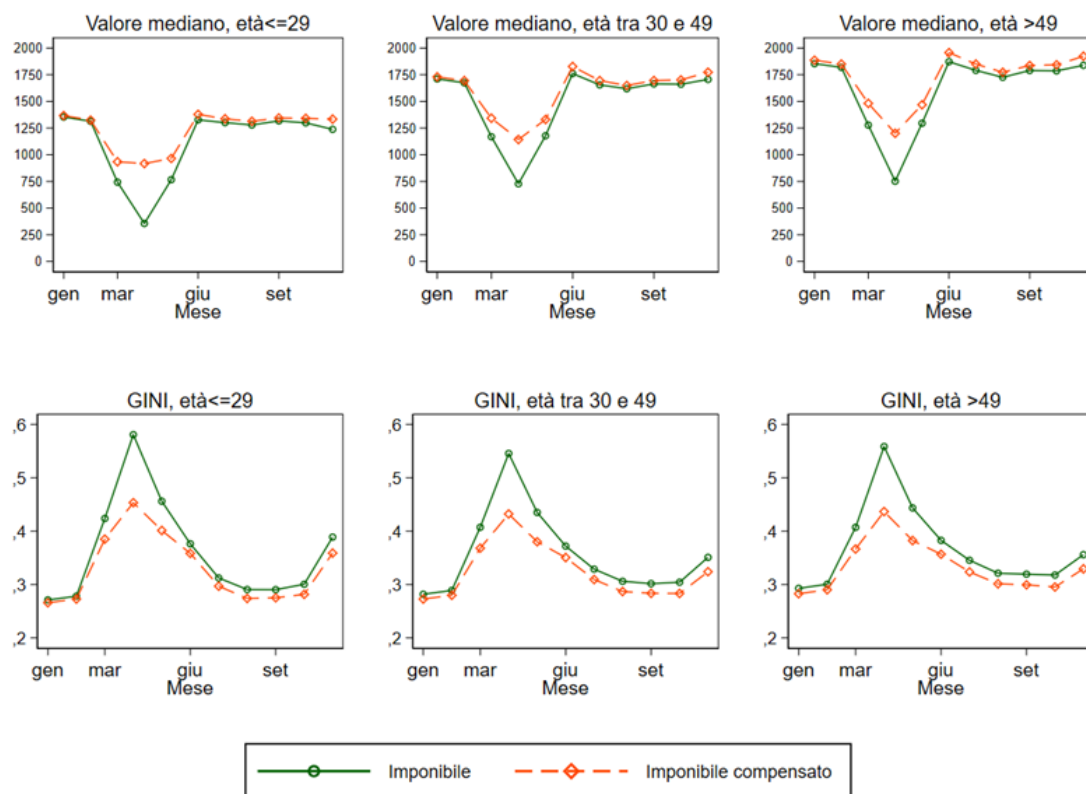
Figura 2: Valori mediiani e indice di Gini per imponibile e imponibile compensato, per uomini e donne.



La Figura 3 infine mette a confronto l'impatto su redditi e Gini per i lavoratori divisi in tre fasce d'età. Si nota chiaramente che i giovani (età inferiore o uguale ai 29 anni) avrebbero perso relativamente di più in assenza di tutele, sperimentando una perdita di imponibile pari al 73% contro il 50-60% registrato per gli altri gruppi. Le compensazioni invece consentono di contenere la caduta al 30% circa, contro il 33-35% dei lavoratori di età maggiore. Non meno importante l'effetto delle compensazioni sull'indice di Gini, la cui crescita sarebbe stata più importante proprio nel gruppo dei giovani, caratterizzato da disuguaglianze più moderate nel periodo pre-pandemia.

Alla luce di questi risultati si può pertanto constatare che, pur a fronte di una contrazione importante dei redditi dei lavoratori, il contrasto agli effetti della crisi pandemica attuato attraverso la CIG ha consentito di contenerne le cadute e smussare i divari che ne sarebbero seguiti, soprattutto per le componenti più fragili del mercato del lavoro, con la conferma dell'efficacia di tale ammortizzatore economico anticiclico.

Figura 3: Valori mediiani e indice di Gini per imponibile, imponibile compensato ed età.



Sezione II

Osservazioni delle parti sociali sul futuro del sistema del sostegno al reddito

1. CGIL-CISL-UIL

L'emergenza sanitaria ha stressato, in maniera mai sperimentata, il nostro sistema di protezione sociale ed in particolare quello degli ammortizzatori sociali che sono stati un vero e proprio argine all'emergenza sociale che ne è scaturita.

Va però ribadito che l'emergenza ha anche messo in luce i limiti e le criticità del sistema. Criticità che non riguardano solo la disciplina degli ammortizzatori ma anche la complessità delle procedure utilizzate per garantirli e la loro concreta gestione da parte dell'Inps che ha il compito di ricevere le istanze, valutarle ed infine erogare le prestazioni.

Per queste ragioni abbiamo sempre ribadito l'esigenza di un intervento legislativo teso alla costruzione di un sistema di protezione sociale universale, equo e sostenibile, in grado di fornire le tutele necessarie a prescindere dal settore e dalla dimensione dell'impresa.

Un sistema che sia in grado di tutelare tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori durante le profonde trasformazioni ed i cambiamenti che dovrà affrontare il mondo del lavoro.

La riforma proposta risponde a questi principi e si colloca in un più ampio obiettivo di realizzazione di un "modello di Welfare State" inclusivo all'interno del quale nessuno deve essere escluso dal sistema di protezione sociale sia in costanza di rapporto di lavoro che in caso di perdita dell'occupazione.

Conveniamo anche sulla necessità di accompagnare la riforma con un rafforzamento delle politiche attive per il lavoro, pur consapevoli del forte ritardo accumulato dalle Regioni sul piano di rafforzamento straordinario dei Cpi e della difficile congiuntura che sta attraversando l'Agenzia Nazionale (Anpal) di cui ricordiamo gli importanti compiti in materia di coordinamento di tali politiche su tutto il territorio nazionale.

Condividiamo, inoltre, l'idea che gli ammortizzatori sociali debbano essere finanziati attraverso un sistema di tipo assicurativo, le cui principali caratteristiche devono però essere improntate alla flessibilità ed alla adattabilità, sia in riferimento alle integrazioni salariali, che alle prestazioni in caso di disoccupazione involontaria, che non possono essere condizionate da limiti finanziari.

Sotto il profilo metodologico va osservato che incardinare una riforma "strutturale" degli ammortizzatori sociali all'interno della Legge di Bilancio non sembra essere una scelta funzionale alla complessità dell'intervento ed alla sua doverosa articolazione. Le modifiche, intervenendo direttamente sui testi di discipline previgenti, determinano, infatti, difficoltà di raccordo tra le singole norme e difficoltà interpretative.

Nel merito, la prima cosa da sottolineare è che l'obiettivo centrale di una universalizzazione delle tutele è stato sostanzialmente raggiunto grazie all'utilizzo di un approccio pragmatico ispirato al c.d. "universalismo differenziato" degli ammortizzatori sociali che ha consentito di intervenire, con modifiche sostanziali, sull'impianto del Dlgs. 148/2015, tenendo conto delle specificità e delle diversità proprie dei singoli settori produttivi ed anche delle dimensioni aziendali. In tal senso viene mantenuta e valorizzata l'esperienza dei Fondi di Solidarietà Bilaterali, compresi quelli c.d. "alternativi" in riferimento ai settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro per i quali viene formalmente confermata l'obbligatorietà

del versamento della contribuzione la cui regolarità sarà necessaria per il rilascio del DURC.

Tra le misure positivamente acquisitive figura innanzitutto l'estensione delle integrazioni salariali alle imprese e datori di lavoro con almeno un dipendente che saranno tutelate con interventi adeguati alle loro dimensioni e necessità, principalmente attraverso il mantenimento ed il rafforzamento del Fondo di Integrazione Salariale (FIS), per il quale vengono definitivamente aboliti i "tetti" che permettevano durate direttamente proporzionali alla contribuzione versata, condizione fortemente limitativa per le piccole aziende.

I termini acquisitivi valgono anche per la riduzione dell'anzianità minima di lavoro per l'accesso alle prestazioni, come per l'allargamento delle platee dei beneficiari, benché siamo critici circa l'ampliamento all'apprendistato duale che renderebbe maggiormente onerosa questa tipologia contrattuale, trattandosi peraltro di giovani inseriti nel sistema di istruzione e formazione, o come per il parziale aumento dei trattamenti di integrazione salariale mediante la revisione dei tetti massimi e la loro parificazione a quello più alto. Tuttavia, questo passo in avanti soddisfa solo parzialmente sia perché non avvicina l'obiettivo, da molti dichiarato, di raggiungere una reale maggiore corrispondenza con il tasso di rimpiazzo fissato all'80% del salario percepito, sia perché l'indennità rimane ancora gravata dell'aliquota contributiva del 5,48%.

Alcune delle nuove norme sono fortemente influenzate dalle politiche del PNRR, come avviene per le causali della CIGS che ora comprendono le necessità di considerare anche le difficoltà che insorgono a seguito di trasformazioni e transizioni aziendali così come, alle stesse collegate, le necessità di riqualificazione professionale e di potenziamento delle competenze. Manca, invece, la causale "cessazione di attività" che il ministero si era impegnato ad inserire.

E' sicuramente positiva la previsione di una maggiore flessibilità degli interventi straordinari che vengono ulteriormente implementati attraverso la corresponsione di un ulteriore periodo di 12 mesi massimi in presenza di un accordo finalizzato a sostenere le transizioni occupazionali in esito ad un intervento di CIGS che preveda interventi di recupero dei lavoratori in esubero ed all'utilizzo di politiche attive finalizzate alla rioccupazione nell'ambito del Programma nazionale GOL, anche tramite i Fondi paritetici interprofessionali.

Parte delle modifiche, poi, sono figlie della gestione emergenziale pandemica che positivamente vengono riportate strutturalmente dentro la riforma, come nel caso delle modalità di erogazione e termine per il rimborso delle prestazioni, informazione e consultazione sindacale, criteri di accesso alle prestazioni, concessione delle prestazioni di integrazione salariale, la rivisitazione dei Contratti di Solidarietà ed il riconoscimento dell'Assegno al nucleo familiare per tutti gli ammortizzatori.

Rimane escluso da questo intervento di rivisitazione il mondo del lavoro autonomo perché per esso è in fase di sperimentazione una misura *ad hoc*, l'ISCRO, dal cui monitoraggio potranno arrivare indicazioni sulle ulteriori modalità di intervento sul settore.

Anche le norme in materia di contribuzione vengono interessate da modifiche: mentre rimangono inalterate le quote e modalità di contribuzione per CIGO e CIGS, che vengono ovviamente estese ai datori di lavoro che entrano nel sistema, per il FIS

le aliquote di finanziamento vengono riviste con un significativo aumento. Non vi sono precise indicazioni per le aliquote di versamento ai Fondi bilaterali, i quali però, dovendo garantire prestazioni di importo e durata maggiore, non potranno evitare di innalzare le aliquote. E' prevista una riduzione percentuale delle quote addizionali nel caso l'impresa ricorra all'ammortizzatore dopo non averne fatto uso per almeno 24 mesi. L'aumento della imposizione contributiva viene solo parzialmente mitigato e solo per il primo anno, da una riduzione delle aliquote stesse.

Per questi motivi, ferma restando la natura assicurativa delle integrazioni salariali, sarebbe necessario un sostegno pubblico con parziale fiscalizzazione delle aliquote per un periodo più lungo. Così come è opportuna una fase transitoria più lunga per la nascita degli eventuali nuovi Fondi. Altresì, riterremmo opportuno che si valuti un prolungamento delle misure di protezione sociale Covid anche oltre il 31 dicembre 2021. Valutiamo, infatti, di dubbia praticabilità che alla scadenza del 01/01/22 possano già essere operative le necessarie indicazioni ministeriali e a cura dell'INPS per l'applicazione delle nuove misure al fine di essere effettivamente fruibili.

In questo quadro va inserito il positivo e necessario collegamento degli ammortizzatori alle misure di politiche attive tutte finalizzate al rafforzamento delle competenze e collocate nell'ambito del Programma nazionale GOL che viene richiamato in molte occasioni anche in rapporto alle attività dei Fondi Interprofessionali, opportunamente valorizzati. Anche qui, in considerazione dei ritardi ad oggi cumulati circa l'operatività di GOL, sommati ai pari ritardi del Piano nazionale di rafforzamento dei Centri per l'Impiego riteniamo che non sarà possibile attuare da subito quanto previsto sulla carta.

Al riguardo vanno comunque meglio specificate le misure di condizionalità alle quali saranno soggetti anche i lavoratori in cassa integrazione che dovranno partecipare ad iniziative di carattere formativo o di riqualificazione.

Per la NASPI e la DIS-COLL siamo dell'idea che è necessario fare di più.

Appare, infatti, non soddisfacente lo scostamento del *décalage* di soli due mesi per la generalità dei lavoratori e quello all'ottavo mese per i lavoratori *over 55*: ci saremmo aspettati un intervento più deciso che portasse ad almeno 12 mesi l'avvio della decurtazione dell'indennità per i lavoratori con più di 55 anni ed una maggiore attenzione per quelli residenti nelle regioni del mezzogiorno.

Positive anche le modifiche in materia di DIS-COLL che aumentano la durata dell'intervento e sono finalmente accompagnate dalla contribuzione correlata all'indennità, ma, a nostro parere, queste due importanti modifiche, da una parte non sono risolutive rispetto a chi può far valere periodi contributivi brevi, in particolare i lavoratori stagionali e discontinui, questi ultimi in gran parte giovani, per i quali sarebbe più utile individuare, sia per NASPI che per DIS-COLL, una durata minima del trattamento al fine di garantire una continuità reddituale, dall'altra non giustificano il corrispondente aumento della contribuzione, per il finanziamento della misura, che viene quasi triplicata rispetto a quella vigente, peraltro, anche qui, senza una opportuna fase transitoria.

Infine, è apprezzabile che si crei un momento di confronto e verifica attraverso la istituzione di un osservatorio permanente nazionale sugli ammortizzatori sociali che vede la partecipazione di tutti i soggetti interessati e coordinato dal Ministero del Lavoro.

2. CONFINDUSTRIA

Le politiche per il lavoro non sono solo una componente centrale del sistema di *welfare* ma rappresentano, più in generale, uno degli elementi chiave della competitività di un sistema economico. Il tema, dunque, va affrontato tempo per tempo, in ragione delle trasformazioni che investono l'economia e il tessuto produttivo in cui tali strumenti devono operare.

È ormai del tutto evidente come l'emergenza pandemica, con le conseguenti misure di fermo delle attività produttive, abbia messo a nudo le criticità del nostro sistema di ammortizzatori sociali. Ora, l'affacciarsi di una fase nuova, caratterizzata da un graduale ritorno alla normalità e dall'impiego delle risorse del PNRR verso gli obiettivi della transizione digitale e della transizione verde, rende ancora più urgente il rinnovamento del sistema di politiche per il lavoro.

L'attuale sistema di ammortizzatori sociali manca di un disegno organico a causa dei processi di aggiustamento continui e disorganici che si sono avuti nel tempo. È, quindi, necessaria, una razionalizzazione e sistemazione del sistema, incidendo, come più volte evidenziato, sul relativo finanziamento e sul principio di universalità e caratterizzando meglio i percorsi per la gestione delle crisi (industriali o occupazionali) da gestire con il giusto *mix* di strumenti a seconda dei casi. In questo contesto, sin dalla presentazione di un documento di proposte nel luglio del 2020, Confindustria ha auspicato e sostenuto ogni sforzo diretto a una riforma delle politiche per il lavoro che rappresenti un vero salto di qualità per il nostro sistema di protezione sociale.

È opinione di Confindustria che il punto qualificante di un intervento del genere risieda nella correzione dello sbilanciamento fra politiche passive e politiche attive del lavoro. Fondamentale è l'introduzione del principio di "condizionalità", sia per quanto concerne la NASPI sia per le integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro, che promuova una partecipazione attiva del percettore ai processi di formazione e ricollocazione (azioni di *skilling* e *reskilling*).

Il riferimento, in particolare, è alla ragione alla base della concessione dello strumento, che non può più essere esclusivamente il mero sostegno al reddito attraverso un sussidio economico ma l'attivazione del percettore del sussidio che diventa strettamente collegato e condizionato alla partecipazione di iniziative di politica attiva (sia in costanza di rapporto che in disoccupazione).

In altre parole, in tutte queste situazioni il sistema delle politiche attive, non a caso tra i primi capitoli affrontati dal PNRR, deve assumere un ruolo di primo piano. La tutela va spostata dal posto di lavoro al mercato del lavoro, avendo come obiettivo l'occupabilità delle persone.

Confindustria ritiene, inoltre, necessario rendere più funzionale l'utilizzo dello strumento del contratto di espansione per affrontare le transizioni occupazionali. In questo senso, sarebbe utile un'integrazione migliore con le regole sull'operatività del Fondo Nuove Competenze e con le risorse dei fondi interprofessionali.

Con riferimento ai principi guida espressi dal Governo e dal Ministero del Lavoro negli ultimi mesi, la riforma sembra basarsi su un "universalismo differenziato" secondo le caratteristiche settoriali e, soprattutto, secondo le dimensioni aziendali. A giudizio di Confindustria, l'ipotesi di riforma intende accrescere il grado di equità generale del sistema su un piano formale piuttosto che sostanziale. Tali intenzioni sono anche condivisibili ma necessitano di essere declinate con riferimento a singole ipotesi e

fattispecie, in particolare per comprendere quali saranno i costi dei vari ampliamenti del campo di applicazione degli ammortizzatori sociali in termini oggettivi e soggettivi e, conseguentemente, i criteri che verranno seguiti per determinare le aliquote contributive da applicare, la durata di fruizione e il quantum dei trattamenti.

Una vera riforma, tuttavia, non può limitarsi a estendere gli strumenti esistenti, come sembra emergere dalle linee di indirizzo presentate dal Governo, ma deve anche migliorarne l'efficacia e la sostenibilità finanziaria, oltre che semplificare la struttura gestionale del sistema.

Questo vale, innanzitutto, in considerazione della disomogeneità nei criteri di finanziamento degli strumenti attuali. Il sistema di ammortizzatori sociali italiano presenta – come in molti altri Paesi – una natura mista, reggendosi in parte sulla fiscalità generale e in parte sulla natura assicurativa. Il richiamo al principio assicurativo richiede rigore ed equità nella determinazione delle contribuzioni, sia per quanto concerne la NASPI, sia per quanto concerne gli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro (la Cassa Integrazione Guadagni). A questo fine, è necessaria un'oggettiva valutazione sull'equità contributiva fra settori, anche rispetto alla spesa per le prestazioni erogate, finalizzata all'eliminazione di disparità ingiustificate.

Inoltre, il fatto che il sistema poggi su una struttura articolata, composta da Gestioni INPS e Fondi bilaterali a seconda del settore e della dimensione del datore di lavoro assicurato, rende complicato analizzare la sostenibilità futura del sistema, garantire un impiego più efficace delle risorse e risolvere le complessità amministrative.

Da questo punto di vista, facendo tesoro dell'esperienza della pandemia, si dovrebbero quanto meno attuare semplificazioni amministrative e procedurali, a partire dalla costruzione di un sistema di pagamento nell'ambito del quale l'ente pagatore eroghi direttamente la prestazione al soggetto assicurato, evitando così il meccanismo dell'anticipazione dei trattamenti a carico del datore di lavoro.

3. CONFCOMMERCIO

La grave crisi che si è determinata ha spinto il Governo ad impegnare ingenti risorse sugli strumenti di integrazione salariale (CIG e FIS) finalizzati al mantenimento dei livelli occupazionali.

Tuttavia, l'utilizzo di un sistema vecchio e disarticolato, la cui dimostrazione più evidente è stata rappresentata dall'impiego di uno strumento obsoleto come la Cassa Integrazione in Deroga, ha posto in risalto tutti i limiti di una burocrazia centrale e decentrata impreparata ad agire per l'immediato.

Infatti, le recenti esperienze di sovrapposizione di strumenti di sostegno al reddito, introdotti a supporto delle realtà economiche durante l'emergenza sanitaria, ci ha consentito di avere l'effettiva percezione delle difficoltà che nascono quando salgono vertiginosamente i numeri dei richiedenti.

Il brusco e diffuso impatto con regolamentazioni e procedure disomogenee e articolate ha mostrato in maniera più evidente le difficoltà che un sistema complesso e frastagliato può comportare.

Le note riforme delle discipline normative sugli ammortizzatori sociali che si sono susseguite negli anni hanno, infatti, mantenuto differenziazioni capillari anche nell'ambito degli stessi settori complicando notevolmente le possibilità di accesso.

La prospettiva di un quadro unitario che abbracci più settori in una logica di

semplificazione burocratica e di estensione delle platee beneficiarie raggiungerebbe un duplice scopo: da un lato consentirebbe un utilizzo pressoché immediato agli strumenti di sostegno, dall'altro consentirebbe un accesso più diffuso e generalizzato in particolar modo in un momento storico in cui è complicato mantenere in vita l'economia attuale.

Tale prospettiva però richiede un percorso complesso: perché complesso e differenziato è l'assetto storico del sistema degli ammortizzatori sociali del nostro Paese; perché complessa è stata ed è l'esperienza dell'impatto della pandemia sugli strumenti di protezione sociale; e perché complesso è il ridisegno della disciplina degli ammortizzatori sociali, muovendo doverosamente dalla registrazione delle condizioni del tempo presente e, certo, guardando insieme al tempo che verrà.

Il perseguimento degli obiettivi della riforma e l'attuazione delle sue "ambizioni" non possono comunque prescindere da un'attenta ricognizione dell'impatto dell'emergenza COVID 19 sui diversi settori d'impresa e, dunque, da una giusta gradualità dell'entrata a regime del sistema riformato attraverso l'individuazione di un'equilibrata fase di transizione accompagnata da interventi della fiscalità generale, che consentano di definire realistici processi di sostenibilità contributiva.

Impatto, gradualità, transizione, fiscalità generale e sostenibilità contributiva costituiscono motivazioni forti ed oggettive.

Inclusività delle prestazioni e sostenibilità contributiva da parte delle imprese. In termini di principi, lo strumento per realizzare questa conciliazione necessaria - la conciliazione tra inclusività delle prestazioni e sostenibilità contributiva - è quello dell'universalismo differenziato.

Universalismo differenziato e differenziazione delle tecniche protettive in ragione di diverse dinamiche strutturali di settore sono punti imprescindibili ad avviso di Confcommercio.

E ciò, allora e per un verso, a partire dall'individuazione di fattispecie di strumenti e di causali di attivazione coerenti con l'oggettiva differenziazione delle dinamiche settoriali. Ma anche, per altro verso, con la valorizzazione di ruolo e prerogative dei Fondi di solidarietà bilaterali esistenti o di nuova costituzione. Valorizzazione e traduzione che potrebbero realizzarsi anche per via di una messa a regime della positiva esperienza del FIS quale strumento di riferimento per l'erogazione dei trattamenti per l'area del terziario di mercato, superando la lettura "residuale" del Fondo.

Giusta, poi, l'attenzione recata dai principi di riforma all'incentivazione della virtuosità dei comportamenti ed all'evoluzione assicurativa delle tutele, e la previsione del meccanismo di premialità concernente una riduzione della contribuzione addizionale in caso di mancato ricorso ai trattamenti di integrazione salariale. Aggiungiamo, per parte nostra, che ciò ovviamente rafforza l'esigenza di un'attenta valutazione della storia dei meccanismi settoriali di tutela e delle loro prospettive in termini di contribuzione e di erogazione di prestazioni.

E' giusto, ancora, l'intendimento del "rafforzamento del connubio tra ammortizzatori sociali e politiche attive".

Ma oltre la dimensione degli interventi concernenti il piano delle politiche formative, resta l'esigenza di un disegno di riforma che affronti tutti i capitoli che concorrono al perseguimento del rafforzamento strutturale di questo "connubio" a partire dalla

risposta alle necessità di monitoraggio, orientamento e costruzione di effettivi servizi per l'impiego fondati su una partnership tra pubblico e privato.

E non si trascuri, infine, la verifica di possibili riduzioni strutturali del cuneo fiscale e contributivo sul costo del lavoro e l'esigenza di un confronto concreto sulle ragioni della flessibilità governata e contrattata sul fronte dei rapporti di lavoro.

4. CONFARTIGIANATO

Per quanto concerne l'Artigianato, nel biennio 2020-2021 il Fondo di solidarietà bilaterale alternativo dell'artigianato (FSBA) ha erogato prestazioni per complessivi 3 miliardi di euro, comprensive degli importi destinati alla contribuzione correlata.

Nel 2020 le aziende interessate sono state 215.949 per un totale di 753.930 lavoratori; nel 2021 (alla data di chiusura del presente lavoro) le aziende interessate sono state circa 100.000 per oltre 264.000 lavoratori.

Il Fondo bilaterale dell'Artigianato ha quindi dimostrato di essere pienamente in grado, anche dal punto di vista organizzativo, di fare fronte con efficacia e celerità al pagamento delle prestazioni e delle relative contribuzioni.

In questo contesto, la riforma degli ammortizzatori sociali varata dal Governo e inserita nel ddl sulla manovra di bilancio 2022, a conclusione di un *iter* concertativo con le Parti sociali condotto nei mesi precedenti dal Ministro Orlando, appare equilibrata laddove pone come principio di riferimento della stessa il c.d. universalismo differenziato. Con l'obiettivo di raggiungere, secondo un modello assicurativo ma che tiene conto delle obiettivi diversità, la piena copertura per tutti i lavoratori e tutte le aziende, a prescindere dal limite dimensionale delle stesse.

Il progetto di riforma, nel conservare e valorizzare le esperienze settoriali in essere, come quella del Fondo bilaterale alternativo dell'artigianato - FSBA, va, quindi, positivamente valutato laddove non decontestualizza la riforma rispetto alle specificità dei settori, alle diverse dimensioni aziendali, ai sistemi di relazioni sindacali in essere ed agli strumenti che da anni svolgono tali funzioni.

Da ultimo, appare opportuna la norma - anch'essa inserita nella riforma - volta a chiarire la obbligatorietà della contribuzione ai Fondi bilaterali alternativi da parte di tutte le imprese rientranti nei settori coperti dagli stessi.

5. CONF SERVIZI

Una riforma organica degli ammortizzatori sociali è un progetto molto ambizioso, riproposto ciclicamente, in specie a seguito di crisi economiche e occupazionali. La recente Pandemia ha evidenziato criticità note e indotto il governo ad inserire tale riforma tra quelle chiamate ad accompagnare il PNRR.

Un simile intervento, in ogni caso, deve partire dalle disomogeneità esistenti tra settori inclusi e quelli esclusi dalla CIG e porsi il fine di innalzare il grado di razionalità ed equità generale del sistema, portando a termine quel progetto di universalizzazione e razionalizzazione intrapreso con il D. Lgs. 148/2015.

Per avere successo, occorre allo stesso tempo fare un passo avanti, introducendo nuovi principi valoriali nel finanziamento e nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali, anche attraverso l'adozione di meccanismi premiali della virtuosità nell'utilizzo delle risorse in grado di sostenere politiche industriali settoriali e piani aziendali di sviluppo e investimento nel capitale umano. Il caso dei servizi di pubblica utilità la cui erogazione

va garantita in continuità richiede una profonda innovazione

Per quanto riguarda i settori tradizionalmente inclusi nel campo di applicazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria (rientranti cioè nel Titolo I del D. Lgs. n. 148/2015), nonostante la crescente responsabilizzazione delle imprese nell'utilizzo dello strumento (vedasi la previsione, negli ultimi anni, di una maggiore correlazione tra contribuzione e utilizzo), la garanzia finale rimane a carico dello Stato. Quest'ultimo, infatti, è chiamato a garantire le prestazioni di cassa integrazione al verificarsi delle cause integrabili, anche nel caso in cui, in astratto, la contribuzione complessivamente versata non fosse sufficiente a coprire i relativi oneri. Al contrario, nei settori esclusi (ovvero quelli rientranti nel Titolo II del D. Lgs. n. 148/2015), la tutela viene affidata principalmente alle categorie interessate – chiamate a farsi carico per intero della tutela previdenziale – e l'erogazione delle prestazioni non è certa, bensì subordinata alla disponibilità finanziaria. In questi casi, lo sforzo richiesto dallo Stato alle categorie coinvolte richiede di essere valorizzato, anche in considerazione della funzione sociale di interesse pubblico svolta.

Qualsiasi progetto di riforma, comunque, per essere valutato necessita di una stima definitiva dei riflessi diretti ed indiretti sugli oneri non salariali, inclusa la ripartizione di questi tra datori di lavoro e lavoratori, nonché da una valutazione prospettica dell'entità delle prestazioni sostenibili. Tutto ciò mantenendo fermo il principio direttivo della L. n. 183/2014, ovvero la riduzione, o almeno l'invarianza, degli oneri non salariali del lavoro. In tale contesto, si evidenzia l'opportunità di valutare da subito la sostenibilità del sistema a regime, evidenziando nell'immediato contributi straordinari ed eccezionali dello Stato che, superata la fase transitoria, potrebbero venire meno e determinare ricadute insostenibili e non preventivate sul costo del lavoro.

L'esigenza di una maggiore universalità, comunque, non dovrebbe necessariamente tradursi in uniformazione dei trattamenti di integrazione salariale, con equiparazione, o con forte assimilazione, tra settori rientranti nel campo di applicazione della CIGO/CIGS e quelli in cui vige la bilateralità. In un contesto economico sempre più incerto e mutevole, infatti, gli ammortizzatori in costanza di rapporto devono poter continuare ad essere una leva di gestione delle difficoltà temporanee, utili ad accompagnare i processi di risanamento e di ripresa aziendali, ma anche assumere la funzione di sostegno a progetti virtuosi di ricambio generazionale e investimento nel capitale umano, in linea con i driver europei e nazionali della transizione energetica ed ecologica, nonché della digitalizzazione.

Come accennato in apertura, la condivisibile necessità di allargare ulteriormente il campo di applicazione delle integrazioni salariali per i soggetti ancora esclusi dovrebbe comunque tener conto delle specificità settoriali esistenti. In tal senso, occorre considerare le caratteristiche dei diversi settori economici, la consistenza reale del rischio sociale assicurato con l'istituto della integrazione salariale, la natura e rilevanza pubblica delle attività produttive esercitate dalle imprese, che oggettivamente incidono sulla possibilità stessa di sospensione e quindi di ricorso agli ammortizzatori sociali.

A tal fine, andrebbe valorizzato maggiormente il ruolo della bilateralità, attraverso un profondo ripensamento delle modalità istitutive e operative dei Fondi di solidarietà di cui all'art. 26 del richiamato D. Lgs. 148/2015, teso al riconoscimento di uno spazio

maggiore all'autonomia collettiva nella costituzione e nel funzionamento di detti Fondi. Ciò significherebbe rimettere all'autonomia collettiva la possibilità di disegnare i perimetri di utilizzo, in accordo con le scelte dei sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, evitando estensioni autoritative ed erga omnes degli ambiti applicativi, così come fenomeni di eccessiva "pubblicizzazione" dello strumento.

La costituzione del Fondo come gestione dell'INPS, inoltre, dovrebbe comportare soltanto l'affidamento all'Istituto di una funzione gestionale e di tesoreria, senza tradursi in uno snaturamento o nella modificazione ex post delle scelte operate dall'autonomia collettiva. Anche in considerazione dell'importante responsabilizzazione richiesta dall'ordinamento alle categorie escluse dalla cassa integrazione, inoltre, appare necessario eliminare costi e oneri di gestione dei Fondi di solidarietà attualmente pretesi dall'INPS, in considerazione della funzione pubblica e necessaria dello strumento.

Tra le altre cose, occorre semplificare e ridurre i tempi per l'adozione del decreto interministeriale di autorizzazione e di istituzione del Fondo (introducendo tempi certi e contenuti per la costituzione), rendendo più agevole e spedito l'iter amministrativo per la loro costituzione presso l'INPS. Vanno poi liberati gli utilizzi delle risorse dei Fondi dai limiti esistenti, in particolare dai vincolanti tetti aziendali posti all'utilizzo. Si potrebbe altresì favorire la possibilità di far confluire nel Fondo negoziale (anche solo parzialmente) le risorse dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, con possibilità di cofinanziamento del contributo corrente con quota parte del contributo 0,30 destinato ai Fondi, a fronte di un vincolo di impiego delle prestazioni per interventi integrati da misure di politica attiva pianificate dall'azienda con le rappresentanze sindacali.

Al fine di premiare un utilizzo virtuoso degli strumenti di sostegno del reddito in costanza del rapporto di lavoro, inoltre, va incentivata una cultura della prevenzione della disoccupazione, orientata ad agire ex ante anziché ex post, superando l'impostazione meramente risarcitoria del danno causato dal verificarsi dell'evento protetto (perdita del posto di lavoro). Sotto questo profilo, andrebbe accentuato il sistema *bonus/malus* della contribuzione, attraverso la conferma e il potenziamento del criterio della maggiore compartecipazione da parte delle imprese effettivamente beneficiarie. Parallelamente, andrebbe introdotto un meccanismo di determinazione degli oneri contributivi ordinari per i settori "virtuosi" ispirato al modello delle tariffe Inail, per tener conto del rischio ponderato di settore e di azienda. Il tasso dovuto andrebbe tarato e basato sul calcolo del tasso medio nazionale del comparto produttivo e del tasso specifico aziendale, che può essere superiore od inferiore al tasso medio nazionale a seconda del ricorso agli ammortizzatori da parte della singola azienda considerata. A tal fine, occorrerebbe tener conto, attraverso valutazioni statistico-attuariali, dell'utilizzo effettivo rispetto a periodi pluriennali (triennio), prevedendo, di conseguenza, un sistema premiale per le imprese che fanno uso modesto o marginale della cassa integrazione.

Sia nei settori inclusi che in quelli esclusi dalla CIG, poi, andrebbe introdotto il principio della restituzione dei contributi non utilizzati per il sostegno del reddito, vincolandoli all'utilizzo in progetti di politica attiva pianificati e gestiti dall'azienda in accordo con le rappresentanze sindacali. Questo potrebbe avvenire suddividendo idealmente la contribuzione versata nelle rispettive gestioni in due quote, sul modello di quanto

avviene nei fondi interprofessionali, per i quali si distingue tra conto azienda e conto di sistema.

Concludendo, una riforma degli ammortizzatori dovrebbe puntare all'integrazione funzionale dell'ammortizzatore sociale con programmi di staffetta generazionale dell'impresa, previsti da specifiche disposizioni vigenti, per favorire la combinazione tra i diversi strumenti messi a disposizione dell'ordinamento, i quali, opportunamente miscelati tra loro, potrebbero aiutare la sostenibilità di piani non traumatici di uscita e ricambio generazionale, nonché quelli di formazione di nuove competenze. Ciò potrebbe essere concretamente sostenuto, nell'ambito del meccanismo delle "restituzioni", con l'impiego delle risorse accantonate e disponibili sul conto azienda.

6. ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA (ABI)

Nell'ambito delle riflessioni sulla riforma degli ammortizzatori sociali proseguite nel 2021 tra il Ministero del Lavoro e le Parti Sociali a seguito delle criticità emerse nella fase più acuta della pandemia, ABI ha condiviso un approccio volto a definire un impianto idoneo ad affrontare la ripresa economica e i correlati cambiamenti, che garantisca copertura a tutti i lavoratori e che correli l'intervento di riforma con una valorizzazione/rafforzamento delle politiche attive, per consentire alle imprese ed ai lavoratori di affrontare positivamente le importanti future fasi di transizione, contenendo l'impatto sociale delle stesse.

Tenuto conto delle significative differenze esistenti tra i diversi comparti produttivi e delle conseguenti esigenze di tutela, si è sottolineata la necessità di evitare una forzata "omologazione" attraverso istituti indifferenziati per tutte le realtà produttive: una corretta e opportuna modulazione degli strumenti ai diversi contesti può essere efficacemente realizzata attraverso la valorizzazione/salvaguardia della positiva esperienza dei Fondi bilaterali di solidarietà.

I profili principali della posizione espressa da ABI, anche in relazione ai principi di riforma formalizzati dal Ministero del Lavoro in specifici documenti, sono i seguenti:

- apprezzamento per le evoluzioni del confronto, registrate negli incontri di aprile e maggio e formalizzate nei citati documenti ministeriali, in particolare per quanto attiene al principio dell'"universalismo differenziato" che informa il progetto di riforma e che consente di non disperdere quelle parti efficienti dell'attuale sistema degli ammortizzatori sociali che hanno mostrato resilienza anche nelle fasi critiche della pandemia;
- positiva valutazione, dunque, in ordine agli intendimenti del Ministero del Lavoro tesi alla piena salvaguardia dei Fondi di Solidarietà bilaterali, come quello del Credito ordinario, da sempre sollecitata da ABI nelle diverse interlocuzioni, e alla conferma in capo ai Fondi stessi della gestione esclusiva delle integrazioni salariali e di tutte le prerogative vigenti;
- a tal fine, necessità di preservare anche l'attuale equilibrio finanziario raggiunto dai Fondi bilaterali di solidarietà, che ad esempio per il Fondo del Credito ordinario si fonda su un'articolata sinergia tra le diverse prestazioni e la complessiva contribuzione versata dalle aziende, consentendo quindi di mantenere in capo ai Fondi stessi la determinazione delle aliquote di contribuzione, in particolare, con riguardo a quelle situazioni – quale quella del Credito ordinario – in cui l'universalità della copertura è già garantita (per tutti i lavoratori indipendentemente dalla tipologia di rapporto

di lavoro – compresi apprendisti e dirigenti – e dalla dimensione aziendale) e la cui aliquota di finanziamento ha dato prova per oltre vent'anni di garantire l'equilibrio finanziario;

- condivisione in ordine alla prospettiva di ampliamento degli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro, con particolare riferimento all'opportunità di alleggerire i requisiti soggettivi, potenziare le prestazioni (anche tenuto conto della maggiore complessità e possibile maggior durata che caratterizzerà i processi di transizione nel futuro) e correlare in quota parte tali strumenti con l'effettiva partecipazione dei lavoratori ai processi di ricollocazione che dovranno essere resi disponibili;
- centralità di una stretta integrazione tra la riforma degli ammortizzatori sociali e quella delle politiche attive, puntando per queste ultime su strumenti di supporto per l'occupazione, in primis giovanile e femminile, sul rafforzamento di efficaci percorsi formativi di *up/re-skilling* e sulla piena collaborazione tra soggetti pubblici e privati;
- importanza sia di un rafforzamento delle politiche formative in generale, sia delle misure per consentire ai Fondi interprofessionali per la formazione continua di operare al massimo delle loro potenzialità e, in particolare, di sostenere adeguatamente percorsi di formazione e riqualificazione professionale – fondamentali per affrontare future fasi di transizione, contenerne le durate e, dunque, ridurre gli impatti sociali – verso “nuovi mestieri”, nell'ambito di nuovi modelli organizzativi e, più in generale, per preservare l'occupabilità delle persone;
- in tale ambito, opportunità di procedere alla “restituzione” ai Fondi interprofessionali dell'integrale disponibilità del contributo per la formazione versato dalle imprese (0,30%), dal 2015 parzialmente eroso;
- valutazione positiva circa la proroga/estensione del contratto di espansione e opportunità di prevedere interventi volti a migliorare l'efficacia dell'istituto, senza oneri aggiuntivi per la collettività, nel caso in cui i percorsi di prepensionamento vengano attivati attraverso il ricorso ai Fondi di solidarietà bilaterali.

Capitolo 10

Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: dati, funzionamento e prospettive

Capitolo 10

Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: dati, funzionamento e prospettive

Daniele Checchi, Giuseppe Pio Dachille, Maria De Paola, Paolo Naticchioni, Francesca Verini

INPS¹

Introduzione

L'impatto della crisi sanitaria sulle famiglie è stato reso meno severo dagli interventi di sostegno pubblico introdotti in via straordinaria e temporanea, che si sono andati ad aggiungere alle misure di contrasto alla povertà già presenti, che hanno beneficiato di un sensibile aumento delle risorse a disposizione. Secondo stime INPS² hanno ricevuto misure di sostegno per emergenza Covid circa 20 milioni di individui per una spesa complessiva pari a 44,5 miliardi di euro.

Il Reddito di Cittadinanza (d'ora in avanti RdC) e la Pensione di Cittadinanza (PdC), alle quali nel 2020 si è affiancato il Reddito di Emergenza (REm), hanno svolto un ruolo centrale in una fase di particolare complessità. Introdotto nel secondo trimestre del 2019, il RdC ha inizialmente affiancato il Reddito di Inclusione (ReI), per poi sostituirlo definitivamente. Nel 2020, interessando 1,6 milioni di nuclei familiari, il RdC ha erogato circa 7,2 miliardi di euro, a fronte dei 3,8 attribuibili a RdC nel 2019.

Il RdC ha svolto un ruolo significativo nella riduzione delle disuguaglianze. Secondo stime dell'ISTAT, l'effetto combinato del RdC e della CIG ha determinato un abbassamento dell'indice di Gini di 1,2 punti percentuali e di quasi un punto del rischio di povertà³.

Nonostante il contributo significativo svolto anche dai diversi interventi di sostegno al reddito introdotti nell'ordinamento italiano per contrastare gli effetti della crisi, quanto accaduto durante il 2020 ha reso evidente l'esigenza di procedere ad una definizione organica di tutti gli strumenti, che continuano ad essere caratterizzati da una profonda frammentazione. Oltre questo, alcuni elementi di riflessione sono emersi in merito al funzionamento e all'eterogenea distribuzione del RdC. Il contrasto alla povertà è, ad esempio, risultato più complesso per le famiglie con almeno un componente straniero, come conseguenza dei requisiti stringenti sulla durata della residenza.

Alla luce di questo quadro, il presente contributo si pone l'obiettivo di individuare spunti di analisi su vari aspetti peculiari della misura. Nel paragrafo 1 proponiamo una descrizione della normativa, con particolare attenzione ai parametri più dirimenti

1 Direzione Studi e Ricerche. Hanno collaborato Saverio Bombelli e Stefania Lucchini (CGSA) per l'aggiornamento delle tabelle relative ai percettori.

2 XX Rapporto Annuale INPS, Relazione Annuale del Presidente

3 ISTAT, La redistribuzione del reddito in Italia, anno 2020, 27 luglio 2021.

per l'accoglimento del beneficio. Nel Paragrafo 2 presentiamo una serie di statistiche descrittive circa le caratteristiche demografiche dei nuclei beneficiari. Nel Paragrafo 3 analizziamo la relazione tra i percettori di RdC e la loro condizione sul mercato del lavoro, delineando un quadro di forte caratterizzazione verso le occupazioni e i settori *low-skilled* e, più in generale, una condizione di scarsa occupabilità. Nel Paragrafo 4 sviluppiamo, attraverso un'aggregazione a livello comunale dei dati, un'analisi in grado di soffermarsi non solo sulle caratteristiche socio-demografiche delle aree a maggiore incidenza, ma anche su quelle legate a elementi come il capitale sociale a livello territoriale. Infine, nel Paragrafo 5 presentiamo le principali statistiche descrittive del REM.

1. Disciplina del Reddito e della Pensione di Cittadinanza

Il Reddito di cittadinanza, istituito con il d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 4, è il risultato di un lungo percorso normativo che ha visto, negli ultimi anni, il susseguirsi di riforme, con cadenza quasi annuale, di diversi strumenti di contrasto alla povertà e di inclusione.

Attraverso il Reddito di Inclusione (ReI) il legislatore ha posto fine, in questa materia, al meccanismo della precedente sperimentazione "SIA" (Sostegno di inclusione attiva), istituendo una misura nazionale di contrasto alla povertà. Due anni dopo, con l'introduzione del RdC/PdC⁴ sono stati ampliati i criteri di accesso ed incrementato l'importo del beneficio, per garantire una sempre più "universale" copertura delle famiglie in situazioni di povertà assoluta.

Il RdC, come le precedenti misure, coniuga in sé due anime. Il sostegno economico, per permettere ai nuclei in condizione di povertà (valutata secondo la prova dei mezzi in base al principio del cd. "universalismo selettivo") di dare una prima risposta ai propri bisogni, deve, infatti, svilupparsi parallelamente ad un'attività di inclusione attiva (c.d. condizionalità)⁵. I beneficiari del RdC sono indirizzati⁶, sulla base di alcune

4 E' opportuno evidenziare che vi sono delle differenze per quanto riguarda la platea dei beneficiari tra Reddito e Pensione di cittadinanza. Quest'ultima si concretizza in una maggiorazione dei trattamenti assistenziali o previdenziali minimi per i nuclei familiari in cui tutti i componenti del nucleo familiare hanno un'età pari o superiore a 67 anni (oppure se in tali nuclei familiari sono presenti anche persone di età inferiore in condizione di disabilità grave o non autosufficienza). Inoltre, la Pensione di cittadinanza ha dei criteri di accesso e di durata e di importo differenti, che saranno specificati di seguito: ove non espressamente indicato, quanto descritto per il reddito di cittadinanza vale anche per la pensione di cittadinanza.

5 L'erogazione del beneficio economico è condizionata alla dichiarazione da parte dei componenti del nucleo familiare maggiorenni di immediata disponibilità al lavoro, nonché all'adesione dell'eventuale percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale, in base ad alcuni criteri prestabiliti dalla norma.

6 I criteri di suddivisione dei beneficiari sono previsti dall'art. 4, della legge istitutiva di RdC: in sintesi indirizzano ai Servizi sociali l'intero nucleo familiare mentre inviano ai Cpl solo gli individui adulti che non soddisfano i requisiti per l'esclusione dagli obblighi della condizionalità. La convocazione rispecchia le diverse caratteristiche dei servizi offerti: se da un lato i Servizi sociali prendono in carico il nucleo nella sua complessità, i Cpl si rivolgono solo ai componenti adulti che si suppone possano esser avvicinati al mercato del lavoro. Per un'analisi dettagliata della suddivisione dei beneficiari fra Comuni e Centri per l'Impiego e sui criteri utilizzati si rinvia al primo Rapporto di monitoraggio del RdC Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale->.

caratteristiche degli individui e dei nuclei beneficiari previste dalla norma, o ai Servizi per il lavoro (Centri per l'Impiego) per la presa in carico degli stessi attraverso la sottoscrizione del "Patto per il Lavoro" ovvero ai Comuni per l'adesione al "Patto per l'inclusione sociale"⁷. E' bene precisare che non tutti i beneficiari di RdC/PdC sono tenuti agli obblighi di condizionalità⁸ e che durante la fase emergenziale è stata prevista la sospensione delle misure di condizionalità per i beneficiari del RdC⁹.

Al fine di promuovere l'inserimento lavorativo dei beneficiari di RdC, sono anche previsti incentivi sia per i componenti che avviano attività di lavoro autonomo che per i datori di lavoro che assumono, esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, soggetti beneficiari di RdC¹⁰.

1.1 I requisiti e la scala di equivalenza

I requisiti per l'accoglimento del RdC/PdC sono di natura sia economica che non economica. Tra i requisiti di natura non economica, in capo esclusivamente al richiedente si individuano: (1) il possesso della cittadinanza italiana, comunitaria o del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e della residenza da almeno 10 anni di cui gli ultimi due in maniera continuativa¹¹; (2) l'assenza di misura cautelare personale, per qualsiasi tipologia di reato, e di condanne in via definitiva nei dieci anni precedenti la domanda per una serie di delitti elencati nella legge istitutiva¹². Aspetto rilevante è la compatibilità, per i soggetti in età lavorativa, della percezione del RdC con i redditi da lavoro (art. 3, comma 8, del d.l. n. 4/2019). Tuttavia, se un componente del nucleo familiare beneficiario di RdC inizia un rapporto di lavoro subordinato, il maggior reddito da lavoro, che viene comunicato in via presuntiva, concorre alla determinazione del beneficio economico nella misura dell'80%. Da un punto di vista economico, dunque, sul maggior reddito da lavoro è come se

7 Per un'analisi aggiornata della presa in carico da parte dei Servizi per il lavoro si rinvia alla Nota n. 6 Anpal sul Reddito di Cittadinanza, che stima un tasso di "presa in carico" pari al 37,9%. Per i dati sull'effettiva presa in carico da parte dei Comuni sui nuclei indirizzati ai Servizi sociali si rinvia al Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul Reddito di Cittadinanza, <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale-> e al Rapporto Caritas, il quale riporta un tasso di "presa in carico" pari al 37,8%.

8 La legge istitutiva del RdC, all'art. 4, individua alcuni casi di esonero dall'obbligo di adesione a tali percorsi ad esempio per i nuclei in cui tutti i componenti in età attiva sono occupati o frequentano regolari corsi di studi, i beneficiari della Pensione di Cittadinanza, i beneficiari RdC titolari di pensione diretta e con età pari o superiore ai 65 anni, componenti del nucleo con disabilità (ex lege n. 68/1999) se non prendono parte a iniziative di collocamento mirato, nonché possono essere esonerati altri componenti in casi specifici come coloro che hanno carichi di cura, che frequentano corsi di formazione, ecc.

9 Durante la fase emergenziale con il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27 del 24 aprile 2020 è stata prevista la sospensione delle misure sulla condizionalità per i beneficiari del RdC per quattro mesi, ovvero fino al 17 luglio 2020.

10 Art. 8, d. l. 4 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26 del 2019.

11 Compresi gli apolidi ed i titolari di protezione internazionale. Il richiedente, inoltre, può essere anche un familiare di un cittadino comunitario titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

12 L'art. 2, c. 1, lett. C-bis) elenca i seguenti delitti: artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640 bis del c.p., nonché dall'art.7, commi 1 e 2 della l. n. 26 del 2019. Rispetto alle precedenti misure di contrasto alla povertà, il legislatore, in continuità con la previsione della l. n. 92 del 2012, ha posto particolare attenzione alla presenza nel nucleo familiare di componenti che sono stati condannati per i reati ritenuti di particolare allarme sociale, escludendoli sia dal calcolo della scala di equivalenza che dalla possibilità di presentare domanda.

gravasse una aliquota marginale effettiva dell'80%¹³. Gli effetti della misura sui livelli occupazionali e salariali sono ancora da valutarsi e, comunque, una valutazione siffatta non potrebbe prescindere dalla peculiarità del periodo pandemico.

I requisiti economici e patrimoniali¹⁴, riferiti all'intero nucleo familiare sono i seguenti:

- valore ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) inferiore a 9.360 euro;
- un patrimonio immobiliare in Italia e all'estero inferiore a 30.000 euro, senza considerare la casa di abitazione;
- un patrimonio mobiliare inferiore a 6.000 euro per i nuclei composti da un solo componente (tale soglia è incrementata in presenza di componenti aggiuntivi fino a 10.000 euro e ulteriormente aumentata se vi sono componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza);
- un reddito familiare inferiore alla soglia annua calcolata moltiplicando il parametro della scala di equivalenza per 6.000 euro (7.560 euro in caso di PdC; 9.360 euro se il nucleo risiede in abitazione in locazione)¹⁵.

Come per le precedenti misure, il trasferimento monetario, una volta riconosciuto, viene erogato tramite una carta di pagamento elettronica (la Carta Reddito di Cittadinanza) in modo tale che l'importo speso venga destinato all'acquisto esclusivamente di determinati beni individuati sulla base dei codici merceologici, come, ad esempio, generi alimentari, medicine, etc¹⁶. Il legislatore ha previsto anche la possibilità di un prelievo di contanti limitato, ma nello stesso tempo un meccanismo di decurtazione se non è speso per intero l'importo accreditato. La scala di equivalenza, costruita esclusivamente per il RdC, riveste un ruolo fondamentale sia ai fini del requisito

13 Diversamente, nel caso di avvio di lavoro autonomo, il reddito da lavoro ai fini del calcolo del RdC risulta dalla differenza tra ricavi/compensi e spese sostenute. In caso di variazione dell'attività lavorativa e quindi di reddito, in questo caso, l'importo del beneficio non cambia per i due mesi successivi alla variazione. Vi è l'obbligo di comunicare trimestralmente il reddito percepito nel trimestre, fino a quando il maggior reddito non sia valorizzato nella dichiarazione ISEE per l'intera annualità.

14 Ulteriore requisito è quello della mancanza di beni durevoli: nessun componente deve possedere autoveicoli immatricolati per la prima volta nei sei mesi precedenti la richiesta o autoveicoli di cilindrata superiori a 1.600 c.c. oppure motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti la richiesta di RDC; è inoltre richiesta assenza di imbarcazioni da diporto.

15 Tutti i valori di riferimento sono ricavati dalla Dichiarazione Sostitutiva Unica ai fini ISEE, che, come noto, considera il valore dei redditi e dei patrimoni del secondo anno precedente a quello di presentazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica. Tuttavia, il legislatore ha posto in essere diversi meccanismi correttivi affinché la situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare, potenziale beneficiario del Reddito di cittadinanza, venga considerata tenendo conto di valori attuali. A tale proposito, già prima dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, era prevista la possibilità di ricorrere all'ISEE corrente che permette l'aggiornamento dei dati reddituali con riferimento ai redditi degli ultimi dodici mesi o due mesi a determinate condizioni (nel caso di lavoratore dipendente a tempo indeterminato per cui sia intervenuta la perdita, la sospensione o una riduzione dell'attività lavorativa ovvero nel caso si verifichi un'interruzione dei trattamenti previdenziali, assistenziali e indennitari, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini IRPEF). L'art. 3, del decreto istitutivo del Reddito di cittadinanza ha previsto misure ad hoc, quali gli obblighi di comunicazione inerenti le variazioni della situazione lavorativa e patrimoniale. Inoltre, il reddito familiare del nucleo, come definito espressamente dall'art. 2, ai soli fini del Reddito di cittadinanza, viene attualizzato, tenendo conto di tutti i trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte dei componenti del nucleo familiare, eccetto quelli non sottoposti alla prova dei mezzi.

16 Si veda Busso S. et al. (2018), sulla percezione dell'erogazione del beneficio su Carta prepagata.

di accesso che ai fini della determinazione dell'importo del beneficio. Il primo componente del nucleo familiare pesa 1, gli ulteriori componenti maggiorenni 0,4, mentre i minorenni 0,2. Si può arrivare fino ad un massimo di 2,1 (2,2, nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, così come definite ai fini dell'ISEE)¹⁷.

Tale scala di equivalenza alla luce di alcune considerazioni riportate in diversi rapporti, crea degli effetti distorsivi per i nuclei familiari numerosi che sono penalizzati sia per l'accesso alla misura che per l'importo del beneficio (cfr. XIX Rapporto annuale INPS; Gallo e Raitano (2021) e Rapporto Caritas 2021).

1.2 Focus sui motivi di reiezione

Requisito necessario per l'accoglimento della domanda, come precisato, è il sottostare congiuntamente a tutte le soglie indicate. Il superamento della soglia del reddito familiare, tuttavia, sembra essere la causa preminente del non accoglimento delle stesse. Se osserviamo, infatti, la distribuzione empirica delle domande presentate e non accolte per motivi legati ai requisiti economici prima descritti¹⁸, notiamo che le domande non accolte e che superano soglia patrimonio immobiliare rappresentano il 5%; quelle che sfiorano la soglia ISEE sono il 6,6%; le domande non accolte che superano la soglia patrimonio mobiliare sono il 22,9%; infine, tra le domande non accolte, ben il 79% si posizionano oltre la soglia del reddito familiare. I dati, dunque, indicano chiaramente che le soglie "ISEE" e "patrimonio immobiliare eccedente la prima casa" sono difficilmente superate dai richiedenti: la prima, probabilmente perché facilmente ed univocamente identificabile prima di presentare domanda (9.360€ per tutti i richiedenti); la seconda perché sembra improbabile che nuclei in condizione di povertà, al netto della prima casa, possiedano ulteriore patrimonio immobiliare.

Al contrario, i dati indicano che è la combinazione dei parametri "reddito" e "patrimonio mobiliare" a determinare l'accoglimento della domanda. La Figura 1.1 presenta la distribuzione congiunta delle due variabili espresse come "differenza dalla soglia" per le domande non accolte che, congiuntamente, soddisfano i requisiti di patrimonio immobiliare e valore ISEE (94% del totale). L'addensamento più evidente è segnalato dai colori caldi, visibili in modo più marcato oltre la soglia reddituale e patrimoniale (l'analisi è circoscritta alla differenza dalle soglie per valori inferiori e superiori a 3.000€). In generale, si osserva che buona parte delle domande non accolte oltre la soglia reddituale si situa al di sotto della soglia patrimoniale, evidenziando il ruolo preminente del parametro "reddito" per l'accoglimento o il respingimento del

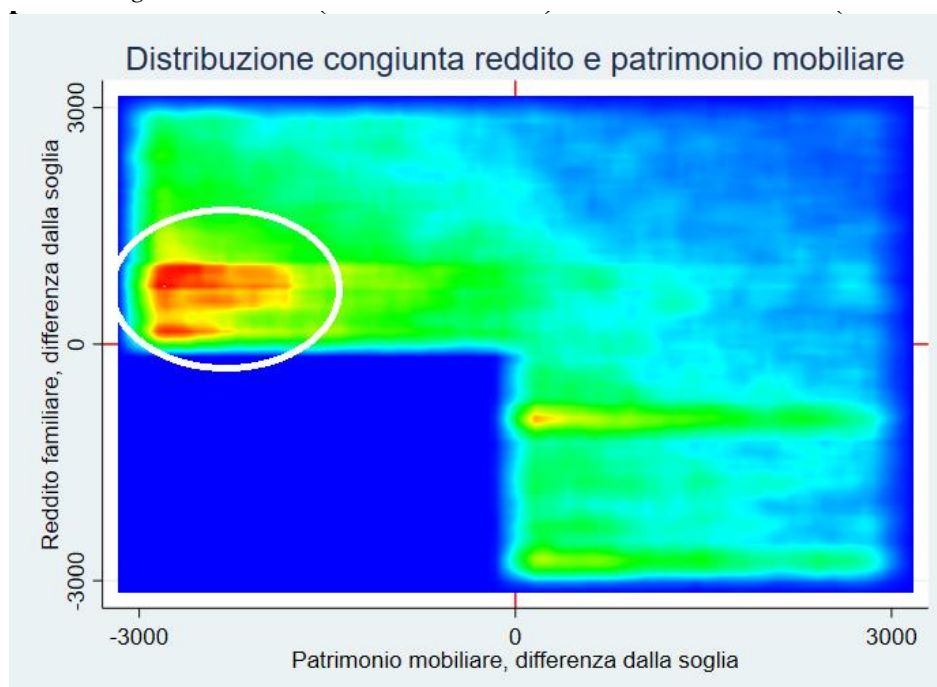
¹⁷ La scala di equivalenza non tiene conto dei componenti del nucleo familiare che si trovano in stato detentivo (in strutture a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica), sono ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra P.A., sono disoccupati a seguito di dimissioni volontarie, nei 12 mesi successivi alla data delle dimissioni (fatte salve le dimissioni per giusta causa o durante il periodo di prova), sono sottoposti a misura cautelare personale per qualsiasi reato, eseguita in carcere, nonché a condanna per i delitti previsti dagli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640 bis del c.p..

¹⁸ Anche i requisiti non economici hanno avuto un ruolo non trascurabile nella dinamica della percezione del beneficio. Infatti, nei primi nove mesi del 2021, il beneficio è stato revocato, in prevalenza per l'accertamento della mancata sussistenza dei requisiti di cittadinanza e residenza, 90mila nuclei familiari, rispetto ai 26mila del 2020.

beneficio.

Figura 1.1. Distribuzione congiunta delle domande non accolte, per differenza dalla soglia del patrimonio mobiliare (asse orizzontale) e reddito familiare (asse verticale)

Fonte: Elaborazione degli autori su dati INPS



Se la soglia del reddito familiare è il requisito economico di accesso più stringente, notiamo che il patrimonio mobiliare riveste, secondariamente, un ruolo importante per l'accesso alla misura alle famiglie in povertà assoluta. A questo proposito, tuttavia, si evidenzia che il recente intervento in tema di ISEE corrente¹⁹ potrebbe mitigare questo effetto. Il legislatore è, infatti, intervenuto ampliando le fattispecie per le quali è possibile richiedere l'ISEE corrente, prevedendo che, a determinate condizioni, anche il patrimonio possa essere aggiornato all'anno precedente (ricordiamo che il patrimonio riportato nella DSU ordinaria invece fa riferimento al secondo anno precedente, rendendo poco attuale l'effettiva situazione di indigenza del nucleo familiare).

2. Dati su Reddito e Pensione di Cittadinanza 2021: monitoraggio dei nuclei e individui percettori

Come emerge dalla Tabella 2.1, nel 2021 il RdC/PdC ha interessato complessivamente 1,7 milioni di nuclei familiari, pari a più di 3,7 milioni di individui; sono nuclei con in

¹⁹ Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, del 5 luglio 2021, attuativo del c. 4 dell'art. 10 del d. lgs. 15 settembre 2017, n. 147.

media 2,2 componenti, dato che si allinea ai valori medi del periodo 2018-2019 sulla composizione familiare pubblicati dall'ISTAT. L'incidenza maggiore, per quanto riguarda i nuclei, è stata registrata nelle regioni del Sud (60%), rispetto al Centro Nord. Nonostante ciò, il Lazio, con il 10% dei nuclei beneficiari, e la Lombardia, con il 9%, hanno avuto un ruolo importante nella ripartizione. La PdC ha raggiunto 161 mila nuclei familiari (10% del totale) e 182 mila individui. Gli importi medi mensili più elevati sono quelli registrati dalle famiglie beneficiarie residenti nel Mezzogiorno (611 e 279 euro, rispettivamente per RdC e PdC), mentre quelli più bassi sono presenti nel Nord Italia (511 e 253 euro, rispettivamente per RdC e PdC).

Tabella 2.1. Beneficiari di Reddito/Pensione di Cittadinanza (*) per area geografica e tipologia della misura. Anno 2021 (gennaio-ottobre)

Area geografica	Numero nuclei (in migliaia)	Numero persone coinvolte (in migliaia)	Importo medio mensile (in euro)
Reddito di Cittadinanza			
Nord	351	754	511
Centro	242	523	537
Sud e Isole	932	2.332	611
Italia	1.526	3.609	578
Pensione di Cittadinanza			
Nord	50	54	253
Centro	28	31	277
Sud e Isole	83	96	279
Italia	161	182	271
Reddito e Pensione di Cittadinanza			
Nord	401	809	475
Centro	270	554	508
Sud e Isole	1.015	2.428	582
Italia	1.686	3.791	547

(*): I dati relativi al Reddito/Pensione di cittadinanza si riferiscono ai componenti familiari dei nuclei che hanno percepito almeno una mensilità del beneficio nell'anno 2021

Fonte: Dati INPS, ultima lettura ottobre 2021.

Con riferimento sempre ai dati dell'anno 2021, l'analisi sui componenti dei nuclei percettori del beneficio mostra che il 52% sono di genere femminile, l'86% cittadini comunitari, il 64% residenti in Italia meridionale e il 29% è costituito da persone con un'età inferiore a 20 anni (Tabella 2.2).

Tabella 2.2 – Reddito/Pensione di cittadinanza*: componenti il nucleo familiare per genere, cittadinanza, zona geografica di residenza e classe di età (valori assoluti in migliaia). Anno 2021 (gennaio-ottobre)**

	Numero componenti	Composizione percentuale
Per genere		
Donne	1.978	52%
Uomini	1.813	48%
Per cittadinanza		
Comunitari	3.249	86%
Non comunitari	542	14%
Per area di residenza		
Italia settentrionale	809	21%
Italia centrale	555	15%
Italia meridionale	2.427	64%
Per età		
Fino a 19 anni	1.069	28%
da 20-24 anni	246	6%
da 25-29 anni	231	6%
da 30-34 anni	247	7%
da 35-39 anni	262	7%
da 40-44 anni	290	8%
da 45-49 anni	310	8%
da 50-54 anni	303	8%
da 55-59 anni	278	7%
da 60-64 anni	224	6%
65 anni e oltre	331	9%
Totale	3.791	100%

(*): I dati relativi al Reddito/Pensione di cittadinanza si riferiscono ai componenti familiari dei nuclei che hanno percepito almeno una mensilità del beneficio nell'anno 2020

(**): a seguito degli arrotondamenti alle migliaia, i totali potrebbero non coincidere con la somma dei singoli addendi

Fonte: Dati INPS, ultima lettura ottobre 2021.

3. Le carriere lavorative dei percettori²⁰

Anche se la povertà è tipicamente concentrata tra i “senza lavoro” (disoccupati, sottoccupati, inattivi e pensionati), il numero di individui che si trova in condizioni di povertà relativa, pur avendo un lavoro o appartenendo ad un nucleo familiare in cui vi siano occupati, è cresciuto nel corso degli anni.

In questa sezione si esaminano le caratteristiche di beneficiari RdC dal punto di vista delle loro caratteristiche sul mercato del lavoro. La ricostruzione delle carriere lavorative degli individui in età da lavoro coinvolti dal RdC, infatti, è di interesse non solo dal punto di vista dell’efficacia della misura, ma anche per avere un quadro informativo sull’entità e le caratteristiche dei *working-poor* che usufruiscono del beneficio.

Allo scopo di descrivere le carriere lavorative dei beneficiari RdC si sono utilizzate informazioni congiunte provenienti dalla banca dati sul RdC e quelle relative agli estratti conto contributivi. Gli estratti conto contributivi costituiscono la banca dati più adatta a questo tipo di analisi poiché descrivono in maniera esaustiva la storia contributiva dei lavoratori italiani: dipendenti, autonomi, domestici, agricoli e relative contribuzioni afferenti a periodi di non-lavoro (CIG, Indennità di disoccupazione, contribuzione per maternità o per malattia).

Incrociando i dati dei componenti dei nuclei beneficiari RdC di età compresa tra i 18 e i 64 anni²¹, riusciamo a individuare informazioni dagli estratti conto contributivi per gli anni 2018 e 2019 (dunque l’anno precedente e, per buona parte dei nuclei, l’anno di richiesta del RdC) soltanto per il 43% degli individui. Si tratta complessivamente di 1 milione 566 mila individui sul totale di 3 milioni 631 mila tra 18 e 64 anni che fanno parte di nuclei che, almeno una volta, hanno fatto richiesta di RdC dal marzo 2019 al marzo 2021. Questa analisi ci consente, dunque, non solo di caratterizzare la presenza sul mercato del lavoro dei percettori prima del beneficio ma anche di avere contezza della condizione occupazionale dei percettori in corso di godimento del beneficio (ovvero per i mesi che vanno da aprile a dicembre 2019). La percentuale di individui con estratti conto contributivi si riduce al 33% quando si considerano le sole domande accolte²² (in valori assoluti, si tratta di 699 mila individui su un totale di 2 milioni 96 mila facenti parte di nuclei percettori). Questa evidenza sembra indicare che due terzi dei beneficiari siano estranei al mercato del lavoro e alle prestazioni di sostegno connesse e dipinge un quadro di notevole esclusione sociale per gli individui coinvolti dalla misura.²³

20 I contenuti di questo paragrafo richiamano quanto già proposto nel XX Rapporto Annuale INPS e quanto pubblicato già da Dachille et al. (2021).

21 Questa analisi sulle “carriere contributive”, comprendendo individui tra 18 e 64 anni esclude, dunque, i componenti dei nuclei richiedenti la PdC.

22 Considerando come livello di osservazione i nuclei familiari, notiamo che le famiglie con almeno un componente con estratto conto presente (vale a dire un componente attivo sul mercato del lavoro) sono pari al 53%. Il restante 47% è rappresentato da famiglie composte esclusivamente da individui che, per quanto si osserva dalle banche dati INPS, non hanno mai avuto contratti di lavoro. Complessivamente si tratta di circa 650 mila nuclei completamente fuori dal mercato del lavoro.

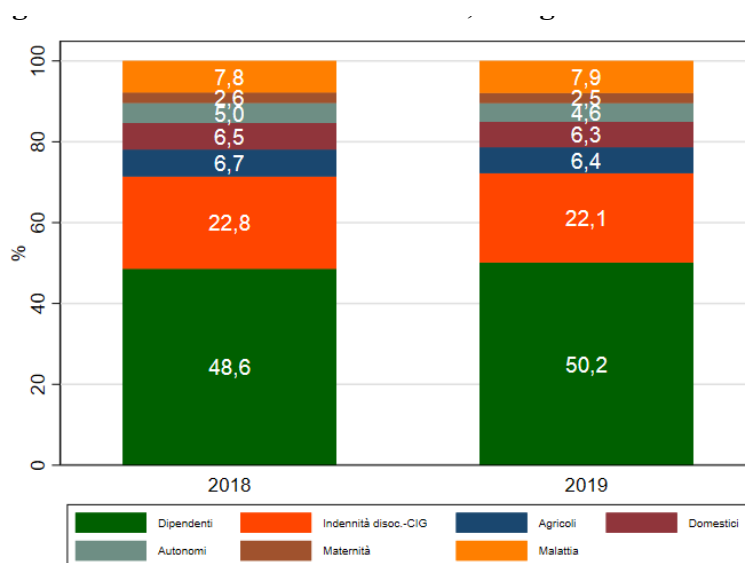
23 Costoro per cui non risultano estratti conto negli ultimi anni non hanno caratteristiche demografiche omogenee: questo 66% è composto da un 71% di uomini contro un 61% di donne; più del 70% è al Sud e nelle Isole, contro un

Qual è la composizione, invece, del 33% dei beneficiari che registrano la presenza di un estratto conto contributivo? La Figura 3.1 offre un quadro descrittivo in termini di settimane contribuite (suddivise per macro-categorie) nel 2018 e nel 2019 dal punto di vista del margine estensivo (possesso di almeno una settimana di contribuzione in un anno in una gestione²⁴). Come si può notare il 50% degli individui con almeno una settimana contribuita nel 2019 (e il 49% nel 2018) risulta essere un lavoratore dipendente; se a costoro si somma il 22% (23% nel 2018) di individui che riportano settimane contribuite rispettivamente in Naspi e in CIG si rileva che quasi i tre quarti delle settimane contribuite dai percettori di RdC afferiscono al mondo del lavoro dipendente, più o meno precario. La restante parte della distribuzione è composta per un 8% delle contribuzioni legate a malattia e un 6% dal mondo dei lavoratori agricoli e dei domestici, mentre residuale, meno del 2,5%, risulta la percentuale degli individui con almeno una settimana di contribuzione negli autonomi (artigiani e commercianti).

Per avere un'idea complessiva della rappresentatività di queste ultime categorie rispetto al mondo del lavoro in Italia, si consideri che il numero dei lavoratori dipendenti non agricoli percettori di RdC è pari a circa 380 mila (il 2,8% dei lavoratori dipendenti totali); inoltre, si pensi che il numero dei lavoratori agricoli autonomi o dipendenti che percepiscono il RdC è pari a circa 126 mila unità, ovvero 14% del numero di lavoratori agricoli autonomi o dipendenti presenti in Italia (poco più di 900 mila, secondo l'osservatorio Inps); il numero di lavoratori domestici beneficiari di RdC è pari a circa 56 mila, pari al 7% dei domestici in Italia; il numero dei lavoratori autonomi che percepiscono il RdC è pari a 123 mila unità, pari al 3% del totale degli artigiani e commercianti presenti sul territorio nazionale.

54% e 60% rispettivamente a Nord-Est e Nord-Ovest; infine, il 68% e 77% è rispettivamente nella classe d'età 50-59 e over 60, contro il 60% e il 61% rispettivamente nella classe d'età 30-39 e 40-49; il 72% è nella classe d'età under 30. Si tratta, dunque, di soggetti con caratteristiche demografiche che sono tipicamente associate a uno svantaggio per quanto riguarda l'attaccamento al mercato del lavoro.

24 Si noti che la distribuzione, in questo caso, è relativa all'evento "almeno una settimana contribuita", e non al mero conteggio dei lavoratori; è possibile, ad esempio, che uno stesso lavoratore possa avere nel medesimo anno almeno una settimana contribuita nell'area "lavoratore dipendente" che in quella "CIG" o "maternità".

Figura 3.1 - RdC e storie lavorative, margine estensivo

Fonte: elaborazioni degli autori su dati INPS

Allo scopo di fornire una più dettagliata caratterizzazione dei lavoratori che percepiscono RdC abbiamo suddiviso i percettori in: non occupati (vale a dire coloro di cui non disponiamo di alcuna informazione dagli estratti conto e di coloro che riportano zero settimane lavorative nel 2019); occupati dipendenti in sei macrosettori di appartenenza (società di noleggio e servizi; alberghi e ristoranti; commercio; costruzioni; manifattura; altro); occupati non dipendenti (agricoli, autonomi, domestici).

Il 75%, pari ai tre quarti dei percettori, risulta non occupato nel 2019: di questi riusciamo a ricostruire le storie contributive relative alle settimane figurative versate in indennità di disoccupazione soltanto per il 9%; del restante 66%, come specificato inizialmente, possiamo dedurre che siano individui completamente fuori dal mercato del lavoro. Nella Tabella 3.1 mostriamo, per i percettori di RdC, la distribuzione per stato occupazionale e settore, per tipologia di contratto (determinato vs. indeterminato) e riportiamo l'ammontare medio del reddito imponibile. Quest'ultimo è, in media, pari a 4.148 € per il 25% dei percettori occupati.

Rispettivamente il 4,8% e il 4,1% dei percettori risultano lavoratori nel settore della ristorazione/alberghi e società di noleggio. Tra questi, poco meno di un terzo sono a tempo indeterminato e, per quanto riportino un reddito imponibile sensibilmente più elevato rispetto alle loro controparti "precarie", il reddito da lavoro annuo lordo risulta comunque assai ridotto (5.358 € e 6.095 €).

Il quadro complessivo che emerge da questa analisi è che il RdC ha funzionato come rete di salvaguardia dalla povertà anche e soprattutto per i cosiddetti lavoratori poveri (oltre che coinvolti in settori maggiormente colpiti dalla pandemia), precari e non, con delle retribuzioni tanto basse da rappresentare una quota pari al 12% delle retribuzioni annue medie dei lavoratori del settore privato in Italia (35.050 €, ISTAT 2018).

Tabella 3.1 Beneficiari e status occupazionale nel 2019: distribuzione per settore e tipo di contratto

Settori	Totale percettori		Percettori lavoratori a tempo determinato		Percettori lavoratori a tempo indeterminato	
	%colonna	imponibile, €	%riga	imponibile, €	%riga	imponibile, €
Società di noleggio e servizi	4,1	3.615	67,9	2.444	32,1	6.095
Ristoranti e alberghi	4,8	3.197	67,1	2.138	32,9	5.358
Commercio	2,0	4.867	49,3	3.033	50,7	6.649
Costruzioni	1,7	4.608	58,9	3.416	41,1	6.319
Manifattura	1,8	5.501	51,4	3.532	48,6	7.586
Altro	4,6	4.142	59,3	2.889	40,7	5.445
Occupato non dipendente	5,9	4.515	-	-	-	-
Non occupato	75,1	-	-	-	-	-
Totale	100,0	4.148	100,0	2.667	100,0	6.045

Fonte: elaborazioni degli autori su dati INPS

4. Reddito e Pensione di cittadinanza e condizioni socio-economiche territoriali²⁵

L'obiettivo di questo paragrafo è di esaminare come l'utilizzo di RdC/PdC sia correlato con alcune caratteristiche socioeconomiche territoriali.

Come evidenziato in precedenza, i beneficiari di RdC/PdC non sono distribuiti uniformemente sul territorio nazionale, ma sono soprattutto concentrati nelle Regioni meridionali e nelle isole. Non si tratta di un dato particolarmente sorprendente dato che queste Regioni sono caratterizzate da bassa occupazione e forte incidenza della povertà. Tuttavia, per meglio comprendere come le caratteristiche socio-economiche delle diverse aree influenzino la distribuzione territoriale dei percettori di RdC/PdC abbiamo stimato un semplice modello di regressione lineare che considera come variabile dipendente l'incidenza del RdC/PdC a livello comunale (definito come il rapporto tra numero di percettori di RdC/PdC, nel periodo che va da aprile 2019 ad aprile 2021, residenti nel Comune e popolazione locale al 2020), e quali variabili esplicative una serie di caratteristiche socio-economiche del Comune. Nello specifico abbiamo considerato la percentuale di contribuenti Irpef che nel 2019 ha dichiarato un reddito inferiore a dieci mila euro, la percentuale di occupati e di disoccupati nel sistema locale del lavoro (Sll) di cui il Comune fa parte, gli anni medi di istruzione della popolazione e la percentuale di anziani (censimento 2011) nonché la percentuale di immigrati (bilancio demografico ISTAT).

²⁵ I contenuti di questo paragrafo richiamano quanto già proposto nel XX Rapporto Annuale INPS, quanto pubblicato già da Checchi et al. (2021a) e, più approfonditamente da Checchi et al. (2021b).

Per tener conto delle caratteristiche specifiche delle aree a maggiore urbanizzazione abbiamo anche considerato una variabile che contraddistingue le aree metropolitane²⁶. Infine, per comprendere se a parità di altre condizioni ci siano differenze tra Nord e Sud nell'incidenza del RdC/PdC, abbiamo considerato, congiuntamente alle altre determinanti, anche una variabile binaria che assume valore pari a uno per le regioni del Sud e per le isole.

Dall'analisi svolta²⁷ emerge che, mentre nei Comuni del Nord in media circa il 2% della popolazione risulta beneficiaria di RdC/PdC, nei Comuni del meridione questa percentuale è di circa il 6%, circa il triplo di quella osservata al Nord²⁸. Tuttavia, una volta che nella regressione si prende in considerazione la percentuale di contribuenti con reddito inferiore a diecimila euro, osserviamo che circa la metà del gap prima descritto è spiegato da differenze nella composizione reddituale della popolazione. Si nota, inoltre, che quando l'incidenza di contribuenti sotto i dieci mila euro cresce di 0,10 (ovvero una deviazione standard), l'incidenza dei percettori di RdC/PdC sulla popolazione aumenta in media di circa mezzo punto percentuale.

Abbiamo anche incluso tra le variabili esplicative, come ulteriore indicatore di disagio economico, il tasso di disoccupazione che, come atteso, è correlato positivamente all'incidenza del RdC/PdC, indicando che nei Comuni contraddistinti da maggiore disoccupazione il numero di percettori di RdC/PdC aumenta. Più sorprendente è il risultato che, a parità di percentuale di contribuenti con reddito inferiore a dieci mila euro e di tasso di disoccupazione, l'incidenza del RdC/PdC tende ad essere leggermente inferiore nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Nord²⁹.

Allo scopo di illustrare l'importanza assunta dalla condizione economica della popolazione, nella Figura 4.1 mostriamo due mappe provinciali in cui sono indicate le distribuzioni (in quintili) della percentuale di percettori RdC/PdC e di contribuenti con meno di dieci mila euro. Le province colorate con tonalità più scure indicano una maggior concentrazione di percettori RdC/PdC ovvero di contribuenti poveri: come è evidente, in linea di massima, entrambe le cartine mostrano tonalità scure o chiare nelle stesse province, evidenza di una forte correlazione tra i due fenomeni.

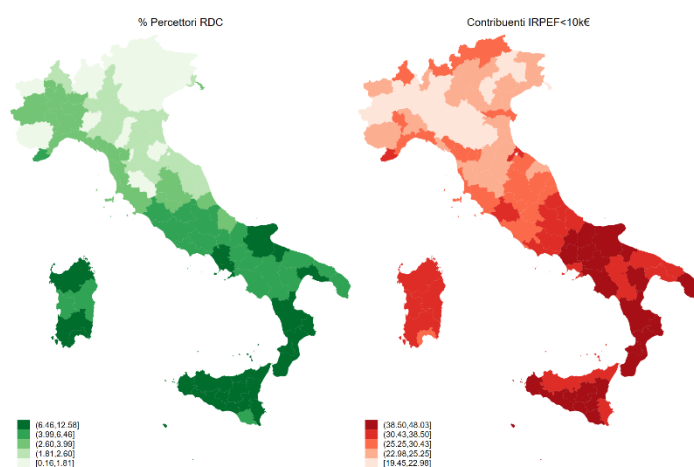
26 Si usa in questo contesto la definizione ISTAT di area metropolitana, ovvero i Comuni-centro a maggiore entità demografica (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Catania, Cagliari) e i relativi comuni che gravitano attorno ad essi.

27 I risultati completi e le tabelle di regressione sono disponibili su richiesta.

28 Il coefficiente di regressione è infatti pari a 0,042.

29 Il coefficiente associato alla variabile Sud pur se negativo è piuttosto piccolo e pari a 0.3 punti percentuali.

Figura 4.1 – RdC/PdC e contribuenti “poveri”



Fonte: elaborazioni degli autori su dati INPS

La tendenza del nostro indicatore di incidenza del RdC/PdC a muoversi in coerenza con gli indicatori di benessere socioeconomico territoriali è confermata anche quando si aggiungono alle variabili esplicative il tasso di occupazione nel Sll di riferimento e gli anni medi di istruzione della popolazione residente nel Comune (misurata utilizzando i dati del censimento 2011). Infatti, l’incidenza del RdC/PdC si riduce all’aumentare dell’occupazione e dell’istruzione media della popolazione.

Infine, si considera l’impatto della percentuale di anziani e di immigrati nella popolazione, nonché del far parte di un’area metropolitana, evidenziando una correlazione significativa tra incidenza di immigrati e residenza in città metropolitane ed incidenza comunale di RdC/PdC.

Da questa analisi sembra quindi che a condizionare la distribuzione territoriale dei beneficiari del RdC/PdC siano principalmente fattori di tipo socioeconomico.

Le variabili sopra elencate spiegano circa il 67% della variabilità dei dati³⁰. Tuttavia, come evidenziato da numerosi episodi che hanno attratto l’attenzione dei media, la misura può anche essere oggetto di comportamenti opportunistici. Poiché la letteratura economica ha spesso associato tali comportamenti al capitale sociale, ovvero a quell’insieme di caratteristiche della comunità legate al rispetto delle norme, alla cooperazione tra individui e al senso civico³¹, abbiamo studiato l’associazione

30 L’R quadro passa da 0,670 a 0,699 con l’aggiunta della variabile binaria Sud tra i regressori. Questi risultati restano validi anche quando si stima un modello con effetti fissi provinciali e quindi si cerca di spiegare l’incidenza del RdC/PdC nell’ambito della stessa provincia: anche in questo caso gli indicatori che abbiamo discusso in precedenza hanno tutti un impatto statisticamente significativo sul fenomeno di interesse e attraggono i segni attesi. Si noti, inoltre, che la capacità predittiva del modello proposto migliora ulteriormente riuscendo a spiegare più del 70% della variabilità nei dati.

31 Si veda a riguardo: Buonanno et al. (2019, 2018); Putnam (1993); Guiso et al. (2006, 2007, 2016), e per una rassegna internazionale sulla relazione tra criminalità e capitale sociale si faccia riferimento a Freeman (1999).

tra misure di capitale sociale e l'incidenza del RdC/PdC a livello comunale. Questa analisi può essere rilevante per orientare eventuali azioni di controllo. Inoltre, alla luce della letteratura³² che mostra come il successo delle misure di contrasto alla povertà tenda ad essere maggiore in quelle aree in cui il capitale sociale è maggiore, essa può essere utile per informare il policy maker riguardo ai territori che richiedono maggiore attenzione.

Il capitale sociale viene misurato solitamente facendo riferimento a quanto dichiarato dagli individui (su fiducia, cooperazione ecc.) in indagini apposite oppure considerando una serie di comportamenti individuali che hanno una componente pro-sociale, come le donazioni, l'affluenza alle elezioni³³, la tendenza ad evitare comportamenti opportunistici.

Nella nostra analisi facciamo uso del secondo tipo di misura, cioè quello basato sui comportamenti, e utilizziamo sia misure relative all'affluenza alle urne, che colgono un concetto chiave di capitale civico, cioè la propensione a cooperare nella creazione di beni collettivi (Amodio, 2012; Guiso et al. 2009), sia una misura tesa a cogliere la tendenza ad evitare comportamenti opportunistici e che consiste nel pagamento del canone RAI (prima che venisse incluso nella bolletta dell'energia elettrica). Più precisamente, per poter disporre di dati a livello comunale abbiamo scelto di utilizzare la partecipazione al referendum del 2011 e l'affluenza alle elezioni europee per il periodo 1979-2014. L'indicatore relativo al pagamento del canone RAI è dato dal rapporto tra il numero di famiglie che nel Comune hanno pagato il canone RAI e quelle residenti (si veda Bracco et. al, 2015; Buonanno et al, 2019).

Anche in questo caso abbiamo stimato un modello di regressione lineare multivariato. Per prima cosa, abbiamo considerato la prima misura di capitale sociale: all'aumentare della percentuale di votanti (sugli elettori) al referendum del 2011, a parità di altre caratteristiche comunali, diminuisce l'incidenza del RdC/PdC nel Comune. Ciò significa che anche se si tiene conto delle caratteristiche socioeconomiche che caratterizzano i Comuni italiani, in termini di diffusione della povertà e di condizioni del mercato del lavoro, il capitale sociale sembra giocare un ruolo nello spiegare il fenomeno in esame. L'effetto è tale per cui un aumento del 20% dell'affluenza alle urne è associato ad una riduzione dell'incidenza dei beneficiari di circa il 7%. I risultati vanno nella stessa direzione anche quando si considera la partecipazione alle elezioni europee. Anche in questo caso, una maggiore partecipazione al voto è correlata con una minore incidenza del RdC/PdC a livello comunale. A ulteriore conferma delle nostre analisi, si riscontra una correlazione negativa anche quando, come misura di capitale sociale, si utilizza l'indicatore Pagamento Canone Rai³⁴.

32 Ad esempio, Brollo et al. (2020) trovano che i controlli sulle condizionalità dei programmi di assistenza al reddito sono altamente legati al grado di clientelismo elettorale, e, in ultima istanza che l'efficienza dei trasferimenti monetari dipende da quanta manipolazione è possibile esercitare sulle verifiche del rispetto delle condizionalità. Un'altra branca della letteratura, si veda tra gli altri Attanasio et al. (2009), invece, si concentra sugli effetti diretti dei trasferimenti monetari con condizionalità nel migliorare il capitale sociale di aree depresse.

33 Di solito, in questa letteratura, non si considerano le elezioni parlamentari ed amministrative in quanto gli individui potrebbero partecipare non tanto perché motivati da considerazioni sociali quanto da interessi individualistici.

34 Questi risultati restano validi anche quando, per evitare l'impatto di caratteristiche provinciali inosservabili

Infine, stimando il modello separatamente per Regioni meridionali e centro-settentrionali si mette in evidenza che questa relazione non è trainata dalle Regioni del Sud, contraddistinte tipicamente da un minor livello di capitale sociale. Infatti, pur essendo vero che il capitale sociale tende ad essere più basso in queste Regioni, le nostre misure mostrano una notevole varietà anche all'interno di diverse macroregioni (e anche all'interno della stessa Provincia). Quello che emerge dalle nostre stime è che il capitale sociale ha un ruolo nello spiegare l'incidenza dei percettori di RdC/PdC nella popolazione comunale in entrambe le aree del paese.

Una correlazione che va nella stessa direzione di quella già discussa, anche se più debole dal punto di vista statistico, si riscontra, inoltre, quando si considera l'incidenza delle domande revocate e respinte sulla popolazione residente nel Comune (a parità di tasso di accoglimento), suggerendo che nelle aree a minore capitale sociale sono più numerosi gli individui che provano ad ottenere il beneficio anche se non ne hanno i requisiti.

La notevole eterogeneità territoriale e la correlazione dell'incidenza della misura a caratteristiche intrinseche dei mercati locali del lavoro o degli specifici livelli di capitale sociale consentono di immaginare una ridefinizione ottimale della *governance* delle misure di contrasto alla povertà che metta al centro le strutture comunali. Infatti, tra i numerosi e diversi attori coinvolti, sia pubblici (INPS, Comuni, Centri per l'Impiego, ANPAL, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, etc.) che privati (Poste Italiane Spa, CAF e Patronati), i Comuni, infatti, in base al principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, c.1 della Costituzione, costituiscono l'ente più prossimo al cittadino.

Ai fini di un *fine-tuning* della distribuzione delle risorse e della salvaguardia delle fasce di popolazione più fragili, il ruolo del Comune potrebbe, ad esempio, essere potenziato attraverso la possibilità di monitorare le domande presentate ed eventualmente "anticipare" l'intervento. Attualmente essi svolgono un ruolo di controllo dei requisiti di residenza e cittadinanza ed effettuano la presa in carico dopo l'accoglimento della domanda. In questo modo sarebbe possibile prendere in carico i beneficiari "a monte" e valutare eventuali situazioni di disagio socio-economico che, pur non dando diritto a RdC, sono rilevanti per l'attivazione di politiche di inclusione/inserimento sociale dei nuclei da parte dei Comuni.³⁵

5. Il Reddito di emergenza

Il Reddito di Emergenza (REm) è una misura straordinaria e di sostegno economico istituita con l'art. 82 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio). Tale decreto, infatti, accanto alle misure emergenziali istituite a favore di determinate categorie

che potrebbero influenzare sia le nostre misure di capitale sociale che il ricorso al RdC/PdC, abbiamo stimato un modello ad effetti fissi provinciali. Questo tipo di stima permette di esaminare la variabilità all'interno della stessa Provincia.

³⁵ Le Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede di controllo nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021 evidenziano la necessità di accrescere il coinvolgimento dei Comuni e delle organizzazioni del terzo settore. Si veda anche Rapporto Caritas 2021.

di lavoratori, ha introdotto una misura residuale e temporanea al fine di assicurare un sostegno economico, immediatamente disponibile in favore dei nuclei familiari in difficoltà, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che erano rimasti esclusi dalle misure emergenziali categoriali nonché da quelle ordinarie e strutturali quali, ad esempio il RdC³⁶.

Questo primo intervento ha permesso, tra l'altro, a molti beneficiari di RdC, che avevano terminato i 18 mesi di percezione a settembre 2021 di beneficiare del REm nel mese di ottobre, mese di sospensione del RdC. Ad oggi la misura è stata rinnovata 5 volte, per un totale di 12 mesi di copertura: 5 mesi nel 2020 e 7 nel 2021, come riportato nella seguente Tabella 5.1, nella quale sono indicate le diverse misure, l'entità dei nuclei beneficiari e dei relativi componenti percettori e l'importo medio.

Tabella 5.1 Nuclei percettori di Reddito di Emergenza con almeno un pagamento, individui coinvolti ed importo medio mensile per cittadinanza del soggetto richiedente.

Cittadinanza del richiedente	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Percettori di REm 1 : d.l. n. 34 del 2020 art. 82 ³⁷			
Cittadino italiano	211.816	520.024	569,61
Cittadino comunitario	14.774	34.684	545,37
Cittadino extracomunitario	65.560	147.934	526,27
Totale	292.150	702.642	558,67
Percettori di REm 2 : d.l. n. 104 del 2020 art. 23 ³⁸ e d.l. n. 137 del 2020 art. 14 c.1 ³⁹			
Cittadino italiano	178.123	436.896	572,83
Cittadino comunitario	11.241	25.220	538,93
Cittadino extracomunitario	65.391	122.457	491,61
Totale	254.755	584.573	550,49
Percettori di REm 3 : d.l. n. 137 del 2020 art. 14 c.2 ⁴⁰			
Cittadino italiano	42.545	101.462	560,46
Cittadino comunitario	4.270	8.994	521,13
Cittadino extracomunitario	34.687	57.713	469,48
Totale	81.502	168.169	519,69
Percettori di REm 4 : d.l. n. 41 del 2021 art. 12 c. 1 ⁴¹			
Cittadino italiano	314.785	803.657	582,22
Cittadino comunitario	34.776	78.304	538,34
Cittadino extracomunitario	224.730	426.028	494,90
Totale	574.291	1.307.989	545,39
Percettori di REm 5 : d.l. n. 73 del 2021 art. 36 ⁴²			
Cittadino italiano	284.093	720.184	580,67
Cittadino comunitario	33.957	73.058	527,58
Cittadino extracomunitario	215.089	392.942	488,41
Totale	533.139	1.186.184	540,07

Fonte: dati INPS

³⁶ La norma proprio perché residuale rispetto agli altri interventi emergenziali ha previsto requisiti di incompatibilità, con altre indennità COVID, RdC/PdC, con lo svolgimento di un rapporto di lavoro dipendente la cui retribuzione lorda sia superiore agli importi del REm, con la titolarità di una pensione diretta o indiretta (eccetto l'assegno ordinario di invalidità).

Al fine di raggiungere una platea di beneficiari più ampia della misura ordinaria di contrasto alla povertà sono stati previsti dei requisiti di accesso meno stringenti rispetto al RdC. Questo è stato possibile in quanto, come le altre misure emergenziali, anche il REm è stato finanziato in *deficit spending* e contrariamente alle misure strutturali non ha risentito dei vincoli di bilancio. I requisiti di accesso sono i seguenti³⁷:

- residenza in Italia del richiedente, senza indicazione dei limiti di permanenza minimi. Sono state introdotte delle misure di semplificazione delle procedure di accertamento della residenza per i soggetti che, occupando abusivamente un immobile, intendono presentare domanda per l'accesso al REm medesimo;

- un "valore ISEE" del nucleo familiare pari a 15.000 €, dunque meno "stringente" rispetto ai 9.360 € del RdC;

- il patrimonio mobiliare del nucleo familiare (10.000 € per un nucleo monocomponente, a fronte dei 6.000 € del RdC)³⁸;

- requisito del reddito familiare inferiore ad una soglia pari all'ammontare del REm, riferito a un mese specifico a seconda della normativa di riferimento³⁹.

L'importo mensile del REm è determinato moltiplicando il valore della stessa scala di equivalenza del RdC⁴⁰ per 400 euro; il beneficio economico non può comunque essere superiore a 800 euro mensili, elevabili a 840 euro solo in presenza di disabili gravi o non autosufficienti⁴¹. L'importo non tiene conto, diversamente dal RdC, della componente dell'eventuale affitto e viene erogato tramite bonifico domiciliato, bancario o libretto postale, invece che sulla carta prepagata.

All'ultima lettura dell'Osservatorio statistico INPS (ottobre 2021), il REm 1 è stato erogato almeno per una mensilità a 292mila nuclei familiari, mentre sono circa 255mila i nuclei beneficiari di tre mensilità a titolo di REm 2 e del prolungamento del REm 3 di

37 I requisiti non sono variati nei diversi decreti: solo il d.l. 22 marzo 2021, n. 41 convertito con modificazioni dalla l. 21 maggio 2021 n. 69, art. 12, al comma 2, ha esteso la misura anche agli ex-titolari di NASpI e DIS-COLL (lavoratori con sostegno terminato tra il primo luglio 2020 ed il 28 febbraio 2021), per questi ultimi con criteri di ammissibilità ancora meno stringenti (valore ISEE inferiore a 30.000 €).

38 Il requisito del patrimonio mobiliare è meno stringente da un punto di vista economico rispetto al RdC, ma è anche riferito ad un periodo temporale più prossimo: il REm "punta" al patrimonio mobiliare dell'anno precedente, mentre RdC "punta" al patrimonio mobiliare della DSU cioè quello di due anni prima.

39 Per quanto riguarda il requisito del reddito familiare, non è immediato operare un confronto puntuale, poiché il requisito del REm è su base mensile mentre quello RdC è annuale (ossia rispettivamente 6.000€ e 9.360€ per la scala di equivalenza per nuclei non in affitto o in affitto). La normativa del REm prevede l'accoglimento della domanda in caso il reddito familiare di un mese di riferimento (aprile 2020 per il REm 1 di cui al d.l. n. 34 del 2020, maggio 2020 per REm 2 di cui al d.l. n. 104 del 2020, settembre 2020 per REm 3 di cui al d.l. n. 137 del 2020, febbraio 2021 per REm 4 d.l. n. 41 del 2021 ed aprile 2021 per REm 5 d.l. n. 73 del 2021) sia inferiore a 400€ per la scala di equivalenza. Per il REm 4 d.l. 41 del 2021 e d.l. n. 73 del 2021, la soglia del reddito familiare per i nuclei familiari che risiedono in abitazione in locazione, è incrementata di un dodicesimo del valore annuo del canone di locazione come dichiarato ai fini ISEE.

40 Unica differenza, la soglia massima della scala del REm è 2,1 invece che a 2,2. Anche in questo caso la scala di equivalenza non tiene conto dei soggetti che si trovano in stato detentivo, per tutta la durata della pena o sono ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra Pubblica Amministrazione.

41 Nel REm 4, d.l. 41 del 2021, art. 12, comma 2, il beneficio per i percettori NASPI è fisso a 400€ in quanto i destinatari non sono i nuclei ma il singolo componente.

cui al d.l. n. 137 del 2020, art. 14, c. 1. Sono, invece, 81mila i nuclei che hanno beneficiato delle sole due mensilità di REm 3 previste dal d.l. 137 del 2020, art. 14, c.2, in quanto non avevano fatto domanda di REm 2. Rispetto al REm 4, i dati fanno riferimento esclusivamente ai nuclei beneficiari dell'art. 12 comma 1, del decreto Sostegni e sono pari a 574 mila, che scendono leggermente nel REm 5 erogato a 533 mila nuclei.

Rispetto alla cittadinanza del richiedente il richiedente extracomunitario **è presente in percentuale pari al 22.4%** nel REm 1 per toccare la più alta percentuale del 42,6% nel REm 3: emerge chiaramente come del REm abbiano beneficiato in percentuale maggiore i richiedenti stranieri rispetto al RdC, come evidenziato dalla Tabella 5.1. L'importo medio mensile varia dai 559 € del Rem 1 ai 520 € del REm 3.

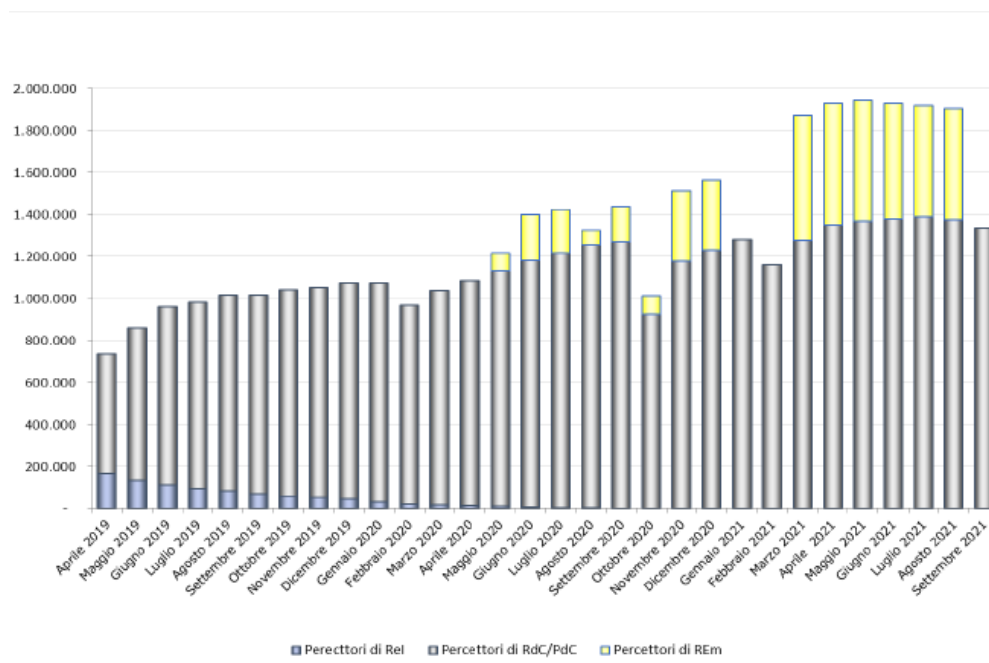
In ultima analisi, proponiamo un excursus temporale circa il grado di copertura delle misure di contrasto alla povertà intervenute negli ultimi anni: come già specificato, le misure, per alcuni periodi, si sono sovrapposte; basti pensare che ad agosto 2020 è stata pagata l'ultima mensilità del Reddito di Inclusione (ReI)⁴².

In Figura 5.1 è rappresentata la distribuzione mensile a partire da aprile 2019 dei beneficiari di ReI; cui vengono sommati i percettori di RdC/PdC. Dal mese di maggio fino a settembre 2021, a questi ultimi si sommano i precedenti con i percettori di REm.

A ottobre 2020 i nuclei fruitori di RdC/PdC sono diminuiti, a causa della conclusione per la prima coorte dei 18 mesi di fruizione, per risalire poi a novembre, attestandosi a dicembre ancora a quota 1,2 milioni. Nel mese di dicembre 2020 il RdC/PdC e il Rem hanno raggiunto insieme quasi 1,6 milioni di nuclei familiari, mentre nel marzo 2021 si è registrato il picco di quasi 1,8 milioni.

Come è evidente, le tre misure – in particolar modo il RdC - hanno interagito in modalità sempre crescente nel tutelare fasce di popolazione in condizioni di relativa indigenza.

⁴² di Cittadinanza e che hanno mantenuto la prestazione per 18 mesi consecutivi, fino a scadenza.

Figura 5.1- Distribuzione mensile dei nuclei percettori di ReI, RdC e REm


Fonte: dati INPS

Conclusioni e prospettive

Oltre le riflessioni svolte nel corso dell'analisi normativa e dei dati, come osservato nel precedente rapporto CNEL e nel XIX rapporto annuale INPS, nonché nei rapporti del 2021 dell'OCSE e della CARITAS il dibattito sulle possibili linee evolutive del RdC si è concentrato su diversi aspetti. I principali sono relativi all'esclusione dalla misura di famiglie che sono sotto la soglia della povertà a causa di numerosi requisiti economici di accesso, quali reddito e patrimonio mobiliare, che non sempre rispecchiano la reale situazione economica del nucleo familiare al momento di presentazione della domanda. Come dimostrato dall'esperienza del REm nella fase emergenziale si è dovuto tener conto della situazione reddituale e patrimoniale più prossima alla richiesta del beneficio. In tal senso dovrebbero essere semplificati i requisiti di accesso e potenziare il ruolo dei Comuni. Un ulteriore elemento di riflessione è il miglioramento della redistribuzione del trattamento a favore delle famiglie numerose, anche attraverso l'utilizzo di una scala di equivalenza diversa, tenendo conto dell'evoluzione della riforma sull'Assegno Unico.

In ultima analisi si osserva che due delle sei Missioni (la n.1 e la n.5) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza avranno impatto su questa delicata e mutevole materia. Nello specifico, l'obiettivo della Missione 1 è la reingegnerizzazione e la digitalizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione ai fini di una maggiore efficienza e semplificazione. Attraverso la Missione 5, inoltre, si prevedono interventi per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, rafforzare le politiche attive (Programma Nazionale per garantire occupabilità dei lavoratori) e favorire l'inclusione sociale. A

questo proposito sono previsti espressamente l'attuazione del Family act e della Legge quadro sulla disabilità, due interventi di riordino in materie rilevanti. In quest'ottica, auspicabile sarebbe anche il riordino delle prestazioni assistenziali concomitanti al RdC/PdC (ad es., assegno sociale e PdC).

Bibliografia

Amodio, Francesco (2012). "Hard to Forget: Long-lasting Effects of Social Capital Accumulation Shocks," AICCON Working Papers 105-2012, Associazione Italiana per la Cultura della Cooperazione e del Non Profit.

Attanasio, Orazio, Luca Pellerano and Sandra Polanía-Reyes (2009). "Building Trust? Conditional Cash Transfer Programmes and Social Capital." *Fiscal Studies*, 30(2), pp. 139-77.

Buonanno, Paolo & Juan F. Vargas (2019). "Inequality, crime, and the long run legacy of slavery," *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 159(C), pages 539-552.

Buonanno, Paolo, Francesco Drago, Roberto Galbiati and Pietro Vertova (2018). "How much should we trust crime statistics? A comparison between EU and US," *European Journal of Law and Economics*, vol. 46(3), pages 343-357, December.

Brollo, Fernanda, Kaufmann, Katja and La Ferrara, Eliana (2020). "The Political Economy of Program Enforcement: Evidence from Brazil", *Journal of the European Economic Association*, 18, issue 2, p. 750-791.

Bracco, E., De Paola, M. and Green, C.P., (2015). "Long lasting differences in civic capital: Evidence from a unique immigration event in Italy," *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 120(C), pages 160-173.

Busso S., Meo A., Morlucchio E., (2018), *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di "regolazione dei poveri" nelle misure di sostegno al reddito*, " SINAPPSI", 3, pp. 69-83.

CARITAS, Rapporto sulla "Lotta alla povertà 2021", Responsabile Scientifico, Gori C., in particolare Capitolo 1, a cura di Baldini M., Gallo G.

CORTE DEI CONTI Sezioni riunite in sede di controllo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021

Checchi, Daniele, Giuseppe Dachille & Maria De Paola (2021a) Reddito di cittadinanza: il contesto spiega i divari territoriali (lavoce.info <https://www.lavoce.info/archives/89099/reddito-di-cittadinanza-il-contesto-spiega-i-divari-territoriali/>)

Checchi, Daniele, Giuseppe Dachille & Maria De Paola (2021b) "Reddito di Cittadinanza, Caratteristiche Socio-economiche e capitale sociale" **Politica Economica – Journal of Economic Policy**, forthcoming
 Dachille, Giuseppe, Maria De Paola & Paolo Naticchioni (2021) Reddito di cittadinanza: chi lo riceve ha una carriera contributiva "povera" (lavoce.info and eticaeconomia-menabò <https://www.lavoce.info/archives/88890/reddito-di-cittadinanza-chi-lo-riceve-ha-una-carriera-contributiva-povera/> ; <https://www.eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-chi-lo-riceve-ha-una-carriera-contributiva->

povera/

Freeman, Robert (1999): "The economics of crime," in *Handbook of Labor Economics*, ed. by O.Ashenfelter, and D.Card, pp. 3529-3571. Elsevier, Amsterdam.

Gallo, G., & Raitano, M. (2021). Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: problemi aperti. In CNEL, *Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*.

Guiso, Luigi, Paola Sapienza and Luigi Zingales (2006). "Does Culture Affect Economic Outcomes?," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20(2), pages 23-48, Spring.

Guiso, Luigi, Paola Sapienza and Luigi Zingales (2007). "Social Capital as Good Culture," Economics Working Papers ECO2007/57, European University Institute.

Guiso, Luigi, Paola Sapienza and Luigi Zingales (2009). "Cultural Biases in Economic Exchange?," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124(3), pages 1095-1131.

Guiso, Luigi, Paola Sapienza and Luigi Zingales (2016). "Long-Term Persistence," *Journal of the European Economic Association*, vol. 14(6), pages 1401-1436.

INPS (2020). XIX Rapporto Annuale, capitolo 3.

INPS (2021). XX Rapporto Annuale.

ISTAT, La redistribuzione del reddito in Italia, anno 2020, 27 luglio 2021

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019, sul Reddito di Cittadinanza, <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale->

OCSE, Rapporto Economico 2021 sull'Italia.

Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press

Capitolo 11

**Lo sviluppo della sanità integrativa
e la risposta dei fondi sanitari
alla pandemia da Sars-CoV2.**

Capitolo 11

Lo sviluppo della sanità integrativa e la risposta dei fondi sanitari alla pandemia da Sars-CoV2.

Damiana Mastantuono, Maria Di Lorenzo, Chiara Costantino, Paolo Pellegrini.
MEFOP

Premessa

Le trasformazioni demografiche avvenute nel nostro paese, accompagnate dai profondi cambiamenti delle condizioni di salute della popolazione, hanno generato effetti significativi sulle risorse già limitate a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale (Ssn).

In questo contesto, il nostro legislatore ha avviato l'istituzione di un secondo pilastro di sanità integrativa con l'obiettivo prioritario di sostenere il sistema sanitario in una logica di sussidiarietà orizzontale, comune alla previdenza complementare (cfr. art. 1 e 3 della legge delega n. 421 del 1992). L'istituzione della sanità integrativa risponde, infatti, all'obiettivo della *"ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, del perseguimento della migliore efficienza del medesimo a garanzia del cittadino, di equità distributiva e del contenimento della spesa sanitaria, con riferimento all'articolo 32 della Costituzione..."* (così l'art. 1 della legge n. 421 del 1992).

Questo quadro di insieme merita, tuttavia, di essere aggiornato alla luce di numerosi e per alcuni versi rilevanti movimenti che si stanno generando, sia in termini di crescita della consapevolezza dei bisogni sanitari dei cittadini e di domanda di servizi privati di sanità, sia in termini di evoluzione ed innovazione sul lato dell'offerta.

I dati a disposizione sono purtroppo limitati e fanno riferimento esclusivamente a quelli rappresentati dall'anagrafe all'interno del Report System, attualmente fermi al 2017. Le evidenze empiriche e i dati diffusi dal mercato assicurativo e dei servizi sanitari ci restituiscono un sistema in forte crescita.

In questo intervento ripercorreremo le tappe normative che hanno condotto all'affermarsi della sanità integrativa e cercheremo di sintetizzare le recenti evoluzioni che hanno caratterizzato le scelte delle parti istitutive e le prassi operative dei fondi sanitari durante la pandemia Sars Cov-2.

1. L'evoluzione della disciplina dei fondi sanitari: dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale ai giorni nostri

Le forme di assistenza sanitaria privata hanno una storia piuttosto risalente, sebbene i primi tentativi di regolamentazione del settore siano relativamente recenti e non del tutto omogenei.

Già con la legge n. 833 del 1978, istitutiva del Ssn, il legislatore faceva riferimento ad eterogenee realtà di assistenza privata e volontaria, riconoscendo al cittadino la possibilità di integrare le prestazioni erogate dal sistema pubblico non solo attraverso il ricorso diretto al mercato sanitario, ma anche mediante la partecipazione alla mutualità volontaria (cfr. art. 46).

In quest'ambito, un ruolo molto importante è stato ricoperto storicamente dalle Società di mutuo soccorso che hanno rappresentato la prima (originariamente anche l'unica) forma mutualistica e solidaristica di assistenza mappata nel nostro ordinamento (cfr. legge n. 3818 del 1886).

Oltre a tali forme, nel corso degli anni, sono sorti altri soggetti non tipizzati che hanno svolto a vario titolo attività di assistenza sanitaria e sociosanitaria nei confronti degli iscritti.

Tali enti, molto comuni nell'ambito della bilateralità e della contrattazione collettiva, nascevano con il fine di erogare nei confronti dei propri iscritti – a fronte del versamento di contributi – prestazioni latamente o strettamente assistenziali definite liberamente nei propri statuti o regolamenti.

1.1 Gli interventi normativi degli anni 1992 e 1993

Per avere una prima norma relativa ai fondi sanitari occorre attendere il d. lgs. n. 502 del 1992 per mezzo del quale il Governo dava seguito alla già citata legge delega n. 421 del 1992 che aveva come fine il riordino della disciplina in materia sanitaria nel suo complesso.

All'interno di un decreto evidentemente di portata generale, l'articolo 9 - inizialmente - prevedeva l'istituzione in via sperimentale, ad opera delle regioni, di "forme differenziate di assistenza".

Il testo originario della norma è stato modificato dall'articolo 10 del d.lgs. n. 517 del 1993 che ne ha cambiato la portata normativa, introducendo per la prima volta e in maniera esplicita, all'interno del nostro ordinamento, "forme integrative di assistenza sanitaria".

È quasi immediato collegare la tempistica di questo iniziale tentativo di disciplina dei fondi sanitari con quella della prima disciplina organica dei fondi pensione (d. lgs. n. 124/1993). In questo periodo, sia il sistema pensionistico obbligatorio che il Servizio sanitario nazionale cominciavano a manifestare alcuni problemi di sostenibilità nel lungo periodo, veniva avvertita conseguentemente la necessità di costruire discipline organiche per regolare e promuovere il secondo pilastro in entrambi i settori.

Per tale ragione, il legislatore dei primi anni 90 sembrava manifestare l'intenzione di uniformare, laddove possibile, la normativa nei due ambiti, riprendendo alcuni aspetti della disciplina sui fondi pensione e applicandoli a quella molto più embrionale dei fondi sanitari integrativi. E in particolare, il predetto intervento del 1993, con la novella dell'articolo 9 del d.lgs. n. 502 del 1992 ispirata all'articolo 3 del d.lgs. n. 124 del 1993, ha individuato le fonti delle forme integrative di assistenza nei: (i) contratti ed accordi

collettivi, anche aziendali, ovvero, in mancanza, accordi di lavoratori promossi dai sindacati firmatari di contratti collettivi nazionali di lavoro; (ii) accordi tra lavoratori autonomi e tra liberi professionisti, promossi dai loro sindacati o associazioni di rilievo almeno provinciale; (iii) regolamenti di enti o aziende, o enti locali, o associazioni senza scopo di lucro, o società di mutuo soccorso giuridicamente riconosciute.

All'articolo 9, novellato nel 1993, venivano altresì descritte le prestazioni che potevano essere erogate da una forma integrativa di assistenza sanitaria. Tali prestazioni erano definite come "aggiuntive" rispetto a quelle fornite dal Servizio sanitario nazionale. Ulteriori aspetti della materia (relativi alla costituzione, alla gestione e alla governance di tali forme) avrebbero dovuto avere specificazione in un decreto ministeriale la cui promulgazione era prevista entro 120 giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 517 del 1993. La mancata emanazione di tale decreto ha impedito che la normativa fin qui descritta trovasse applicazione.

1.2 La riforma Bindi del 1999

Il legislatore è quindi tornato sulla materia dei fondi sanitari con la riforma ter o riforma Bindi (d.lgs n. 229 del 1999 emanato in attuazione della legge delega n. 419 del 1998).

L'art. 9 del provvedimento è intervenuto sul testo dell'art. 9 del d. lgs. n. 502 del 1992 modificandone nuovamente la rubrica e il contenuto.

Con la riforma Bindi vengono definiti i fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale cosiddetti "doc", il cui fine è quello di preservare le caratteristiche di solidarietà e universalismo della sanità pubblica e allo stesso tempo incoraggiare la copertura di servizi integrativi (intesi come prestazioni eccedenti i livelli uniformi ed essenziali di assistenza - Lea) attraverso l'assistenza privata.

I fondi integrativi "doc" vengono pensati come complementari alla sanità pubblica¹: garantiscono una copertura su base collettiva per tutte le prestazioni non garantite dal Servizio sanitario nazionale o che sono anche solo parzialmente a carico delle famiglie².

1 "Al fine di favorire l'erogazione di forme di assistenza sanitaria integrative rispetto a quelle assicurate dal SSN e, con queste comunque direttamente integrate, possono essere istituiti fondi integrativi finalizzati a potenziare l'erogazione di trattamenti e prestazioni non comprese nei livelli uniformi ed essenziali di assistenza (...), definiti dal Piano sanitario nazionale e dai relativi provvedimenti attuativi"

2 Ai commi 4 e 5 dell'art. 9, come novellato nel 1999, vengono esplicitate, nel dettaglio e nei seguenti termini, le prestazioni che possono essere erogate dai fondi in esso disciplinati: "4. L'ambito di applicazione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale è rappresentato da: a) prestazioni aggiuntive, non comprese nei livelli essenziali ed uniformi di assistenza e con questi comunque integrate, erogate da professionisti e da strutture accreditate; b) prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale comprese nei livelli uniformi ed essenziali di assistenza, per la sola quota posta a carico dell'assistito, inclusi gli oneri per l'accesso alle prestazioni erogate in regime di libera professione intramuraria e per la fruizione dei servizi alberghieri su richiesta dell'assistito di cui all'articolo 1, comma 15, della legge 23 dicembre 1996, n.662; c) prestazioni sociosanitarie erogate in strutture accreditate residenziali e semiresidenziali o in forma domiciliare, per la quota posta a carico dell'assistito. 5. Fra le prestazioni di cui al comma 4, lettera a), sono comprese: a) le prestazioni di medicina non convenzionale, ancorché erogate da strutture non accreditate; b) le cure termali, limitatamente alle prestazioni non a carico del Servizio sanitario nazionale; c) l'assistenza odontoiatrica, limitatamente alle prestazioni non a carico del Servizio

Tali fondi sono caratterizzati da tre elementi: (i) non selezione dei rischi sanitari; (ii) non discriminazione nei premi da pagare; (iii) non concorrenza con il Sistema sanitario nazionale (o meglio “concorrenza limitata” in quanto possono offrire prestazioni sostitutive purché svolte nell’ambito della libera professione intramuraria).

Di converso, vengono definiti “non doc” i fondi – ad esempio le forme atipiche preesistenti già citate ma anche forme di nuova istituzione – che non hanno l’obbligo di rispettare i vincoli appena elencati e che quindi possono offrire anche prestazioni sostitutive rispetto a quelle del sistema pubblico, ovvero ricadenti nei livelli essenziali di assistenza.

Lo scenario post riforma Bindi vede la coesistenza di due tipologie di fondi funzionalmente, in un certo senso, contrapposti. La suddivisione trova giustificazione nella scelta del legislatore di non impedire la nascita o la sopravvivenza di forme che non ottemperano alle previsioni di cui all’articolo 9, bensì di “tipizzare” soltanto una tipologia di fondi, indentificata – come si è detto – nei fondi “doc”.

A tal proposito, il comma 2 dell’articolo 9 del d.lgs. n. 229 del 1999 prevede che un fondo possa essere definito “doc” soltanto qualora indichi espressamente nella propria denominazione la locuzione “integrativo del Sistema sanitario nazionale”. È fatto quindi divieto di utilizzare tale espressione con riferimento a fondi istituiti per finalità diverse da quelle proprie dei fondi tipizzati dal decreto 229/1999.

La tipizzazione effettuata dal legislatore del 1999 assume particolare rilievo dal punto di vista fiscale, poiché col successivo d. lgs n. 41 del 2000 viene introdotto – per tramite della novella dell’art. 10, comma 1, lett. e-ter, Tuir – il beneficio della deducibilità dal reddito complessivo dei contributi versati ai soli fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale e fino al raggiungimento della soglia di 3.615,20 euro.

Anche il nuovo art. 9 prevedeva l’emanazione di una serie di decreti attuativi che andassero a disciplinare una serie di aspetti – affatto secondari – della materia (modalità costituzione e scioglimento dei fondi; composizione organi di amministrazione e controllo; forme e modalità di contribuzione; soggetti destinatari dell’assistenza; trattamento e garanzie per sottoscrittori e nucleo familiare; cause di decadenza).

Per questi ultimi aspetti, la norma è rimasta a tutt’oggi non dettagliata, nonostante ciò, essa rappresenta l’unica fonte di normativa primaria del settore.

1.3 Il decreto Turco del 2008

Il legislatore è tornato ad occuparsi della materia della sanità integrativa dopo circa un decennio dall’intervento del 1999, con il comma 197 dell’unico articolo della legge finanziaria per il 2008 che ha demandato ad un decreto del Ministero della Salute il compito di determinare gli ambiti di intervento dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale istituiti (o adeguati) ai sensi dell’articolo 9 del d. lgs. n. 502 del

sanitario nazionale e comunque con l’esclusione dei programmi di tutela della salute odontoiatrica nell’età evolutiva e dell’assistenza, odontoiatrica e protesica a determinate categorie di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità.”

1992 e successive modifiche nonché di superare la dicotomia venutasi a creare tra questi ultimi e i fondi invece non adeguati alla predetta normativa.

Tale decreto (d.m. del 31 marzo 2008 o anche decreto “Turco”) istituisce altresì l’Anagrafe dei fondi sanitari presso il Ministero della Salute, nel cui registro possono volontariamente e annualmente iscriversi, in base alle proprie caratteristiche le forme di assistenza sanitaria integrativa operanti nel panorama nazionale.

Il grande merito dell’intervento del 2008 è tuttavia il riconoscimento “normativo” ed esplicito dell’esistenza di fondi diversi da quelli tipizzati all’articolo 9 attraverso anche il superamento parziale della locuzione “fondi non doc”. Tali soggetti vengono infatti identificati negli “enti, casse, società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale” citati all’interno del testo dell’articolo 51, comma 2, lett. a) del Dpr n. 917/1986³ (Tuir).

Con l’occasione, vengono individuati gli ambiti di intervento di questi ultimi e specificati – con ulteriore dettaglio – quelli dei Fondi sanitari integrativi del Servizio sanitario nazionale.

In particolare, l’articolo 1 del decreto ha esteso gli ambiti di intervento dei fondi ex articolo 9 d.lgs. n. 502 del 1992, nei limiti in cui non siano ricomprese nei livelli essenziali di assistenza, anche alle: (i) prestazioni sociosanitarie; (ii) spese sostenute dall’assistito per le prestazioni sociali erogate nell’ambito dei programmi assistenziali intensivi e prolungati finalizzati a garantire la permanenza a domicilio ovvero in strutture residenziali o semiresidenziali delle persone anziane e disabili; (iii) prestazioni finalizzate al recupero della salute di soggetti temporaneamente inabilitati da malattia o infortunio per la parte non garantita dalla normativa vigente; (iv) prestazioni di assistenza odontoiatrica non comprese nei livelli essenziali di assistenza per la prevenzione, cura e riabilitazione di patologie odontoiatriche.

Il terzo comma dello stesso l’articolo 1 definendo gli ambiti di intervento degli enti, casse e società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale, ha specificato che gli stessi comprendono il complesso delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie da essi assicurate secondo i propri statuti e regolamenti, nonché i costi di compartecipazione alla spesa sostenuti dai cittadini nella fruizione delle prestazioni del Ssn e gli oneri per l’accesso alle prestazioni erogate in regime di libera professione intramuraria. Tali ambiti di intervento si intendono però rispettati a condizione che i medesimi enti, casse e società di mutuo soccorso attestino su base annua di aver erogato, singolarmente o congiuntamente, prestazioni di assistenza odontoiatrica, di assistenza sociosanitaria rivolta ai soggetti non autosufficienti nonché prestazioni finalizzate al recupero della salute di soggetti temporaneamente inabilitati da malattia o infortunio, erogate presso strutture autorizzate all’esercizio, anche se non accreditate, nella misura non inferiore al 20% dell’ammontare complessivo delle risorse destinate alla copertura di tutte le prestazioni garantite ai propri assistiti. Il rispetto di tali ambiti di intervento (e conseguenzialmente anche della suddetta percentuale del 20%) è stato indicato

³ Tale norma descrive il trattamento fiscale dei contributi versati a tali enti, non ha quindi portata definitoria – in termini civilistici, all’interno del sistema.

quale requisito fondamentale perché enti casse e società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale possano iscriversi, su base volontaria, nel registro dell'Anagrafe dei fondi sanitari, nella sezione ad essi riservata⁴.

Al contempo, l'iscrizione al predetto registro è stata individuata quale *conditio sine qua non* perché contributi versati – per effetto di un contratto o regolamento aziendale – ad enti, casse e società di mutuo soccorso aventi fine esclusivamente assistenziale siano esclusi, entro il plafond di 3615,20 euro, dal reddito da lavoro dipendente in conformità a quanto previsto dall'articolo 51, comma 2, lett a), Tuir⁵.

1.4 Il decreto Sacconi del 2009

L'ultimo importante intervento in materia di assistenza sanitaria integrativa è il d.m. del 27 ottobre 2009 (o anche decreto Sacconi) che modifica e integra il decreto Turco.

Tale provvedimento nasce col fine di rilanciare la sanità integrativa nel suo complesso attraverso una serie di interventi mirati a (i) esplicitare le aree di prestazioni cui gli enti, casse e società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale devono destinare, a decorrere dall'anno gestionale 2010, il 20% delle risorse, al fine di poter beneficiare, dal 2012, del trattamento fiscale agevolato sui contributi ad essi versati (prestazioni di assistenza odontoiatrica, di assistenza socio-sanitaria rivolta ai soggetti non autosufficienti nonché prestazioni finalizzate al recupero della salute di soggetti temporaneamente inabilitati da malattia o infortunio); (ii) definire i criteri e le modalità per il calcolo e la verifica della misura del limite percentuale delle suddette prestazioni; (iii) specificare le informazioni sintetiche vanno comunicate, in fase di iscrizione, dall'Anagrafe dei fondi sanitari.

1.5 Il ruolo dell'Anagrafe dei fondi sanitari

L'Anagrafe dei fondi sanitari, come concepita dallo schema normativo appena citato, non ha un ruolo di vera e propria vigilanza sul sistema della sanità integrativa. L'ufficio, interno al Ministero della Salute, assume un ruolo di valutazione documentale sul sistema dei fondi che intendono beneficiare del regime agevolato, riconosciuto, a seconda della tipologia di fondo, dagli articoli 10 e 51, comma 2, lett.a) del Tuir.

I compiti svolti da tale organismo consistono, principalmente, nel verificare la regolarità della documentazione inviata annualmente dai fondi ai fini dell'iscrizione

4 Gli "Enti, Casse, Società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale" ex art. 51, comma 2, lett. a), Tuir sono iscritti nella Sezione B del registro dell'Anagrafe, i "Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale" sono iscritti alla Sezione A dello stesso registro.

5 Il regime fiscale agevolato applicabile ai contributi versati a Enti, Casse, Società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale" ex art. 51, comma 2, lett. a), Tuir – come ribadito dall'Agenzia delle Entrate con la risoluzione del 3 dicembre 2014, n. 107/E – può riguardare solo i contributi versati da lavoratori dipendenti iscritti alla forma di assistenza sanitaria integrativa per effetto di un accordo collettivo o un regolamento aziendale; nonostante il plafond massimo agevolabile sia il medesimo, la portata di tale beneficio è diversa rispetto a quello riconosciuto – ex art. 10, comma 1, lett. e-ter del Tuir – sui contributi versati ai Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale i quali sono deducibili dal reddito complessivo da soggetti iscritti anche individualmente.

nel registro e nell'emanazione di indicazioni operative di dettaglio utili ad una più agile e corretta predisposizione di tale documentazione.

I fondi sanitari (siano essi ex art. 9 o "enti, casse, società di mutuo soccorso aventi esclusivamente finalità assistenziale") possono decidere di non iscriversi al registro tenuto dall'Anagrafe o possono iscriversi allo stesso con cadenza saltuaria laddove non raggiungano per alcune annualità la percentuale delle prestazioni vincolate fissata dalla disciplina.

Tale ultima circostanza determina una conseguenza di non poco conto: il sistema della sanità integrativa in Italia è attualmente composto sì da fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale iscritti alla sezione A del registro dell'Anagrafe (anche detti fondi di tipo A) e da Enti casse e società di mutuo soccorso mappate alla sezione B (fondi di tipo B), ma anche da tutta una serie di soggetti che non compaiono nello stesso poiché non hanno i requisiti per procedere all'iscrizione o decidono di non iscriversi.

1.6 Il Patto per la Salute 2019-2021 e l'indagine conoscitiva "Cruscotto delle prestazioni – Sistema informativo Anagrafe Fondi sanitari (SIAF)

A fronte di questo delicato e poco sistematico quadro normativo, il numero dei fondi sanitari cresce progressivamente e il legislatore richiama l'importanza di una revisione normativa in assenza di dati complessivi. L'ultimo riferimento alla sanità integrativa è contenuto nel recente Patto per la salute 2019-2021, un documento non attuato ma che rappresenta un passaggio fondamentale per chiarire le future scelte di policy in ambito sanitario. Il Patto per la salute presenta infatti alcuni passaggi meritevoli di apprezzamento in questa direzione e definisce con chiarezza i seguenti obiettivi:

- l'opportunità di una revisione normativa finalizzata alla "promozione" del sistema della sanità integrativa, quale pilastro che convive in stretta correlazione con un servizio pubblico connotato dai principi di universalità, uguaglianza, equità nell'accesso alle prestazioni e ai servizi, della centralità della persona e la globalità della copertura assistenziale;
- l'opportunità di una revisione normativa finalizzata a superare la duplicità delle forme previste dalla legislazione vigente e regolamentate dai decreti ministeriali del 31 marzo 2008 e del 27 ottobre 2009, nel rispetto dei principi di non selezione dei rischi, trasparenza della gestione, assenza di scopo di lucro;
- il potenziamento del ruolo di integrazione del sistema sanitario in diversi ambiti, quali la prevenzione, soprattutto per le malattie croniche degenerative, l'implementazione della long-term care, la compartecipazione della spesa sanitaria da parte dei cittadini e l'odontoiatria (compresa la prevenzione in ambito odontoiatrico);
- la necessità di lavorare sui livelli di servizio della sanità integrativa e sulla appropriatezza delle prestazioni.

Questi passaggi puntano a una disciplina più ordinata del fenomeno a livello istituzionale, giuridico e fiscale, ma anche al consolidamento di strutture di governo delle forme di sanità integrativa, che siano in grado di assicurare un funzionamento efficace del modello. A conferma di ciò, è possibile richiamare la grande enfasi che il Patto per la salute pone sul tema dei livelli di servizio e della appropriatezza. Gli obiettivi legati alla cd. “appropriatezza” delle prestazioni della sanità integrativa – anche al fine di suggerire nuove e importanti direzioni di sviluppo del comparto – presuppongono da una parte un serio lavoro su governance e accountability e dall’altra un lavoro di integrazione pubblico-privato che appare sempre più urgente. Tuttavia, prima di arrivare a una riforma del sistema in questa direzione, uno dei passaggi obbligati è quello di effettuare una corretta mappatura delle prestazioni e dei modelli di erogazione effettivamente in uso presso i fondi sanitari. Risulta di particolare interesse il progetto conoscitivo avviato dall’Anagrafe dei fondi sanitari con il “Cruscotto di analisi delle prestazioni erogate dai fondi sanitari”. Nel mese di settembre 2020, l’Anagrafe ha condiviso informalmente con un campione di fondi sanitari e poi diffuso a tutti i fondi iscritti, un questionario informativo sulle prestazioni. Il progetto si riferisce sia al comparto dei fondi di tipo A che a quello dei fondi di tipo B e assume un valore molto più ampio del mero aggiornamento di un sistema informativo anagrafico e fiscale. L’iniziativa, infatti, punta a raccogliere dati sulle fasce di popolazione effettivamente coperte dal sistema di sanità integrativa e sulle modalità e livelli di accesso al sistema e, allo stesso tempo, pone le basi per l’introduzione di un codice univoco di classificazione delle prestazioni tra primo e secondo pilastro, al fine di valorizzare il rapporto funzionale che è alla base del nostro sistema sussidiario di sanità.

2. L’evoluzione della sanità integrativa e la risposta dei Fondi sanitari alla pandemia da Sars-CoV2

In un contesto di grande dinamismo dei bisogni sanitari, i fondi sanitari sono stati chiamati a gestire rischi nuovi e complessi, tra cui la gestione della crisi pandemica e dei suoi effetti. La risposta del sistema è stata immediata, i bisogni coperti ampi e gli interventi posti in essere si sono caratterizzati sia per efficacia che per innovatività. Nel caso della sanità integrativa, infatti, la crisi ha rappresentato un’occasione di razionalizzazione e assestamento di un sistema ancora poco regolato e poco conosciuto dagli stessi beneficiari.

Il minimo comune denominatore di tutti gli interventi intrapresi dai fondi sanitari di matrice contrattuale è stato rappresentato dalla cd. “gestione bilaterale” della crisi. Diversamente da quanto accaduto nel sistema più strutturato della previdenza complementare e in parte dei fondi di sostegno al reddito, nel caso degli altri enti di origine contrattuale, ivi compresi i fondi sanitari, la gestione dei rischi emergenziali è stata presa in carico direttamente (anche attraverso un coinvolgimento costante e tempestivo delle fonti istitutive). Una gestione di questo tipo ha permesso la valorizzazione dei diversi interventi e la valutazione sinergica degli stessi con quelli messi in campo su altri fronti (enti bilaterali puri; fondi di solidarietà per il sostegno

del reddito...).

In questa fase così difficile per il nostro paese, l'esistenza di un sistema di "welfare e sostegno del lavoro" gestito dalla contrattazione collettiva in sostanziale autonomia ha permesso due importanti risultati: da una parte immediatezza e specificità degli interventi; dall'altra, coordinamento dei diversi interventi nelle diverse aree di bisogno (previdenza; sanità; sostegno del reddito; formazione; conciliazione e welfare).

Dopo una prima fase di interiorizzazione del fenomeno e valutazione del supporto che il sistema era in grado di offrire, anche in considerazione degli interventi messi in atto dal Ssn del quale risultano per definizioni integrativi, i Fondi sanitari hanno reagito in maniera efficace e strutturata ai bisogni nascenti derivanti dal diffondersi del Sars-CoV2.

Alla seppur efficace gestione emergenziale, tutt'oggi perdurante, dovrà seguire una riflessione più ampia su, come quanto accaduto, possa impattare sulla gestione di rischi già esistenti ma palesati con forza dalla pandemia in atto.

Nelle prime fasi della diffusione del virus, caratterizzate da un profondo disorientamento dovuto alla mancanza di informazioni sulla natura dello stesso e sulle misure che sarebbero state messe in atto dal SSN, i Fondi sanitari hanno concentrato l'attenzione sull'urgente attività di ampliamento dell'operatività delle coperture in presenza di eventi pandemici; fino ad oggi infatti la pandemia aveva rappresentato, in particolare per il settore assicurativo, una delle clausole più diffuse di esclusione dalla copertura. Contestualmente si è rivelato necessario avviare un'attività di analisi dei nomenclatori al fine di valutarne modifiche e integrazioni finalizzate all'inserimento di prestazioni specificatamente legate al Sars-CoV2; si è trattato per lo più di misure *ex post* finalizzate all'assistenza dei soggetti colpiti dal virus e volte ad intervenire sulle necessità impellenti e sulle eventuali conseguenze che lo stesso avrebbe potuto lasciare nel lungo periodo. Tra queste le principali hanno riguardato l'assistenza economica (diaria) verso i soggetti positivi al virus, o più spesso ricoverati a causa del virus e misure rimborsuali per supportare la ripresa psicofisica dei lavoratori: contributi per visite pneumologiche, cicli di fisioterapia toracica, iniziative di supporto psicoterapico nonché, in caso di decorso negativo della malattia, rimborsi per eventuali servizi funerari. In rari casi i Fondi sanitari hanno previsto anche una rimodulazione del perimetro di risarcimento attraverso una revisione a favore dell'iscritto di franchigie, massimali o scoperti, incrementando, di fatto, il proprio impegno economico.

Gli Enti di sanità integrativa hanno quindi offerto supporto al sistema svolgendo una importantissima funzione di ammortizzatore sociale e affiancando gli iscritti nelle difficoltà legate agli effetti diretti e indiretti dell'infezione, ivi compresi l'obbligo di isolamento per molti sperimentato per la prima volta durante questa pandemia.

In un periodo successivo e contestuale alla diffusione in ambito privato di questi strumenti i Fondi sanitari hanno iniziato a ragionare su servizi e prestazioni orientati alla "prevenzione" sia primaria (informativa) che secondaria; tra questi l'avvio di campagne informative sintoniche e analoghe a quelle avviate dal SSN, la copertura delle spese per l'effettuazione di tamponi molecolari e antigenici per la rilevazione dell'eventuale positività al virus e di test sierologici volti a verificare l'eventuale

copertura anticorpale. Nell'ultimo anno, sempre nell'ambito della prevenzione, i Fondi sanitari hanno fornito il loro importante supporto alla campagna di sensibilizzazione del governo finalizzata a promuovere la vaccinazione antinfluenzale, svolgendo di fatto un doppio ruolo di integrazione diretta e indiretta (legata al miglior stato fisico generale e dunque al minor accesso alle cure offerte dal SSN).

La pandemia e le conseguenze derivanti dall'infezione da Sars-CoV2 hanno sottolineato la necessità di sviluppare nuove forme di accesso ai servizi sanitari quali la telemedicina, un approccio profondamente innovativo alla pratica sanitaria, ancora poco sviluppato che permettere l'erogazione dei servizi a distanza attraverso l'uso di dispositivi digitali, di internet ed eventualmente di specifici software. Su questo molte riflessioni erano state avviate già prima della pandemia dall'Oms e dall'Unione Europea e sono state oggetto di Linee guida emanate dalla conferenza Stato Regioni. Anche rispetto alla domanda di servizi di telemedicina, i fondi sanitari hanno dimostrato una rilevante flessibilità e, grazie alle numerose offerte diffuse dal mercato assicurativo e dei servizi, hanno prontamente aggiornato i propri piani sanitari con prestazioni di teleconsulto e telemonitoraggio. Ad oggi, gran parte dei fondi sanitari negoziali offre servizi di telemonitoraggio e in alcuni casi sono state attivate delle coperture particolarmente innovative che prevedono la "presa in carico" attraverso sistemi informatici/devices dei pazienti cronici e/o non autosufficienti.

Le misure fin qui mostrate hanno evidenziato la capacità dei Fondi sanitari di rispondere con immediatezza alle necessità sorte con la crisi pandemica e non vi è dubbio che quanto accaduto dovrà avere ripercussioni sull'operatività e la gestione del rischio all'interno degli Enti di sanità integrativa. Lo scarso accesso ai servizi sanitari e la conseguente riduzione del supporto fornito dai Fondi sanitari per la copertura delle prestazioni "classiche" ha permesso a questi ultimi, nonostante le già citate integrazioni ai piani sanitari, di mantenere l'equilibrio gestionale sia in caso di gestione convenzionata (tramite il supporto dei soggetti assicurativi che hanno giovato delle medesime dinamiche) sia in caso di gestione diretta.

I Fondi saranno chiamati nel prossimo futuro a riflettere sull'eventuale necessità di un'ulteriore revisione del proprio piano sanitario, tale attività dovrebbe essere finalizzata principalmente al perfezionamento di quanto fatto finora attraverso l'ampliamento dell'assistenza (attività, servizi sanitari e sociosanitari) connessa al Sars-CoV2 in un'ottica di sussidiarietà e integrazione rispetto al SSN:

- rafforzamento delle tutele per la popolazione anziana, ai pazienti cronici e fragili, rafforzamento del sostegno ai caregiver;...
- attivazione di servizi di assistenza extraospedaliera in caso di isolamento domiciliare o post-ospedaliero ad oggi ancora poco diffusa (video o telemedicina, assistenza infermieristica, assistenza strumentale)
- inclusione del rischio pandemico all'interno dei propri piani sanitari per poter reagire in maniera immediata e strutturata al verificarsi di altri eventi rari ma ad altro impatto sanitario ed economico.

La pandemia da Sars-CoV2 ha riportato dunque al centro della riflessione il tema del

corretto ed efficace processo di pianificazione dell'attività del fondo sanitario e della strutturazione di un corretto processo di gestione delle risorse a disposizione del fondo.

In particolare il piano sanitario, ovvero il documento di programmazione di tutti gli interventi di assistenza integrativa che l'ente si impegna a offrire a favore degli iscritti, che deve tenere in opportuna considerazione le necessità degli iscritti, le risorse a disposizione, nonché gli ambiti già coperti adeguatamente dal Ssn dovrà essere rivalutato al termine della fase emergenziale al fine di riconsiderare il ruolo che il Fondo sanitario vorrà assumere in situazioni di eccezionalità quali quelle che caratterizzano il sistema dal marzo del 2020.

Dalla definizione del piano sanitario discende un'attività operativa e analitica indirizzata alla definizione di tutti gli interventi necessari a realizzarlo, in primis, le prestazioni da erogare e i servizi da fornire. Tale attività richiede capacità variegata e la collaborazione tra più figure e competenze (esperto sanitario, attuario, ecc.). Dalla definizione del piano sanitario e degli interventi previsti nel nomenclatore delle prestazioni discendono le scelte del fondo sanitario in merito all'opportunità di una eventuale esternalizzazione del rischio sanitario, alla definizione delle procedure di selezione degli outsourcers, nonché all'esatta individuazione dell'oggetto delle convenzioni tra Fondo e soggetto terzo. La scelta in merito alla gestione del rischio sanitario, deve tener conto di diversi fattori legati alla definizione del piano sanitario, ma anche alla possibile strutturazione dell'assetto del fondo e della capacità di far fronte a situazioni a rischio elevato come quelle verificatesi a seguito della pandemia.

Il fondo dovrà strutturare il processo prevedendo una fase finalizzata a valutare gli obiettivi raggiunti e a capire se e quali azioni correttive siano eventualmente necessarie per ottimizzare tale processo attraverso controlli, di tipo qualitativo volti a verificare la corrispondenza tra le esigenze degli iscritti al fondo e le prestazioni previste dal piano sanitario, di tipo quantitativo finalizzati a verificarne la sostenibilità.

Solo attraverso un processo così strutturato il fondo potrà cercare di anticipare le esigenze future e reagire in modo immediato a eventuali scostamenti delle previsioni effettuate.

Conclusioni

La recente pandemia ha innescato un processo evolutivo del sistema della sanità integrativa. Probabilmente gli effetti che il Sars-Cov2 ha generato non si sono manifestati del tutto sia in relazione ai suddetti effetti diretti che a quelli indiretti. Per quanto attiene ai primi, è importante evidenziare come il Covid-19 abbia di fatto generato e ampliato il tema del procrastinamento o della sospensione delle attività di prevenzione e di cura ordinaria dei soggetti più fragili, determinando un'area di rischio in grado di sortire un effetto ricaduta sullo stesso Ssn e, più in generale sulla salute degli italiani. Tra gli effetti indiretti di tipo psicologico c'è il più volte citato bisogno di protezione degli italiani che finisce per assumere caratteri più precisi nella

stagione della pandemia, fino a diventare paura collettiva per la propria salute e per quella della propria famiglia.

A fronte di italiani sempre più preoccupati per propria salute e per quella della propria famiglia e del contingente rischio pandemico che eleva il livello di attenzione sul sistema, riaprendo il dibattito sul ruolo della sanità e del privato, continua a crescere il numero dei fondi /prodotti di sanità integrativa, aumentano gli iscritti e le dimensioni del fenomeno in generale. Si può dunque affermare che vi sia stato un atteggiamento proattivo e prudentiale sia delle parti sociali che dei cittadini nella scelta di investire risorse sulla sanità integrativa dando seguito ad un chiaro progetto politico di integrazione sanitaria, annunciato nella legge istitutiva del SSN e attuato proprio con la legge delega n. 421 del 1992 e con il d.lgs. n. 502 del 1992.

La pandemia ha rappresentato di fatto uno stress test per la sanità integrativa e i risultati ottenuti sono quantitativamente e qualitativamente importanti. Tuttavia, questa dimensione espansiva del fenomeno non deve far dimenticare le notevoli incertezze che ancora esistono non solo sulle regole ma anche sullo stesso ruolo dei fondi sanitari. Il livello di trasparenza richiesto dalla disciplina vigente è da perfezionare ; non tutti i lavoratori sono adeguatamente informati sull'effettivo funzionamento dei fondi e sui principi che sono alla base del fenomeno; non esiste una tassonomia univoca delle prestazioni e i diversi strumenti/soluzioni sono spesso difficilmente confrontabili.

Ferma restando la necessità di questo intervento di “riordino”, appare inoltre opportuno completare progressivamente il processo di razionalizzazione delle offerte dei fondi sanitari, tesauroizzando i risultati conseguiti in chiave di valutazione dei nuovi bisogni sanitari degli iscritti e salvaguardando le peculiarità dei diversi strumenti, con particolare attenzione alla natura bilaterale che caratterizza una grande parte del sistema.

L'auspicio è quello di poter contare su un sistema di sanità integrativa che sia in grado di rivelarsi decisivo nelle aree più delicate del nostro sistema sanitario nazionale, integrandosi con questo e concorrendo allo sviluppo di innovative politiche sanitarie di prevenzione, assistenza socio-sanitaria e lotta alle nuove fragilità, anche alla luce di un ulteriore sviluppo del settore dei “servizi alla persona”.

Capitolo 12

Pena e Lavoro: analisi e prospettive per un nuovo modello europeo di esecuzione penale in Italia.

Capitolo 12

Pena e Lavoro: analisi e prospettive per un nuovo modello europeo di esecuzione penale in Italia.

Giuseppe Cacciapuoti, Lucia Castellano, Gianfranco De Gesu¹
Ministero della Giustizia

Introduzione.

Il contributo vuole rappresentare l'importanza crescente del valore del lavoro per i soggetti in esecuzione penale, adulti e minori, intra ed extra *moenia*, fotografando un quadro normativo in continua evoluzione, che segue il mutare del mercato lavorativo e delle esigenze di accompagnamento al reinserimento sociale di persone con particolari fragilità, quali la maggior parte, ormai, dei condannati in Italia. Non solo: vengono rappresentate, per ciascun settore (pena detentiva e *probation* per adulti e minori) le criticità operative e le prospettive di ampliamento dell'accesso dei condannati al mercato del lavoro, in funzione della prevenzione della recidiva e del rafforzamento della sicurezza sociale.

I

1. Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari. Qualificazione giuridica e direttive di principio nell'ordinamento.

L'art. 15 della legge 26 luglio 1975 n. 354, individua il lavoro come elemento del trattamento rieducativo, stabilendo, al secondo comma, che, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurata un'occupazione lavorativa.

Le caratteristiche e le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa all'interno degli istituti penitenziari sono indicate all'art. 20 del citato ordinamento, che è stato completamente riscritto dal d.lgs.124/2018 tenendo conto del dibattito dottrinario e giurisprudenziale sulla materia e delle proposte di modifica formulate dalla Commissione Giostra in occasione dei lavori degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale.

La cd. *miniriforma* dell'ordinamento penitenziario ha allineato sostanzialmente il lavoro svolto dalle persone in stato di detenzione a quello svolto dai cittadini liberi, superando il pregresso carattere punitivo/ afflittivo del lavoro in carcere in favore di una funzione risocializzante e di reinserimento sociale coerente con l'enunciazione dell'art.1 della Costituzione.

In attuazione del primo comma del citato art.20, all'interno degli istituti penitenziari e delle strutture dove si eseguono misure privative della libertà (come le REMS), deve in ogni modo essere favorita la destinazione al lavoro e a corsi di formazione

¹ Il dott. Gianfranco De Gesu è Direttore Generale dei detenuti e del trattamento - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ministero della Giustizia. La dott.ssa Lucia Castellano è Direttore Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova - Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità - Ministero della Giustizia. Il dott. Giuseppe Cacciapuoti è Direttore Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile - Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità - Ministero della Giustizia.

professionale.

Con una serie di interventi legislativi successivi al 1975, intervenuti in particolare con la legge Gozzini ed il d.P.R. 230/2000, sono state introdotte disposizioni che rendono possibile all'Amministrazione impiegare i detenuti al lavoro secondo svariate modalità.

L'espunzione del riferimento all'obbligatorietà del lavoro dei detenuti, in quanto contrastante con il principio della libera adesione al trattamento, ha rafforzato la tendenziale omogeneità dello stesso con l'organizzazione e i metodi del lavoro libero, favorendo l'acquisizione, da parte delle persone recluse, di una preparazione professionale adeguata alle condizioni del moderno mercato del lavoro.

La natura giuridica del lavoro penitenziario è stata oggetto di acceso dibattito tra gli esperti del diritto, che hanno concluso, anche sulla base di significative pronunce di organismi giudiziari europei ed internazionali, per l'utilizzabilità dello schema del rapporto di lavoro subordinato di diritto privato - a prescindere dalla sussistenza di una origine contrattuale - sia per il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, che alle dipendenze di terzi.

1.1 L'organizzazione del lavoro penitenziario.

Superata la storica distinzione tra lavoro intramurario ed extramurario, il lavoro negli Istituti Penitenziari si distingue oggi in lavoro *alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria e alle dipendenze di datori di lavoro esterni*, per questi ultimi sia all'interno dell'istituto penitenziario che all'esterno.

I detenuti che lavorano hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri dei lavoratori liberi.

Percepiscono una remunerazione molto simile a quello dei lavoratori in stato di libertà (è pari ai 2/3 di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro), hanno diritto alle ferie remunerate, alle assenze per malattia e il datore di lavoro paga per essi i contributi assistenziali (assicurazione sanitaria) e pensionistici.

Dal 1 ottobre 2017 sono entrati in vigore gli adeguamenti ai 2/3 dei CCNL stabiliti dalla commissione prevista nella formulazione dell'art. 22 precedente alle modifiche del 2018, che hanno comportato, decorrendo dal 1994, un aumento delle retribuzioni di circa l'80%.

Un ulteriore adeguamento agli importi previsti dal CCNL di riferimento è stato effettuato il 1 luglio 2019.

La maggior parte degli occupati lavora alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria; al 30 giugno 2021, i detenuti lavoranti erano 15.827 unità, pari al 30% dei presenti- impiegati in attività di tipo domestico, relative alla gestione quotidiana dell'istituto (pulizie, facchinaggio, preparazione e distribuzione dei pasti, interventi di piccola manutenzione, ecc.), in attività di tipo industriale, presso laboratori e officine presenti all'interno degli istituti (falegnamerie, officine fabbri, sartorie, tessitorie, tipografie, ecc.) oppure in attività di tipo agricolo, presso le colonie agricole dell'amministrazione (per coloro che abbiano particolari requisiti) o presso tenimenti agricoli presenti in alcuni istituti.

I servizi di istituto assicurano il mantenimento di condizioni di igiene e pulizia all'interno delle zone detentive, comprese le aree destinate alle attività in comune, le cucine detenuti ed il servizio di preparazione e distribuzione dei pasti.

Le direzioni degli istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la

popolazione detenuta, tendono a ridurre l'orario di lavoro pro capite e ad effettuare la turnazione sulle posizioni lavorative. Garantire opportunità lavorative ai detenuti assicurando una fonte di sostentamento è strategicamente fondamentale, anche per contenere e gestire i disagi e le tensioni proprie della condizione detentiva. Tale prassi, ormai generalizzata come strumento di gestione e contenimento della popolazione detenuta, che si avvicenda nel medesimo posto di lavoro, secondo le modalità del part time "verticale", ha sollevato critiche per il sostanziale venir meno della finalità risocializzante della prestazione lavorativa in conseguenza della forte riduzione del tempo di lavoro.

Il numero dei detenuti occupati nei servizi di istituto è strettamente correlato alle risorse finanziarie disponibili annualmente sul capitolo di bilancio 1764 art.2, con il quale si provvede al pagamento delle mercedi.

In ambito agricolo i detenuti lavorano presso le Colonie Agricole delle Case di Reclusione di Isili, Is Arenas e Mamone in Sardegna e Gorgona nell'Arcipelago Toscano (sezione distaccata della Casa Circondariale di Livorno).

Caratteristica delle colonie è la grande estensione territoriale, costituita da alcune migliaia di ettari, in cui i detenuti svolgono attività lavorativa all'aperto, connessa all'accudimento del bestiame o all'attività agricola e di trasformazione, con le strutture detentive e di produzione posizionate sul territorio per un migliore sfruttamento e controllo dello stesso.

Tenimenti agricoli sono attivi presso circa quaranta istituti penitenziari, prevalentemente specializzati nelle colture biologiche.

Sono occupati nel settore agricolo, alla data del 30/06/2021, 129 unità.

L'intero settore è finanziato a valere sul Capitolo 7361 art. 2 (Servizio Bonifiche Agrarie e relative industrie), per cui la gestione delle attività agricole praticate e il numero dei detenuti occupati è strettamente legato ai fondi disponibili.

Assunti alle dipendenze di datori di lavoro esterni sono 2.130 detenuti, di cui 937 prestano la loro attività all'interno del carcere, i restanti lavorano all'esterno e rientrano la sera in carcere.

Le retribuzioni dei lavoratori alle dipendenze di imprese o cooperative, sia che prestino attività all'interno degli istituti di pena o al loro esterno, sono le stesse di un lavoratore libero.

Nella logica del reinserimento sociale, l'attività lavorativa alle dipendenze di soggetti esterni appare dotata di valenza formativa e responsabilizzante maggiore rispetto ai cd. servizi di istituto, in quanto il lavoratore deve confrontarsi con una realtà dove la produttività e la qualità del prodotto sono fondamentali per mantenere l'azienda competitiva sul mercato e, di conseguenza, mantenere i livelli occupazionali.

Tempo addietro le direzioni penitenziarie sperimentarono l'affidamento a terzi della gestione di servizi quali la cucina, la lavanderia ed i servizi di pulizie, allo scopo di professionalizzare i servizi, anche attraverso l'utilizzo di macchinari e strumentazione tecnologica, e trasferire al detenuto le competenze di figure professionali ricercate nel mondo del lavoro, quali l'addetto alla ristorazione e/o l'addetto alla sanificazione / igienizzazione dei luoghi di lavoro ecc.

La complessità delle procedure di gara e della gestione contabile ha ostacolato lo sviluppo di tali esperienze nel contesto penitenziario.

Per vincere la resistenza degli imprenditori ad affidarsi a manodopera detenuta e

ad entrare in strutture dove le regole della sicurezza prevalgono sulle regole della produzione, l'Amministrazione penitenziaria ha messo a punto delle azioni di sistema, supportate da una legislazione specifica, che negli ultimi anni hanno prodotto risultati importanti.

Con il nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, emanato nel 2000, si è aperta la possibilità, per le imprese pubbliche e private e le cooperative sociali, di organizzare e gestire le officine e i laboratori presenti all'interno degli istituti penitenziari utilizzando gratuitamente i locali e le attrezzature già esistenti all'interno delle lavorazioni, salvo il dovere di sostenere le spese per lo svolgimento dell'attività produttiva.

Sono istituite presso le sedi dei Provveditorati regionali (ai sensi dell'art.25/bis dell'o.p.) le Commissioni per il lavoro penitenziario, costituite da rappresentanti dell'Amministrazione Penitenziaria, rappresentanti delle associazioni imprenditoriali locali e dei consorzi di cooperative, funzionari della Regione che operano nel settore del lavoro e della formazione professionale.

La Commissione è il luogo dove si incontrano l'offerta dell'Amministrazione Penitenziaria (manodopera qualificata e laboratori attrezzati) e la domanda del mercato.

Per raggiungere tale risultato, un sostegno determinante è venuto dalla l. 193/2000 (cd. Smuraglia), che offre incentivi economici alle imprese che assumono detenuti. La norma in questione offre benefici fiscali ai datori di lavoro che assumono detenuti, anche per il periodo della formazione, pari a € 520 mensili per ogni detenuto assunto; offre, inoltre, uno sconto del 95% sui contributi che il datore di lavoro versa allo Stato per la pensione e l'assistenza sanitaria. Infine, e questo è veramente importante, permette di fruire degli stessi benefici per un periodo di 18 o 24 mesi successivi alla scarcerazione del lavoratore.

Ricapitolando, la normativa italiana offre una serie di vantaggi e agevolazioni per le imprese e cooperative che vogliono entrare in carcere e assumere detenuti:

- l'Amministrazione penitenziaria cede gratuitamente i locali (in regola con la normativa sulla sicurezza dei posti di lavoro) e le eventuali attrezzature esistenti;
- viene corrisposto un bonus di 520 euro mensili (sotto forma di credito di imposta) per ogni detenuto assunto (anche per il periodo necessario alla formazione);
- gli oneri contributivi sono abbattuti nella misura dell'95%;
- infine, le agevolazioni proseguono nei diciotto o ventiquattro mesi successivi alla scarcerazione del detenuto se prosegue il rapporto di lavoro all'esterno con lo stesso datore di lavoro.

In definitiva i risparmi sono importanti e facilmente quantificabili:

- risparmi sui costi di affitto o acquisto dei locali e/o capannoni necessari all'attività produttiva;
- risparmi sui costi di acquisto dei macchinari;
- minime, a volte nulle, spese di investimento a carico dell'impresa per iniziare l'attività;
- risparmi sui costi di sorveglianza e assicurazione degli impianti produttivi;

- risparmi sulle imposte locali (tasse sugli immobili ecc.);
- risparmi sui costi per la formazione del personale;
- risparmi sul costo del lavoro.

Grazie a questa combinazione di benefici e soprattutto all'estensione dei benefici anche dopo la scarcerazione, si è creato un modello di intervento sul soggetto detenuto.

Permettendo alle imprese esterne di utilizzare i laboratori disponibili all'interno degli istituti penitenziari, si consente di formare il detenuto lavoratore secondo le reali necessità del mercato, fargli acquisire la necessaria esperienza lavorativa durante la detenzione e, infine, come ideale conclusione del percorso, se ha saputo dimostrare le sue capacità e la sua vera intenzione di reinserirsi nella società, mantenerlo alle proprie dipendenze nelle proprie strutture esterne al momento dell'uscita dal carcere. Per consolidare una cultura orientata in tal senso, l'Amministrazione Penitenziaria opera d'intesa e in accordo con i maggiori consorzi del mondo della cooperazione, nell'ambito di percorsi di collaborazione ed integrazione delle risorse, impegnandosi a far coincidere gli interessi imprenditoriali delle cooperative e/o delle imprese con i valori sociali ed etici relativi all'attività di recupero delle persone in esecuzione penale. Con i già menzionati d.lgs. del 2 ottobre 2018 n.123 e 124, l'art.20 dell'o.p. è stato ulteriormente modificato, valorizzando la produzione per autoconsumo, rivedendo la composizione e il funzionamento della Commissione per la formazione delle graduatorie interne e prevedendo la destinazione degli introiti delle lavorazioni penitenziarie al finanziamento per lo sviluppo della del lavoro e della formazione professionale, della quale si è riconosciuta l'importanza nell'offerta trattamentale ai fini del recupero del detenuto, inserendola tra gli elementi elencati dall'art.15 o.p.

L'ultimo comma dell'art.20 garantisce la durata massima delle prestazioni lavorative, che non possono superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro, il riposo festivo, il riposo annuale retribuito e la tutela assicurativa e previdenziale.

Con la produzione per autoconsumo si è inteso incentivare le lavorazioni dirette alla produzione in proprio, con l'utilizzo degli spazi agricoli degli istituti penitenziari, di generi alimentari da destinare al consumo personale o alla vendita. Il d.lgs. nr. 124 del 2 ottobre ha poi modificato l'art.22 o.p. statuendo che la remunerazione per ciascuna categoria di detenuti ed internati che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura fissa pari a due terzi del trattamento economico dei contratti collettivi e ha previsto, introducendo il nuovo art. 25 ter o.p., l'attivazione di un servizio di assistenza ai detenuti e internati per l'accesso alle prestazioni previdenziali ed assistenziali, anche attraverso la stipula di convenzioni non onerose tra l'Amministrazione penitenziaria ed enti pubblici e privati.

1.2 Il lavoro di pubblica utilità.

La possibilità di ampliare l'offerta di lavoro con una proposta diversa dal lavoro retribuito, ma di grande valenza sociale e rieducativa, già prevista dalla normativa, è stata rilanciata per effetto delle proposte in merito della Commissione Giostra, recepite nell'art.20 ter o.p.

Con tale norma si è disciplinato il lavoro di pubblica utilità per i detenuti secondo un'ottica riparativa, sganciandolo dalla configurazione come modalità di lavoro all'esterno fissato dal comma 4 ter dell'art.21 o.p. e prevedendolo come elemento

del trattamento, praticabile anche all'interno dell'istituto e con la partecipazione di detenuti sprovvisti dei requisiti per l'ammissione al lavoro: *"i detenuti e gli internati possono essere ammessi a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'ambito di progetti di pubblica utilità, tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative."*

Gli accordi siglati con Comuni, aree metropolitane, istituzioni pubbliche, soggetti del settore privato ed imprese di grandi dimensioni, interessate ad intraprendere un percorso di collaborazione per favorire il reinserimento socio lavorativo dei soggetti in espiazione di pena, sono in costante crescita e testimoniano il progressivo superamento delle barriere culturali tra carcere e società libera.

I modelli collaborativi di partnership, avviati sotto forma di protocolli d'intesa per l'implementazione di specifici percorsi lavorativi di pubblica utilità, hanno reso possibile l'impiego di un numero cospicuo di detenuti in servizi a favore della collettività ad elevato impatto sociale.

È opportuno specificare che il lavoro di pubblica utilità ha carattere volontario e gratuito, salva la possibilità di prevedere un minimo rimborso spese erogato dalla Cassa delle Ammende ovvero dall'ente partner di progetto, che nel caso di specie si configura come datore di lavoro. Attualmente i protocolli d'intesa stipulati corrispondono ad un totale di circa 100, che hanno visto il coinvolgimento di oltre 400 detenuti. La partecipazione a progetti di pubblica utilità deve svolgersi con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei condannati e degli internati.

L'analisi delle serie storiche relative ai detenuti occupati in attività lavorative negli anni tra il 1991 ed il 2021, evidenzia una percentuale di lavoratori rispetto ai detenuti presenti sostanzialmente stabile: il 34,46% del totale dei detenuti lavoratori rispetto ai detenuti presenti, rilevato al 30 giugno 1991, non differisce, infatti, in modo significativo dal valore percentuale rilevato il 30 giugno 2021, pari al 33,48%.

In dettaglio, la percentuale dei lavoratori rispetto alle presenze complessive era pari al 32,25% per i detenuti di sesso maschile, mentre lo stesso valore era, per le detenute di sesso femminile, pari al 49,15%.

Il minimo storico dei detenuti occupati è stato riscontrato il 30 giugno 2012, con una percentuale di lavoratori, rispetto ai presenti, pari al 19,96%.

Nell'introduzione alla pubblicazione dei lavori della Commissione Giostra si parla espressamente di un *gravissimo problema di effettività del lavoro penitenziario* per l'insufficienza del numero di posti disponibili e di qualità dell'offerta.

Poiché il legislatore è ripetutamente intervenuto per rimuovere impedimenti e vincoli normativi allo sviluppo del lavoro in carcere, si ritiene che la disoccupazione interna sia connaturata al contesto detentivo e frutto delle debolezze strutturali del sistema attuale.

Più in particolare, nella relazione conclusiva del tavolo tematico n.8, le criticità principali sono state individuate nell'incompatibilità tra i compiti connessi alla gestione del lavoro attribuiti all'Amministrazione penitenziaria e la vocazione istituzionale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria come struttura preposta alla sicurezza.

Alla carenza di risorse umane dotate di competenze tecniche e manageriali all'interno dell'Amministrazione deve aggiungersi anche la scarsa istruzione/

professionalizzazione della popolazione detenuta quale forza lavoro (riaffermando quindi la necessità di implementare percorsi di formazione professionale), l'elevato turn-over dei lavoratori, le rigide regole organizzative della vita detentiva e la scarsità dei mezzi a disposizione degli istituti.

Per gli investimenti in carcere da parte delle imprese esterne, gli ostacoli sono stati individuati, tra gli altri, nella mancanza di competitività e nella ristrettezza degli spazi interni utilizzabili.

Ne consegue che, in mancanza di mutamenti radicali nelle modalità di esecuzione della pena, la situazione del lavoro penitenziario è destinata a rimanere stabile, mentre l'obiettivo della piena occupazione della popolazione detenuta appare poco realistico. Si ritiene comunque doveroso mantenere alto il livello di attenzione per individuare le strategie più idonee a realizzare miglioramenti e a definire prospettive di crescita, allo scopo di non riproporre, all'interno delle strutture penitenziarie, le sacche di marginalità sociale ed economica riscontrabili tra i cittadini liberi.

II

2. Il Lavoro nella giustizia di comunità

Premessa: il *probation* in Italia.

Prima di soffermarsi sul tema del lavoro per le persone in esecuzione penale esterna alla detenzione, è opportuno inquadrare lo sviluppo che il settore del *probation* conosce nel nostro Paese. Nel 2015 è stata avviata una riorganizzazione complessiva del sistema dell'esecuzione penale esterna con lo spostamento della direzione generale e dei servizi periferici dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria a quello per la giustizia minorile, che è diventato anche "di comunità". Si è provveduto alla creazione di una struttura amministrativa autonoma e rafforzata, con l'obiettivo di adeguare il sistema italiano alle direttive europee in materia di *probation* e rendere pienamente operanti le riforme attuate nel sistema processuale e penale.

Nuove misure e sanzioni penali hanno infatti affiancato le norme già previste dall'ordinamento penitenziario, costituendo un ampio ventaglio di misure non detentive che consentono di modulare la risposta sanzionatoria in relazione alla gravità dei fatti, individualizzare il trattamento dell'autore di reato e promuovere maggiore sicurezza sociale, attraverso politiche inclusive.

Il sistema dell'esecuzione penale esterna ha oggi un'organizzazione territoriale articolata su base provinciale. Complessivamente sono presenti, sul territorio nazionale, 72 uffici, a cui si aggiungono alcune sezioni distaccate.

Attraverso tali articolazioni territoriali, il Dipartimento sviluppa una vasta attività di raccordo con le Regioni e gli altri enti pubblici o privati al fine di realizzare iniziative e progetti per il reinserimento e l'inclusione delle persone in esecuzione penale, nonché percorsi di giustizia riparativa, da realizzare in coprogettazione, anche ricorrendo a finanziamenti europei e della Cassa delle Ammende. È, inoltre, costante l'attività di coordinamento con l'Amministrazione penitenziaria, con la quale sono state emanate disposizioni nazionali congiunte, per assicurare la collaborazione al trattamento penitenziario.

I dati censiti dal sistema informativo dell'Amministrazione evidenziano che al 31

agosto 2021 erano in corso 68.784 misure e sanzioni di comunità delle diverse tipologie (misure alternative alla detenzione, messa alla prova, sanzioni di comunità e misure di sicurezza non detentive). Erano inoltre in corso 46.227 incarichi di indagine svolti a supporto della magistratura e degli istituti penitenziari.

Il numero dei soggetti in esecuzione di misure e sanzioni di comunità ha ormai largamente superato quello delle persone recluse negli istituti penitenziari. Al 31 agosto 2021 erano infatti ristrette 53.557 persone.

La giustizia di comunità è, quindi, a tutt'oggi, la modalità prevalente di esecuzione dei provvedimenti penali.

Tabella 1 - Soggetti in carico alla data del 31 agosto 2021, secondo tipologia di incarico

Tipologia di incarico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure	60.688	8.096	68.784
Indagini e consulenze	40.733	5.494	46.227
Totale soggetti in carico	101.421	13.590	115.011

Tabella 2 - Soggetti in carico per misure alla data del 31 agosto 2021, secondo la tipologia di misura

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure alternative alla detenzione			
Affidamento in prova al servizio sociale	16.978	1.594	18.572
Detenzione domiciliare	10.403	1.255	11.658
Semilibertà	752	23	775
Totale	28.133	2.872	31.005
Sanzioni sostitutive			
Semidetenzione	1	0	1
Libertà controllata	86	11	97
Totale	87	11	98

Misure di sicurezza			
Libertà vigilata	4.251	294	4.545
Sanzioni di comunità			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	560	70	630
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	7.326	926	8.252
<i>Totale</i>	<i>7.886</i>	<i>996</i>	<i>8.882</i>
Misure di comunità			
Messa alla prova	20.331	3.923	24.254
Totale soggetti in carico per misure	60.688	8.096	68.784

2.1 Il lavoro nell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione.

Il tema del lavoro assume una valenza importante nella riflessione che accompagna da sempre l'operato del sistema dell'esecuzione penale, sia detentiva che esterna, in quanto la dimensione lavorativa è parte integrante di un programma di trattamento individualizzato che possa sostenere le persone condannate in un realistico percorso di inclusione sociale. Il lavoro conferisce autonomia, stima di sé, valorizza le competenze acquisite ed aiuta soprattutto le persone svantaggiate e, prive di qualificazione professionali, a rafforzarsi nel percorso di crescita individuale. Naturalmente, non è solo il lavoro che determina la riuscita dei percorsi di reinserimento sociale; ma l'assenza di una valida prospettiva lavorativa lascia nel limbo persone a rischio di comportamenti recidivanti, penalmente sanzionati.

Il sistema dell'esecuzione penale esterna è caratterizzato dalla gestione di pene alternative al carcere e misure di comunità, nelle quali lo strumento del lavoro risponde a finalità differenti, coerenti con gli orientamenti ispiratori del legislatore verso l'implementazione di misure sanzionatorie da svolgersi in contesti comunitari, altamente responsabilizzanti per l'autore di reato, che sia condannato o ancora in fase di giudizio.

Nell'affidamento in prova al servizio sociale, disciplinato dall'art. 47 della l. 354/1975 (ordinamento penitenziario), il lavoro, seppur non previsto come condizione per la concessione della misura, è parte fondamentale del percorso di reinserimento sociale, tanto che la Magistratura di sorveglianza impone nelle prescrizioni specifiche della misura, tra le altre, quella di "darsi ad attività lavorativa stabile". Generalmente i detenuti sono ammessi all'affidamento in prova dal carcere, anche per la prospettiva nell'ipotesi trattamentale di una realistica opportunità di lavoro, verificata dagli uffici di esecuzione penale esterna durante la fase dell'inchiesta socio-familiare. I condannati che accedono alla misura alternativa dalla libertà, in prevalenza risultano integrati nel contesto socio-familiare e lavorativo e propongono alla magistratura di sorveglianza di poter proseguire, durante l'esecuzione penale esterna, il lavoro svolto prima della vicenda penale e che diviene oggetto di verifica.

Parallelamente, si osserva invece che una parte, comunque significativa, di persone

in attesa di essere ammesse a fruire dell'affidamento in prova, presenta difficili situazioni personali e familiari, a causa di lunghi periodi di precarietà lavorativa e quindi economica, non di rado correlati al basso livello di scolarizzazione e di qualificazione professionale e che sono stati di ostacolo alla piena integrazione sociale. Per queste persone risulta difficile reperire un'attività lavorativa stabile o mantenerla, in considerazione anche dell'impatto della prolungata crisi economica nazionale su settori trainanti nel nostro paese, quali edilizia e servizi. Settori in cui trovano tradizionalmente collocazione persone socialmente svantaggiate, assorbite come manodopera non regolarmente assunta. Tale crisi, protrattasi per diversi anni, si è ulteriormente accentuata con l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Non si può dunque sottodimensionare il fenomeno del "lavoro irregolare", purtroppo ancora molto rilevante e presente, in special modo nelle regioni meridionali del nostro paese e che, frequentemente, contraddistingue il vissuto delle persone in attesa dell'esecuzione penale in misura alternativa, comportando di riflesso situazioni di difficile gestione delle stesse da parte degli operatori del trattamento e della magistratura di sorveglianza, se non anche motivo di inammissibilità, in particolare all'affidamento in prova al servizio sociale.

Nella detenzione domiciliare, la cui concessione è sottoposta al verificarsi delle plurime condizioni previste dalla legge ed alla valutazione da parte della Magistratura di sorveglianza, (che la concede anche qualora valuti inidonea per il soggetto la misura più ampia dell'affidamento in prova), il lavoro non assume una rilevanza preminente. Nell'ottica del pieno recupero sociale, l'ufficio di esecuzione penale esterna sostiene comunque il detenuto domiciliare in grado di poter lavorare, nella ricerca attiva di un lavoro, anche coinvolgendo il sistema dei servizi dell'orientamento e della formazione professionale. L'attività lavorativa per un detenuto domiciliare, ancora in una fase attiva della vita, contribuisce non solo a sostenerne l'autonomia sul piano economico, ma di fatto lo aiuta a superare l'isolamento sociale tipico della misura alternativa che è ampiamente restrittiva, riducendo il rischio di recidiva a fine pena, che per i detenuti domiciliari è statisticamente più elevato rispetto a coloro che terminano la pena in affidamento in prova al servizio sociale con esito positivo. Per poter proporre, da parte del servizio sociale, formazione professionale e proposte lavorative concrete ai detenuti domiciliari è necessaria l'autorizzazione, da parte della magistratura di sorveglianza, a uscire di casa in orari determinati e a stare in contatto con altre persone, rompendo l'isolamento che connota la misura. A volte la prudenza della magistratura, connessa alla presunta pericolosità del detenuto domiciliare, rende difficili tali percorsi esterni, a detrimento delle possibilità di reinserimento sociale e conseguente abbattimento del rischio di recidiva (vedi tabella 2).

Il lavoro, invece, è una condizione essenziale per fruire del regime di semilibertà, previsto dagli artt.48 e 50 dell'ordinamento penitenziario e che consiste nello svolgimento da parte del detenuto di un'attività lavorativa esterna al carcere, con rientro nella struttura detentiva dopo la conclusione della stessa. Dalle statistiche (775 semiliberi al 31.08.2021), si evince la scarsa incidenza di tale istituto nelle misure alternative alla detenzione. Si verifica più facilmente che il condannato detenuto sia inserito al lavoro all'esterno dell'istituto (che è una modalità di esecuzione della pena detentiva prevista ex art. 21 o.p.) con successivo passaggio direttamente alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Le persone ammesse a fruire delle misure alternative, in particolare se provenienti dallo stato di detenzione, hanno la possibilità di essere inserite nelle cooperative sociali o in contesti lavorativi proposti direttamente dalle reti primarie dei condannati in quanto, stante la situazione complessa del mercato del lavoro, risulta alquanto difficile reperire per un ex detenuto, in particolare dopo anni di detenzione, una collocazione lavorativa che risponda alla richiesta prevalente di manodopera qualificata, se non si è in possesso di adeguata formazione professionale. Proprio nella direzione di ampliare il numero dei detenuti ammessi al lavoro, la legge 193/2000, “cd. Smuraglia”, ha previsto agevolazioni contributive per i datori di lavoro che impiegano persone detenute od internate, anche ammesse al lavoro all'esterno, modificando tra l'altro la legge 381/1991 sulle cooperative sociali, includendo tra le persone svantaggiate anche gli ex degenti di istituti psichiatrici giudiziari, i detenuti ed internati negli istituti penitenziari, nonché i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative. Il credito d'imposta, per le imprese che assumono detenuti, è concesso anche per i 18 mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo del lavoratore, detenuto o internato, e che ha usufruito del regime di semilibertà o è stato ammesso al lavoro all'esterno; mentre il periodo si amplia sino a 24 mesi, se il rapporto di lavoro è iniziato mentre la persona era ristretta (cfr. art. 4 decreto 24 luglio 2014, n. 148. Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti).

Altri importanti misure nazionali di contrasto alla povertà, emanate negli ultimi anni per sostenere le persone in difficoltà economica e di inserimento lavorativo, sono state il reddito di inclusione, di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 e il reddito di cittadinanza, previsto dal decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

In particolare, quest'ultima misura ha previsto per i beneficiari l'adesione al patto per il lavoro e al patto per l'inclusione sociale, finalizzati al superamento delle problematiche personali e sociali che ostacolano il pieno reinserimento. Per gli autori di reato beneficiari del reddito di cittadinanza e in carico agli uffici di esecuzione penale esterna, il patto per l'inclusione sociale, formulato dal servizio sociale del Comune di residenza, viene integrato con il programma di trattamento predisposto per la misura alternativa o di comunità.

Alle misure nazionali di sostegno al reddito ed all'inserimento lavorativo (di cui si stanno evidenziando tutte le criticità in termini di efficacia, al livello governativo e parlamentare, proprio in questi ultimi mesi), si affianca, nel sistema dei servizi dell'esecuzione penale esterna, l'impiego di fondi stanziati su un apposito capitolo di bilancio per il trattamento dei condannati o imputati, finalizzati alla realizzazione di progetti per l'inclusione sociale. Sono previste in particolare le misure dell'erogazione di borse lavoro e l'attivazione di tirocini formativi. Le progettualità si orientano al sostegno di utenti in condizione di maggiore svantaggio sociale, per l'inserimento in settori lavorativi che connotano il territorio di riferimento e, in particolare, in quelli dell'agricoltura, anche di tipo biologico, della manutenzione del verde, della ristorazione. Altre importanti iniziative progettuali sono state messe in campo nell'ultimo biennio, per favorire l'inclusione sociale degli autori di reato che eseguono misure alternative e sanzioni penali di comunità; in particolare servizi di housing sociale e di formazione ed orientamento lavorativo, grazie alle importanti risorse economiche messe a disposizione dell'esecuzione penale esterna dalla Cassa

delle Ammende (ente pubblico istituito presso il ministero della Giustizia che finanzia progetti di reinserimento dei condannati detenuti e in misura alternativa alla detenzione) ed al cofinanziamento delle medesime progettualità da parte delle Regioni che hanno aderito al relativo avviso pubblico. I programmi d'intervento sociale (in fase di attuazione a cura degli enti del terzo, vincitori dei bandi regionali) hanno consentito l'attivazione di tavoli di lavoro interistituzionali, di cui è prevista la strutturazione in via permanente e di cui sono componenti le Regioni, gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, i provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, i Centri per la giustizia minorile ed in alcuni territori i referenti degli uffici del Garante regionale e della Magistratura di sorveglianza.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità è altresì impegnato nella realizzazione del progetto "innovazione sociale dei servizi per il reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali", nell'ambito del PON Legalità 2014-2020. Tale importante iniziativa prevede l'attivazione di 200 tirocini formativi per detenuti prossimi alla fine della pena, condannati in esecuzione penale esterna o sottoposti a misure e sanzioni di comunità, che si concluderanno nel giugno 2022, da realizzarsi nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

2.2 Il lavoro di pubblica utilità nelle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi e nella misura di comunità della messa alla prova.

Il lavoro di pubblica utilità è una prestazione lavorativa vera e propria, anche se resa senza alcuna retribuzione, svolta presso lo Stato o altri enti pubblici o privati a spiccata vocazione sociale. Il nostro ordinamento ne prevede l'esistenza o come sanzione penale sostitutiva di pena detentiva breve o come contenuto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato. Nel primo caso ha una funzione retributiva, nel secondo è espressione di giustizia riparativa intesa in senso lato. La misura è pertanto totalmente diversa, per presupposti applicativi e finalità, da quella prevista dall'art. 20 ter o.p.

Il lavoro di pubblica utilità assume natura di autonoma sanzione con il d.lgs. 274/2000 recante le disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace. La volontarietà dell'adesione al lavoro di pubblica utilità e la particolare caratteristica di attività svolta gratuitamente a favore della collettività, conferiscono per la prima volta un carattere positivo alla sanzione. L'art. 54, comma 6, del citato decreto legislativo suppone la stipula di convenzioni per l'irrogazione della pena del lavoro di pubblica utilità e con il successivo d.m. 26 marzo 2001 si dettano i contenuti obbligatori delle convenzioni da stipulare con "lo Stato, le regioni, le province, i comuni o con enti o organizzazioni di assistenza sociale o di volontariato" nello svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Per quel che invece concerne la durata della sanzione del lavoro di pubblica utilità, il d.lgs. 274/2000 prevede che essa possa essere inflitta per una durata massima di sei mesi e che debba avere una durata minima di un mese; inoltre, la norma stabilisce che la prestazione debba essere svolta per un arco di tempo non superiore alle sei ore settimanali, con la possibilità di arrivare fino ad otto ore su richiesta del condannato e previo accoglimento del giudice.

L'istituto giuridico del lavoro di pubblica utilità ha beneficiato negli anni di significativi aggiornamenti legislativi che gli conferiscono una natura sia di giustizia restitutiva che, specialmente nelle sue più recenti formulazioni, di attività sociale e valenza riparativa. Ci si riferisce, in particolare ai seguenti aggiornamenti legislativi:

- la legge 11 giugno 2004, n. 145 che ha modificato l'art. 165 c.p., introducendo la possibilità di subordinare la sospensione condizionale della pena alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività la cui disciplina si ispira a quella dettata per il procedimento innanzi al giudice di pace.

Il lavoro di pubblica utilità quale condotta riparatoria necessaria alla concessione della sospensione condizionale della pena è regolato da quelle stesse norme che per i reati di competenza del giudice di pace stabiliscono le modalità esecutive di questa sanzione; di fatti ai sensi dell'art. 18 bis delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale "Nei casi di cui all'art. 165 c.p. il giudice dispone che il condannato svolga attività non retribuita a favore della collettività osservando, in quanto compatibili, le disposizioni degli artt. 44, 54 commi 2, 3, 4 e 6, e 50 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274".

- l'art. 4 bis del d.l. 2005/272 convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 49/2006 introduce all'art. 73 del d.P.R. 309/1990, "Testo unico in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope", il comma 5 bis che prevede il lavoro di pubblica utilità quale sanzione sostitutiva per i fatti di lieve entità quando il reato è stato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze psicotrope. Il comma 5 bis dell'art. 73 del Testo Unico prevede che l'applicazione del lavoro di pubblica utilità sia subordinata alla presenza delle seguenti condizioni: lo stato di tossicodipendente o di assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope dell'interessato, la condanna o l'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 c.p.p., l'espressa richiesta dell'interessato all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità e la non ricorrenza delle condizioni per la concessione della sospensione condizionale della pena.

Successivamente, il legislatore ha esteso l'ambito applicativo del comma 5 bis anche all'ipotesi di reato diverso da quelli di cui al comma 5, commesso, per una sola volta, da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligge una pena non superiore ad un anno di detenzione, salvo che si tratti di reato previsto dall'art. 407, comma 2, lettera a), c.p.p. o di reato contro la persona.

Con riferimento alla durata della prestazione lavorativa, il comma 5 bis dell'art. 73 prevede che, in deroga alla disciplina del d.lgs. 274/2000, il lavoro non retribuito abbia una durata corrispondente a quella della pena detentiva irrogata: un giorno di lavoro di pubblica utilità deve corrispondere ad un giorno di pena detentiva.

- gli artt. 186 e 187, commi 9 bis e 8 bis codice della strada prevedono il lavoro di pubblica utilità come pena sostitutiva. L'esito positivo dei lavori di pubblica utilità in questo caso produce significativi effetti vantaggiosi che hanno favorito il successo della sanzione. Ci si riferisce, in particolare:

- alla conversione della sanzione penale principale in attività non retribuita presso un ente convenzionato con il Tribunale ove è instaurato il procedimento

penale; in questo modo, svolgendo le ore di lavoro stabilite dal giudice, l'assistito non dovrà sopportare né la pena detentiva né quella pecuniaria;

- al dimezzamento del periodo di sospensione della patente di guida;
- alla possibilità per l'interessato, nell'ipotesi di guida con tasso alcolemico superiore a 1,51 g/l (art. 186 comma 2 lett. c del codice della strada), di evitare la confisca del proprio veicolo che di conseguenza verrà dissequestrato, attraverso lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità.

Il lavoro di pubblica utilità nel codice della strada, pertanto, viene disciplinato non solo quale sanzione accessoria amministrativa, ma anche quale sanzione sostitutiva in seguito agli importanti interventi di modifica apportati agli articoli 186 e 187 dalla legge 29 luglio 2010, n. 120. Gli articoli rispettivamente rubricati "Guida sotto l'influenza dell'alcool" e "Guida in stato di alterazione psico-fisica per l'uso di sostanze stupefacenti" ai commi 9 bis ed 8 bis disciplinano la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività quale sanzione sostitutiva della pena dell'arresto e dell'ammenda, sostituzione che non può essere concessa per più di una volta. In entrambi i casi, il lavoro di pubblica utilità si delinea quale vera e propria pena poiché stando alla lettera della norma "la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita...con quella del lavoro". In questo caso, inoltre, i commi 9 bis ed 8 bis non prevedono la richiesta dell'interessato, come invece avviene nella disciplina dell'art. 54 d.lgs. 274/2000, ma stabiliscono che la conversione possa essere disposta dall'organo giudicante "se non vi è opposizione da parte dell'imputato". Altra deroga prevista alla disciplina dell'art. 54 del d.lgs. 274/2000 concerne la durata della prestazione di attività non retribuita: gli articoli 186 e 187 del c.d.s. prevedono che il lavoro di pubblica utilità abbia una durata corrispondente a quella della pena detentiva irrogata e della conversione della pena pecuniaria ragguagliando 250 € ad un giorno di lavoro di pubblica utilità. Inoltre, si riscontra un'ulteriore differenza concernente gli enti assegnatari previsti rispetto all'art. 54 del d.lgs. 274/2000. Di fatti, mentre l'art. 186 prevede che la prestazione di attività non retribuita venga svolta, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e della educazione stradale, l'art. 187, oltre a tale prestazione di attività, prevede la partecipazione ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo del soggetto tossicodipendente. L'obbligo di partecipare a tale programma terapeutico è previsto solo per il soggetto tossicodipendente che non necessariamente si identificherà come l'autore del reato poiché la condotta sanzionata dall'art. 187 potrebbe essere posta in essere da un consumatore occasionale, senza alcuna dipendenza da sostanze stupefacenti, purché guidi in stato di alterazione psicofisica dopo aver assunto le suddette sostanze;

- l'art. 168 bis c.p. introduce il lavoro di pubblica utilità quale condizione per la concessione della sospensione del processo con messa alla prova. La legge 28 aprile 2014 n. 67 ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, ispirato ad esigenze di deflazione giudiziaria rappresentando una concreta alternativa al processo con, inoltre, un evidente contenuto riparativo e di recupero sociale. L'istituto della sospensione del processo con messa alla prova per adulti è disciplinato

dagli artt. 168 bis, ter e quater c.p. e dal nuovo titolo V-bis del codice di procedura penale. L'art. 168 bis c.p. stabilisce che l'imputato possa richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova "nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale". Altro limite oggettivo all'applicazione dell'istituto della messa alla prova per adulti è dato dal fatto che il beneficio non può essere concesso per più di una volta. Si ricorda inoltre che la sospensione del processo con messa alla prova è preclusa per quei soggetti che siano stati dichiarati delinquenti professionali, abituali o per tendenza. La concessione della messa alla prova è subordinata alla prestazione del lavoro di pubblica utilità che viene ad assumere un ruolo centrale e caratterizzante la misura.

Il lavoro di pubblica utilità, soprattutto nell'ambito della sua più recente evoluzione, ovvero nell'ambito della messa alla prova per adulti, pertanto assume natura sia di giustizia restitutiva che, sempre più di frequente, di attività sociale e valenza riparativa. Lo sviluppo quantitativo e qualitativo del lavoro di pubblica utilità, come si vedrà di seguito con le elaborazioni grafiche, giova significativamente alla crescita del *probation* in Italia con un concreto rafforzamento della sicurezza sociale e la prevenzione della recidiva.

2.3 Il lavoro di pubblica utilità e il ruolo dell'uffici di esecuzione penale esterna.

Il ruolo dell'ufficio di esecuzione penale esterna è strategico in tale percorso con importanti compiti di traino istituzionale e di coordinamento con le altre agenzie pubbliche, private e del volontariato necessarie per lo sviluppo del sistema nazionale delle sanzioni e misure di comunità.

Il lavoro di pubblica utilità applicato in sentenza, quindi relativo a soggetti liberi consiste nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato. La prestazione lavorativa viene svolta a favore di persone affette da HIV, portatori di handicap, malati, anziani, minori, ex detenuti o extracomunitari; oppure nel settore della protezione civile, della tutela del patrimonio pubblico, culturale e ambientale o in altre attività pertinenti alla specifica professionalità del condannato e imputato. L'attività è resa presso gli enti che hanno sottoscritto con il ministro, o con i presidenti dei Tribunali delegati, le convenzioni previste dall'art. 2 comma 1 del d.m. 26 marzo 2001 e, per quanto concerne l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, dal d.m. 88/2015 che disciplinano le modalità di svolgimento del lavoro nonché le modalità di raccordo con le autorità incaricate di svolgere le attività di verifica.

Nei casi di sospensione del procedimento e messa alla prova l'ufficio di esecuzione penale esterna ha il compito specifico di definire con l'imputato la modalità di svolgimento dell'attività lavorativa non retribuita, tenendo conto delle attitudini lavorative e delle esigenze personali e familiari, raccordandosi con l'ente presso cui sarà svolta la prestazione gratuita. Come abbiamo visto, il lavoro di pubblica utilità diventa parte integrante e obbligatoria del programma di trattamento per l'esecuzione

della prova che è sottoposto alla valutazione del giudice nel corso dell'udienza. Nel corso dell'esecuzione, l'ufficio di esecuzione penale esterna cura l'attuazione del programma svolgendo gli interventi secondo le modalità previste dall'art. 72 della legge 354/1975, informa il giudice sull'adempimento degli obblighi lavorativi, sulla necessità di eventuali modifiche o inosservanze che possano determinare la revoca della prova.

La competenza degli uffici di esecuzione penale esterna in merito alle verifiche necessarie circa la regolare prestazione dell'attività lavorativa si circoscrive, oltre a quanto previsto nell'ambito della misura della sospensione del procedimento con messa alla prova, esclusivamente a due fattispecie di lavoro di pubblica utilità:

1. in via esclusiva, nei casi previsti dall'art. 73, commi 5-bis e 5-ter, del d.P.R. 309/90;

2. in alternativa agli organi di polizia per le violazioni di cui agli artt. 186, comma 9-bis e 187, comma 8-bis del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992 e successive modifiche).

Considerata la costante crescita sia quantitativa che qualitativa (figure 3, 4 e 5) del lavoro di pubblica utilità, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità intende agevolare una gestione coordinata e sistematica dell'istituto, tanto come nucleo precettivo della messa alla prova quanto come sanzione penale sostitutiva.

Figura 3. Andamento misure e sanzioni di comunità. Soggetti gestiti nel periodo 2001/2020.

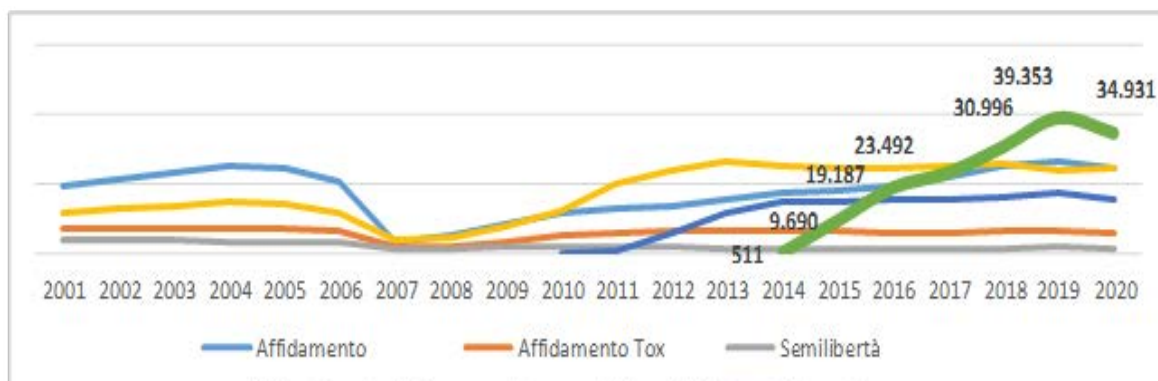


Figura 4. Andamento lavoro di pubblica utilità e messa alla prova per adulti. Soggetti gestiti nel periodo 2001/2020



Figura 5. Andamento statistico della messa alla prova. Periodo maggio 2014 - agosto 2021.



Fonte: Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova

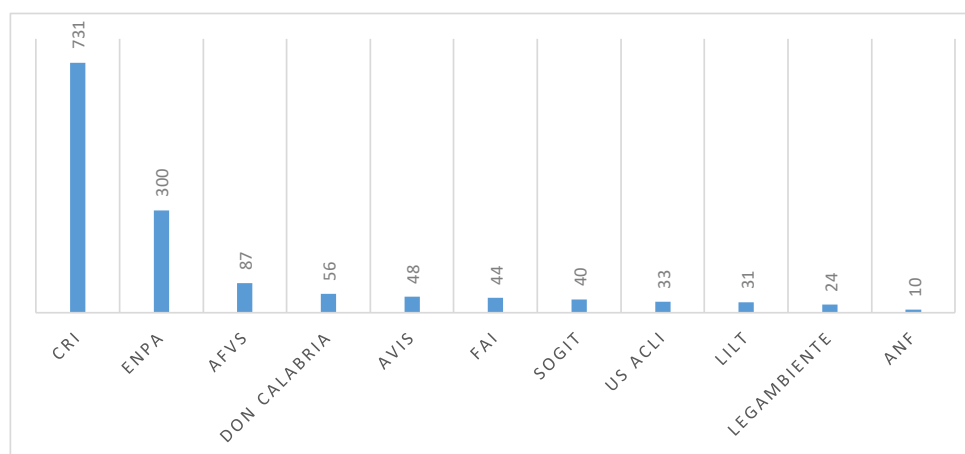
Quanto alle concrete modalità di esecuzione, l'art. 54 del d.lgs. n. 274/2000, al comma 6, rimanda ad un decreto del ministro della Giustizia la disciplina della sua modalità di esecuzione. Per regolamentare i rapporti tra l'autorità giudiziaria e i soggetti destinatari del lavoro di pubblica utilità è stato emanato il decreto del ministro della Giustizia 26 marzo 2001 che, all'art. 2 c. 1, stabilisce che l'attività non retribuita in favore della collettività è svolta sulla base di convenzioni da stipulare con il ministero della Giustizia, o su delega di quest'ultimo, con il presidente del Tribunale nel cui circondario sono presenti le amministrazioni, gli enti o le organizzazioni presso cui può essere svolto il lavoro di pubblica utilità. Successivamente, con provvedimento del 16 luglio 2001, il ministro della Giustizia ha delegato i presidenti dei Tribunali alla stipula delle convenzioni. Per la disciplina del lavoro di pubblica utilità è stato adottato il decreto del ministro della Giustizia dell'8 giugno 2015, n. 88 che prevede la sottoscrizione di convenzioni con amministrazioni, enti e organizzazioni che hanno competenza a livello nazionale, regionale o interprovinciale, con effetto per le

rispettive articolazioni periferiche; è compito degli uffici di esecuzione penale esterna favorire i contatti tra gli enti pubblici e privati e i Tribunali al fine di pervenire alla stipula di convenzioni locali. Spettano agli enti convenzionati gli oneri per la copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali, nonché riguardo alla responsabilità civile verso terzi, dei soggetti avviati ai lavori di pubblica utilità. Gli stessi possono beneficiare, per la copertura assicurativa INAIL dei soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità, del fondo istituito presso il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; operatività del Fondo dapprima confermata, per gli anni 2018 e 2019, dalla legge di bilancio 2018, all'art. 1, comma 181, e, successivamente, resa stabile, a decorrere dal 2020, dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124.

La direzione generale per l'esecuzione penale esterna promuove la stipula, sia a livello centrale che locale, di convenzioni e protocolli con enti e organizzazioni pubbliche e private senza scopo di lucro, affidabili e in grado di assicurare adeguati standard organizzativi, in modo da rispondere alla richiesta di un numero crescente di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte di coloro che chiedono di essere ammessi all'istituto della messa alla prova per adulti.

Ad oggi, come risulta dalla figura 4, sono state stipulate, a livello centrale, convenzioni con la Croce Rossa Italiana (CRI), l'Ente nazionale protezione animali (ENPA), l'Istituto Don Calabria, il Fondo Ambiente Italiano (FAI), la Lega Italiana Lotta ai Tumori (LILT), l'Associazione Familiari Vittime della Strada - Basta sangue sulle strade onlus (AFVS), l'Unione sportiva Acli (USACLI), Legambiente, Associazione Volontari Italiani Sangue (AVIS), l'Associazione Soccorso Ordine San Giovanni d'Italia (SOGIT), l'Associazione Nazionale Forense (ANF). Il numero totale dei posti di lavoro messi a disposizione è di 1.404 (figura 6).

Figura 6. Numero posti disponibili convenzioni nazionali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nell'ambito della messa alla prova. dato al 31.08.2021.



Fonte: Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

La convenzione nazionale stipulata con la Croce Rossa Italiana, in particolare, dispone di un numero consistente di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità su tutto il territorio nazionale. In occasione dell'attuale infezione da Covid-19, tale

convenzione ha permesso la regolare prosecuzione e lo svolgimento delle attività uniformemente sull'intero territorio nazionale.

Dal giugno 2019 ad oggi sono 1.782 gli imputati adulti sottoposti alla misura della messa alla prova che hanno potuto svolgere il lavoro di pubblica utilità presso le strutture locali degli enti firmatari di convenzioni con il ministro della Giustizia a livello centrale.

Contestualmente alla stipula delle convenzioni nazionali, prosegue l'azione di promozione di protocolli nazionali tesi a pervenire localmente alla stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte dei tribunali. Ad oggi sono stati stipulati quattro protocolli nazionali, rispettivamente con l'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti (sottoscritto il 26/07/2017), con la Caritas italiana (sottoscritto il 14/11/2019), la Diaconia Valdese (sottoscritto il 31.03.2021), la Federazione italiana parchi e riserve naturali - Federparchi (sottoscritto il 14.06.2021) e, da ultimo, con l'Associazione italiana Cultura Sport (AICS). A questi si aggiunge un primo protocollo stipulato il 14.10.2016 con l'Associazione "Libera contro le mafie", dal quale sono scaturite, sul territorio, diversificate forme di collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna per la promozione del lavoro di pubblica utilità, nonché di programmi di giustizia riparativa, specialmente nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Sono stati stipulati anche accordi in sede locale per lo svolgimento del lavoro gratuito da eseguire in luoghi simbolici quali gli uffici giudiziari. A tale riguardo, alcuni validi esempi sono da individuare nelle convenzioni locali stipulate a Firenze tra il Tribunale ordinario, la Procura della Repubblica, l'ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna per la Toscana e l'Umbria, l'ordine degli avvocati, la Camera penale, la Città metropolitana, il Comune di Firenze e la Fondazione Solidarietà Caritas Onlus; a Benevento fra il Tribunale, la Croce Rossa Italiana e l'ufficio di esecuzione penale esterna; a Cassino fra il Presidente del Tribunale e l'ordine degli avvocati con la collaborazione del locale ufficio di esecuzione penale esterna; a Napoli fra il Tribunale e una locale associazione di volontariato. Tali convenzioni locali consentono agli imputati di effettuare il lavoro di pubblica utilità direttamente presso le strutture e i servizi dei palazzi di giustizia, in modo da supportare gli uffici giudiziari, in particolare favorendo la digitalizzazione dei procedimenti penali e lo svolgimento delle altre attività proprie delle cancellerie, nonché l'accoglienza al cittadino.

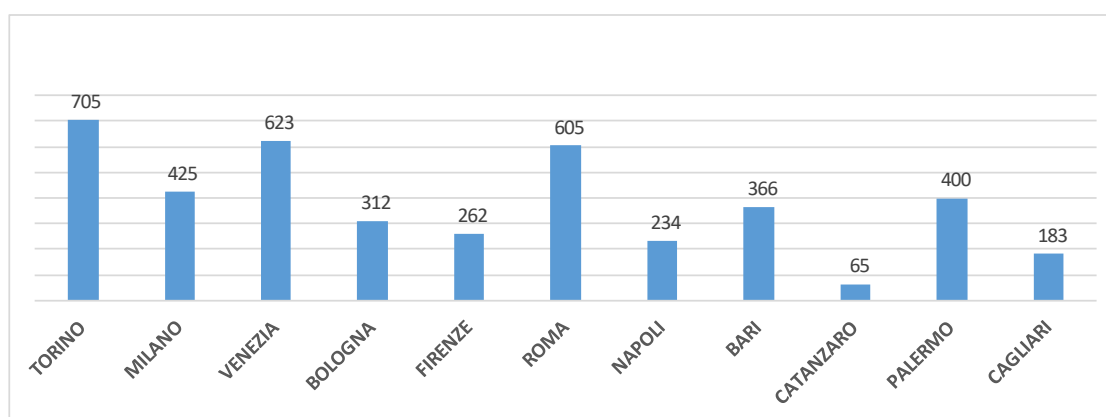
Considerabile è risultato inoltre il lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna teso al maggiore coinvolgimento di altre articolazioni territoriali di amministrazioni statali. A tale riguardo, particolarmente apprezzato è risultato lo sforzo compiuto dagli uffici di esecuzione penale esterna di Lecce con la stipula di una prima convenzione per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova fra il Tribunale ordinario di Lecce e la Soprintendenza archeologica Belle Arti e Paesaggio per le province di Brindisi, Lecce e Taranto; dall'ufficio di Perugia, con la stipula della convenzione fra il Tribunale Ordinario di Perugia e il ministero per i Beni e le attività Culturali e per il Turismo - Direzione Generale Archivi - Archivio di Stato; dall'ufficio di Napoli, con la sottoscrizione di una importante convenzione locale tra il Tribunale di Torre Annunziata e il Parco archeologico di Pompei e tra il Tribunale di Napoli e il Parco archeologico di Ercolano che consentono ad un numero importante di imputati adulti in messa alla prova di svolgere il lavoro di pubblica utilità per la salvaguardia

e valorizzazione di tali importanti beni culturali.

Si segnalano, inoltre, le convenzioni stipulate tra i Tribunali e le università statali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova. Le attività svolte dagli imputati negli atenei riguardano molteplici e diversificati ambiti: servizi amministrativi e di portierato, cura del verde, supporto al personale, pulizia aree esterne delle università, custodia delle biblioteche e delle aree di studio, servizi di piccola manutenzione, giardinaggio, assistenza informatica. Si segnala che la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), su impulso del dipartimento, si è resa disponibile a promuovere presso i rettorati la stipula di tali convenzioni locali con i Tribunali ordinari per lo svolgimento del lpu.

Ancora, si ricorda la sottoscrizione, il 14 febbraio 2020, di un importante protocollo d'intesa tra l'ANCI Sicilia e l'ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna di Palermo teso a facilitare lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità attraverso la stipula delle convenzioni previste dal d.m. 26 marzo 2001 e dal d.m. 8 giugno 2015, n. 88 in diversi comuni dell'Isola. Accordi analoghi sono in fase di definizione anche presso altre realtà, ad esempio, l'ufficio interdistrettuale di Cagliari.

Figura 7 - Numero di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova. Rilevazione al 31.08.2021.



Fonte: Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

Complessivamente, al 31.08.2021 le convenzioni stipulate dai presidenti dei Tribunali a livello locale per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova per adulti monitorate da questo dipartimento sono 4.180 distribuite su tutto il territorio nazionale.

La figura 7 mostra il numero, la distribuzione sul territorio nazionale delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità stipulate localmente ai sensi del d.m. 26.03.2001 e del d.m. 88/2015.

III

3. Le attività lavorative e di formazione professionale proposte ai minorenni e giovani adulti in carico ai servizi minorili

Premessa

Il d.lgs. 121/2018 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni) che ha introdotto, per la prima volta, una specifica disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, prima regolata dall'ordinamento penitenziario per adulti, individua nelle attività formative e lavorative una componente necessaria del progetto di intervento educativo. I servizi minorili sono sempre stati molto attenti a queste tematiche, dando vita a esperienze significative di cui, di seguito si propone un quadro di sintesi.

3.1 Attività lavorative presso gli istituti penali minorili

In base alle disposizioni introdotte con d.lgs. 124/2018, gli edifici penitenziari devono necessariamente essere dotati di locali per lo svolgimento di attività lavorative e formative; devono, inoltre, essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. A tal fine, possono essere organizzati e gestiti, all'interno e all'esterno degli istituti, lavorazioni e servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti; possono, altresì, essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da enti pubblici o privati e corsi di formazione professionale organizzati e svolti da enti pubblici o privati. Tale obiettivo è sempre più importante per gli istituti penali per i minorenni (IPM), anche in considerazione dell'avvenuta estensione (fino al compimento del venticinquesimo anno di età) dell'ambito applicativo delle norme previste per i condannati minorenni.

In relazione allo specifico contesto degli IPM, le iniziative di inserimento lavorativo devono necessariamente coniugarsi, costituendone il completamento, con il complesso dei percorsi previsti ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico e dell'obbligo formativo (diritto/dovere all'istruzione e alla formazione di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) della l. 53/2003).

Di seguito si presenta un quadro di sintesi delle attività lavorative e di formazione professionale in corso presso gli IPM. La maggior parte delle lavorazioni riguarda il settore alimentare (panificazione, pasticceria, biscottificio, ristorazione), ma sono presenti anche attività nel settore agricolo (coltivazione biologica di funghi), nel settore della lavanderia e in quello artigianale di lavorazione della ceramica.

Presso l'**IPM di Bari** è attivo il progetto "Tradizioni e mestieri", con la presenza di un laboratorio di produzione di prodotti da forno, con l'obiettivo di fornire ai minori e giovani ristretti opportunità di lavoro nel settore della pasticceria e, al contempo, di riscoprire antiche tradizioni artigianali, anche tramite l'utilizzo di prodotti autoctoni (cereali, vini, etc.) a km 0 e della filiera biologica. Il progetto è realizzato dalla Cooperativa sociale "Officina Creativa" di Lecce, che stipula annualmente contratti di lavoro con 2/3 giovani dell'IPM, cui si aggiungono ulteriori 2/3 giovani, in stage,

nella prospettiva di successiva assunzione.

Presso **l'IPM di Quartucciu** è attiva una piccola lavanderia industriale gestita dalla Cooperativa Sociale "Elan" afferente al Consorzio Solidarietà, che, in media, riesce ad assicurare l'impiego, dapprima in tirocinio, poi con contratto di lavoro subordinato a tempo parziale, di n. 1/2 unità. La cooperativa collabora con altre lavanderie esterne, operanti sul mercato, presso le quali vi è la possibilità di inserire i ragazzi dimessi dall'IPM in misura alternativa.

Presso **l'IPM di Milano** sono attivi un laboratorio di panetteria e un laboratorio di cablatura quadri elettrici. Il primo è gestito dalla cooperativa "Buoni Dentro", presso la cui bottega esterna annualmente sono impiegati con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e parziale 1/2 giovani (l. 381/90). Il secondo è gestito dalla cooperativa "Cidiesse" che, quando possibile, prevede l'inserimento con contratto di lavoro subordinato a tempo parziale di 1/2 giovani nella propria sede esterna, nell'ambito di programmi ex art. 21 o.p.

Presso **l'IPM di Nisida** sono attivi un laboratorio produttivo di manufatti in ceramica e un laboratorio di produzione di pizze e prodotti da forno. Il primo è gestito dalla Cooperativa "Nesis", che impiega con contratto di lavoro subordinato a tempo parziale 2/3 giovani. Il secondo è gestito dall'Associazione "Monelli tra i fornelli" che impiega in attività di catering 2/3 giovani nell'ambito di programmi ex art. 21 o.p.

Presso **l'IPM di Palermo** è attivo il laboratorio "Cotti in fragranza", biscottificio gestito dalla Cooperativa "Rigenerazioni" che ha anche altre sedi operative sul territorio, presso le quali sono impiegati sia detenuti in art. 21 o.p., sia giovani in misura penale di comunità.

Presso **l'IPM di Bari** è previsto a breve l'avvio del progetto "Premiata Cardoncelleria Fornelli" che prevede la coltivazione biologica di funghi cardoncelli ed erbe aromatiche presso una serra ubicata all'interno del complesso detentivo, gestita dalla Cooperativa Agricola Sociale "Semi di vita" di Bari, che prevede l'assunzione di almeno 2 unità.

Presso **l'IPM di Potenza** è previsto l'avvio di un laboratorio produttivo di biscotti e taralli. Tali attività sono disciplinate dalla delibera della giunta della Regione Basilicata n. 849 del 04/08/2017 e dall'accordo di partenariato per la realizzazione del programma "Vale la pena lavorare - #Road2 Prison Farm" sottoscritto in data 26/03/2018, nonché dal protocollo d'intesa tra il CGM e la Confcooperative della Basilicata. A regime il progetto potrà coinvolgere i ragazzi dell'istituto in varie forme (tirocini, contratto di apprendistato e ordinarie assunzioni).

Presso **l'IPM di Catanzaro** è previsto l'avvio del progetto "Il forno invisibile", finanziato dalla Regione Calabria. Si tratta di un'attività di formazione professionale svolta da azienda di panetteria e pasticceria, individuata a seguito di gara.

Presso **l'IPM di Roma** è prevista l'apertura di un pastificio da parte della società cooperativa "Gustolibero Onlus" nell'edificio dell'ex-palestra dell'IPM.

3.2 Legge 193/2000 (cd. Smuraglia)

Si prevede di implementare ulteriormente le esperienze descritte grazie all'accesso ai benefici di cui alla legge 22 giugno del 2000, n. 193 - cd. "Legge Smuraglia" - che offre agevolazioni fiscali e contributive per le cooperative sociali e le imprese che assumono detenuti, sia all'interno degli istituti penitenziari che nel lavoro all'esterno in applicazione dell'art. 21 o.p. o in misura alternativa. A partire dal 2020, infatti, è

assicurato l'accesso agli sgravi contributivi e fiscali di cui alla suddetta legge (prima applicabile ai soli adulti in esecuzione penale) anche per le cooperative e imprese che assumono utenza in carico ai servizi della giustizia minorile e di comunità.

A tal fine, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità raccoglie annualmente le domande dei soggetti che collaborano con gli istituti penali minorili e le trasmette al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria affinché confluiscono nell'elenco dei soggetti ammessi ai benefici.

3.3 Attività di formazione professionale di particolare rilevanza presso gli istituti penali minorili.

I servizi minorili sono da sempre molto attenti alla promozione della formazione professionale. In tutti gli istituti penali minorili risultano attivi articolati corsi di formazione professionale, in alcuni casi fortemente inter-connessi con i percorsi scolastici offerti; è il caso, ad esempio delle collaborazioni con istituti scolastici alberghieri presenti presso gli istituti penali minorili di Roma e Bologna. In molti casi (Milano, Bologna, Roma, Catanzaro, Bari, Potenza) i corsi di formazione professionale sono realizzati da enti accreditati; si tratta di corsi stabili negli anni e finanziati con fondi regionali od europei, che rilasciano titoli riconosciuti sul mercato del lavoro. Presso altre strutture la formazione è assicurata da esperti o associazioni locali, che spesso agiscono in forma volontaria e liberale, mentre l'Amministrazione concorre al sostenimento delle spese vive (attrezzature, materiale didattico, incentivi per gli allievi).

In numerose realtà territoriali, inoltre, l'attività di formazione è coniugata con esperienze intensive di laboratorio, ad esempio presso l'IPM di Torino è presente un attivo laboratorio nel campo della cioccolateria; presso l'IPM di Bologna nel campo della ristorazione. Per quanto riguarda l'IPM di Bologna, in particolare, il progetto avviato ha natura sperimentale: i ragazzi coinvolti sono destinatari di attività formative nell'ambito di un'osteria vera e propria, aperta, in occasione di cene-evento, ad ospiti esterni. Tale attività, avviata alla fine del 2019, è in attesa di poter essere rilanciata, a seguito della sospensione dovuta all'emergenza pandemica.

Presso l'IPM di Catania si è puntato molto sui tirocini professionalizzanti realizzati in collaborazione con il locale centro per l'impiego. Nel 2020 è stato avviato il primo progetto di tirocinio formativo, nel settore della manutenzione edile. Il progetto ha coinvolto 5 ragazzi prevalentemente maggiorenni ed in possesso della licenza media, a turnazione per tre mesi di tirocinio, con la guida di un tutor. Nella fase iniziale, in piena emergenza epidemiologica, vi sono stati anche momenti formativi a distanza, con particolare attenzione alla formazione finalizzata alla sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi del d.lgs. 81/2008. Il tirocinio ha comportato un impegno giornaliero, per cinque giorni alla settimana. Il secondo progetto di tirocinio, nel settore del giardinaggio e cura del verde, finalizzato all'apprendimento e alla pratica di tecniche di cura del verde, si è esplicato secondo le stesse modalità del primo ed ha visto coinvolti 4 giovani ristretti sulla base di una convenzione tra l'IPM, il centro per l'impiego di Catania e una cooperativa del terzo settore, quale azienda ospitante.

3.4 I percorsi formativi e di inserimento lavorativo in area penale esterna

I servizi minorili promuovono costantemente la ricerca di opportunità per i minorenni e giovani adulti in carico, con particolare riferimento agli ambiti della formazione professionale e dell'avviamento al lavoro, poiché l'acquisizione di nuove e sempre più specializzate competenze può sostenere il ragazzo nel momento del reinserimento nella comunità e, pertanto, è importante che l'offerta formativa sia ampia e multidisciplinare.

In merito, particolarmente rilevante è l'azione di coordinamento e di promozione di iniziative per il reinserimento socio-lavorativo dei minori e giovani adulti in esecuzione penale esterna, con particolare riferimento all'attuazione dei programmi operativi regionali, cofinanziati con il fondo sociale europeo, nell'ambito della programmazione 2014-2020. In tale contesto una delle formule più diffuse è quella del tirocinio formativo, che abbina una rigorosa attività di formazione, con la sperimentazione del ragazzo nel mondo del lavoro, consentendo allo stesso di acquisire titoli spendibili e, al contempo, di fruire di un'indennità che ha un valore formativo estremamente pregnante. In quasi tutti i contesti regionali sono presenti programmi per l'avvio di tirocini formativi.

Tra le iniziative particolarmente rispondenti ai bisogni formativi e di apprendimento lavorativo dei giovani in carico ai servizi della giustizia minorile, si rilevano le diverse iniziative finanziate nell'ambito del PON FSE della Regione Sicilia, che offrono opportunità e risorse per favorire percorsi di inclusione sociale e lavorativa attraverso la realizzazione di tirocini formativi lavorativi e l'acquisizione di competenze sociali e professionalizzanti spendibili nel mondo del lavoro, ai fini di un possibile inserimento occupazionale. Altra rilevante iniziativa è quella attivata dalla Regione Marche nell'ambito della citata programmazione europea, che prevede l'attivazione di tirocini d'inclusione sociale per 66 giovani adulti segnalati dall'ufficio di servizio sociale per minori di Ancona.

Significativo, poi, è il contributo finanziario di altre Regioni, tra le quali la Regione Autonoma della Sardegna, che finanzia per i minori in carico all'ufficio di servizio sociale per i minorenni di Sassari la realizzazione di laboratori professionali, la Regione Lombardia, che promuove percorsi di inclusione sociale, con la realizzazione di tirocini formativi in favore di minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti penali, la Regione Piemonte che, oltre ai laboratori sopra citati, realizza nell'istituto penale per i minorenni di Torino i corsi di formazione professionale di operatore nel settore pulizie e operatore della ristorazione e la Regione Emilia Romagna, che finanzia corsi di formazione nei settori edili, della ristorazione e della cura del verde. Non mancano, infine, iniziative di Onlus, quali Enel Cuore, che ha finanziato con due successivi progetti la formazione tecnico-professionale, la realizzazione di un laboratorio digitale con certificazioni finali Google, l'affiancamento di un tutor individuale e l'inserimento in tirocini formativi per 20 ragazzi in carico all'ufficio di servizio sociale per i minorenni di Roma.

Un importante contributo è stato offerto, inoltre, dalla Cassa delle Ammende, che il 6 aprile 2020, in attuazione dell'accordo stipulato in data 26 luglio 2018 con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale e in considerazione della necessità di intervenire con urgenza per porre in essere misure per fronteggiare l'emergenza, ha deliberato un finanziamento, pari a complessivi 5 milioni di euro, per

favorire l'accesso alle misure non detentive di persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale, con il reperimento di alloggi pubblici o privati di cura, di assistenza o accoglienza ove possano risiedere sia coloro che abbiano i requisiti giuridici per accedere a misure non detentive, sia coloro che, per motivi sanitari, non siano compatibili con la permanenza in ambito penitenziario. Tale iniziativa si è aggiunta allo stanziamento, deliberato nel 2019, di 10 milioni di euro per progetti di reinserimento socio-lavorativo; le Direzioni dei centri giustizia minorile, unitamente alle Regioni, agli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, ai provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, oltre che, in alcuni territori, agli uffici dei Garanti Regionali per le persone private della libertà personale, sono stati impegnati, nel corso dell'anno, nella messa a punto dei progetti approvati dalla Cassa delle Ammende, molti dei quali finalizzati alla realizzazione di percorsi di sostegno, di inclusione sociale e/o di inserimento lavorativo.

Numerosi uffici di servizio sociale per i minorenni, tuttavia, rilevano come, nell'elaborazione dei progetti, con particolare riferimento ai giovani adulti, per i quali è necessario costruire percorsi che favoriscano l'autonomia, la criticità maggiormente riscontrata sia quella relativa al reperimento di una risorsa lavorativa. Alcuni ragazzi ottengono contratti a termine che non garantiscono una continuità ed una stabilità economica. Si tratta spesso di contratti flessibili, con orari molto variabili.

Altrettanto difficile risulta conciliare le attività lavorative e formative che i ragazzi svolgono, con altre previste dal progetto educativo individualizzato, quali attività di volontariato.

Purtroppo, nel corso del 2020 e del 2021 l'emergenza pandemica ha ulteriormente ostacolato la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo presso le aziende, molte delle quali hanno dovuto sospendere la loro attività o, comunque, hanno dovuto ridurre il personale in presenza e rinunciare ad accogliere tirocinanti e apprendisti. Anche i pochi ragazzi che hanno sottoscritto contratti a tempo indeterminato hanno spesso sperimentato frequenti e prolungati periodi di cassa integrazione, quale conseguenza dei provvedimenti restrittivi delle attività economiche dovuti alla pandemia.

A fronte di ciò, tuttavia, si devono riconoscere alcune esperienze orientate all'occupabilità (dalla certificazione di competenze, alla strutturazione di percorsi formativi mirati, all'avvio di contratti di inserimento lavorativo) che, pur non garantendo la certezza dell'ingresso stabile nel mondo del lavoro, paiono significative sia per la possibilità offerta ai giovani di sperimentarsi in contesti di "normalità", sia per l'opportunità di costituire una rete territoriale – oggi presente in fase ancora embrionale e solo in alcuni territori - capace di coinvolgere non solo i servizi sociali del territorio e le cooperative sociali (con cui si hanno datati rapporti di collaborazione), ma anche soggetti finora più distanti dal circuito penale minorile, quali, ad esempio, centri per l'impiego e di orientamento regionale e mondo dell'imprenditoria.

Altrettanto promettente è la sperimentazione di formazione in nuovi settori economici, come ben rappresentato dal progetto "Gira e Firria" del centro giustizia minorile di Palermo, che intende favorire, attraverso un programma educativo/formativo, in una cornice di cura e tutela dell'ambiente, processi di crescita e realizzare percorsi di inserimento lavorativo nel campo del riutilizzo della plastica per la produzione di bobine per stampanti 3D.

Capitolo 13

Il lavoro verde nell'era del Green Deal europeo.

Capitolo 13

Il lavoro verde nell'era del Green Deal europeo.

Silvia Grandi

Università di Bologna e Ministero dell'Istruzione,

Valentina Mini

Università degli studi di Ferrara e Cattedra UNESCO in Education, Growth and Equality.

Introduzione

Negli ultimi vent'anni, le strategie dell'Unione europea hanno spostato il loro baricentro da un paradigma segnatamente tecnologico ad uno più olistico che internalizza, in modo trasversale ed integrato, l'ambiente e gli obiettivi sociali auspicando un *delinking*, ossia una crescita economica disaccoppiata dall'uso delle risorse non rinnovabili, con una riduzione netta dell'impatto sull'ambiente generando al contempo opportunità di crescita, lavoro e coesione sociale. Un processo che implica cambiamenti trasformativi sostanziali anche nel mondo del lavoro, *sectoral shift* che questo contributo intende evidenziare nella loro complessità evolutiva in chiave temporale, settoriale e concettuale. Altri due punti emergono cruciali in questo processo di cui si è cercato di dare una dimensione quantitativa: l'importanza di una rilevazione statistica più standardizzata ed operativa a scala nazionale ed europea in grado di intercettare le direttrici del cambiamento e una rinnovata attenzione ai fabbisogni formativi in quanto elementi sostanziali per l'attuazione che si configurano per un futuro auspicabile.

1.1 Il quadro sempre più green dell'UE

Le parole chiave che hanno caratterizzato le strategie dell'UE accompagnano il percorso ideale dell'evoluzione delle politiche in questi anni in cui la transizione verde sta diventando sempre più evidente e che ha raggiunto nella Comunicazione *Next Generation EU* (Commissione Europea, 2020a) una posizione equivalente a quella digitale, questa già evidenziata nella strategia di Lisbona dove veniva sancito l'obiettivo strategico dell'UE per la prima decade del XXI secolo (Consiglio europeo, 2000)¹: *"diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo"*. La strategia Europa 2020 sintetizzò gli obiettivi di sviluppo con la triade *"crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"* con l'ambizione, nella sfera ambientale di ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20% (Commissione Europea, 2010). Da un approccio dove le principali concezioni dello sviluppo contemporanee (la crescita tecno-economica, lo sviluppo umano e lo sviluppo sostenibile) sono considerate insieme e sullo stesso piano

¹ La Strategia di Lisbona, si rammenta, è nata nel contesto di particolare euforia tecnologica e finanziaria che si viveva nell'epoca grazie diffusione aziende *dot-com*, società con business centrato su servizi basati su siti web e Internet. La visione della Strategia di Lisbona viene generalmente sintetizzata con lo *statement*: *"diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"*

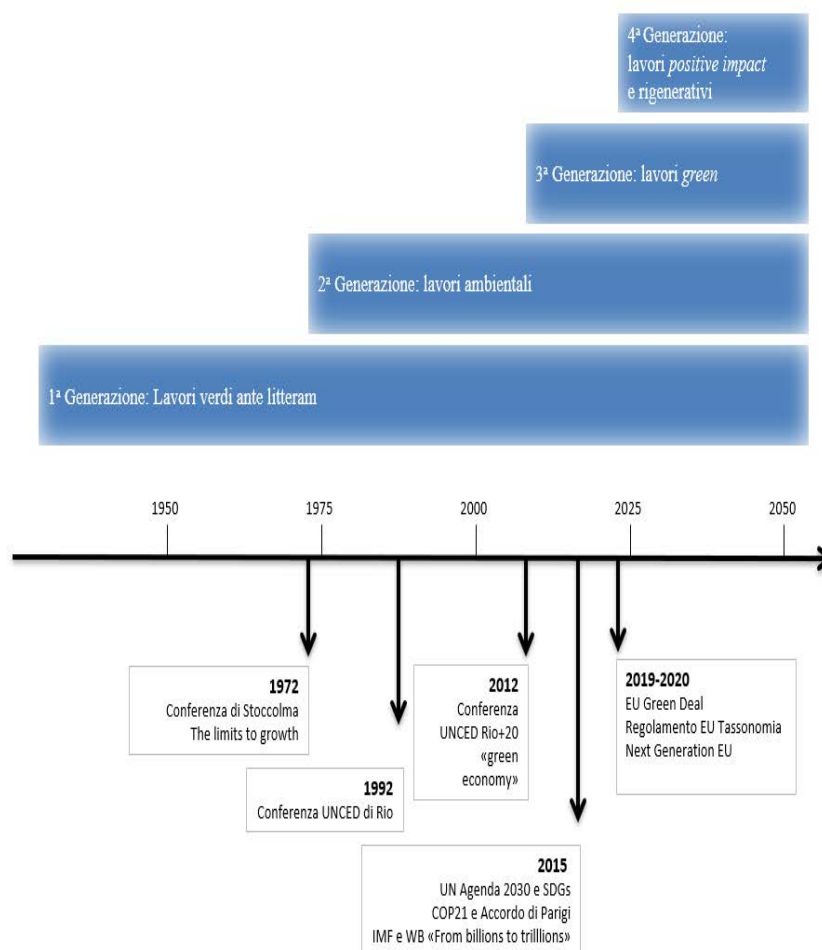
(Grandi, 2018), nel 2019 si configura una declinazione verso la transizione verde fatta della Commissione Von Der Leyen. Con una Comunicazione dal titolo eloquente “*Il Green Deal europeo*”, la strategia post Europa2020 si pone come obiettivo far diventare l’Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050, attraverso un modello di sviluppo basato su una crescita economica giusta, prospera e dissociata dall’uso delle risorse nonché capace non solo di proteggere e conservare, ma anche di migliorare il capitale naturale dell’UE (Commissione Europea, 2019). L’intuizione è chiara e per l’Europa ha un triplice significato partendo da quello geopolitico, cioè porre l’UE in una posizione di leadership mondiale sul tema. Significa, inoltre, orientare la ricerca, l’innovazione, gli investimenti verso tecnologie e *business* sempre a minor impatto ambientale e climatico, più circolari, più rigenerativi del capitale naturale in un quadro europeo (e italiano) che può contare su un vantaggio di posizione mondiale significativo, si pensi ad esempio ai tassi di riciclo, alla quota di rinnovabili sulle produzioni energetiche primarie, ecc. Infine, ha un significato finanziario: rafforzare in modo rilevante i flussi finanziari verso investimenti e stili di vita sostenibili, *net zero*, *net positive* o perfino ad impatto rigenerativo siano essi pubblici o privati.

In circa 20 anni il “*green*” lascia la posizione alternativa, di nicchia o di critica e diventa *mainstream* per le politiche europee. La transizione verde per l’UE, quindi, viene riconosciuta come un necessario cambiamento di prospettiva politica, così come un’evoluzione dell’economia reale e della società, capace di creare quel differenziale per una nuova energia del sistema, un flusso trasformativo e generativo di nuove economie, nuovi lavori, nuovi stili di vita, nuova domanda, nuove modalità di consumo che possono mettere in moto un sistema socio-economico ancora sofferente dalla crisi finanziaria del 2007-2008 e che si proietta al 2050 considerando le preoccupazioni delle nuove generazioni che riconoscono nella crisi climatica la maggiore rischio per il futuro.

1.2 Un quadro crono-concettuale per i lavori verdi

L’attenzione delle politiche all’ambiente ed un rapporto attento uomo-natura è assai meno recente di quanto ultimamente sembri ma solo dal 2015 si osserva un rilevante *mainstreaming*. Una chiave di lettura per definire il quadro concettuale dei lavori verdi e comprenderne le evoluzioni, sfumature ed irrisolti, è quella storico-istituzionale che segue i processi internazionali dello sviluppo sostenibile. In questa prospettiva, in particolare, si possono identificare quattro fasi principali: il lavoro verde *ante-litteram* fino agli anni ’60 del Novecento; quella di seconda generazione o generalmente chiamati “ambientali” tra gli anni ’70 e il 2012; quella di terza generazione, *green*, che si sta sviluppando in questo decennio e quelli *embrionali*, ossia, *positive impact* (ad impatto positivo) e rigenerativi, che auspicabilmente vedranno una crescita più significativa nei prossimi decenni.

Figura 1 – Lavori verdi: modello crono-istituzionale internazionale e macro-tipologico



Fonte: elaborazione degli autori, 2021

I lavori verdi *ante litteram* possono essere ricondotti a grandi linee al settore agricolo e forestale, nonché alla nascita delle politiche per le aree naturali protette. Il colore verde della clorofilla è un simbolo estremamente evocativo così come le pratiche della silvicoltura sono simbolo ancestrale della relazione intertemporale tra uomo e ambiente. Altresì alcune energie rinnovabili, come quella idraulica o eolica accompagnano lo sviluppo delle attività economiche da secoli. Non va nondimeno trascurato che non tutto il settore agroindustriale è *green*, la “rivoluzione verde” è stata fortemente basata anche su pratiche di utilizzo di sostanze chimiche inquinanti e che hanno radicalmente trasformato i suoli e alterato l’integrità degli ecosistemi (Dagradi, 1996). Tuttavia, pur non potendo accogliere tutti gli occupati di questo settore come “lavoratori verdi”, almeno in Italia si può far ricondurre la prima fase embrionale della nascita delle professioni verdi consapevoli alla necessità di un equilibrato rapporto tra attività antropiche e gestione del territorio ed il suo ambiente. Probabilmente due interventi normativi italiani possono essere usati come riferimento della nascita dei

lavori “green” *ante litteram*: il riordino e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani del 1923² e, negli stessi anni, la nascita delle prime aree protette in Italia, i parchi nazionali del Gran Paradiso e quelli dell’Abruzzo.

La fase della nascita dei lavori verdi a tutti gli effetti riconducibile alla codifica di una professionalità “ambientale” nasce alla fine degli anni ’60 e si sostanzia nella prima conferenza internazionale dedicata all’ambiente: la cosiddetta Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite sull’Ambiente Umano che si tenne nel 1972 ed è coeva alla pubblicazione del lavoro seminale del Club di Roma, “*The limits to growth*” (Meadows *et al*, 1972), a cui seguirono ed i lavori della Commissione Mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (WCED, 1987) alla quale ci si riferisce tradizionalmente per la definizione di “sviluppo sostenibile”, ossia quello sviluppo che “*soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*” (*id.*, p. 43). In quegli anni nasce anche il primo Programma d’Azione Europeo per l’Ambiente e, nel 1985, viene adottata la direttiva che introduce la Valutazione d’Impatto Ambientale (VIA) un processo interdisciplinare che necessita sostanzialmente di competenze interdisciplinari e capacità di lavoro sistemico su tutte le matrici ambientali: acqua, aria, suolo e clima, fauna e flora, patrimonio culturale e paesaggio nonché gli impatti cumulati.

Un ulteriore momento fondativo per il consolidamento del paradigma dello sviluppo sostenibile e lo sviluppo dei lavori legati alle questioni ambientali è stato la Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente e lo Sviluppo (UNCED) tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992: il Summit mondiale della Terra (*Earth Summit*) delle Nazioni Unite che ha costituito una base fondamentale per il diritto internazionale e le politiche dell’ambiente, del clima e dello sviluppo sostenibile con la sottoscrizione della Dichiarazione di Rio sull’Ambiente e lo Sviluppo; della Dichiarazione per un consenso globale sulla gestione, sulla conservazione e sullo sviluppo di ogni tipo di foresta; della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici; della Convenzione sulla diversità biologica e dell’Agenda 21. Di quegli anni anche lo sviluppo dell’economia ambientale e degli strumenti di *policy* con i lavori seminali nei Blueprint sulla *green economy* di Pearce e Markandya (Pearce *et al*, 1989 e 1992) e sull’economia delle risorse naturali (Pearce e Turner, 1990) e di Herman Daly (1996) sui fondamenti di un’economia in contesti di limitatezza delle risorse. Possiamo ricondurre, quindi, a questi anni le radici dei “lavori verdi” di seconda generazione. In Italia, sono di questo periodo la nascita del Ministero dell’Ambiente, le riforme universitarie che codificano corsi di laurea in Scienze Ambientali, Ingegneria per l’Ambiente e il Territorio, Economia per l’Ambiente, lo sviluppo delle organizzazioni non governative dedicate alla difesa dell’ambiente, etc. preparando la strada in modo strutturato alle professioni di manager per la sicurezza e l’ambiente, all’*advocacy* ambientale come impegno sociale professionale, ai giuristi per l’ambiente, etc. Non dimentichiamo che in questi anni l’opinione pubblica, oltre all’effetto mediatico della Conferenza di Rio, fu molto colpita dalla crisi del petrolio del 1973 che diffuse la consapevolezza del significato di efficienza energetica e risorse non rinnovabili, quindi

2 Regio d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 (in Gazzetta Ufficiale del 17 maggio 1924, n. 117) “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani”.

finite e limitati, così come si osservò un'ondata di ricerca e sviluppo verso le energie rinnovabili. Il disastro di Seveso del 1986 sensibilizzò sui rischi di inquinamento per l'ambiente e la salute umana delle sostanze chimiche così come quello di Bhopal in India del 1984, o quello di Chernobyl del 1986. Nuove consapevolezze, nuove normative, nuove istituzioni, nuovi spazi di impresa, di ricerca, di professionalità, di formazione e di mansioni. D'altronde, le "crisi" non sono una fase eccezionale, straordinaria, esterna alla vita economica, ma sono parte sostanziale della dinamica strutturale perché rappresentano il punto in cui un precedente equilibrio si rompe e dove si rendono evidenti i conflitti non composti ed in cui si delineano nuove relazioni tali da far ripartire una nuova fase di uno sviluppo, una scelta di una nuova via, di un giudizio e decisione (Bianchi, 2014).

Ritornando all'*excursus* storico dell'evoluzione delle politiche ambientali del XXI secolo, si arriva a delineare la terza generazione di lavori verdi riconducendosi al processo cosiddetto "post-2015", ossia la preparazione degli obiettivi post-Millennium Development Goal delle Nazioni Unite. L'auspicio verso la "*green economy*", esplicitamente dichiarato come modello di sviluppo che può essere interpretato come mediazione tra le due interpretazioni più forti di sostenibilità nel dialogo diplomatico internazionale: lo sviluppo sostenibile, nell'interpretazione delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e di molti paesi in via di sviluppo, e quella di crescita verde (*green growth*) proposta al tempo piuttosto da organizzazioni come la Banca Mondiale, l'OCSE ed altre di matrice statunitensi³, emerge nella cosiddetta conferenza delle Nazioni Unite "Rio+20" del 2012 (UNCSD, 2012), ove fu sancito il processo di ampliamento degli obiettivi del millennio post-2015 integrandoli con gli obiettivi universali dello sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*), gli SDGs. A tutti gli effetti il 2015 potrebbe definirsi l'*anno mirabilis* in cui nasce la *grande convergenza* tra il paradigma dello sviluppo umano e quello più ambientale per riunirsi in uno sviluppo sostenibile che integra prosperità economica, integrità degli ecosistemi del pianeta, ed equità sociale intra ed intergenerazionale (Grandi, 2018). Il 25 settembre 2015, in un quadro geopolitico mondiale in grande evoluzione, è stata adottata una risoluzione di rilevanza epocale dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, anche se i media dell'epoca ne hanno fatto menzione ben meno forte rispetto alla COP 21 e all'Accordo di Parigi sul clima che sarebbe avvenuta solo pochi mesi dopo, a dicembre dello stesso anno che ha lanciato sostanzialmente il discorso e gli impegni verso la decarbonizzazione, la riduzione delle emissioni dei gas climalteranti tentando di rinnovare ed introducendo nuovi meccanismi di mercato e finanziari ambientali-climatici. In effetti a settembre 2015, nei media italiani la notizia era che il Papa aveva partecipato ai lavori delle Nazioni Unite, cogliendo – forse – solo la contemporaneità della pubblicazione dell'Enciclica sociale *Laudato sii* dedicata all'interconnessione tra crisi ambientale della Terra e crisi sociale dell'umanità, ossia l'ecologia integrale. La risoluzione delle Nazioni Unite "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile"⁴ ha cercato di fornire una visione e un quadro di riferimento,

3 Per una *review* completa delle principali visioni delle istituzioni internazionali del tempo si rimanda a Allen e Clouth (2012).

4 UN General Assembly. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nation, New York. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/>

di principi, di obiettivi, di azioni e di target a tutti i paesi del mondo. I 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile e l'Agenda 2030 si sono diffusi sempre di più negli anni successivi diventando un *modus operandi* ed un alfabeto di riferimento delle politiche a scala istituzionale, a scala locale, di impresa e l'educazione allo sviluppo sostenibile. I 17 SDGs e i 169 target associati auspicano un equilibrio fra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economia, ambiente e società – in particolare in sfere come la povertà, la disuguaglianza, la sicurezza alimentare, la sanità, il consumo e la produzione sostenibili, la crescita, l'occupazione, le infrastrutture, la gestione sostenibile delle risorse naturali, i cambiamenti climatici nonché la parità di genere, le società pacifiche e inclusive, l'accesso alla giustizia e istituzioni responsabili.

Il 2015 è l'anno di svolta anche per la visione della finanza per lo sviluppo con l'Agenda d'Azione di Addis Abeba, dove l'approccio mondiale a questo tema si estende, rompe definitivamente le barriere tra finanza pubblica e privata, incentiva l'innovazione e l'ibridazione dei meccanismi di raccolta finanziaria per gli investimenti, includendo in questo pensiero anche il ruolo dei grandi fondi sovrani, dei fondi di investimento così come il *crowdfunding*, ed altri strumenti per le piccole e medie imprese. È chiaro che per affrontare le sfide climatiche, sociali, demografiche del mondo in un'ottica sostenibile sono necessarie somme ingenti; “*from billions to trillions*” è lo slogan evocativo lanciato nel 2015 dalla Banca Mondiale, il Fondo Monetario internazionale per esaltare le ambizioni del sistema mondiale verso i nuovi scenari definiti dall'Agenda 2030.

Un'ulteriore svolta della diffusione di lavori green è legata alla finanza verde, climatica e sostenibile (CDSB, 2016; McDaniels e Robins, 2018; ICMA, 2018; Commissione Europea, 2018, UNEP FI et al, 2020). I dati di mercato degli investimenti sostenibili codificati con l'approccio SRI evidenziano una rapida crescita (+27% dal 2016 al 2018) e ha ampiamente superato i 30.000 miliardi di dollari ed una sostanziale tenuta anche nel periodo pandemico da Covid-19. Un ulteriore effetto dirompente sulla diffusione degli strumenti e della professionalità legate alla finanza sostenibile, ma potenzialmente a tutte le imprese alla ricerca di fondi nei mercati finanziari, è stata la dichiarazione di gennaio 2020, del CEO di BlackRock che ha dichiarato che il rischio di sostenibilità è un rischio di investimento lanciando un sostanziale impegno a rendere la sostenibilità e la questione climatica una componente chiave del modo di gestire il rischio, di costruire portafogli, di progettare prodotti e di impegnarsi con le aziende⁵, influenzando sostanzialmente i comportamenti anche nel mondo della finanza ed andando ad condizionare anche i mondi più scettici e reticenti, se non altro attivando processi di “*greenwashing*”, iniziative di facciata che generano in ogni caso attività e professionalità di consulenza e marketing ambientale e più in generale sulla sostenibilità. La Commissione Europea nell'estate dello stesso anno ha emanato il Regolamento e dagli atti delegati che getta le basi operative per la Tassonomia degli investimenti e la finanza sostenibile⁶ e in aprile 2021 ha lanciato una Comunicazione

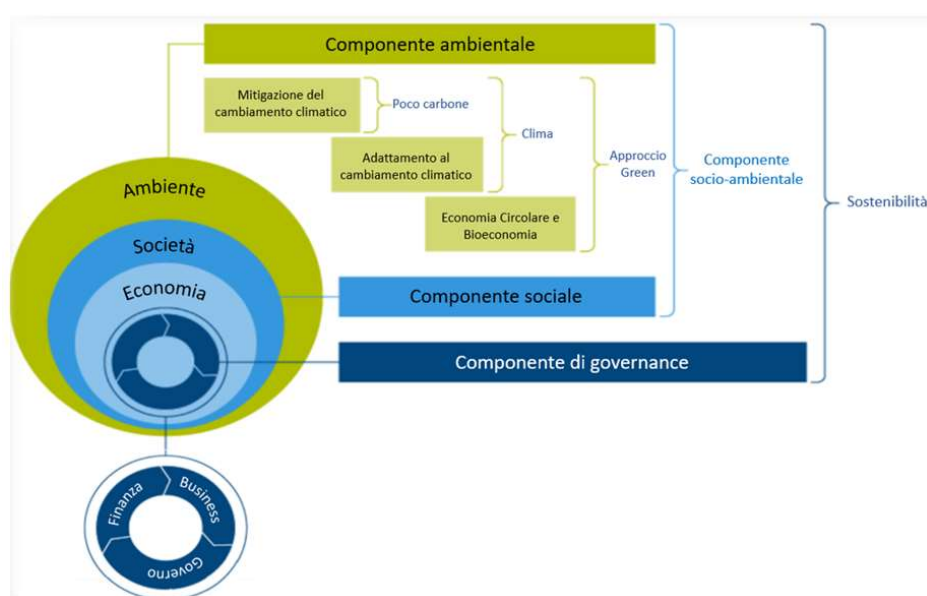
[docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf](https://docs.globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf)

⁵ <https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/2020-larry-fink-ceo-letter>

⁶ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 22.06.2020 L 198/13) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=IT>

sulla Tassonomia dell'UE dedicata alla comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari volti a dirigere i finanziamenti verso il Green Deal europeo (Commissione Europea, 2021). Anche se non direttamente, questo nuovo approccio sta permeando il discorso europeo ed ha influenzato anche la concezione dei fondi del *Recovery Fund* preconizzando sempre di più una valutazione e dei meccanismi che premiano l'impatto della spesa piuttosto che semplici risultati. Con il secondo decennio del XXI secolo si apre, quindi, l'attenzione agli *impact sustainable investing* (CISL, 2020), a cui sono correlabili quindi professioni che premiano posti di lavoro in questa prospettiva non più settoriale ma pervasiva, potenzialmente applicabile in tutti i *business* e in tutti gli investimenti pubblici facendo, a tutti gli effetti, intravedere cambiamenti strutturali nel sistema economico-sociale a scala mondiale, in particolare per i settori ad alta intensità di carbonio, che richiedono cambiamenti urgenti a fronte delle sfide climatiche globali.

Figura 2 - Quadro concettuale della finanza sostenibile e delle principali componenti ambientali



Fonte: elaborazioni degli autori su CISL, 2015 e 2020

1.3 Dalle concettualizzazioni agli approcci metodologici per un monitoraggio quantitativo

Utilizzando la lettura storica dei processi della sostenibilità, è stato possibile evidenziare come l'evoluzione del concetto di *lavori verdi* si sia profondamente modificato nel tempo e nei settori, e così continua a fare. È possibile renderlo affine alle concezioni dello sviluppo (Grandi, 2018) basandosi prima su paradigmi tecnico-economici-settoriali ambientali, poi su approcci sostenibili inglobando quelli sociali e olistici della sostenibilità, fino ad una visione "post" che prefigura uno sviluppo oltre a quello legato alla sostenibilità di un sistema complesso in transizione: verso, cioè, processi rigenerativi e ad impatto positivo ed una trasformazione strutturale della società di lungo periodo. La lettura storica ha portato a identificare quattro principali

nuclei epistemologici dei lavori verdi, i quali sembrano teoricamente succedersi uno dopo l'altro ma, di fatto, convivono, creando un mosaico complesso di attori, azioni e fenomeni non di facile codifica ai fini di politiche basate su evidenze quantitative. In questa ottica l'identificazione di criteri aiutino i *policy makers*, le imprese, gli investitori e gli studenti ed i lavoratori ad orientarsi e a stabilire adeguatamente quali attività possono essere considerate ambientali, ecosostenibili, *green* e rigenerative è indispensabile ma una definizione standardizzata ed operativa non è ancora stata codificata, creando un sistema informativo complesso, eterogeneo e non sempre trasparente nelle affermazioni e negli approcci metodologici. Questo rallenta e confonde i processi di transizione verde che spesso rischiano di essere trasportate da falsi miti oppure da transizioni non giuste. Il pericolo è, altresì, quello di creare *shock* allocativi di occupazione a scala territoriale invece di non lasciare indietro nessuno (*"leave no one behind"*) se non si considerano e si preparano i processi di cambiamento con iniziative di orientamento, *reskilling* e *upskilling*. Un esempio che rappresenta il tentativo controbilanciante agire in ottica di equità della transizione è la scelta di stabilire un meccanismo di *Just Transition* europea nelle scelte di *phase-out* del carbone (Commissione Europea, 2020c). Sempre più evidente è che la decarbonizzazione, a fronte di potenziali nuovi lavori nelle energie rinnovabili, in alcuni luoghi, tipicamente nelle regioni estrattive o dove sono localizzati le centrali elettriche, questo si traduce in perdita occupazionale che non è detto che possa essere compensata spontaneamente con una ricollocazione in attività di dismissione e di bonifica o in altre attività nel medio lungo periodo (IRENA, 2020; Grandi, 2020).

Dal punto di vista metodologico si aprono due questioni: (a) la prima riguarda l'identificazione delle categorie concrete di lavori verdi (ovvero la capacità di definirli ed individuarli all'interno di un'economia); (b) la seconda concerne la possibilità di misurare lo stato attuale e l'evoluzione dei lavori verdi. Nei paragrafi successivi, quindi, si è teso analizzare lo stato dell'arte e, attraverso i dati disponibili, fornire un quadro degli approcci statistici esistenti ed alcuni dati rilevanti per inquadrare il fenomeno anche a scala italiana.

2. La complessità della transizione verde e del lavoro

2.1 Le definizioni di “lavoro verde” come *green jobs* e gli approcci statistici europei

L'aspetto definitorio per la determinazione dell'area di intervento dei lavori verdi è fondamentale per trasformare le concettualizzazioni e le osservazioni in strumenti quantitativi, tuttavia dall'analisi della letteratura corrente (figura 3) emerge chiaramente l'assenza di un approccio comunemente condiviso. Recentemente, la ricerca ha affrontato le domande centrali relative alla dimensione più in generale dell'economia verde e al suo impatto sul mercato del lavoro (Motz, Mini e Baruffini, 2014; IRENA, 2020), ma nelle analisi volte a stimare le dimensioni della *green economy* in termini di occupazione (Bowen, Kuralbayeva, & Tipoe, 2018; Consoli, Marin, Marzucchi, & Vona, 2016; Vona et al., 2018), risulta chiaramente come l'aspetto definitorio dei cosiddetti lavori verdi rimanga centrale: allo stato attuale non esiste una definizione uniforme (Bowen *et al.*, 2018).

Figura 3 – Approcci definitori correnti e riferimenti statistici per i *green jobs*



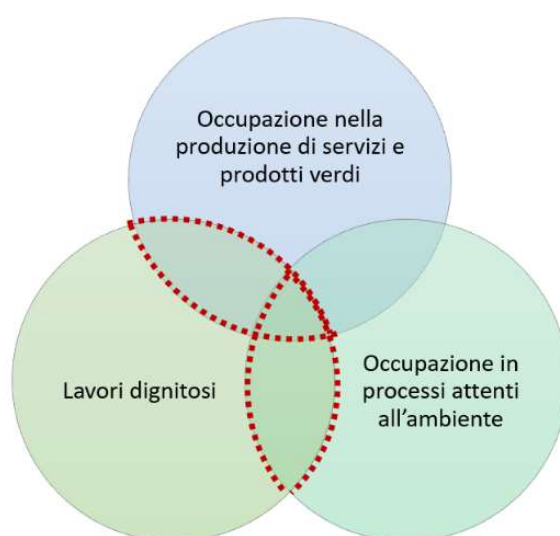
Fonte: elaborazione degli autori, 2021

L'UNEP ha definito *green jobs* “quelle occupazioni nei settori dell'agricoltura, del manifatturiero, nell'ambito della ricerca e sviluppo, dell'amministrazione e dei servizi che contribuiscono in maniera incisiva a preservare o restaurare la qualità ambientale” (UNEP, 2008, p.7). In questa definizione vengono incluse tutte quelle attività attraverso le quali si tutelano e proteggono gli ecosistemi e la biodiversità, si riducono i consumi di energia e acqua e si cerca di minimizzare o evitare qualsiasi tipo di inquinamento. Altresì, alla 102^a sessione dell'International Labour Conference del 2013 si giunge ad una definizione dei lavori verdi basata sul SEEA, il Sistema di Contabilità Ambientale - Economica: “I lavori sono verdi quando aiutano a ridurre

l'impatto negativo sull'ambiente, portando verso imprese ed economie sostenibili dal punto di vista ambientale, economico e sociale. Più precisamente i lavori verdi sono lavori dignitosi se: migliorano l'efficienza dell'uso delle energie e delle materie prime; limitano le emissioni di gas serra; riducono al minimo rifiuti ed inquinamento; proteggono e ripristinano gli ecosistemi e supportano l'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici". L'approccio dell'ILO identifica i lavori verdi legandoli indissolubilmente all'obiettivo 8 degli SDGs, definendoli quali lavori dignitosi che contribuiscono a preservare o ripristinare l'ambiente, sia in settori tradizionali (ad es. manifattura, edilizia), sia in nuovi settori verdi emergenti (ad es. energie rinnovabili ed efficienza energetica). Seguendo tale impostazione, a livello globale i lavori verdi contribuiscono a migliorare l'efficienza energetica e delle materie prime, a limitare le emissioni di gas serra, a ridurre gli sprechi e l'inquinamento, a proteggere e ripristinare gli ecosistemi e a sostenere l'adattamento agli effetti del cambiamento climatico (ILO, 2016).

A livello aziendale, i lavori verdi possono produrre beni o fornire servizi a beneficio dell'ambiente, ad esempio edifici verdi o trasporti puliti. Tuttavia, questi output verdi (prodotti e servizi) non sono sempre basati su processi e tecnologie di produzione attente dal punto di vista ambientale. Pertanto, i lavori verdi possono essere distinti anche per il loro contributo a processi più rispettosi dell'ambiente. Ad esempio, i lavori verdi possono ridurre il consumo di acqua o migliorare i sistemi di riciclaggio; tuttavia, non producono necessariamente beni o servizi ambientali. Come illustrato dal diagramma sottostante, è quindi possibile tracciare una distinzione tra l'occupazione nei settori dell'economia verde dal punto di vista della produzione e le funzioni lavorative trasversali a tutti i settori dal punto di vista dei processi rispettosi dell'ambiente. Per l'ILO, i lavori verdi sono tutte quelle situazioni che ricadono nell'area delimitata dal tratteggio rosso.

Figura 4 - Identificazione dei lavori verdi secondo l'approccio ILO

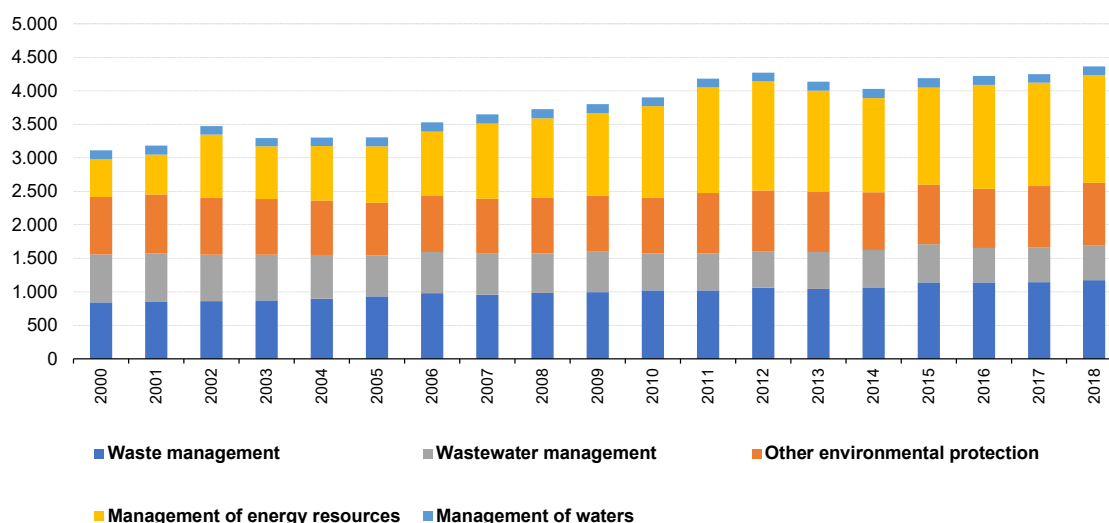


Fonte: elaborazione degli autori su ILO, 2016

Le definizioni correntemente utilizzate si riferiscono di volta in volta all'identificazione settoriale, al contenuto della produzione o alle competenze (Bowen et al., 2018; Consoli et al., 2016; Martinez-Fernandez, Hinojosa e Miranda, 2010). L'approccio più consolidato, o tradizionale, individua i lavori verdi a partire dal livello settoriale, isolando ed analizzando l'andamento di quei settori che contribuiscono alla protezione dell'ambiente o alla conservazione delle risorse naturali.

A livello Europeo l'identificazione dei *green jobs* si basa sulla *Environmental Economy* individuando i livelli occupazionali nei settori afferenti alla gestione dei rifiuti, al trattamento delle acque reflue, alla fornitura e gestione di acqua, alla gestione di risorse energetiche e ad altri ambiti di risanamento e protezione ambientale (Commissione Europea, 2020b). Tale segmentazione si ispira alla definizione di tutela dell'ambiente quale azione che mira a prevenire, ridurre, eliminare o trattare l'inquinamento e altro degrado; mentre la gestione delle risorse mira ad incrementare l'efficienza, salvaguardandone le scorte. Questo approccio può essere assimilato alla categoria di "lavori ambientali" introdotta nel primo paragrafo. In particolare, la Commissione Europea sottolinea come l'economia ambientale dell'UE sia piccola, ma in crescita (2,2% del PIL nel 2017), con una concentrazione in paesi con più alto valore aggiunto lordo (Germania, Italia, Francia) i quali rappresentano oltre la metà del totale dell'UE-27, gli stessi sono i principali datori di lavoro verdi dell'UE-27 (In Italia sono stati stimati circa 300-400.000 posti di lavoro ambientali sulla base dei dati Eurostat EGSS database (2020). In questa prospettiva definitoria, tra il 2000-2017, i posti di lavoro ambientali sono cresciuti soprattutto nel settore energetico, che ha aggiunto 900.000 posti di lavoro nel periodo considerato. Ulteriori 319.000 nuovi posti di lavoro derivano dalla gestione dei rifiuti, con alcune diminuzioni negli altri comparti relativi alla tutela ambientale (-29.000 posti di lavoro). I posti di lavoro nella gestione delle acque reflue sono diminuiti di 162.000, mentre rimane stabile l'occupazione nella gestione dell'acqua (130-140.000 equivalenti a tempo pieno). Il settore più rilevante è stato quello della gestione di energia (35%), seguita dal comparto della gestione di rifiuti (28%).

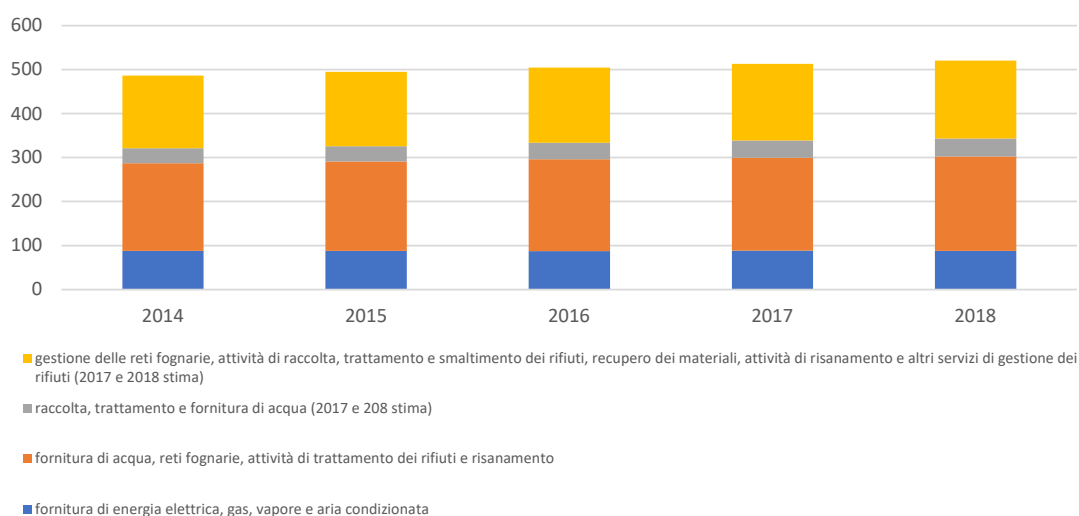
Figura 5 - Occupazione nella “Environmental Economy” per settore, EU-27, 2000-2018 (in migliaia di equivalenti a tempo pieno)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat, 2021.

Seguendo la stessa linea interpretativa per descrivere lo scenario italiano, è stato considerato il macro-settore ATECO E. Dai risultati è possibile evidenziare che la percentuale più elevata di lavori ambientali riguarda la fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento (attestandosi negli anni ad oltre il 40%) del macro-settore, seguita da gestione delle reti fognarie, attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, recupero dei materiali, attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti (34%).

Figura 6 - Occupazione nella “Environmental Economy” in Italia, selezione dati ATECO, 2014-2018 (in migliaia di equivalenti a tempo pieno)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Istat, 2021.

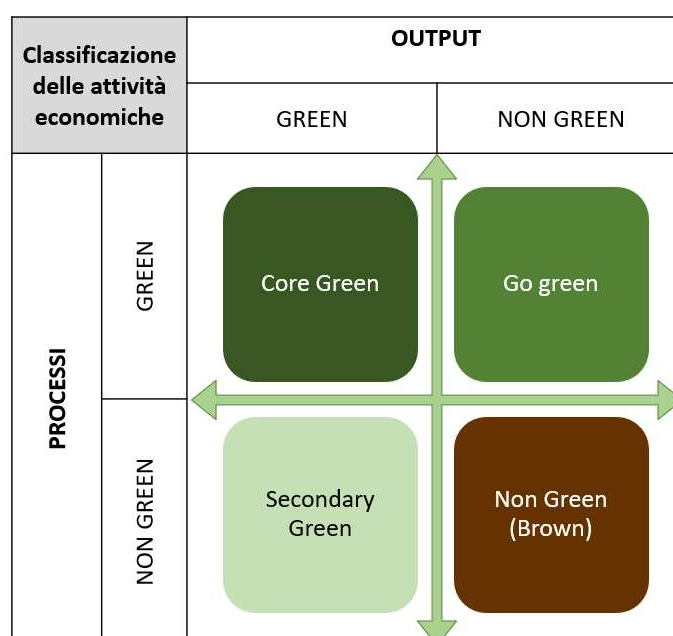
2.2 Un quadro più ampio per intercettare la transizione verde

L'approccio *Environmental Economy* della Commissione Europea (2020d) presenta, tuttavia, alcuni inconvenienti: infatti, come notato in ILO, si trascurano i lavori che migliorano i processi produttivi rispetto al loro impatto ambientale indipendentemente dai beni o servizi che vengono prodotti (ILO, 2018). Inoltre, ad esempio, non si mettono in luce le competenze necessarie per svolgere un'attività cosiddetta sostenibile.

Il passo ulteriore compiuto dalla riflessione corrente tenta di classificare le attività economiche sulla base del grado di sostenibilità ambientale dell'output e dei processi produttivi (Drogo e Vernoni, 2019). Seguendo tale impostazione sono codificati quattro ambiti:

- Attività *core green*, caratterizzate da processi e output verdi;
- Attività *go green*, caratterizzate da processi verdi, ma output non verdi;
- Attività *secondary green*, caratterizzate da processi non verdi, sebbene producano output verdi;
- Attività *brown o non green*, nelle quali sia i processi produttivi che l'output non sono verdi.

Figura 7 - Classificazione output-process delle attività economiche in chiave green

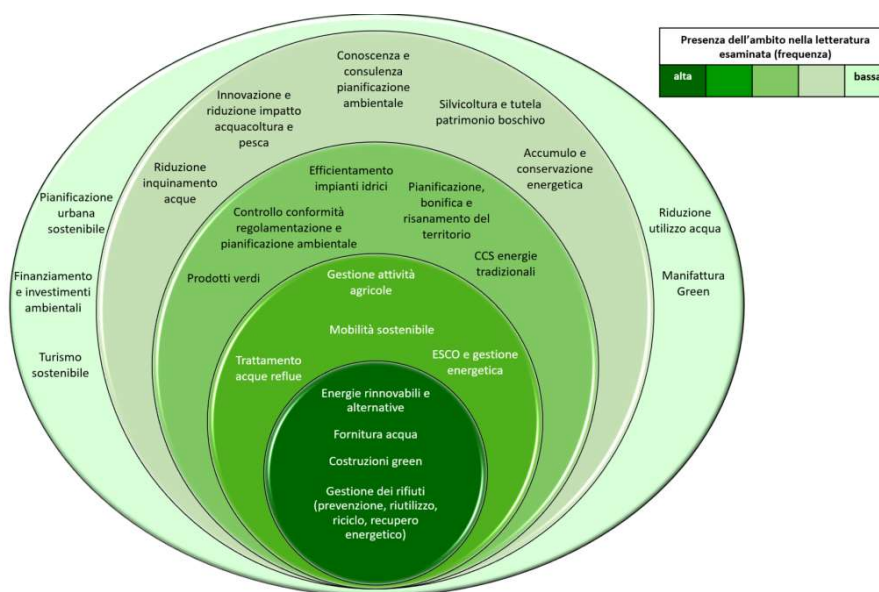


Fonte: elaborazione degli autori su Drogo e Vernoni, 2019

Questa classificazione suggerisce una modalità di individuazione delle imprese con produzioni dai contenuti ambientali ma non per forza esclusiva. Anche in

questo ambito le interpretazioni possono partire da una specificazione settoriale di appartenenza (come nell'immagine riportata e ispirato all'impostazione del *Bureau of Labor Statistics*, 2012), assimilabili in Italia a settori e sub settori ATECO 2007, oppure alla attenzione delle aziende verso ambiti, processi e output verdi.

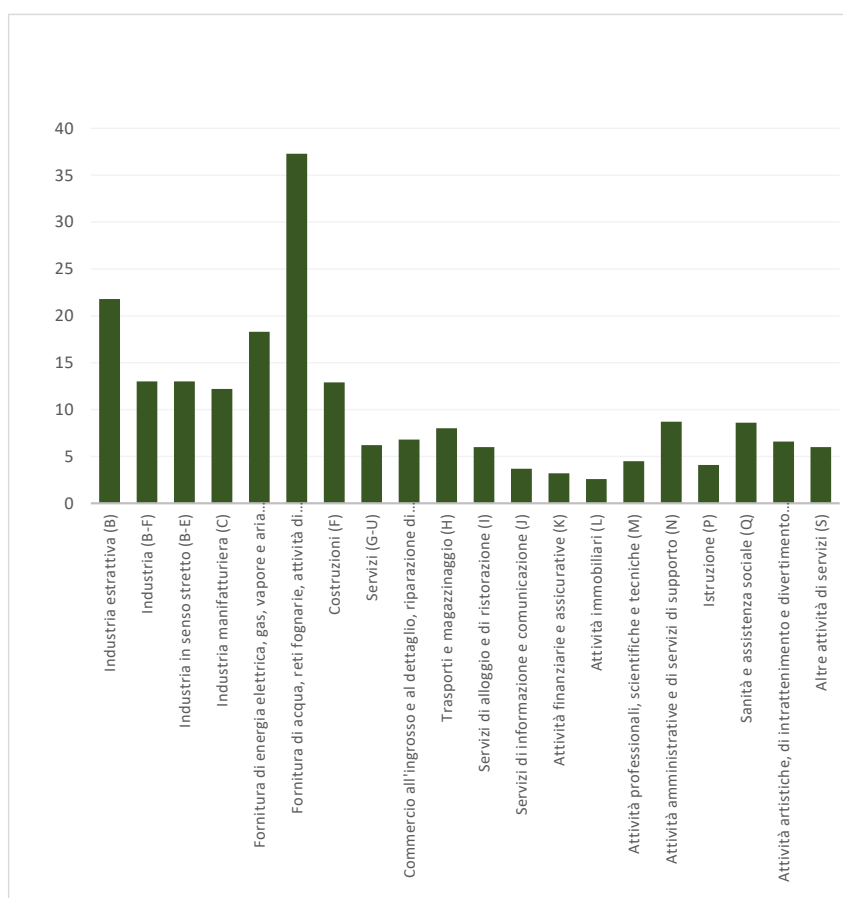
Figura 8 - Classificazione dei settori in base alla rilevanza riconosciuta in letteratura



Fonte: elaborazione degli autori.

Adottando questa seconda impostazione ed utilizzando i dati Istat (2021d) del Censimento permanente delle imprese 2021 per l'Italia, è possibile valutare l'intervento delle imprese in ambito di processi/ output in chiave *green*, guardando alla percentuale di realtà che recentemente hanno acquisito certificazioni ambientali volontarie relative all'output (prodotto) o al processo. Incrociando tale informazione con l'ambito settoriale di appartenenza, emerge chiaramente come la più elevata percentuale di imprese che acquisiscono certificazioni ambientali volontarie di prodotto (output) e/o di processo sono attive nel settore della fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento (37.3%). Un dato che, associato con il 18.3% dell'ambito fornitura di energia (elettrica, gas, vapore e aria condizionata), è in linea con l'interpretazione europea della *Environmental Economy*, quindi allineato alla sfera d'azione dei lavori ambientali. Al secondo posto emerge l'industria estrattiva, nella quale il 21.8% di imprese con più di tre addetti hanno acquisito certificazioni ambientali volontarie nel triennio 2016-2017-2018. Le attività legate a servizi di varia natura chiudono la graduatoria segnando quindi una prospettiva che sempre più settori si stanno ibridando con competenze, processi e output più o meno *green*. In questi casi sembra poter far riferimento ad *hybrid green jobs*.

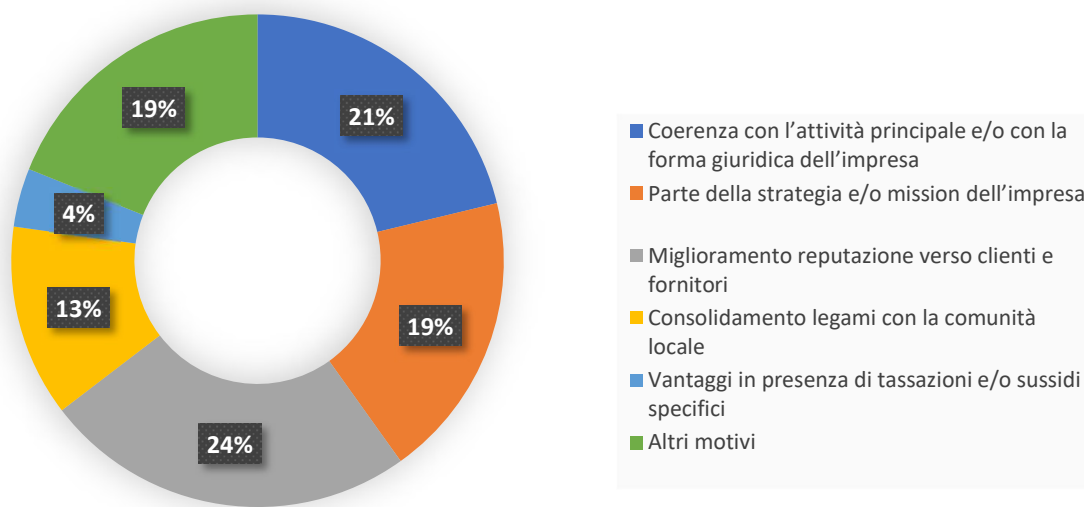
Figura 9 - Percentuale di imprese con almeno 3 addetti che acquisiscono certificazioni ambientali volontarie di prodotto o di processo - Settori economici (triennio 2016-2018)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2021.

Considerando le motivazioni che spingono le imprese ad essere “green” (Istat, 2021d), in Italia emerge che il 24% delle aziende che indicano una motivazione principale legata alla volontà di ridurre l’impatto ambientale delle proprie attività, lo associa al miglioramento reputazionale verso clienti e fornitori. Il 21% agisce per coerenza con l’attività principale o con la forma giuridica dell’impresa. Il 4 % lega questo comportamento virtuoso ai vantaggi in termini di tassazione o sussidi specifici. Questi dati, pur considerati indicativi segnalano comunque una tendenza e una propensione verso attività economiche sempre più verdi, ecosostenibili e quindi intercettando le direttrici della *green economy*.

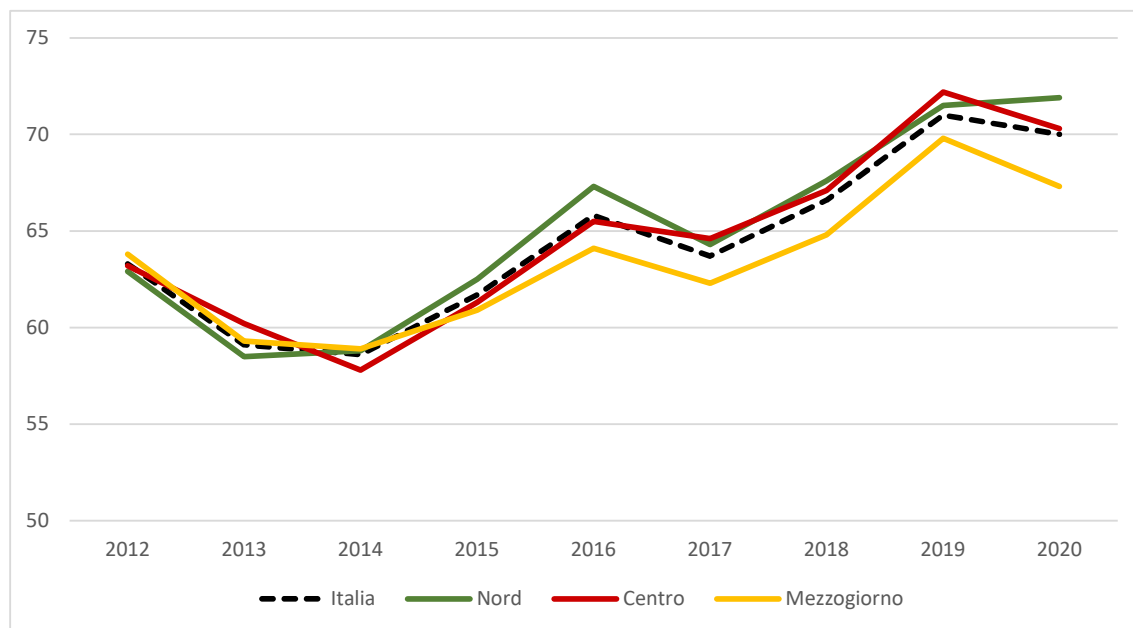
Figura 10 - Motivazioni che spingono l'impresa a ridurre l'impatto ambientale delle proprie attività



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2021.

Per avere un parametro di contesto relativo ai territori e alla popolazione, è possibile riferirsi alla percezione sui cambiamenti climatici riportata anche nel rapporto BES (Istat, 2021a). In particolare, la rilevazione effettuata da Istat sulla preoccupazione per i cambiamenti climatici (Istat, 2021b) mette in luce un'attenzione della popolazione più elevata e in crescita nelle regioni del Nord e un deciso calo della preoccupazione tra la popolazione del Centro, andamento seguito con livelli percentuali ancora più bassi per la popolazione residente al Sud.

Figura 11 - Preoccupazione per i cambiamenti climatici (valori %, 2012-2020)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Istat - Indagine su aspetti della vita quotidiana, 2021.

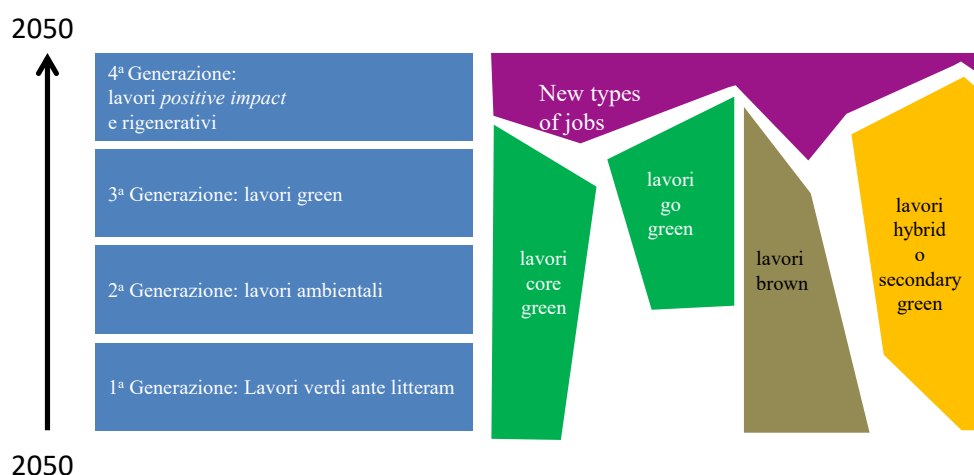
Questo riassetto concettuale, che guarda le caratteristiche produttive e della popolazione, consente di introdurre la questione dell'applicazione pratica del modello al lato dell'offerta di lavoro, al fine di legare la *green economy* alle professioni, una tendenza che si registra anche a livello europeo. La Commissione Europea (su dati Ecorys), inoltre, stima che una definizione più ampia di considerando quindi anche l'occupazione indiretta in altri settori che producono beni intermedi per l'eco-industria, l'agricoltura biologica e l'ecoturismo - giungerebbe a stimare un'occupazione verde più elevata, fino al 5% della popolazione attiva (Commissione Europea, 2020a).

3. Dal lavoro alle competenze in una visione diacronica: tra il presente e le future generazioni

3.1 I lavori verdi in Italia ed un quadro di ricomposizione metodologico

La rassegna precedente dei vari approcci riscontrati in letteratura per la rappresentazione del sistema dei lavori verdi in un quadro evolutivo porta alla creazione di un sistema di ricomposizione dei vari approcci che può essere descritto in figura 13, dove il modello crono-istituzionale, il modello output-process, quello *Environmental Economics* possono convergere per una descrizione del quadro dei lavori verdi in Italia, che tuttavia – si ribadisce – sarebbe auspicabile avesse un quadro ancora più codificato e omogeneo.

Figura 13 - Ricomposizione del modello crono-istituzionale internazionale e modello output-process delle attività economiche in chiave *green* modificato



Fonte: elaborazione degli autori

Se si considera l'approccio dei lavori verdi *ante litteram*, il comparto storicamente riconducibile ad un contenuto "verde" è quello relativo alla silvicoltura e utilizzo delle aree forestali. Dal dato sull'occupazione per branca di attività (Istat, 2021c) emerge come tale settore (NACE, REV 2) in termini di occupazione copra circa il 4.2% dell'aggregato Agricoltura, Silvicoltura e Pesca (ovvero un peso limitato, pari allo 0.15% degli occupati nella totalità delle attività economiche) con un trend negli ultimi pressoché costante e segue l'andamento del macrosettore.

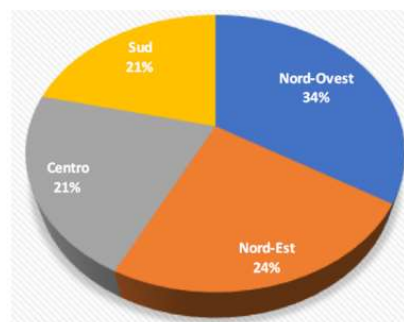
Per quanto riguarda i lavori ambientali, nel paragrafo 2.2 e 2.3 sono emersi alcuni dati settoriali rilevanti, mentre soffermandosi, invece, sulla distribuzione dei *green jobs* a livello aziendale è possibile fare riferimento al Rapporto GreenItaly di Unioncamere e Fondazione Symbola (2021) basato sui dati raccolti dal Sistema Informativo Excelsior 2020 (Unioncamere-ANPAL, 2020, 2021a e 2021b). In questo quadro di analisi emerge che nelle imprese del settore industriale la percentuale di entrate relative ai *green jobs* sia notevolmente superiore rispetto a quella rilevata nelle imprese del settore dei servizi, in effetti si stima un 67,4% contro un 22,8%. Questa differenza può essere attribuita al fatto che i *green jobs* si identificano non solo nella produzione di beni e servizi ambientali, ma anche in quelle professioni che hanno come obiettivo la riduzione dell'impatto ambientale tramite la trasformazione in chiave *green* del processo produttivo, e la maggior parte di queste è connessa al settore industriale.

Nell'industria si rilevano i seguenti dati statistici riguardanti i settori in cui si identificano maggiormente i lavori verdi: l'85,4% nelle costruzioni (pari circa a 267 mila assunzioni nel 2020), l'85,1% nella meccanica, l'85,2% nelle industrie della gomma e materie plastiche e l'83,9% nella metallurgica (idem, 2021). Nell'ambito settoriale dei servizi, dei trasporti e della logistica si ha un maggior numero di assunzioni di personale *green* rispetto al 2019, con oltre 183 mila unità. In questo quadro i *green jobs* si identificano anche all'interno dei servizi offerti dal commercio all'ingrosso (62%), dal commercio e riparazione di autoveicoli (53,5%) e dal settore dell'informatica e delle telecomunicazioni (50,4%) (idem, 2021).

In termini di distribuzione dei *green jobs* sul territorio italiano i dati a fine anno 2020 mostrano un andamento piuttosto uniforme a scala italiana (ultima colonna tabella in figura 12). Il totale dei posti di lavoro è stimato in circa 3.141.400 unità di cui, questi sono circa un milione nel Nord - Ovest, 740.400 sono le unità nel Nord - Est, 671.500 nel Centro e le restanti 668.600 mila unità sono al Sud dell'Italia. In particolare, il primato relativo all'incidenza degli occupati *green* è della Lombardia con il 22,6% del totale degli occupati, seguono Emilia - Romagna (15,6%), Piemonte (15%), Umbria (14,9%), Marche (14,6%), Trentino-Alto Adige (14,2%) e Veneto (13,8%).

Figura 12 - Distribuzione dei *green jobs* sul territorio Italiano (2020, dati S.I.Excelsior)

	Occupati in green jobs (in migliaia)	Occupati totali (in migliaia)	Frequenza di Green Jobs nei territori (%)	Incidenza dei green jobs rispetto agli occupati totali (%)
Nord-Ovest	1060,9	6839	33,77%	16%
Nord-Est	740,4	5108	23,57%	14%
Centro	671,5	4900	21,38%	14%
Sud	668,6	6057	21,28%	11%
	3141,4	22904	100%	14%

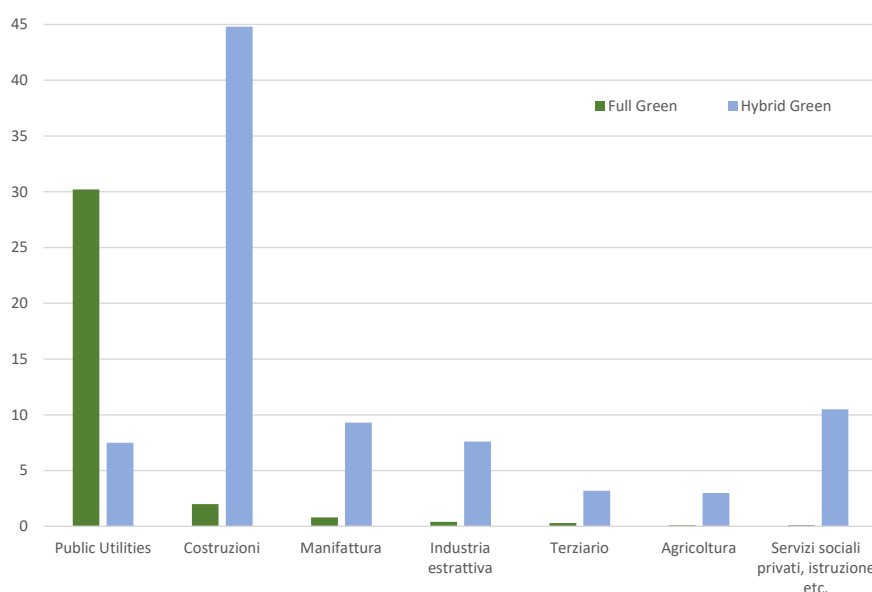


Fonte: elaborazione degli autori su dati SI Excelsior di Unioncamere, 2021.

A livello nazionale, coniugando gli approcci concettuali e la disponibilità dei dati, il lavoro INAPP a partire dalla Relazione sullo Stato della Green Economy in Italia della

Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile (2018) e dal Rapporto GreenItaly (Unioncamere e Fondazione Symbola, 2021) sembra il più allineato al modello concettuale su cui lavorare in termini anche prospettici crono-istituzionali. In particolare, Mazzarella, Mallardi, Ricci (2019) considerano le misure *core green* e le misure *go green* che si possono ricondurre allo sforzo di concettualizzazione sviluppato nel primo paragrafo come si può evidenziare in figura 13. In particolare, per le misure *core green* sono state identificate le categorie *full green* e le professionalità tradizionali aggiornate attraverso l'ibridazione di competenze ambientali, e per le misure *go green* sono state individuate le professionalità potenzialmente aggiornabili in modo progressivo attraverso l'ibridazione di competenze ambientali. Infine, tutte quelle professionalità il cui impatto delle misure e delle attività sulla *green economy* è marginale vengono identificate quali misure *no core-no go green*. Quest'ultima categoria, quindi, sembra trattare allo stesso modo i comparti sopra identificati come *brown green* e *secondary green*. Tuttavia, i *secondary green* necessitano di una osservazione particolare, in quanto si tratta di una categoria intermedia che nel tempo può evolvere in nuove attività e confluire in lavori considerati *go green* o *core green*. Per tale ragione il dibattito rimane aperto sulla collocazione di questi lavori, probabilmente integrabili nella categoria *hybrid green*. Dall'analisi dei dati disponibili in Mazzarella, Mallardi, Ricci (2019) è possibile comprendere come in Italia i lavori considerati *full green* e *hybrid green* si distribuiscano tra i diversi comparti economici. Dall'analisi condotta (ibidem, 2019) emerge che l'incidenza di lavoratori *full green* è concentrata in *public utilities* (30%) e nelle costruzioni, dato in linea anche in Italia con i risultati ottenuti dall'analisi sull'applicazione del concetto europeo di *Environmental Economy* (Commissione Europea, 2020d). Altresì, le professioni *hybrid green* sono concentrate in edilizia (45%), nei servizi sociali privati (10.5%) e in manifattura (9.1%).

Figura 10 -Distribuzione settoriale green jobs in Italia tra full green e hybrid green



Fonte: Elaborazione degli autori su Mazzarella, Mallardi, Ricci (2019)

Rimangono ancora senza significativa analisi statistica i lavori che nel primo paragrafo sono stati identificati come *positive impact jobs* e rigenerativi. In quanto significativamente proiettati sul futuro può essere affrontato tramite una riflessione sulle competenze relative alla sostenibilità ed ai *green skills*.

3.2 Competenze e formazione per i lavori verdi di tutte le generazioni

Il nodo delle competenze diviene cruciale in un'ottica dinamica, in quanto coinvolge direttamente le competenze e, quindi, le linee guida e le implicazioni pratiche relative alla formazione. Seguendo tale impostazione, la letteratura più recente sull'impatto della *green economy* sul mercato del lavoro segue un approccio basato sulle attività. Dal punto di vista concettuale i riferimenti sono legati ad una letteratura applicata che analizza come gli esiti del mercato del lavoro (es. occupazione e salari) possano essere studiati attraverso competenze e ruoli (Acemoglu e Autor, 2011). Secondo Acemoglu e Autor (id., p. 1045), “[...] un compito è un’unità dell’attività lavorativa che produce output (beni e servizi). Al contrario, un’abilità è la dotazione di capacità di un lavoratore per l’esecuzione di vari compiti. I lavoratori mettono a disposizione le abilità applicate ai compiti in cambio di salario; le competenze applicate ai compiti producono output”.

A partire dal contenuto delle professioni, Consoli *et al.* (2016) esaminano per il mercato del lavoro statunitense (dati O*NET) le differenze tra le occupazioni verdi e non verdi in termini di contenuto di competenze, giungendo ad evidenziare che i *green jobs* non solo richiedono abilità cognitive ed interpersonali di livello più elevato rispetto ai *brown jobs*, ma sono legati a livelli più elevati di istruzione formale, esperienza lavorativa pregressa e *training*. L’apertura del dibattito sull’identificazione delle competenze verdi ha generato un nuovo filone di ricerca, nel quale l’intento è quello di identificare, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, la presenza di competenze verdi all’interno di un’economia. Sebbene questo approccio sia frequentemente utilizzato anche in ambito politico, Vona *et al.* (2018) sottolineano la mancanza di una comprensione comune di cosa includano queste competenze verdi, e identificano tali competenze come *know-how* ingegneristico e tecnico relativo alla progettazione, produzione, gestione e monitoraggio della tecnologia. Bowen *et al.* (2018) stimano che le percentuali di forza lavoro, tra i settori, hanno quote di notevole variazione: ad es. nel mercato statunitense alcuni comparti presentano quote molto basse (l'alloggio e i servizi di ristorazione, l'assistenza sanitaria e servizi educativi con quote inferiori al 5%), altri presentano quote elevate (come manifatturiero, servizi pubblici e costruzioni con quote del 50% e oltre).

Altresì, anche in Italia le politiche dell’educazione si stanno muovendo in tale direzione. Dal 2010 tre delle sei aree tecnologiche dell’istruzione tecnica superiore hanno esplicitamente chiare specializzazioni verdi: efficienza energetica e mobilità sostenibile. Inoltre, il Ministero dell’Istruzione, cogliendo la cruciale necessità di lavorare sulle competenze per la transizione ecologica e la sostenibilità necessarie alle nuove generazioni, ossia gli occupati e i decisori del futuro, ha avviato un importante sforzo programmatico, prima con l’introduzione dell’educazione alla sostenibilità quale pilastro sostanziale della nuova educazione civica, introdotto con la legge 92

del 20 agosto 2019, e poi con il lancio del programma “Rigenerazione Scuola, un piano per la transizione ecologica e culturale delle scuole” (Floridia, 2021). In particolare, dall’anno scolastico 2020-2021 è iniziato l’insegnamento trasversale dell’educazione civica nel primo e secondo ciclo d’istruzione, con iniziative di sensibilizzazione a partire dalla scuola dell’infanzia, posizionando l’Italia tra i paesi *leader* nel mondo in questo senso nel quadro per l’educazione alla sostenibilità UNESCO (2019). Le Linee guida prevedono un nucleo tematico dedicato allo sviluppo sostenibile, all’educazione ambientale, incluso quella climatica, alla conoscenza e alla tutela del patrimonio e del territorio” con un approccio transdisciplinare che risponde alla necessità di perseguire agli obiettivi di apprendimento e di competenze sistemiche, interdisciplinari paradigma di riferimento orizzontale e con una valenza di matrice valoriale trasversale insita in una visione avanzata della sostenibilità (Ministero dell’Istruzione, 2020) che accompagnerà le transizioni fino al 2050. Il programma “Rigenerazione Scuola” allarga ulteriormente, con una visione integrata e prospettica, le politiche del Ministero dell’Istruzione per la cultura della sostenibilità ambientale e la transizione ecologica includendo agendo contemporaneamente sulla rigenerazione dei saperi, dei comportamenti, dei luoghi e delle prospettive per creare le competenze per i lavori del futuro (Floridia, 2021).

In ogni caso, il percorso è ancora ampiamente aperto, se le discussioni sull’educazione alla sostenibilità si concentrano sull’identificazione delle competenze chiave nella sostenibilità, la nozione di competenze verdi su cui la Commissione Europea sta lavorando è per lo più usata per identificare i bisogni del mondo del lavoro attuale e futuro. In un’interessante rassegna su questo fronte, il Centro Comune di Ricerca della Commissione evidenzia che i concetti più salienti usati nei documenti accademici e politici sono rispettivamente: competenze chiave per quanto riguarda i discorsi sull’educazione alla sostenibilità (*sustainable competences*) e le competenze verdi (*green skills*) per la sfera dell’occupazione (Bianchi, 2020), facendo presagire che le nuove generazione avranno una prospettiva ancora più ampia della *green economy* nel lungo periodo.

3.3 I possibili impatti delle politiche pubbliche per la transizione verde

A fronte di un quadro statistico che rappresenta lo stato attuale, per quanto ancora non piuttosto variegato nella forma di rappresentazione concettuale, il quadro delle analisi di impatto delle politiche pubbliche in Italia volte alla transizione verde è piuttosto vario e spesso lasciato a valutazioni di impatto molto macro. Due sembrano i lavori più rilevanti basati su costruzioni modellistiche previsionali, con stime basate su modelli strutturati della crescita modello di equilibrio economico generale computazionale (*Computable General Equilibrium CGE*) che possono suggerire gli *shift* lavorativi in Italia legati a grandi interventi di investimento, entrambi basati su sistemi di matrici input/output di contabilità sociale (SAM) (Scandizzo, 2009).

Con questo approccio è stato stimato l’impatto del PNIEC, il Piano Nazionale Integrato l’Energia e il Clima (MISE et al, 2019), dove sono stati stimati in circa 117 mila gli occupati temporanei medi annui (ULA dirette e indirette), aggiuntivi rispetto

a quelli calcolati per lo scenario a politiche correnti nel periodo 2017-2030 a fronte di circa 13 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi stimati nello scenario (MISE *et al.*, 2019, p. 272-274). Nel PNIEC vengono riportati i principali risultati dell'applicazione basata sul modello SAM portato avanti dall'RSE e GSE. In particolare, i tre valori chiave vengono stimati sull'arco temporale 2017-2030 e riguardano la variazione degli investimenti annui, la variazione del valore aggiunto (VA) medio annuo e la variazione del numero di unità lavorative anno (ULA) temporanee – su medie annue. Per quanto riguarda gli investimenti annui, l'incremento nei 13 anni è pari a 13,4 miliardi di euro, con un ruolo centrale rivestito dalla riqualificazione edilizia residenziale (3,1 miliardi di euro), dal fotovoltaico nel settore elettrico (2,2 miliardi di euro), dai trasporti (1,9 miliardi di euro) e dalla riqualificazione edilizia nel terziario (1,7 miliardi). Flessioni negative degli investimenti e del vengono riferite al riscaldamento e acqua calda sanitaria (sia residenziale che nel terziario) e nel settore elettrico legato all'utilizzo di fossili. Tali flessioni negative si rispecchiano anche nella variazione del VA, mentre la riqualificazione edilizia (sia privata che nel terziario) riporta i valori incrementali più evidenti. Tali andamenti si rispecchiano anche nell'analisi in termini di ULA: su una variazione complessiva di 117.000 unità, 61.000 sono riconducibili alla riqualificazione edilizia (residenziale 39.000 e nel terziario 22.000); a seguire il fotovoltaico nel settore elettrico (variazione pari a 15.000 ULA) e le apparecchiature elettriche del settore residenziale con una variazione di 15.000 ULA (idem, 2019). Un punto cruciale è arrivare alla stima degli effetti netti delle politiche di decarbonizzazione nel mondo del lavoro, ricordando le complessità nei fatti in termini, tra l'altro, di: vulnerabilità e eterogeneità distributiva delle perdite e dei nuovi posti di lavori a scala geografica (*geographical mismatch*); redistribuzione tra settori a seguito di cambiamenti strutturali che possono essere potenzialmente sia positivi che regressivi; della necessità del cambiamento della struttura delle competenze che necessitano processi di *upskilling* e *reskilling* e, infine, dell'impatto in termini temporali, nel breve, nel medio e nel lungo termini (*just transition*).

In questa prospettiva, qualche riflessione nasce osservando il dato degli occupati permanenti (2017-2030) considerato per tecnologia in seguito all'evoluzione del parco impianti per la produzione di energia elettrica. Secondo lo scenario PNIEC (idem, 2019) la variazione di ULA permanenti al 2030 rispetto al 2017 è stimata generalmente positiva per le fonti da energia rinnovabile e negativa per i prodotti fossili con una variazione positiva rispettivamente di 9.197 ULA per Solare e di 5.101 ULA per l'eolico, sostanzialmente costanti sono i posti di lavoro nell'idroelettrico e geotermico; al contrario si osservano delle stime con variazione per il carbone che perde 3.841 ULA a seguito del configurato *phase-out* degli impianti di produzione di energia elettrica con questo combustibile. Negative sono anche le stime ULA per i lavoratori nelle bioenergie (-2.504 ULA), nel gas naturale (-2.175) e nei Prodotti petroliferi (-52), evidenziando i processi di uscita delle fonti fossili.

La complessità della stima degli impatti degli investimenti e delle riforme in chiave di lavori verdi è chiaramente complessa. Ancora basata su modelli SAM avanzati (Cischini *et al.*, 2020), ossia il modello MACGEM-IT, è l'analisi di impatto del Piano Nazionale di Riprese e Resilienza italiano. In particolare, la missione 2 "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica" preveda circa 63 miliardi di investimenti che si

possono ricondurre alle categorie esposte nel quadro di ricomposizione concettuale proposto precedentemente. Nella documentazione ufficiale sono fornite solo le stime in termini impatto macroeconomico sul PIL. Per la missione 2, rispetto allo scenario base si osserva un incremento percentuale del PIL di circa +0,7% annuo nel periodo 2014-2027, per un valore complessivo del 3,6 per cento nel periodo 2021-2026 con una distribuzione settoriale soprattutto concentrata in costruzioni coerente con la tendenza dei moltiplicatori di questo settore ad essere trainanti così come dal fatto che la missione 2 vede prevalere l'utilizzo di risorse per investimenti in costruzioni, pare al 38,9 delle risorse addizionali (Governo italiano, 2021, pagg. 250-262). Pur non riportando il dato in merito all'occupazione addizionale generale della misura 2, è interessante la riflessione sull'impatto di genere che aprirebbe un ulteriore approfondimento sui lavori verdi. La focalizzazione nella transizione ecologica del PNRR per le infrastrutture per la mobilità sostenibile e per nei settori costruzioni, a causa della composizione di genere che tradizionalmente caratterizza i settori più maschili, sembra trainare meno l'occupazione maschile, anche se viene auspicato che lo stimolo di più lungo termine alla partecipazione femminile sarà più forte una volta che il Piano avrà realizzato i propri obiettivi di incremento degli investimenti, di rafforzamento delle infrastrutture sociali e sanitarie, di conciliazione dei tempi di vita e lavoro e di miglioramento dell'istruzione e della formazione, compreso l'avviamento alle discipline STEM (ibidem, 2021).

4. Conclusioni

Da questo studio emerge chiaramente come, per comprendere a fondo la transizione verde ed il suo impatto a breve e a lungo periodo nel sistema del lavoro, e più in generale nella società, sia necessario continuare ad operare su processi di ricerca e standardizzazione degli indicatori, nella raccolta di dati rilevanti e definire modellistiche robuste e di ampio respiro, altrimenti il rischio è quello di sovrastima o sottostima di un cambiamento strutturale auspicato idealmente ma non basato su evidenze scientifiche. La ricerca di una tassonomia generalmente condivisa nella definizione dei lavori verdi diventa quindi necessaria ed impellente, al fine di uniformare non solo il concetto di base, ma anche la raccolta e impostazione del dato. Lo spazio di indagine è ancora aperto sia a scala di singolo territorio sia a scala nazionale ed internazionale, affinché gli aspetti non consolidati trovino una migliore nomenclatura e una tassonomia chiara e univoca sia per una descrizione statistica sia modellistico-previsionale degli impatti delle politiche. La definizione di un quadro geostatistico stabile permetterebbe non solo di identificare le professioni verdi, ma anche di individuare possibili squilibri di competenze verdi. In questi termini (OECD, 2017) si inizierebbe a riflettere sullo squilibrio quale insieme di carenze e di eccedenze di competenze verdi, nonché la sovrapposizione delle stesse.

Intervenire sul possibile allineamento di competenze si identifica come azione necessaria in un momento di transizione verde effettiva, passaggio che si sostanzia inevitabilmente nell'istruzione e nella formazione sia formale che informale che accompagni tutte le fasi della vita. I lavori verdi, forse più di quelli della transizione digitale, infatti si prestano molto anche ad essere più inclusivi, in quanto caratterizzati

da un livello di conoscenza in entrata molto meno elevato, nonché un carattere evocativo ed ideale forte. Altresì, similmente all'uso intuitivo delle tecnologie digitali, si osserva a scuola che competenze verdi si diffondono molto facilmente tra i più giovani, un fatto che lascia chiaramente aperta la quarta generazione dei lavori verdi, sempre più pervasivi in tutte le attività dell'uomo e con impatti rigenerativi e positivi per la prosperità e la salute del pianeta.

Seguendo il quadro concettuale della finanza sostenibile e delle principali componenti ambientali, emerge chiaramente che oltre all'ambito ambientale e sociale, un ruolo cruciale è assunto dalla *governance*. Una effettiva transizione verde e sostenibile richiede sostegno nei settori interessati, ovvero non solo interventi nell'ambito delle politiche del lavoro, ma anche in termini di mobilità, scenari educativi in grado di colmare le possibili carenze di competenze (ad es. una New Skills Agenda, e iniziative volte alla formazione permanente e all'occupazione durante tutte le fasi della vita, *lifelong approach*). La forza lavoro qualificata è la chiave per la competitività interna e per la crescita, con un effetto fondamentale sul successo dell'impostazione sostenibile nel lungo termine. Come affermato da ILO (2016) e dalla Commissione Europea (2020a) occorrono ingenti investimenti per tutelare il pianeta cercando di instaurare e sviluppare quei legami positivi tra prestazioni ambientali, sociali, economiche e di governance (Figura 2). Di particolare interesse per il carattere potenzialmente trasformativo e strutturale è l'obiettivo internazionale di incrementare gli investimenti pubblici e privati in progetti sostenibili e di promuovere l'integrazione dei criteri ambientali, sociali e di governance (ESG) nella gestione dei rischi e nell'orizzonte temporale degli operatori finanziari, in coerenza con l'Agenda 2030 e con l'accordo di Parigi. La necessità definita impellente è la predisposizione di una tassonomia per la finanza sostenibile a scala europea e mondiale, ovvero un sistema condiviso di definizione e classificazione delle attività economiche sostenibili che si ritiene sia fondamentale per dare una spinta reale agli investimenti sostenibile sia per la costruzione di un quadro rilevante ed omogeneo per la struttura statistica e concettuale utile a monitorare e guidare la transizione verde e dei lavori verdi, ma più in generale e prospettico: ad impatto positivo e rigenerativo.

Nota: Il contributo è frutto di un lavoro di ricerca e di studio integrato; tuttavia, la cura del paragrafo 1 è stato curato da S. Grandi, il paragrafo 2 da V. Mini, mentre il paragrafo 3 e le conclusioni sono frutto di un lavoro congiunto.

Riferimenti Bibliografici

Acemoglu, D., Autor, D., Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. In Ashenfelter O. e Card D. (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, edition 1, vol. 4, Elsevier, New York, 2011, pp. 1043-1171.

Allen, C., Clouth, S., *A Guidebook to the Green Economy (Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low-Carbon Development - history, definitions and a guide to recent publications*, UNDESA, New York, 2012. Link: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE%20Guidebook.pdf>

Bianchi P., *Globalizzazione, crisi e riorganizzazione industriale*. McGraw-Hill Education, Milano, 2014.

Bowen, A., Kuralbayeva, K., & Tipoe, E. L., *Characterising green employment: the impacts of 'greening' on workforce composition*. *Energy Economics*, vol. 72, 2018 pp. 263-275.

Bureau of Labor Statistics, *Green Goods and Services (GGS) survey program*, BLS, 2012. Link: <http://www.bls.gov/ggs/>

CDSB, *Everything you need to know about the Task Force on Climate-related Financial Disclosures*. Climate Disclosure Standards Board, Basilea, 2016. Link: <https://www.cdsb.net/task-force/639/everything-you-need-know-about-task-force-climate-related-financial-disclosures>

Ciaschini, M., Felici, F., Pretaroli, R., Severini, F., Socci, C., *MACGEM-ITA SAM based CGE model for Italian Economy*, MEF Working Paper, N. 1, Ministero dell'Economia e Finanza, Roma, 2020.

CISL, *In search of impact: Measuring the full value of capital. Update: The Investment Impact Framework*. Cambridge: Cambridge Institute for Sustainability Leadership, University of Cambridge, 2019.

CISL, *Understanding Value. Sustainable Finance*. Course Material, Cambridge: Cambridge Institute for Sustainability Leadership, University of Cambridge, 2020.

CISL, *Rewiring the Economy*. Cambridge: University of Cambridge Institute for Sustainability Leadership, University of Cambridge, 2015.

Colombo E., Schionato L., Redaelli M. (a cura di), *Lo sviluppo dei Green Jobs - Uno scenario di evoluzione quantitativa e qualitativa e alcune ipotesi di adeguamento dei percorsi formativi*, Quaderni dell'Osservatorio n. 25, Milano, Fondazione Cariplo, 2017.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, Brussels, 2020.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*. COM(2020) 456 final, Brussels, 2020a.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM 1010) 2020 final, Brussels, 2010. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Tassonomia dell'UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: dirigere i finanziamenti verso il Green Deal europeo*, COM(2021) 188 final, Brussels, 2021. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/>

[HTML/?uri=CELEX:52021DC0188&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0188&from=EN)

Commissione Europea, *Delegated Regulation supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by establishing the technical screening criteria for determining the conditions under which an economic activity qualifies as contributing substantially to climate change mitigation or climate change adaptation and for determining whether that economic activity causes no significant harm to any of the other environmental objectives*, 2020b. Link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12302-Climate-change-mitigation-and-adaptation-taxonomy#ISC_WORKFLOW

Commissione Europea, *Green Deal: Coal and other carbon-intensive regions and the Commission launch the European Just Transition Platform*, Press Release, Brussels, 2020c. Link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1201

Commissione Europea, *Green growth, Jobs and Social Impacts – Fact Sheet*, DG ENV.F1, Brussels, December 2020d. Link: https://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/FACT_SHEET_ii_Green_Growth_Jobs_Social_Impacts.pdf

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile*, COM(2018) 97 final, Brussels, 2018. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

Consiglio Europeo, *Conclusioni della presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000*, Brussels, 2000. Link: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

Consoli, D., Marin, G., Marzucchi, A., & Vona, F., *Do green jobs differ from non-green jobs in terms of skills and human capital?*, Research Policy, 45 vol. 5, 2016, pp. 1046-1060.

Dagradi P., *Uomo ambiente società. Introduzione alla geografia umana*. Patron Editore, 1996.

Daly H. E., *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*. Beacon, 1996.

Drogo F., e Vernoni P., *Pensare verde, Lavorare verde. Una guida introduttiva alla green economy per formatori e studenti*, AppVer, Regione Piemonte, Torino, 2019.

Eurostat, *Environmental goods and services sector - EGSS database*, 2020

Floridia B., *Rigenerazione Scuola, Piano per la transizione ecologica e culturale delle scuole*, Ministero dell'Istruzione, Roma, 2021. Link: https://www.istruzione.it/ri-generazione-scuola/assets/allegati/presentazione_rigenerazione_scuola.pdf

Fondazione Symbola – Unioncamere, *Rapporto Green Italy 2021 – Un'economia a misura d'uomo per il futuro dell'Europa*, 2021. Link: <https://www.symbola.net/wp-content/uploads/2021/10/Presentazione-GreenItaly-2021.pdf>

Gisotti M., Di Luise A. (a cura di), *Indagine sui Green Jobs nell'ambito dell'economia circolare*, 2020.

Grandi S., *Paesaggi in transizione energetica e post-minerari*, In Castiglioni B., Putilli M., Tanca M., *Oltre la convenzione. Pensare, studiare, costruire il paesaggio vent'anni dopo*. Società di Studi Geografici, Firenze, 2021, pp. 477-501. Link: https://ssg2020paesaggio.files.wordpress.com/2021/09/full_text.pdf

Grandi S., *Viaggio tra le concezioni dello sviluppo*, La Mandragora, Imola, 2018.

Governo italiano, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #NextGenerationItalia. Italia Domani*. Roma, 2021. Link: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

ILO, *World Employment and Social Outlook 2018 – Greening with jobs*, International Labour Organization, 2018.

ILO, *What is a green job?*, ILO, 2016. Link: http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS_220248/lang-en/index.htm.

International Capital Market Association ICMA, *Green Bond Principles (GBP)*, 2018. Link: <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2019/Green-Projects-Mapping-Documents-100619.pdf>

IRENA, *Measuring the socio-economics of transition: Focus on jobs*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2020.

Istat, *Rapporto BES 2020: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, Istat, 2021a. Link <https://www.istat.it/it/archivio/254761>

Istat, *Indagine su aspetti della vita quotidiana*, Roma, Istat, 2021b.

Istat, *Conti aggregati economici nazionali annui*, Roma, Istat, 2021c.

Istat, *Censimento Permanente delle Imprese*, 2021d.

Martinez-Fernandez. C, Hinojosa C, Miranda G., *Green jobs and skills: the local labour market implications of addressing climate change*, working document, CFE/LEED, OECD, 2018. Link: www.oecd.org/dataoecd/54/43/44683169.pdf?contentId=44683170

Mazzarella R., Mallardi F., Ricci A., *Atlante e opportunità di lavoro: Green Jobs*, Intervento a *Competenze, lavoro e politiche attive: il valore informativo dell'Atlante Lavoro*, Roma, INAPP, 21 novembre 2019. Link: <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/642>

McDaniels J., Robins N., *Greening the rules of the game: how sustainability factors are being incorporated into financial policy and regulation*. UNEP Inquiry Working Paper 18/01. 2018.

Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens III W.W., *The limits to growth. I limiti dello Sviluppo (ed. italiana)*. Mondadori, Milano, 1972.

Ministero dell'Istruzione, *Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92, d.m. 35 del 20 giugno 2020*.

MISE, MATTM e MIT, *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, Roma. 2019.

Motz, A., Mini, V., Baruffini, M. (2014). *Competitiveness and Labour Market Impacts of Renewable Energy in Switzerland in Sustainable Economy and Sustainable Employment*, in Rainer Hampp Verlag, München, Mering, Larsen, Rand and Schmid (a cura di), *Sustainable Economy and Sustainable Employment, Approaches to Measuring Sustainability in Regional and Local Labour Market Monitoring*, 2014, pp.113-150.

OECD, *Getting skills right: Skills for jobs indicators*. OECD Publishing, Paris, 2017. Link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en> doi:10.1787/9789264277878-en

Pearce, D. W., Turner, R. K., & Turner, R. K., *Economics of natural resources and the environment*. Johns Hopkins University Press, Boston, 1990.

Pearce, D., Barbier, E., Markandya, A., Barrett, S., Turner, R. K., & Swanson, T., *Blueprint 2: Greening the World Economy*, Environmental Values, 1(2), 1992.

Pearce, D., Markandya, A., & Barbier, E., *Blueprint 1: for a green economy*. Routledge, 1989.

Scandizzo P., *Equilibrio Economico Generale e Valutazione dei Progetti di Investimento: il modello di base*. In AAVV (a cura di), *La matrice di contabilità sociale (SAM): uno strumento per la valutazione*, IPI, Roma, 2009.

Socci, C., Felici, F., Pretaroli, R., Severini, F., Loiero, R., *The Multisector Applied Computable General Equilibrium Model for Italian Economy (MACGEM-IT)*, Italian Economic Journal, Vol. 7, 2021, pp.109-127.

UNCSD, *The Future we want, outcome of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*, 2012.

UNEP FI, Inquiry & CISL, *Banking and Sustainability: Time for Convergence*. Policy briefing. Retrieved August 3, 2020. Link: <https://www.unepfi.org/news/new-policy-briefing-on-the-links-between-financial-stability-and-environmental-sustainability/>

UNEP, *Background Paper on Green Job*, United Nations Environment Programme, 2008.

UNESCO (2019), *Framework for the implementation of education for sustainable development (ESD) beyond 2019*, General Conference 40C/23 40th Session, Paris, 2019. Link: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370215>

Unioncamere - ANPAL, *Sistema Informativo Excelsior, Le competenze green - Analisi della domanda di competenze legate alla Green Economy nelle imprese*, indagine 2019. Roma, 2020. Link: https://excelsior.unioncamere.net/images/pubblicazioni2019/Volume_B9_Le_competenze_Green.pdf

Unioncamere - ANPAL, *Sistema Informativo Excelsior, Le competenze green - Analisi della domanda di competenze legate alla Green Economy nelle imprese*, indagine 2020, Roma, 2021a.

Unioncamere - ANPAL, *Sistema Informativo Excelsior, Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2021-2025) - Scenari per l'orientamento e la programmazione della formazione*, Roma, 2021b. Link: <https://excelsior.unioncamere.net/images/pubblicazioni2021/report-previsivo-2021-25.pdf>

Vona, F., Marin, G., Consoli, D., & Popp, D., *Environmental regulation and green skills: an empirical exploration*. Journal of the Association of Environmental and Resource Economists, 5 vol. 4, 2018, pp.713-753.

WCED, *Our Common Future*. Oxford University Press, UK, 1987.

Capitolo 14

L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro. Evidenze aggiornate a fine 2021

Capitolo 14

L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro. Evidenze aggiornate a fine 2021

Larissa Venturi, Raffaella Ambroso, Marco Biagiotti, Sandro Tomaro
CNEL - Ufficio IV

Il dato senza dubbio più eclatante che connota da anni l'evoluzione delle relazioni industriali nel nostro Paese è la continua crescita del numero di contratti collettivi di lavoro. Si tratta di un fenomeno che si registra senza sosta da almeno un decennio, e che è puntualmente documentato dall'attività di deposito in copia autentica presso l'archivio del CNEL. Studiare un fenomeno che appare patologico è rilevante dati il ruolo svolto dalla contrattazione collettiva di lavoro nel nostro Paese e la stretta integrazione fra disposizioni legislative e norme contrattuali nella disciplina dei diversi istituti. Si tratta di capire come la moltiplicazione di contratti e la frequente sovrapposizione dei rispettivi ambiti di applicazione sia compatibile con un mercato del lavoro "sano", nel quale il principio della concorrenza non si realizzi a detrimento delle "giuste" tutele dei lavoratori e di uno *standard* omogeneo di regole per le imprese operanti nei diversi settori, in modo tale da scongiurare il verificarsi di situazioni di concorrenza sleale che avvantaggino gli operatori più spregiudicati.

Anche l'ultima rilevazione mostra che il numero dei contratti stipulati in vigore per i dipendenti del settore privato continua a registrarsi in crescita. Alla data di aggiornamento del presente capitolo (22 novembre 2021) risultano depositati al CNEL 933 contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti per i lavoratori del settore privato¹. Rispetto ai dati rilevati un anno fa², l'incremento appare vistoso: ben 77 CCNL, pari a un +9%. Vi sono settori più dinamici di altri; gli incrementi percentuali maggiori si registrano nei settori contrattuali "chimici" (+38%), "lavoro domestico" (+22%), "istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti" (+17,5%). L'unico settore contrattuale in cui il numero di contratti nell'anno in esame si è ridotto è "edilizia, legno, arredamento" (-6,6%)³.

1 Come segnalato anche nella precedente edizione del Rapporto CNEL (2020), consultabile nella sezione "Documenti" del sito istituzionale (si veda, in particolare, il capitolo 10: "Un progetto per il nuovo archivio della contrattazione collettiva", pp. 229-241), a questo dato va aggiunto per completezza di informazione un certo numero di altri accordi depositati nell'archivio, ma di cui non si tiene conto nella presente esposizione. Si tratta degli accordi nazionali relativi ai comparti del settore pubblico, di quelli relativi ai lavoratori parasubordinati e degli accordi economici collettivi che si applicano ad alcune categorie di lavoratori autonomi. Comprendendo i già menzionati accordi, il totale dei testi contrattuali classificati come vigenti giunge a sfiorare il numero di 1.000, come riportato nell'ultimo numero del Notiziario n. 4-2021, pp. 35 e segg. Cfr. tabella a pag. 13.

2 "Un progetto per il nuovo archivio della contrattazione collettiva", in "XXII Rapporto CNEL mercato del lavoro e contrattazione collettiva", cit., pag. 229.

3 Ricordiamo che la classificazione dei CCNL del settore privato utilizzata nell'archivio è articolata in 14 macrosettori e in 96 settori contrattuali. Per maggiori dettagli, si rimanda alla tabella riportata a pag. 7, nonché alla pagina specifica *web* della sezione "archivio contratti" del sito istituzionale; <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>

I dati di tale incremento si riferiscono ai contratti collettivi nazionali di lavoro depositati in copia autentica – secondo quanto previsto dalla normativa – e relativi al settore privato; come precisato nella nota 1, non sono inclusi nel conteggio i contratti del lavoro pubblico, né gli accordi economici collettivi che riguardano alcune categorie di lavoratori autonomi, né i contratti collettivi per i lavoratori parasubordinati, anche se vengono depositati al CNEL. Va comunque sottolineato che l'archivio istituito dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936, che costituisce il repertorio ufficiale della contrattazione collettiva italiana, illustra in modo inequivocabile un fenomeno di frammentazione della contrattazione collettiva e di proliferazione di contratti che insistono nella medesima categoria.

Tale fenomeno è coerente con i sacrosanti principi di libertà sindacale, di autodeterminazione della categoria contrattuale e, più estesamente, di pluralismo associativo, costituendo la piena realizzazione di quanto disposto dall'articolo 39, comma 1, della Costituzione. Si pongono tuttavia problemi che non possono essere ignorati e che derivano proprio dall'elevato numero di fonti collettive deputate a regolare i rapporti di lavoro, che in linea teorica non sarebbe necessariamente negativo qualora generasse effetti concorrenziali virtuosi. Il guaio è che gli effetti concorrenziali agiscono soprattutto al ribasso. La pluralità di fonti collettive e l'ampliamento dell'offerta di regole che disciplinano il rapporto di lavoro possono diventare il mercato dove “fare shopping” per ridurre il costo del lavoro.

Inoltre, nella disciplina lavoristica molti equilibri normativi trovano fondamento, ad esempio, sulla nozione di contratto stipulato da organizzazioni comparativamente più rappresentative. La moltiplicazione dei contratti collettivi, conseguenza del manifestarsi di una notevole frammentazione della rappresentanza sindacale e datoriale, insieme alla fluidità dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria, pongono peraltro questioni di difficile soluzione anche in sede di contenzioso, dal momento che gli organi giurisdizionali, anche qualora venissero attuate le regole condivise fra le parti sui criteri di misurazione della rappresentatività, non posseggono la strumentazione per accertarne la sussistenza ed effettuare un confronto comparativo fra più CCNL.

Per far fronte in qualche modo a quest'ordine di problemi, di fronte alle difficoltà riscontrate anche in sede CNEL di pervenire a definire criteri di misurazione della rappresentatività anche datoriale condivisi fra le parti, gli uffici del CNEL hanno cercato una soluzione per via amministrativa. Al tradizionale “censimento” dei CCNL effettuato in forza della legge del 1986⁴, hanno negli ultimi anni affiancato una attività orientata a “pesare” i contratti depositati, identificando in una fonte amministrativa di dati, che l'INPS raccoglie mensilmente dalle dichiarazioni dei datori di lavoro, un criterio utile a “fare ordine” nell'archivio.

Nel frattempo, il Parlamento è intervenuto con una norma che fa propria una iniziativa

4 Con cadenza semestrale l'Ufficio IV del CNEL realizza un *report* dove sono elencati tutti i contratti nazionali depositati suddivisi per settore e, all'interno di ogni settore, presentati in ordine alfabetico. Rispetto al precedente, nell'ultimo aggiornamento del *report* sono inoltre evidenziati i CCNL la cui scadenza è compresa tra il 2012 e il 2016, cioè scaduti da almeno 5 anni (<https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Reports/Report-ccnl-vigenti>).

legislativa dello stesso CNEL e razionalizza le modalità con cui le banche dati CNEL e INPS avevano già iniziato a integrarsi per via convenzionale.

L'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ha infatti istituito il codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Tale norma prevede che, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nelle denunce retributive mensili all'INPS, il dato relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al lavoratore venga indicato mediante un codice alfanumerico unico, che viene attribuito dal CNEL in sede di acquisizione del contratto nell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, ossia entro trenta giorni dalla stipula. Per ragioni di economicità, CNEL ed INPS hanno concordato di utilizzare come codice alfanumerico lo stesso codice che il CNEL utilizza da anni nella fase di classificazione dei CCNL.

Da ultimo, con la circolare n. 170 del 12 novembre 2021, l'INPS ha fornito le disposizioni operative utili al passaggio su *Uniemens* del codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL. Tra le disposizioni operative della circolare, si informa che il passaggio avverrà a partire dalla dichiarazione di competenza dicembre 2021 e che per due mesi, in fase transitoria, l'invio della dichiarazione potrà essere effettuato utilizzando il nuovo codice alfanumerico del CNEL o il "vecchio" codice INPS. A regime, dalla competenza di febbraio 2022, la trasmissione del dato avverrà esclusivamente mediante il codice del CNEL. L'utilizzo del codice unico da parte delle imprese nelle denunce retributive mensili all'INPS si estenderà nei mesi prossimi alle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro con riferimento al contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al lavoratore. Inizia in tal modo a prendere forma e sostanza la cosiddetta Anagrafe Unica Nazionale dei contratti collettivi di lavoro, che a regime consentirà a tutte le pubbliche amministrazioni e agli utenti a qualsiasi titolo interessati all'indagine dei contenuti contrattuali di abbinare, in modo univoco, a ciascun codice identificativo un preciso testo contrattuale, depositato e classificato presso un unico *repository* pubblico, gestito in collaborazione con le parti sociali, per facilitare la conoscenza di tutti gli elementi rilevanti in termini di pubblico interesse che costituiscono la disciplina contenuta negli accordi collettivi sottoscritti.

Al di là degli aspetti tecnici della procedura burocratica, le cui criticità applicative saranno oggetto di attento monitoraggio da parte delle strutture coinvolte, va sottolineato come l'iniziativa che ha portato all'adozione del codice unico sia da considerare un positivo esempio di sinergia operativa fra pubbliche amministrazioni caratterizzate da funzioni istituzionali, dimensioni e specificità organizzative profondamente diverse. In tale ottica, l'impegno organizzativo della P.A. in termini di miglioramento del servizio pubblico erogato alla collettività si esprime in questo caso nella messa a sistema di due banche dati costituite e implementate, negli anni, con criteri e finalità diverse, ancorché insistenti sui medesimi contenuti.

In prospettiva, superata la necessaria fase di rodaggio, il meccanismo del codice unico determinerà anche una semplificazione operativa per le imprese, le quali non saranno

più obbligate ad effettuare un doppio passaggio presso CNEL (per il deposito degli accordi nazionali sottoscritti) e presso INPS (per l'accredito ai fini delle dichiarazioni *Uniemens*). Nello stesso tempo, le amministrazioni pubbliche interessate potranno gestire in modo congiunto, e in sintonia con le parti sociali rappresentate al CNEL, l'implementazione di una banca dati unica degli accordi collettivi nazionali. Ricordiamo che, oltre a CNEL e INPS, la norma istitutiva del codice unico coinvolge anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per quanto riguarda le comunicazioni obbligatorie da parte del datore di lavoro, mentre interesse è stato espresso dall'ANAC, che ha avviato un confronto con il CNEL per utilizzare il collegamento con l'archivio al fine di rendere effettiva la previsione contenuta nel decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito nella legge 29 luglio 2021, n. 108, in materia di subappalto⁵.

In definitiva, la razionalizzazione delle procedure perseguita dai soggetti pubblici in materia di codifica dei contratti nazionali di lavoro predispone un nuovo e più penetrante strumento di pubblica utilità per l'analisi della disciplina del lavoro nel settore privato. Se ben governato, esso consentirà una migliore comprensione delle sue dinamiche e offrirà punti di riferimento utili anche ai fini di una valutazione qualitativa degli accordi, presupposto indispensabile di ogni serio tentativo di contrasto ai fenomeni di *dumping* contrattuale e di concorrenza sleale fra imprese che adottano CCNL diversi nello stesso ambito produttivo.

Il collegamento con i dati provenienti dalle denunce mensili INPS consente da alcuni anni di trarre alcune interessanti informazioni sull'applicazione dei CCNL. Alla maggior parte dei lavoratori si applicano pochi contratti collettivi. Nonostante, infatti, il numero di CCNL sia aumentato ancora nell'ultimo anno e stia aumentando ininterrottamente da anni, la maggior parte dei lavoratori sono concentrati su pochi contratti. Utilizzando la media dei dati mensili relativi all'anno 2020, si può affermare che i primi 5 CCNL maggiormente applicati coinvolgono il 25% dei lavoratori, i primi 16 CCNL maggiormente applicati coprono il 50% dei lavoratori, i primi 54 CCNL maggiormente applicati riguardano il 75% dei lavoratori. I restanti 879 CCNL meno applicati riguardano il restante 25% dei lavoratori.

⁵ La norma prevede che il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, garantisca gli stessi *standard* qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconosca ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, quando le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle oggetto dell'appalto o riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale. L'ANAC sta quindi lavorando per inserire nei bandi la previsione che gli operatori economici, in sede di predisposizione della domanda di partecipazione, indichino il codice alfanumerico del CCNL adottato.

Tabella 1 - CCNL per i dipendenti del settore privato depositati per settore contrattuale - confronto fra i dati del 26 novembre 2020 e del 22 novembre 2021

settore contrattuale	novembre 2020		novembre 2021		variaz. % annuale
	n°	%	n°	totale	
A-AGRICOLTURA	55	6%	58	6%	5,5%
B-CHIMICI	21	2%	29	3%	38,1%
C-MECCANICI	39	5%	42	5%	7,7%
D-TESSILI	31	4%	31	3%	0,0%
E-ALIMENTARISTI	44	5%	49	5%	11,4%
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	76	9%	71	8%	-6,6%
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	43	5%	44	5%	2,3%
H-TERZIARIO, DISTRIBUZIONE E SERVIZI	213	25%	235	25%	10,3%
H1-LAVORO DOMESTICO	23	3%	28	3%	21,7%
I-TRASPORTI	64	7%	73	8%	14,1%
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	19	2%	20	2%	5,3%
K-AZIENDE DI SERVIZI	50	6%	53	6%	6,0%
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI	103	12%	121	13%	17,5%
V-CCNL PLURISSETTORIALI, MICROSETTORIALI E ALTRI	75	9%	79	8%	5,3%
totale	856	100%	933	100%	9,0%

Fonte: CNEL, Archivio nazionale contratti collettivi di lavoro

La marcata concentrazione dei lavoratori su pochi contratti collettivi si riscontra in tutti i settori contrattuali. Per 7 settori contrattuali, sui 12 per i quali disponiamo del dato sul numero dei lavoratori, il CCNL maggiormente applicato copre da solo almeno la metà di tutti i lavoratori dipendenti del settore. Si tratta dei seguenti settori: "meccanici", "tessili", "alimentaristi", "terziario, distribuzione, servizi", "trasporti", "credito e assicurazioni", "CCNL plurisetoriali, micro-settoriali, altri".

In tutti i settori contrattuali, i primi 5 CCNL maggiormente applicati interessano almeno l'80% dei lavoratori, e in 6 settori su 12 più del 90%.

Tabella 2 - CCNL per i dipendenti del settore privato depositati al CNEL per settore contrattuale: numero dipendenti, percentuale di dipendenti coperti dal primo CCNL del settore, percentuale di dipendenti coperti dai primi 5 CCNL del settore - anno 2020

settori contrattuali	n° datori di lavoro	n° dipendenti	% lavoratori coperti da	
			1° CCNL nel settore	primi 5 CCNL del settore
A-AGRICOLTURA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
B-CHIMICI	13662	526164	40%	90%
C-MECCANICI	211296	2355058	62%	99%
D-TESSILI	15457	309428	49%	92%
E-ALIMENTARISTI	51387	416442	49%	96%
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	123389	701930	38%	87%
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	21898	262702	25%	68%
H-TERZIARIO, DISTRIBUZIONE E SERVIZI	785443	4148261	52%	83%
H1-LAVORO DOMESTICO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I-TRASPORTI	52407	820899	58%	87%
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	13799	451757	68%	95%
K-AZIENDE DI SERVIZI	27678	804492	39%	86%
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI	35407	837692	38%	86%
V-CCNL PLURISSETTORIALI, MICROSETTORIALI E ALTRI	42640	584521	51%	96%
CCNL non indicato in UNIEMENS	26.580	772.286		
totale	1.421.043	12.991.632		

Fonte: elaborazione CNEL su dati INPS (media annuale delle dichiarazioni mensili Uniemens 2020)

n. d. = non disponibile; il flusso informativo INPS - Uniemens copre solo parzialmente gli addetti del settore agricoltura e del settore lavoro domestico

Più di un terzo dei contratti depositati sono sottoscritti da organizzazioni non rappresentate al CNEL, anche se questi contratti risultano applicati a un numero davvero ridotto di lavoratori.

353 CCNL su 933 (pari al 38%) sono sottoscritti da firmatari datoriali e sindacali non rappresentati al CNEL, ma tali contratti risultano applicati a 33 mila lavoratori su oltre 12 milioni (si tratta di circa lo 0,3%).

I 128 contratti collettivi sottoscritti da soggetti datoriali e sindacali rappresentati al CNEL, pari al 14% dei CCNL vigenti, riguardano poco più di 10 milioni e 660 mila lavoratori, circa l'87% del totale dei lavoratori oggetto delle denunce.

Si registrano, infine, 450 contratti sottoscritti da organizzazioni sindacali rappresentate al CNEL e da organizzazioni datoriali non rappresentate al CNEL (pari al 48% del totale). Si tratta in prevalenza di contratti sottoscritti da organizzazioni aderenti a Confsal, Cisl, CIU e UGL, e in misura minore di contratti firmati da organizzazioni aderenti a CGIL, CISL e UIL (ad esempio quelli stipulati con Confapi, ANIA e Federdistribuzione, che nell'attuale consiliatura non sono rappresentate in seno al CNEL). Questi contratti risultano applicati a poco più di 1 milione e mezzo di lavoratori, circa il 12% del totale.

Il numero totale dei lavoratori ai quali si fa riferimento in questa elaborazione (12.219.346) è pari al numero di lavoratori coperti dalla dichiarazione *Uniemens* (media delle dodici dichiarazioni mensili dell'anno 2020), il cui datore di lavoro ha indicato il contratto applicato, è cioè pari al totale di 12.991.632 meno i 772.286 lavoratori i cui datori di lavoro non hanno indicato nel flusso *Uniemens* quale CCNL applicano.

Tabella 3 – CCNL vigenti per lavoratori dipendenti del settore privato secondo l'appartenenza al CNEL dei firmatari di parte datoriale e di parte sindacale – numero di CCNL vigenti depositati al CNEL al 22 novembre 2021 e percentuale sul totale.

	sindacato CNEL		
datoriale CNEL	no	sì	tot.
no	353	450	803
sì	2	128	130
tot.	355	578	933
	sindacato CNEL		
datoriale CNEL	no	sì	tot.
no	37,8%	48,2%	86,1%
sì	0,2%	13,7%	13,9%
tot.	38,0%	62,0%	100,0%

Fonte: CNEL, Archivio nazionale contratti collettivi di lavoro

Tabella 4 - CCNL vigenti per lavoratori dipendenti del settore privato secondo l'appartenenza al CNEL dei firmatari di parte datoriale e di parte sindacale - numero di lavoratori coperti e percentuale sul totale

	sindacato CNEL		
datoriale CNEL	no	sì	tot.
no	33.590	1.507.678	1.541.268
sì	13.950	10.664.128	10.678.078
tot.	47.540	12.171.806	12.219.346
	sindacato CNEL		
datoriale CNEL	no	sì	tot.
no	0,3%	12,3%	12,6%
sì	0,1%	87,3%	87,4%
tot.	0,4%	99,6%	100,0%

Fonte: elaborazione CNEL su dati INPS (media annuale delle dichiarazioni mensili Uniemens 2020)

Le informazioni relative ai singoli contratti sono consultabili sul sito istituzionale del E L. Alla sezione “archivio contratti”, <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>, sono accessibili le informazioni qui riportate e i testi degli accordi di rinnovo relativi a ciascun CCNL depositato.

Le elaborazioni presentate in questa sede sono state realizzate per mezzo di alcuni fogli di calcolo pubblicati sul sito, ad accesso pubblico e aggiornati con periodicità settimanale.

Per favorire la comprensione di alcuni risultati presentati, si riporta l'elenco dei settori contrattuali in cui il CNEL classifica i CCNL depositati.

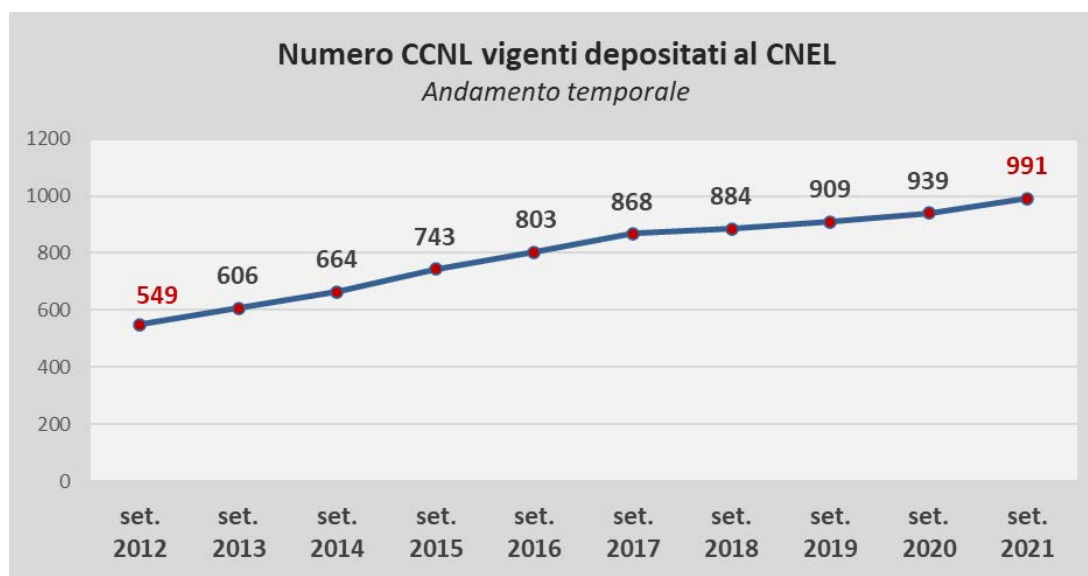
Settori contrattuali	CCNL classificati all'interno del settore contrattuale
A - AGRICOLTURA	<i>operai agricoli e florovivaisti; impiegati, quadri e dirigenti dell'agricoltura</i>
	<i>attività di contoterzismo in agricoltura</i>
	<i>consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, sistemazioni idraulico-forestali</i>
	<i>consorzi agrari</i>
	<i>settore zootecnico</i>
B - CHIMICI	<i>industria chimica, chimica farmaceutica, fibre chimiche, ceramica e abrasivi</i>
	<i>settore conciario</i>
	<i>piastrelle di ceramica e dei materiali refrattari</i>
	<i>settore del vetro e delle lampade</i>
	<i>energia e del petrolio</i>
	<i>attività minerarie</i>
C - MECCANICI	<i>settore della gomma e della plastica</i>
	<i>settore metalmeccanico e installazione di impianti</i>
	<i>settore orafa, argentiero e della gioielleria</i>

Settori contrattuali	CCNL classificati all'interno del settore contrattuale
D - TESSILI	industrie tessili e dell'abbigliamento
	sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini
	industrie dei settori pelli e succedanei, produzione di ombrelli-ombrelloni
	industria delle calzature
	settore giocattoli, giochi, modellismo
	produzione di penne, matite, parti staccate di matite, penne, articoli affini e per gli addetti alle aziende produttrici di spazzole, pennelli, scope e preparatrici relative materie prime
	settore occhiali e articoli inerenti all'occhialeria
	produzione di retifici meccanici da pesca
E - ALIMENTARISTI	industrie alimentari
	pesca
	lavorazione della foglia di tabacco
	panificazione - produzione e vendita
F- EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	aziende edili
	produzione di laterizi e manufatti in cemento
	produzione di cemento, calce, gesso e malte
	escavazione e lavorazione dei materiali lapidei, ghiaia, sabbia e inerti
	settori legno, sughero, mobile ed arredamento e boschivi e forestali
G- POLIGRAFICI E SPETTACOLO	costruzione di strade ed autostrade
	settore cartario e cartotecnico
	settore grafico ed editoriale
	video-fonografici
	fotolaboratori
	filiera del cinema e dell'audiovisivo (industria, troupes, doppiaggio, generici, esercizi cinematografici)
	Teatri e Fondazioni Lirico Sinfoniche (artisti, tecnici, impiegati) e Professori d'orchestra della RAI
	settore della Comunicazione e dei servizi innovativi per le imprese
	imprese radio televisive, multimediali e multiplatforma
	giornalisti
	ippica
	aziende editrici e stampatrici di giornali quotidiani ed agenzie di stampa
	produzione culturale e spettacolo
	SIAE
	aziende aereo-fotogrammetriche
	terziario, distribuzione e servizi

Settori contrattuali	CCNL classificati all'interno del settore contrattuale
H - DISTRIBUZIONE, TERZIARIO, SERVIZI	<i>turismo</i>
	<i>pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale</i>
	<i>aziende ortofrutticole ed agrumarie</i>
	<i>vigilanza privata e servizi fiduciari</i>
	<i>agenti immobiliari e mandatari</i>
	<i>farmacie</i>
	<i>fiori, verde e piante ornamentali</i>
	<i>proprietari di fabbricati</i>
	<i>amministratori di condominio</i>
	<i>studi professionali</i>
	<i>acconciatura, estetica, tricotologia non curativa, tatuaggio, piercing e centri benessere</i>
	<i>impianti e attività sportive</i>
H1 - LAVORO DOMESTICO	<i>lavoro domestico</i>
I - TRASPORTI	<i>logistica, trasporto merci e spedizione</i>
	<i>trasporto marittimo e porti</i>
	<i>ferrovie</i>
	<i>trasporto aereo</i>
	<i>Autoferrotranvieri e Internavigatori (Mobilità - TPL)</i>
	<i>radiotaxi e autoservizi pubblici non di linea, autoservizi privati</i>
	<i>settore funerario</i>
	<i>autoscuole, scuole nautiche, studi di consulenza automobilistica e nautica</i>
	<i>trasporto a fune</i>
	<i>società e consorzi concessionari di autostrade e trafori</i>
	<i>servizi in appalto per conto dell'Amministrazione della Difesa, Interni, Giustizia, Forze dell'Ordine e Amministrazioni militari</i>
	<i>agenzie marittime raccomandatarie e mediatori marittimi</i>
J - CREDITO E ASSICURAZIONI	<i>credito e assicurazioni</i>
	<i>Banca d'Italia e riscossione tributi</i>
K - AZIENDE DI SERVIZI	<i>aziende elettriche</i>
	<i>gas e acqua</i>
	<i>telecomunicazioni</i>
	<i>aziende termali</i>
	<i>pulizia, facility management, servizi integrati</i>
	<i>CONI servizi e federazioni sportive</i>
	<i>servizi ambientali</i>
	<i>servizi postali</i>
T - ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI	<i>scuola non statale</i>
	<i>università non statale</i>
	<i>formazione professionale</i>

Settori contrattuali	CCNL classificati all'interno del settore contrattuale
V - CCNL PLURISETTORIALI, MICROSETTORIALI E ALTRI	sanità non statale
	assistenza non statale
	cultura
	enti e istituzioni private, pubbliche e del terzo settore
	regolamenti contrattuali per i dipendenti dei sindacati
	dirigenti di azienda (CCNL plurisettoriali)
	agenzie di somministrazione di lavoro
	CCNL plurisettoriali del settore manifatturiero (artigiani rappresentati al CNEL)
	Ambasciate, Consolati, Legazioni, Istituti culturali, Organismi Internazionali, basi USA in Italia
	istituti per il sostentamento del clero
	CCNL plurisettoriali, microsettoriali, altri e vari

La serie storica dei contratti depositati presso l'archivio dal 2011 al 2021 evidenzia una percentuale di incremento pari a +169%; infatti i CCNL vigenti del settore privato depositati il 1° gennaio 2011 erano 347, il 19 novembre 2021 erano 933. Se aggiungiamo a questi i contratti del settore pubblico e gli accordi economici collettivi relativi ad alcune categorie del lavoro autonomo e parasubordinato, si può notare come l'incremento dei contratti depositati passi da 549 del 2012 ai 991 del 2021⁶



Fonte: CNEL, Archivio nazionale contratti collettivi di lavoro

⁶ Nel Notiziario periodico l'aggiornamento di tali dati è effettuato con cadenza trimestrale.

Di seguito si riporta lo schema della distribuzione dei contratti collettivi nazionali di tutti i settori, distinti per settore contrattuale:

CCNL vigenti depositati nell'Archivio CNEL

valori assoluti, ripartizione per settore - 22 novembre 2021

Settori	numero CCNL vigenti		
	<i>totale</i>	<i>scaduti</i>	<i>non scaduti</i>
Agricoltura	58	35	23
Chimici	29	9	20
Meccanici	42	19	23
Tessili	31	17	14
Alimentaristi - Agroindustriale	49	29	20
Edilizia	71	50	21
Poligrafici e Spettacolo	45	35	10
Commercio	281	164	117
Trasporti	80	49	31
Credito e Assicurazioni	24	19	5
Aziende di Servizi	52	28	24
Amministrazione Pubblica	15	15	0
Enti e Istituzioni Private	124	70	54
Altri vari	94	54	40
TOTALE	995	593	402

Fonte: CNEL, Archivio nazionale contratti collettivi di lavoro

I CCNL vigenti del settore privato depositati al CNEL alla data di questo *report* e sottoscritti da organizzazioni aderenti a CGIL, CISL, UIL sono 210.

I CCNL utilizzati dall'INPS ai fini dei minimali contributivi (legge 89/1989), ossia depositati al CNEL e inseriti nel flusso informativo *Uniemens*, sono 408.

I contratti depositati al CNEL alla data indicata, non sottoscritti da CGIL, CISL, UIL ma da organizzazioni minori sono 723.

Uno sviluppo che deriva dal costante aggiornamento della mappatura della contrattazione collettiva è dato dalla possibilità per il CNEL di partecipare a progetti internazionali. È il caso dello studio - concluso nell'anno in corso - finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma "Relazioni industriali e dialogo sociale", finalizzato all'analisi in ottica comparativa dei sistemi di relazioni industriali e alla costruzione di un *database* europeo sulla contrattazione collettiva. Il progetto ha posto in evidenza come l'importanza dei contratti collettivi nella disciplina di lavoro sia riconosciuta in molti Paesi, ma anche come pochissimi gestiscano una banca dati

dei contratti, e come comunque i pochi *database* esistenti non siano omogenei né confrontabili.

L'Ufficio ha preso parte allo studio con l'intento di partecipare alla costruzione di una base di dati europea sulla contrattazione collettiva di livello nazionale, contribuendo all'analisi dei contratti attraverso uno schema di codifica degli istituti contrattuali di taglio comparativo, e apportando le conoscenze che derivano dall'utilizzo pluriennale, in sede CNEL, dello strumento denominato "analisi avanzate". L'idea di fondo è di contribuire alla conoscenza, in chiave comparativa, dei sistemi di relazioni industriali, a partire dalla contrattazione su elementi chiave come retribuzione, orario di lavoro, diritti, organizzazione del lavoro, forme di previdenza integrativa e assistenza sanitaria.

A conclusione del progetto, si evidenzia come il nostro sia tra i Paesi più rappresentati nel *database* europeo, alla cui costruzione il CNEL ha contribuito con decine di contratti nazionali sottoscritti tra il 2010 ed il 2020, relativi a diciotto settori economici (il 67% del campione è costituito dal settore privato, cui vanno aggiunti CCNL del settore pubblico, delle cooperative e del *non profit*). Non solo. L'urgenza di approfondire il contenuto dei contratti e di studiare sul piano comparativo la relazione esistente fra dinamiche della contrattazione collettiva e qualità del lavoro incontra il maggior ostacolo proprio nell'assenza di un *database* integrato, per quanto i sistemi messi a punto individualmente da ciascun Paese non siano poi così lontani l'uno dall'altro. Il progetto finanziato dalla Commissione Europea utilizza ad esempio un processo di annotazione dei testi dei CCNL svolto su una piattaforma *on line*, assai simile all'applicativo CNEL sopra citato.

L'analisi ha permesso di individuare, ad esempio, che il 92% dei CCNL del campione italiano contiene clausole su sicurezza sociale (fondi disabilità, sostegno alla disoccupazione) e pensioni (di questi, l'86% fa riferimento a fondi pensione). La clausola sul periodo di prova è presente praticamente ovunque (nel 91% del campione), ben il 96% dei contratti presenta clausole su malattia/infortunio e l'88% specifica la retribuzione riconosciuta durante il periodo di congedo, mentre solo un 67% regola una forma di assistenza sanitaria finanziata dal datore di lavoro. Il 98% del campione presenta clausole sui diritti parentali, ma il diritto alla paternità, inteso come diritto diverso dal semplice esercizio del congedo parentale/congedo di maternità in assenza della madre, è assai meno diffuso (39%). Il 69% del campione prevede infine clausole di monitoraggio sulla parità di genere, il 66% sulla violenza sul lavoro e il 58% sulla discriminazione, ma solo il 48% sulle pari opportunità di carriera.

La costruzione di un indicatore della "qualità" della contrattazione è di rilevanza non solo per l'attento monitoraggio dei cambiamenti nella regolamentazione della disciplina del lavoro, ma per "ordinare" i CCNL secondo uno schema che non tenga conto solo del dato quantitativo, pure indispensabile nel quadro dell'operazione "codice unico" che va a regime proprio mentre chiudiamo questo capitolo.

La tipologia di analisi utilizzata nel progetto conclusosi, che necessitano della lettura del contenuto dei contratti e della conversione dei dati in informazioni standardizzate,

vanno nella direzione auspicata dall'OCSE in materia di criteri di misurazione della qualità delle relazioni industriali e dell'ambiente di lavoro. L'OCSE individua, infatti, cinque "dimensioni" non quantitative, idonee a costruire indicatori di "qualità contrattuale", e tali dimensioni sono tutte presenti nello schema di classificazione adoperato per il progetto europeo che abbiamo illustrato. Lo stesso schema sarà adottato in un nuovo progetto, avviato nel luglio 2021, con l'obiettivo di studiare l'impatto della pandemia sulle relazioni industriali europee, l'evoluzione della concertazione tra parti sociali e governi nazionali durante l'emergenza e l'adozione di eventuali nuove pratiche nella fase di rinnovo/sottoscrizione, oltre ai nuovi istituti introdotti (lavoro a distanza, protocolli di sicurezza, etc.).

