



# DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE

## Priorità per la XIX legislatura. Riflessioni e contributi del CNEL del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Salario minimo e contrattazione collettiva

Orizzonte europeo in tutte le politiche nazionali

lotta alla precarietà e Nuovo Statuto della persona e del lavoro

Sicurezza sul lavoro e prevenzione

Unilateralità e welfare - Contrattazione collettiva e dialogo

Politiche attive Collaborazione pubblico/privato

Progressività e lotta all'evasione

Stabilità finanziaria

Famiglia e immigrazione

Lotta alla povertà educativa

# Interdipendenza

Risparmio per la crescita

Sostenibilità

Integrità del bilancio

Autonomia energetica





*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

*(seduta 30 novembre 2022)*

VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro";

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

PRESO ATTO dell'insediamento, avvenuto il 13 ottobre 2022, della XIX legislatura della Repubblica italiana;

VISTA la nota del Presidente del CNEL del 14 settembre 2022 in cui viene promosso l'avvio di approfondimenti circa *le difficoltà e le incertezze di questa fase che richiedono a tutti un impegno particolare di analisi e di responsabilità*, in grado di contribuire al dibattito pubblico e alle future scelte del decisore politico, con proposte che vadano oltre le soluzioni di emergenza e le polemiche contingenti, nella convinzione che il CNEL con le Organizzazioni sociali e i rappresentanti della società civile possa fornire elementi importanti per il migliore perseguimento degli interessi generali del Paese, anche nella nuova legislatura;

RITENUTO di elaborare uno specifico documento di osservazioni e proposte inteso a segnalare gli obiettivi e le azioni che, secondo le Parti sociali rappresentate in CNEL, sono prioritarie per affrontare la difficile fase che attraversa la Nazione;

VISTI gli esiti della riunione con i Segretari generale delle principali Organizzazioni sindacali rappresentate presso il CNEL, convocata con nota (e-mail) del 6 settembre 2022;

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 22 settembre 2022;

VISTO il verbale della seduta dell'Assemblea del 28 settembre 2022;

VISTO il verbale della seduta del Consiglio di Presidenza del 25 ottobre 2022;

VISTO il verbale della seduta dell'Assemblea del 26 ottobre 2022;

ESAMINATA la documentazione scritta prodotta dalle Organizzazioni rappresentate in CNEL quali contributi alla redazione di un documento, organico di Osservazioni e proposte del CNEL indirizzato al Governo e al Parlamento sulla individuazione delle priorità da affrontare nel corso della presente Legislatura, anche nel corso della seduta delle Commissioni istruttorie congiunte del 25 novembre 2022;

UDITA la relazione illustrativa del Presidente del CNEL;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della discussione assembleare,

**APPROVA**

le unite Osservazioni e proposte concernenti *"Priorità per la XIX Legislatura. Riflessioni e contributi del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"*, e ne ordina la trasmissione ai Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

IL PRESIDENTE  
Prof. **Tiziano TREU**





## INDICE

### CAPITOLO 1.

PNRR: APPLICAZIONE E ADATTAMENTI. RICADUTE SULLO SVILUPPO E SULLA OCCUPAZIONE, A LIVELLO NAZIONALE E NEL MEZZOGIORNO

- 1.1 Le urgenze nella implementazione del PNRR e le implicazioni per il nuovo Governo.*
- 1.2 Le ricadute sull'occupazione*
- 1.3 I rapporti con i territori*
- 1.4 Opportunità e criticità*
- 1.5 Oltre la prima fase del PNRR*

### CAPITOLO 2.

LA GESTIONE DELLE TRANSIZIONI AMBIENTALE E DIGITALE

- 2.1 Le implicazioni di politica industriale*
- 2.2 Le politiche del lavoro*

### CAPITOLO 3.

DARE ORGANICITÀ ALLE POLITICHE PER LA PARITÀ DI GENERE E GENERAZIONALE

- 3.1 Premessa*
- 3.2 Promuovere la parità*
- 3.3 Lo sviluppo del Mezzogiorno per la ripresa del Paese*
- 3.4 Affrontare la questione demografica*

### CAPITOLO 4.

CONTRASTO ALLE DISUGUAGLIANZE. STRUMENTI: SCUOLA, WELFARE, FISCO

- 4.1 L'aggravarsi delle disuguaglianze e le politiche di contrasto*
- 4.2 Scuola e università*
- 4.3 L'importanza dell'orientamento*
- 4.4 Contrasto della dispersione scolastica*
- 4.5 Reddito di cittadinanza*
- 4.6 La riforma del Fisco*
- 4.7 Verso un Welfare universalistico*

### CAPITOLO 5.

IL CONTRIBUTO DELLE PARTI SOCIALI ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE. NUOVI OBIETTIVI PER LA CONTRATTAZIONE E PER LA PARTECIPAZIONE

- 5.1 La centralità della contrattazione collettiva*
- 5.2 Le relazioni industriali per gestire la transizione del lavoro*
- 5.3 Partecipazione e contrattazione per la transizione giusta*
- 5.4 Le traiettorie dell'azione collettiva: gestione delle politiche attive del lavoro*
- 5.5 Gestione della formazione continua*
- 5.6 Regolazione e controllo delle tecnologie digitali*
- 5.7 Rappresentatività delle Parti sociali e minimi salariali*
- 5.8 Le dinamiche retributive*



### **Premessa**

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), luogo di rappresentanza della Società civile organizzata è, su mandato costituzionale, organo di consulenza a Parlamento e Governo in materia economica, sociale e del lavoro.

L'avvio della XIX legislatura e del nuovo Governo, in un contesto nazionale e internazionale di eccezionale complessità, ha indotto il CNEL, su delega dell'Assemblea, a elaborare uno specifico documento di osservazioni e proposte inteso a segnalare gli obiettivi e le politiche che secondo le Parti sociali sono prioritari per affrontare le sfide dei prossimi anni.

Il documento tiene conto delle posizioni espresse dal CNEL in relazione a questi temi, in particolare con il Rapporto sul Mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva e con la Relazione annuale sulla qualità dei servizi delle amministrazioni centrali e locali resi a cittadini e imprese, con l'Indagine sulle diseguaglianze, fino al Parere sul DEF, e sulla Nota di Aggiornamento al DEF.

Il documento inoltre considera i contributi che le maggiori organizzazioni rappresentative hanno elaborato.

In premessa vogliamo sottolineare che la complessità delle questioni poste dall'attuale momento storico e la interdipendenza fra i fattori che incidono sulle decisioni pubbliche e private, richiedono di superare approcci separati fra le varie politiche per promuovere una visione di sistema e quindi la necessità di interventi coordinati fra le istituzioni competenti nei vari settori: da quello della scuola, a quello del lavoro e della produzione, ai servizi coinvolti nelle due transizioni, ecologica e digitale.

A qualificare i contenuti del nostro documento, spicca l'intensa attività svolta dal CNEL in linea con l'artt. 28 della legge 234/2012, *"Partecipazione o. delle pareti sociali delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione Europea"*, che regola i rapporti del nostro Paese con l'UE e punta a rafforzare la partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo e migliorare la capacità di rispettare le norme dell'Unione adottate dal nostro Paese, una norma che attribuisce al nostro Consiglio la facoltà, già più volte esercitata, di emanare pareri su atti UE in fase ascendente.

Nell'esaminare gli atti di volta in volta pervenuti dall'Unione Europea, legate a temi che, per loro natura, escono dai confini nazionali, il CNEL, ha indicato e ripropone all'attenzione della prossima legislatura una serie di proposte per rafforzare la costruzione dell'Unione Europea e le sue politiche, proposte che sono in linea con le indicazioni emerse dalle conclusioni della Conferenza per il futuro dell'Europa.

- Auspica anzitutto una riforma della *governance* europea che comporti una centralità del Parlamento europeo nelle politiche comunitarie, la semplificazione dei processi decisionali, il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata, con l'obiettivo di avviare la costituzione degli Stati uniti d'Europa fra i paesi che

condividono il progetto di una Unione integrata.

- Ha avanzato proposte per una revisione del Patto di stabilità e crescita che indichi un nuovo equilibrio fra la necessaria riduzione del debito e la crescita dell'economia e degli investimenti.
- Ha anche modificato i tempi di avvicinamento al target di rientro del debito, in rapporto alla condizione complessiva dei diversi Stati membri, che prenda come riferimento quali indici delle politiche pubbliche nazionali ed europee gli SDG dell'Agenda 2030.
- Il CNEL ritiene necessario dotare l'UE di una autonomia e adeguata capacità di bilancio, sostenuta da risorse proprie (con l'obiettivo di raggiungere il 3% del PIL), in quanto tale autonomia è condizione per l'implementazione di politiche economiche e sociali comuni, e anche per permettere all'Unione di giocare il ruolo che le compete nello scenario geopolitico mondiale.
- Siamo convinti che un percorso di rafforzamento della *governance* e dei poteri dell'Unione in direzione federale può dare un contributo fondamentale a temi di rilevanza mondiale quali la tutela della salute, la gestione della crisi climatica e della transizione energetica, fino a un cambiamento del quadro geopolitico internazionale a sostegno della pace.

Il cambiamento auspicato dal CNEL nei dispositivi di *governance* economica, sociale ed ambientale infine può portare a una nuova strategia di convergenza (europea) fra paesi membri in direzione di uno sviluppo socialmente giusto e ambientalmente sostenibile.

L'Esecutivo, insediatosi nell'ottobre 2022, vede sfide tanto grandi quanto inedite.

Deve affrontare le criticità connesse alle attuali gravi tensioni geopolitiche, con la crisi energetica e con i dirompenti effetti sociali di una crescita dell'inflazione come non si manifestava da decenni. Dovrà quindi, anzitutto, adottare provvedimenti urgenti per alleviare i costi gravanti sulle famiglie e sulle imprese. Ma questi provvedimenti di emergenza dovranno essere coniugati con tutti gli interventi strutturali necessari a dare attuazione agli impegni condivisi con l'UE attraverso il PNRR, e indispensabili per dare al Paese un nuovo volto e porlo all'altezza dei cambiamenti che caratterizzeranno gli anni a venire.

Per affrontare la debole posizione italiana nell'attuale congiuntura internazionale e correggere criticità storiche del nostro Paese, *occorre una visione sostenuta da un'idea organica dell'Italia che si intende costruire.*

Le questioni di fondo sono molteplici e connesse fra loro. Nel contesto di estrema incertezza del quadro economico nazionale e internazionale le Parti sociali riconoscono la esigenza, ribadita anche nei documenti ufficiali più recenti, in particolare nel parere sulla Nota di aggiornamento al DEF 2022, di mantenere un orientamento prudentiale in tema di finanza pubblica e di equilibrio dei conti, tenendo conto peraltro della necessità di rivedere il Patto di stabilità e crescita.

Più in generale il CNEL ha ribadito, che il quadro europeo, nei suoi



aspetti non solo finanziari ma anche di politiche pubbliche rivolte alla sostenibilità quale indicata dal NGEU, costituisce l'orizzonte imprescindibile anche per gli orientamenti del Paese nei prossimi anni.

Le prospettive di sviluppo del nostro Paese incide la grave carenza di materie prime, in particolare energetiche. Per attenuare i danni che ne derivano, inclusa la condizione di incertezza dei mercati, è indispensabile mobilitare tutte le energie istituzionali, produttive e sociali del Paese, in una unità di intenti che il Presidente Mattarella ha più volte esortato.

La necessità di garantire coesione sociale, particolarmente vulnerabile in fase di attuazione del PNRR, pone l'urgenza di arginare l'impatto dell'inflazione sul potere d'acquisto e sul risparmio delle famiglie, anche per controllarne gli effetti sulla domanda interna aggregata, e la necessità di contenere gli extracosti per le imprese.

Gli investimenti finanziati dagli strumenti europei e le riforme connesse all'attuazione del PNRR sono il mezzo per spingere una crescita strutturale in una nuova direzione di sviluppo sostenibile, e per correggere le storiche debolezze del Paese che derivano da anni di insufficienti politiche di sviluppo.

Soprattutto, il Paese deve rafforzare la fiducia necessaria a mobilitare le energie dei singoli e delle comunità, a migliorare la propensione delle aziende verso la ricerca e l'innovazione, alla crescita delle organizzazioni sociali, allo sviluppo dei territori ed a ridurre fortemente le enormi disuguaglianze che minano il successo di ogni intervento strutturale.

La transizione ecologica e digitale impone di **ripensare criticamente il processo di sviluppo economico** dell'ultimo secolo e deve trovare una guida certa nell'azione della politica per il mutamento di quei fattori comportamentali determinanti per l'efficacia.

## CAPITOLO 4

### PNRR: APPLICAZIONE E ADATTAMENTI. RICADUTE SULLO SVILUPPO E SULLA OCCUPAZIONE, A LIVELLO NAZIONALE E NEL MEZZOGIORNO

#### 1.1 *Le urgenze nella implementazione del PNRR e le implicazioni per il Governo.*

Il Governo uscente ha chiesto a tutte le Pubbliche Amministrazioni uno sforzo eccezionale per anticipare alla prima fase dell'autunno, rispetto al cronoprogramma in essere, il raggiungimento di 20 obiettivi, ed entro la fine del 2022 vanno conseguiti ulteriori 55 obiettivi, fra cui quelli riguardanti: il sistema di certificazione della parità di genere e i relativi meccanismi di incentivazione per le imprese, l'entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza 2021, il piano di rafforzamento 2021-23 dei centri per l'impiego, il decreto di adozione del piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, la definizione dell'architettura del sistema della *cybersecurity* nazionale, gli atti delegati per la riforma dei processi civile e penale, l'aggiudicazione dell'appalto per la ferrovia ad alta velocità su due importanti linee del Mezzogiorno).

Lo *shock* energetico sugli approvvigionamenti e le emergenze inflazionistiche non possono mettere in secondo piano gli obiettivi di medio e lungo periodo indicati dal PNRR.

Se è vero che l'aumento dei costi delle materie prime ha comportato un rallentamento a causa della revisione in corso di molti bandi di gara, il lento mettersi in moto degli investimenti pubblici previsti dal Piano ha anche, e soprattutto, a che fare con una **ridotta capacità amministrativa della PA**, anche dovuta a politiche molto restrittive attuate da molti anni ad oggi. Attingere ai fondi PNRR è oggi necessario per rafforzare con assunzioni mirate la capacità progettuale e amministrativa specie degli Enti locali.

Alla luce dei ritardi in termini di spesa e del nuovo contesto internazionale, il CNEL sollecita il Governo affinché assicuri:

- La puntuale verifica dello stato di avanzamento del Piano, degli strumenti attivati, dei tempi e delle risorse, con particolare riguardo alle aree di maggior rischio: adeguatezza delle procedure delle pubbliche amministrazioni, specie autorizzative degli investimenti nelle due transizioni, digitale ed ecologica, in particolare in energie rinnovabili, controllo/rafforzamento degli interventi per le aree del Mezzogiorno, partecipazione delle Parti sociali, andamento di quantità/qualità dell'occupazione;
- Che il **monitoraggio** sia effettuato non solo rispetto alla definizione degli obiettivi e delle risorse allocate, ma anche rispetto all'**andamento della spesa** effettiva;
- I ritardi nell'avvio della fase attuativa possono richiedere di rinegoziare con l'UE, alcuni aspetti e termini di scadenza del PNRR, ma in ogni caso le difficoltà degli **Enti locali** nella gestione dei flussi amministrativi legati all'attuazione del Piano e la centralità dell'azione di tali Enti rendono necessario autorizzare **budget assunzionali**, come è stato previsto per le amministrazioni centrali;

- Altrettanto necessario appare l'adeguatezza di *budget* destinati alla diffusione della conoscenza delle opportunità legate al Piano (sul modello dei PON derivanti dai fondi strutturali);;
- Occorre garantire, per ragioni di efficienza, la **complementarità e il coordinamento tra il PNRR e altri programmi di investimenti** come la Strategia per le aree interne 2021-2027 e i Piani urbani di mobilità sostenibile;
- È necessario monitorare l'andamento della crescita alla stregua degli indicatori SDG di Agenda 2030 con la partecipazione attiva dei cittadini.

### 1.2 Le ricadute sull'occupazione

Nelle linee programmatiche e negli investimenti del Piano sono presenti varie possibilità di creare buona occupazione: oltre ai lavori connessi alle produzioni *green*, le molteplici attività rivolte alla cura delle persone e al *welfare*, che rispondono ai bisogni crescenti della popolazione; le attività di rigenerazione urbana e di difesa del territorio, che sono oggetto di apprezzati programmi relativi alla transizione ecologica, i settori dell'agricoltura e del turismo sostenibile, della valorizzazione dei beni culturali. Anche l'edilizia può rappresentare un significativo sbocco occupazionale con la creazione di posti di lavoro specializzati.

Nella stessa direzione un ruolo importante può essere giocato dall'economia sociale, il cui sviluppo è oggetto anche di un apposito Piano di azione europeo.

Le trasformazioni del lavoro indotte dal nuovo modello di sviluppo fatto proprio dal PNRR richiedono un impegno condiviso fra Parti sociali e autorità pubbliche, diretto a gestire le transizioni produttive e occupazionali, con una attenzione particolare alle implicazioni sul lavoro.

Il CNEL ha avviato una indagine in collaborazione con *Istat* e *Infocamere* per verificare gli effetti occupazionali e i fabbisogni professionali associati alla implementazione del PNRR, sia nelle loro dimensioni complessive sia negli aspetti settoriali legati a specifiche politiche industriali come la transizione digitale e la economia verde.

Dei risultati di questa indagine, che sarà svolta secondo il modello di previsione *Unioncamere* e *Anpal* già validato in sede europea, si darà conto al Parlamento e al Governo con le osservazioni di *policy* elaborate dal CNEL.

### 1.3 I rapporti con i territori

Gli obiettivi di sviluppo previsti nel PNRR investono direttamente i rapporti con i diversi territori del Paese, non solo rispetto al divario fra regioni del Nord e regioni del Sud. In molti piccoli Comuni la "desertificazione" demografica si unisce alla difficoltà gestionali di estese porzioni del territorio con riferimento alle procedure disegnate dal PNRR, all'assetto idrogeologico, alla mobilità, ai piani urbanistici, etc. I problemi dei territori e della gestione ambientale hanno un livello di complessità tale da non poter essere affrontati solo a livello di singolo



Ente locale.

Nelle riflessioni e nelle esperienze italiane ed europee è consolidata la valutazione che sia la comunità locale, nelle sue diverse articolazioni e nelle sue specificità, sia la protagonista dello sviluppo locale e, dunque, del Paese.

L'articolato lavoro svolto dall'**Osservatorio per le politiche Urbane e delle aree interne** istituito press il CNEL (v. allegato) chiarisce l'importanza di immaginare il futuro del Paese con un'ottica che ponga al centro caratteristiche ed esigenze del singolo territorio. Indica la necessità di fornire al territorio gli strumenti per realizzare una prossimità fisica e aumentata necessarie per avviare una politica di crescita materiale e immateriale fondata sulla *generatività*. "*La città dei 15 minuti*" appare uno *slogan* riduttivo, appropriato solo per le grandi metropoli e che riduce il concetto di prossimità a quello di distanza.

Molte sono le esperienze maturate in questi anni nella strategia delle "*Aree interne*", sia a livello centrale che regionale e in particolare alle aree montane delle Alpi e dell'Appennino. Particolarmente efficace l'azione sviluppata da UNCEM in questi anni che va dunque tenuta nel debito conto.

La *prossimità* è una condizione necessaria per aumentare benessere e ricchezza e per dare sostanza al diritto individuale e collettivo alla prossimità che riguarda i servizi e le infrastrutture materiali e digitali, gli spazi e i luoghi pubblici. Un diritto di chi abita nei sistemi urbani più consolidati ovvero marginali e d'chi abita nelle aree indebolite e svuotate dai processi migratori interni, che ricomprende l'accesso a equivalenti opportunità di impresa, lavoro, studio, abitazione, indipendentemente dal luogo, dal genere o dal reddito.

Lo strumento dei "patti territoriali" avviata nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso non solo in Italia, ha visto spesso trasformarsi la dimensione collettiva e comunitaria in una sommatoria di micro-interessi individuali e in una dispersione delle risorse disponibili.

Lo strumento pattizio deve privilegiare un percorso progressivo di formazione del consenso piuttosto che il ricorso a determinazioni d'autorità, in linea con la promozione di una autonomia costituzionalmente fondata dei corpi sociali e dei livelli istituzionali.

È necessario che tale strumento consideri tutti gli *stakeholder* non soltanto come portatori di interessi specifici ma soprattutto portatori di competenze ed esperienze da ascoltare consentendo anche all'autorità amministrativa e ai soggetti istituzionali di acquisire le informazioni migliori per delineare le *policies*.

Il modello partecipativo del "Patto" deve operare in funzione complementare e non sostitutiva della capacità di *government* degli apparati amministrativi, le cui risorse istituzionali sono essenziali per conseguire il risultato atteso e garantendone la continuità nel tempo.



#### 1.4 Opportunità e criticità

Una prima valutazione circa l'attuazione del PNRR svolta, separatamente, dal gruppo di lavoro del CNEL e dal Tavolo Permanente sul Partenariato ha messo in luce alcuni punti chiave per migliorare vari aspetti di tale implementazione.

Pur nelle difficoltà riconosciute e ancora non del tutto superate l'implementazione del Piano è un'occasione unica per rinnovare l'azione delle pubbliche amministrazioni e per motivare il personale impegnato nei vari settori, anche con risultati che dovranno estendersi oltre l'orizzonte temporale del PNRR, come auspicato anche dal Parlamento europeo.

A tal fine è essenziale il miglioramento delle capacità progettuali e operative delle Pubbliche Amministrazioni centrali, territoriali e locali attraverso l'adeguamento - previa indagine dei fabbisogni - degli organici anche dirigenziali. Altri interventi richiesti sono i seguenti: inserimento di figure specialistiche quali tecnici e *project manager* nelle strutture pubbliche, azioni di accompagnamento di istituzioni dedicate (CDP, Invitalia), recupero di efficienza della PA nella erogazione della spesa e nei tempi procedurali, ulteriore semplificazione delle procedure amministrative, applicazione generalizzata degli strumenti digitali, con il corrispondente adeguamento organizzativo e delle dotazioni di personale delle strutture pubbliche (come delle imprese). Più in generale si ritiene che una condizione importante per la piena implementazione del Piano, non solo da parte delle PA e delle imprese, siano la diffusione e la intensificazione della attività di formazione delle persone coinvolte nei processi innescati dal PNRR e un piano straordinario pluriennale di formazione a ciò dedicato. Inoltre, per rispondere alle nuove responsabilità delle amministrazioni centrali e locali, si rende necessario dare pieno riconoscimento dell'impegno richiesto ai dipendenti e ai dirigenti e valorizzarne le capacità, anche attraverso adeguati strumenti premiali. L'attuazione delle complesse attività del Piano richiede non solo il rafforzamento delle capacità progettuali della PA, ma il coinvolgimento delle Parti sociali, della società civile organizzata, valorizzando e migliorando le esperienze e gli strumenti fin qui utilizzati, comprese le forme di consultazione pubblica, che vanno diffuse e rese più efficaci.

Il coinvolgimento delle Parti ha reso più incisivo, estendendolo alle fasi di progettazione degli interventi, specie quelli a maggiore contenuto sociale.

Una ulteriore condizione per favorire la partecipazione delle parti è la garanzia della massima trasparenza delle fonti e di una completa informazione su tutte le attività relative alla attuazione del piano. Infine, il CNEL ribadisce la necessità di favorire la massima sinergia, delle risorse di diversa natura e provenienza come quelle dei fondi strutturali, del *Fondo per lo Sviluppo e la Coesione* (FSC), delle dotazioni ordinarie del bilancio dello Stato con quelle del PNRR.

### 1.5 Oltre la prima fase del PNRR

Una prima fase dell'applicazione del PNRR si è conclusa con la predisposizione del quadro normativo e di alcune riforme, oltre all'allocazione di gran parte delle risorse, e con l'avvio dei primi bandi. Ora si avviano le vere e proprie attività attuative degli interventi che richiederanno ulteriori investimenti a sostegno della capacità di spesa delle PA.

La crisi energetica e dei prezzi delle materie prime ha messo in difficoltà anche l'esecuzione di molte attività previste dal Piano, in particolare quelle del settore energivoro, difficoltà che sono state solo in parte superate con la previsione di meccanismi di revisione dei prezzi.

Secondo le regole europee, eventuali modifiche al PNRR sono possibili per motivi oggettivi, verificati dalla Commissione, e approvate dal Consiglio.

A questa stregua, mentre non sono ipotizzabili cambiamenti negli obiettivi e nella struttura del Piano, andranno ricercati quegli adattamenti, compresi possibili slittamenti dei termini previsti, necessari per tener conto delle criticità segnalate in particolare dell'aumento dei costi, della carenza del gas considerate le fonti energetiche "ponte" verso le rinnovabili.

Un aumento delle risorse è necessario per fronteggiare questa criticità ed è già stato prospettato, anche in sede europea, con lo stanziamento e la riprogrammazione di fondi dedicati (in particolare *Repower EU*).

Si tratta di interventi urgenti che il nuovo Esecutivo dovrà prevedere, con il coinvolgimento delle Parti sociali e della società civile.

## CAPITOLO 2

### LA GESTIONE DELLE TRANSIZIONI AMBIENTALE E DIGITALE

#### 2.1 Le implicazioni di politica industriale

La rilevanza strategica, generalmente riconosciuta alle due transizioni digitale ed ecologica per la trasformazione del Paese in direzione di nuove prospettive di sviluppo sostenibile, impone a tutti, istituzioni, imprese, attori sociali, un impegno convergente non solo per implementare coerentemente gli strumenti, secondo i progetti del PNRR, ma anche affinché queste transizioni siano “giuste”.

Tale obiettivo ha implicazioni importanti e fra loro interdipendenti. Richiede *in primis* che i progetti del Piano non siano nocivi per l’ambiente, secondo il principio del DNSH (*non creare danno significativo*) come specificato da regole europee. Ma richiede allo stesso tempo che gli effetti delle transizioni siano sostenibili anche socialmente ed economicamente.

In particolare, gli obiettivi, alquanto ambiziosi, stabiliti dall’Europa per la transizione ecologica (*“Fit for 55”*) pongono la necessità di scelte di politica industriale innovative e in forte discontinuità con il passato, che non saranno indolori e quindi andranno attuate con la necessaria gradualità e sostenute con politiche pubbliche adeguate. Sul punto il CNEL consiglia un allungamento delle tempistiche relative alla transizione, per rendere tale percorso più indolore possibile. Con lo stesso spirito, si apprezzano gli orientamenti della UE che aprono a una maggiore flessibilità della normativa sugli aiuti di Stato.

Si tratta di contrastare il rischio di de-industrializzazione del Paese e di dare prospettive di sviluppo e alternative credibili ai settori più colpiti da queste transizioni e ai lavoratori impiegati in tali settori: a cominciare dall’*automotive*, come anche siderurgia e chimica, tessile, agroalimentare, trasporti.

Garantire queste prospettive richiede non solo politiche pubbliche di tipo difensivo (come ad es. gli ammortizzatori sociali), ma iniziative coordinate volte all’innovazione e impostate sul medio periodo che accompagnino la transizione con il rinnovamento strutturale delle tecnologie, dei sistemi produttivi e del prodotto, insieme con interventi di formazione per la riconversione - *reskilling* e *upskilling* - delle professionalità dei lavoratori.

Si tratta insomma di creare le condizioni di sistema nei vari territori e nei settori, perché sia possibile e conveniente non dismettere ma convertire e aprire nuove iniziative nel Paese, a fronte delle opportunità che la transizione verso la sostenibilità può offrire.

In questa transizione le indicazioni europee e il PNRR prevedono un ruolo centrale per le istituzioni e le politiche pubbliche. Secondo queste indicazioni lo Stato non può limitarsi a regolare “da lontano” i rapporti civili ed economici ma deve contribuire a uno sviluppo sostenibile e competitivo attraverso linee guida, la implementazione di politiche innovative e l’apporto dei “capitali pazienti”. In definitiva serve un



cambio di passo nel *policy mix* e un nuovo orizzonte di sviluppo, in stretto coordinamento con le politiche industriali degli altri paesi e, auspicabilmente, dell'Europa.

Un contributo della *Consigliera esperta* Annamaria Simonazzi (in allegato) ribadisce la necessità che le politiche del Governo – specie in queste materie – adottino una visione di lungo periodo per coordinare le politiche di bilancio anticongiunturali di breve con le politiche a sostegno delle necessarie trasformazioni strutturali.

Gli impatti di lungo periodo del PNRR possono essere massimizzati se il Piano venisse inserito in una più complessiva visione dell'Italia al 2030. Serve una visione di quale dovrà essere il ruolo dell'Italia nelle trasformazioni in corso all'interno dell'Europa e dello scenario internazionale nella divisione globale della produzione e del lavoro.

Tanto più che i problemi di breve e di medio periodo non sono limitati ai settori energivori. L'attuale complessità della struttura produttiva fa sì che le difficoltà di un settore si trasmettano all'intera economia lungo le catene di valore. Infatti, i settori energivori sono in genere produttori di input che rientrano nella produzione di quasi tutti i settori a valle.

Inoltre, i costi e le opportunità delle transizioni verde e digitale non saranno distribuiti uniformemente fra settori e le regioni, per cui, senza interventi correttivi, rischiano di aggravare il divario fra centro e periferie e fra UE e concorrenti esteri.

Più in generale la politica industriale deve definire un intervento organico che consideri tutti i vari ambiti: R&S, infrastrutture, competenze, tecnologie e mercati, diversificazione dei prodotti. Inoltre, le scelte italiane devono essere appoggiate da un'azione a livello europeo che sia in grado di recuperare il gap nelle tecnologie digitali (verso gli USA) e verde (verso la Cina).

I documenti forniti dalle Parti hanno avanzato una serie di osservazioni specifiche, in linea con posizioni già espresse nei testi del CNEL. Un ruolo fondamentale al riguardo può essere svolto dal Piano di transizione 4.0, che va ulteriormente potenziato, in particolare, per investimenti innovativi, al fine di sostenere i progetti essenziali per le due transizioni. Analogo sostegno va previsto per promuovere gli accordi di sviluppo e innovazione indicati nel PNRR e per sostenere le imprese, in particolare quelle medio-piccole, operanti nelle catene di valore strategico e nel meridione italiano.

L'efficacia degli interventi va potenziata inserendo le singole misure nel quadro di piani e programmi per i settori strategici: trasporti e logistica, economia circolare, politiche urbane, gestione dei rifiuti, ecc.

Al fine di dare organicità alle politiche industriali nella transizione, da parte sindacale si è proposto anche di istituire una Agenzia nazionale per lo sviluppo, con il compito in particolare di coordinare e sostenere i processi di reindustrializzazione e ricollocazione delle produzioni. Inoltre, le Parti hanno sollecitato che il potenziamento degli investimenti in ricerca previsti dal Piano venga accompagnato con un rafforzamento di *network* per il trasferimento tecnologico, secondo le migliori pratiche europee (*Fraunhofer* tedeschi) e italiane (Patto per lo sviluppo e lavoro



dell'Emilia-Romagna).

Una urgenza particolare per fronteggiare l'attuale emergenza energetica e promuovere la piena autonomia dei paesi europei riveste, come già ricordato, l'accelerazione dei processi per la produzione di energie da fonti rinnovabili. Tale accelerazione è essenziale anche per valorizzare pienamente le grandi potenzialità del nostro paese in questo settore, in particolare nelle aree del Mezzogiorno.

Le Parti hanno rilevato come le crisi attuali mostrino la importanza della resilienza dei trasporti e della logistica per lo sviluppo del Paese e la conseguente esigenza di politiche dedicate per lo sviluppo e l'accessibilità di questi settori nel contesto dei processi di transizione ecologica e digitale.

In particolare, le organizzazioni del settore agricolo hanno segnalato con preoccupazione come l'aumento dei costi lungo l'intera filiera produttiva e i danni conseguenti alle avversità climatiche abbiano determinato un rialzo eccezionale dei prezzi agricoli e alimentari che penalizza grandemente le famiglie. A questa emergenza va data risposta sia con le politiche di bilancio per il 2023, alle quali in prospettiva vanno aggiunte le politiche che valorizzano il ruolo attivo nello sviluppo dell'economia circolare, e nello sviluppo sostenibile del Paese.

La transizione ecologica richiede non solo profonde innovazioni nelle politiche industriali e del lavoro, ma anche una politica organica di tutela dell'ambiente e del territorio, ampiamente illustrata nei documenti delle Parti.

Questo coinvolge la responsabilità sia delle Istituzioni sia di tutti i cittadini anche nei loro comportamenti, perché una componente essenziale delle politiche energetiche è il risparmio quotidiano dell'energia. Un contributo importante al rinnovamento virtuoso del mix energetico può venire dalle comunità energetiche favorite dal PNRR che possono essere attuate da cittadini e di imprese.

Inoltre, una importanza centrale allo stesso fine va data ai processi di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare italiano, una parte del quale è fortemente energivoro, responsabilizzando a tal fine sia le amministrazioni locali sia anche qui i cittadini.

Quanto alla transizione digitale essa va diffusa e utilizzata e perché è essenziale per recuperare i ritardi del Paese nella crescita e nella competitività. Affinché anche questa transizione digitale sia "giusta" sia essenziale che siano predisposti e messi in opera gli strumenti necessari a rendere accessibili a tutti, persone, gruppi e territori, gli strumenti e le conoscenze in materia così da evitare sacche di esclusione o di emarginazione e da prevenire il digital divide che accrescerebbe le già gravi disuguaglianze accumulate in questi anni, specialmente a carico di soggetti deboli e svantaggiati.

Le osservazioni del CNEL ribadiscono che la capacità innovativa delle tecnologie digitali e del programma 4.0 non dovrà limitarsi alla manifattura ma dovrà estendersi anche in altri settori, dalle costruzioni, all'agricoltura e ai servizi. In particolare, il variegato mondo dei servizi, non solo pubblici, ma anche privati, che è sempre più centrale nel sistema

Paese, sconta ancora sacche di inefficienza e ritardi di innovazione, che riducono la sua capacità di contribuire alla buona occupazione, all'efficienza del sistema Paese, e di fornire migliori servizi per imprese e cittadini.

Infine, va ribadito che il successo delle transizioni non dipende solo dalla qualità e tempestività degli investimenti in infrastrutture ma da adeguati e paralleli investimenti nella formazione dei lavoratori e dei cittadini.

Il CNEL ha più volte ricordato e condiviso gli obiettivi fondamentali richiesti dall'*Action Plan* europeo al 2030: di garantire a tutti gli adulti la acquisizione di competenze digitali di base, e di impegnare annualmente il 60% degli occupati in formazione continua, finalizzata all'aggiornamento e innalzamento delle competenze in linea con le esigenze della nuova economia e dei nuovi lavori.

## 2.2 *Le politiche del lavoro*

Il CNEL ha più volte sottolineato la necessità di dare pieno seguito all'*Action Plan* attuativo del pilastro dei diritti sociali sia a livello europeo, approvando le direttive principali già in esame, sia a livello nazionale, adottando i necessari adeguamenti normativi e di politica sociale.

Le opportunità di creare lavoro presenti nei progetti del PNRR, di cui si è detto sopra, non si concretizzano automaticamente, ma devono trovare riscontro in politiche economiche e dell'occupazione coerenti e finalizzate.

Il CNEL ribadisce che cogliere queste opportunità richieda un impegno congiunto delle istituzioni e delle Parti sociali che è essenziale per uscire dalla lunga fase di stagnazione del nostro mercato del lavoro e far progredire l'obiettivo della piena e buona occupazione.

Finalizzare i progetti e gli investimenti delle varie missioni a questo obiettivo è condizione per il successo dell'intero PNRR in quanto promuovere il lavoro di qualità è secondo noi una componente essenziale dello sviluppo sostenibile, come sottolineano anche le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Politiche del lavoro e qualità dello sviluppo sono più che mai strettamente connesse fra loro: anche perché molte debolezze del mercato del lavoro e la precarietà di tanti lavori sono il prodotto di uno sviluppo distorto, basato sulla riduzione dei costi e a breve periodo invece che sulla innovazione e competitività. Correggere queste distorsioni e perseguire uno sviluppo sostenibile non solo economicamente ma anche socialmente, come indicato dal PNRR, è dunque un presupposto anche per migliorare la qualità e la stabilità dell'occupazione, nel settore pubblico come nel privato.

Un secondo presupposto nello stesso senso è garantire al lavoro in tutte le sue forme strumenti di conoscenza e di formazione all'altezza della sfida della nuova economia digitale. Per questo il CNEL ritiene che la formazione debba essere garantita a tutti i livelli, dalla scuola alla formazione continua, nel corso della vita. Essa va riconosciuta come un diritto individuale e collettivo, secondo quanto già presente nella



contrattazione collettiva.

Se questo è vero, riteniamo la formazione debba essere sostenuta con risorse delle istituzioni pubbliche sia private delle imprese, in modo da renderla effettivamente fruibile da tutti i lavoratori. Solo così si può corrispondere alle indicazioni dell'*Action Plan* europeo. Si tratta di un salto di scala nell'impegno formativo per farlo diventare componente essenziale delle politiche attive del lavoro.

Per lo stesso motivo il funzionamento e la gestione sia della formazione sia delle politiche attive in relazione alle tendenze occupazionali devono essere assunti come obiettivi essenziali non solo dalle istituzioni pubbliche competenti ma anche dalle Parti sociali e dagli enti bilaterali da essa costituiti.

La contrattazione e gli *enti bilaterali* sono chiamati a svolgere più direttamente di quanto fatto finora un ruolo integrativo all'azione pubblica, come avviene in paesi vicini.

La eccezionalità della situazione occupazionale impone di prendere in considerazione anche questa opzione perché essa rientra in pieno nelle funzioni di Parti sociali che vogliano essere protagonisti delle attuali transizioni.

Al riguardo, data la delicatezza della materia, che rientra in parte nelle competenze regionali, si potrebbe avviare qualche sperimentazione in settori dove esperienze simili hanno già buone basi, come quella delle casse edili, una sperimentazione che potrebbe essere riconosciuta dalle istituzioni competenti e coordinata con l'azione dei servizi pubblici dell'impiego. L'intesa fra Parti e governo potrebbe contribuire al raggiungimento di alcuni obiettivi necessari affinché le transizioni in atto non pregiudichino ma rafforzino le condizioni del nostro mercato del lavoro e le occasioni di una buona occupazione.

Nella medesima direzione un pieno coinvolgimento delle Parti sociali può servire a potenziare gli strumenti di politica attiva finora sperimentati (contratto di espansione, accordi di ricollocazione, contratti di solidarietà, staffetta generazionale); deve spingere ad adottare criteri unici nazionali per la certificazione dei risultati formativi e delle competenze dei lavoratori; ad attuare un piano straordinario di orientamento per giovani concordato fra scuole e servizi all'impiego; generalizzare forme di alternanza scuola-lavoro per tutti gli studenti degli ultimi anni di secondaria; ad aumentare la disponibilità dei vari tipi di apprendistato (duale, professionalizzante e di alta qualificazione).

Un governo giusto della transizione dovrà comprendere politiche di sostegno non solo ai lavoratori ma anche alle imprese. Il sostegno dovrà realizzarsi non tanto nelle forme spesso abusate dei *bonus* e degli incentivi generici, ma in politiche economiche finalizzate alla promozione della ricerca e delle innovazioni produttive, al trasferimento tecnologico, specie a favore delle piccole imprese e al generale upgrading del nostro sistema produttivo.

La realizzazione di politiche attive e formative necessarie al governo delle transizioni richiede non solo più risorse ma anche infrastrutture adeguate in grado di sostenere tali transizioni.

In tal senso si sollecita l'attuazione del Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego; la realizzazione di un sistema informativo unitario - con banche dati effettivamente interoperabili - valorizzando l'uso delle tecnologie digitali; l'attivazione del *libretto elettronico del lavoratore* per consentire conoscibilità e valorizzazione della storia personale, dei fabbisogni e delle capacità professionali delle persone. Strumenti, questi, tesi a rafforzare la collaborazione tra i Centri per l'impiego (CpL), e le agenzie private (ApL), a coinvolgere l'azione delle Parti sociali attraverso le loro istituzioni bilaterali e, per altro verso, le stesse imprese, cui si richiede la partecipazione finanziaria e organizzativa necessaria allo svolgimento della formazione continua in azienda.

Su un piano più generale è stata anche rilevata la necessità di un migliore bilanciamento fra ammortizzatori sociali e politiche attive, finalizzato a promuovere un superamento positivo delle crisi e delle transizioni occupazionali.

Il CNEL ha analizzato, con una analisi delle migliori politiche aziendali, il fenomeno del mancato incontro fra domanda e offerta di lavoro aggravatosi di recente non solo in Italia. Ha sottolineato il ruolo decisivo che può svolgere al riguardo un rinnovato sistema di orientamento, previsto anche dal PNRR, basato su un più stretto rapporto fra scuola e mondo del lavoro, che aiuti i giovani ad orizzontarsi nelle loro scelte professionali.

Una gestione in via contrattuale dei rapporti di lavoro è essenziale non solo per garantire condizioni di lavoro eque e sostenibili ma anche per regolare adeguatamente la flessibilità per rispondere alle evoluzioni produttive e di mercato, in modo che tale flessibilità non diventi precarietà.

Analogamente la contrattazione collettiva è importante per regolare e contenere in misura fisiologica il ricorso ai contratti a termine. La legge può intervenire allo stesso fine incrementando il costo soprattutto per i contratti di brevissima durata, secondo le esperienze recenti di altri paesi (Spagna). Al riguardo le Parti sociali hanno manifestato forti riserve all'utilizzo dei voucher, mentre hanno ritenuto che il lavoro agile contrattualmente regolato possa essere una forma di flessibilità utile a migliorare le condizioni di lavoro a favorire un migliore equilibrio fra tempi di lavoro e di vita. L'esigenza di migliorare questo equilibrio è sempre più presente specie nelle nuove generazioni di lavoratori, ed è parte in generale di una accresciuta sensibilità delle persone alla qualità e al senso del lavoro.

Il CNEL si è più volte occupato dell'immigrazione, specie in relazione alle proprie competenze specifiche, per quanto riguarda i problemi dell'integrazione sociale e del lavoro degli immigrati.

In particolare, ha sottolineato la importanza di riconsiderare e potenziare il sistema di programmazione triennale degli ingressi previsto dalle leggi ma depotenziato nel tempo. Tale potenziamento, e come primo passo una maggiore apertura verso il lavoro stagionale, favorirebbero le entrate legali e verrebbe incontro ai fabbisogni urgenti di manodopera, che



andrebbero monitorati specificamente.

Soprattutto nei servizi domestici e di assistenza alle famiglie un dispositivo di conversione del permesso di soggiorno consentirebbe un incontro fra offerta di immigrati e domanda di lavoro italiana.

Più in generale, ai fini della regolazione del mercato del lavoro e della integrazione sociale, andrebbero moltiplicate le attività di contrasto al lavoro sommerso e illegale richiesto anche per i lavoratori italiani, come previsto nel PNRR.

### CAPITOLO 3.

## DARE ORGANICITÀ ALLE POLITICHE PER LA PARITÀ DI GENERE E GENERAZIONALE

### 3.1 Premessa

Il CNEL è convinto che il contrasto alle diseguaglianze sia parte essenziale di uno sviluppo sostenibile, e quindi ha dedicato particolare attenzione alle tre priorità stabilite dal PNRR, dirette a promuovere una maggiore equità di genere, generazionale e territoriale. Si augura che l'impegno su questi obiettivi sia fra le priorità effettive anche nell'Agenda del nuovo Governo.

Per dare concretezza a questi obiettivi non bastano provvedimenti isolati, alcuni dei quali già presenti nella nostra legislazione e nei progetti del PNRR, ma è necessario orientare a tali obiettivi tutte le politiche pubbliche e le azioni sociali secondo un approccio orizzontale.

Per dare effettività a questa impostazione orizzontale e non disperderla, è condizione decisiva non solo la coerenza di interventi ma la capacità delle istituzioni, e delle Parti sociali di coordinare fra loro questi interventi.

Richiamiamo in sintesi le indicazioni presenti nelle prese di posizione del CNEL, aggiornate alla luce delle misure più recenti.

Una norma cui attribuiamo grande importanza è quella contenuta nell'art. 47 del decreto-legge 77/2021 che prevede come requisito necessario per partecipare a contratti di appalto (e concessioni) finanziati dalle risorse del Piano, l'obbligo di assicurare una quota almeno del 30 per cento delle assunzioni necessarie per la esecuzione del contratto, con riferimento sia alla occupazione femminile e sia a quella giovanile.

Si tratta di una disposizione molto innovativa, senza riscontro in altri piani nazionali, ma alquanto complessa, per facilitare la cui applicazione sono state emanate specifiche linee guida che danno indicazioni in diverse direzioni.

Dette linee, pongono in capo alle imprese appaltatrici l'obbligo di dare pubblicità con apposita relazione sulle condizioni occupazionali di giovani e donne nella loro azienda; prevedono la possibilità di adottare norme premiali per le imprese che s'impegnino a comportamenti virtuosi non richiesti dalla normativa e migliorativi; ammettono la possibilità per le stazioni appaltanti di stabilire in deroga, dandone adeguata motivazione, una quota di assunzioni inferiore al limite generale del 30%, quando le condizioni del contratto, il tipo di lavoro e altri elementi rendano l'obbligo assunzionale del 30% impossibile o contrastante con obiettivi di "universalità, efficienza e qualità del servizio".

La novità e la complessità di questa normativa sono tali che affinché essa possa operare occorrerà un impegno specifico oltre che delle istituzioni pubbliche (Anac e ispettorati) anche delle Parti sociali, sindacati e imprese, a farla conoscere e a monitorarne le applicazioni, compreso in particolare vigilare sul ricorso alle deroghe specie nei settori ove la occupazione femminile è storicamente meno presente.

La applicazione della quota del 30% alla occupazione giovanile presenta

minori ragioni di deroga di quella relativa alla occupazione femminile. Le linee guida menzionano la possibilità di deroga nei casi in cui il tipo di mansioni necessario per lo svolgimento del contratto richieda una pregressa esperienza o specializzazioni tali da rendere la fascia anagrafica giovanile con esso incompatibile.

Un problema critico che si può presentare nella applicazione di questa normativa, e che non viene affrontato dalle linee guida, riguarda la possibile carenza di manodopera, specie giovanile e femminile, disponibile in concreto per lo svolgimento dei progetti e dei contratti in questione.

### 3.2 *Promuovere la parità*

La promozione della parità di genere ha ricevuto di recente attenzione dal legislatore italiano, come da quello europeo, con una norma innovativa in tema di eguaglianza salariale, di contrasto alle discriminazioni, in particolare indirette, e di obbligo alle imprese di rendere pubblici, in dettaglio e periodicamente, i trattamenti e le condizioni di lavoro dei dipendenti disaggregati per genere.

Si tratta di innovazioni importanti ma che richiedono un impegno continuo al monitoraggio delle istituzioni e delle Parti sociali, perché diventino veramente effettive.

Il dibattito al CNEL, come al Tavolo Permanente sul Partenariato, ha sottolineato come ai fini della parità di genere acquistino un'importanza centrale le misure per le pari opportunità delle donne, anzitutto nel lavoro. Fra queste si richiamano, in particolare, gli interventi per il potenziamento delle infrastrutture per i servizi di cura, non solo per l'infanzia, ma anche per l'assistenza agli anziani, la cui assenza o non sufficiente diffusione e accessibilità costituisce ancora uno degli ostacoli principali alla occupabilità femminile. Le ricerche confermano che lo sviluppo dell'occupazione femminile ha un effetto moltiplicatore sull'intero mercato del lavoro.

Va richiamata l'attenzione sul fatto che queste misure devono inserirsi in un ambito di interventi più ampio, che comprende: l'adozione della *strategia nazionale per la parità di genere* e della previsione al *Family Act* e della disciplina sull'assegno unico universale per i figli a carico; nell'ambito della formazione, la promozione in tutti i cicli scolastici, delle competenze STEM, con particolare riguardo alle giovani donne; il sostegno alla imprenditorialità femminile che ha dimostrato di trovare risposte nelle capacità manageriali delle donne; la diffusione anzitutto in via contrattuale, di strumenti di conciliazione (flessibilità oraria, congedi, banca ore, ecc.).

La priorità da riconoscere alle politiche giovanili è giustificata, secondo la valutazione del CNEL, dalla necessità di contrastare anzitutto gli effetti della crisi Covid che ha colpito in particolare le giovani generazioni, a cominciare dagli studenti, e di invertire la tendenza a un loro vero e proprio impoverimento, mai verificatosi nella storia della generazione attuale rispetto a quella dei padri.

La trasversalità dell'approccio seguito dal PNRR è giustificata, secondo



il CNEL, dal fatto che la complessità della questione giovanile tocca tutte le aree delle politiche del paese: alla scuola, alla famiglia, al mercato del lavoro, all'autonomia abitativa.

Ribadiamo, come già sopra indicato, che nel contrastare il divario intergenerazionale, un rilievo centrale va riconosciuto alla scuola, sia per contrastare la dispersione scolastica, la cui riduzione è un obiettivo indicato precisamente nel Piano, sia per alzare i livelli delle competenze dei giovani nelle molteplici direzioni richieste per vivere e operare bene in questa epoca: dalle materie STEM, alle competenze tecniche e digitali, per cui è importante lo sviluppo di situazioni di educazione superiore come gli ITS, allo sviluppo di capacità relazionali necessarie nel mondo del lavoro come nella convivenza civile.

La messa in opera di un efficace sistema di orientamento, accompagnato da esperienze guidate di alternanza scuola-lavoro, dei tirocini e dell'apprendistato, può fornire strumenti atti ad avvicinare il mondo dell'istruzione a quello del lavoro, facilitando la transizione tra i due mondi e riducendo in prospettiva il grave fenomeno del mismatch fra domanda e offerta di competenze.

Anche il servizio civile universale nella sua nuova configurazione costituisce uno strumento di cittadinanza attiva e di acquisizione di competenze ed esperienze civili all'occupazione dei giovani e al loro inserimento nella società.

Una sollecitazione specifica va rivolta a rafforzare il programma Garanzia Giovani facendo tesoro delle migliori pratiche europee, e a valorizzare i nuovi programmi *Erasmus* che hanno mostrato grande utilità per offrire esperienze di crescita ai nostri giovani.

I documenti dei giovani imprenditori pervenuti al CNEL hanno sollecitato a dare sostegno organico alle esperienze di imprenditoria giovanile che testimoniano il crescente orientamento delle giovani generazioni a cimentarsi, nonostante le difficoltà del contesto attuale, in attività di lavoro autonomo, anche imprenditoriale. D'altra parte, lo sviluppo dell'economia verde e della digitalizzazione offre non poche opportunità di occuparsi proprio alle giovani generazioni che sono nelle condizioni ideali per cogliere le occasioni offerte da entrambi questi settori e che per questo vanno sostenuti con gli strumenti necessari anzitutto di orientamento e di formazione.

Questi interventi, oltre ad aumentare le opportunità di lavoro, vanno poi integrati con misure più generali dirette a sostenere la autonomia dei giovani e la loro capacità di contribuire alla vita sociale e civile, misure troppo spesso trascurate nel nostro sistema e ora avviate dal Piano con i primi aiuti alle residenze studentesche e alla autonomia abitativa.

### 3.3 *Lo sviluppo del Mezzogiorno per la ripresa del Paese*

Il CNEL condivide l'idea che lo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne del paese costituisce un obiettivo strategico, in quanto il recupero dei divari storici di sviluppo accumulatisi nel tempo in queste aree rappresenta una condizione fondamentale per la ripresa e la coesione sociale dell'intero paese.



Per questo si richiama l'importanza che le risorse stanziare dal PNRR a favore del Mezzogiorno (il 40% del totale) siano impiegate effettivamente e con giusta finalizzazione per recuperare il divario territoriale e per rafforzare il tessuto produttivo che sono elementi indispensabili anche per il miglioramento del contesto civile e delle relazioni sociali nel Sud. A tal fine si reputa di particolare efficacia valorizzare la vocazione logistica del Mezzogiorno, investendo nel sistema dei porti e nelle reti. Per un efficace utilizzo delle risorse stanziare dal PNRR è fondamentale assicurare un loro utilizzo sinergico, secondo logiche di complementarità funzionale, non solo con gli stanziamenti del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), ma anche, e soprattutto, con i fondi strutturali europei e il Fondo per lo sviluppo e la coesione, che destina al Mezzogiorno l'80 per cento della propria dotazione.

Inoltre, è indispensabile accompagnare gli investimenti in infrastrutture con un rafforzamento delle amministrazioni territoriali, dei loro organici e delle capacità progettuali, specie dei piccoli comuni, la cui debolezza è motivo delle difficoltà nell'efficientamento della spesa e nella sua qualità verificata anche nell'utilizzo dei fondi europei.

Allo stesso fine, vanno rafforzati gli interventi di assistenza tecnica e di supporto operativo previsti dal PNRR, valorizzando anche la collaborazione con i professionisti.

Allo stesso tempo, è importante prevedere misure di salvaguardia e di corretta finalizzazione per garantire il rispetto della quota di riserva destinata al Mezzogiorno.

Lo sviluppo delle *Aree interne* richiede interventi e sostegni specifici riferiti in particolare allo sviluppo di servizi essenziali per garantirne la attrattività e vivibilità, a partire dai settori della salute, istruzione e mobilità.

Più in generale, l'efficientamento e la modernizzazione dei servizi alle imprese e le persone, utilizzando le nuove tecnologie digitali, sono essenziali per una crescita duratura, non solo del Meridione, e possono offrire grandi opportunità di buona occupazione e di miglioramento della qualità della vita.

Dare seguito a questi obiettivi costituisce forse la sfida più difficile per l'attuazione del PNRR e per il paese.

La fase di avvio del Piano ha confermato la criticità di questa sfida; per questo è più che mai importante che tutte le forze sociali, imprenditoriali e culturali del Mezzogiorno si impegnino a sostenere con uno sforzo corale sostenuto da una piena e durevole solidarietà nazionale.

### 3.4 *Affrontare la questione demografica*

Nell'affrontare le prospettive di sviluppo che stanno davanti al Paese, qui sintetizzate, va sottolineata la importanza di una questione fin qui largamente trascurata, quella della dinamica demografica, che è decisiva per la sostenibilità dell'intero sistema e per il suo futuro.

La tendenza demografica si manifesta con effetti destabilizzanti in varie parti del mondo; ma l'Italia è un caso estremo in quanto presenta da anni il tasso di natalità più basso in Europa (8,2 nati su 1000) e che, se non

corretto, proietta nei prossimi anni un calo drammatico sia della popolazione in generale (da 60 milioni odierno a 56.5 nel 2050) sia ancor più della popolazione attiva (al 2050 è prevista una sua riduzione del 23% che equivale a una perdita di 3.5 milioni di attivi nei prossimi vent'anni). Alla bassa natalità l'Italia accompagna primati anche nell'altra grande tendenza epocale, quella dell'allungamento delle aspettative di vita, con inedite conseguenze sul piano sociale e finanziario: crescita delle persone non autosufficienti, pressione su costi e sulle strutture della sanità, e dell'assistenza delle persone.

Per dare risposta a queste tendenze ed evitare che mettano a rischio gli equilibri del nostro sistema sociale, a cominciare dalle pensioni e dal *welfare*, serve un complesso di misure coerenti e durevoli nel tempo, in grado di intervenire efficacemente sui vari elementi di crisi.

Ne segnaliamo alcune fra le più urgenti ma con l'avvertenza che esse richiedono approfondimenti di analisi e proposte ancora poco sviluppate e anch'esse da mettere nell'agenda delle priorità

Per il primo aspetto il richiamo è alla necessità di dare impulso alle politiche della famiglia, nei loro diversi aspetti, fiscali, economici ed educativi, ispirandosi alle pratiche adottate in paesi vicini, a cominciare dalla Francia, che hanno mostrato di produrre effetti positivi.

Al riguardo è importante che il nuovo esecutivo riservi grande attenzione alla delega sul *Family Act* individuando misure idonee a: innalzare i congedi parentali e le indennità per ridurre l'abbandono del lavoro da parte delle madri; estendere l'arco temporale di fruizione del congedo di paternità, rifinanziare il fondo *ex art. 25* del d. lgs. n. 80/2015 che incentiva la contrattazione collettiva destinata alla promozione della conciliazione vita/lavoro attraverso uno sgravio contributivo; consentire l'accesso a tutti i genitori lavoratori alle diverse tipologie di congedi/permessi; rafforzare l'assegno unico e universale.

Ma la promozione dei servizi di cura e delle altre misure indicate non è l'unico strumento per sostenere la natalità: allo stesso fine sono utili le politiche per il lavoro e per il *welfare*.

Si tratta di promuovere politiche basate sulla innovazione non solo tecnologica ma sociale e ambientale che stimolino la crescita di lavoro regolare e di qualità. Le esperienze di altri paesi dimostrano che con una prospettiva di aumento dell'occupazione è possibile conciliare l'allungamento della vita lavorativa degli anziani con le opportunità di buona occupazione dei giovani. Le stesse esperienze mostrano che è invece illusorio pensare di garantire tali opportunità ai giovani anticipando l'età di pensionamento degli anziani. Mentre nuove opportunità occupazionali possono essere ricercate sia nei settori innovativi della manifattura e dei servizi specie di cura alle persone.

Al riguardo valgono le osservazioni di policy in tema di formazione e di politiche attive del lavoro sopra sviluppate.

Le migliori pratiche europee mostrano come l'invecchiamento attivo debba essere sostenuto non attraverso misure episodiche, ma con azioni e interventi che incidano coerentemente sui vari aspetti della vita personale e di lavoro nell'età anziana. Si tratta di interventi che

coinvolgono sia le politiche pubbliche sia le pratiche aziendali e sindacali, ma che riguardano, anche direttamente, la responsabilità dei singoli.

Le imprese hanno a disposizione molti strumenti per orientare le scelte organizzative e del personale per renderle *age friendly*: formazione e sviluppo, modifiche dell'orario, cura della salute, innovazione organizzativa, ricollocazione delle persone in mansioni più adatte all'età e all'esperienza maturata, impiego di formule flessibili di transizione verso la quiescenza e numerose altre prassi organizzative.

Una misura introdotta da vari paesi specie dal Nord Europa è quella del pensionamento flessibile e graduale, in base al quale i lavoratori possano concordare una riduzione dell'orario di lavoro, ottenendo un sostegno finanziario che può consistere in una pensione parziale e/o in una integrazione della retribuzione corrispondente al part time, eventualmente accompagnata dai contributi previdenziali, o in un'altra indennità. Tale scelta è stata accolta positivamente poiché serve a favorire un passaggio graduale, e meno traumatico, dei lavoratori da una vita lavorativa intensa alla totale inattività e, per altro verso, perché corrisponde a un interesse delle imprese a sostituire gradualmente i lavoratori, specie quelli con competenze di valore scarsamente disponibili sul mercato, impegnandoli a trasferire tali competenze, in particolare ai giovani favorendone l'incontro nel mondo del lavoro.

Meccanismi di flessibilità in uscita sono utili anche per promuovere una riforma inclusiva e sostenibile delle persone. Su questo le principali organizzazioni sindacali hanno elaborato proposte comuni: pensione contributiva di garanzia per i giovani; sostegno pubblico all'adesione alla previdenza complementare; maggiore supporto ai lavoratori precoci, a chi svolge lavori gravosi e usuranti; APE sociale permanente e allargata; possibilità di andare in pensione a partire da 62 anni e anche in presenza di 41 di contributi. Per quanto riguarda le donne, sconti contributivi alle madri lavoratrici e rivisitazione dei coefficienti di calcolo; per i pensionati effettivi adeguamenti al costo della vita.

Su questo tema auspichiamo che il nuovo Governo apra al più presto un confronto con le Parti sociali per raggiungere una soluzione equa e sostenibile.



## CAPITOLOi4

### CONTRASTO ALLE DISUGUAGLIANZE. STRUMENTI: SCUOLA, WELFARE, FISCO

#### 4.1 *L'aggravarsi delle diseguaglianze e le politiche di contrasto*

Tutte le osservazioni e le analisi sociali, compresa quella svolta da CNEL e Istat per incarico della Commissione Lavoro della Camera dei deputati nel corso del 2020-21, mostrano la drammatica gravità delle diseguaglianze nel Paese.

Tali diseguaglianze, già cresciute negli ultimi anni, sono state ulteriormente aggravate dalla pandemia *Covid* e poi dall'ulteriore impatto sui lavoratori dipendenti e autonomi e sulle famiglie della crisi energetica e dell'inflazione.

Gli interventi del passato Governo, pur importanti e messi in atto per contrastare tale crisi, non sono stati sufficienti a contenere l'aggravarsi delle condizioni sociali e la povertà.

Come ha illustrato il CNEL nella sua ricerca, nuove diseguaglianze si sono aggiunte a quelle preesistenti e si sono differenziate nelle loro dimensioni, assumendo carattere multidimensionale, colpendo i gruppi più deboli e bloccando la mobilità sociale.

Le diseguaglianze non sono solo una negazione dei fondamentali principi costituzionali di giustizia e di parità dei cittadini, ma pregiudicano anche possibilità di crescita, sottraendo alla comunità l'impegno e le energie di parte della popolazione; inoltre mettono a rischio la coesione sociale e la stessa stabilità democratica del paese.

L'aggravarsi delle diseguaglianze è la vera questione saliente e trasversale del paese. Il CNEL ritiene quindi che combatterne le radici e gli effetti debba essere in cima all'agenda dell'azione politica e delle Parti sociali nel prossimo futuro.

A questo obiettivo vanno indirizzate tutte le politiche pubbliche e l'impegno della società civile: da una parte promuovendo una crescita sostenibile ed equilibrata che garantisca uno sviluppo umano come indicato nel NGEU e nel PNRR; dall'altra mobilitando le principali politiche pubbliche necessarie per promuovere la eguaglianza e il benessere: dalla scuola, alla famiglia, al fisco, al sostegno al lavoro.

#### 4.2 *Scuola e università*

Le organizzazioni presenti al CNEL hanno sottolineato l'importanza della istruzione e della ricerca con elementi cardine per lo sviluppo del Paese e per sostenere le persone con le conoscenze necessarie ad affrontare le sfide poste dalle grandi trasformazioni in atto.

A questo fine ritengono necessarie che il sistema della formazione e le persone in esso attive si impegnino a potenziarne e rinnovarne tutte le componenti: dalle strutture fisiche degli edifici scolastici, ai contenuti e metodi della didattica.

Tale impegno comune, sollecitato dal PNRR, deve essere sostenuto da risorse stabili, adeguate, e accompagnato da riforme coerenti, per avere

efficacia nel lungo periodo e per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal Piano: la riduzione dell'abbandono scolastico, la diffusione delle competenze di base, digitali e green; l'aumento della percentuale di giovani con educazione terziaria e di ricercatori; la riduzione dei divari di opportunità fra persone, gruppi sociali e aree territoriali; il contrasto al lavoro precario e la promozione della buona occupazione; non da ultimo la rimessa in moto dell'ascensore sociale, da tempo bloccato.

In particolare, le organizzazioni sindacali raccomandano che gli sforzi in questa direzione avviati da PNRR, siano continuati e incrementati, con attenzione in particolare ai seguenti punti:

- riequilibrare le risorse fra i vari comparti, in particolare a favore dell'Università; distribuirle meglio tra i vari obiettivi, non concentrando sulle strutture a scapito dell'investimento nella didattica e negli studenti;
- rafforzare il diritto allo studio per aiutare gli studenti meritevoli e per contrastare il preoccupante calo delle iscrizioni;
- valorizzare il personale scolastico delle università e degli enti di ricerca, rivalutandone le retribuzioni;
- contrastare e risolvere l'annoso fenomeno del precariato.

Per questo è stata auspicata la massimizzazione delle risorse disponibili con il ricorso alla complementarità delle risorse ordinarie, dei fondi europei e del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Ciò anche nella considerazione che il mantenimento dei servizi (mense, asili nido e tempo pieno) oltre il 2026, richiede adeguate risorse ordinarie a regime, anche rispetto al passaggio dalla spesa storica ai costi standard.

La buona scuola presuppone buoni addetti, rendendo cruciale il tema del reclutamento e della dotazione quali-quantitativa anche delle segreterie scolastiche coinvolte nei processi di innovazione della scuola che dovranno essere in grado di gestire le risorse, onde evitare che le scuole non riescano a spendere tutte le somme loro destinate.

Da parte di alcuni è stato espresso scetticismo rispetto alla utilità di continuare a basarsi su un'organizzazione concorsuale centralizzata auspicando invece di riservare alle scuole, facoltà assunzionali, come avviene in altri Paesi e di introdurre stabilmente figure strutturali di *middle management*, per i docenti e anche per il personale ATA, che si faccia carico di rilevanti compiti organizzativi.

Per quanto concerne gli ITS, dei quali viene sottolineata la importanza e auspicata la diffusione anche ai fini del riallineamento di domanda e offerta di lavoro, il CNEL richiama l'importanza sia di ricorrere alla complementarità con le risorse del bilancio e del Fondo Garanzia Giovani, sia di curare la redazione dei decreti attuativi cui è demandata la soluzione di problematiche quali l'autorizzazione territoriale, la polifunzionalità, l'individuazione delle aree tecnologiche.

Inoltre, si è sottolineata l'importanza degli interventi sulle mense che realizzano una idea di scuola intesa come *civic center*, ovvero collettività scolastica estesa anche alle ore pomeridiane e ricreative. Ma essi non devono esaurire i servizi di cura offerti dalla scuola che vanno invece estesi a servizi integrativi, quali la pre-scuola e post-scuola ed ai centri



estivi. L'obiettivo da perseguire più in generale è di realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva.

Le osservazioni del CNEL hanno anche sottolineato la importanza della messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica, per passare dal concetto di edificio scolastico a quello di ambiente per l'apprendimento progettato con la comunità locale. Al riguardo è stata espressa soddisfazione per la quantità di risorse dedicate rammentando, tuttavia, che risulta ancora incompiuta la riforma del decreto legislativo n. 81/2008, che prevede l'attribuzione delle competenze in materia di valutazione dei rischi strutturali degli edifici in capo agli enti locali (a causa della difficoltà che si registra in sede di Conferenza unificata nel definire il livello di competenza e di responsabilità degli enti locali).

Questi obiettivi richiedono un impegno di vasta portata che sta davanti al nuovo governo e che qui, come in altri comparti, dovrà andare oltre l'orizzonte temporale del PNRR.

Il rinnovamento del sistema educativo si deve accompagnare con una maggiore apertura al mondo esterno, sia delle imprese sia del lavoro.

Per quanto riguarda il lavoro sono strategiche le misure per la valorizzazione dell'apprendistato duale, per lo sviluppo della formazione tecnica di livello sia secondaria sia terziaria, per la messa in atto e la diffusione di un efficace sistema di orientamento.

#### 4.3 L'importanza dell'orientamento

La costruzione di un efficace sistema di orientamento, accompagnato da esperienze guidate di alternanza scuola-lavoro, di tirocini e apprendistato, è necessaria per fornire ai giovani strumenti atti ad avvicinare il mondo dell'istruzione a quello del lavoro, facilitando la transizione tra i due mondi e riducendo in prospettiva il grave fenomeno del mismatch fra domanda e offerta di competenze.

Al riguardo cruciale è la riforma dell'orientamento scolastico per la quale era stato richiesto (e disatteso) il pieno coinvolgimento delle Parti sociali e che prevede, fortunatamente, azioni orientative nelle scuole secondarie di I grado.

Le linee guida previste dalla suddetta riforma richiedono un centro di coordinamento (Osservatori, Cabina di regia) per la rilevazione delle azioni che le scuole pongono in essere e, inoltre, risorse interne ed esterne alla scuola per rafforzare le azioni nell'ambito di piani strutturati.

L'attività di orientamento non deve esaurirsi in incontri isolati ma essere affidata ad orientatori specificamente formati, anche attraverso la creazione di una rete di relazioni con gli *stakeholders* del territorio, per aumentarne la funzionalità. Si è inoltre ritenuto opportuno introdurre la figura del *counselor* professionalmente dedicato alla guida e orientamento degli studenti, come accade in altri Paesi.

In relazione ai meccanismi implementativi di una **valida azione di orientamento** finalizzata a contrastare il *mismatch* domanda-offerta di lavoro, il CNEL ritiene di suggerire le seguenti priorità:



- emanazione di linee guida che non sia disgiunta da un adeguato sistema di monitoraggio trasparente, e di valutazione delle azioni realizzate dalle scuole in ambito di orientamento, al fine di verificare che le linee guida siano effettivamente implementate e, laddove ciò non avvenga, oltre che in particolari contesti vulnerabili, siano poste in essere azioni di supporto affinché si agisca in tal senso;
- dotazione di risorse umane scolastiche incaricate di funzioni connesse all'orientamento va potenziata, sia per consentire la transizione da un orientamento informativo ad un orientamento formativo e integrato, sia per poter dedicare maggior tempo agli studenti e alle studentesse provenienti da contesti socioeconomico più vulnerabili o a rischio dispersione, nonché alle loro famiglie;
- previsione di figure dedicate alla funzione di orientamento, preferibilmente interne alla scuola o esterne e adeguatamente formate; tali figure devono avere comprovate competenze nell'ambito educativo, dell'orientamento, un'approfondita conoscenza del territorio e dell'offerta formativa e socioeconomica, conoscenza dei fondamenti di didattica esperienziale e della comunicazione, anche attraverso social *network*;
- forme di sinergia e co-programmazione con le Regioni e con i Comuni, soprattutto per la secondaria di secondo grado, per una maggiore integrazione tra l'orientamento scolastico e quello lavorativo e per garantire il riorientamento negli indirizzi scolastici, vissuto non come uno ostacolo ma come una tappa naturale di un processo di crescita;
- messa in opera di una piattaforma *online* per gli scambi di informazioni fra mondo della scuola e del lavoro e delle imprese come strumento conoscitivo utile all'orientamento per mettere in contatto domanda e offerta, inserendola nell'ambito di azioni finalizzate a cambiare la cultura stessa dell'orientamento e contrastare stereotipi strutturali;
- supporto *one to one* a studenti e studentesse che non può essere disgiunto, da interventi formativi e di co-progettazione con il corpo docente, in sinergia con le risorse del territorio e con le famiglie, nell'ottica di un empowerment diffuso e di una ricchezza individuale che può trasformare le vulnerabilità di partenza in ricchezza per la classe, la scuola, la comunità.

#### 4.4 *Contrasto della dispersione scolastica*

Anche con riferimento alla dispersione scolastica, il CNEL segnala la necessità di operare con un approccio di complementarità finanziaria. Il riferimento è qui ai fondi europei e al PON Città metropolitane 2021-2027 che allargherà, per il Sud il suo raggio di azione anche alle città medie. Infatti, la lotta alla dispersione richiede nelle aree metropolitane interventi più incisivi.

Il decreto ministeriale n. 170, sopra citato, desta perplessità sotto due profili: il mancato recepimento delle indicazioni della Commissione istituita dal Ministro, che individuava nei patti educativi territoriali uno strumento essenziale per il contrasto alla dispersione (laddove nel testo

finale essi sono facoltativi o aggiuntivi).

Con riferimento alla povertà educativa dei minori, pure trattato nel citato decreto ministeriale n. 170, si lamenta l'assenza di misure tese al contrasto anche della povertà educativa degli adulti posto che, secondo tutte le indagini, principale determinante della povertà educativa dei minori risiede appunto nella povertà educativa dei genitori e degli adulti. È necessario, pertanto, recuperare tale lacuna in attuazione della legge n. 92 del 2012 e dell'Accordo in Conferenza unificata del 2014.

Quanto al divario territoriale è stata richiamata la legge di bilancio per il 2022 dove, su impulso del Ministro dell'Istruzione, è stata introdotta la possibilità di derogare ai criteri sul dimensionamento delle classi ai fini di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. Tale deroga, tuttavia, è approvata con invarianza di costi con la conseguenza di un modesto incremento (8.000 unità) a fronte del più alto tasso di dispersione scolastica presente in Europa.

Si ritiene pertanto che sia necessario tornare in modo permanente e strutturale ai parametri definiti dal regolamento sul dimensionamento DPR 233/1998, il quale fissava a 500 il numero minimo e a 900 il numero massimo di alunni per garantire l'efficace esercizio dell'autonomia scolastica.

Una particolare attenzione va riservata alle aree interne, nelle quali si riscontrano le maggiori difficoltà, tenendo presente che i piccoli comuni e le zone montane non possono sottostare a normative standard, ma necessitano di interventi mirati e rispondenti alle specifiche criticità.

#### 4.5 *Reddito di cittadinanza*

A qualche anno dall'introduzione del Rdc vi è stata unanimità nel rilevare l'effettiva capacità di soddisfare gli obiettivi di contrasto all'esclusione sociale e alla povertà in funzioni dei quali era concepita.

Il CNEL ha sottolineato come l'impatto della crisi sanitaria sulle famiglie sia stato mitigato dai numerosi interventi di sostegno pubblico introdotti in via straordinaria e temporanea grazie al cospicuo aumento delle risorse a disposizione, e come un ruolo centrale di sostegno alle persone e alle famiglie sia stato svolto dal reddito e dalla pensione di cittadinanza.

Il Rdc ha interessato nel 2020 1,6 milioni di nuclei familiari, erogando circa 7,2 miliardi di euro e contribuendo a determinare, insieme alla CIG, un abbassamento dell'indice di Gini di 1,2 punti e di quasi un punto del rischio di povertà.

Quindi è difficile negare il ruolo svolto dallo strumento nel contenimento delle diseguaglianze sociali. Ma l'attuazione della misura ha rivelato criticità che dovranno essere risolte in sede normativa, a seguito di una attenta valutazione dei costi e dei benefici.

Al fine di operare un necessario "tagliando" di manutenzione al provvedimento, le Parti sociali invitano l'esecutivo ad agire con cautela rispetto ad uno strumento che, nel contesto che il Paese attraversa a causa della crisi energetica e delle implicazioni di natura occupazionale e reddituale, può continuare a svolgere una funzione di argine all'ulteriore



ampliamento delle povertà.

Un primo intervento dovrebbe puntare sul rafforzamento e sull'affinamento del sistema dei controlli rispetto al rischio di abusi. Il tema risulta già all'attenzione delle istituzioni competenti, come si evince da dati del Rapporto INPS di luglio 2022. Il miglioramento dei controlli e un sistematico incrocio delle informazioni presenti sono in grado di far emergere l'eventuale insussistenza dei requisiti di accesso, mentre un ampio spazio di manovra rimane a disposizione delle "azioni sinergiche con le Amministrazioni detentrici di informazioni e con le forze dell'ordine" ai fini della prevenzione e della repressione degli illeciti.

Uno strumento ulteriore può essere il miglioramento della collaborazione con i Comuni, ma soprattutto il loro rafforzamento, per valorizzare la loro capacità di attivare politiche di inclusione e reinserimento nella vita sociale, che sono essenziali per molti dei beneficiari, oltre che una leva per lo sviluppo.

Al riguardo, il CNEL ha osservato che "l'eterogeneità territoriale e la correlazione dell'incidenza della misura con le caratteristiche dei mercati locali del lavoro e degli specifici livelli di capitale sociale permettono una ridefinizione ottimale della *governance* delle misure di contrasto alla povertà che metta al centro le strutture comunali. Infatti, tra i 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, 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 dei Comuni andrebbe potenziato riconoscendo loro la possibilità di monitorare le domande presentate ed eventualmente di 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. Con il potenziamento sopraindicato essi potrebbero prendere in carico i beneficiari a monte e valutare eventuali situazioni di disagio socioeconomico che, pur non dando diritto al Reddito, sono rilevanti per l'attivazione di politiche di inclusione/inserimento sociale da parte dei Comuni."

In ogni caso deve essere prioritario lo sforzo per favorire l'inserimento dei soggetti esclusi dal mercato del lavoro che risultino impiegabili, attraverso la riqualificazione delle competenze e i percorsi di apprendimento, poiché la durata del periodo di disoccupazione incide sulla possibilità di ricollocazione del lavoratore e aggrava il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, con particolare riguardo per le forme di lavoro che richiedono un elevato contenuto tecnologico.

Inoltre, come il CNEL ha più volte ribadito, è necessario distinguere nettamente i percorsi di contrasto alla povertà dalle azioni di inserimento, ovvero reinserimento occupazionale.



Il nostro Consiglio nel 2020 ha presentato, a tal proposito, una proposta volta ad introdurre un programma per sostenere i cittadini nell'acquisizione di un grado in più di istruzione. Secondo tale proposta il progetto di innalzamento delle competenze della cittadinanza italiana si articolerebbe in due percorsi: un primo dalla scuola dell'obbligo al completamento del percorso della secondaria di secondo grado; un secondo dalla secondaria di secondo grado ad un periodo di alta formazione.

Il target di popolazione raggiungibile sarebbe in parte il medesimo interessato dal reddito di cittadinanza che potrebbe essere sostenuto in percorsi di studio "a tempo pieno"; in parte costituite da soggetti con occupazione attualmente stabile che vogliano migliorare la propria formazione in percorsi di studio "a tempo parziale".

La sua importanza, confermata dalle ricerche italiane e dalle esperienze internazionali, è stata riconosciuta dai componenti del Tavolo, che hanno invitato a considerare il rafforzamento dell'istituto anche oltre il 2026.

#### 4.6 *La riforma del Fisco*

Il gruppo di esperti attivato dal CNEL per una riforma del sistema tributario è partito dalla premessa che la coerenza e la conformità del sistema vanno affrontate avuto riguardo alla sua strutturale complessità, applicando come criteri di valutazione i principi costituzionali a fondamento dell'intero ordinamento: in particolare i principi di solidarietà, uguaglianza, ragionevolezza e sussidiarietà (artt. 2, 3, 53, primo comma, e 118 Cost.).

La legittimità costituzionale del sistema tributario non si esaurisce nella considerazione di ogni singolo tributo, ma riguarda le relazioni reciproche fra i diversi istituti.

Le prospettive di riforma dell'attuale sistema tributario debbono muovere dunque dalla conferma e dal consolidamento di un regime caratterizzato da più tributi per ciascun settore impositivo.

Unanime è la posizione delle Parti sociali rappresentate in seno al CNEL, circa l'iniquità insita nel dato che vede lavoratori e pensionati contribuire al gettito Irpef per l'84% dell'imposta netta e circa la necessità di adottare un modello che, nel rispetto del principio costituzionale della piena progressività, si basi su una fiscalità pensata per le famiglie e per le imprese e sia costruita sul presupposto della necessità di garantire una spesa pubblica che consenta una solida copertura sanitaria e un incisivo impegno sugli obiettivi ambientali.

Obiettivi principali dell'impianto elaborato dal gruppo di lavoro e condiviso dalle Parti sociali rappresentate in seno al CNEL sono: il raggiungimento di una piena equità orizzontale - intesa come parità di trattamento di contribuenti con lo stesso reddito - e verticale, intesa come applicazione del principio di progressività; lo spostamento del peso del tributo dai redditi da lavoro e impresa agli altri redditi e la semplificazione del sistema di calcolo e di riscossione.

Si tratta, inoltre, di realizzare una riforma organica del sistema di

prelievo che abbia a monte la necessità di monitorare le implicazioni macroeconomiche di tutte le scelte fiscali. Una riforma fiscale non può infatti prescindere da un *tax design* complessivo anche con riferimento alla giustizia tributaria e all'amministrazione finanziaria.

In questo quadro, premessa essenziale diviene l'impegno da parte dello Stato di una tenace ed efficiente lotta all'evasione fiscale, via maestra per porre rimedio all'iniquità del fenomeno e per recuperare le risorse che sono necessarie per rispondere ai crescenti bisogni delle persone e della società e per lo stesso finanziamento delle riforme.

#### 4.7 Verso un Welfare universalistico

Le risultanze dell'indagine CNEL-Istat sopra richiamate mostrano non solo la gravità dei vari aspetti della diseguaglianza ma anche le loro radici profonde nel tessuto sociale ed economico del nostro paese.

Se ne desume che non si tratta di fenomeni contingenti tali da potersi contrastare con interventi emergenziali e temporanei. Al contrario si mostra che queste diseguaglianze possono affrontarsi solo valutandone le determinanti e correggendo i fattori strutturali che le hanno originate, con politiche adeguate. La ricerca mostra anche che le misure approvate dal Governo negli ultimi mesi, pure di dimensioni senza precedenti, hanno avuto l'effetto di rimediare solo ad alcune delle conseguenze più gravi della pandemia, sul piano economico e sociale.

Hanno contribuito a ridurre in misura significativa l'indice di Gini che prima della pandemia era fra i più alti d'Europa.

Ma tale indice misura solo le diseguaglianze di reddito e di ricchezza, non tutte le altre dimensioni che vanno valutate per cogliere la gravità del fenomeno e che invece sono state toccate solo in parte dagli interventi di emergenza del governo.

Un dato di particolare importanza risultante dalla ricerca e da sottolineare consiste nel fatto che tali interventi di emergenza, nonostante abbiano riguardato molte categorie di persone e di situazioni e siano stati ispirati da obiettivi egualitari, non sono riuscite a ripristinare situazioni di equilibrio fra i diversi gruppi e soggetti colpiti dalla pandemia.

Infatti, giovani e donne, tradizionalmente svantaggiati sul mercato del lavoro continuano ad esserlo. La disoccupazione dei giovani è cresciuta fino al 33% e quella delle donne al 12,8%, molto più alte delle medie. Inoltre, giovani e donne sono i più colpiti da precarietà, cioè da contratti a tempo determinato, spesso di brevissima durata.

Il *part time* è cresciuto fino al 35% (dati Inapp) ed è spesso involontario. Cosicché il 21,6 per cento dei lavoratori in regime di *part time* sono lavoratori poveri. Anche i divari retributivi di queste categorie rispetto ai livelli dei maschi adulti continuano a essere alti. La retribuzione di ingresso dei giovani è 40-50per cento inferiore a quella degli adulti (a seconda del tipo di contratto). La penalizzazione delle donne è circa del 12 per cento se si considera la retribuzione oraria, ma sale a oltre il 30 per cento se si considera la retribuzione annua. Il divario fra territori del Nord e del Sud è cresciuto in tutti gli indicatori: redditi, scolarità, salute,

qualità della vita, occupazione e opportunità di sviluppo.

I dati della ricerca e l'esperienza degli ultimi mesi confermano dunque la necessità di andare oltre le misure di emergenza e di rivedere l'impostazione complessiva del nostro welfare, per superare l'assetto ricevuto dal passato, che è di tipo lavoristico categoriale, e procedere verso un sistema di protezione e di promozione sociale universalistico.

È rilevante sottolineare protezione e promozione perché il compito delle politiche pubbliche non è solo quello di proteggere le persone dai rischi, ma anche di promuovere le loro capacità umane con misure di *welfare* attivo, a cominciare dalla formazione nel corso della vita.

Questa è una direzione già seguita in altri paesi e avviata anche da noi per alcuni istituti, come da ultimo per gli ammortizzatori sociali. Essa va estesa alla generalità degli istituti di welfare, con i dovuti aggiustamenti, per adeguarli ai caratteri dei singoli interventi e alle condizioni dei beneficiari.

Va sottolineato che universalismo nel welfare non significa applicare a tutti le medesime misure, perché non tenere conto delle diverse condizioni oggettive e soggettive comporterebbe un altro tipo di ingiustizia.

Per questo le pratiche migliori di riforma adottate in Europa introducono forme di "universalismo selettivo per alcune tipologie di intervento.

Si tratta di una formula sintetica la cui applicazione richiede di ricercare un difficile equilibrio fra la esigenza di assicurare garanzie e diritti di base comuni a tutte le persone per i loro bisogni fondamentali e di prevedere allo stesso tempo misure di tutela e di sostegno diverse in grado di rispondere a condizioni personali e oggettive differenziate.

La ricerca di questo equilibrio costituisce uno dei compiti principali che ci aspetta nel futuro, se vogliamo costruire un sistema di welfare in grado di contrastare le disuguaglianze e di promuovere una eguaglianza di opportunità per tutte le persone.



## CAPITOLO 5

### IL CONTRIBUTO DELLE PARTI SOCIALI ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE. NUOVI OBIETTIVI PER LA CONTRATTAZIONE E PER LA PARTECIPAZIONE

#### 5.1 *La centralità della contrattazione collettiva*

Le Parti sociali hanno unanimemente confermato la centralità della contrattazione collettiva, sia per un'equa regolazione dei rapporti di lavoro sia per perseguire il nuovo modello di sviluppo indicato dal PNRR. La necessità di accelerare i processi di riconversione ecologica in chiave di sostenibilità ambientale rischia, nel difficile contesto economico e geo-politico internazionale che stiamo attraversando, di essere ostacolata per effetto delle polarizzazioni che potrebbero scaturire da una de-globalizzazione non opportunamente governata.

Le Parti ribadiscono che l'adeguamento del modello di sviluppo richiede una maggiore e più consapevole presenza dello Stato e, in generale, del sistema pubblico come perno strategico di indirizzo e regolazione attorno a cui si possa rafforzare il posizionamento competitivo del Paese. Ma allo stesso tempo l'azione pubblica deve accompagnare, orientandola, una politica industriale che punti allo sviluppo dell'intersectorialità tra le filiere, valorizzando un modello di produzione e di consumo in grado sviluppare in chiave strategica le leve della sostenibilità. Ciò deve accompagnarsi, come sottolineato dal CNEL, da un pacchetto di interventi finalizzati a sostenere il tessuto di piccole e piccolissime imprese tipico del sistema produttivo italiano in termini di capitalizzazione, propensione agli investimenti in innovazione e sostenibilità.

#### 5.2 *Le relazioni industriali per gestire la transizione del lavoro*

La contrattazione collettiva di qualità può accompagnare ed in molti casi anticipare – come già avviene da anni in diversi settori – l'attuazione delle politiche industriali di riconversione ecologica, con riferimento sia ai costi di produzione che alla riduzione degli impatti climatici e ambientali (mobilità sostenibile, decarbonizzazione, servizi mensa sostenibili, uso efficiente di materie ed energia, ecc.).

Ulteriori contributi che i sistemi di relazioni industriali più evoluti possono fornire allo sviluppo sostenibile investono i temi della formazione permanente, della transizione professionale verso nuove competenze, dell'adeguamento delle misure di sicurezza ai mutamenti delle condizioni di lavoro legati a cambiamenti climatici.

L'azione contrattuale può svolgere inoltre un ruolo essenziale nella regolazione delle diverse modalità della prestazione lavorativa promuovendo tipologie che favoriscono la migliore contemperazione possibile fra esigenze professionali e di vita personale attraverso nuove forme di organizzazione del lavoro improntate alla flessibilità e alla modularità.

In tale chiave, il CNEL ritiene importante estendere la regolazione per via negoziale del lavoro agile e del telelavoro, sia sul versante nazionale che aziendale, anche in considerazione del notevole impatto che tali forme di lavoro possono avere sull'abbattimento dei fattori inquinanti e sul decongestionamento del traffico e del trasporto pubblico specialmente (ma non esclusivamente) nei grandi centri urbani.

Per quanto riguarda il lavoro su piattaforme digitali, occorrerà garantire il supporto a politiche contrattuali che puntino a rafforzare e ad ampliare, nell'ambito degli accordi collettivi ed in linea con i recenti orientamenti comunitari, il diritto di informazione e di consultazione soprattutto agli organismi di rappresentanza presenti nelle unità produttive.

L'ampliamento della sfera di azione dei diritti di informazione obbligatoria e consultazione, da strutturare prioritariamente in sede di CCNL, dovrebbe includervi i piani di investimento specifici di innovazione tecnologica nonché la custodia, utilizzo e valorizzazione dei dati raccolti in occasione della prestazione lavorativa (tipologia del dato raccolto, modalità di raccolta, utilizzo, archiviazione, tempi di cancellazione ecc.).

Si tratta di creare le condizioni affinché la contrattazione collettiva possa contribuire sia a promuovere l'innovazione produttiva sia a regolare il mercato del lavoro, specialmente in materia di percorsi di istruzione e di formazione continua e di sistemi di protezione sociale. Ciò al fine di governare l'impatto del progresso tecnologico sull'organizzazione del lavoro e garantire che la transizione digitale ed ecologica non si traduca in un peggioramento delle condizioni dei lavoratori.

### *5.3 Partecipazione e contrattazione per la transizione giusta*

Le Parti sociali possono contribuire allo sviluppo sostenibile del nostro paese in varie direzioni.

Una componente essenziale della just transition riguarda le sue conseguenze sociali, a cominciare dalle ricadute quantitative e qualitative sull'occupazione, che il CNEL è impegnato a monitorare.

Affinché tali transizioni siano giuste come affermano i documenti europei, le Parti sociali hanno ribadito più volte, anche nei dibattiti al CNEL, che esse devono rispondere ad alcuni principi guida. In particolare, debbono non solo evitare di procurare o di favorire la violazione dei fondamentali diritti umani e sociali, ma essere finalizzate a promuovere uno sviluppo sostenibile con una crescita quantitativa e qualitativa della occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita delle persone secondo i parametri BES e SDG.

L'implementazione dei progetti del PNRR riguardanti la transizione digitale e ambientale dovrà essere coerente, da una parte, con i compiti delle istituzioni pubbliche a tutti i livelli centrali e decentrati, e, dall'altra, richiamare la responsabilità e la partecipazione attiva delle Parti sociali, secondo le loro specifiche funzioni e ruoli.

Per questo nei documenti europei relativi al NGEU si afferma la necessità di un coinvolgimento effettivo e continuo delle Parti sociali sia nella elaborazione dei PNRR sia nelle varie fasi della relativa

implementazione.

Le relazioni industriali e la contrattazione ai vari livelli sono uno strumento essenziale per raggiungere gli ambiziosi traguardi indicati dal NGEU e del PNRR. L'impegno delle Parti sociali dovrà considerare che le nuove direzioni della economia verde e digitale comporteranno una grande trasformazione nella geografia del lavoro e delle produzioni, con la necessità di governare massicce dislocazioni di risorse finanziarie, organizzative e di manodopera da settori produttivi in declino verso settori innovativi.

Questa trasformazione apre un grande ambito di impegno per le Parti sociali: quello appunto di gestire le transizioni produttive e occupazionali. In particolare, le relazioni industriali dovranno avere un ruolo centrale nell' accompagnare la transizione digitale e ambientale, regolandone le implicazioni per il mondo del lavoro secondo gli obiettivi della Unione Europea sopra indicati, in uno scenario di concertazione sociale.

A tal fine si rende necessario che gli investimenti per la digitalizzazione e la sostenibilità ambientale, prefigurati nel PNRR, coinvolgano sia i settori produttivi privati sia le pubbliche amministrazioni e si inseriscano – come abbiamo ricordato sopra – in una politica industriale organica coordinata con le politiche europee di sviluppo. Saranno altresì necessari adeguati interventi in formazione dei lavoratori per la acquisizione e l'arricchimento delle necessarie competenze.

Le Parti sociali in più occasioni, anche al Tavolo del partenariato sociale del PNRR, hanno rilevato come una gestione attiva dei processi di transizione richieda a tutti gli attori del sistema scelte innovative, spesso non indolori, di politica industriale orientate a riconvertire e riqualificare le produzioni tradizionali in direzioni coerenti con i nuovi obiettivi della economia verde e digitale, e nello stesso tempo in grado di contrastare il rischio di deindustrializzazione del paese e di non penalizzare le imprese italiane rispetto ai competitori stranieri.

L'orizzonte delle Parti sociali italiane nelle loro attività contrattuali e partecipative non si è mai limitato ai temi strettamente riguardanti i rapporti individuali di lavoro, ma ha considerato vari aspetti delle politiche industriali e del lavoro. Tuttavia, le nuove direzioni di sviluppo imposte dalle transizioni ecologica e digitale impongono anche per le Parti sociali un radicale ripensamento delle proprie responsabilità al fine di contribuire fattivamente agli obiettivi del PNRR.

Le forme e i contenuti della partecipazione sindacale devono essere ridefiniti e rafforzati sia nella fase della costruzione delle politiche sia nella fase della verifica degli impatti economici e sociali.

#### *5.4 Le traiettorie dell'azione collettiva: gestione delle politiche attive del lavoro*

La partecipazione delle Parti ha il ruolo e la responsabilità di definire alcune traiettorie di azione necessaria a promuovere una giusta e sostenibile transizione digitale e verde. **La prima di queste traiettorie** attiene alle politiche attive del lavoro. Si tratta di dare finalmente attuazione a un sistema di politiche attive, organizzate digitalmente con



l'attuazione del libretto elettronico del lavoratore nonché attrezzate unitariamente, a livello nazionale, al di là dei perimetri regionali, con le professionalità necessarie e che siano in grado di promuovere la riconversione professionale di migliaia di lavoratori verso nuove professioni e di accompagnarne il passaggio fra imprese e fra settori.

Il funzionamento e la gestione delle politiche attive e della formazione professionale in relazione alle transizioni occupazionali devono essere assunti come argomenti centrali non solo delle istituzioni pubbliche competenti ma della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali da essa costituiti. Perché entrambe queste funzioni sono essenziali per il futuro della occupazione e della produttività del paese, ma non sono ancora all'altezza dei nuovi compiti.

In questa ottica vanno orientati gli indirizzi di politica del lavoro al fine di: potenziare gli strumenti di politica attiva finora sperimentati (contratto di espansione, accordi di ricollocazione, contratti di solidarietà, staffetta generazionale), adottare criteri unici nazionali per la certificazione dei risultati formativi e delle competenze dei lavoratori, attuare un piano straordinario di orientamento per giovani concordato fra scuole di ogni grado e servizi all'impiego, pubblici e privati, generalizzare forme di alternanza scuola-lavoro per tutti gli studenti degli ultimi anni di scuola secondaria, rafforzare la missione sociale degli ITS Academy, aumentare la disponibilità dei vari tipi di apprendistato (duale, professionalizzante e di alta qualificazione), collegandoli più efficacemente a scuola, università e ITS Academy.

Un governo giusto delle transizioni deve comprendere politiche di sostegno non solo ai lavoratori ma anche alle imprese. Il sostegno al sistema produttivo dovrà realizzarsi non tanto nelle forme spesso abusate dei bonus o degli incentivi generici, ma tramite politiche economiche finalizzate alla promozione della ricerca e delle innovazioni produttive, al trasferimento tecnologico, specie a favore delle piccole imprese e al generale *upgrading* del nostro sistema produttivo.

### 5.5 Gestione della formazione continua

**La seconda traiettoria** riguarda la formazione continua e professionale, la quale – come abbiamo già ricordato – è uno strumento fondamentale per difendere e valorizzare il lavoro nella transizione digitale e green nonché per promuovere la competitività aziendale e del sistema.

La formazione va intesa alla stregua di un diritto soggettivo dei lavoratori da promuovere e da rendere effettivo nel corso della vita e da sostenere con forme organizzative nuove e coerenti. Le competenze, in particolare digitali, richieste dalle nuove condizioni produttive debbono essere definite dalle Parti, anche tramite gli enti bilaterali, e certificate da parte delle istituzioni pubbliche competenti secondo criteri nazionali uniformi che ne permettano la riconoscibilità e la spendibilità nel mercato del lavoro.

Le recenti riforme sul collegamento tra il fondo nuove competenze (FNC) e i fondi interprofessionali nonché sulla formazione finanziabile dai fondi interprofessionali dei lavoratori posti in CIGS sono utili per avviare

una ricostruzione del sistema formativo professionale italiano.

La contrattazione è chiamata inoltre a definire le condizioni organizzative per valorizzare le competenze acquisite dai lavoratori al fine della loro crescita e mobilità professionale nell'azienda e nel mercato del lavoro. Per altro verso deve assumere il compito di individuare con procedure bilaterali le modifiche della organizzazione del lavoro e degli inquadramenti professionali funzionali al migliore utilizzo delle nuove competenze del personale.

#### 5.6 *Regolazione e controllo delle tecnologie digitali*

**La terza traiettoria** riguarda il rafforzamento delle procedure di informazione e consultazione in materia di trasformazione digitale e green. Il CNEL ritiene che nel nuovo contesto delineato dal PNRR tali procedure vanno finalizzate a orientare effettivamente e in tempo utile l'uso delle tecnologie e le transizioni organizzative volte al rispetto dell'ambiente.

La contrattazione collettiva ai vari livelli è infatti la sede più adatta a tenere in considerazione le specificità dei settori e delle imprese (secondo le competenze stabilite dagli accordi in materia). Tale contrattazione collettiva, infatti, può definire al meglio le misure necessarie per adattare la organizzazione del lavoro alle trasformazioni digitali e ambientali al fine sia di garantire le tutele necessarie ai lavoratori sia di coglierne le potenzialità di miglioramento delle condizioni di lavoro, della professionalità delle persone e della competitività delle imprese.

Le parti sociali debbono essere sostenute nel compito di concertare regole efficaci relative all' intelligenza artificiale nella gestione dei rapporti di lavoro secondo i principi dell'Accordo quadro europeo del 20 giugno 2020. L'accordo prevede che a tal fine le rappresentanze sindacali siano informate in tempo utile di ogni uso di questi strumenti, così da poter esaminarne congiuntamente e negoziarne le implicazioni per l'organizzazione, i tempi, i luoghi e le condizioni di lavoro. Allo stesso fine i sistemi di intelligenza artificiale e robotica applicati nella gestione dei rapporti di lavoro dovranno essere trasparenti e programmati per non ledere i diritti sociali e umani dei lavoratori, per evitare rischi di discriminazione e danni alle persone con cui interagiscono, per conformarsi ai principi fondamentali europei e costituzionali di rispetto della privacy e della dignità umana, e in generale configurati in modo da permettere il controllo umano su di essi in ogni situazione (*human in control*). Analogamente la contrattazione collettiva ai vari livelli deve essere messa in grado di regolare in modo più efficiente della legge le modalità di esercizio dei diritti dei lavoratori nei nuovi contesti della economia digitale in diverse direzioni, specificando le forme per garantire il diritto alla disconnessione e le forme di connessione, gli strumenti e le norme per adeguare la sicurezza sul lavoro nei contesti organizzativi digitali, rafforzando le misure di prevenzione dei nuovi rischi a cominciare da quelli di contagio regolativo, le forme di flessibilità oraria e di mobilità indotte dalla digitalizzazione dei lavori e delle mansioni, le modalità di uso del lavoro a distanza con particolare



riguardo all'impatto sul tempo di lavoro, al rispetto dei limiti di orario, all'alternanza fra lavoro a distanza e in presenza, alla non discriminazione nelle attività da svolgere; alla compensazione dei lavoratori per minori costi aziendali (riduzione orario, permessi), alla revisione di istituti legati alla presenza (mensa, trasporti), alla tutela della privacy dei lavoratori, ai limiti ai poteri di controllo del datore, all'esercizio dei diritti sindacali in digitale.

La contrattazione collettiva, anche mediante forme di partecipazione organizzativa e paritetica, devono definire gli strumenti per evitare forme abusive di gestione dei tempi e dei luoghi di lavoro.

#### 5.7 *Rappresentatività delle Parti sociali e minimi salariali*

**La quarta traiettoria** riguarda il riordino dei criteri per poter selezionare la contrattazione collettiva rappresentativa e di qualità e, nello specifico, la regolazione di dinamiche salariali.

Sul primo punto si può ipotizzare l'introduzione di una normativa sperimentale/ponte per rafforzare la capacità di selezionare la contrattazione collettiva più protettiva dei diritti dei lavoratori. Le Parti sociali hanno adottato, dal 2011 in poi, con circa 120 Protocolli sulla rappresentatività, depositati presso il CNEL.

Il sistema sulla misurazione della rappresentatività sindacale, introdotto nel 2011, aggiornato con il TU 2014, è in fase di sperimentazione e va precisato ancora per essere reso applicabile.

La identificazione precisa degli attori della contrattazione è necessaria anche per affrontare e risolvere la questione della garanzia dei minimi salariali, che è sempre più urgente per contrastare il grave fenomeno dei *working poors*.

Il CNEL ha affrontato da tempo la questione e si è pronunciato per dar seguito alla direttiva europea non con un intervento legislativo che definisca i minimi salariali, ma utilizzando a tal fine lo strumento della contrattazione collettiva.

Per seguire la indicazione della direttiva, privilegiando la via contrattuale, è necessario rafforzare la contrattazione collettiva prevedendo meccanismi legali che prendano a riferimento i minimi tabellari (nei termini da definire in dettaglio) stabiliti dai contratti collettivi nazionali firmati dalle Parti rappresentative.

A tal fine andranno precisati alcuni elementi del percorso: le forme di questo rinvio ai contratti rappresentativi, i livelli retributivi contrattuali da prevedere a riferimento e criteri univoci di rappresentatività di ambedue le Parti negoziali e dei contratti nazionali in essere.

La definizione di tali criteri è un impegno urgente che dovrebbe essere affrontato al più presto in via concertativa fra le Parti e il Governo, anche utilizzando a tal fine, in via di prima approvazione, i contratti collettivi nazionali stipulati dalle Parti presenti al CNEL.

Sistemi di garanzia dei redditi minimi dovranno essere previsti anche per i lavoratori autonomi e i professionisti che sono in condizione di debolezza sul mercato del lavoro, estendendo alcune prime misure già introdotte in Italia e seguendo le buone pratiche europee.



### 5.8 *Le dinamiche retributive*

La crescita dell'inflazione che ha colpito cittadini e lavoratori, specie quelli a reddito fisso, ha riproposto con particolare evidenza la questione salariale. Abbiamo già rilevato che le decisioni del governo per ridurre la dipendenza energetica del paese e per compensare le famiglie e le imprese, pur necessarie, non sono sufficienti.

Riteniamo che l'aggravarsi delle condizioni di contesto deve rafforzare, non interrompere, gli impegni delle Parti sociali e delle istituzioni per promuovere una crescita sostenibile e sostenuta nelle direzioni indicate dal PNRR, perché da questi dipende anche la capacità di difendere la occupazione e i salari.

Quanto alla politica salariale il ricordo delle esperienze passate in tema di inflazione dovrebbe mostrare il pericolo per l'economia e per i redditi delle persone e dei lavoratori di scelte che possano attivare una spirale salari prezzi. Ma l'impatto dell'inflazione ha aggravato le condizioni di reddito dei lavoratori, già penalizzate da una bassa dinamica dei salari e ha messo in crisi il meccanismo dell'IPCA. Questo strumento era stato pensato in un contesto diverso e va quindi modificato.

Le Parti dovranno valutare come adattare al nuovo contesto, in particolare per quanto riguarda la decurtazione ivi prevista del prezzo delle materie prime importate dal calcolo dell'inflazione.

In ogni caso le organizzazioni delle Parti sociali sono chiamate a valutare con quali misure il governo dovrà ridurre l'impatto della impennata dei prezzi sui salari e sui redditi in genere. Alcune proposte che sembrano andare in questa direzione sono già state avanzate: in particolare defiscalizzazione degli aumenti salariali definiti nei contratti, riduzione del cuneo fiscale e contributivo, nonché sostegni alle imprese, specie a quelle più colpite dalla crisi energetica.

Anche queste sono questioni urgenti che devono essere oggetto di una specifica contrattazione fra le Parti e con il Governo.

Alcune organizzazioni ritengono che tale contrattazione debba essere inserita in un più vasto patto sociale, finalizzato a fronteggiare in modo condiviso e organico sia il complesso di questioni critiche sia soprattutto le sfide future relative alla implementazione del PNRR e delle riforme necessarie per rilanciare l'Italia con una crescita sostenibile.









[www.cnel.it](http://www.cnel.it)