

notiziario

MERCATO DEL LAVORO

e Archivio Nazionale dei Contratti collettivi

3/2022

SISTEMA DELL'ISTRUZIONE

Dalla rilevazione INVALSI 2022 preziosi elementi conoscitivi per intervenire sulle criticità

LICENZIAMENTI ECONOMICI

Per la tutela dell'art. 18 non serve che l'insussistenza del fatto sia "manifesta"

CCNL GAS-ACQUA 2022-2024

Strumenti più forti contro il dumping e contro i rischi per la sicurezza sul lavoro

AL PAESE SERVE UNA VISIONE DI SISTEMA





editoriale



LE PROPOSTE DEL CNEL PER LA XIX LEGISLATURA

Tiziano Treu
Presidente del CNEL

All' inizio della legislatura e all'avvio del nuovo governo l'Assemblea del CNEL ha ritenuto necessario, oltre ad approvare il consueto documento di osservazioni e proposte sulla legge di bilancio e i pareri sulle principali misure approvate di volta in volta dalle istituzioni del nostro Paese, di elaborare un documento organico di riflessione e proposte su argomenti che si ritengono prioritari per il prossimo futuro da sottoporre all' attenzione del Parlamento e dell'esecutivo. Si tratta di un documento di osservazioni e proposte con le 5 priorità per la XIX legislatura approvato dall'Assemblea e che trovate nell'inserito al centro in questo Notiziario per diffonderne la conoscenza. Il documento tiene conto dei contributi forniti e discussi dalle maggiori organizzazioni rappresentative presenti al CNEL. Fondamentale è stato il contributo delle associazioni giovanili con cui nel corso dell'anno abbiamo avviato un percorso di ascolto e dialogo e che ci stanno supportando nella consultazione rivolta ai giovani realizzata in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dell'Università e Ricerca, il Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale, il Dipartimento per gli Affari europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Consiglio Nazionale dei Giovani e Rai per la sostenibilità.

Siamo consapevoli e ne diamo conto nel documento, che la legislatura si apre in un momento di difficoltà e incertezze del contesto non solo nazionale ma internazionale, e che il Paese è chiamato ad affrontare sfide tanto grandi quanto inedite a cui tutti istituzioni e parti sociali dobbiamo contribuire con spirito costruttivo e con proposte argomentate.

INDICE

- 6 L'attuazione della normativa europea in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili.**

Il decreto legislativo 104/2022 e l'Archivio CNEL

- 13 Obiettivo 8.7: il traguardo si allontana**
L'alert dell'organizzazione internazionale del lavoro sull'inversione di rotta nel contrasto alla schiavitù moderna

- 16 Il contrasto alla schiavitù del matrimonio forzato**

- 41 Una nuova sezione per la contrattazione decentrata nell'Archivio contratti CNEL**

- 46 Forti differenze fra i territori e spesa per i servizi sociali inferiore alla media UE:**
la fotografia scattata dal Rapporto sui servizi sociali territoriali del CNEL

- 53 Politiche del lavoro**
Le principali novità normative e istituzionali

- 17 Le 5 priorità del CNEL per la XIX legislatura**



Inserito staccabile con il testo del documento di osservazioni e proposte del CNEL approvato dall'Assemblea del 30/11/2022 e indirizzato al Parlamento e al Governo

Clicca sulle immagini dell'indice 2 e sui titoli di quello a pag. 3 pagina precedente o sui titoli dell'indice per leggere l'articolo correlato. Per tornare all'indice basta cliccare sulla testatina "Notiziario sul mercato del lavoro" presente in ogni pagina.

AL PAESE SERVE UNA VISIONE DI SISTEMA



Il tavolo della presidenza dell'Assemblea del CNEL. Da sinistra i consiglieri Riva e Gualaccini, il Presidente Treu e la dottoressa Flagiello

continua da pag. 3

Occorre
garantire
la complementarità
e il coordinamento
tra il PNRR
e altri
programmi
di investimento

Parlamento e Governo devono rispondere alle urgenze del momento, a cominciare dalle conseguenze della crisi energetica e dell'inflazione sulle condizioni di vita dei lavoratori e delle famiglie; ma nello stesso tempo devono coniugare, come il CNEL ha sempre raccomandato, gli interventi di emergenza con una visione di prospettiva e con le necessarie misure strutturali di politica economica e sociale.

Abbiamo ribadito questa impostazione anche nelle nostre osservazioni alla legge di bilancio appena varata dal Governo, richiamando la necessità che i provvedimenti di emergenza adottati nella legge siano raccordati con interventi strutturali e occorre garantire, per ragioni di efficienza, la complementarità e il coordinamento tra il PNRR e altri

programmi di investimento come la Strategia per le aree interne 2021-2027 e i Piani urbani di mobilità sostenibile.

Le questioni da affrontare che il documento del CNEL richiama alla attenzione di Governo e Parlamento, sono molteplici e fra loro connesse.

In particolare le organizzazioni rappresentative presenti nel Consiglio riconoscono 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. In riferimento alla situazione italiana abbiamo voluto concentrare la riflessione e le proposte su alcuni blocchi tematici che la nostra esperienza e quella delle associazioni rappresentate nel CNEL ci indicano come particolarmente significativi per il momento presente.

Questi temi sono legati alle missioni del PNRR perché riteniamo che le missioni e i progetti del Piano forniscano il quadro e le direzioni di sviluppo fondamentali da perseguire per il nostro Paese. Con l'avvertenza che si tratta di un quadro essenzialmente di investimenti, che richiede di essere integrato con politiche e risorse nazionali volte a renderne possibile la fruizione e la gestione nel tempo. Un primo capitolo si occupa dei complessi proble-

continua da pag. 4

mi dell'implementazione del PNRR sottolineando la necessità di rafforzare le capacità progettuali e attuative delle pubbliche amministrazioni e analizzando in particolare le ricadute del Piano sia sulla quantità sia sulla qualità della occupazione.

Il secondo capitolo discute le implicazioni di politica industriale delle transizioni digitale ed ecologica; questa seconda in particolare richiederà riconversioni profonde delle produzioni tradizionali per affrontare le quali i lavoratori dovranno essere sostenuti con ammortizzatori sociali e politiche attive e le imprese non con sussidi estemporanei ma promuovendo la ricerca e la innovazione.

Il terzo capitolo indica le misure necessarie per dare organicità alle politiche per la parità di genere e generazionale, su cui il CNEL ha fatto molte proposte e richiama la urgenza di affrontare con politiche adeguate specialmente di sostegno alla famiglia la questione demografica che minaccia il futuro del Paese.

Il quarto capitolo presenta un insieme di proposte necessarie per contrastare le gravi disuguaglianze che minacciano la coesione sociale e che sono state analizzate da una ricerca di ISTAT e CNEL su mandato della Commissione lavoro della Camera dei deputati.

L'ultimo capitolo sottolinea il contributo che le parti sociali possono dare al raggiungimento dei *target* di sostenibilità

Le organizzazioni rappresentate in Consiglio chiedono di superare approcci separati fra le varie politiche per promuovere una visione di sistema

promossi dal PNRR finalizzando a tale obiettivo sia la contrattazione collettiva ai vari livelli sia forme nuove di partecipazione dei lavoratori nella organizzazione del lavoro e nella gestione delle politiche attive e della formazione.

Il nostro documento è il contributo che il CNEL presenta alla nuova legislatura impegnandosi con le rappresentanze delle organizzazioni sociali e civili che lo compongono a sostenere con la sua attività e i suoi gruppi di lavoro tutte le iniziative che possono favorire la migliore attuazione delle misure proposte nello spirito indicato dal NGEU e dal piano di ripresa e resilienza.

Tiziano Treu
Presidente del Cnel

PRESENTATO IL CONTO SATELLITE DI ISTAT

È lo strumento statistico per valutare l'impatto di tutte le dimensioni di un fenomeno

L'Italia è il primo Paese europeo a dotarsi del Conto satellite per l'economia sociale, come previsto dal Piano d'azione della Commissione UE, dopo la firma dell'accordo interistituzionale MEF-CNEL avvenuto nel luglio 2021 per lo sviluppo dell'economia sociale e l'inserimento, nell'ultima Legge di Bilancio, della norma che prevede la nascita del Conto, a cura dell'ISTAT.

Il Conto satellite per l'economia sociale, realizzato dall'ISTAT a seguito della convenzione stipulata con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, presentato giovedì 20 ottobre al CNEL, rappresenta lo strumento statistico internazionalmente riconosciuto per valutare tutte le dimensioni (economiche, sociali e d'impatto) di un determinato fenomeno analizzando in dettaglio specifici aspetti quantitativi e qualitativi. Durante i lavori in cui sono intervenuti tra gli altri, Laura Castelli, Viceministro Economia e finanze del Governo Draghi; Gian Carlo Blangiardo, presidente ISTAT; Gian Paolo Gualaccini, consigliere CNEL; Chiara Carini, ricercatrice EURICSE, è emerso che il Piano d'azione per l'Economia Sociale della Commissione UE rappresenta un salto di qualità nella concezio-

ne e nel ruolo dell'economia sociale *non profit*, che persegue un interesse generale o interesse collettivo in molteplici settori di attività e ha la potenzialità di ridisegnare l'economia europea attraverso modelli economici inclusivi e sostenibili capaci di operare una trasformazione complessiva più sociale e più equa.

L'economia sociale in Europa comprende 2,8 milioni di organizzazioni con oltre 232 milioni di soci o associati. Ha più di 13 milioni di addetti (pari al 6,3 % del totale occupati UE) con l'aggiunta di oltre 82 milioni di volontari. In Italia operano più di 400mila organizzazioni per un valore aggiunto di oltre 50 miliardi di euro con 1,5 milioni di occupati (pari al 9,1% del totale dell'occupazione).

Attualmente la Contabilità Nazionale ISTAT produce e diffonde a cadenza annuale i seguenti conti satellite: i conti della protezione sociale, il sistema dei conti economici dell'ambiente, il sistema dei conti della sanità; il conto satellite dell'agricoltura, il conto satellite del turismo. Per la loro compilazione sono stati adottati gli *standard* stabiliti dai manuali internazionali e i primi quattro conti satellite rispondo a richieste sancite da regolamenti comunitari.



IL DECRETO LEGISLATIVO 104/2022 E L'ARCHIVIO CNEL

L'attuazione della normativa europea in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili

Larissa Venturi
CNEL

Si rende necessario costruire un nuovo impianto giuridico in grado di inquadrare adeguatamente lo sviluppo delle nuove forme del lavoro

Come noto, la direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 ha fissato un quadro comune di diritti e doveri in materia di condizioni di lavoro, attingendo anche ai principi fondamentali tratti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (art. 31) e del pilastro europeo dei diritti sociali di Göteborg (principi 5 e 7). Con la citata direttiva il legislatore europeo sostituiva la direttiva 91/533/CEE e adeguava la normativa alle profonde trasformazioni che negli ultimi trent'anni hanno rivoluzionato il mercato del lavoro su scala globale. La direttiva del 2019 tiene conto di quanto le dinamiche demografiche e migratorie e l'avvento

della digitalizzazione abbiano drasticamente mutato il mercato del lavoro, con l'introduzione di nuove tipologie di lavoro rese possibili dalle tecnologie informatiche, nuovi spazi occupazionali e nuove forme di rapporti di lavoro, anche molto distanti dalle modalità tradizionali. L'innovazione comporta certamente la possibilità di creare nuovi posti di lavoro, facendo emergere nuove modalità di erogazione della prestazione lavorativa, e per tale via contribuisce alla crescita del mercato; dall'altra parte, tuttavia, essa indebolisce le basi sulle quali è costruito l'ordinamento tradizionale del lavoro in termini di prevedibilità e certezza dei diritti applicabili alle nuove fattispe-

cie. Per questo si rende necessario costruire un nuovo impianto giuridico in grado di inquadrare adeguatamente lo sviluppo delle nuove forme del lavoro, promuovendo la sicurezza e la prevedibilità dei rapporti di lavoro pur salvaguardando, al tempo stesso, la mobilità del mercato e la sua capacità di adattarsi rispetto a trasformazioni costantemente in atto. L'intervento del legislatore europeo del 2019 nasceva appunto dalla necessità di rafforzare l'applicazione della legislazione dell'Unione, nell'intento di conciliare una duplice esigenza: 1) garantire una ragionevole flessibilità del lavoro non standard, beneficiando delle opportunità oc-

cupazionali che esso può offrire assorbendo così una quota di offerta occupazionale che rimarrebbe altrimenti sommersa o inutilizzata;

2) estendere un uniforme e adeguato livello di trasparenza e prevedibilità in merito alle condizioni di lavoro praticate dai datori a tutti i lavoratori dell'Unione, incluse le nuove fattispecie frutto delle opportunità date dall'innovazione digitale. La direttiva interveniva in materia di informazione e relativi obblighi dei datori, sulla tempistica e mezzi di informazione, sulle modalità di comunicazione di modifiche intervenienti nel rapporto di lavoro, sulla durata massima dei periodi di prova, sulle condizioni di prevedibilità minima, sulle misure complementari per i contratti a chiamata, sulle modalità di transizione verso altre forme di lavoro e sulla formazione obbligatoria gratuita.

Trattandosi di una direttiva, a ogni Stato membro è richiesto di adottare le misure legislative necessarie a rendere effettive le tutele oggetto della norma europea per tutti i lavoratori, mantenendo vigenti - dove esistono - le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative più favorevoli rispetto alle prescrizioni, minime e uniformi, dettate dall'Unione.

Ogni Stato deve inoltre consentire alle parti sociali, nella loro autonomia di rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, di ritenere dove, in particolari settori o situazioni, lo scopo della

Il nuovo decreto ha introdotto disposizioni che ridisciplinano le informazioni sul rapporto di lavoro e le prescrizioni minime relative alle condizioni di lavoro

direttiva sia più appropriatamente realizzato mediante disposizioni diverse, ulteriori rispetto a quelle "minime" garantite dal quadro normativo dell'Unione. La direttiva conteneva quindi un esplicito riferimento alla capacità della contrattazione collettiva di introdurre e applicare disposizioni *in melius* rispetto al livello di protezione minima dei lavoratori fissato dalla direttiva stessa.

Il legislatore italiano ha dato attuazione alla direttiva descritta, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, tre anni più tardi, attraverso il decreto legislativo 27 giugno 2022, n. 104. Con tale decreto si introducono nell'ordinamento nazionale disposizioni che ampliano lo spettro dei contenuti degli obblighi informativi a carico dei datori di lavoro come fissati dal decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152, e ciò appunto allo scopo di rafforzare le misure a tutela dei lavoratori mediante strumenti che rendano effettivo il diritto di ogni lavoratore a conoscere gli elementi essenziali del proprio rapporto di lavoro¹.

Il nuovo decreto ha introdotto disposizioni che ridisciplinano le informazioni sul rapporto di lavoro e le prescrizioni minime relative alle condizioni di lavoro e aggiunge una serie di ulteriori misure volte a rafforzare le tutele riconosciute ai lavoratori; all'articolo 1 si specifica che nel campo di applicazione della disciplina sugli obblighi

informativi a carico del datore rientrano i rapporti di lavoro subordinato, incluso il lavoro agricolo, a tempo indeterminato, determinato e parziale, i contratti di lavoro somministrato, intermittenze, le collaborazioni, le prestazioni occasionali, i contratti di lavoro marittimo/pesca, il lavoro domestico e i rapporti con le pubbliche amministrazioni. Sono invece escluse dalla disciplina alcune categorie fra le quali (ovviamente) quella dei lavoratori autonomi, i rapporti di lavoro di durata pari o inferiore ad una media di 3 ore a settimana in un periodo di riferimento di quattro settimane consecutive, i rapporti di agenzia e rappresentanza commerciale, i rapporti di collaborazione prestati nell'impresa familiare, i rapporti di lavoro del personale dipendente di amministrazioni pubbliche in servizio all'estero e, limitatamente ad alcune disposizioni, i rapporti di lavoro in regime di diritto pubblico.

Tra le novità, il decreto 104 fissa le informazioni minime da formalizzare nel contratto di lavoro nonché le modalità di comunicazione al lavoratore mediante consegna di copia del contratto o della comunicazione di instaurazione del rapporto. Prevede inoltre prescrizioni minime in materia di periodo di prova, di cumulo degli impieghi, di prevedibilità minima del lavoro, di formazione obbligatoria gratuita da erogare in orario di lavoro. Nuove misure a tutela dei lavoratori, infine, sono

introdotte in materia di facoltà del lavoratore di promuovere le procedure di conciliazione, nonché in materia di protezione rispetto a comportamenti ritorsivi dei datori di lavoro attivati a seguito dell'invocazione, da parte del lavoratore, dell'applicazione delle nuove norme.

Il decreto all'esame ha modificato (articolo 4) l'articolo 1, comma 6, del precedente decreto n. 152, stabilendo che le norme fissate dalla legge e dalla contrattazione collettiva in merito alle informazioni a carico dei datori di lavoro devono essere rese disponibili gratuitamente e in modo chiaro e completo, trasparente e di facile accesso, attraverso il sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per dare attuazione a tali nuovi obblighi di pubblicità che da giugno 2022 sono posti in capo al Ministero, lo

stesso pubblica sul proprio sito istituzionale una rassegna della vigente normativa in materia di rapporti di lavoro. Inoltre, il Ministero ha attivato un preesistente accordo di collaborazione con il CNEL - stipulato in data 23 novembre 2021 - in materia di scambio reciproco di contenuti informativi. Sul sito del Ministero è pertanto attivo da poche settimane un link diretto all'area web del sito CNEL dove è strutturato l'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro², repertorio ufficiale della contrattazione collettiva italiana interamente fruibile in modalità virtuale. L'archivio è uno strumento essenziale per la misurazione delle dinamiche della contrattazione collettiva, il monitoraggio dei livelli retributivi e la ricostruzione di carriera dei lavoratori a fini previdenziali o di con-

tenzioso, disponendo anche di sezioni specifiche dedicate ai contratti nazionali cessati o confluiti. Il potenziamento dell'archivio, da ultimo realizzato con l'introduzione del codice alfanumerico unico, che rende tracciabili in modo univoco i contratti collettivi e consente di associare a ogni contratto il relativo peso in termini di numero di lavoratori e di unità produttive, nonché la possibilità di utilizzo di cartelle in formato elaborabile, danno accesso agli elementi della normativa contrattuale in tutti i settori. Dallo stesso *link* si accede ad una nota informativa in cui sono spiegate le modalità di consultazione, quali informazioni vi sono reperibili e le modalità di classificazione della contrattazione di livello nazionale. La diffusione dei dati che costituiscono l'archivio rafforza l'intento di rendere effettivamente trasparente la

disciplina che si applica ai lavoratori, oltre a costituire - grazie all'interoperabilità della banca dati - un sostanziale risparmio di risorse strumentali e finanziarie e un virtuoso esempio di collaborazione interistituzionale a beneficio dei cittadini.

Note

1. Sul tema si vedano anche, in particolare, la circolare INL n. 4 del 10 agosto 2022 ("D.Lgs. n. 104/2022 recante 'Attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea' - Prime indicazioni") e la circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 19 del 20 settembre 2022 ("Decreto legislativo 27 giugno 2022, n. 104 di attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea").

2. <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Norme-e-contratti-collettivi-online-la-nuova-sezione-informativa-del-Ministero.aspx>





SISTEMA DELL'ISTRUZIONE

Dalla rilevazione INVALSI 2022 preziosi elementi conoscitivi per intervenire sulle criticità

Magda Trotta
CNEL

Il quadro degli apprendimenti delineato nel Rapporto Nazionale INVALSI 2022 - presentato il 6 luglio scorso¹ - è stato tracciato sulla rilevazione effettuata sugli studenti delle classi seconda e quinta della scuola primaria, della terza classe della scuola secondaria di primo grado e dell'ultima classe della scuola secondaria di secondo grado, ai quali si sono aggiunti - dopo due anni di pausa forzata dovuta alla pandemia - gli studenti della seconda classe della scuola secondaria di secondo grado.

La partecipazione degli studenti alle prove - elevata in tutti i cicli scolastici, con un positivo incremento di coinvolgimento degli istituti professionali - ha superato, ovunque, il 90%. In alcune realtà è stato raggiunto quasi il 98%.

Le prove hanno coinvolto oltre 920.000 alunni della

scuola primaria (classe II e classe V), circa 545.000 allievi della scuola secondaria di primo grado (classe III) e oltre 953.000 studenti delle classi II della scuola secondaria di secondo grado.

Sono state svolte oltre 5.200.000 prove CBT (computer based testing) nelle scuole secondarie di primo e secondo grado. Oltre alle prove di italiano e matematica - sostenute dagli studenti delle scuole di ogni ordine e grado - per gli studenti dell'ultimo anno della scuola primaria, e per quelli della secondaria di primo e di secondo grado, sono state previste anche due prove di Inglese: una di comprensione dell'ascolto (*listening*) e una di comprensione della lettura (*reading*).

Le prove INVALSI sono censuarie, vengono quindi sostenute da tutti gli studenti delle classi oggetto

di rilevazione; tuttavia, sul totale delle scuole e delle classi partecipanti, viene estratto un campione nazionale, rappresentativo delle cinque macro-aree: Nord Ovest (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria); Nord Est (Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna); Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio); Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia); Sud e Isole (Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna). Lo scopo del campione è quello di garantire l'attendibilità dei dati raccolti: nelle classi campione, infatti, è presente un osservatore esterno, al quale è assegnato il compito di assicurare la regolarità della somministrazione delle prove.

Il quadro degli apprendimenti delineato dal Rapporto INVALSI di quest'anno descrive un Paese a più

velocità, con differenze molto significative nei risultati medi di apprendimento.

I divari tra le diverse Regioni rimangono molto pesanti e in alcuni casi - per le Regioni Calabria e Sicilia - queste differenze appaiono rilevanti già a partire dalla scuola primaria. Si riscontrano, poi, differenze molto significative anche tra i vari indirizzi di studio della scuola secondaria di secondo grado. Quest'ultimo dato appare davvero preoccupante, perché le prove INVALSI rilevano apprendimenti di base che, almeno negli aspetti essenziali, dovrebbero essere garantiti a tutti gli studenti, indipendentemente dall'indirizzo di studio scelto.

Se, da un lato, il quadro dei dati appare non privo di significative criticità, dall'altro si può leggere una sostanziale tenuta del sistema scolastico, messo a durissima prova dalla pandemia. Nel complesso, gli esiti delle prove 2022 mettono in luce la fine del peggioramento dei risultati osservati nella scuola secondaria nel 2021 rispetto al 2019 proprio in seguito alla pandemia.

Tra le criticità rilevate, non può non essere segnalato che in tutti i cicli scolastici e in tutte le materie le maggiori perdite di apprendimento si registrano tra gli studenti provenienti da contesti socio-economico-culturali svantaggiati. Questo dato porta ad interrogarsi sulla capacità della scuola di assolvere alla sua funzione sociale di affrancamento da condizioni svantaggiate di partenza, funzione che la scuola dovrebbe essere in grado di



assolvere.

Gli apprendimenti della scuola primaria sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto al 2019, anche se sono state registrate alcune flessioni in determinate aree del Paese. Desta certamente preoccupazione la scarsa competenza in matematica, mentre i dati registrano un miglioramento nella competenza in inglese, soprattutto nella comprensione dell'ascolto (listening), in linea con la tendenza positiva già riscontrata nel 2021.

Purtroppo, è nella scuola secondaria che si riscontrano le maggiori differenze negli apprendimenti, sia tra i territori, che tra gli indirizzi di studio; differenze che non solo non accennano a ridursi, ma registrano preoccupanti incrementi.

La rilevazione porta anche alla luce un fenomeno sul quale non si registra la necessaria attenzione, quello della dispersione scolastica implicita o nascosta, termine con il quale si fa riferimento a quegli studenti che terminano la scuola senza avere conseguito le competenze di base necessarie. Si tratta, dunque, di ragazzi che, pur non avendo abbandonato la scuola (non sono, dunque, "dispersi" in senso formale), hanno terminato il loro percorso scolastico senza aver acquisito le competenze fondamentali, necessarie all'inserimento attivo nella società e nel mondo del lavoro. Questi studenti sono a forte rischio di limitate prospettive di inserimento non solo nel mondo del lavoro, ma nella società, proprio come accade agli studenti che non hanno concluso la scuola secon-

daria di secondo grado.

Rispetto al fenomeno richiamato, la rilevazione di quest'anno ha fatto registrare una lieve inversione di rotta, anche se essa non ha riguardato tutte le Regioni italiane. Nel 2019 la dispersione scolastica implicita si attestava al 7,5%, per poi salire al 9,8% nel 2021, probabilmente a causa dei lunghi periodi di sospensione delle lezioni in presenza. Nel 2022 è stato possibile registrare un'inversione di tendenza, sia a livello nazionale - dove si attesta al 9,7%, registrando un -0,1 punti percentuali - sia a livello regionale.

Il calo maggiore - in termini comparativi - si registra in Puglia (-4,3 punti percentuali) e in Calabria (-3,8 punti percentuali), ma le differenze assolute, a livello territoriale, rimangono molto elevate: Campania (19,8%), Sardegna (18,7%), Sicilia (16,0%), Basilicata (12,8%), Puglia (12,2%), Abruzzo (10,8%), Lazio (10,7%).

I dati INVALSI possono essere considerati strumenti conoscitivi utili per intervenire su fenomeni che si traducono in vere e proprie negazioni del principio di equità, senza il quale non è possibile garantire pienamente a tutti il diritto all'istruzione che permette di sviluppare solide competenze sia per la vita personale e di relazione, che per entrare nel mondo del lavoro, la cui carenza si traduce nella negazione del diritto ad una cittadinanza attiva e consapevole.

Note

1. https://INVALSI-areaprove.cineca.it/docs/2022/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto_Prove_INVALSI_2022.pdf



LICENZIAMENTI ECONOMICI: per la tutela dell'articolo 18 non serve che l'insussistenza del fatto sia "manifesta"

Andrea Impronta
CNEL

Il comunicato stampa emanato dalla Corte costituzionale il 19 maggio 2022, a seguito del deposito della sentenza n. 125 (redattrice la vice Presidente Silvana Sciarra) del 7 aprile 2022, conferma che la pronuncia - intervenendo su un altro tassello della legge Fornero (n. 92 del 2012), in materia di disciplina dei licenziamenti - in questa occasione ha colpito la sola parola "manifesta", che precede l'espressione "insussistenza del fatto" posta a base del licenziamento per ragioni economiche, produttive e organizzative.

Al fatto - spiega la sentenza - si deve "ricondur-

re ciò che attiene all'effettività e alla genuinità della scelta imprenditoriale". Su questi aspetti il giudice è chiamato a svolgere una valutazione di mera legittimità che non può "sconfinare in un sindacato di congruità e di opportunità" (sentenza n. 59 del 2021).

Il giudizio è stato promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro che, con ordinanza del 6 maggio 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavo-

ratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), per violazione degli artt. 1, 3, 4, 24 e 35 della Costituzione.

Le censure si incentrano sulla disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che richiede il carattere manifesto dell'insussistenza del fatto ai fini della reintegrazione. Nell'ordinanza di rimessione il giudice a quo ravvisa il contrasto

con molteplici parametri costituzionali.

La Corte ha evidenziato l'indeterminatezza che caratterizza il requisito della manifesta insussistenza e che si presta, proprio per questo, a incertezze applicative, con conseguenti disparità di trattamento. La pronuncia della Consulta ha altresì sottolineato che la sussistenza di un fatto è nozione difficile da graduare, perché evoca "un'alternativa netta, che l'accertamento del giudice è chiamato a sciogliere in termini positivi o negativi" nonché che "Il criterio prescelto dal legislatore si presta, infatti, a incertezze applicative (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 luglio 2016, n. 14021) e può condurre a soluzioni difformi, con conseguenti ingiustificate disparità di trattamento."

Nella sentenza si legge inoltre, richiamando precedenti pronunce che "Nel caso di specie, non viene in rilievo quella discrezionalità - richiamata anche dalla difesa dello Stato - che si sostanzia

La sussistenza di un fatto è nozione difficile da graduare, perché evoca "un'alternativa netta, che l'accertamento del giudice è chiamato a sciogliere in termini positivi o negativi"

nel ponderato apprezzamento "delle particolarità del caso concreto, in base a puntuali e molteplici criteri desumibili dall'ordinamento, frutto di una evoluzione normativa risalente e di una prassi collaudata" (sentenza n. 59 del 2021, punto 10.1. del Considerato in diritto). Il ruolo cruciale di una discrezionalità indirizzata da parametri attendibili e coerenti è stato peraltro riconosciuto da questa Corte nella determinazione dell'indennità risarcitoria per i licenziamenti viziati dal punto di vista sostanziale (sentenza n. 194 del 2018) o formale (sentenza n. 150 del 2020)".

Sempre nella parte motivata della sentenza in argomento, la Corte afferma altresì che "A ben vedere, un sistema così congegnato vanifica l'obiettivo della rapidità e della più elevata prevedibilità delle decisioni e finisce per contraddire la finalità di una equa redistribuzione delle tutele dell'impiego (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 92 del 2012), che ha

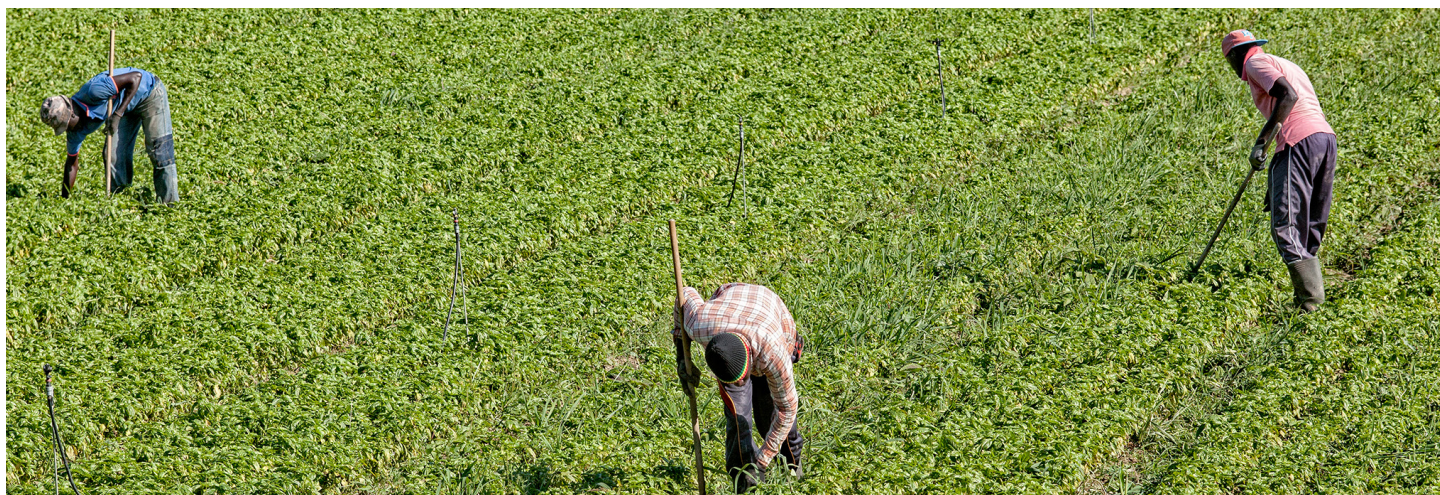
in tali caratteristiche della tutela giurisdizionale il suo caposaldo. L'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata risiede, pertanto, anche in uno squilibrio tra i fini enunciati e i mezzi in concreto prescelti."

Infine, la Consulta, ritenendo assorbiti gli ulteriori profili di censura illustrati dal rimettente, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), limitatamente alla parola "manifesta".

Note

1. https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20220519120843.pdf





OBIETTIVO 8.7: IL TRAGUARDO SI ALLONTANA

L'alert dell'organizzazione internazionale del lavoro sull'inversione di rotta nel contrasto alla schiavitù moderna

Angelica Picciocchi
CNEL

La componente
più critica
in termini
di arretramento
rispetto
all'obiettivo
di contrasto
è nel lavoro
domestico
e nello
sfruttamento
sessuale

Crisi, guerre e flagelli naturali d'ogni genere - ultima la pandemia da Covid 19 - si susseguono con drammatico impatto sulle condizioni di povertà estrema e a pagarne il prezzo sono coloro che si trovano nelle situazioni di maggiore vulnerabilità: bambini, donne, emarginati, migranti irregolari e persone soggette a ogni forma di discriminazione. Gli Obiettivi globali di sviluppo sostenibile assunti in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite restano sulla carta e, in particolare, si riscontra una inversione rotta nel perseguimento dell'Obiettivo di porre fine alla schiavitù moderna dei bambini, entro il 2025, e alla schiavitù in tutte le sue forme entro il 2030 (SDG 8.7). Lungi dal registrare un rallenta-

mento del fenomeno della schiavitù moderna, infatti, le stime OIL 2021¹ evidenziano un peggioramento rispetto alla precedente rilevazione del 2017², passando da circa 40 milioni di persone vittime di schiavitù a 49,6 milioni, minori inclusi, sia nella forma di lavoro forzato (incrementato da 25 a 27,6 milioni) che in quella di matrimonio forzato (da 15 a 22 milioni), quest'ultima vera e propria condanna per la vita ad uno stato di sfruttamento, violenza, abuso e sopruso d'ogni genere.

La componente principale e maggiormente critica in termini di arretramento rispetto all'obiettivo di contrasto è nel settore del lavoro domestico e dello sfruttamento sessuale a fini commerciali

(quest'ultimo conta circa 6,3 milioni di vittime), che ha una dimensione di genere rilevante e contabilizza, nell'economia privata, circa 150 miliardi di dollari di profitti illeciti ogni anno.

Ad ogni modo, il lavoro forzato interessa tutti i settori economici e, tra questi, soprattutto i settori dei servizi (anche escluso il lavoro domestico), dell'industria manifatturiera, dell'edilizia e dell'agricoltura (esclusa la pesca), dove la componente maschile è invece predominante.

Grave resta, inoltre, il problema del lavoro forzato minorile, con circa 3,3 milioni di minori, pari al 12 per cento del totale delle vittime, impiegate in molti settori economici - principalmente nel lavoro

domestico, in agricoltura e nell'industria manifatturiera - e soggette allo sfruttamento sessuale nonché a gravi forme di coercizione, tra cui rapimento, somministrazione di droga, inganno e manipolazione del debito.

Focalizzandoci sul lavoro forzato, da un punto di vista geografico il fenomeno interessa principalmente Asia e Pacifico, con una quota di oltre il 50 per cento, pari a 15,1 milioni di vittime, seguiti da Europa e Asia centrale (4,1 milioni), Africa (3,8 milioni), Americhe (3,6 milioni) e Stati arabi (0,9 milioni), questi ultimi però con incidenza di gran lunga superiore rispetto alla popolazione totale (5,3 per mille rispetto al 4,4 per mille di Europa e Asia centrale)³. Peraltro, non si tratta di un fenomeno connesso alla ricchezza di un paese, anzi, per buona parte il lavoro forzato si concentra nei paesi a reddito medio-alto o alto.

Svariate sono le forme di coercizione che configurano la condizione di schiavitù moderna e il CNEL, quest'anno, ha dedicato una particolare attenzione al settore dell'agricoltura per il deplorabile ricorso alla forma di reclutamento di manodopera denominata *caporalato*, che dallo sfruttamento lavorativo estende la pratica di assoggettamento di esseri umani all'accesso ai servizi primari e a condizioni di vita dignitose, non mancando di degenerare in forme di violenza e abuso⁴.

Il tema, inoltre, è oggetto di approfondimento nel presente Notiziario del

CNEL, e per la descrizione delle diverse forme di coercizione applicate al lavoro forzato con particolare *focus* sulla vulnerabilità femminile nel settore agricolo si rinvia agli articoli della pubblicazione n.2/2022⁵.

Rifacendoci alla definizione data dalla Convenzione dell'OIL sul lavoro forzato del 1930 (n. 29), ratificata dall'Italia nel 1933, ci si riferisce a *"ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente"*. Ulteriori specifiche sono seguite con le Convenzioni "fondamentali" OIL n. 105/1957, sul lavoro forzato imposto dalle autorità pubbliche; n. 182/1999, sulle peggiori forme di lavoro minorile con inserimento dello sfruttamento sessuale commerciale tra le forme di lavoro forzato di minori; e la Raccomandazione OIL n. 203/2014 sulle misure complementari per la soppressione effettiva del lavoro forzato. A parte la Raccomandazione che non richiede ratifica, le citate Convenzioni, qualificate come

Il CNEL
ha dedicato
una particolare
attenzione
al fenomeno
del caporalato
nel settore
dell'agricoltura

Le priorità per le politiche di contrasto alla schiavitù moderna

- ✓ rispetto delle libertà di associazione e contrattazione collettiva dei lavoratori, quale requisito essenziale per il dialogo sociale e per soluzioni consensuali di contrasto al lavoro forzato;
- ✓ estensione della protezione sociale nell'economia informale, a tutti i lavoratori e alle loro famiglie, al fine di mitigare la vulnerabilità socioeconomica che è alla base di gran parte del lavoro forzato;
- ✓ promozione del reclutamento equo ed etico, per proteggere i lavoratori da pratiche abusive e fraudolente;
- ✓ rafforzamento dei servizi pubblici di ispezione del lavoro per intercettare le violazioni del diritto del lavoro e sensibilizzare i datori di lavoro sui rischi del lavoro forzato e sull'obbligo di rispettare la legge;
- ✓ protezione delle vittime uscite da situazioni di lavoro forzato, attraverso l'assistenza immediata, la riabilitazione e soluzioni sostenibili a lungo termine, con particolare attenzione rivolta a minori, migranti e vittime di tratta ai fini di lavoro forzato;
- ✓ garanzia di accesso a meccanismi di ricorso e risarcimento, per ristorare le persone vittime di lavoro forzato dei pregiudizi subiti e contribuire al loro recupero;
- ✓ adeguata applicazione della legge, per condannare i perpetratori di tali reati e scoraggiare il ricorso al lavoro forzato. Le statistiche indicano un basso tasso di denuncia e di condanne;
- ✓ adozione di un quadro giuridico e di politiche nazionali di promozione del rispetto dei diritti di tutti i migranti, indipendentemente dal loro status migratorio;
- ✓ contrasto del lavoro forzato dei minori e adozione di misure di loro protezione;
- ✓ riduzione dei rischi di lavoro forzato e di tratta in situazioni di crisi attraverso l'integrazione delle misure di prevenzione e di protezione in tutte le fasi d'intervento umanitario, dal pre al post crisi;
- ✓ contrasto del lavoro forzato e della tratta di esseri umani nelle operazioni commerciali e nelle filiere di fornitura, soprattutto con riguardo alle micro e piccole imprese informali che operano agli anelli inferiori delle filiere di fornitura in settori e luoghi ad alto rischio;
- ✓ porre fine al lavoro forzato imposto dallo Stato, che rappresenta uno su sette di tutti i casi di lavoro forzato;
- ✓ partenariato e cooperazione internazionale promossi dall'Alleanza 8.7 con mobilitazione delle risorse a supporto dell'espansione della cooperazione e dei partenariati contro il lavoro forzato.

“fondamentali”, sono state ratificate dall'Italia, che ha sottoscritto 8 su 11 atti fondamentali OIL⁶. Non risulta, invece, ratificato il “fondamentale” Protocollo n. 29 del 2014, che integra la citata Convenzione n. 29/1930 con introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di prevenire il lavoro forzato, perseguire i colpevoli e proteggere le vittime; né le Convenzioni in tema di salute e sicurezza dei lavoratori, la n. 155/1981 e il successivo “quadro promozionale” sollecitato dalla n. 187/2006.

A questi atti si aggiungono 26 convenzioni “tecniche”, funzionali alla promozione dei diritti fondamentali dei lavoratori nelle diverse articolazioni, in attesa di ratifica italiana: molte sulla salute e sicurezza dei lavoratori, altre sulla previdenza sociale, sulla contrattazione collettiva, sulle ispezioni del lavoro, su specifiche categorie di lavoratori, su orientamento e formazione professionale, sul salario, sul lavoro notturno e così via⁷. Si tratta di una “svista” che sembra spiegarsi con passaggi burocratici irrisolti, che il CNEL intende contribuire a risolvere proponendo la sottoscrizione delle citate Convenzioni - tra le altre per le quali il Governo dovesse risultare inadempiente - attraverso l'esercizio dell'iniziativa legislativa, ancor più nel convincimento che all'Obiettivo 8.7 debbano sì tendere i Governi e le Istituzioni internazionali preposte, dall'Agenzia UE dei diritti fondamentali alle Agenzie delle Nazioni

Sono diverse
le forme
di coercizione che
configurano la
condizione
di schiavitù
moderna

Unite, ma con l'imprescindibile coinvolgimento di tutta la società civile, perché l'obiettivo costituisca una diffusa acquisizione culturale e un concreto strumento sociale e civile di contrasto alla schiavitù moderna. In tal senso, il CNEL ha avviato una collaborazione con l'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino, per lo sviluppo di azioni comuni.

Sarà un passaggio importante da conseguire, per una maggiore coerenza rispetto agli impegni globali assunti al 2030 e alle priorità d'azione per il perseguimento dell'Obiettivo 8.7 (vedi riquadro), anche con riguardo alle convenzioni ONU sulla materia, pur ratificate dall'Italia: le due Convenzioni del 1956, rispettivamente, sul lavoro forzato e sulla schiavitù e le pratiche analoghe alla schiavitù; del 1979, sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne; del 1989, sui diritti del fanciullo; del 2000, contro la criminalità organizzata transnazionale e, dello

stesso anno, il Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, che integra la stessa Convenzione del 2000.

Note

1. OIL, Global Estimates of Modern Slavery, 2021; Valli Corbanese e Gianni Rosas, Politiche per prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato in Europa, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2021.
2. OIL, Global Estimates of Modern Slavery, 2014.
3. OIL, ILO Monitor on the World of Work. nona edizione, 2022.
4. <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMid/694/ArticleID/2117/TREU-CONTRO-IL-CAPOLA-RATO-RAFFORZARE-LA-PRE-SENZA-DELLO-STATO-SUL-TER-RITORIO>
5. Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. La prospettiva dell'organizzazione internazionale del lavoro (ILO), Notiziario mercato del lavoro e contrattazione collettiva, n. 2/2022, pp. 40-41; “I possibili strumenti di contrasto allo sfruttamento della vulnerabilità femminile. Il Piano triennale 2020-2022 istituisce un tavolo nazionale di coordinamento”, ibidem, pp. 42-44.
6. <https://www.ilo.org/rome/ilo-italia/convenzioni-ratificate/lang-it/index.htm>
7. Per le Convenzioni OIL non ratificate dall'Italia si veda https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102709



IL CONTRASTO ALLA SCHIAVITÀ DEL MATRIMONIO FORZATO

Il fenomeno affonda le radici in retaggi culturali atavici legati alla subalternità femminile

Angelica Picciocchi
CNEL

Il matrimonio forzato costituisce una forma di schiavitù moderna diffusa tanto quanto il lavoro forzato. Conta poco meno della metà del totale delle vittime di schiavitù a livello mondiale; condanna per lo più l'essere umano dalla giovanissima età all'intero arco di vita; registra la maggiore reattività alle condizioni di crisi - sanitaria, ambientale, economica, bellica - degli ultimi anni, con un incremento del numero delle vittime di quasi il 50% nel quinquennio 2016-2021; ha una forte caratterizzazione di genere, assoggettando soprattutto bambine, ragazze, donne, circa 14,9 milioni di persone, pari a oltre i due terzi del totale.¹

Si tratta di una realtà complessa, che raggiunge la massima gravità nel sacrificio della "spose bambine", le quali sono più soggette, rispetto alle maggiorenni, a violenze, abusi, sfruttamento, oltre ad essere condannate per sempre a una condizione di analfabetismo e totale dipendenza dal marito. Questo fenomeno affonda le radici in retaggi culturali atavici legati alla subalternità femminile e pressioni esercitate dalle autorità politiche e religiose; a queste ragioni si aggiungono condizioni dettate dallo

stato di estrema povertà, nelle aree più indigenti del pianeta, dove far sposare la propria figlia significa ricevere una dote dalla famiglia del marito.

Sono comunque estese le aree geografiche interessate, in particolare i paesi a reddito medio-basso di Asia e Pacifico, che - nelle citate stime OIL 2021 - ospitano i due terzi dei matrimoni forzati, pari a 14,2 milioni di persone sottoposte a schiavitù. L'Africa ne conta 3,2 milioni ed Europa e Asia centrale 2,3 milioni.

L'imposizione del matrimonio è mossa in *primis* dagli stessi genitori delle vittime, nel 73 per cento dei casi, attraverso ricatti psicologici (la perdita della reputazione della famiglia), minacce emotive (autolesionismo dei genitori e allontanamento dalla famiglia), aggressioni che da verbali degenerano in forme di violenza fisica e abuso sessuale, che insieme alla servitù domestica costituiranno comunque l'oggetto sostanziale del contratto matrimoniale.

Data la forte connotazione di genere del fenomeno e l'estrema vulnerabilità femminile di certe realtà culturali nonché in particolari condizioni, nel caso di migranti o in presenza di minori, l'azione

di contrasto del matrimonio forzato, assunta nell'Obiettivo globale 8.7, esige l'adozione di un quadro giuridico e politico in un'ottica di genere, equo e inclusivo rispetto alla condizione di migranti anche irregolari, e specifico con riguardo allo *status* di minore.

Con l'obiettivo di porre fine a questa forma di schiavitù entro il 2030, con traguardo anticipato al 2025 nel caso di vittime minorenni, gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno assunto, tra gli altri, l'impegno di assicurare misure di prevenzione e sostegno delle vittime (alloggi sicuri, fondi di emergenza e supporto psicosociale); di prevenzione e contrasto di discriminazioni e disuguaglianze di genere; iniziative socio-culturali supportate da ricerche sulle vulnerabilità e da attività in materia di educazione, formazione ed *empowerment*; misure tese a garantire alle donne il completamento del percorso scolastico e la possibilità di guadagnarsi da vivere; comunque volte ad assicurare una formazione al di là dell'istruzione formale.

Note

1. OIL, *Global Estimates of Modern Slavery*, 2021; OIL, *Global Estimates of Modern Slavery*, 2014

Si tratta di una realtà complessa, che raggiunge la massima gravità nel sacrificio della "spose bambine"

LE 5 PRIORITÀ DEL CNEL PER LA XIX LEGISLATURA

Il documento di Osservazioni e proposte approvato dall'Assemblea nella seduta del 30 novembre 2022

Premessa

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), luogo di rappresentanza della Società civile organizzata, 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 disuguaglianze, 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

zioni, ecologica e digitale.

A qualificare i contenuti del nostro documento, spicca l'intensa attività svolta dal CNEL in linea con l'art. 28 della legge 234/2012, "Partecipazione delle parti

tate 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 nuova 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.

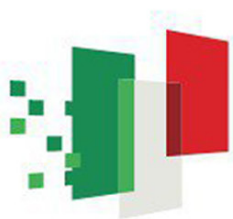
- Auspica anzitutto una riforma della *governance* europea che comporti una centralità del Parlamento europeo nelle politiche comunitarie, la semplificazione dei processi decisionali, il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata, con l'obiettivo di avviare la costituzione degli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



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 transi-

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 adot-



Italiadomani

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

menti.

- 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, insediato 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. Sulle 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 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 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 revi-

sione 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 Pia-

Nelle linee
programmatiche
e negli investimenti
del Piano
sono presenti
varie possibilità
di creare buona
occupazione

no e la centralità dell'azione di tali Enti rendono necessario autorizzare *budget* assunzionali, come è stato previsto per le amministrazioni centrali;

- Altrettanto necessaria 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 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 presso il CNEL chiarisce l'importanza di immaginare il futuro del Paese con un'ottica che ponga al centro caratteristiche ed esigenze del singolo territorio. Da esso emerge 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 so-

Molte sono le esperienze maturate in questi anni nella strategia delle "Aree interne", sia a livello centrale che regionale

stanza 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 di 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" avviato 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 ap-



parati 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 sociali ha reso più incisivo il documento. E' necessario tener conto delle criticità da esse segnalate in particolare dell'aumento dei costi delle materie prime, della carenza del gas, e considerare le fonti energetiche "ponte" verso le rinnovabili.

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 Svi-

luppo e la Coesione (FSC), delle dotazioni ordinarie del bilancio dello Stato con quelle del PNRR.

1.5 Oltre la prima fase del PNRR

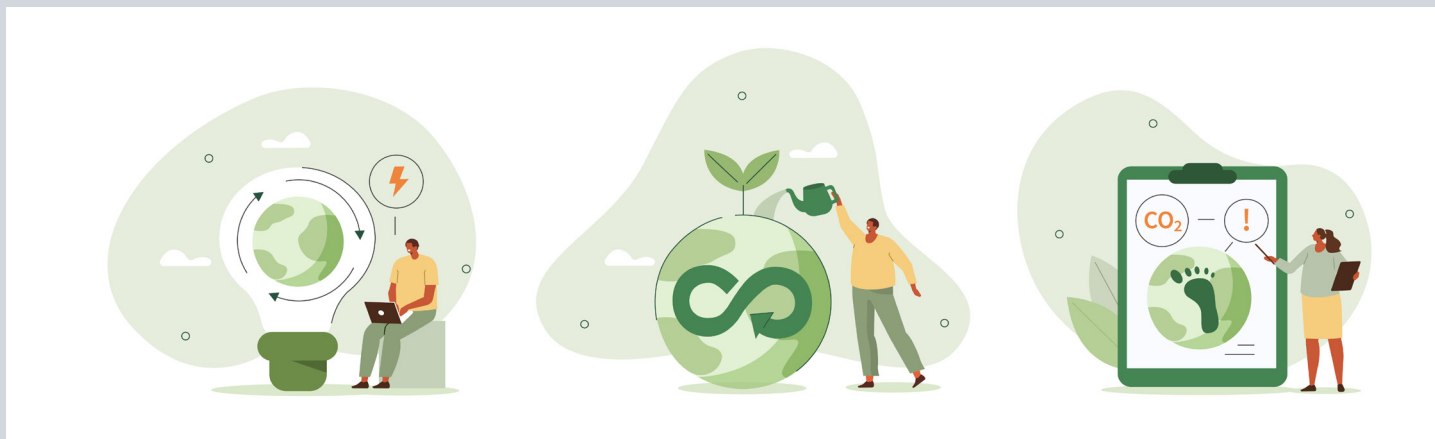
Una prima fase dell'applicazione del PNRR si è conclusa con la predisposizione del quadro normativo e di alcune riforme, oltre all'allocatione di gran parte delle risorse, e con l'avvio dei primi bandi.

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 cam-



biamenti 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'in-

terno 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.

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

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 da 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” è 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.

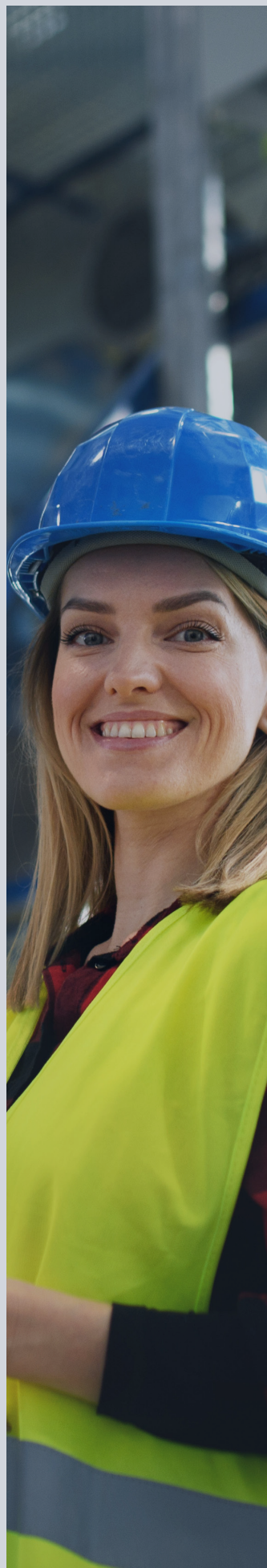
Infine, va ribadito che il successo delle transizioni non dipende solo dalla qualità e tempestività degli investimenti in infrastrutture ma da adeguati e paralleli investimenti nella formazione dei lavoratori e dei cittadini. Il CNEL ha più volte ricordato e condiviso gli obiettivi fondamentali richiesti 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 transi-

**Il funzionamento
e la gestione
sia della
formazione
sia delle
politiche attive
in relazione
alle tendenze
occupazionali
devono
essere a
ssunti
come obiettivi
essenziali**

zioni 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 far 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 considerare e potenziare il sistema di programmazio-

Il funzionamento e la gestione sia della formazione sia delle politiche attive in relazione alle tendenze occupazionali devono essere assunti come obiettivi essenziali

ne 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 disuguaglianze 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% 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.

Nel Mezzogiorno è indispensabile accompagnare gli investimenti in infrastrutture con un rafforzamento delle amministrazioni territoriali, dei loro organici e delle capacità progettuali, specie dei piccoli comuni

Per questo si richiama l'importanza che le risorse stanziate 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 stanziate 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 im-

portante 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 po-

sitivamente 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 riveditazione 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.

CAPITOLO 4 CONTRASTO ALLE DISUGUAGLIANZE. STRUMENTI: SCUOLA, WELFARE, FISCO

4.1 L'aggravarsi delle diseguaglianze e le politi- che 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 precedente Governo, pur im-

portanti 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 disuguaglianze 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 disuguaglianze 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 disuguaglianze 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;

L'aggravarsi delle disuguaglianze è la vera questione saliente e trasversale del Paese

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 sta-

bilmente 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

Nel Mezzogiorno è indispensabile accompagnare gli investimenti in infrastrutture con un rafforzamento delle amministrazioni territoriali, dei loro organici e delle capacità progettuali, specie dei piccoli comuni

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 europee e al PON Città metropolitana 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).

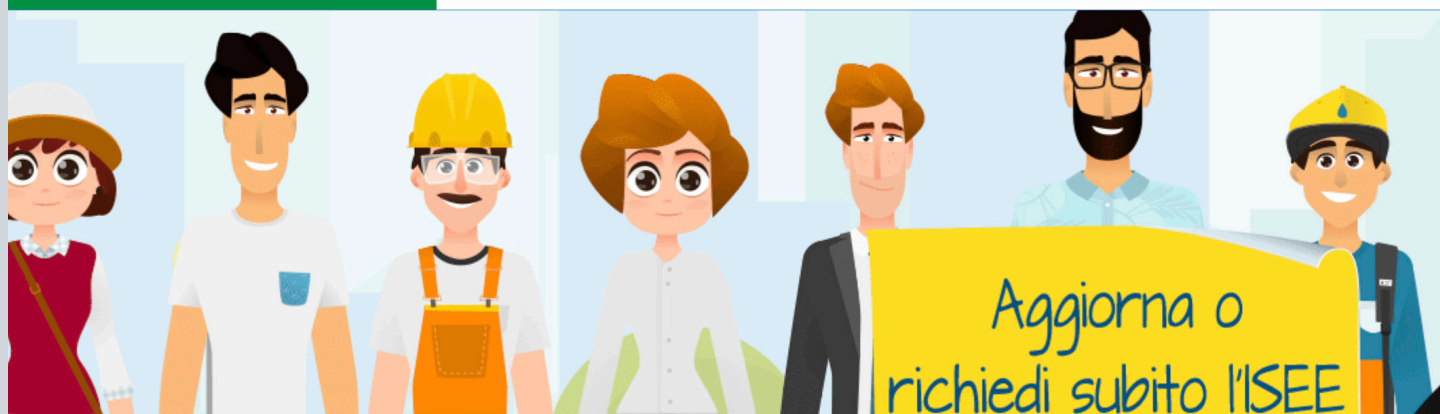
Con riferimento alla povertà educativa dei minori, pure trattato nel citato decreto ministeriale n. 170, si lamenta l'assenza di misure tese al contrasto anche della povertà educativa degli adulti posto che, secondo tutte le indagini, principale

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.

REDDITO DI CITTADINANZA



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 disuguaglianze 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 mi-

sure 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 socio-economico che, pur non dando diritto al Reddito, sono ri-

levanti 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 occupa-

zione 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 disuguaglianza 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 disuguaglianze 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 disuguaglianze 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 40-50 per 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 con-

Universalismo
nel *welfare*
non significa
applicare
a tutti
le medesime
misure

trastare 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'intersettorialità tra le filiere, valorizzando un modello di produzione e di consumo in grado svilup-



pare 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 muta-

menti 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 temperazione 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 spe-

cifiche 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 del 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 unitaria-

mente, 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

Le relazioni industriali e la contrattazione ai vari livelli sono uno strumento essenziale per raggiungere gli ambiziosi traguardi indicati dal NGEU e del PNRR

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

ambidue 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 impenata 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.

UNA NUOVA SEZIONE PER LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA NELL'ARCHIVIO CONTRATTI CNEL



Raffaella Ambroso
CNEL

A partire dal 2020 all'interno del Rapporto annuale CNEL sul mercato del lavoro è presente un capitolo dedicato alla contrattazione decentrata nelle imprese del settore privato, redatto a cura delle parti sociali che siedono al CNEL sulla base di un campione di accordi di secondo livello selezionato ad hoc e depositati a cura delle stesse parti sociali.

Dapprima è nata l'esigenza di analizzare l'attività della contrattazione collettiva decentrata, aziendale/di gruppo e territoriale, in alcuni settori in

risposta ai problemi posti dal Covid-19 nei luoghi di lavoro. A tale scopo le parti hanno cominciato ad inviare all'Ufficio gli accordi maggiormente significativi da poter analizzare attraverso lo studio congiunto di un gruppo di lavoro, costituito in seno alla Commissione Informazione e Lavoro. La necessità di rendere fruibili a tutti i componenti del gruppo gli accordi inviati da ciascuno ha reso necessaria la predisposizione di una nuova sezione nell'area del sito CNEL dedicata all'Archivio contratti.

Al fine di realizzare nel minor tempo possibile la condivisione dei documenti, sono state predisposte alcune nuove pagine web da poter aggiornare velocemente tramite semplici funzionalità di redazione.

L'attività di raccolta e analisi della contrattazione decentrata è proseguita anche nei due anni successivi, tant'è che ad oggi (settembre 2022) gli accordi catalogati e pubblicati sul sito ammontano ad un totale di 364. Infatti, nel 2020 sono stati depositati, catalogati e pubblicati 94

A settembre 2022
gli accordi
di contrattazione
decentrata
catalogati
e pubblicati
sul sito
ammontano
a 364

<i>tipologia di accordo decentrato/ANNO</i>	2020	2021	2022*	TOTALE 2020+2021	TOTALE 2020+2021+2022
settoriale	26	9	2	35	37
aziendale/di gruppo	57	80	151	137	288
territoriale	11	19	9	30	39
TOTALE	94	108	162	202	364

* dato aggiornato a settembre 2022

accordi in totale (tra settoriali, aziendali/ di gruppo e territoriali), nel 2021 gli accordi sono stati 108 e per il 2022 sono, al momento, 162 (vedi tabella a pag. 13)

È sorta pertanto la necessità di predisporre una nuova sezione all'interno dell'area Archivio Contratti del sito che permetta di gestire in modo strutturato la documentazione relativa alla contrattazione decentrata del settore privato, depositata dalle parti sociali da oltre due anni, su base campionaria e sostanzialmente finalizzata alle analisi contenute nel Rapporto annuale CNEL sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, nonché di rendere la stessa più agevolmente consultabile attraverso una maschera di ricerca costruita appositamente. È stato dunque richiesto l'intervento dei tecnici della Corte dei Conti per la predisposizione dei moduli di gestione/ consultazione della contrattazione decentrata del settore privato, in aggiunta agli altri già presenti nell'area Archi-

vio Contratti. In tale area sarà possibile archiviare e rendere fruibili anche gli accordi decentrati che vengono depositati in Archivio a cura delle parti firmatarie, in aggiunta a quelli da analizzare nel Rapporto sul mercato del lavoro, per i quali attualmente non è previsto un canale di archiviazione digitale¹.

Attraverso questa nuova sezione sarà possibile aggiornare in tempi rapidi e in piena autonomia la documentazione depositata, nonché ricercare i documenti in essa raccolti in base ad alcuni parametri (ad esempio la data di sottoscrizione, o le parti firmatarie).

La realizzazione delle pagine è in fase di rapida implementazione e si prevede di completare l'operatività della nuova sezione entro la fine dell'anno in corso.

Note

1. Occorre peraltro precisare che, una volta completata la struttura delle nuove pagine e resa disponibile la nuova sezione, sarà comunque necessario che gli Uffici del CNEL provvedano a caricare manualmente in ogni singola scheda il relativo file depositato.



Il grado di diffusione della contrattazione di secondo livello in Italia: un'indagine campionaria INAPP

Fra i molteplici spunti di interesse offerti dal recente report INAPP sulla contrattazione collettiva in Italia¹, pubblicato a settembre 2022, meritano di essere segnalati i contenuti del paragrafo (pp. 22-31) dedicato al sistema a doppio livello della contrattazione collettiva e al grado di diffusione presso le imprese. Preliminarmente, INAPP informa di avere utilizzato i dati della "Rilevazione su imprese e lavoro (RIL)", indagine campionaria di circa 26.000 aziende considerate rappresentative "delle società di persone e di capitale non agricole in Italia", riferiti al 2018.

L'indagine considera quattro diverse tipologie di imprese, in relazione ai quali le risposte fornite sono raggruppate secondo il caso in cui l'impresa: 1) applica entrambi i livelli di contrattazione; 2) applica solo il CCNL; 3) applica il solo secondo livello; 4) dichiara di non applicare nessun contratto collettivo. La quota di imprese che dichiara di applicare entrambi i livelli di contrattazione è pari, nell'anno di riferimento della rilevazione (2018), al 4%, rivelando una limitata oscillazione nel tempo (4,3% nel 2011; 3,4% nel 2015). "In sostanza i dati mostrano che il doppio livello di contrattazione non riesce a superare una soglia critica (attorno al 4%), probabilmente riconducibile al panorama dimensiona-

le dell'impresa in Italia". La rilevazione INAPP sembra quindi confermare che il sistema della negoziazione collettiva in Italia è sorretto, sostanzialmente, dal primo livello, sebbene con andamento decrescente nel tempo: se infatti nel 2011 la quota di imprese che dichiaravano di applicare un CCNL era quasi pari all'87%, nelle successive tornate dell'indagine si è registrato un "allarmante decremento" di oltre 10 punti percentuali, sino a giungere al 76% del 2018.

Il fenomeno trova un contraltare nella crescita di imprese che, "nonostante la vigorosa spinta all'applicazione della parte economica della contrattazione settoriale, dichiarano di non applicare alcuna fonte patrizia". Questa quota di imprese "nel tempo si è più che duplicata (erano pari al 9% nel 2011 per divenire il 20% nel 2018)": un fenomeno da porre in stretta relazione all'aspetto dimensionale delle imprese censite.

Note

1. Report INAPP n. 29/2022: "Il premio di risultato nella contrattazione collettiva in Italia: evoluzioni e modifiche a seguito dello shock pandemico", a cura di Achille Pierre Paliotta Massimo Resce. https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3621/Manente_Marocco_Paliotta_Resce_Evoluzione_dei_premi_di_risultato_nella_contrattazione_di_secondo_livello_shock_pandemico_2022.pdf?sequence=1



CCNL GAS-ACQUA 2022-2024

Strumenti più forti contro il *dumping* e contro i rischi per la sicurezza sul lavoro

Marco Biagiotti
Cnel

Fra i contenuti più interessanti dell'accordo di rinnovo del CCNL del settore Gas-Acqua sottoscritto il 30 settembre 2022 da Utilitalia, Proxigas, Anfid e Assogas per la parte datoriale e da Filctem-CGIL, Femca-CISL e Uiltec-UIL per la parte sindacale, valido per il triennio 2022-2024¹, si segnala innanzitutto un considerevole ampliamento degli spazi partecipativi definiti nell'art. 5 ("Partecipazione e relazioni industriali"), arricchiti ora dal richiamo ai cambiamenti organizzativi derivanti dalla transizione energetica e dai processi di digitalizzazione e innovazione tecnologica. In generale, la cultura della partecipazione organizzativa appare valorizzata a tutti i livelli delle relazioni industriali in un'ottica di "massima condivisione possibile in merito alle scelte strategiche, organizzative e tecnologiche compatibili con i tempi e processi de-

cisionali e le responsabilità delle imprese", pur nel rispetto dei ruoli e delle prerogative di ciascuna parte. In tale chiave, quindi, assume un significato di speciale riguardo il rafforzamento del rapporto tra la contrattazione del premio di risultato e gli obiettivi/risultati aziendali, così come pure la prevista "collaborazione alla progettazione di esperienze formative" mirate all'accrescimento e all'aggiornamento delle competenze professionali dei lavoratori "anche nell'ambito delle risorse rifinanziate del Fondo Nuove Competenze". Con più puntualità rispetto al passato, il nuovo CCNL sottolinea come i percorsi della partecipazione organizzativa andranno declinati attraverso nuove "modalità di organizzazione del confronto tra le parti, anche attraverso la costituzione e/o il consolidamento di comitati, commissioni e organismi bilaterali" che

dovranno altresì rappresentare "sedi di studio e approfondimento delle tematiche in essi trattate" anche grazie al contributo di esperti designati da ciascuna delle parti.

Nell'art. 6 sugli appalti il tema del contrasto ai fenomeni di dumping contrattuale viene reso più cogente dalla previsione di coinvolgere le imprese appaltatrici in iniziative di sensibilizzazione di promozione della cultura della sicurezza, "affinché siano diffuse le migliori pratiche e sia favorita la consapevolezza dei rischi e l'adozione di comportamenti responsabili" attraverso la formazione e l'informazione.

Peraltro, la piena consapevolezza delle parti firmatarie rispetto al processo di evoluzione in atto della normativa in materia di contratti pubblici, con particolare riguardo alle norme sulla tutela occupazionale e sull'applicazione dei contratti collet-

Il nuovo CCNL sottolinea come i percorsi della partecipazione organizzativa andranno declinati attraverso nuove "modalità di organizzazione del confronto tra le parti"

tivi “stipulati dai datori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale”, ha indotto a prevedere entro il primo semestre 2023 un incontro finalizzato ad aggiornare ed eventualmente riformulare l’articolo contrattuale in conformità con il nuovo quadro normativo².

In tema di formazione del personale, l’art. 20 ne rafforza il valore quali-quantitativo in termini di leva essenziale dell’adeguamento della struttura occupazionale, ai fini del perseguimento e la realizzazione della maggiore produttività e competitività aziendale. Qui la novità più saliente è rappresentata dalla condivisione dell’importanza che un investimento straordinario nell’attività formativa riveste “per l’acquisizione e l’aggiornamento delle competenze necessarie alla trasformazione delle metodologie e tecniche lavorative”, con esplicito riferimento alla “tecnologia rinnovabile per la sostenibilità ecologica del sistema produttivo nazionale”. Al riguardo, si precisa che le iniziative formative devono prevedere l’utilizzo “di tutti gli strumenti legislativi disponibili”, in particolare quelli afferenti al Fondo Nuove Competenze istituito presso l’ANPAL ai sensi dell’art. 88 della legge 19 maggio 2020, n. 34³, “per sostenere il cambiamento dei processi produttivi”. Oltre a prevedere specifiche sessioni per gli over 60 al fine di consentirne “adeguata ricollocazione, anche in mansioni diverse e meno gravose

La novità più saliente è rappresentata dalla condivisione dell’importanza che un investimento straordinario nell’attività formativa riveste “per l’acquisizione e l’aggiornamento delle competenze necessarie alla trasformazione delle metodologie e tecniche lavorative”

(formazione di ricollocazione”), il nuovo accordo si sforza di calare a livello aziendale la spinta al coinvolgimento progettuale delle parti sull’ampliamento dell’offerta formativa, “tale da coinvolgere tutti i lavoratori” a livello individuale o collettivo. Con riferimento all’arco di vigenza contrattuale, dunque, a livello aziendale andrà prevista una media triennale pro-capite di 27 ore di formazione obbligatoria “da effettuarsi durante l’orario di lavoro”, seppur compatibilmente con le esigenze organizzative aziendali. In continuità con il precedente CCNL si conferma il coinvolgimento preferenziale in favore del personale neo-assunto (formazione d’ingresso), ma integrato dalla specifica che almeno 1 ora di tale formazione dovrà incentrarsi “sul contenuto del CCNL e della contrattazione aziendale e sui sistemi di *welfare* (previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, polizza assicurativa premorienza ed invalidità ed altre forme di *welfare* in atto in azienda)”. L’art. 22 in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro presenta diverse novità rispetto alla precedente versione. Accanto alla fondamentale dichiarazione di principio secondo cui la sicurezza, l’igiene sul lavoro, la salute dei lavoratori e la cura e il miglioramento continuo dell’ambiente di lavoro devono essere alla base delle politiche aziendali e dei correlati comportamenti operativi e organizzativi, il CCNL 2022-2024 introduce un

ulteriore elemento condiviso di stimolo all’attuazione di sistemi virtuosi per il perseguimento di tali obiettivi. Viene infatti chiamato in causa l’aspetto legato all’abbattimento dei “costi economici e sociali derivanti da eventuali carenze di sicurezza”, con ciò evidenziando come anche sotto il profilo macroeconomico risulti conveniente per il sistema produttivo adottare sistemi di gestione della salute e della sicurezza idonei ad evitare il verificarsi di eventi dannosi. Con riguardo a tale profilo, va segnalato il richiamo alla promozione di sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro quali la normativa internazionale UNI EN ISO 45001 e le Linee di indirizzo SGSL - U riguardanti le aziende dei servizi idrici, ambientali, energetici e funerari⁴. Particolare attenzione viene posta inoltre al tema degli appalti, prevedendo che le imprese appaltatrici siano indotte ad adottare “comportamenti virtuosi” riscontrabili attraverso strumenti quali, ad esempio, certificazioni e attestazioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. In generale, le aziende del settore si impegnano a sostenere la diffusione della cultura della sicurezza delle imprese appaltatrici adottando le “migliori pratiche aziendali” contro i rischi interferenziali⁵ e coinvolgendo i RLS aziendali. Sotto l’aspetto sociale, infine, meritano un cenno le modifiche introdotte all’art. 48 (“Azioni sociali”) e, in particolare, al comma 8 concernente la



violenza di genere. Il diritto di astensione dal lavoro per le lavoratrici vittime di violenza di genere e inserite nei percorsi di protezione viene fissato in 6 mesi, ferme restando le garanzie stabilite per i tre mesi dall'art. 24 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80. Inoltre, a livello aziendale potranno essere riconosciuti ulteriori benefici, come ad esempio l'individuazione temporanea di una diversa sede di lavoro a parità di condizioni economiche e normative, l'anticipazione di quote del TFR maturato, l'uso agevolato del lavoro agile o di altre forme di flessibilità oraria, l'accesso temporaneo al *part-time* con diritto al successivo ripristino del tempo pieno.

Note

1. Codice contratto CNEL K321. In base ai dati desumibili dalle dichiarazioni Uniemens 2021, il CCNL in questione interessa 819 aziende per un totale di oltre 55.000 dipendenti.

2. Al riguardo, per completezza di informazione, ricordiamo che la Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici", entrata in vigore il 9 luglio 2022, ha delegato il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di en-

trata in vigore, "uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate. Fra i principi e criteri direttivi indicati dal legislatore delegante si segnalano, in materia sociale, quelli contenuti nell'art. 1 lettera h), concernenti la previsione della facoltà, per le stazioni appaltanti, di "riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione a operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate", nonché "di inserire, nei bandi di gara, avvisi e inviti, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi beni culturali, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali con le quali sono indicati, come requisiti necessari dell'offerta, criteri orientati tra l'altro a: 1) garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato; 2) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i

lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare; 3) promuovere meccanismi e strumenti anche di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate."

3. Per buona memoria, ricordiamo che l'art. 88 della legge 34/2020, come successivamente modificato e integrato, stabilisce al comma 1 che: "Al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, per gli anni 2020, 2021 e 2022, i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti, possono realizzare specifiche intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori, con le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi. (...)". Il successivo comma 2, a sua volta, prevede che "Alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1 possono partecipare (...) i Fondi Paritetici Interprofessionali costituiti ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 nonché, per le specifiche finalità, il Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (...) (si tratta del Fondo bilaterale per la formazione e l'integrazione al reddito dei lavoratori somministrati).

4. Sembra opportuno in questa

sede ricordare che le Linee di indirizzo SGSL-U, approvate da INAIL con delibera del 14 luglio 2020, includono il protocollo d'intesa sottoscritto dalla stessa INAIL e da Utilitalia sulla definizione di ambiti e modalità di attuazione delle attività finalizzate alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e alla diffusione della cultura della sicurezza.

5. L'art. 26 ("Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione") del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, disciplina gli adempimenti a carico del datore di lavoro "in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima". Il comma 3 dello stesso art. 26 prevede: "Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione e il coordinamento di cui al comma 2, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze ovvero individuando, limitatamente ai settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali di cui all'articolo 29, comma 6-ter, con riferimento sia all'attività del datore di lavoro committente sia alle attività dell'impresa appaltatrice e dei lavoratori autonomi, un proprio incaricato, in possesso di formazione, esperienza e competenza professionali, adeguate e specifiche in relazione all'incarico conferito, nonché di periodico aggiornamento e di conoscenza diretta dell'ambiente di lavoro, per sovrintendere a tali cooperazione e coordinamento. (...)"



spesa sociale provinciale per abitante dei Comuni di Bolzano è stata di 583 euro; per quello di Vibo Valentia di soli 6 euro. Nel 2019 la spesa per i servizi sociali è stata pari solo allo 0,42% del PIL, mentre la spesa complessiva, ha raggiunto lo 0,7%, considerando anche le compartecipazioni degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

Nel nostro Paese, le risorse destinate ai servizi sociali sono davvero mode-

ste. Questa affermazione è corroborata dalla comparazione con altri Paesi europei, che destinano a tali servizi - in media - il 2.1/2.2 del PIL. L'Italia, dunque, impiega per servizi di tale rilevanza solo un terzo di quanto impiegato dagli altri Paesi europei.

Nel 2019 si è registrato un modesto aumento (+0,48%) della spesa sociale dei Comuni rispetto all'anno precedente, ma tale aumento è stato inferiore al tasso di inflazione. Nonostante i diversi e ben noti fenomeni che hanno determinato un drammatico incremento della domanda di servizi sociali, la spesa è rimasta analoga a quella reale di 10 anni prima, con differenze territoriali molto significative e persistenti, differenze registrate anche tra province limitrofe. Va, poi, segnalato che, a fronte della complessiva tendenza crescente di spesa, su base provinciale il range di variazione si è attestato da un minimo di - 20% a un massimo di +20%: l'analisi condotta ha infatti evidenziato che in alcuni territori vi è stata una maggiore spesa per i servizi sociali, in altri una diminuzione di impiego di risorse per tali servizi³.

Dal Rapporto è emersa anche un'accentuata differenziazione nella compartecipazione alla spesa sociale del Servizio Sanitario Nazionale, che in alcune Regioni - ad esempio in Veneto - ha consentito ai Comuni di alcune province di raddoppiare le proprie disponibilità finanziarie. Il Rapporto ha anche registrato

una difformità nella spesa per servizi sociali tra aree a differente urbanizzazione, con una differenziazione molto significativa tra aree ad alta urbanizzazione e aree a bassa urbanizzazione.

Tre sono le aree di intervento alle quali viene destinata la maggior parte della spesa per i servizi sociali: Famiglia e minori; Disabili; Anziani.

In merito alle risorse disponibili per ciascuna delle aree di intervento, il Rapporto ha rilevato differenziazioni anche all'interno delle medesime Regioni, soprattutto nei servizi per famiglia e minori (con una destinazione di maggiori risorse ai centri di maggiori dimensioni), nel servizio sociale professionale e nell'assistenza domiciliare agli anziani.

Dalla rilevazione emerge con chiarezza la necessità di continuare a lavorare per la costruzione di

Dalla
rilevazione
emerge
con chiarezza
la necessità
di continuare
a lavorare
per la
costruzione
di un solido
pilastro
nazionale del
welfare

un solido pilastro nazionale del *welfare*, basato sui servizi per l'inclusione. E' necessario superare la persistente carenza nei livelli essenziali delle prestazioni sociali per poter garantire i medesimi diritti sociali sull'intero territorio nazionale. Il raggiungimento di questo obiettivo appare improcrastinabile, anche al fine di contrastare l'aumento delle diseguaglianze, della povertà e del disagio, cresciuti, negli ultimi due anni, in maniera esponenziale. Per questo, occorre concludere rapidamente il processo di definizione normativa degli obiettivi di servizio e dei livelli essenziali (LEPS), ma anche investire risorse adeguate per potenziare l'offerta dei servizi sociali, grazie alla quale poter rispondere ad una domanda crescente che, se insoddisfatta, può pregiudicare lo sviluppo dell'intero Paese.



Note

1. https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/ComposizioneConsiglio/ONSST/CNEL_Rapporto_SERVIZI_SOCIALI_2022_vers_9_settembre_2022.pdf?ver=2022-09-20-084212-407
2. Il gruppo di lavoro è composto dai consiglieri Alessandro Geria e Gianmaria Gazzi, che ne sono i coordinatori, da Giordana Pallone, Cecilia Tomassini ed Efsio Espa. Il professor Emanuele Padovani e il dottor Matteo Bocchino, dell'Università di Bologna, hanno coadiuvato i consiglieri.
3. In termini di valori assoluti per abitante, l'aumento più elevato si osserva a Gorizia - con oltre 25 euro *pro-capite*, seguita da Bolzano, Torino, Pistoia, Sassari, Oristano, dove sono stati registrati incrementi fra i 15 e i 25 euro *pro-capite*, mentre significative riduzioni di spesa si sono registrati a Verona, Grosseto e Trapani, con decrementi di oltre 25 euro *pro-capite*.



DETASSAZIONE DEI PREMI DI PRODUTTIVITÀ, CRESCONO GLI ACCORDI ATTIVI

Mario D. Roccaro
CNEL

Secondo i dati diffusi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla data del 17 ottobre 2022¹, i contratti aziendali e territoriali depositati in modalità telematica presso le strutture territoriali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (ITL), dall'inizio della procedura fissata con Decreto Interministeriale 25 marzo 2016, ammontano a 77.209. Nello specifico alla data di chiusura del *report*, i contratti tuttora attivi sono 12.551 (erano 11.944 al 15 settembre e 10.412 al 20 luglio), dei quali 10.871 sono riferiti a contratti aziendali e 1.680 a contratti territoriali. A sua volta il *report* ministeriale definisce che dei 12.551 contratti attivi, 9.927 si propongono di raggiungere obiettivi di produttività, 7.687 di redditività, 6.397 di qualità, mentre 1.503 prevedono un piano di partecipazione e 7.540 prevedono misure di *welfare* aziendale. Per le 12.551 dichiarazioni di conformità che si riferiscono a contratti tuttora attivi la distribuzione geografica, per sede le-

gale è la seguente: 73% Nord, 18% al Centro, 9% al Sud. Appare evidente che per la maggior parte, gli accordi si riferiscono ad aziende che hanno la propria sede legale al Nord (9.096 accordi) e, di questi, l'89 % è concentrato in sole quattro regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto). Infine, una ana-

lisi della distribuzione per settori di attività economica evidenzia come il 58% delle dichiarazioni riguarda il settore dei Servizi, il 41% all'Industria e l'1% all'Agricoltura.

Note

1. <https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/detassazione-premi-di-produttivita-online-il-report-al-17-ottobre-2022.aspx/>

Tabella distribuzione territoriale dei contratti attivi
al 17 ottobre 2022 (Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali)

REGIONE ITL	AZIENDALE	TERRITORIALE	TOTALE
01-PIEMONTE	1.097	302	1.399
02-VALLE D'AOSTA	11	1	12
03-LOMBARDIA	3.214	265	3.479
04-BOLZANO	134	29	163
04-TRENTO	174	23	197
05-VENETO	1.214	71	1.285
06-FRIULI	402	11	413
07-LIGURIA	231	37	268
08-EMILIA ROMAGNA	1.433	507	1.940
09-TOSCANA	685	177	862
10-UMBRIA	100	10	110
11-MARCHE	227	22	249
12-LAZIO	902	137	1.039
13-ABRUZZO	174	14	188
14-MOLISE	14	1	15
15-CAMPANIA	343	13	356
16-PUGLIA	152	14	166
17-BASILICATA	44	7	51
18-CALABRIA	61	5	66
19-SICILIA	166	31	197

Dei 12.551
contratti
attivi,
9.927
si propongono
di raggiungere
obiettivi
di produttività



Il consigliere CNEL Gian Paolo Gualaccini, a sinistra nella foto, alla presentazione del Fondo europeo per gli investimenti strategici

EFSI E INVESTEU: L'EFFETTO LEVA E IL POSSIBILE RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

Gianpaolo Gualaccini
Consigliere CNEL

Valeria Pinna
Tirocinante CNEL

Jasmine Saric
Tirocinante CNEL

Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSI) è un'iniziativa del 2014 della Commissione Juncker, in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti, di risposta alla crisi finanziaria ed economica del 2008. Si tratta di un piano strategico volto a incrementare la crescita e la competitività dell'Unione sul lungo periodo, mediante fondi pubblici finalizzati alla mobilitazione di investimenti privati in infrastrutture, ricerca, innovazione, educazione, sanità.

A fine 2017 il Consiglio ha esteso il programma EFSI fino a dicembre 2020, con l'obiettivo di incentivare gli investimenti fino al mezzo trilione di euro di investimenti¹.

Uno dei pilastri del piano consiste nel sostenere gli investimenti e aumentare l'accesso ai finanziamenti per i soggetti che hanno

fino a 3.000 dipendenti, con particolare attenzione alle PMI alle imprese a media capitalizzazione. Il modello prevede l'utilizzo di risorse limitate del bilancio UE come garanzia alla BEI affinché questa finanzi i progetti proposti dalle banche nazionali. Dato il primo successo del fondo, nel 2017 EFSI è diventato EFSI 2.0 con Regolamento (UE) 2017/2396. La caratteristica di EFSI, il cosiddetto 'effetto leva' con circa 40 miliardi di euro a garanzia, ha mobilitato investimenti privati e pubblici oltre le previsioni, circa 524 miliardi di euro in tutta l'UE per centinaia di migliaia di imprese e progetti fino al 2020. L'applicazione di EFSI 2.0 è in fase di valutazione da parte della Commissione, la quale ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di con-

tribuire alla stima degli effetti dal punto di vista delle parti sociali e della società civile organizzata. Questa valutazione è stata alla base dell'incontro CNEL-CESE del 24 giugno 2022², per sviluppare "una riflessione con gli attori finanziari e con le parti sociali dell'Italia, secondo paese beneficiario assoluto della misura, in merito a tre criteri valutativi relativi all'implementazione del fondo stesso: efficienza, rilevanza e valore aggiunto del coinvolgimento della società civile". Il CESE ha evidenziato che il programma EFSI non è mai passato per un filtro delle autorità nazionali o per forme di coinvolgimento delle organizzazioni di categoria, interessando direttamente la BEI, gli istituti bancari che hanno gestito i volumi di prestito ed i rapporti con i singoli ope-

ratori i cui progetti sono stati considerati meritevoli. È dunque emerso che il nuovo InvestEU non dovrà limitarsi al piano degli intermediari finanziari, ma estendersi alle parti sociali il cui ruolo è indispensabile nella valutazione degli interessi delle comunità locali e in termini occupazionali.

L'Italia è stata uno degli attori principali a usufruire dello strumento, con circa il 14% dei finanziamenti della BEI con 110 progetti; il meccanismo moltiplicativo ha funzionato: con 1 euro di garanzia si sono generati 16 euro di investimenti. In termini di impatto sul PIL e sull'occupazione si stimano un +2,4 % di PIL e 2,1 milioni di posti di lavoro nel 2025³. L'occupazione temporanea prodotta da EFSI è ovviamente associata alla fase di attuazione dei progetti ed è misurata in base al capitale umano impiegato nel progetto, ma potrebbero verificarsi anche effetti occupazionali indiretti o indotti, specificamente nei settori dell'innovazione e dell'ambiente. Il programma InvestEU proposto nel 2018 ha contribuito al sostegno degli obiettivi a lungo termine dell'UE nei settori verde e digitale e al contrasto della pandemia, ad esempio supportando l'azienda biotecnologica tedesca BioNTech ideatrice del primo vaccino approvato in Europa⁴. InvestEU copre il periodo 2021-2027 e prevede di stanziare, attraverso la BEI, 26,2 miliardi di euro: 9,9 miliardi per infrastrutture sostenibili, 6,6 miliardi

per innovazione, digitalizzazione e ricerca, 6,9 miliardi per le PMI e 2,8 per investimenti sociali. L'obiettivo è attivare, attraverso l'effetto leva, risorse private e pubbliche per 370 miliardi⁵.

In Italia la CDP è stata il primo istituto a firmare un accordo di garanzia con la Commissione nel quadro di InvestEU, per produrre investimenti pari a 520 milioni di euro per sostenere il settore del *venture capital*, alimentare le imprese innovative, guidare la crescita e la creazione di posti di lavoro in futuro⁶. InvestEU "dovrebbe contribuire a migliorare la competitività e la convergenza socioeconomica e la coesione dell'Unione, anche nel settore dell'innovazione e della digitalizzazione, all'uso efficiente delle risorse in linea con un'economia circolare, alla sostenibilità e all'inclusività della crescita economica dell'Unione nonché alla resilienza sociale e all'integrazione dei mercati dei capitali dell'Unione, offrendo soluzioni per ovviare alla frammentazione di questi ultimi e diversificando le fonti di finanziamento per le imprese dell'Unione"⁷. Crescita, investimenti e occupazione sono lo strumento per realizzare una più equa distribuzione del reddito e una maggiore coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione⁸. Per questo è importante che i progetti finanziati soddisfino le norme ambientali e sociali dell'Unione, soprattutto in materia di diritti dei lavoratori.

Dalla
L'Italia
è stata
uno
degli attori
principali
ad usufruire
dello strumento,
con circa
il 14%
dei finanziamenti
della BEI
con 110 progetti

Note

1. Consiglio europeo, European fund for strategic investments (EFSI), <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>.
2. CNEL, Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSI - European Fund for Strategic Investments), <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/2359/Il-Fondo-europeo-per-gli-investimenti-strategici-EFSI-European-Fund-for-Strategic-Investments>.
3. CNEL, In Italia Finanziati 110 Progetti con il Fondo Efsi, <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/2414/IN-ITALIA-FINANZIATI-110-PROGETTI-CON-IL-FONDO-EFSI>.
4. Parlamento europeo, InvestEU: il programma dell'UE per favorire gli investimenti, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti>.
5. *Ibidem*.
6. https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/investeu_il_gruppo_cdp_primo_istituto_nazionale_di_promozione_in_europa_a_firmare_accordo_di_garanzia_con_la_commissione_ue?contentId=CSA40339.
7. Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo e del Consiglio 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, G.U. dell'UE, 26.3.2021, par. 8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=IT>.
8. *Ibidem*, par. 7.



DONAZIONE SANGUE VOLONTARIATO: RAFFORZARE I DIRITTI DEI LAVORATORI

Francesco Caccavale
Tirocinante CNEL

Fin dal lontano 1967 (Legge n. 584/1967) viene riconosciuto a ogni lavoratore dipendente che doni il sangue in maniera gratuita un giorno di riposo che deve essere regolarmente retribuito dal datore di lavoro. In attuazione di questa legge il Decreto Ministeriale dell'8 aprile 1968 precisa che la donazione deve avvenire presso un centro fisso o mobile riconosciuto dal Ministero della salute e che i datori di lavoro hanno il diritto di chiedere un rimborso per la giornata di riposo dal lavoro di cui il dipendente ha usufruito.

Lo stesso decreto prevede che, nel caso in cui il dipendente per sopraggiunti motivi sanitari non sia abilitato alla donazione, il medico addetto al prelievo dovrà rilasciare al lavoratore stesso un certificato che lo giustificherà per le ore d'assenza che verranno regolar-

mente retribuite senza alcuna tipologia di decurtazione.

In seguito la tematica è stata ripresa dalla L. n°219/2005 in cui vi è un approfondimento ed una maggiore articolazione rispetto alle fonti normative precedenti.

Successivamente con il Decreto del Ministro della Salute 3 marzo 2005 vengono fissati i limiti e le modalità di donazione. La normativa non prevede un diniego da parte datoriale alla richiesta di permesso per adempiere alla donazione.

La donazione del sangue appare importante non solo per l'uso medico e di ricerca, ma anche perché un maggior monitoraggio della salute dei cittadini consente di ridurre i costi della salute pubblica grazie alla prevenzione.

"Lo Stato riconosce la funzione civica e sociale ed i valori umani e solidaristici che si esprimono nella do-

nazione volontaria, periodica, responsabile, anonima [...]"

Lo Stato dovrebbe valorizzare allo stesso modo l'attività di volontariato, poiché, già dieci anni fa l'ISTAT attestava che il 12,6% della popolazione svolgeva attività gratuite a beneficio di altri o della comunità. Sempre secondo l'ISTAT l'attività di volontariato appare maggiormente diffusa nelle regioni del nord-ovest presentando dei dati quasi doppi rispetto alle regioni del sud. Inoltre, tale attività aumenta con la presenza di titoli di studi superiori, quando si proviene da famiglie che considerano di avere un tenore economico agiato e, secondo lo studio, tra le casalinghe e gli anziani per motivi legati alle maggiori disponibilità di tempo. Dai dati emerge che tra i giovani fino ai 34 vi è un forte orientamento alle attività di vo-

lontariato per le relazioni amicali e perché si ritiene di dare un contributo alla comunità. Il 49,6% degli intervistati dall'ISTAT in materia riporta di provare gratificazione nello svolgere attività supportiva al prossimo ed inoltre l'attività di volontariato sembrerebbe produrre un allargamento dei rapporti sociali, contribuendo ad un miglioramento nelle capacità relazioni. Infine, si attesta che per una parte degli intervistati il volontariato è utile anche ad affinare competenze e capacità professionali oltre a stimolare un maggior senso civico; ciò testimonia l'importanza che presenta il prestare attività di volontariato per la formazione di una persona e per porre un maggior senso di benessere diffuso.

L'attività di volontariato è stata normata con la L. n. 266/1991; in particolare all'articolo 17 viene affermato che i dipendenti che operano attività di volontariato hanno diritto a forme di flessibilità nell'orario lavorativo in conformità agli accordi sindacali e compatibilmente con l'organizzazione azienda-

le. Successivamente con il D.lgs. n. 177/2017 viene steso il cosiddetto Codice del terzo settore, da cui si evince il profondo legame tra l'attività di volontariato e la Costituzione:

*"Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore"*²

All'articolo 19 del Codice del terzo settore viene posta la promozione della cultura del volontariato tra i giovani. Tuttavia, ciò mostra una manchevolezza nei confronti della fascia della popolazione attiva nel mondo del lavoro. Difatti una flessibilità oraria non appare elemento sufficiente per svolgere attività di vo-

lontariato in previsione del *work-life balance*, e ciò appare evidente confrontando ciò che afferma la L. n. 266/1991 con ciò che emerge dagli studi condotti dall'ISTAT. Lo Stato dovrebbe riconoscere la funzione civica e sociale dell'attività di volontariato riconoscendo ai lavoratori dei permessi dall'orario lavorativo, seguendo le stesse modalità previste per la donazione del sangue, e che siano regolarmente retribuite riconoscendo allo stesso modo ai datori la facoltà di chiedere un rimborso. Anche la possibilità di concedere dei permessi non retribuiti non risulterebbe sufficiente in quanto la capacità economica familiare risulta avere un peso rilevante nello scegliere di adempiere a tali attività.

Diffondere e promuovere la pratica del volontariato può risultare uno strumento chiave per sostenere lo Stato nelle sue attività e per raggiungere alcuni obiettivi dell'Agenda 30, nella fattispecie i Goals 1 (sconfiggere la povertà), 2 (sconfiggere la fame) e 10 (ridurre le disuguaglianze).

*"Nel 2020, sono in condizione di povertà assoluta poco più di due milioni di famiglie (7,7% del totale da 6,4% del 2019) e oltre 5,6 milioni di individui (9,4% da 7,7%)."*³

Bisogna ricordare che nel D.lgs. n. 1/2018, cosiddetto Codice della protezione civile, l'art.39 è dedicato agli "Strumenti per consentire l'effettiva partecipazione dei volontari alle attività di protezione civile"⁴ in cui sono di par-

ticolare rilievo i commi 4 e 5:

"4. Ai datori di lavoro pubblici o privati dei volontari [...] che ne facciano richiesta, viene rimborsato, nei limiti delle risorse finanziarie all'uopo disponibili, l'equivalente degli emolumenti versati al lavoratore legittimamente impegnato come volontario"

*5. Ai volontari lavoratori autonomi [...] è corrisposto il rimborso per il mancato guadagno giornaliero calcolato sulla base della dichiarazione del reddito presentata l'anno precedente a quello in cui è stata prestata l'opera di volontariato, nel limite di euro 103,30 giornalieri"*⁵

Ciò in base alle diverse argomentazioni dovrebbe essere spunto di riflessione riguardo l'importanza della promozione della donazione del sangue e riguardo la valorizzazione del volontariato nelle sue diverse forme, riconoscendo ai lavoratori degli incentivi per svolgere tali attività.

Note

1. L. n°219/2005 art. 7 comma 1.
2. D.lgs. n°177/2017 art.1
3. <https://www.istat.it/it/archivio/258632>
4. D.lgs. n°1/2018 art. 39
5. D.lgs. n°1/2018 art. 39, commi 4 e 5



Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Decreto 2 agosto 2022: "Modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie". (G.U. n.227 del 28-9-2022)

Con riferimento ai contenuti delle iniziative formative e di riqualificazione, il decreto precisa che i progetti devono individuare fabbisogni "coerenti con la riduzione o sospensione dell'attività", prevedendo lo sviluppo di competenze finalizzate ad agevolare il riassorbimento nelle realtà aziendali di provenienza ovvero

incrementare l'occupabilità dei lavoratori anche in funzione di processi di mobilità e ricollocazione in altre realtà lavorative. I progetti formativi o di riqualificazione devono prevedere in esito al percorso formativo il rilascio di una attestazione di trasparenza, di validazione o di certificazione dei risultati di apprendimento.



Decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115: "Misure sulla urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali". (c.d. "Decreto Aiuti-bis") (Gazzetta Ufficiale n. 185 del 9 agosto 2022, convertito con modificazioni dalla Legge, 21 settembre 2022, n. 142, Gazzetta Ufficiale n. 221 del 21 settembre 2022)

L'art. 12, concernente "Misure fiscali per il welfare aziendale", prevede che, limitatamente al periodo d'imposta 2022, le somme erogate o rimborsate dai datori di lavoro ai lavoratori dipendenti a titolo di welfare aziendale per il pagamento delle utenze domestiche del servizio idrico integrato, dell'energia elettrica e del gas naturale entro il limite complessivo di euro 600 non concorrono a formare il reddito, in deroga alle vigenti norme del TUIR, per un impegno finanziario complessivo pari a 86,3 milioni di euro per il 2022 e 7,5 milioni di euro per il 2023. L'art. 20 ("Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti") prevede l'incremento

dell'esonero parziale sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore, introdotto con la legge di bilancio 2022 (entro un determinato limite di retribuzione imponibile). L'art. 23 ("Rifinanziamento del Fondo per il sostegno del potere d'acquisto dei lavoratori autonomi") innalza da 500 a 600 milioni di euro la dotazione del fondo per l'indennità una tantum in favore dei lavoratori autonomi e dei professionisti iscritti alle gestioni previdenziali dell'INPS e dei professionisti iscritti agli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza che non abbiano fruito di altra indennità una tantum e abbiano percepito nel

L'art. 12
prevede che,
limitatamente
al periodo
d'imposta 2022,
le somme erogate
o rimborsate
dai datori
di lavoro ai
lavoratori
dipendenti
a titolo
di welfare
aziendale
non concorrono
a formare
il reddito

periodo d'imposta 2021 un reddito complessivo non superiore ad una soglia stabilita. L'art. 35-bis ("Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza") stabilisce che il personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni impegnate nell'attuazione del PNRR può essere stabilizzato nella qualifica ricoperta alla scadenza del contratto a termine, previo colloquio e all'esito della valutazione positiva dell'attività lavorativa svolta, con decorrenza non anteriore al 1° gennaio 2027 nei limiti dei posti disponibili in dotazione organica, a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione.

Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro), circolare n. 4 del 10 agosto 2022: "D.Lgs. n. 104/2022 recante 'Attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea' - Prime indicazioni."

L'Ispettorato chiarisce - fra le altre cose - quali sono gli aspetti innovativi della norma indicata rispetto agli obblighi informativi nei confronti del lavoratore. Nel caso di lavoratori dipendenti da agenzia di somministrazione, va indicata l'identità delle imprese utilizzatrici, a complemento di quanto già previsto dall'art. 33, comma 3, del D.Lgs. n. 81/2015. Si introduce inoltre l'obbligo di indicare: il diritto a ricevere la formazione erogata dal datore di lavoro; il contratto collettivo, anche aziendale, applicato al rapporto di lavoro, con

l'indicazione delle parti che lo hanno sottoscritto; gli enti e gli istituti che ricevono i contributi previdenziali e assicurativi dovuti dal datore di lavoro e qualunque forma di protezione in materia di sicurezza sociale fornita dal datore di lavoro stesso; le informazioni concernenti l'utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati. Con riferimento ai tempi di lavoro, si richiede di indicare la programmazione dell'orario normale di lavoro e le eventuali condizioni relative al lavoro straordinario e alla sua retribuzione, nonché le eventuali condizioni per

i cambiamenti di turno; la variabilità della programmazione del lavoro, l'ammontare minimo delle ore retribuite garantite e la retribuzione per il lavoro prestato in aggiunta alle ore garantite; le ore e i giorni di riferimento in cui il lavoratore è tenuto a svolgere le prestazioni lavorative; il periodo minimo di preavviso a cui il lavoratore ha diritto prima dell'inizio della prestazione lavorativa e l'eventuale termine entro cui il datore di lavoro può annullare l'incarico. INL precisa anche che le nuove disposizioni non fanno più espresso riferimento alla possibilità di rende-

re alcune informazioni al lavoratore mediante il rinvio alle norme del contratto collettivo applicato, ma chiarisce che la disciplina di dettaglio sugli istituti del rapporto di lavoro (ad es. orario di lavoro giornaliero per n. giorni alla settimana; importo retribuzione mensile per numero delle mensilità ecc.), "potrà essere comunicata attraverso il rinvio al contratto collettivo applicato o ad altri documenti aziendali qualora gli stessi vengano contestualmente consegnati al lavoratore ovvero messi a disposizione secondo le modalità di prassi aziendale".

Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Decreto 22 settembre 2022 (Fondo Nuove Competenze).

Viene rifinanziato per 1 miliardo di euro il Fondo per le nuove competenze istituito ai sensi dell'art. 88 del decreto-legge 34/2020. Il rifinanziamento opera a copertura degli oneri connessi al finanziamento delle specifiche intese di rimodulazione dell'orario di lavoro sottoscritte entro il 31 dicembre 2022 e finalizzate a percorsi formativi di lavoratori con



specifiche caratteristiche, da realizzarsi anche nel 2023. I termini per la conclusione delle attività formative sono individuati in

sede attuativa da ANPAL, anche in considerazione della partecipazione dei Fondi paritetici interprofessionali. Possono avan-

zare istanza di accesso al Fondo i datori di lavoro che identificano in sede contrattuale la necessità di un aggiornamento delle professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica, ovvero di un adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori conseguente alla sottoscrizione di accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico.

Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149; "Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata". (S.O. n. 38 alla Gazzetta Ufficiale n. 243 del 17 ottobre 2022)



Fra le varie disposizioni contenute nel provvedimento, si segnala l'introduzione dell'art. 2-ter ("Negoziazione assistita nelle controversie di lavoro") nell'ambito del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, in materia di strumenti di riso-

luzione alternativa delle controversie. La nuova norma stabilisce che relativamente alle controversie di cui all'articolo 409 del c.p.c. le parti possono ricorrere alla "negoziazione assistita" senza che ciò costituisca condizione di procedibilità

della domanda giudiziale. Ciascuna parte è assistita da almeno un avvocato e può anche farsi assistere da un consulente del lavoro. All'accordo raggiunto in esito alla procedura di negoziazione assistita si applica l'articolo 2113, quarto comma, del

codice civile in materia di rinunzie e transazioni. L'accordo viene trasmesso a cura di una delle due parti, entro dieci giorni, ad uno degli organismi di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Generazione **EU**

**L'Europa
pensa ai giovani?
Fai sentire
la tua voce, partecipa
alla consultazione**



Politiche del lavoro - Le principali novità normative e istituzionali

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) - Circolare n. 122 del 27 ottobre 2022-Modifiche alle disposizioni in materia di congedo di paternità obbligatorio, congedo parentale e indennità di maternità delle lavoratrici autonome

L'Istituto fornisce indicazioni sulle modifiche apportate dal decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105 al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, contenente disposizioni finalizzate a migliorare la conciliazione tra attività lavorativa e vita privata per i genitori e i prestatori di assistenza, al fine di conseguire la condivisio-

ne delle responsabilità di cura tra uomini e donne e la parità di genere in ambito lavorativo e familiare. In particolare, la circolare si sofferma sull'introduzione della disciplina del congedo di paternità obbligatorio dei lavoratori dipendenti, nonché la possibilità di indennizzare, per gravidanza a rischio, i periodi antecedenti i due



mesi prima del parto delle lavoratrici autonome. L'Istituto precisa altresì che le disposizioni esaminate si applicano, per esplicita previsione normativa, anche ai dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, ferme restando le eventuali indicazioni operative fornite dal competente Dipartimento della Funzione pubblica.

Decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144: "Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" (c.d. "Decreto Aiuti-ter") (Gazzetta Ufficiale n. 223 del 23 settembre 2022)

Fra i provvedimenti di interesse per il mercato del lavoro si segnala il pacchetto di articoli dedicato alla riforma dell'istruzione professionale, con la previsione (artt. 26-28) di un apposito regolamento da adottare entro 6 mesi per rivedere l'assetto ordinamentale dei percorsi degli istituti

tecnici ai fini del rafforzamento delle competenze linguistiche, storiche, matematiche e scientifiche, la "connessione al tessuto socioeconomico del territorio di riferimento, favorendo la laboratorialità e l'innovazione" nonché della "valorizzazione della metodologia didattica per competenze, ca-

ratterizzata dalla progettazione interdisciplinare e dalle unità di apprendimento". L'offerta formativa degli istituti tecnici dovrà essere adeguata alle competenze richieste dal mercato del lavoro. A tal fine saranno definite misure per il potenziamento degli istituti professionali e per la realizzazio-

ne dello Spazio europeo dell'istruzione mediante il supporto allo sviluppo dei processi di internazionalizzazione della filiera tecnica e professionale. Viene altresì istituito l'Osservatorio nazionale per l'istruzione tecnica e professionale che svolge funzioni consultive e di proposta.



Notiziario sul Mercato del lavoro

n. 3 settembre - ottobre 2022

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

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

Direttore responsabile
Paolo Peluffo

Coordinamento editoriale
Larissa Venturi
Dirigente dell'Ufficio IV

Redazione

Raffaella Ambroso, Marco Biagiotti, Gerardo Cedrone,
Gianpaolo Gualaccini, Andrea Impronta, Giancarlo Panico,
Angelica Picciocchi, Mario D. Roccaro, Magda Trotta

A questo numero hanno contribuito

Francesco Caccavale, Valeria Pinna, Jasmine Saric

Fotografie

Archivio Cnel - Massimo D'Alessandro

Editore: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

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