



Rapporto su Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018

Roma, 6 dicembre 2018

Rapporto CNEL su mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018

In collaborazione con INAPP e ANPAL

Introduzione del Presidente del CNEL, Tiziano Treu

Sezione 1 – I lavori

Capitolo 1

Intensità del lavoro, evoluzione dell'occupazione, polarizzazione
(Ivana Fellini, Emilio Reyneri)

Capitolo 2

L'esplosione dei contratti a termine
(Marina Barbini, Fedele De Novellis)

Capitolo 3

Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà
(Claudio Lucifora, Valentina Ferraris)

Capitolo 4

Mismatch, percorsi di studio e condizioni produttive
(Claudio Ricci – INAPP)

Capitolo 5

Il lavoro nella *gig-economy*
(Michele Faioli)

Sezione 2 – Politiche attive

Capitolo 6

I Centri per l'Impiego. Tra prospettive di sviluppo e fabbisogni dell'utenza
(Alessandro Chiozza, Mafalda D'Onofrio, Benedetta Turchia – ANPAL)

Capitolo 7

LA Garanzia Giovani: un bilancio dei primi quattro anni di attuazione del Programma
(Cristina Lion, Katia Santomieri - ANPAL)

Capitolo 8

Due modelli di politiche attive del lavoro a confronto: l'esperienza della Toscana e della Lombardia
(E. Cappellini, F. Giubileo, S. Duranti, S. Guzzo, G. Montaletti, n. Sciclone)

Capitolo 9
Alternanza scuola-lavoro. Aspetti istituzionali
(Francesco Luccisano)

Sezione 3 – Politiche passive

Capitolo 10
L'evoluzione del sistema di ammortizzatori sociali in Italia (Michele Raitano)

Capitolo 11
Gli ammortizzatori sociali: andamenti recenti
(Bruno Anastasia, Maurizio Gambuzza, Maurizio Rasera)

Capitolo 12
Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza (Emanuele Ranci Ortigosa)

Sezione 4 – Relazioni industriali

Capitolo 13
La proliferazione continua dei contratti collettivi nazionali: l'importanza dell'archivio del CNEL
(Silvia Ciucciovino)

Capitolo 14
Verso una banca dati comune dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato
(Marco Biagiotti, Sandro Tomaro, Larissa Venturi – CNEL)

Capitolo 15
Protocolli e accordi sulla rappresentatività e la contrattazione collettiva. Quadro della situazione al 2018
(Michele Faioli)

Capitolo 16
La detassazione del salario di risultato: le evidenze ricavate dal *repository* del Ministero del lavoro
(Marco Centra – INAPP)

Capitolo 17
Welfare aziendale
(Marco Leonardi)

Rapporto sul mercato del lavoro 2018 CNEL

Introduzione

Prof. Tiziano Treu, Presidente del CNEL

1. Ricerche comparate e rigorose per guardare al futuro

Il rapporto di quest'anno tocca i principali aspetti della regolazione del lavoro e delle relazioni contrattuali: la evoluzione dei lavori e delle condizioni dei lavoratori, le politiche attive e le politiche passive, la contrattazione collettiva e i suoi contenuti. Il rapporto raccoglie contributi diversi di esperti del CNEL, di ricercatori dell'Anpal e dell'Inapp con cui il CNEL ha da tempo una attiva collaborazione, nonché di economisti, sociologi e giuristi.

Questo gruppo di esperti, coordinato dal prof. Lucifora che ha curato la ricerca, è stato validamente sostenuto nella preparazione dagli Uffici del CNEL - in particolare dall'Ufficio di supporto agli Organi collegiali diretto da Larissa Venturi - con un vero lavoro di squadra. Il rapporto è stato seguito nel suo *iter* dalla Commissione informazione e Lavoro, che lo ha approvato il 29 novembre scorso.

In tal modo il rapporto fornisce un quadro fra i più completi e rigorosi della realtà attuale del lavoro e delle sue trasformazioni. Inoltre offre spunti di riflessione e di proposta per cercare di rispondere alle sfide che ci stanno di fronte.

Siamo consapevoli che solo ricerche approfondite e il più possibile oggettive su questi temi possono fare luce su un futuro che si presenta incerto, bisognoso come non mai di pensiero critico e di idee lungimiranti. Solo così si possono evitare controversie ideologiche e soluzioni semplicistiche che sono purtroppo comuni nel nostro campo, molto esposto a tensioni sociali e influenzato da interessi contrastanti. Il CNEL è convinto, e io personalmente, che nonostante la radicalità dei cambiamenti introdotti nel mondo del lavoro e dell'impresa dalla globalizzazione e dalle nuove tecnologie, specie digitali, l'impatto di questi fattori non è predeterminato, ma può essere influenzato da scelte di istituzioni e di attori pubblici e privati consapevoli e responsabili.

Occorre ripensare alle nostre pratiche e persino alle nostre categorie, non per rinnegare il passato, ma per guardare alla nuova configurazione del mondo del lavoro e dell'impresa con mente aperta. Ritengo che i materiali del rapporto testimonino come queste nuove realtà influiscano su tutti i settori dell'economia, della politica e del diritto del lavoro. Le implicazioni dei cambiamenti non sono sempre facili da cogliere e sono spesso contraddittorie. Per questo non è sufficiente, e può essere fuorviante, sovrapporvi schemi generali, ancorché fondati su buone intenzioni. Servono indagini in profondità anche di dettaglio sulle tendenze evolutive, attente a quanto avviene in altri

paesi, perché la crescente interdipendenza economica e finanziaria fra i sistemi nazionali influisce anche sulle regole e sulle politiche.

La sfida più difficile per analisti socialmente e politicamente sensibili, come noi vogliamo essere, è di cercare un senso prospettico a queste tendenze, inserendole in una visione orientata dai valori e dai principi costituzionali nazionali e internazionali di valorizzazione del lavoro in tutte le sue forme.

2. Tendenze e criticità dell'occupazione

Le tendenze dell'occupazione presentate nella prima parte del rapporto mostrano ancora non pochi elementi critici. Il contributo di I. Fellini e E. Reyneri segnala come la ripresa dell'occupazione sia un fatto positivo tanto più in un periodo di debole crescita, ma non si sia tradotta in un aumento del volume del lavoro rispetto al periodo pre-crisi, perché tra le persone occupate sono molte di più quelle che lavorano a orario ridotto che quelle impiegate a tempo pieno (la quota delle seconde cala del 8%).

È cresciuta anche la quota del part-time involontario, soprattutto per le donne il saggio sottolinea come le differenze di genere, il carattere involontario dei nuovi part-time e la loro distribuzione diversificata sul territorio con la penalizzazione del sud, mostrano che non siamo di fronte a una felice redistribuzione del lavoro fra le famiglie, ma ad una minore intensità del lavoro e a una disoccupazione diseguale, disoccupazione che oltretutto ora manifesta nuovi segnali di aumento. E per di più tali fenomeni critici, pur presenti anche in altri paesi, sono particolarmente accentuati in Italia.

Una criticità ulteriore del quadro è segnalata dalla crescente polarizzazione dell'occupazione, cioè dal divario fra crescita delle fasce più qualificate di lavori e di quelle meno qualificate, a scapito dei lavori routinieri. Anche questa è una tendenza riscontrabile in molti paesi, ma come ampiamente testimoniato dall'OCSE nel rapporto illustrato da Sfefano Scarpetta al CNEL del novembre 2017, nel caso italiano diversamente dagli altri paesi (esclusa la Grecia) la polarizzazione è asimmetrica al contrario, cioè la fascia più qualificata dell'occupazione cresce meno di quella poco qualificata. E il trend non si è invertito dopo la fine della crisi nel corso della cosiddetta ripresa bloccata del 2011. La conseguenza è una preoccupante dequalificazione della struttura occupazionale e una accresciuta divaricazione nelle dinamiche della occupazione per generi e per provenienza dei lavoratori.

Le conclusioni di questa analisi vanno attentamente considerate dai *policy makers* perché confermano la necessità di evitare soluzioni frettolose e di breve periodo. Infatti le criticità rilevate

- bassa intensità e scarsa qualificazione dell'occupazione - sono difficili da affrontare perché sono interne alla struttura dell'economia italiana che ormai da parecchi anni non vede crescere quei settori e quelle attività ad elevata produttività e alto valore aggiunto che soli sarebbero in grado di offrire posti di lavoro molto qualificati e a tempo pieno. D'altronde questo l'inevitabile risultato di venti anni in cui, secondo le statistiche OECD, la percentuale di investimenti in ricerca e sviluppo sul prodotto interno lordo supera di poco la metà della media dei paesi occidentali.

E' significativo a tale proposito che la debolezza della nostra occupazione sia dovuta in larga misura alla carenza di occupati a tempo pieno e indeterminato soprattutto con qualificazione medio alta. Per questo il ricorso a incentivi diretti a sostenere l'occupazione a tempo pieno e indeterminato è di per sé insufficiente. Servono invece interventi strutturali, a cominciare da maggiori investimenti pubblici e privati soprattutto nei settori innovativi dell'economia e per altro verso nella formazione di qualità dei lavoratori e anche degli imprenditori.

Sono queste le indicazioni di policy che le commissioni e l'assemblea del CNEL hanno recentemente approvato e sottoposto alla attenzione del Parlamento nel corso dell'audizione per la legge di bilancio, come condizione per contrastare la stagnazione e la via bassa alla ripresa.

La qualità e la utilità degli investimenti andrebbero valutate da istituzioni indipendenti come avviene in altri paesi. Tale valutazione renderebbe più forte la giusta richiesta all'Europa di scomputare le risorse dedicate a tali investimenti dal calcolo del deficit.

3. Contro la disoccupazione giovanile: più scuola, più orientamento, più alternanza

Per combattere la disoccupazione, in particolare giovanile, il CNEL ha sottolineato nelle stesse sedi istituzionali la necessità di rafforzare con una scuola ben orientata le competenze di base e professionali dei giovani, di potenziare i servizi di orientamento al lavoro e l'alternanza fra scuola e lavoro.

Le dimensioni preoccupanti del *mismatch* occupazionale sono analizzate nel contributo di A. Ricci, che ne sottolinea il duplice aspetto della *overeducation* e della inadeguatezza delle competenze dei lavoratori rispetto alle esigenze delle imprese. Il contributo rileva come per ridurre tale fenomeno che costituisce un grave spreco di risorse umane ed economiche sia importante rafforzare in particolare l'incremento dell'offerta di lavoro qualificato in materie scientifiche, accompagnandolo con politiche pubbliche che favoriscano la domanda di lavoro qualificato.

Un contributo che va nella stessa direzione è quello sull'alternanza fra scuola e lavoro ad opera F. Luccisano. L'autore mostra come nonostante in Italia tale esperienza sia stata avviata più di recente che altrove ha già coinvolto un numero consistente di studenti (oltre un milione) e di imprese

(132.873), nonché migliaia di professionisti, moltissimi enti locali e no profit: un impegno comune che ha rafforzato la possibilità di utile collaborazione fra scuola e mondo delle imprese. Il Cnel è impegnato a sostenere questa esperienza attivando un monitoraggio sulla sua evoluzione, avvalendosi anche della convenzione con l'Associazione Nazionale Presidi, perché è convinto che l'alternanza è uno strumento importante sia per ridurre il *mismatch*, sia per diffondere l'orientamento dei giovani, così da facilitarli nelle scelte per il futuro del loro inserimento nel mondo del lavoro.

Più in generale il Cnel ha sottolineato la necessità non solo di aumentare gli investimenti nella scuola e negli insegnanti, anche per recuperare i ritardi del passato, ma anche di ripensare le priorità degli interventi e di rinnovare i metodi e i contenuti degli insegnamenti. Le migliori pratiche italiane e internazionali confermano che un insegnamento all'altezza delle sfide attuali deve saper combinare in modo nuovo la formazione di competenze tecniche e specialistiche con l'arricchimento delle conoscenze di base e con lo sviluppo delle capacità relazionali e di risposta positiva ai cambiamenti. Queste sono capacità che le macchine intelligenti non possono replicare e che continueranno a essere richieste anche in contesti ad alta intensità tecnologica. Inoltre le stesse pratiche indicano la importanza di lasciare l'accesso ai vari istituti formativi nel corso della vita alle scelte dei singoli e di dotarli di strumenti adeguati come quello previsto dalla normativa francese sul cd. conto personale di formazione.

4. Contratti a termine e precarietà

Il primo capitolo mostra come la ripresa dell'occupazione sia dovuta oltre che alla crescita del part-time anche a quella, particolarmente intensa, dei lavori a tempo determinato: +35% dal 2014 al secondo trimestre del 2018, pari a oltre 800.000 occupati; mentre i contratti a tempo indeterminato sono cresciuti di 460 mila unità e invece i lavoratori autonomi sono calati di 117.000.

Questa tendenza al calo, meglio al rallentamento della crescita, dei contratti a tempo indeterminato, si è verificata nonostante sgravi contributivi previsti dalle scorse leggi di bilancio per le assunzioni e le trasformazioni verso il lavoro a tempo indeterminato.

L'aumento dei contratti a termine, pur essendo trasversale, è sbilanciato soprattutto per genere e ha coinvolto in particolare i lavoratori con livelli di istruzione inferiore. Inoltre la durata di tali contratti tende a ridursi ed è probabile che dopo il decreto dignità di recente approvato tale tendenza si accentui.

Il saggio di M. Barbini e F. De Novellis analizza anche le varie determinanti di questa crescita dei contratti a termine: da una parte le modifiche normative succedutesi nel tempo, liberalizzazione della causale e abolizione del contratto a progetto e fattori strutturali come le difficoltà della nostra economia che rende le imprese molto prudenti e orientate a concludere contratti di lavoro di breve

durata; d'altra la particolarità di alcuni processi produttivi, come conferma la maggiore frequenza dei contratti a termine nei settori caratterizzati da impieghi stagionali.

5. La crescita del lavoro povero

L'analisi delle tendenze del mercato del lavoro è integrata da due capitoli significativamente intestati, il primo "*L'esplosione dei contratti a termine*" di M. Barbini e F. De Novellis, il secondo "*Il lavoro povero in Italia tra bassi salari e precarietà*" di C. Lucifora e V. Ferraris.

C. Lucifora e V. Ferraris documentano la crescita del lavoro povero negli ultimi anni. Oltre 3 milioni di lavoratori nel 2015 - ma si arriva a 5.2 milioni se si considera il reddito annuale, invece di quello mensile - e con 2,2 milioni di famiglie povere nonostante almeno un componente sia occupato. La crescente gravità e diffusione della povertà fra i lavoratori e fra le loro famiglie sono da ricondursi anche qui a vari fattori; non solo alla crisi economica, ma anche al minor numero di ore lavorate, alla precarietà dell'occupazione, all'impiego di manodopera poco qualificata, specie nelle piccole imprese, e alle scelte di aziende dotate di forte potere di mercato che decidono di scaricare il contenimento dei costi soprattutto sui salari dei lavoratori.

Inoltre il lavoro povero si concentra maggiormente in alcuni settori caratterizzati da minore valore aggiunto, minore produttività e quindi livelli retributivi mediamente più bassi. Il fenomeno riflette più in generale la asimmetria del progresso tecnico, che ha favorito la domanda di lavoratori qualificati.

Anche se lavoro povero e povertà non sono lo stesso fenomeno, perché possono intervenire altri fattori, *in primis* il ruolo della famiglia, il legame fra i due fenomeni è evidente. Il lavoro povero impatta non solo sulla persona ma anche sulle famiglie mettendole a rischio di povertà. Infatti un numero crescente di queste sono esposte a tale rischio quando l'occupazione è concentrata su un solo componente e il suo salario è basso.

6. Misure di contrasto alla povertà: il salario minimo legale

Data la gravità di questo fenomeno, che in Italia è più grave che nei paesi europei più vicini, il contrasto alla povertà non può non essere una priorità delle nostre politiche pubbliche e anche dell'azione delle parti sociali.

Tale compito spetta *in primis* alla contrattazione collettiva nazionale che, come rilevano anche gli osservatori internazionali, è decisiva per sostenere i redditi dei lavoratori e per ridurre le diseguaglianze.

Il contributo di C. Lucifora, che fa seguito a precedenti ricerche per il CNEL, mostra come uno degli strumenti di contrasto al lavoro povero, adottato in quasi tutti i paesi europei, sia il salario minimo legale.

A fronte delle perplessità delle parti sociali, sia datori di lavoro sia sindacati dei lavoratori, C. Lucifora rileva come gli studi economici siano generalmente concordi nel ritenere che le ricadute dell'introduzione di questa misura sulla disoccupazione sono nulle e quelle sull'occupazione sono assai modeste.

Il salario minimo non è certo l'unica misura che può contrastare il lavoro povero, ma potrebbe garantire - in virtù di una maggiore forza prescrittiva - una protezione più efficace nei confronti dei bassi salari, riducendo la discrezionalità e gli abusi nella determinazione dei livelli retributivi. Nei confronti di alcuni gruppi di lavoratori, come ad esempio i giovani (che spesso alternano studio e lavoro) e gli apprendisti (per i quali il contenuto formativo costituisce un costo aggiuntivo per le imprese) dovrebbe essere utilizzata particolare cautela introducendo deroghe come già avviene in molti paesi europei.

Servono, in ogni caso, misure ulteriori. Come suggerisce la strategia europea e come il CNEL ha anche di recente raccomandato al Parlamento e al governo, è necessaria una significativa riduzione stabile del cuneo fiscale sulle retribuzioni, con particolare riguardo a quelle dei lavoratori con basso salario; e tale misura è da combinare con politiche dirette a favorire la partecipazione dei lavoratori a buone occasioni di lavoro e ad accrescere l'intensità occupazionale.

Inoltre, come rileva C. Lucifora, occorrono anche qui misure operanti sui fattori di debolezza strutturale del nostro mercato del lavoro, dirette da una parte a migliorare i livelli di formazione dei lavoratori e dalla parte della domanda ad aumentare la produttività dell'impresa e dei lavori meno qualificati.

Il crescere della povertà assoluta e relativa negli anni recenti è documentato in dettaglio nel contributo di E. Ranci che segnala le diverse componenti della povertà, che non si riducono a quelle di reddito, e mostra i rapporti con l'andamento delle diseguaglianze, che registrano in Italia un aumento nel periodo della crisi fra i maggiori paesi industrializzati. Lo segnala la crescita del coefficiente di Gini dallo 0,313 del 2007 allo 0,331 di fine crisi, con un aumento dell'1,8%. E. Ranci mostra come il nostro sistema di sicurezza sociale non sia stato in grado di contenere la povertà e il rischio di povertà, anche perché le principali misure assistenziali non sono state di carattere universalistico, né hanno risposto in modo proporzionato agli effettivi bisogni dei beneficiari. Inoltre privilegiano nettamente le erogazioni monetarie spesso indifferenziate e le agevolazioni fiscali nazionali rispetto alle prestazioni di servizi a livello locale.

7. Caratteri ed evoluzione degli ammortizzatori sociali

I caratteri e i limiti del nostro sistema di protezione sociale sono approfonditi nel contributo di M. Raitano e di B. Anastasia, che ne esaminano in dettaglio la evoluzione più recente con particolare riguardo alla Cassa integrazione e agli strumenti di tutela della disoccupazione. M. Raitano mostra come gli interventi di riforma recenti abbiano cercato di affrontare le criticità storiche del sistema muovendosi verso una armonizzazione delle varie misure di trasferimento in costanza di rapporto e di indennità di disoccupazione e verso una copertura universale di queste ultime, perlomeno all'interno del lavoro dipendente, con requisiti di accesso che non penalizzassero i lavoratori più giovani e con regole di importo e durata uniforme fra le diverse categorie di dipendenti.

B. Anastasia dà conto delle tendenze dinamiche della Cassa integrazione e delle indennità di disoccupazione basandosi sulle serie storiche dell'osservatorio di Veneto Lavoro e analizzandone le variazioni degli ultimi anni per i vari aspetti: entrate e spese complessive, numero di lavoratori e di imprese beneficiari, tasso di copertura, durata teorica dei trattamenti. E aggiunge una comparazione internazionale, osservando come le politiche dei diversi paesi, più che convergere verso un unico modello, hanno cercato di modificare i criteri esistenti alla luce dei difetti specifici di ogni ordinamento evidenziati dalla crisi: chi mitigando l'eccessiva generosità del sistema, chi estendendo le platee dei beneficiari tenendo conto dei cambiamenti del mercato del lavoro, tutti comunque correggendo gli interventi verso un assetto di *workfare*.

B. Anastasia conferma che anche per questo aspetto l'Italia è la nazione che più di tutte ha patito la crisi quanto ad intensità e durata. Fatto 100 il 2007, le spese sono cresciute oltre una volta e mezza, mentre i benefici sono più che raddoppiati dal 2012 e si sono mantenuti oltre tale livello fino a toccare il valore massimo nel 2013. In Italia la spesa pro capite più elevata in assoluto nel contesto europeo è da imputarsi a strumenti diversi dal sussidio di disoccupazione che hanno un tasso di rimpiazzo più elevato dello stesso.

Le recenti riforme hanno segnato un progresso rispetto alla situazione del sistema prevalente fino a pochi anni fa; ma le trasformazioni del lavoro, in particolare il sempre più frequente carattere variabile dei lavori e delle carriere, con transizioni fra posizioni lavorative diverse, pongono la esigenza di una revisione più ampia del sistema di protezione sociale, richiamata anche da Ranci nel suo contributo.

In particolare tali trasformazioni indicano la necessità di superare la tradizionale impostazione solo assicurativa del sistema per introdurre principi di tipo solidaristico al fine di garantire trattamenti

adeguati ai bisogni di tutti i lavoratori, specie di quelli a bassi salari cui lo strumento assicurativo non può dare risposte sufficienti.

8. Le misure di reddito minimo e il cd. reddito di cittadinanza: serve un approccio non unilaterale

Di questa inadeguatezza del welfare tradizionale anche l'Italia, sia pure in ritardo rispetto ad altri paesi, è divenuta consapevole e ha introdotto misure specifiche per contrastare la povertà: dalla *social card*, al Sia introdotto dalla legge di stabilità del 2014, fino al REI istituito dalla legge di stabilità del 2016. Il REI è una forma di reddito minimo di inserimento, all'inizio ancora categoriale e di importo ridotto, ma che la legge di bilancio del 2018 ha previsto fosse trasformato in misura propriamente universalistica, (dal 1 luglio 2018) stanziando aumenti della dotazione fino a 2,7 miliardi di euro con la previsione di coprire 2 milioni e mezzo di persone di cui 700.000 minori.

La corresponsione del beneficio è vincolata a un progetto di inclusione sociale e/o lavorativa finalizzato ad accompagnare il nucleo familiare verso una progressiva autonomia, la cui definizione è demandata ai Comuni, in raccordo con la rete dei servizi territoriali, socio-sanitari, del lavoro, dell'istruzione e delle organizzazioni del terzo settore.

Il reddito di cittadinanza proposto dal Movimento 5 Stelle, nella sua configurazione ancora *in progress*, al di là del nome, appartiene alla categoria dei redditi minimi. Ma, come rileva Ranci, esso mantiene alcuni caratteri originari che lo distinguono dal REI, in particolare ne assume un target di beneficiari più ampio, individua il fattore della povertà soprattutto nella mancanza di lavoro retribuito e assume come misura essenziale del contrasto alla povertà l'offerta di occupazione.

Secondo l'autore si tratta di verificare quanto sia combinabile il meglio delle due proposte, tenendo però presente che il contrasto alla povertà non può essere né solo una misura occupazionale e nemmeno solo un intervento assistenzialistico.

L'importanza di precisare le risorse necessarie e disponibili per le misure di sostegno minimo contro la povertà e di definirne in modo più comprensivo la composizione è stata sottolineata anche di recente nella audizione del CNEL in Parlamento sulla legge di bilancio.

E' nostra convinzione che il contrasto alla povertà non possa ridursi né esaurirsi nella erogazione di sussidi monetari, pur necessari, che vanno anche distinti dalle politiche attive per il lavoro, perché la povertà non dipende solo dalla mancanza di lavoro o da un lavoro povero, ma riflette molte condizioni individuali e familiari delle persone.

Per questo serve un ventaglio di misure, non solo di aiuto economico, ma di prevenzione e di assistenza. Le esperienze straniere mostrano che i paesi che hanno minori tassi di povertà, o che li hanno ridotti, hanno implementato buoni sistemi educativi e di formazione professionale per giovani e adulti, hanno efficaci misure di orientamento al lavoro e di alternanza tra scuola e lavoro, danno sostegno ai bassi salari, ecc. Sono queste misure che vanno rafforzate in Italia per recuperare i nostri ritardi con i paesi vicini, per mobilitare utilmente risorse finanziarie così da non scaricare tutto il peso della povertà sull'assistenza.

Le stesse esperienze indicano che anche nei paesi ove esistono servizi all'impiego più efficienti dei nostri gli inserimenti e reinserimenti al lavoro riescono solo per una quota minoritaria di beneficiari. Tali esperienze sono da considerare attentamente in Italia ove, specie in molti territori, il lavoro è drammaticamente carente e le possibilità di inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro sono obiettivamente ridotte.

In ogni caso per rendere concrete le opportunità di occupazione servono servizi personalizzati di orientamento, di formazione e di accompagnamento, e spesso queste misure vanno accompagnate con risposte a bisogni personali e familiari di assistenza, con interventi di sostegno psicologico e sanitario. Inoltre l'aiuto economico ai beneficiari non è solo monetario, ma riguarda l'accesso a una abitazione adeguata e nel caso di famiglie povere le spese per la crescita e per l'educazione dei figli. Investire in servizi alle persone e alle famiglie non è solo parte essenziale della prevenzione e del contrasto alla povertà, ma è anche una componente importante delle politiche economiche e del lavoro. Infatti i lavori di cura e di assistenza alle persone, insieme a quelli di manutenzione delle strutture, sono e saranno sempre di più uno dei volani principali di una buona occupazione e potranno dare opportunità di impiego anche ai beneficiari del reddito minimo.

9. Risorse e strumenti per potenziare i centri pubblici all'impiego: la Blockchain

Il CNEL apprezza l'impegno del governo a potenziare i Centri Pubblici per l'Impiego, che è necessario anche per recuperare i ritardi del passato. Tali ritardi sono noti e hanno non poco indebolito l'efficacia delle nostre politiche attive. Il monitoraggio dei servizi a cura dell'Anpal, presentato nel rapporto a cura di A. Chiozza, M. D'Onofri, B. Torchio, fornisce una fotografia del sistema dei Centri per l'Impiego utile per conoscere in modo completo non solo le competenze formali, ma le strutture organizzative, le caratteristiche del personale e le attività realmente svolte dai Centri. E ne rileva in modo documentato le maggiori criticità.

Esse riguardano le carenze di personale non solo quantitative, ma soprattutto di addetti con le competenze necessarie a svolgere i servizi richiesti dalla normativa, in particolare quelle che si pongono a ridosso dell'accoglienza e del sostegno agli utenti. Un'altra criticità riguarda la inadeguatezza delle dotazioni informatiche.

Ma il contributo rileva, anche sulla base di un'indagine sugli utenti in merito all'attività dei CPI, che la stessa qualità della domanda di servizio da parte di lavoratori e imprese andrebbe qualificata, perché è ancora troppo spostata sulla dimensione informativa e amministrativa; e la buona percentuale di soddisfazione manifestata dagli utenti non è un segnale sufficiente se confinata in questa dimensione.

Infatti la promozione dell'occupabilità presuppone più intensi rapporti con le imprese e la attivazione del singolo nell'ambito del patto di servizio. Il che richiede una interazione efficace con i centri e impone agli operatori di tener conto non solo dell'esclusione dal mercato del lavoro ma anche di altre dimensioni (abitative, di marginalità sociale, ecc.).

Uno dei limiti dell'attività dei Centri Pubblici per l'Impiego (CPI) e in genere delle politiche attive è la mancata realizzazione della interconnessione delle banche dati e del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIU). Uno strumento per superare tale limite è la tecnologia *Blockchain*, perché essa permette la raccolta sistematica, connessa e certa dei dati, senza la necessità di creare nuove sovrastrutture e preservando la autonoma generazione e gestione di ogni fonte informativa da parte dei soggetti della rete di servizi. Questo permette di vincere molte resistenze ancora legate al concetto superato di "proprietà dei dati", che hanno rallentato la messa in atto e la condivisione del fascicolo elettronico del lavoratore e del sistema informativo unitario.

Con una *Blockchain* condivisa tra i diversi soggetti della rete nazionale, questi soggetti (Anpal, Regioni, Ministero del lavoro, CPI, INA, Inail, Miur) rimangono nella piena titolarità e nella esclusiva gestione delle rispettive basi dati.

Il Cnel è impegnato in un gruppo di ricerca con l'Intervento di Roma Tre, e in collaborazione con l'Anpal, in contatto con l'Autorità garante della privacy, che ha elaborato due modelli per l'applicazione della *Blockchain*: il primo per la gestione innovativa dell'assegno alla ricollocazione; il secondo come strumento di *matchmaking* tra domanda e offerta di lavoro in tre distretti territoriali rappresentativi (Lombardia, Lazio e Sardegna).

Una maggiore funzionalità dei servizi all'impiego e una loro migliore distribuzione sul territorio sono essenziali per dare opportunità di impiego ai beneficiari del reddito minimo; ma sono necessari in generale per fornire aiuto all'inserimento al lavoro di tutti i disoccupati, a cominciare dai giovani.

Per ottenere risultati effettivi e durevoli in questa direzione servono risorse finanziarie maggiori di quelle investite finora, come il governo ha deciso di fare, ma servono anche persone formate, capaci di rispondere ai bisogni delle persone e delle imprese per farli incontrare e dotate di strumenti adeguati, anzitutto informatici.

Serve inoltre un impegno comune e una collaborazione sia fra centri pubblici e Agenzie del lavoro private sia dall'altra parte fra istituzioni regionali e statali per l'implementazione delle politiche attive e dei servizi del lavoro.

Nel rapporto sono presentate due esperienze di politiche regionali del lavoro (a cura di E. Cappellini, F. Giubileo, S. Duranti, S. Guzzo, G. Montaletti, N. Sciclone): quella della regione Lombardia e quella della Toscana. Questa seconda è caratterizzata da un decentramento territoriale dei centri pubblici per l'impiego e da una forte integrazione del mercato privato nell'ambito della gestione pubblica. La Lombardia invece ha adottato da tempo un modello di quasi mercato basato sul sistema cd. dotale, che riconosce al lavoratore la facoltà di rivolgersi sia ad attori privati accreditati sia ai centri pubblici per l'impiego al fine di essere sostenuto nella ricerca dell'impiego e nella formazione professionale.

Questi diversi approcci influiscono anche nella gestione della garanzia giovani, con effetti peraltro positivi in ambedue le regioni. Infatti i dati mostrano una capacità dei loro programmi di intercettare una parte significativa dei NEET e di aiutare a uscire da questa condizione un numero consistente di giovani presi in carico da questo programma. Quelli che hanno avuto almeno un avviamento al lavoro dipendente sono l'80% in Toscana e l'89% in Lombardia.

E' convinzione del Cnel che una maggiore efficacia dei servizi all'impiego, in particolare pubblici, richiede, oltre al rafforzamento delle strutture, una maggiore collaborazione istituzionale tra le regioni e una convergenza verso strategie comuni, che pur con la necessaria autonomia, offra la garanzia di fornire standard essenziali di servizio comuni per tutti i lavoratori.

Per questo il Cnel, d'intesa con il coordinamento delle regioni, ha organizzato un incontro il 14 dicembre prossimo per promuovere e facilitare tale convergenza e per rafforzare una migliore interlocuzione con le istituzioni dello Stato competenti in materia, Ministero del Lavoro e ANPAL.

10. Il lavoro digitale: tendenze e tutele

Gli equilibri qualitativi e quantitativi del nostro come di tutti i mercati del lavoro, sono destinati a essere profondamente influenzati dalle tecnologie, in particolare digitali. Il quadro comparato ci offre, come mostra anche il contributo di M. Faioli, una situazione di incertezza nelle tendenze della

cosiddetta *Gig economy* e nelle soluzioni adottate dei vari paesi per regolarne le ricadute sull'occupazione. Probabilmente sono esagerate le stime che annunciano a breve la distruzione della maggior parte dei lavori tradizionali. Ma l'impatto è destinato a crescere. I lavori su piattaforma, quelli della *Gig Economy* che sono un esempio estremo di lavoro "any time any where", sono già esplosi in tutto il mondo. In ogni caso l'incidenza delle innovazioni digitali sull'occupazione è destinata a crescere, soprattutto in lavori tradizionali ripetitivi. E' significativo che la minaccia della rivoluzione digitale per il lavoro ha riaperto in Europa il dibattito non solo sulla flessibilità degli orari, ma anche sulla loro riduzione.

Al di là delle dimensioni complessive dell'occupazione, le forme e la qualità del lavoro saranno investite da un cambiamento senza precedenti che riguarderà soprattutto i lavori ripetitivi, portando a una polarizzazione delle posizioni di lavoro.

Il cambiamento è così profondo che sta manifestando la inadeguatezza non solo delle regole tradizionali, ma delle stesse categorie fondative del diritto del lavoro, a cominciare da quella di lavoro subordinato.

Lo testimoniano le diverse soluzioni offerte dai vari ordinamenti analizzati da M. Faioli e dalla nostra giurisprudenza che nelle prime decisioni si è divisa fra chi ha fatto rientrare questi lavori nell'ambito della subordinazione per riconoscere loro le relative tutele e viceversa chi rileva la presenza di tratti prevalenti di autonomia. E' significativo che soprattutto in Italia la contrattazione collettiva e alcune prassi locali stanno dando le prime risposte del fenomeno. M. Faioli cita fra gli altri interventi il protocollo d'intesa sui diritti fondamentali del lavoro digitale promosso dal Comune di Bologna con l'adesione del Comune di Milano; la legge regionale del Lazio del 15 giugno 2018 che si propone di estendere ai lavoratori digitali alcuni diritti base alla salute e alla sicurezza e salario minimo all'informazione, ecc.; il contratto collettivo nazionale della logistica del dicembre 2017 e un protocollo speciale per i cosiddetti *Riders*.

M. Faioli ritiene che la contrattazione collettiva in base all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015 numero 81 può riconoscere anche a questi lavoratori su piattaforma, in tutto in parte, la normativa di tutela propria del lavoro subordinato. Come ulteriore alternativa M. Faioli ipotizza che per lavori sotto una certa soglia di reddito si possa fare uso della piattaforma Inps per la gestione delle prestazioni di lavoro occasionale. Ci potrebbe essere altresì un intervento delle agenzie di somministrazione che a beneficio delle piattaforme digitali potrebbero gestire il personale della *Gig economy* e anche assumere i *Riders* da mettere a disposizione delle piattaforme secondo il modello dello *staff leasing* a tempo indeterminato.

Personalmente ritengo che la variabilità di queste fattispecie sconsiglia e rende poco efficaci rigidi interventi legislativi; può essere più funzionale una regolazione flessibile da parte dei contratti collettivi i quali però sono sfidati a farsi interpreti delle esigenze di questi lavoratori digitali.

11. Il riordino dell'archivio dei contratti collettivi del CNEL e la sua funzione pubblica

La sezione quarta del rapporto è dedicata alla contrattazione collettiva, uno strumento storico di regolazione di tutela del lavoro che il Cnel ritiene ancora fondamentale. Il contributo di S. Ciucciovino insieme con quello redatto dagli uffici del Cnel (a cura di M. Biagiotti, S. Tomaro, L. Venturi) dà conto del lavoro di riordino dei contratti collettivi presenti nel nostro archivio attraverso un protocollo specifico concordato con le parti sociali sulle procedure di deposito dei contratti collettivi nazionali e l'allineamento dei codici di classificazione degli stessi contratti in base alla cooperazione interistituzionale con l'Inps.

S. Ciucciovino sottolinea la funzione pubblica dell'archivio del Cnel perché è uno strumento che hanno tutti i paesi sviluppati, necessario per dare piena conoscenza, certezze e trasparenza a lavoratori, imprese e sindacati circa le regole effettive dei rapporti delle condizioni di lavoro. Questo perché tali regole non derivano solo dalla legge ma hanno nei contratti collettivi ai vari livelli, centrale e decentrato, una fonte fondamentale di regolazione.

Il Cnel è impegnato a permettere la piena accessibilità in via informatica dell'archivio e a mantenerlo aggiornato nel tempo. Come rileva il contributo dell'ufficio di supporto agli organi collegiali del Cnel, il più notevole valore aggiunto fornito dalla trasposizione dell'archivio in formato elaborabile sta nella possibilità di collegamento fra la banca dati del Cnel e le banche dati gestite da altri soggetti istituzionali che afferiscono alle relazioni industriali, nel far parlare fra loro i rispettivi archivi consentendo alle diverse istituzioni di coordinarne l'aggiornamento e di scambiarsi le informazioni per le rispettive funzioni istituzionali. Inoltre con la revisione e l'armonizzazione dei criteri di classificazione si risponde alla esigenza di pervenire alla definizione di un sistema di archiviazione e di classificazione per settori contrattuali chiaro e univoco, una anagrafe comune.

Già l'allineamento dei codici con quelli dell'Inps ha permesso di pulire l'archivio eliminando doppi e sovrapposizioni che lo rendevano poco agibile. Inoltre l'associazione fra i rispettivi codici permette di estrarre preziose informazioni sulle dinamiche della contrattazione collettiva di livello nazionale, dando ad esempio un'idea, per ciascuno dei settori contrattuali definiti a suo tempo dalle parti sociali, di quali siano i contratti maggiormente applicati. Per di più la ristrutturazione dell'archivio

permetterà all'ufficio competente del Cnel di procedere alla ricostruzione della storia di ciascun CCNL, reperendo eventuali accordi mancanti.

Ma il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro si è accresciuto negli ultimi anni del 58%, e segnala ancora un eccesso di frammentazione fra le sigle stipulanti, sia da parte sindacale sia da parte datoriale. La pluralità delle sigle dei contratti collettivi rientra sicuramente nel principio costituzionale di libertà sindacale e così è anche per la possibilità di una coesistenza di più contratti nello stesso ambito di riferimento perché non esiste nel nostro ordinamento una categoria legale. Ma la proliferazione contrattuale assume aspetti preoccupanti quando genera fenomeni di *dumping* contrattuale che organizzazioni poco rappresentative sostengono allo scopo di ottenere trattamenti al ribasso rispetto a quelli concordati fra le organizzazioni più rappresentative.

Questa contrattazione al ribasso influisce negativamente non solo sui trattamenti e sulle condizioni attuali dei lavoratori contribuendo al fenomeno dei lavoratori poveri, ma influisce anche sulle loro prospettive pensionistiche, perché viola la normativa secondo cui la retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore ai minimi retributivi stabiliti dai contratti collettivi stipulati fra le organizzazioni nazionali comparativamente più rappresentative delle parti.

12. L'impegno del Cnel per criteri certi di rappresentatività sindacale e datoriale

Per rimediare a questa situazione è cresciuta fra tutte le parti sociali la convinzione che sia ormai indispensabile definire criteri certi e operativi di misurazione della rappresentatività di entrambe le parti sindacali e datoriali. Il Cnel si sta adoperando in un dialogo serrato con tutte le organizzazioni sindacali e datoriali presenti al suo interno, facendo tesoro delle regole via via concordate nei vari accordi interconfederali di questi ultimi anni presentati da M. Faioli nello stesso rapporto.

L'obiettivo è di favorire la ricerca di criteri certi di rappresentatività e anche la definizione concordata fra le parti dei confini fra diversi ambiti di contrattazione per dirimere le eventuali controversie di confine. Ci impegniamo in questa direzione perché siamo convinti che una condivisione ampia fra gli interessati è necessaria per evitare un intervento legislativo improvvisato e in ogni caso è utile per fornire gli elementi affinché tale intervento non sia invasivo ma rispettoso dell'autonomia collettiva.

13. L'innovazione nella contrattazione decentrata: premi di risultato e welfare aziendale.

Partecipazione dei lavoratori

Due altri contributi di M. Centra e di M. Leonardi analizzano i contenuti della contrattazione decentrata riguardanti rispettivamente il salario di risultato e il *welfare* aziendale. I contributi sono basati su dati forniti dal Ministero del lavoro in base a una convenzione. Questi rapporti fanno seguito a quelli sugli stessi temi presentati nel rapporto dello scorso anno; in tal modo si avvia una serie di analisi che il Cnel intende continuare su aspetti centrali della contrattazione decentrata che permetteranno di avere una conoscenza della sua evoluzione nel tempo. I dati presentati nei contributi confermano la vitalità e il carattere innovativo di questo livello contrattuale, stimolato anche degli incentivi fiscali e contributivi introdotti nelle ultime due leggi finanziarie. E' in particolare nella contrattazione aziendale, che sia nuove forme di retribuzione premiante sia misure di welfare possono trovare il loro sviluppo più rispondente ai bisogni dei lavoratori e alle esigenze di competitività delle imprese.

Nel periodo fra maggio 2016 e giugno 2018 sono circa 15.639 le imprese che hanno fatto domanda per avere la detassazione del premio di risultato; l'88% in base a un accordo aziendale per un totale di 33.869 istanze e per 5 milioni circa di beneficiari. Ma la distribuzione di queste misure è diseguale: sono maggiori le istanze provenienti da imprese del Nord in particolare medio grandi ma è significativa anche la presenza di imprese sotto i 100 dipendenti. Il valore complessivo del premio detassato annuo è superiore ai 3 miliardi, corrispondenti a 1.291 euro per ogni beneficiario.

Il contributo di M. Leonardi presenta la sua riflessione sul *welfare* aziendale legandola alla più vasta problematica della stagnazione salariale che affligge da tempo il nostro sistema come riflesso dei fattori strutturali già più volte ricordati, in particolare della scarsa produttività delle nostre imprese specie piccole, della debole formazione dei lavoratori e dell'alta disoccupazione. M. Leonardi sottolinea come le parti sociali, tramite la contrattazione nazionale decentrata, abbiano un ruolo importante per sostenere i salari con la diffusione dei premi di produttività e del *welfare* aziendale. Tali istituti mostrano di essere in grado di svolgere almeno in parte tale compito perché sostenuti dagli incentivi fiscali e contributivi, hanno un effetto sul reddito netto delle famiglie e dei lavoratori più consistente della retribuzione in denaro.

Gli accordi sul welfare di dicembre 2017 sono 5.236 per un totale di 2.491.374 lavoratori beneficiari e un valore annuo medio stimato pro capite di 1435 euro.

Le misure di welfare si sono molto diversificate e vanno dalla previdenza e assistenza complementare fino alle varie forme di sostegno al reddito e alle misure di educazione dei figli, fino alla conciliazione fra vita e lavoro. Agli accordi sul welfare si aggiungono 400 accordi di

partecipazione agli utili per un totale di beneficiari di 1.057.403, e un valore medio di 1348 euro, e inoltre 2.039 piani di partecipazione paritetici per un totale di beneficiari di 1.731.073 con valore medio pro capite annuo di 1674 euro.

Un limite di queste misure sta nel fatto che la platea di aziende che fanno contrattazione aziendale non è cresciuto molto nonostante gli incentivi, in particolare nelle aziende più piccole. Ma queste hanno due strumenti specifici per beneficiare dei due istituti: da una parte gli schemi di accordo territoriale a cui possono aderire e dall'altra il contratto di rete con cui possono gestire insieme premi e *welfare*.

Un'altra questione segnalata da M. Leonardi è che ora che il *welfare* non è più uno strumento di nicchia, occorre valutare meglio le priorità dei *benefit* da incentivare fiscalmente, perché non tutti quelli esistenti hanno uguale rilevanza pubblica. Questa esigenza implica anche che si possano e debbano rivedere gli obiettivi e le dimensioni delle agevolazioni fiscali.

Una considerazione generale, che proviene dai dati della ricerca, è che l'utilità e l'efficacia di queste due misure sono legate al coinvolgimento e alla partecipazione dei lavoratori, alla loro istituzione e gestione. La partecipazione dei lavoratori è anche essa oggetto di specifiche agevolazioni fiscali e contributive, e può trovare proprio in questi istituti un terreno propizio su cui svilupparsi con l'aderenza interessi comuni dei lavoratori e delle imprese.

La contrattazione collettiva può essere lo strumento per diffonderla non solo su questi due temi, ma anche su altri come quelli della organizzazione del lavoro e della partecipazione agli utili.

La retribuzione legata ai risultati può essere importante per premiare la qualità e l'impegno nel lavoro. Il *welfare* aziendale sta diventando una componente importante, sia pure integrativa, del sistema di protezione sociale e può contribuire, come mostra l'esperienza, non solo al benessere dei lavoratori e alla produttività dell'impresa, ma anche, se adeguatamente gestita e orientata, alla efficienza complessiva del sistema, in particolare con la promozione di una economia mista di servizi.

Risulta peraltro che tali effetti positivi dipendono dalla loro destinazione a rispondere a bisogni sociali prioritari non soddisfatti dal sistema pubblico e, per altro verso, da una diffusione equilibrata nel sistema, in particolare nelle piccole imprese.

Una selezione delle priorità nelle scelte di questo *welfare* e una distribuzione equilibrata delle risorse necessarie a sostenerlo sono condizioni necessarie affinché la diffusione di tali istituti integri in modo socialmente equilibrato il sistema di tutele e non aumenti le disparità nella loro fruizione. Il realizzarsi di tali condizioni dipende dalla regia delle parti sociali e dalle scelte di *policy* delle istituzioni.