



XXI RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

2019



RAP 380 27.11.2019

RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2019



SOMMARIO

Introduzione del Presidente del CNEL, Tiziano Treu	11
Sezione 1 - I lavori	
Capitolo 1	
Evoluzione dell'occupazione: intensità, polarizzazione e soddisfazione del lavoro	33
Capitolo 2	
Occupazione e forme contrattuali	69
Capitolo 3	
La nuova centralità del lavoro autonomo	87
Capitolo 4	
L'economia e il lavoro degli immigrati in Italia	117
Capitolo 5	
Mercato del lavoro e nuove tecnologie	133
Capitolo 6	
Attualità di <i>Industry 4.0</i> nelle relazioni di lavoro. Casi di studio	155
Capitolo 7	
Generazioni a confronto. Primi risultati dell'osservatorio per l'invecchiamento attivo	169
Capitolo 8	
Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile a livello territoriale: un esercizio sull'occupazione.....	185
Sezione 2 - Politiche attive	
Capitolo 9	
Tutela della occupazione e politiche attive del lavoro	201
Capitolo 10	
Giovani e agenzie per il lavoro	219
Capitolo 11	
<i>Policies</i> per l'implementazione delle competenze, strategie di <i>upskilling</i> e <i>reskilling</i> e prospettive per lo sviluppo della VET nel Paese.....	257

Capitolo 12	
Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni	277
Capitolo 13	
L'incidenza dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento ex alternanza scuola-lavoro nel campo dell'occupazione giovanile	299
Sezione 3 - Relazioni industriali	
Capitolo 14	
Le potenzialità informative della connessione delle banche dati CNEL con altre banche dati.....	309
Capitolo 15	
L'archivio dei contratti collettivi presso il CNEL. Metodologia, dati, sistema.....	317
Capitolo 16	
Analisi della contrattazione di secondo livello. Evidenze dalle banche dati delle parti sociali.....	331
Capitolo 17	
Welfare aziendale, contrattazione e premi di risultato	375
Capitolo 18	
Il sistema della rappresentanza e della contrattazione nell'artigianato.....	395





Introduzione

a cura del Prof. Tiziano Treu, *Presidente del CNEL*

1. Il quadro europeo

L'analisi del mercato del lavoro in Italia non può prescindere dalla piena contezza dell'attuale quadro europeo in materia di sviluppo economico, investimenti, equilibri finanziari e tutele sociali.

La Presidente della Commissione Europea, nel suo discorso al Parlamento ha dichiarato *"The European Green Deal is our new growth strategy. It will help us cut emissions while creating jobs."* Si tratta di una affermazione di particolare rilievo perché mette al centro dell'agenda europea una strategia per la transizione ambientale e perché, con il riferimento alla crescita e alla creazione di lavoro, sembra orientare l'Europa fuori dalla stagione dell'austerità.

Il CNEL, nel corso dell'ultimo biennio, ha più volte affermato l'importanza che l'Europa ricominci a investire in una crescita ambientalmente e socialmente sostenibile, come ha ricordato il Commissario Paolo Gentiloni pochi giorni fa.

Nel quadro degli impegni dell'Agenda 2030, con il recente documento sul "futuro dell'Europa" il CNEL ha ribadito l'importanza di rafforzare gli investimenti nei settori economici e produttivi del futuro a cominciare dalle tecnologie digitali.

Occorre un patto che innalzi gradualmente al 3% del PIL le risorse finanziarie complessivamente disponibili destinando il budget a interventi mirati per investimenti innovativi e conseguentemente nuove tutele sociali per le nuove tipologie di lavori. Risulta prioritario introdurre la golden rule, consentendo lo scomputo dal calcolo del deficit della spesa per investimenti per l'innovazione delle infrastrutture materiali e immateriali dei Paesi.

Occorre riaffermare l'importanza di investimenti pubblici che facciano da apripista e da volano all'azione dei privati per innescare un processo di virtuoso di sviluppo sostenibile. Il futuro della competizione tra economie e tra società si gioca prevalentemente sul trinomio: dati, intelligenza artificiale e infrastrutture. Per questo motivo sono due i settori sui quali servono prioritariamente investimenti mirati e strutturali: ricerca e innovazione tecnologica, soprattutto nel campo dell'intelligenza artificiale, e infrastrutture, sia materiali che immateriali. Attualmente l'Europa appare in ritardo nella sfida globale che si sta giocando tra Cina e Stati Uniti per la leadership tecnologica come dimostrano i dati brevettuali messi a disposizione dall'OCSE. Per queste ragioni occorre potenziare la capacità delle nostre imprese di sviluppare e utilizzare l'innovazione tecnologica come fattore di aumento della produttività e contestualmente di innalzamento della qualità della crescita e dell'occupazione.

Ma accanto agli investimenti per l'economia, l'Europa deve fare uno scatto significativo riguardo alle tutele sociali. Secondo gli ultimi dati Eurostat, 112,9 milioni di persone, ossia il 22,5 % della popolazione dell'Unione Europea sono a rischio di povertà o di esclusione sociale. La disoccupazione di lunga durata è passata dal 2,9 % nel 2009 al 3,4 % nel 2017, mentre il numero di lavoratori poveri nella zona euro è passato dal 7,6 % nel 2006 al 9,5 % nel 2016. Le nuove generazioni sono tra le fasce maggiormente colpite: nel 2016 nell'UE vi erano oltre 6,3 milioni di giovani NEET. Contestualmente, oggi in Europa abbiamo oltre 240 milioni di persone occupate, il numero più alto mai registrato, ma rimane alto il tasso di disoccupazione giovanile, permane un gender

gap retributivo, abbiamo all'incirca un 10% di *woorking poor* e complessivamente quasi un quarto della popolazione europea a rischio povertà. Per essere all'altezza della sfida occorre prospettare la creazione di un sistema unico di *Welfare*, di un *social compact*, un patto sociale e istituzionale che sia in grado di intervenire sui bisogni più urgenti degli individui a cominciare da un'assicurazione europea contro la disoccupazione. Un salto di qualità del progetto europeo è una premessa importante per il nostro Paese, per superare la sostanziale stagnazione della nostra economia causa principale di un mercato del lavoro ancora fragile e di una occupazione frammentata e troppo spesso di scarsa qualità.

2. La situazione del mercato del lavoro italiano

Il quadro che risulta dal Rapporto sul mercato del lavoro di quest'anno presenta più ombre che luci. Nonostante un leggero aumento dell'occupazione, la intensità di questa, misurata sulle ore lavorate, resta inferiore a quella del periodo precedente lo scoppio della crisi economica.

L'occupazione femminile è ancora molto al di sotto di quella maschile e lontana dalle medie europee. La disoccupazione giovanile resta tre volte più alta di quella degli adulti. Il part time involontario denuncia il fatto che molte capacità umane sono forzatamente inutilizzate e colpisce ancora in prevalenza donne e giovani.

Così pure il lavoro a termine, emblema della precarietà, rimane alto, specie per le prime assunzioni riguarda in particolare giovani e donne. Le diseguaglianze territoriali sono cresciute e si riflettono anche sulle condizioni dei lavoratori.

Questa situazione del mercato del lavoro non è contingente, ha radici strutturali perché riflette la debolezza di un'economia che è stagnante da anni. Un'Italia ferma da oltre vent'anni su un sentiero di crescita che oscilla intorno allo 0.2% annuo e su un tasso di partecipazione al lavoro sempre inferiore a quella dei principali paesi sviluppati non può competere nel mondo di oggi e non può dare prospettive alle generazioni future.

Va registrato il dato allarmante che, qualunque sistema di misurazione si utilizzi, nessuna regione italiana, è riuscita, a dieci anni dall'inizio della crisi, a tornare sul livello di benessere registrato prima del 2008.

Lo stesso governo, nel quadro macroeconomico programmatico, prevede che l'occupazione nel 2019 crescerà di un solo decimo di punto in più rispetto al tendenziale, e che il tasso di crescita nel 2020 sarà più basso che nel 2019.

Per modificare tale condizione non bastano rimedi isolati e parziali, né solo le modifiche legislative, comprese quelle più recenti.

Come ha più volte ricordato il CNEL, è necessario affrontare il problema nelle sue cause con un deciso cambio di rotta. Serve una elaborazione strategica che duri negli anni e che venga perseguita con determinazione e con costante monitoraggio.

3. Investimenti per l'innovazione e per lo sviluppo

La questione dello sviluppo è al centro delle emergenze italiane e chiama in causa la insufficiente dinamica sia della domanda interna sia della produttività, un indicatore stagnante in Italia da 25 anni e decrescente nel confronto con i paesi concorrenti.

Il Cnel ha da tempo segnalato la necessità di interventi fra loro coordinati secondo una strategia di sistema, che non è presente nei recenti documenti di bilancio.

Ad avviso del CNEL, occorre implementare una politica industriale che abbia una

visione di medio periodo e che integri fra loro diverse policies individuando i settori nei quali l'Italia può primeggiare (agroalimentare, turismo e cultura, farmaceutica, macchine utensili e componentistica) o che costituiscono importanti componenti delle catene di valori globali.

Per questo abbiamo proposto alcune linee principali di intervento: potenziare gli investimenti pubblici in ricerca, innovazione e sviluppo in sinergia con i centri di ricerca delle imprese; costruire reti per generare e sfruttare economie di scala e di scopo; estendere gli strumenti diretti a incentivare impresa 4.0, in particolare rendendoli più accessibili alle piccole imprese e alle imprese del meridione; agire sul livello dimensionale delle imprese con processi di concentrazione e di rete, e innalzare gli standard di capitalizzazione delle piccole imprese; allargare i canali di accesso al credito, creare condizioni per operare su un mercato obbligazionario affidabile; Incentivare l'innovazione nel modello di governance familiare; affrontare con politiche mirate i profondi e persistenti divari territoriali fra le aree del Nord Italia e quelle del Mezzogiorno; elevare la diffusione e gli standard dell'istruzione (a questo è dedicato il prossimo capitolo).

Il CNEL è consapevole della limitatezza delle risorse e della necessità di una attenta sorveglianza delle politiche di bilancio. Per questo ritiene che gli investimenti debbano essere rigorosamente selezionati secondo alcune direzioni prioritarie, che abbiamo sviluppato nei nostri pareri: investimenti in infrastrutture, grandi e piccole, nella loro manutenzione e per la messa in sicurezza dei territori; investimenti nelle infrastrutture sociali e nelle attività di servizio alle persone e alle famiglie che rispondono a una domanda elevata non soddisfatta; investimenti nell'innovazione tecnologica e digitale e nell'economia green in stretto coordinamento con i programmi europei.

Al medesimo fine di sostenere la crescita e la competitività del sistema paese, il Cnel considera indispensabile accrescere l'efficienza complessive delle PA. Il ruolo del settore pubblico è centrale non solo per agire sul potenziale di crescita del Paese, ma anche per rispondere alle crescenti esigenze di servizi dei cittadini e anche per proiettare all'esterno una immagine positiva dell'Italia.

La necessità di affrontare il tema con analisi approfondite per fornire proposte attendibili ai problemi della competitività del Paese, ha suggerito al CNEL di richiamare il Governo e il Parlamento sulla urgenza di dare seguito anche in Italia alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione del 20 settembre 2016 sulla istituzione di un comitato nazionale indipendente per la produttività. A tal fine ha avanzato la proposta di istituire tale comitato nazionale per la produttività presso il CNEL.

Il Comitato è composto dai rappresentanti delle principali istituzioni competenti in materia di economia, finanza pubblica, investimenti e politiche per il lavoro. Avrebbe compiti di analisi, valutazione, monitoraggio, formulazione di proposte e raccomandazioni in tema di produttività e competitività. Il CNEL ritiene utile promuovere, sin da subito, un coordinamento con le altre Istituzioni competenti e con le forze sociali e produttive al fine di predisporre un piano condiviso di interventi strutturali per il rilancio della competitività del sistema produttivo, da sottoporre al decisore pubblico. A riguardo, sarà tempestivamente avviato un ciclo di audizioni con le principali istituzioni nazionali competenti in materia di finanza pubblica, sviluppo economico, competitività e sistema creditizio.

4. Scuola e formazione

La scuola è l'ambito per eccellenza sul quale è tanto strategico quanto ineludibile tornare ad investire, anche alla luce delle sollecitazioni europee che indicano come la scarsa dinamica della produttività italiana sia quasi esclusivamente attribuibile alle inefficienze del nostro sistema di formazione del capitale umano. A tale proposito il CNEL sottolinea con enfasi come la quota di Pil che il Paese destina a questa voce di spesa continui a collocarsi più di un punto e mezzo sotto la spesa media europea. Confronti con dati relativi alla spesa pensionistica mostrano drammaticamente un Paese che guarda al passato, piuttosto che al futuro.

Investire nel sistema scolastico e formativo è una leva strategica obbligatoria per ricondurre il Paese su un percorso di crescita, come segnala l'OCSE.

Il Cnel di questa necessità è pienamente consapevole, perché è convinto che la crescita economica del Paese non sia conseguibile senza una crescita delle competenze delle persone. Investire in istruzione migliora il tasso di partecipazione al mercato del lavoro e interviene su un preoccupante processo di spopolamento ed emigrazione che è in corso da vari anni e che coinvolge anche le aree più sviluppate del Paese.

Le nuove tecnologie specie digitali stanno trasformando in profondità non solo le forme del lavoro, ma gli *skills* necessari alle persone che lavorano.

Le ricerche anche del Cnel mostrano che queste tecnologie penalizzano i lavori di routine e valorizzano i lavori ad alta intensità di conoscenza e di capacità relazionali. Una priorità riconosciuta anche da altri paesi è di dedicare attenzione specifica ai giovani a rischio che hanno abbandonato precocemente la scuola e a quelli con competenze deboli, che vedono crescere la difficoltà di inserirsi nel lavoro. Questi due gruppi sono particolarmente critici nel nostro Paese, soprattutto nelle aree del Sud, che sono deboli anche per altri aspetti economici e sociali.

Una importanza decisiva ha l'educazione terziaria, non solo quella fornita nelle università, per cui occorre perseguire l'obiettivo europeo del 40% della partecipazione. Offrire ai giovani tale livello di competenze corrisponde all'evoluzione dei lavori che richiederanno sempre più elementi cognitivi. È anche necessario per sostenere l'innovazione dei nostri sistemi produttivi e per rendere fruibili gli stessi risultati della ricerca.

Infine, queste tendenze richiedono un rinnovamento anche dei metodi e dei contenuti dell'insegnamento. Le migliori pratiche internazionali confermano che un insegnamento all'altezza delle sfide che ci attendono 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 personali. Queste sono capacità che le macchine intelligenti non possono replicare (per ora) e che continueranno a essere richieste anche in ambienti ad alta intensità tecnologica.

Sulla base di questa convinzione il Cnel ha segnalato alcuni obiettivi specifici: estendere i servizi educativi di base per l'infanzia a partire dal Sud, recuperare i giovani drop out e i *Neet* utilizzando anche le risorse del programma Garanzia Giovani; rafforzare l'istruzione secondaria tecnica e in particolare gli istituti tecnici superiori. Nei prossimi anni in Italia saranno necessarie migliaia di unità di personale specializzato nelle professioni digitali e nella green economy, e almeno il 50% di queste unità saranno di difficile reperimento, a causa di un'offerta formativa non allineata con la domanda.

Per contrastare i più gravi fenomeni di *mismatch* che costituiscono uno spreco di risorse umane e un indebolimento delle capacità produttive, occorre operare su ambedue

i versanti, della scuola e del mercato del lavoro. Si tratta di migliorare il dialogo fra scuola e mercato del lavoro rafforzando i meccanismi di orientamento e qualificando l'alternanza scuola-lavoro, sia con più risorse sia con un monitoraggio attento per scongiurare abusi e per garantire il più efficace utilizzo di questa metodologia didattica.

D'altra parte, le nostre aziende, specie quelle medio-piccole, devono essere consapevoli che senza una valorizzazione di queste competenze, specie dei giovani, oggi spesso sottoutilizzate, non saranno in grado di operare con successo nella nuova economia digitale.

La rivoluzione digitale che investirà tutti i paesi implica una trasformazione dei contenuti delle *skill* molto più veloce che in passato e richiederà un ricambio di conoscenze con frequenza accelerata; per molte delle competenze digitali più rilevanti si stima che ogni 5-6 anni occorrerà rinnovarle completamente.

Il Cnel ritiene che per affrontare queste sfide serva un piano intensivo di formazione continua, che elevi la platea dei lavoratori coinvolti verso i livelli europei, utilizzando pienamente i fondi comunitari e le risorse dei Fondi interprofessionali.

5. Investire nel lavoro di qualità

Una crescita più dinamica e di qualità è condizione prioritaria per contrastare le debolezze del mercato del lavoro e superare la precarietà dei lavori che colpisce larghi settori della società, a cominciare da giovani e donne. Ma oltre a ciò riteniamo necessario che tutte le scelte di investimento e di politica economica abbiano come orientamento specifico quello di sostenere e promuovere la crescita dell'occupazione, e in particolare dell'occupazione di qualità (*decent work*, secondo l'obiettivo dell'OIL).

Sulle nuove forme di occupazione della *gig economy*, si segnalano i problemi di tutela connessi a un eccessivo utilizzo del fattore lavoro nei recuperi di competitività, soprattutto nelle imprese o nelle tipologie di rapporto di lavoro in cui la competitività non è dipendente da innovazioni di prodotto e di processo.

Le tecnologie non sono necessariamente nemiche dei lavori, anzi possono accrescere la intensità occupazionale nei vari settori emergenti; a cominciare da quelli della *green economy*. Gli investimenti in ricerca e formazione sono necessari per contrastare gli effetti negativi dell'innovazione tecnologica che colpisce soprattutto i lavori ripetitivi e di basso contenuto cognitivo.

Le politiche pubbliche del lavoro nei prossimi anni dovranno dedicare una specifica attenzione alle ricadute della transizione ambientale sul mix produttivo e occupazionale del nostro Paese. Il CNEL è impegnato ad analizzare tali ricadute e a fare proposte per il miglior coordinamento fra gli obiettivi della sostenibilità e la promozione dell'occupazione di qualità.

Per altro verso gli investimenti nelle infrastrutture sociali, dalla sanità, all'assistenza e in genere alle attività di cura delle persone, oltre a rispondere a bisogni essenziali delle persone, sono potenzialmente in grado di promuovere occupazione di qualità. Obiettivo prioritario delle imprese e delle nostre politiche è non solo di alzare i tassi di occupazione e di promuovere la stabilità dei lavori, ma anche di correggere gli squilibri del nostro mercato del lavoro che sono testimoniati dal rapporto.

Il principale squilibrio territoriale che penalizza l'occupazione del Mezzogiorno è strettamente legato alle debolezze dello sviluppo di quelle aree. Va dunque contrastato con azioni di sistema che rafforzino il tessuto economico e sociale di quell'area nei

punti dove è più lontano dagli standard del Nord ed europei: investimenti nell'istruzione fino ai livelli dell'istruzione tecnica e superiore in innovazione, miglioramento delle infrastrutture, qualificazione delle amministrazioni locali; contrasto all'illegalità. Per questo è necessario destinare risorse proporzionate ai bisogni e alla dimensione della popolazione del Sud, secondo impegni quantitativi già stabiliti, ma non sempre adempiuti.

6. Occupazione giovanile e femminile

Il sostegno dell'occupazione giovanile non può basarsi né solo né in prevalenza su incentivi per le assunzioni, ancorché mirati e strutturali. Sono necessarie azioni di sistema sui nodi critici già ricordati: superare lo svantaggio dei nostri giovani nella dotazione culturale rispetto ai loro colleghi di altri paesi, portando tutti i livelli dell'istruzione agli standard europei secondo gli obiettivi dell'Agenda 2020 (50% di istruzione terziaria; abbattimento della dispersione scolastica sotto il 10%); rafforzare in particolare le competenze digitali che sono decisive per cogliere le opportunità della rivoluzione 4.0; migliorare gli strumenti per facilitare il primo accesso dei giovani al lavoro stabile (alternanza scuola-lavoro, tirocini, apprendistato); rafforzare con risorse dedicate l'attività dei centri per l'impiego pubblici e privati nel Sud, in particolare tutta la strumentazione della Garanzia Giovani.

Le componenti presenti nel Cnel hanno ribadito la necessità di impegnare le istituzioni, le imprese e tutte le forze sociali in uno sforzo eccezionale per promuovere non solo l'occupazione, ma più in generale l'autonomia giovanile. Per questo servono misure non solo in ambito lavoristico, primo fra tutti il lavoro stabile, ma anche la disponibilità di un'abitazione, la consulenza per l'avvio di attività imprenditoriali, la messa a disposizione di un patrimonio iniziale da spendere all'entrata nella vita adulta, secondo misure sperimentate in altri paesi (Francia).

L'evoluzione demografica richiede di attuare finalmente una strategia di sostenibilità generazionale che riequilibri i rapporti fra generazioni: da una parte portando nel mercato del lavoro più giovani e migliorando la condizione giovanile, dall'altra attivando misure di *active ageing* secondo le migliori pratiche europee, da noi avviate solo in alcune prime esperienze indicate in un capitolo del presente rapporto. L'esperienza insegna che possono essere utili forme di affiancamento aziendale dei lavoratori più esperti alle coorti di lavoratori giovani, anche promosse dai contratti collettivi.

Le condizioni di disparità delle donne nel lavoro hanno radici profonde nei costumi e negli stereotipi storici presenti nelle nostre società.

Il contrasto a tali stereotipi richiede azioni sistematiche anzitutto di carattere culturale ed educativo, nella scuola ma anche all'interno delle aziende. In tal senso può contribuire la proposta del Cnel di sostenere per legge la diffusione, nelle aziende e negli enti pubblici, del rapporto sulla situazione del personale nell'ambito delle disposizioni contenute nel Codice delle pari opportunità fra uomo e donna, in modo da consentire il monitoraggio delle pratiche in atto e verificarne la distanza o l'avvicinamento rispetto agli obiettivi delle parti.

Per contrastare il persistente *gender pay gap* è necessario introdurre misure per rendere effettivo il diritto alla parità salariale. A tal fine non bastano norme di imposizione e di divieto, ma vanno rafforzate e rese strutturali le misure promozionali, come le azioni positive per l'occupazione femminile e gli strumenti che possono sostenere la posizione delle donne nella pratica aziendale e nel mercato del lavoro, a cominciare dalle consigliere di parità.

Nella stessa direzione occorre allargare l'offerta di servizi (non soltanto asili nido, ma scuola a tempo pieno, servizi per gli anziani) e promuovere forme organizzative del lavoro più favorevoli alla conciliazione. La condizione della donna lavoratrice è soprattutto penalizzata dalla difficile conciliazione dei tempi di vita e di lavoro che incide sul mantenimento al 49,7% (ISTAT - dati provvisori dicembre 2018) della quota dell'occupazione femminile italiana (classe d'età 15-64 anni), ben al di sotto della media UE del 60,4%. Detta sperequazione risulta ancor più significativa se si considera che sono le lavoratrici-madri a caratterizzare per il 54,3% la disoccupazione femminile e che la quota di donne madri indotte ad abbandonare il lavoro per prendersi cura dei figli è pari al 27%, di gran lunga superiore alla quota degli uomini nella stessa condizione, pari allo 0,5%.

Al ridotto tasso di occupazione femminile si aggiunge il dato della minore durata media della vita lavorativa delle donne (24,5 anni contro i 39,6 degli uomini, con uno scarto del 38%, tra i più alti in Europa) con conseguenti distorsioni di genere, ad esempio nel differenziale medio fra le pensioni percepite dalle donne rispetto a quelle degli uomini (pari al 33%), nelle prestazioni assicurative di natura sostitutiva della retribuzione (ad esempio INAIL in caso di malattia), nella disciplina del riscatto dei periodi contributivi facenti riferimento alla durata della vita media, che è superiore nella donna.

Anche l'imprenditoria femminile, pur essendo molto dinamica, occupa una quota ancora insufficiente. Basti considerare che nel periodo 2010-2015 essa è cresciuta nel nostro Paese di 35mila unità, rappresentando ben il 65% dell'incremento complessivo del tessuto imprenditoriale nazionale; ad oggi conta 1milione e 312mila imprese femminili, che sono nel complesso più dinamiche, più digitali, più giovani, più multiculturali, danno lavoro a circa 3 milioni di persone, ma costituiscono appena il 27% del totale.

Alla valutazione della disparità di genere del mercato del lavoro vanno quindi accompagnate considerazioni sul "valore economico delle donne" e, pertanto, mosse azioni di contrasto alla perdita economica determinata dal mancato pieno apporto femminile alla crescita e alla competitività. Già nel 2013 l'OCSE stimava nella misura di un punto percentuale all'anno la crescita del PIL in Italia qualora fossero stati rimossi gli ostacoli esistenti all'occupazione e alla imprenditoria femminile.

Le parti sociali del CNEL sottolineano l'urgenza di interventi mirati che portino nel mercato del lavoro più giovani e più donne, anche perché gli attuali squilibri sono destinati ad acuirsi a causa dell'aggravarsi di un altro fenomeno strutturale quale l'invecchiamento della popolazione.

7. Politiche attive del lavoro

Fra le urgenze in materia di politiche del lavoro il CNEL ha più volte segnalato la necessità di rafforzare le politiche attive, mettendole in grado di massimizzare le occasioni occupazionali, migliorando l'incontro fra domanda e offerta e facilitando i passaggi da un lavoro all'altro. Il rafforzamento dei servizi all'impiego è un indispensabile complemento alle politiche di creazione del lavoro. Esso richiede più risorse non solo materiali ma soprattutto professionali.

Il rafforzamento dei servizi pubblici all'impiego avviato con la passata legge di bilancio va valutato positivamente ed è stato apprezzato dal CNEL. È importante che le risorse siano investite in modo equilibrato sul territorio, d'intesa con le regioni, e che

servano a qualificare professionalmente sia il personale esistente dei centri sia i nuovi assunti.

Tuttavia, è da segnalare il rischio che il rafforzamento dei servizi per l'impiego avviato con la precedente legge di bilancio sia diretto prevalentemente a favore dei percettori del reddito di cittadinanza.

Uno dei segnali in tal senso, ma non l'unico, è stata la ingiustificata sospensione, operata con la legge introduttiva del reddito di cittadinanza, dell'assegno di ricollocazione per i percettori di Naspi, per riservarlo esclusivamente ai percettori di "reddito di cittadinanza".

Il CNEL ritiene che nella legge di bilancio debba essere inserito il ripristino dello strumento per entrambe le platee. Più in generale, il processo di rafforzamento dei Centri per l'impiego va meglio definito e attuato individuando tempi e modalità delle assunzioni, nonché la formazione e l'impiego effettivo del nuovo personale. Inoltre, mentre si è introdotto un investimento per il Sistema informativo del reddito di cittadinanza, non è ancora pienamente operativo il sistema informativo unico per tutti gli altri disoccupati.

Le politiche attive vanno accompagnate da alcuni interventi di rifinanziamento delle misure previste negli ultimi mesi per affrontare le crisi e le ristrutturazioni aziendali, che sono a scadenza nel 2019. Tali interventi devono tener conto delle difficoltà in cui tuttora versa il nostro sistema produttivo e di quelle che si troverà ancora ad affrontare in futuro a causa della lunga e difficile transizione tecnologica, inclusa quella green. Ci riferiamo in particolare alla possibilità di prorogare la cassa integrazione straordinaria oltre i 24 mesi per le aziende operanti in aree di crisi complesse, per le aziende con rilevanza strategica e per i piani di risanamento complessi, per le aziende che cessino l'attività o sottoposte a procedure concorsuali.

8. Rinnovare i contratti collettivi

Sul tema della contrattazione collettiva, che vede potenziato in formato digitale l'archivio dei contratti nazionali, i dati in possesso del CNEL presentano 20 CCNL del settore pubblico, tutti scaduti alla data del 30 settembre 2019. Per quanto riguarda il settore privato, al 25 ottobre 2019 risultavano depositati e vigenti 822 CCNL, dei quali 200 in scadenza fra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020 e relativi a una platea di circa 6,5 milioni di addetti, più o meno la metà del totale dei lavoratori dipendenti. La percentuale di lavoratori in attesa di rinnovo oscilla tra il 78% nel settore metalmeccanico e il 13-15% nel chimico e nelle aziende di servizi. Occorre segnalare, come più diffusamente analizzato nel capitolo di questo Rapporto dedicato all'archivio contratti, che i tre principali CCNL in scadenza al 31 dicembre di quest'anno, e precisamente quello delle aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi, quello delle aziende metalmeccaniche e quello della logistica, coinvolgono una platea di più di 4 milioni di lavoratori.

9. Come uscire da Quota 100

Sul provvedimento relativo a Quota 100, il CNEL ha discusso più volte esprimendo posizioni anche diverse al suo interno. Ma una considerazione comune ha riguardato la necessità di fare una valutazione attenta sul trade off fra costi e benefici di questa misura.

Oggi però si pone il problema urgente di come "uscire" da Quota 100. In particolare, occorre evitare che la sua fine, prevista per il 2021, crei un "buco previdenziale" di

alcuni anni, lasciando scoperte le coorti di lavoratori interessati.

Si tratterà di ricercare e precisare strumenti di flessibilità in uscita verso il pensionamento, che tengano conto delle condizioni delle persone e dei loro percorsi di lavoro (lavori gravosi, lavoratori precoci, etc.).

Inoltre, va affrontata la questione più generale delle condizioni del mercato del lavoro per cui i giovani sono esposti al rischio di carriere discontinue e spesso di bassi salari che sono destinate a pregiudicare il loro futuro previdenziale. Per questo si pone una questione fondamentale, quella di evitare che gli attuali lavoratori, specie i più giovani, non abbiano più la garanzia di una pensione adeguata, come richiede la nostra Costituzione (all'art. 38).

Ripristinare tale garanzia implica ripensare l'attuale assetto pensionistico, anche con la introduzione di correttivi al metodo contributivo.

È un tema di grande rilievo per il nostro futuro, su cui si stanno interrogando parti sociali e governo.

Il CNEL vuole contribuire alla ricerca di soluzioni sostenibili dal punto di vista non solo finanziario ma anche sociale. A tal fine ha costituito un apposito gruppo di lavoro che affronterà tali nodi strutturali sentendo le opinioni dei vari stakeholder, parti sociali, istituzioni pubbliche ed esperti.

11. Lavoro, diseguaglianze e contrasto alla povertà'

Il CNEL ha sempre sostenuto che la via maestra per abbattere le diseguaglianze e contrastare la povertà è il lavoro.

Per questo abbiamo ritenuto che le politiche economiche del nostro Paese debbano mettere al centro l'obiettivo di aumentare la quantità e la qualità dell'occupazione.

Abbiamo valutato peraltro positivamente l'introduzione, anche nel nostro sistema, di strumenti universalistici di contrasto alla povertà, quali il reddito di inclusione prima, e il reddito di cittadinanza poi. Ma abbiamo raccomandato che l'attuazione di tale istituto non comporti la riduzione di risorse destinate ad altri strumenti di welfare e d'altra parte che esso avvenga secondo criteri adeguati in termini di condizionalità, reinserimento lavorativo e sociale, prova dei mezzi, congruità delle offerte di lavoro, individuazione - senza discriminazione - della platea dei beneficiari, coinvolgendo pienamente le parti sociali sul territorio e gli enti locali.

Riteniamo importante che vada monitorata l'applicazione del reddito di cittadinanza per evitare soluzioni che scoraggino la ricerca attiva di occupazione e la partecipazione a programmi di formazione.

Tale monitoraggio è particolarmente importante perché i dati della prima fase applicativa della legge non sono incoraggianti, indicano uno squilibrio fra le misure già attivate di sostegno economico ai beneficiari e la debolezza degli strumenti di attivazione degli stessi.

Le misure di contrasto alla povertà non possono ridursi alla erogazione di sussidi monetari, pur necessari, e vanno distinti dalle politiche attive per il lavoro, perché la povertà non dipende solo dalla mancanza di lavoro o dal lavoro povero.

Per questo è necessario un ventaglio di misure e di politiche di sostegno economico, di prevenzione e di assistenza. In particolare, sono decisive le politiche sociali da finanziare adeguatamente con la dotazione dei fondi nazionali a garanzia delle prestazioni, a cominciare dai livelli essenziali, e le infrastrutture territoriali che garantiscano uniformità e adeguatezza della rete dei servizi pubblici.

11. Lavoro povero e salario minimo

La crescita del lavoro povero in Italia, più grave che nei nostri partner europei, è da tempo oggetto di attenzione e preoccupazione anche da parte del CNEL. Abbiamo sempre ritenuto, ed espresso anche nelle audizioni al Parlamento, che il compito di contrastare i bassi salari e il lavoro povero spetta in primo luogo alla contrattazione collettiva nazionale che, come rilevano anche gli osservatori internazionali, è decisiva per sostenere i redditi dei lavoratori e per ridurre le diseguaglianze economiche.

Mentre in gran parte dei paesi europei è vigente un salario minimo legale, il nostro ordinamento fissa il principio costituzionale del diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e sufficiente a soddisfare i bisogni del lavoratore e della sua famiglia (art. 36). Se è vero che non sono contemplate norme che escludano la possibilità di un intervento del legislatore o che sanciscano una riserva a favore della contrattazione collettiva, la fissazione dei minimi è stata assolta comunque dalla negoziazione collettiva, che definisce a livello nazionale, separatamente per ogni CCNL, i minimi contrattuali da applicare per ciascun livello di inquadramento dei lavoratori.

La copertura dei lavoratori appartenenti a organizzazioni non firmatarie di contratti collettivi è stata in parte assicurata dall'interpretazione diffusa della giurisprudenza che, basandosi sull'art. 36 della Costituzione, utilizza i minimi retributivi fissati dai contratti come riferimento utile alla definizione di "retribuzione proporzionata e sufficiente" per i lavoratori. Ma tale meccanismo fa gravare sul lavoratore, nel corso di un giudizio attivato su sua istanza, l'onere di provare che la remunerazione percepita è inferiore al livello minimo fissato, appunto, dal CCNL.

Si tratta dunque di una soluzione parziale. Per questo si sono avanzate varie proposte legislative di introdurre anche in Italia un salario minimo legale. Tali proposte hanno sollevato molte riserve fra le parti sociali, che si sono manifestate anche all'interno del CNEL.

Una parte del mondo datoriale segnala il rischio che un salario minimo legale possa avere effetti di spiazzamento nei confronti dell'occupazione dei lavoratori a basso salario e che possa indebolire la copertura della contrattazione collettiva incentivando le imprese a usare delle associazioni firmatarie dei CCNL.

Da parte sindacale si segnalano rischi simili, in particolare che in presenza di un salario minimo legale le imprese possano decidere di pagare semplicemente tale minimo e di concentrare di fatto gran parte di lavoratori sui livelli tabellari bassi, contribuendo in tal modo a erodere l'efficacia della contrattazione collettiva.

Il CNEL nelle sue osservazioni ha sempre sottolineato che il primo obiettivo, anche del legislatore, debba essere di rafforzare la funzione e la copertura dei contratti collettivi nazionali, stabilendo procedure per la estensione della loro efficacia erga omnes per la parte salariale, dove non opera l'ostacolo dell'art. 39 Cost. che ha finora precluso un erga omnes generale.

Introdurre tale forma di erga omnes che esiste da anni nei maggiori paesi europei, servirebbe a contrastare il fenomeno particolarmente grave dell'evasione degli obblighi retributivi, che colpisce specie i settori più deboli; e ridurrebbe di molto, se non del tutto, i vuoti di tutela dei lavoratori. Per cui un eventuale intervento legale sui salari potrebbe ridursi su quelle aree effettivamente negoziali che restassero scoperte.

In ogni caso il CNEL, anche nell'audizione in Parlamento, ha ribadito che nella materia dei minimi salariali la via maestra debba essere sempre quella del dialogo sociale.

Pertanto, ogni iniziativa legislativa dovrebbe essere anticipata da un profondo e significativo coinvolgimento e confronto con le parti sociali. I minimi salariali devono tenere conto della dinamica della rappresentatività sindacale e datoriale. L'esperienza comparativa mostra che laddove i minimi salariali sono fissati per via legale, ciò avviene a valle di un processo istruttorio affidato a una specifica commissione tripartita o ad altre forme di dialogo sociale.

Sintesi dei contenuti

L'edizione 2019 del Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva prosegue nella direzione di dialogo interistituzionale avviata da alcuni anni con le principali istituzioni competenti sul tema. Il Rapporto riunisce pertanto una selezione di contributi provenienti da tecnici delle parti sociali e consiglieri del CNEL, da esperti del mondo accademico, da funzionari e ricercatori, sui principali aspetti del dibattito più recente in materia di regolazione del lavoro, condizioni dei lavoratori, trasformazioni in atto nell'impresa e sul mercato. Tale selezione rappresenta un quadro illustrativo delle dinamiche in corso, dei loro aspetti anche controversi e dalle implicazioni spesso contraddittorie, in una materia inevitabilmente influenzata da interessi contrastanti ed esposta a conflittualità sociale.

Nel complesso il materiale contenuto nel Rapporto si rivolge al decisore pubblico e alle istituzioni deputate al monitoraggio e alla valutazione delle politiche del lavoro, come strumento di riflessione per individuare con le parti sociali soluzioni per le inedite sfide prodotte da una nuova configurazione del mondo del lavoro, dagli esiti non prevedibili e comunque non predeterminati.

La prima parte del Rapporto è dedicata alla descrizione delle tendenze recenti dell'occupazione e del mercato del lavoro. Il primo capitolo (E. Reyneri e I. Fellini) offre un quadro dell'evoluzione delle principali variabili descrittive dell'occupazione aggiornate al secondo trimestre 2019, e mostra come il tasso di occupazione abbia superato i livelli pre-crisi e raggiunto il livello più alto della storia recente del mercato del lavoro italiano (59,4%), pur rimanendo il più basso in Europa e molto al di sotto della media UE (69% esclusa la Grecia). Il capitolo approfondisce l'analisi dei mutamenti nella composizione demografica dell'occupazione (moderata crescita dell'occupazione femminile, invecchiamento dell'occupazione a tempo pieno) ed evidenzia i dati dell'esplosione del *part time* involontario e della ridotta intensità del lavoro in termini di ore lavorate. Viene inoltre confermato il processo di polarizzazione della struttura occupazionale per livelli di qualificazione professionale, con due particolari importanti: l'attenuazione, rispetto al dato dell'anno precedente, della tendenza alla polarizzazione asimmetrica per effetto dell'aumento della domanda di lavoro più qualificato, e per contro il preoccupante ampliamento dei divari territoriali sia nelle dinamiche occupazionali che nelle tendenze alla polarizzazione. Ne emerge un quadro a due tinte: un Centro-Nord nel quale il peso delle occupazioni altamente qualificate è in aumento, e un Sud caratterizzato da un significativo processo di generale dequalificazione del lavoro.

Il contributo di M. Barbini e F. De Novellis (capitolo 2) punta ad evidenziare soprattutto la stretta correlazione fra i dati quantitativi degli occupati e i cambiamenti intervenuti sotto l'aspetto normativo. Si sottolinea infatti come, con riferimento al periodo 2008-2018, l'incremento occupazionale registrato sia attribuibile esclusivamente al lavoro dipendente (+682.000 unità in 10 anni), a fronte di un calo di oltre mezzo milione di unità nel lavoro autonomo, e come tale positiva *performance* del lavoro dipendente vada ascritta in massima parte al tempo determinato e solo in misura minore - comunque non irrilevante - al tempo indeterminato trainato dagli incentivi. Al riguardo, il contributo evidenzia come gli occupati permanenti abbiano registrato un arretramento nel 2018, ma con segnali di recupero già dai mesi finali dell'anno e nel corso del

2019. Nel medesimo periodo, peraltro, l'occupazione a termine mostra segni di rallentamento, che gli autori mettono in relazione alle modifiche della disciplina del lavoro a tempo determinato introdotte nel corso del 2018.

Di particolare interesse - anche in un'ottica di confronto fra diverse possibili chiavi di lettura - appaiono le considerazioni riguardanti il fenomeno delle transizioni fra le diverse tipologie occupazionali del lavoro dipendente (determinato/indeterminato) sulla base delle rilevazioni ISTAT, dalle quali si evince una riduzione della permanenza nell'occupazione a termine e un corrispondente incremento delle trasformazioni a tempo indeterminato. Questa tendenza recente del quadro occupazionale appare confermata anche dall'analisi dei dati dell'Osservatorio INPS sul precariato, i quali evidenziano come nel 2018 le assunzioni a tempo indeterminato siano cresciute del 10% in termini di flusso e le trasformazioni addirittura del 67%, e come tale dinamica sia proseguita anche nel 2019 (+8% assunzioni su base annua, +48% trasformazioni). Gli autori fanno notare che la forte crescita delle trasformazioni sta incidendo in maniera decisiva sull'incremento complessiva dei contratti a tempo indeterminato, ma ne attribuiscono l'origine a un complesso di fattori concomitanti, tra i quali - oltre agli effetti del cd. "decreto dignità" - pesa in particolare quello "fisiologico" dovuto all'allargamento della platea di rapporti a termine verificatosi nel 2017. Ma questa forte accelerazione delle trasformazioni presenterebbe un carattere temporaneo, dal momento che molte imprese si sarebbero limitate ad anticipare trasformazioni che probabilmente avrebbero effettuato comunque, con l'obiettivo di non incorrere negli effetti penalizzanti connessi all'entrata in vigore della nuova disciplina. Si tratta, con ogni evidenza, di un tema aperto che non si presta ad una interpretazione univoca e rispetto al quale il confronto tra le parti sociali (che il Rapporto CNEL, come sempre, si propone di stimolare) potrà suggerire ulteriori approcci.

Il capitolo 3 (E. Ales e I. Senatori) affronta le recenti tendenze rilevabili nella eterogenea galassia del lavoro autonomo, e affianca alla descrizione del fenomeno della progressiva emersione di diversi modelli di organizzazione del lavoro caratterizzati dall'autonomia esecutiva del prestatore, un approfondimento dei nuovi problemi giuridici emergenti, che sollecitano - a fronte di interessi e bisogni nuovi scaturiti dal frantumarsi del modello di lavoro tradizionale - meccanismi di tutela affatto eterogenei. Il capitolo analizza i più recenti interventi legislativi con i quali si è inteso disciplinare l'imputazione delle tutele in funzione del modo in cui è organizzata la prestazione lavorativa, anche alla luce delle prime applicazioni in sede giurisprudenziale, nonché una ricognizione del problema della rappresentanza collettiva del lavoro autonomo.

Il contributo di M. Ambrosini (capitolo 4) fornisce una stimolante lettura del legame tra il fenomeno migratorio e i fabbisogni del mercato del lavoro. All'esposizione del dato descrittivo quantitativo, che illustra come attualmente in Italia un occupato su dieci sia immigrato, e come il Paese occupi 2,45 milioni di stranieri, pari al 10,6% dell'occupazione complessiva, si accompagna la riflessione sulle cause che possono spiegare la coesistenza di un così alto livello di occupazione di immigrati in presenza di elevati livelli di disoccupazione interna. La tipologia più diffusa di occupazione immigrata, manuale e scarsamente qualificata, riguarda attività che non possono essere trasferite in Paesi dal costo del lavoro più basso (costruzioni, servizi alla persona), e che sono pertanto esposte alla tendenza alla compressione del costo in ambito locale, ad esempio mediante operazioni di esternalizzazione e subappalto, risparmio

in investimenti tecnologici e nelle misure di sicurezza, riduzione delle tutele per i lavoratori. Il capitolo riporta una disamina delle modalità di assunzione e di impiego degli immigrati, un'analisi del dato relativo agli infortuni (il 16,3% del totale nel 2018 e il 17% degli infortuni mortali, contro un'incidenza dell'occupazione immigrata sul totale pari al 10,6%). L'autore analizza infine il ruolo delle reti migratorie, la funzionalità del lavoro degli immigrati nel sistema sociale e demografico italiano, la mancanza della programmazione triennale degli ingressi prevista nel 1998 nonostante l'emanazione del decreto flussi ad aprile 2019, e le caratteristiche del lavoro indipendente quale principale alternativa alle occupazioni dequalificanti caratterizzate dalle "cinque p" (pesanti, pericolose, precarie, poco pagate, penalizzate socialmente), delle quali il mercato del lavoro italiano tuttora purtroppo abbonda.

Nel capitolo 5 (D. Guarascio e A. Ricci) si affronta la discussa relazione tra automazione/digitalizzazione dei processi produttivi ed evoluzione del mercato del lavoro, dando spazio sia ai diversi approcci teorici (progressiva polarizzazione della struttura dei salari e dell'occupazione, rischio di disoccupazione tecnologica strutturale nei paesi avanzati), sia alla non univoca evidenza empirica, quest'ultima dovuta a criticità concettuali e metodologiche delle previsioni, a differenze sostanziali nei contesti istituzionali e nei periodi a cui le previsioni si riferiscono. Nel capitolo l'analisi del legame tra tecnologie e dinamica del mercato del lavoro adotta una pluralità di approcci metodologici e di strategie empiriche, utilizzando anche dati campionarie e amministrative che integrano le informazioni sulle storie lavorative degli individui, le caratteristiche delle imprese, il profilo delle competenze e i fabbisogni formativi. Si indica che il fenomeno dell'automazione e della digitalizzazione dei processi produttivi ha penalizzato la crescita dell'occupazione in alcuni settori e professioni. Il capitolo mette inoltre in luce come l'adozione di tecnologie *task biased* incida negativamente sul numero delle giornate medie lavorate dagli individui in azienda e, di conseguenza, sulle prospettive di stabilità occupazionale e sull'accumulazione di competenze *on the job*. Le nuove tecnologie, peraltro, hanno effetto non solo su quantità e qualità dell'occupazione, ma causano un profondo mutamento della gestione delle risorse umane e dei fabbisogni professionali, agendo sugli stessi modelli di competizione. Tali aspetti possono indurre incrementi di efficienza produttiva e della capacità di incontro fra domanda e offerta di competenze che, sul medio-lungo periodo, possono in parte compensare l'impatto negativo in termini occupazionali. Prevedere l'esito dell'introduzione di nuove macchine sull'evoluzione del mercato del lavoro italiano è infine reso ancora più complicato dal ruolo della demografia manageriale e della *governance* aziendale, che orientano le scelte di investimento in innovazione e le politiche del personale in modo da accelerare o attenuare l'introduzione delle nuove tecnologie.

Il capitolo 6 (M. Faioli) esamina il potenziale delle interazioni, inedite fino a pochi anni fa, fra intelligenza artificiale, fattore lavoro e riflessi in termini di organizzazione aziendale, alla luce degli effetti introdotti dal Piano di investimenti pubblici in tecnologia più importante degli ultimi anni (Industria 4.0) e delle implicazioni in materia di regolamentazione, sia mediante la legge che con la contrattazione collettiva. Il capitolo illustra le linee di tendenza della contrattazione collettiva aziendale nell'interazione con *Industry 4.0*, e affronta alcuni casi-studio di contrattazione a livello aziendale in contesti produttivi specifici, mettendone in rilievo punti di forza e criticità. Riguardo alla classificazione professionale del personale prevista dal contratto nazionale, e alla possibile polyvalenza delle prestazioni lavorative all'interno dell'azienda, il capitolo

seleziona dei casi di studio sulle modalità con cui la contrattazione aziendale definisce la mobilità endo-aziendale e orienta la formazione professionale per rispondere alle sfide dell'innovazione tecnologica.

Il capitolo 7 (S. Carnazza, C. Lucifora, M. Perego) prende spunto dal recente dibattito sull'introduzione di meccanismi di flessibilità per favorire l'accesso alla pensione delle coorti anagrafiche più penalizzate dalle ultime riforme, dibattito che ha spesso distolto l'attenzione dell'opinione pubblica dalla necessità di *policy* capaci di governare con successo il fenomeno del progressivo invecchiamento della popolazione lavorativa. Il capitolo interviene su un tema di grande rilevanza e urgenza dando conto dei risultati delle indagini condotte dall'Osservatorio per l'invecchiamento attivo costituito dal CNEL e dal CRILDA dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, al cui progetto partecipano anche diverse importanti aziende del settore privato. Partendo dalla constatazione che la forza lavoro delle aziende italiane è tra le più anziane al mondo, si sottolinea come la maggior parte delle aziende stesse non sia ancora consapevole dell'urgenza di adottare strutturalmente politiche aziendali di *age management* nella gestione del personale. Il progetto sviluppato dall'Osservatorio punta ad un'analisi della demografia interna alle imprese e degli impatti dell'invecchiamento sull'organizzazione del lavoro. Le evidenze desumibili da due casi di studio significativi, che coinvolgono circa 9.000 dipendenti, pongono in risalto fenomeni legati alla struttura delle piramidi demografiche aziendali, come la minore presenza di forza lavoro femminile e soprattutto la maggiore brevità della vita lavorativa delle donne rispetto agli uomini. Quanto alla gestione delle criticità legate alla dimensione anagrafica, l'analisi mostra come nelle aziende considerate sia elevato il rapporto di dipendenza tra coorti di lavoratori *senior* e *junior*, in conseguenza della maggiore concentrazione della forza lavoro nelle fasce di età più anziane. Tra i riflessi più evidenti in termini di organizzazione del lavoro e di qualità della *performance* che discendono dal processo di invecchiamento dei dipendenti (con conseguente necessità di adottare opportune politiche aziendali in termini di *work ability*), la ricerca segnala il tema delle condizioni di salute e delle capacità fisiche e cognitive dei lavoratori più anziani, e della loro conseguente maggiore vulnerabilità rispetto ai più giovani. Ne deriva che la potenzialità lavorativa della forza lavoro più anziana può essere conservata purché a seguito di un complesso di interventi che riguardino anche la sostenibilità dei carichi di lavoro e l'intensità delle mansioni svolte.

La sezione I del Rapporto si chiude con il capitolo 8 (G. Di Cesare, A. Morrone e I. De Benedictis) nel quale si svolge un esercizio quantitativo, disaggregato a livello provinciale, utilizzando alcuni indicatori del mercato del lavoro desunti dal *framework* teorico del Benessere Equo e Sostenibile (BES) definito da CNEL e ISTAT. Le tre dimensioni utilizzate riguardano il benessere economico (dimensione stimata attraverso l'indicatore reddito disponibile *pro-capite*), la partecipazione e inclusione sociale (attraverso il tasso di occupazione rispetto al totale della popolazione e il tasso di mancata partecipazione al lavoro), la sicurezza nel lavoro (misurata attraverso il tasso di infortuni mortali e inabilità permanenti). In particolare, il tasso di mancata partecipazione intende superare la distinzione fra disoccupati e inattivi e introdurre un indicatore che permetta di cogliere anche quella parte della popolazione inattiva che è potenzialmente disponibile a lavorare. I dati, disponibili in serie storica, consentono di osservare i livelli di benessere misurati per i diversi domini all'interno di ciascuna provincia italiana, nonché le differenze territoriali di benessere lette da varie angola-

zioni. Nel capitolo è sviluppata l'analisi dei *trend* di ciascun indicatore, nonché quella di un indicatore composito derivato dalla sintesi dei quattro indicatori elementari. Ciò consente di confermare le enormi differenze rilevabili sul territorio italiano nel dato economico e occupazionale, nonché di evidenziare la tendenza di tali marcate differenze a non diminuire nel tempo. Si tratta pertanto di un esercizio che mira a introdurre un criterio innovativo nella identificazione delle aree di crisi.

La sezione II del Rapporto, dedicata alle politiche del lavoro, si apre con un contributo (capitolo 9, M. Del Conte) sul nuovo modello di politiche basato sull'approccio preventivo alle cause della disoccupazione, e su una breve disamina storica degli interventi recenti in materia (riforme Monti-Fornero e *Jobs Act*). Il capitolo ricostruisce i percorsi che hanno spostato il baricentro protettivo del lavoratore dalle tutele previste nel contratto alle "tutele nel mercato", aprendo la strada ad un sistema di assicurazione universale contro la disoccupazione involontaria condizionata alla attivazione di meccanismi di reinserimento lavorativo e allentando i vincoli alla tutela reintegratoria. Si tratta del passaggio dalle politiche passive a quelle attive, una necessità dettata dall'insostenibile costo sociale rappresentato dalla quota di popolazione inattiva in età da lavoro, un mutamento di rotta coordinato della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro affidata alla Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL). La rete, pensata come interfaccia tra le politiche nazionali e sovra-nazionali sui servizi per l'impiego, promuove il diritto al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, secondo il dettato costituzionale, nonché il diritto all'accesso ai servizi di collocamento gratuito, evocato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e attribuisce all'ANPAL funzioni di coordinamento anche dell'attività della rete Eures, dei programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e dei fondi nazionali attivi in ambito FSE. Il capitolo non manca di rilevare, accanto alla centralità e responsabilizzazione della persona nel percorso di ricollocazione, la debolezza dei servizi per il lavoro anche in ordine a uno dei passaggi più complicati rappresentato dalla raccolta dei dati in possesso di diverse Amministrazioni, periferiche o centrali; il superamento di tale difficoltà richiede non soltanto la collaborazione, ma anche il possesso di adeguate capacità tecniche, organizzative e professionali in capo ai diversi soggetti operanti, per mettere a sistema le informazioni secondo protocolli che rendano possibile attuare con efficacia i provvedimenti legislativi che si susseguono (reddito di inclusione, reddito di cittadinanza e nuovo ruolo dei servizi per l'impiego). Il capitolo 10 (M. Boati, G. Cappelletti, M. Ciavardini, M. Di Giacomo, A. Di Maio, L. Matarazzo, C. Previte, R. Salimbene) si sofferma sui cambiamenti che hanno coinvolto i primi attori del mondo del lavoro, gli individui, e in particolare i giovani, in un Paese che negli ultimi decenni ha vissuto inediti squilibri demografici dagli impatti rilevanti sulla capacità competitiva del sistema economico. Vengono quindi messi a fuoco i cambiamenti macro, in particolare le trasformazioni demografiche che hanno mutato lo scenario economico e sociale del Paese, e quelli micro, relativi ai corsi di vita degli individui soprattutto nelle fasi di passaggio che, se non sostenute adeguatamente, coinvolgono a livello individuale e di mercato, creando inefficienze e costi sociali. Vengono illustrati gli snodi principali della questione: la transizione scuola-lavoro, il rapporto tra lavoro, autonomia personale e scelte di vita, la gestione di una più lunga vita attiva, il progressivo ritiro. Il contributo fornisce anche una analisi quantitativa dei divari territoriali, con l'esame delle dinamiche dei c. d. mercati transizionali del lavoro dei giovani, della dimensione e della distribuzione territoriale dell'occupazione

giovanile in somministrazione, e una indicazione della effettiva intensità di lavoro misurata in termini di *full time equivalent*, del peso della somministrazione giovanile sul totale dell'occupazione giovanile, della distribuzione per età della somministrazione rispetto alla distribuzione per età dell'occupazione generale. L'analisi è integrata con i riferimenti normativi e gli istituti contrattuali di lavoro a tempo determinato e indeterminato a scopo di somministrazione, il monte ore garantito, l'apprendistato professionalizzante e duale, con un approfondimento relativo alle disposizioni del nuovo CCNL per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro che ha introdotto modalità per favorire la continuità lavorativa, occupazionale e salariale, la valorizzazione del *welfare* di settore, forme di sostegno non solo economico nei confronti dei lavoratori con maggiore fragilità occupazionale, il potenziamento della formazione continua e del diritto alla formazione mirata di particolari categorie. Il capitolo è in sostanza una illustrazione del contributo delle Agenzie per il lavoro al miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta e nel sostegno al livello di partecipazione al mercato e allo sviluppo delle imprese, agendo sulle due dimensioni della disoccupazione, strutturale e frizionale, grazie agli strumenti tradizionali (alternanza scuola-lavoro, tirocini e apprendistato) e a una serie di servizi per avvicinare il mondo dei giovani a quello del lavoro.

Il capitolo 11 (G. Alessandrini) mette in luce il composito quadro della fragilità del capitale umano del Paese: i bassi livelli di istruzione terziaria rispetto alla media OCSE, le prospettive di occupazione per i laureati tra i 25 ed i 35 anni, inferiori a quelle dei diplomati dei corsi di studio professionali di istruzione secondaria superiore, la persistenza di fenomeni come i *Neet* (che secondo Eurostat 2018 raggiungono in Italia il 28,9%, quasi il doppio rispetto alla media europea), l'elevato numero dei *low skilled* (circa 11 milioni per il 52% uomini, concentrati nelle fasce d'età più avanzata). Il capitolo analizza come la debole offerta e la debole domanda di competenze nel contesto produttivo abbia generato un adattamento reciproco delle istituzioni formative e del mondo del lavoro, con una caratterizzazione al ribasso (fenomeno del *low equilibrium* nel linguaggio della Commissione Europea). Dal quadro emerge l'esigenza di *policies* per il *reskilling* e l'*upskilling* dei giovani e degli adulti in una prospettiva di *long term employability*, rispetto alle quali le raccomandazioni relative al piano europeo *Upskilling pathways in Italy* costituiscono un punto di riferimento fondamentale. La riflessione sulla formazione professionale - anche in un'ottica comparata - diventa fondamentale, e deve muovere dalla necessità di investire: a) nello sviluppo di sistemi di orientamento al lavoro in grado di sostenere le opportunità di occupabilità delle categorie giovanili (bilancio di competenza, *assessment*, *coaching*, colloquio individuale e personalizzato) in un'ottica di *life long guidance*; b) nello sviluppo di percorsi formativi per l'adulto in accompagnamento alle transizioni professionali, data la discontinuità di esperienze professionali intervallate con esperienze formative; c) nello sviluppo di percorsi formativi nei contesti di lavoro, ai fini della crescita del capitale umano presente in questi ultimi. Tali percorsi possono transitare anche attraverso lo sviluppo di istanze partecipative al lavoro, favorendo esperienze individuali e collettive di crescita culturale e professionale. Appare dunque necessario, nel sistema formativo del Paese, individuare strategie di innovazione curricolare e di riposizionamento del ruolo strategico della formazione professionale, anche sviluppando una nuova attenzione rispetto all'idea di occupabilità in un'ottica di medio e lungo termine, potenziando la leva educativa *life long learning* come opportunità-principe per il contrasto alle dis-

guaglianze, e ripensando la *governance* dei processi *multistakeholders* (reti territoriali anche a livello di prossimità) in direzione degli obiettivi di contrasto al fenomeno della persistenza di quote significative di adulti *low skilled*.

Il capitolo 12 (G. Gallo e M. Raitano) offre una prima valutazione degli effetti prodotti dall'introduzione del Reddito di cittadinanza, non mancando di sottolineare le criticità connesse all'adozione del provvedimento proprio in chiave incentivante dell'occupazione. In un contesto di debole domanda del lavoro, infatti, gli sgravi previsti in favore delle imprese che assumono i beneficiari dello strumento potrebbero finire per indurre le stesse a privilegiare questa tipologia di disoccupati, invece dei percettori di Naspi. In ogni caso, il contributo degli autori del capitolo non sottace il presupposto che sembra rappresentare il substrato portante dell'intero impianto normativo e che rimanda a una visione della povertà come fenomeno dipendente prevalentemente dalla mancanza di lavoro, piuttosto che da un insieme complesso di cause che richiederebbero un approccio multidimensionale. L'aspetto forse più originale dell'indagine di Gallo e Raitano risiede nell'analisi dei dati disponibili sulle richieste e sull'utilizzo del Reddito e della Pensione di cittadinanza (PdC). Già i riscontri sulla disponibilità alla mobilità territoriale, inclusa nel Patto per il lavoro, sembrano palesare la scarsa propensione dei destinatari del RdC al trasferimento fuori sede, dal momento che solo un terzo di essi si è dichiarato disponibile a spostarsi in qualunque parte del territorio nazionale. Quanto all'entità dell'impatto macroeconomico delle risorse messe in gioco, il capitolo esamina i dati INPS e le simulazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio per rilevare come l'importo medio mensile erogato dal Reddito sia pari a 519,1 euro, e interessi oltre 850.000 nuclei familiari (contro i 281,5 del Reddito di inclusione, per poco più di 300.000 nuclei), mentre quello della Pensione di cittadinanza si ferma a 216,4 euro (per circa 120.000 nuclei). In tutto, a beneficiare delle nuove misure di contrasto alla povertà risultano essere stati sinora circa un milione di nuclei che coinvolgono 2,4 milioni di individui, laddove i dati ISTAT ascrivono alla condizione di "povertà assoluta" circa 5 milioni di persone, ancorché con parametri differenti rispetto a quelli utilizzati per il calcolo del diritto all'assegno di Reddito/Pensione di cittadinanza. In generale, quindi, lo studio illustra come il Reddito di cittadinanza risulti uno strumento efficace nel contrasto alla povertà, anche nell'ottica di una riduzione della disuguaglianza dei redditi disponibili equivalenti a livello nazionale. Restano da risolvere alcuni fattori di criticità emersi nella prima fase di attuazione del provvedimento, fra cui assume un rilievo primario quello legato all'adozione di una scala di equivalenza che finisce per penalizzare i nuclei familiari più numerosi, favorendo all'opposto i nuclei piccoli e gli individui che vivono da soli: una distorsione che il CNEL non aveva mancato a suo tempo di evidenziare, come si può rilevare nel documento di osservazioni e proposte sull'allora disegno di legge in materia di Reddito di cittadinanza approvato nell'Assemblea in data 28 marzo 2019.

Il capitolo 13 (M. C. Cigliano, A. Marchetti, L. Cianfriglia, A. M. Meucci, U. Paterlini) esamina l'incidenza dei nuovi "Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento" introdotti con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (e nota del MIUR n. 3380 dell'8 febbraio 2019) su aspetti sostanziali della disciplina preesistente dell'Alternanza scuola-lavoro (riduzione del monte ore obbligatorio e dei finanziamenti). Viene riportato l'andamento dei dati relativi alle scuole e agli studenti coinvolti negli anni scolastici 2016/2017 (94% delle scuole e 90% degli studenti), nel 2017/2018 (78% di scuole, 55% delle classi terze e quarte, 44% delle classi terminali), nel 2018/2019 (ulteriore calo

ma secondo dati non definitivi). Il capitolo descrive inoltre il monitoraggio svolto da ANPAL nell'ultimo anno su una selezione di esperienze di alternanza realizzate su un bacino di oltre 1000 scuole. Dalla lettura dei dati emerge la fotografia di un sistema che, nonostante le difficoltà, ha individuato, al proprio interno e nelle relazioni con il territorio, le condizioni abilitanti per realizzare percorsi di alternanza di qualità, con scuole capaci di valorizzare l'alternanza nel curriculum individuandone i punti di forza nello sviluppo delle competenze relazionali, con positive ricadute nella didattica e con soddisfazione di studenti e famiglie.

La terza parte del Rapporto, dedicata al tema delle relazioni industriali, descrive nei capitoli 14 (S. Ciucciiovino) e 15 (M. Biagiotti, S. Tomaro, L. Venturi) i risultati dell'attività svolta dal CNEL nell'ultimo anno in termini di aggiornamento, riclassificazione, digitalizzazione, ricostruzione storica e ricodificazione dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi. La positiva sinergia avviata con l'INPS ha permesso di realizzare una banca dati integrata degli accordi nazionali di categoria per il settore privato (per gli accordi del settore pubblico, lo ricordiamo, il CNEL ha da anni costituito una banca dati comune con l'ARAN, sebbene limitata ai soli contratti integrativi), con la messa a sistema dei rispettivi codici di classificazione. L'interconnessione dei due sistemi classificatori rappresenta il primo, determinante passo verso la realizzazione dell'Anagrafe unica nazionale dei contratti collettivi, che ormai può dirsi pienamente avviata e il cui progressivo ampliamento e consolidamento passerà attraverso l'integrazione con le banche dati del Ministero del lavoro, dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'ANPAL. Fra i risultati concreti che già oggi è possibile ricavare dalla lettura integrata del patrimonio documentale del CNEL e dell'INPS, grazie all'associazione dei rispettivi codici, si segnala la possibilità di mettere in relazione ciascuno dei CCNL nazionali vigenti al numero di lavoratori ai quali risulta applicato e al numero di aziende interessate nello specifico settore di riferimento. Il dato non va assunto come parametro oggettivo per determinare una eventuale soglia di rappresentatività dei CCNL su base dimensionale, ma fornisce una valida indicazione della consistenza numerica degli accordi, contribuendo a inquadrare meglio i possibili contesti in cui possono svilupparsi fenomeni di competizione contrattuale al ribasso. In tale prospettiva non sembra esservi più dubbio sul fatto che le azioni di contrasto alle pratiche sleali debba passare attraverso la individuazione di un *set* di parametri che prendano in considerazione i contenuti degli accordi nazionali, realizzando in tal modo una griglia di lettura qualitativa che, tra l'altro, contribuisca a valutare la congruità della destinazione delle risorse pubbliche finalizzate a incentivare la contrattazione collettiva in funzione di obiettivi di produttività e competitività del sistema produttivo.

La contrattazione decentrata aziendale e territoriale è l'oggetto del capitolo 16 del Rapporto, con il quale per la prima volta si fornisce un tentativo di lettura sistemica e integrata delle banche dati sulla contrattazione di secondo livello di CGIL, CISL, UIL e Confindustria. Questo sforzo inedito di sinergia fra parti sociali che rappresentano istanze tanto diverse costituisce, a nostro avviso, un valore aggiunto per il Rapporto, e si colloca in linea con l'impegno che le stesse parti hanno a suo tempo assunto, nell'ambito del Patto della fabbrica, rispetto alla necessità di monitorare insieme gli andamenti e i fattori di criticità della contrattazione aziendale e territoriale.

Una disamina più analitica dei dati ricavabili dal *repository* dei contratti integrativi finalizzati alla detassazione dei premi di produttività, depositati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è offerta dal capitolo 17 (F. Maino, F. Razzetti, V. San-

toni), relativo all'entità e alla distribuzione dei premi di risultato nonché alla loro conversione in strumenti di *welfare* aziendale. Fra i molti spunti ricavabili dall'indagine, si segnala il marcato divario nel valore medio del premio di risultato, incentivato dalle norme sulla detassazione, secondo la classe dimensionale delle imprese. Al riguardo infatti è possibile osservare come nelle imprese con meno di 50 addetti – che in Italia rappresentano il 98,2% delle imprese con dipendenti – il valore medio del premio risulti significativamente inferiore rispetto a quello erogato dalle imprese più grandi e specialmente da quelle con oltre 250 dipendenti. Analoga asimmetria si riscontra anche rispetto alla previsione contrattuale della possibilità di convertire il premio in strumenti di *welfare* aziendale.

Il capitolo 18 (curato da esperti delle parti sociali) illustra infine le caratteristiche fondamentali del sistema di relazioni sindacali e di contrattazione collettiva del comparto artigiano, evidenziandone l'evoluzione e i passaggi storici di rilievo per comprendere l'attuale assetto contrattuale. Nel contributo, che delinea anche i tratti del sistema della bilateralità nazionale e territoriale in modo da evidenziarne le questioni aperte e le prospettive, è descritto il sistema della contrattazione collettiva articolato sui due livelli nazionale e territoriale, ispirato al principio della sussidiarietà territoriale, all'attenzione verso le peculiarità locali, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro, la competitività delle imprese e favorire l'innovazione e la formazione, strumenti inscindibili per sostenere la rivoluzione digitale e le sfide della competizione globale.



www.cnel.it