



# XXIV RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

2022





# **RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2022**



## SOMMARIO

Introduzione del Presidente del CNEL, Tiziano Treu.....	11
Capitolo 1	
Pandemia, guerra e crisi energetica: il mercato del lavoro del 2022.....	33
Capitolo 2	
Le politiche attive del lavoro nella prima fase di attuazione del PNRR.....	67
Capitolo 3	
La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne nel PNRR: stato dell'arte e prospettive di applicazione .....	89
Capitolo 4	
La formazione continua finanziata dai fondi interprofessionali e il programma GOL/PNRR .....	105
Capitolo 5	
La protezione sociale dei liberi professionisti tra pubblico e privato .....	127
Capitolo 6	
Incentivi per l'occupazione finanziati dal PON-SPAO: analisi valutativa, lezioni apprese e prospettive future del ciclo di incentivi all'occupazione nel periodo 2017-2020.....	143
Capitolo 7	
La direttiva europea 2022/2041 sui salari minimi adeguati e il suo impatto nell'ordinamento italiano.....	167
Capitolo 8	
La contrattazione decentrata .....	175
Capitolo 9	
Le integrazioni salariali nella riforma del 2022. Quadro generale e punti di vista delle parti sociali.....	215
Capitolo 10	
Il Reddito di cittadinanza. Un primo bilancio, a tre anni dal suo avvio.....	243

Capitolo 11	
La proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali.....	261
Capitolo 12	
Lavoro e transizione energetica .....	269
Capitolo 13	
L’inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro: criticità e cambiamenti del modello italiano di inclusione .....	293
Capitolo 14	
Relazione preliminare sul tavolo CNEL: Mismatch nel mercato del lavoro .....	309
Capitolo 15	
Previsioni occupazionali e PNRR .....	323
Capitolo 16	
Archivio contratti.....	345
Capitolo 17	
Il concorso all’inclusione nel mondo del lavoro delle persone con disabilità di fattori quali l’orientamento scolastico e gli incentivi pubblici alle aziende.....	357







## Introduzione

Tiziano Treu, *Presidente del CNEL*

### 1. Il contesto, una ripresa ostacolata dalle crisi

I rapporti CNEL sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva degli ultimi due anni sono stati segnati, come tante altre analisi sociali ed economiche, dagli eventi eccezionali che hanno contrassegnato il contesto nazionale e internazionale.

Il rapporto Censis appena pubblicato segnala come alle vulnerabilità economiche e sociali strutturali, di lungo periodo, si aggiungono adesso gli effetti deleteri delle quattro crisi sovrapposte dell'ultimo triennio: la pandemia perdurante, la guerra cruenta in Ucraina, l'alta inflazione, la morsa energetica. E la paura straniante di essere esposti a rischi globali incontrollabili.

L'Italia sembra entrata in una fase di latenza, come sempre il Censis la definisce, di attesa incerta circa gli eventi che ci aspettano.

Nel Rapporto del 2020 rilevavamo come l'accelerazione impressa dalle crisi sul cambiamento del mondo del lavoro e delle imprese si fosse rivelata così potente da alterare le stesse categorie fondamentali con cui abbiamo letto le varie realtà economiche sociali e ambientali come i dati relativi al mercato del lavoro. L'esplosione del lavoro digitale a distanza ha modificato i luoghi e il tempo delle attività umane. È cresciuta la interdipendenza fra lavoro salute e contesto ambientale. Si è resa, per questa via, evidente la necessità di integrare fra loro politiche del lavoro, istituti della salute e cambiamenti del contesto socioeconomico.

Gli effetti di questa accelerazione non si sono esauriti, sono lunghi da essere assorbiti dalle nostre istituzioni e dalle parti sociali e influiscono ancora su regole e andamenti del mercato del lavoro.

Il mercato del lavoro, come in generale le condizioni economiche del 2021, hanno mostrato una significativa resilienza del nostro Paese, con segnali di miglioramento superiori alle aspettative anche degli osservatori internazionali, miglioramenti che hanno risentito di un contesto internazionale più favorevole anche se ancora attraversato da molte incertezze.

Il Rapporto dello scorso anno registrava questi progressi che sono continuati nella prima metà del 2022, hanno permesso una ripresa economica consistente, anzi superiore alle medie europee, e consentito alla occupazione in particolare (in ULA) di recuperare i livelli pre-pandemia crescendo più del PIL.

Nella seconda metà del 2022, tuttavia, le nostre analisi segnalano l'intervento di vari fattori negativi che hanno invertito le tendenze economiche e della occupazione: l'aumento dei costi della energia e delle materie prime, anche in conseguenza della guerra in Ucraina, la crescita dell'inflazione e il venir meno della politica espansiva della BCE.

L'operare congiunto di questi fattori ha rallentato fortemente la crescita economica da prefigurare se non ipotesi di recessione certo di quasi stagnazione (le ultime previsioni segnalano un incremento del PIL per il 2023 oscillante attorno allo 0,3%). Questo rallentamento dell'economia si è riflesso in una frenata di nuovi posti di lavoro, oggetto di analisi in vari capitoli del rapporto.

Un fattore di contesto decisivo per la ripresa della crescita (potenziale) dell'economia

e dell'occupazione è stato già nello scorso anno e potrà essere ancora di più nel prossimo futuro il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

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

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

Ora si avviano le vere e proprie iniziative attuative degli interventi che richiederanno ulteriori investimenti a sostegno della capacità di spesa delle PA.

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

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

La effettiva attuazione di gran parte delle attività programmate dal PNRR sarà determinante anche per dare sostegno alle prospettive apertesesi per la ripresa e per la occupazione.

La sua importanza è tanto più evidente in considerazione dei ristretti margini di bilancio che vincolano l'azione di governo e gli interventi pubblici, riscontrabili anche nella legge di bilancio per il 2023, che è fortemente condizionata dal nostro debito pregresso oltre che dalla congiuntura economica sfavorevole.

Per affrontare le criticità connesse con la crisi energetica e i gravi effetti sociali l'esecutivo ha dovuto affrontare provvedimenti urgenti per alleviare i costi gravanti su famiglie e imprese, che hanno assorbito gran parte delle risorse disponibili.

La necessaria risposta alle emergenze non deve però distogliere l'attenzione dalla prospettiva, in particolare dalla necessità di dare piena attuazione al Piano delle riforme e degli investimenti previsti, mezzo essenziale per spingere una crescita strutturale nella direzione di uno sviluppo sostenibile sia economicamente sia socialmente.

Il CNEL ha sottolineato nei suoi documenti, da ultimo con un insieme di proposte su quelle che noi riteniamo le priorità per la prossima legislatura, la necessità che le due transizioni digitale ed ecologica siano sostenute non solo con una rigorosa finalizzazione agli investimenti del Piano, ma anche con scelte del nostro Paese coerenti con le indicazioni europee.

Il perseguimento di questi obiettivi richiede non solo politiche pubbliche di tipo difensivo (come, ad esempio, gli ammortizzatori sociali), ma iniziative coordinate volte all'innovazione e impostate sul medio periodo, che accompagnino la transizione con

il rinnovamento strutturale delle tecnologie, dei sistemi produttivi e del prodotto, insieme con interventi di formazione per la riconversione – *reskilling* e *upskilling* – delle professionalità dei lavoratori.

A tale riguardo il CNEL ha anche sempre sottolineato che gli ambiziosi traguardi del PNRR non si realizzano automaticamente, ma devono essere sostenuti da un impegno non solo delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche che hanno un ruolo centrale nella attuazione del Piano, ma anche dal coinvolgimento attivo delle parti sociali e della società civile organizzata, come del resto richiede il regolamento europeo riguardante la implementazione del *NGEU*.

Questo impegno corale, richiamato più volte dal presidente Mattarella, deve rafforzarsi nella fase ora avviata di attuazione concreta degli interventi e degli investimenti programmati, che richiede ulteriori sforzi di semplificazione e di coordinamento delle diverse attività del Piano, al fine di accelerare queste attività e incrementare la capacità progettuale e di spesa delle pubbliche amministrazioni soprattutto a livello locale.

Una componente essenziale per la sostenibilità sociale della futura crescita, in particolare delle transizioni digitale ed ecologica promosse dal *NGEU*, è costituita dall'andamento del mercato del lavoro e in particolare da quantità e qualità della occupazione. A questi temi è dedicata gran parte delle analisi del CNEL di quest'anno e dei saggi del presente rapporto, di cui si dà conto in sintesi nelle pagine seguenti.

All'impatto del PNRR sulla occupazione il CNEL, di concerto con la segreteria tecnica della cabina di regia del Piano, ha avviato nel corso dell'ultimo anno una serie di audizioni con i principali attori impegnati nella realizzazione dei progetti finanziati con fondi del PNRR – imprese e organizzazioni del settore privato e pubblico - per verificare sul campo il grado di *mismatch* esistente sul mercato del lavoro. Il quadro che esce dalla ricognizione condotta mostra come le imprese abbiano già intrapreso un percorso autonomo di *reskilling* e di *upskilling* delle competenze dei propri dipendenti, ma anche la consapevolezza che questo possa non bastare. Diventa quindi importante andare oltre gli effetti macroeconomici del PNRR, per capire meglio come si dispiegheranno gli effetti strutturali di riallocazione delle competenze: sia per quelle già esistenti, sia per le nuove competenze che verranno inserite.

## 2. Descrizione dei capitoli del volume

Il Rapporto del 2022 si articola in 18 capitoli, che abbiamo raggruppato in tre sezioni per affinità di argomento.

### Sezione prima: le tendenze del lavoro

Nella prima sezione - comprendente i capitoli 1, 12, 13, 14, 15 - si analizzano le principali tendenze dell'occupazione nelle diverse articolazioni per settori e per gruppi di soggetti, indicando le potenzialità e le criticità offerte dai nuovi scenari.

Il **capitolo 1** fornisce un quadro descrittivo delle principali variabili che hanno caratterizzato il mercato del lavoro nell'ultimo anno, ed evidenzia come la ripresa post pandemia, avviata nel 2021 e proseguita in tutte le economie durante una buona parte del 2022, si sia manifestata con diversa intensità nei diversi settori, con divergenze che si riscontrano piuttosto simili in vari Paesi e con nuove modalità di organizzazione del lavoro, indotte dall'accelerazione della digitalizzazione e divenute permanenti.

Recupero dei livelli occupazionali e frenata della partecipazione al mercato hanno spinto su livelli minimi il tasso di disoccupazione in Europa e negli USA, mentre la difficoltà di reperimento di manodopera in alcuni settori produttivi appare ormai strutturale, a causa di un persistente squilibrio rilevabile fra le caratteristiche della domanda di lavoro e i mutamenti intervenuti nella composizione dell'offerta a seguito della divaricazione degli andamenti dei settori produttivi. Alcuni settori mostrano una riduzione della domanda che appare strutturale perché indotta da mutamenti negli stili di vita, mentre altri hanno sofferto battute di arresto perché parte di processi produttivi dipendenti da materie prime o semilavorati non disponibili. Alle modifiche dovute alla fase pandemica si è aggiunta l'impennata inflazionistica che, mentre negli USA ha avuto origine dalla dinamica salariale, in Europa è dovuta al prezzo dei beni energetici importati, che ha risentito pesantemente della ripartenza delle economie e dell'eccesso di domanda di tali beni, e successivamente delle vicende della guerra, provocando una marcata caduta del potere d'acquisto dei salari. In Italia il bilancio positivo del mercato del lavoro è dovuto alle buone *performance* dei settori turismo (post pandemia) e costruzioni (grazie ai generosi incentivi fiscali).

Il capitolo mette in evidenza una tendenza chiara degli ultimi anni: un andamento molto mobile dell'offerta di lavoro, che è vistosamente arretrata durante la fase pandemica ed è poi rapidamente risalita. Ciò da una parte segue schemi tradizionali, dovuti al cosiddetto effetto scoraggiamento proprio delle fasi di crisi, e d'altra parte è dipeso direttamente dalle conseguenze della pandemia e dalle azioni pubbliche intraprese per contrastarla. Il differente comportamento della caduta del tasso di attività, negli USA molto più marcata che nell'area euro, è dovuto agli effetti di schemi di lavoro a orario ridotto - come in Italia la CIG - cioè al ricorso a strumenti che riducono la probabilità di allontanare il lavoratore dal datore e di far uscire dal mercato soggetti che potrebbero non riuscire a rientrarvi, con effetti negativi sull'offerta di lavoro e sul pil potenziale. Il capitolo segnala come l'ampio ricorso a schemi di lavoro a orario ridotto e l'andamento "particolare" dell'offerta di lavoro, se hanno impedito l'incremento del tasso di disoccupazione, minano il concetto stesso di disoccupazione nel senso tradizionale, che andrebbe ripensato includendo almeno parte dei lavoratori inattivi o che sono risultati occupati per lungo tempo a orario ridotto. L'anno 2022 risulta pertanto caratterizzato dal paradosso di un tasso di disoccupazione basso, per quanto non tutto attribuibile al recupero dei livelli occupazionali, malgrado ci si trovi a valle di una grave recessione mondiale. Peraltro, l'aumentata incidenza dei posti di lavoro vacanti e le difficoltà di reperimento di manodopera rispetto al periodo pre-pandemico danno evidenza di un cambiamento nella struttura produttiva intervenuto negli ultimi due anni, oltre che di problemi di funzionamento del mercato che appare incapace di riallocare parte della forza lavoro fra settori produttivi. Tutto ciò ha effetti sulle prospettive di crescita dell'economia, che rallentano.

Il **capitolo 12** mostra come la transizione energetica richieda una radicale trasformazione tecnologica che sposti l'apparato produttivo su tecnologie a basse o a zero emissioni climalteranti, sia alla luce dei rischi associati ai mutamenti climatici, sia per ridurre la vulnerabilità di un sistema economico strettamente dipendente da fonti di energia fossili concentrate in aree del mondo geopoliticamente instabili. L'Unione europea da anni persegue obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e promuove attivamente una rivoluzione tecnologica e comportamentale, attraverso strumenti

come l'accordo sulla legge europea sul clima (regolamento UE 30 giugno 2021, n. 1119, entrato in vigore nel luglio 2021) che sancisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050.

Per quanto sia convinzione condivisa che il mondo del lavoro sarà parte integrante di questo processo di trasformazione, ad oggi le possibili conseguenze della transizione energetica in termini di quantità e qualità dell'occupazione e di dinamiche salariali restano difficili da quantificare, soprattutto perché manca un quadro teorico solido per la definizione, ancora molto elusiva, del concetto di *green jobs*. Il contributo in esame discute l'uso dell'approccio delle mansioni per analizzare le trasformazioni del mercato del lavoro nel contesto della transizione energetica. I principali vantaggi di questo approccio riguardano l'utilizzo di una misura nuova di "lavoro verde" che viene costruita mediante informazioni sull'intensità di determinate mansioni in una determinata occupazione, identificando le competenze più importanti in cui si articolano le occupazioni verdi e misurando i divari di competenze che possono emergere nel processo di transizione verso un'economia a basse emissioni. Tra i limiti di tale approccio c'è l'impossibilità di identificare le occupazioni "perdenti" della transizione energetica. La più importante conclusione che emerge da questa rassegna è che il costo del processo di *reskilling* dipende dagli obiettivi politici che ci si prefigge. Se l'obiettivo è riallocare i lavoratori in possesso di competenze divenute obsolete, il costo del *reskilling* sarebbe piuttosto limitato, in quanto si farebbe leva sull'insieme di competenze comuni che caratterizzano le occupazioni verdi e le occupazioni tradizionali. Se invece l'obiettivo delle politiche che promuovono la transizione è riassorbire la disoccupazione strutturale legata anche ad altre trasformazioni, come in parte postulato nel *Green Deal* europeo, il divario in termini di competenze sarà con buona probabilità molto più marcato, e chiuderlo richiederà investimenti più ingenti in programmi di *reskilling* e *upskilling*.

Il **capitolo 13** illustra caratteristiche, criticità e cambiamenti intervenuti nel modello italiano di inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro. Il contributo, che utilizza informazioni di fonte ISTAT e quindi limitate al segmento regolare dell'occupazione immigrata, fotografa le caratteristiche strutturali e gli elementi di eterogeneità dei nostri meccanismi di inserimento dei lavoratori immigrati, mettendo in evidenza come l'offerta di lavoro straniera non sia diminuita per effetto della grande crisi del 2009, ma al contrario sia passata dall'11% al 16% del 2020 del totale della forza lavoro fra i 25 e i 55 anni. Anche questo contributo, come le precedenti indagini curate dall'organismo interno al CNEL di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati, evidenzia come l'elevata occupabilità degli immigrati sia in larga parte dovuta all'ampia richiesta di lavoro flessibile, poco qualificato e a basso costo, che contraddistingue il mercato del lavoro italiano e che comporta un'elevata concentrazione dei lavoratori stranieri in specifici settori occupazionali che creano delle vere e proprie nicchie di specializzazione. Ne conseguono pesanti effetti in termini di probabilità degli stranieri di evitare occupazioni a basso contenuto professionale: gli immigrati maschi provenienti dall'Asia, dall'Africa e dal Sud America hanno uno svantaggio di ben 23 punti percentuali di evitare lavori dequalificati, e lo svantaggio sale a 33 punti per la componente femminile. Si nota inoltre che questo fenomeno è rimasto stabile nel tempo e immutato anche durante i momenti di crisi. Un elemento che spiega in parte il *trade-off* fra buone opportunità occupazionali e scarsa qualità



del lavoro è la elevata circolarità degli immigrati fra occupazione e disoccupazione, connotato che caratterizza il modello italiano di inclusione insieme al dualismo territoriale Nord-Sud. I dati utilizzati nel capitolo confermano che gli immigrati tendono a concentrarsi nei contesti economico-sociali più dinamici, dove l'occupazione è più elevata anche per gli italiani, laddove nelle aree più depresse le occupazioni meno ambite restano appannaggio dei lavoratori del posto. Pertanto, nel Mezzogiorno i tassi di occupazione relativamente elevati degli immigrati si associano a persistenti penalizzazioni in termini di qualità del lavoro, mentre il modello tipico del Centro-Nord fa rilevare notevoli svantaggi rispetto ai nativi in termini di accesso, ma una volta occupati gli immigrati registrano minori svantaggi nella qualità del lavoro. A cambiare marcatamente fra le due popolazioni sono la mobilità occupazionale (molto più contenuta per gli immigrati rispetto agli italiani) e la probabilità di svolgere un'occupazione non manuale di elevata qualificazione, con quest'ultima che trova parziale spiegazione nei canali attraverso i quali gli immigrati trovano lavoro e nella questione del riconoscimento delle credenziali educative. In conclusione, i tratti che distinguono il modello italiano di inclusione dipendono soprattutto dalla presenza di una domanda di lavoro ancora molto sbilanciata verso le occupazioni a bassa qualificazione, da un assetto di *welfare* familistico e da un sistema produttivo ancora basato su attività ad alta intensità di lavoro manuale, bassa produttività, scarsa propensione all'innovazione ed elevata parcellizzazione dei datori di lavoro.

Il **capitolo 14** traccia prime conclusioni sull'attività svolta nell'ultimo anno dal tavolo istituito dal CNEL sul fenomeno del cosiddetto *mismatching* fra domanda e offerta di lavoro, nel quadro di un ampio progetto che ha coinvolto istituzioni, mondo del lavoro, imprese dei settori più tecnologicamente avanzati, dell'artigianato e del credito, mondo della formazione a tutti i livelli. Attraverso un nutrito ciclo di audizioni sono state indagate le effettive esigenze di professionalità sul breve e sul medio-lungo periodo, le principali iniziative di *reskilling* e *upskilling*, le attese e gli interventi indispensabili per arginare la costante crescita del divario fra competenze richieste e quelle offerte, le difficoltà rese evidenti dalle aziende più impattate dai programmi previsti dal PNRR. Vengono illustrate le cause: preoccupanti *trend* di dispersione scolastica, drammaticamente differenziati sul territorio, inverno demografico che immette sul mercato sempre meno giovani e sempre più lavoratori anziani, cattivo sistema di orientamento delle famiglie nella scelta dell'istruzione da dare ai figli, accelerazione dei processi di digitalizzazione che non riescono a trasformarsi in nuove opportunità occupazionali ma diventano al contrario fattori di esclusione. L'analisi conferma un assolutamente insufficiente livello di raccordo fra chi domanda e chi offre lavoro, una strutturale difficoltà delle istituzioni a più livelli a "fare sistema", ritardi del sistema accademico nel modificare i piani di studio, farraginosità della macchina burocratica e scarsa fiducia delle imprese private nei confronti dei servizi offerti dalle strutture pubbliche. Si colgono tuttavia segnali positivi: nonostante si tratti di un percorso a macchia di leopardo, comincia a evidenziarsi presso le aziende la tendenza a sostituire i tagli lineari di organico con strategie volte a tutelare le professionalità in servizio, a proteggere il *know how* e a lavorare sul *gap* di competenze, contaminando i "saperi" e connettendo le competenze tecniche con quelle relazionali. Il capitolo ipotizza una serie di vie percorribili nel breve e medio periodo: l'attivazione di una "piattaforma digitale emergenza-lavoro", la costruzione di un "ecosistema dell'orientamento" e di

“patti di collaborazione fra Regioni, Università e organizzazione imprenditoriali” per la ridefinizione dei programmi formativi.

Il **capitolo 15**, dedicato alle previsioni occupazionali nella prospettiva del PNRR, evidenzia come a livello macroeconomico l’impatto del PNRR sull’occupazione appaia incerto, poiché se da un lato la dimensione sistemica e la scala degli investimenti dovrebbe produrre effetti significativi, almeno nel medio-lungo periodo, sui nuovi posti di lavoro, dall’altro lato l’effetto degli investimenti potrebbe risultare ridotto per effetto di possibili ‘colli di bottiglia’ quali la carenza di competenze o il *mismatch* delle stesse rispetto ai posti di lavoro vacanti. Le stime dell’*expansion demand* (collegata all’espansione economica) elaborate in base al sistema informativo *Excelsior* sul periodo 2022-2026 si sviluppano secondo tre possibili scenari di evoluzione dell’economia che tengono conto in diverso modo del quadro di estrema incertezza a livello geopolitico e macroeconomico. Lo scenario più favorevole incorpora gli effetti sull’economia italiana di tutti gli interventi legati alle risorse del *Next Generation EU*. Gli altri due scenari considerano ipotesi più conservative che valutano i rischi derivanti da un aggravamento della crisi energetica e di una restrizione delle condizioni finanziarie delle imprese, anche in conseguenza della stretta monetaria operata dalla BCE a seguito dell’impennata dell’inflazione.

Il modello sull’andamento dello *stock* occupazionale stima che tra il 2022 e il 2026 si verificherà un incremento del numero di occupati compreso tra 250 mila e 300 mila unità in media annua, secondo lo scenario di riferimento. Nell’intero quinquennio, pertanto, la crescita stimata dello *stock* occupazionale per effetto dell’espansione economica dei settori privati e della Pubblica Amministrazione potrà variare tra circa 1,3 e 1,5 milioni di unità. Ad esse si accompagna la previsione di una *replacement demand* legata al *turn-over* occupazionale pari a circa 560 mila unità all’anno (oltre il 70% dell’intero fabbisogno). In totale, si stima che tra il 2022 e il 2026 il mercato del lavoro italiano potrà avere bisogno di 4,1-4,6 milioni di occupati, a seconda dello scenario considerato. Rispetto alle professionalità richieste dalle imprese e dalla PA, oltre il 60% del fabbisogno nel quinquennio riguarderà il possesso di competenze *green* con importanza almeno ‘intermedia’ (oltre 2,4 milioni di lavoratori) e con importanza ‘elevata’ circa il 37% del totale (poco meno di un milione e mezzo di unità). Il mercato del lavoro sarà dunque investito da una profonda trasformazione in chiave di sostenibilità, coinvolgendo in maniera trasversale i settori e le professioni. In tale quadro, le maggiori criticità relative all’incontro tra domanda e offerta si manifesteranno in un ventaglio di professionalità caratterizzate da un elevato grado di difficoltà di reperimento: medici, infermieri, fisioterapisti, professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali, che saranno essenziali per la riorganizzazione e implementazione della rete di assistenza sanitaria territoriale, tra gli obiettivi della missione Salute del PNRR. Analoga difficoltà si prevede anche per professioni cruciali per gli avanzamenti nei processi di innovazione tecnologica e transizione digitale, quali specialisti in scienze matematiche e informatiche, tecnici ICT, ingegneri e tecnici in campo ingegneristico. Per queste figure si può ipotizzare che – se non aumenterà l’offerta – cresceranno le criticità nel loro reperimento nel mercato del lavoro (*critical mismatch*), e si potranno verificare dei rallentamenti nell’implementazione delle missioni del PNRR per la mancanza della forza lavoro.

## Sezione seconda: le politiche attive del lavoro e della formazione

Un secondo gruppo - che comprende i capitoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 18 - prende in considerazione le diverse iniziative, italiane ed europee, normative, istituzionali e di *policy* che hanno affrontato le principali questioni riguardanti i rapporti di lavoro, il funzionamento del mercato, la formazione professionale e la protezione sociale dei lavoratori dipendenti e autonomi.

Il **capitolo 2** contiene un'analisi della prima fase di attuazione, legislativa e amministrativa, delle misure previste dal PNRR nel disegno di riforma dei servizi per l'impiego e, più in generale, del mercato del lavoro in Italia. Il contributo descrive il quadro nel quale vanno collocati i provvedimenti finalizzati alla definizione delle nuove regole organizzative nelle politiche attive del lavoro, incentrato essenzialmente su tre linee strategico-operative: 1) rafforzamento delle politiche attive del lavoro mediante l'implementazione di due Programmi nazionali: il Programma per la Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), finalizzato ad assicurare la presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale, e il Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego; 2) le riforme nel comparto formazione/educazione ovvero il "Piano strategico Nazionale Nuove Competenze" (PNC) con la diffusione di opportunità per l'acquisizione e l'elevazione delle competenze professionali per i disoccupati registrati dai centri per l'impiego e conseguente adeguamento delle competenze stesse alle nuove richieste del mercato; 3)

la lotta alle discriminazioni nell'inserimento (o reinserimento) e alla permanenza nel mercato del lavoro per quelle fasce che mostrano maggiori difficoltà (donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani *under 30* e lavoratori *over 55*) mediante interventi dedicati quali ad esempio l'adozione di quote di riserva di assunzione all'ingresso.

Dall'analisi svolta sullo stato di avanzamento della strategia delineata dal PNRR, il cui successo dipende dall'attuazione, simultanea e sinergica, del Programma GOL, del Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e del Piano Nuove Competenze, si rileva come, tra gli obiettivi raggiunti a settembre 2022, le amministrazioni pubbliche coinvolte (statali e regionali) abbiano dimostrato di saper far fronte, in larga parte, agli impegni ed alle scadenze previste. Tali constatazioni non esimono, in sede di conclusioni, dal segnalare elementi di criticità che possono essere ravvisati su alcuni punti specifici: i ritardi nell'attuazione del Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego che prevedeva l'assunzione da parte delle Regioni e delle Province autonome di un contingente di personale da assegnare ai Centri per l'impiego per dare concreta attuazione territoriale alle misure di politica attiva previste in GOL; le difficoltà nell'erogazione dei servizi di formazione per sostenere adeguatamente i lavoratori trattati mediante l'*assessment* nei processi transizionali; la predisposizione di percorsi di formazione disegnati sulla base di specifici fabbisogni possono presentare difficoltà per i soggetti formatori e anche incontrare riserve da parte dei lavoratori stessi, soprattutto per quelli da tempo lontani da attività di formazione. Infine, poiché dal 2023 sarà necessario monitorare attentamente il raggiungimento degli obiettivi previsti anche a livello dei singoli territori (verificando se il raggiungimento del "*target*" dei beneficiari del Programma sia stato conseguito in ciascuna Regione e Provincia autonoma), è opportuno sollecitare con fermezza i territori che manifestano ritardi nella pubblicazione degli avvisi.



Nel **capitolo 3** si illustra il meccanismo di condizionalità obbligatoria disciplinato dall'articolo 47 del decreto-legge n. 77/2021, che riserva ai giovani *under 36* e alle donne senza limiti di età una quota pari ad almeno il 30% dell'occupazione aggiuntiva derivante dall'attuazione degli investimenti pubblici finanziati con le risorse del PNRR. Nel Piano è presente una stima dell'incremento occupazionale di giovani e donne che dovrebbe derivare dall'attuazione del dispositivo, pari rispettivamente al 3,2% e al 3,7% rispetto allo scenario di base al netto della condizionalità. Ma si tratta di stime a "mercato vigente" che implicano la sostanziale permanenza dello stesso complesso di fattori interrelati che sono all'origine del basso livello di partecipazione di giovani e donne nel mercato del lavoro e che sono riconducibili ai seguenti ordini di componenti: a) componente soggettiva (es: condizione familiare, reddito disponibile, progetti di vita); b) presenza di dispositivi che non determinino un effetto spiazzamento rispetto alla partecipazione; domanda di lavoro "grigia" economicamente concorrenziale; sistema di reclutamento e di diffusione delle *vacancies* trasparente e diffuso; c) componente culturale, che attiene alla domanda di lavoro e alla sua cultura organizzativa, in cui agiscono, consapevolmente o meno, stereotipi generazionali e di genere che incidono sulle scelte di reclutamento, sviluppo e investimento; d) componente legata al canale di accesso al lavoro, che attualmente vede la prevalenza dell'intermediazione informale che rafforza la segregazione per genere ed età. Sebbene la tempistica stabilita per l'avvio del monitoraggio degli esiti dell'applicazione delle clausole di condizionalità (a partire dal 27 luglio 2022) non permetta ancora di disporre di dati sufficienti ad impostarne l'analisi, appare concreta la possibilità che i criteri particolarmente generici adottati per legittimare le ipotesi di deroga finiscano per fornire ampi margini di disapplicazione del dispositivo. In altre parole, la facoltà di totale o parziale disapplicazione degli obblighi di condizionalità da parte delle stazioni appaltanti, previste dal decreto 77, può avere in sede applicativa un'estensione tale da vanificare il senso stesso della previsione normativa. A titolo di esempio, basti pensare che la riduzione della quota del *target* femminile viene resa possibile in ragione del fatto che *"... il raggiungimento della percentuale del 30 per cento delle nuove assunzioni potrebbe incontrare difficoltà in particolari contesti di attività in ragione delle caratteristiche strutturali delle mansioni da svolgere o del contesto di applicazione. Una rigida applicazione della regola potrebbe determinare nel breve periodo un onere troppo gravoso per i settori in cui i tassi di occupazione femminile sono lontani da quelli prevalenti nel sistema economico a livello nazionale"*. Ne deriva che il potenziale innovativo risulta contrastato da un approccio che ne evidenzia, ancor prima della sua applicazione, il livello di difficoltà attuativa. Analogamente, la generica e ampia previsione secondo cui le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento nei bandi di gara dei requisiti condizionali di partecipazione, ovvero modificarli in diminuzione, *"qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"* potrebbe trasformarsi, se non adeguatamente monitorata, in una troppo agevole via d'uscita per molte imprese dall'obbligo di percentualizzare in quota fissa le nuove assunzioni di giovani e donne. Anche la possibilità di una applicazione meno rigida della clausola condizionale in favore delle donne in contesti dove l'incidenza femminile settoriale risulta inferiore al 25% del totale nazionale presenta lo stesso rischio, in considerazione del fatto che i

settori produttivi dove le donne risultano meno presenti sono, secondo le rilevazioni ISTAT, proprio quelli dove gli investimenti derivanti dai fondi del PNRR appaiono più rilevanti.

Il **capitolo 4** traccia un quadro della formazione continua finanziata dai fondi interprofessionali e se ne evidenzia lo sviluppo nel corso degli anni. Nell'ultimo anno precedente la pandemia sono stati approvati cinquantamila piani formativi, destinati a un milione e settecentomila lavoratori in oltre novantamila aziende; le attività formative concluse hanno coinvolto 1.417.000 lavoratori, per il 59,4% uomini e il 40,6% donne. Nel 43,5% dei casi la formazione è stata finalizzata all'aggiornamento e/o alla manutenzione delle competenze dei lavoratori, mentre il 30% delle attività formative ha riguardato processi di innovazione e nel 14,9% la sicurezza sui luoghi di lavoro. Circa la metà dei piani è stata finanziata attraverso "avvisi", strumento solidaristico al quale fanno frequentemente ricorso aziende di piccole dimensioni, mentre i lavoratori delle grandi imprese hanno usufruito di interventi formativi finanziati attraverso conti aziendali.

I fondi interprofessionali hanno svolto un ruolo importante nel ridurre i divari di investimento formativo, anche se appare necessario un più marcato orientamento della domanda di formazione verso temi e strumenti in grado di incidere sulla capacità di competere delle imprese e sul grado di occupabilità dei lavoratori. È inoltre necessario favorire la crescita della qualità del sistema formativo.

Dal 2015 i fondi sono inseriti nella Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, e fanno dunque parte della strumentazione delle politiche per l'occupazione. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua nella formazione "collegata al lavoro" un importante asse strategico del cambiamento che proprio con il Piano si dovrebbe riuscire a innescare, lungo un asse strategico trasversale alle sei Missioni individuate dall'Unione europea come condizioni necessarie di crescita produttiva e sociale.

Nella Missione 5 l'asse relativo alle politiche attive si sviluppa con due misure:

il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), orientato a sostenere i lavoratori in transizione, i disoccupati e i giovani in cerca di prima occupazione;

il Piano Nazionale Nuove Competenze, volto a garantire maggiore coesione delle politiche a sostegno della formazione per tutto l'arco della vita, comprendendo in questa categoria gli adulti in generale.

All'interno del PNC è collocato il Fondo Nuove Competenze, strumento che dal 2020 consente alle imprese, in collaborazione con le organizzazioni sindacali, di lavorare sugli aggiornamenti delle competenze dei lavoratori, ma anche con la finalità di favorire la ricollocazione. Si stima che il Programma GOL - non direttamente orientato ai lavoratori occupati, ma a quelli fragili e ai beneficiari di ammortizzatori sociali - in cinque anni arrivi a finanziare quattro miliardi di euro, raggiungendo circa tre milioni di beneficiari entro il 2025, dei quali il 75% dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, *under 30*, lavoratori *over 55*, e almeno 800 mila dovranno essere coinvolti in attività di formazione, 300 mila solo per il rafforzamento delle competenze digitali.

Il **capitolo 5** effettua una ricognizione delle questioni aperte sul tema della protezione sociale dei lavoratori autonomi, muovendo dalla progressiva erosione della distanza tra i due tradizionali poli del lavoro indotta dalle trasformazioni economiche e tecno-

logiche in atto, erosione che ha esteso anche ad alcune aree del lavoro professionale, oltre a quello tipico del rapporto subordinato, il fenomeno dei c. d. *working poors*. L'evoluzione del mercato sul quale di muovono i lavoratori rende inadeguate le tradizionali tutele offerte dal sistema delle casse professionali e dalla gestione separata. La Consulta del lavoro autonomo, istituita presso il CNEL, ha promosso l'iniziativa di un intervento di sostegno reddituale per i casi di crisi di fatturato professionale, allo scopo di salvaguardare, oltre che le condizioni economiche del lavoratore, anche la continuità operativa dell'attività economica. La proposta è stata formalizzata in un progetto di legge di iniziativa CNEL e presentato alle Camere, poi confluita con talune modifiche nella legge di bilancio per il 2021. L'Indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa (ISCRO) è stata introdotta nell'ordinamento con l'obiettivo di garantire la continuità reddituale nei casi di grave contrazione dell'attività professionale, e rappresenta oggi il principale strumento di ammortizzatore sociale a disposizione dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata INPS. L'ISCRO è stata messa a punto senza disporre di puntuali informazioni sui risultati gestionali della gestione separata, informazioni che avrebbero consentito una quantificazione corretta delle spese per interventi assistenziali. Alla luce del primo triennio di applicazione dello strumento, si ritiene pertanto necessario un piano di manutenzione che possa stabilizzarla e renderla più funzionale ed equa, in primo luogo rimodulando le soglie di accesso al beneficio. In particolare, si propongono la riduzione del requisito del periodo di pregressa contribuzione, attualmente di 4 anni, e la ridefinizione della soglia reddituale per poter accedere al beneficio, attualmente di 8.145 euro nell'anno. In secondo luogo, i dati raccolti nel primo triennio non giustificano il previsto aumento dell'aliquota contributiva, dallo 0,26% allo 0,51% del fatturato, mentre la conferma dell'aliquota vigente andrebbe garantita anche nella prospettiva a regime.

Il **capitolo 6** offre una valutazione del ciclo 2017-2020 di incentivi per l'occupazione finanziati dal PON Sistemi delle Politiche Attive per l'Occupazione (PON SPAO) del FSE, che ha finanziato un importo complessivo di poco inferiore a 1,6 miliardi di euro. Gli interventi sono stati rivolti a due particolari categorie di potenziali beneficiari: giovani fino a 34 anni di età e disoccupati di lunga durata. Sono stati finanziati i seguenti incentivi: Sviluppo Sud, Occupazione Mezzogiorno, Occupazione Sviluppo Sud e IO Lavoro, con tipologie di contratti incentivati che riguardavano il tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione, il contratto di apprendistato professionalizzante, la trasformazione a tempo indeterminato di rapporti a tempo determinato e di rapporti subordinati instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro. Affinché le misure incentivanti potessero dar luogo a quote aggiuntive di nuova occupazione, ogni tornata di intervento ha previsto che i lavoratori assunti con contratto incentivato non avessero avuto rapporti di lavoro (continui o saltuari) con l'azienda, salvo il caso di trasformazioni a tempo indeterminato.

I dati analizzati nel capitolo mostrano che nelle Regioni del Mezzogiorno le assunzioni a tempo indeterminato sono cresciute nel quadriennio 2017-2020 (da 577.296 a 861.797), mentre è diminuita l'incidenza delle assunzioni con incentivi finanziati dal PON SPAO (dal 21,7% al 4,3%) anche per effetto della contrazione delle risorse dedicate (da € 529.951.608 nel 2017 a € 246.400.000 nel 2020). Per contro, l'importo unitario per singola assunzione nel 2020 si è attestato a 6.157 euro, rispetto al minimo registrato nel 2018 (poco più di 4.000 euro): un fenomeno spiegabile con la propensione

delle imprese a utilizzare gli incentivi su profili maggiormente qualificati, proprio per via della minore disponibilità di risorse nel 2020. Le imprese che si sono avvalse degli incentivi in parola nel quadriennio considerato sono state 151.754 per un totale di 346.795 contratti. Il 77,8% delle imprese utilizzatrici ha usufruito degli incentivi una sola volta, coprendo oltre metà delle assunzioni incentivate; solo lo 0,8% delle imprese ha utilizzato lo sgravio contributivo in tutti e quattro gli anni, dando luogo al 5,6% dei contratti attivati. Il 75% delle imprese che ha utilizzato l'incentivo per un solo anno ha acceso un singolo contratto, mentre il 98% delle imprese ha acceso un numero di contratti non superiore a 5. Inoltre, oltre il 62% dei contratti incentivati è stato avviato in imprese fino a 9 dipendenti, ma il 16,2% degli incentivi è stato utilizzato in imprese con un solo dipendente. Viceversa, le imprese di maggiori dimensioni (con 50 e più dipendenti) risultano essere il 14,9% di tutte le imprese che hanno avuto accesso alle misure di lavoro incentivato nel periodo considerato. Con riguardo ai settori economico-produttivi di riferimento, il 25,8% delle imprese utilizzatrici rientra nel commercio (20,8% dei contratti incentivati), il 16,4% nelle costruzioni (17,4% dei contratti), nel settore industria è stato attivato il 14,5% dei contratti, mentre alloggio e ristorazione hanno assorbito il 15% delle assunzioni incentivate.

Infine, l'analisi dei dati mostra una maggiore tenuta nel tempo dei contratti incentivati a tempo indeterminato rispetto alla totalità dei contratti a tempo indeterminato avviati nelle stesse annualità considerate e nelle stesse aree regionali. ANPAL sottolinea come la tenuta dei contratti incentivati sia andata rafforzandosi negli anni, raggiungendo i livelli più elevati proprio in concomitanza con l'incentivo IO Lavoro 2020. La tenuta contrattuale e occupazionale risulta favorita dal possesso di un titolo di studio elevato e dall'aver beneficiato degli incentivi per trasformare a tempo indeterminato un rapporto di lavoro a tempo determinato, già in atto con l'impresa. Si nota che con il ricorso a IO Lavoro 2020 è stato avviato un numero di contratti di apprendistato professionalizzante maggiore rispetto al passato, e che questo tipo di contratti mostra una tenuta migliore rispetto a quella degli altri due tipi nelle Regioni in transizione e in quelle meno sviluppate, ciò che sembra rivelare un rinnovato interesse delle imprese - grazie anche agli incentivi - ad investire in un rapporto di lavoro correlato a un'importante azione formativa.

Il **capitolo 7** è dedicato alla direttiva europea 2022/2041 sui salari minimi adeguati e al possibile impatto che avrà nell'ordinamento italiano quando sarà recepita. Il contributo esamina come dal testo della direttiva non emerge la volontà di fissare il livello delle retribuzioni, tanto meno di imporre l'obbligo di introdurre un salario minimo legale ove lo stesso sia attualmente garantito dalla contrattazione collettiva; l'intento è di armonizzare sul territorio dell'Unione i minimi retributivi di ogni categoria, attraverso interventi che preservino - in base alle prassi nazionali - la competenza dei singoli Stati e la loro libertà di agire per via legislativa o mediante quanti stabilito nei contratti collettivi di lavoro o attraverso entrambi i meccanismi. È dunque salvaguardata l'autonomia delle parti sociali e il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi, nonché a adottare misure volte ad aumentare la copertura e a facilitare l'esercizio della pratica della contrattazione collettiva nella determinazione dei livelli retributivi. L'impatto che la direttiva potrà avere negli ordinamenti nazionali dipende dal tasso di copertura della contrattazione collettiva esistente in ciascun Paese perché, come noto, dove lo stesso risulti superiore all'80% dei lavoratori non sarà necessario predisporre



il piano d'azione; dove quest'ultimo si renda necessario, esso deve essere riesaminato almeno ogni cinque anni e aggiornato con il coinvolgimento delle parti sociali. Poiché lo scopo della norma è garantire salari minimi adeguati ai lavoratori di tutto il territorio dell'Unione, ai fini del calcolo del tasso di copertura non possono essere presi in considerazione contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali e associazioni datoriali che basano la propria capacità competitiva proprio sull'applicazione di condizioni economiche oltre che normative poco tutelanti per i lavoratori. Entra quindi nella disciplina di recepimento il riferimento ai principi di rappresentatività, allo scopo di individuare correttamente l'ambito della contrattazione collettiva idonea a funzionare da parametro per identificare il livello salariale adeguato. A seguito del recepimento nell'ordinamento interno della direttiva sarà possibile valutare se il nostro sistema contrattuale soddisfi i criteri richiamati dalla stessa, o se il Paese sarà chiamato ad approntare un piano d'azione volto a rafforzare la contrattazione collettiva con riferimento ai settori in cui dovessero emergere criticità. In tal caso, la soluzione opportuna sarebbe la generalizzazione della retribuzione prevista dai CCNL, operando nel quadro dell'articolo 36 Cost. e in linea con quanto statuito da Corte Cost. n. 51/2015. In presenza di più CCNL che insistono sullo stesso settore, il criterio da utilizzare dovrebbe essere quello della maggiore rappresentatività, e qui si apre il problema della relativa misurazione. Sotto questo profilo, la soluzione più coerente è il riferimento a criteri concordati tra le parti sociali. Nelle more di una individuazione di criteri che si è rivelata ardua in ripetuti tentativi (anche in sede CNEL), si sottolinea come la misurazione della rappresentatività richieda a sua volta la definizione dei perimetri entro cui effettuare la comparazione. Definire la categoria di riferimento è presupposto necessario ed indefettibile per misurare la rappresentatività. È noto che, al fine di verificare la rispondenza ai criteri di cui all'articolo 36 Cost., la giurisprudenza fa riferimento al CCNL dell'effettiva categoria merceologica e ai minimi retributivi definiti nello stesso. Il medesimo ragionamento dovrebbe essere utilizzato al fine di garantire i requisiti di adeguatezza del salario minimo contrattuale previsti dalla direttiva. Nel capitolo in esame si ipotizza un ruolo che il CNEL potrebbe svolgere, attraverso il proprio sistema di archiviazione della contrattazione collettiva di lavoro, collegando la categoria contrattuale a quella (e) merceologica(che). Un ulteriore indice di effettiva rappresentatività potrebbe essere tratto dalla diffusione quantitativa del CCNL, la cui misurazione è possibile grazie al codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL all'atto del deposito e che potrebbe essere utilizzato insieme ai dati di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali.

Il **capitolo 9** ripete uno schema già collaudato nelle precedenti edizioni del Rapporto, e riporta un quadro generale sulla normativa delle integrazioni salariali come previste nella riforma del 2022 secondo i punti di vista delle parti sociali. Viene fornita una rassegna delle misure introdotte dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234 nella normativa in materia di integrazioni salariali di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148. Anche quest'anno, il capitolo è suddiviso in due sezioni. Nella sezione I viene offerta una panoramica dei contenuti essenziali della riforma, a cominciare dall'ampliamento della platea dei destinatari delle integrazioni salariali. Si prosegue con la disamina degli interventi riguardanti i Fondi di solidarietà bilaterali e dell'estensione della durata degli interventi di integrazione salariale straordinaria finalizzata al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero. Specifica attenzione è posta al tema

delle condizionalità, con particolare riguardo all'obbligo di partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, pur in costanza di rapporto di lavoro con l'impresa. Si evidenzia, infine, che la riforma introdotta a partire dal 2022 ha ridefinito le durate delle prestazioni di integrazione salariale. Nella sezione II vengono riportate le posizioni delle singole rappresentanze sociali (CGIL, CISL, UIL, Confindustria, Artigianato, Confcommercio, Confservizi, ABI e Confprofessioni) rispetto ai contenuti degli interventi riformatori, nonché le osservazioni delle stesse sugli effetti che le nuove regole hanno prodotto nella prima fase di attuazione, per quanto la brevità del periodo osservabile non consenta ancora di trarre indicazioni puntuali. La scelta – già sperimentata positivamente in passato – di organizzare questa sezione in forma di tribuna, assegnando a ciascuna rappresentanza uno spazio autonomo di riflessione, consente di mettere a confronto le diverse sensibilità che emergono dalle parti sociali in ordine alla capacità della strategia riformatrice adottata dal precedente governo di affrontare e risolvere le criticità manifestate dal previgente sistema di ammortizzatori sociali.

Il **capitolo 10** effettua un bilancio dell'istituto del Reddito di cittadinanza, a tre anni dalla sua introduzione. Tra gli aspetti salienti sottolineati, si ricorda nel contributo che, a sostegno degli obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale, la misura del Rdc presenta un carattere fortemente condizionale che implica il rispetto di specifici obblighi in capo ai destinatari. La finalizzazione all'inclusione sociale e all'inserimento nel mercato del lavoro impone ai beneficiari il rispetto di una serie di impegni individuati dai servizi competenti nonché la partecipazione ad attività promosse dai Servizi sociali o dai Servizi per l'impiego. L'esperienza che deriva dei primi anni di attuazione consente di individuare ormai con sufficiente approssimazione quali interventi potrebbero contribuire a migliorare il perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge. Un passaggio fondamentale appare il potenziamento dei Centri per l'impiego (Cpi), sia sotto il profilo infrastrutturale che dell'incremento della dotazione organica. Peraltro, la perdurante assenza di un efficiente sistema di scambio di dati e di flussi informativi tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella Rete nazionale dei servizi per l'impiego non consente ancora di superare la frammentazione ancora esistente sul territorio, a causa della quale non è possibile il rapido scambio di informazioni né l'implementazione del fascicolo elettronico del lavoratore. Il modello di *governance* del sistema dei servizi per l'impiego risulta complesso oltre che fortemente disomogeneo sia in chiave intra-regionale che nei rapporti tra livello nazionale e territori. Per contro, l'attuazione degli obiettivi strategici posti alla base del PNRR – come l'attivazione del Piano Nazionale Nuove Competenze e il rafforzamento del sistema della formazione professionale – potrebbe rivelarsi preziosa per i beneficiari del Rdc, anche nella prospettiva dei cambiamenti attesi nella domanda di competenze da parte delle imprese nel prossimo futuro. A sua volta, il Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), finalizzato a promuovere l'inserimento occupazionale di tutti i “privi di impiego” che abbiano stipulato il Patto di servizio/lavoro, prevede una serie di azioni mirate per il sostegno all'inserimento attivo di soggetti che usufruiscono della Cassa integrazione, della NASpI, della Dis-Coll e del Rdc, i cui percettori presentano bisogni complessi che necessitano di percorsi di lavoro ed inclusione in stretta collaborazione con i servizi del territorio. Le probabilità di accesso all'occupazione si abbassano e le distanze dal mercato del lavoro crescono spostandosi verso le regioni

meridionali, specie per quanto riguarda i segmenti più deboli del mercato: le donne, i giovani nella classe di età 18-30 anni (oltre il 36,8% dell'intera platea dei beneficiari soggetti al patto per il lavoro) e gli *over 50* (un quarto dell'intera platea).

In base ai più recenti dati che fotografano la situazione al 30 giugno 2022, poco più di 900mila beneficiari del Rdc risultano indirizzati ai Servizi per il lavoro, dei quali il 72% è soggetto alla sottoscrizione del patto per il lavoro. Di questi, poco più del 27% sono considerati "vicino al mercato del lavoro", ma solo il 13% ha un'esperienza lavorativa relativamente recente (conclusa negli ultimi 12 mesi); dunque, il 73% sono individui del tutto lontani dal mercato del lavoro. Dei 660.00 beneficiari tenuti alla stipula del patto per il lavoro, quelli effettivamente presi in carico dai CPI (ovvero che hanno stipulato il Patto, o sono impegnati in esperienze di tirocinio curriculare), sono il 42,5%. Si tratta di individui molto fragili, con bassi livelli di scolarizzazione: il 71% presentava un titolo di istruzione di livello non superiore all'istruzione secondaria di I grado, mentre la quota di coloro che accedono al beneficio e sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria costituisce appena il 2,8% dell'utenza.

Con riferimento agli incentivi alle assunzioni, si osserva che le tempistiche sottese all'operatività del meccanismo di comunicazione della disponibilità di posti vacanti non hanno sin qui favorito il rapido incontro tra le esigenze occupazionali dei datori di lavoro e le disponibilità dei percettori del Rdc. L'ampliamento delle tipologie contrattuali incentivabili operato con la legge di bilancio 2022 permette ora di includervi anche le assunzioni effettuate mediante contratti a tempo parziale, di apprendistato e a tempo determinato (senza indicazione di una durata minima), mentre è stato eliminato l'onere per il datore di lavoro di comunicare preliminarmente le disponibilità dei posti vacanti alla piattaforma digitale dedicata al Rdc quale condizione di accesso all'esonero contributivo. Inoltre, il c.d. "decreto aiuti" ha chiarito che i datori possono proporre le offerte di lavoro congrue direttamente ai beneficiari del Reddito, comunicando successivamente al CPI competente per territorio l'eventuale mancata accettazione dell'offerta occupazionale, anche ai fini della decadenza dal beneficio.

In sintesi, il primo periodo di applicazione della misura ha risentito di un contesto generale caratterizzato da un sistema sociale ed economico fortemente indebolito dall'emergenza pandemica e dall'impennata inflazionistica. Se ne ricava che una efficiente politica di contrasto alla povertà deve essere contestualizzata e coordinata con un più strutturato sistema di politiche e servizi integrati in materia di occupazione, sostegno per mancanza di lavoro, per carico familiare e disabilità, potenziando i servizi sociali, sanitari e le politiche abitative.

Il **capitolo 11**, dedicato all'esame della proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali, evidenzia come essa non si limiti a porre l'attenzione sul tema della qualificazione del rapporto di lavoro tramite piattaforma digitale, ma si estenda alla gestione algoritmica dei rapporti di lavoro, muovendo dal presupposto che i sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati basati su algoritmi assorbono sempre più le funzioni tipiche delle figure direttive come, ad es., assegnazione di compiti e istruzioni, valutazione del lavoro svolto, distribuzione di incentivi e di sanzioni. A fronte di una simile estensione operativa delle piattaforme, i soggetti che attraverso di esse svolgono la propria attività lavorativa non hanno quasi mai accesso alle informazioni sulle modalità di funzionamento degli algoritmi, sui dati personali utilizzati e sul modo in cui il loro comportamento incide sulle decisioni prese dai sistemi automa-

tizzati. Analoga mancanza di informazione riguarda le rappresentanti dei lavoratori e gli organismi ispettivi che operano nei diversi Stati. L'analisi della direttiva europea si sofferma, innanzitutto, sulla parte riguardante la corretta determinazione della situazione occupazionale delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, attraverso cui viene stabilito il principio della presunzione legale di subordinazione nel caso in cui la piattaforma digitale controlli l'esecuzione del lavoro della persona che lo svolge. Sotto tale riguardo, l'autrice illustra ed approfondisce gli elementi che caratterizzano il controllo sull'esecuzione del lavoro, evidenziandone i punti di correlazione di distanza rispetto al consolidato normativo e giurisprudenziale già esistente nell'ordinamento italiano. Quanto alla gestione algoritmica dei rapporti di lavoro, si sottolinea come la direttiva preveda il monitoraggio umano dell'impatto dei sistemi automatizzati e il riesame umano di decisioni significative sulle condizioni dei lavoratori delle piattaforme. Con riguardo al tema della trasparenza in merito al lavoro mediante piattaforme digitali, essa si traduce sostanzialmente nell'obbligo di fornire informazioni, ove richieste dalla pubblica autorità, sul numero dei lavoratori che svolgono regolarmente un lavoro mediante piattaforma e su termini e condizioni applicabili a tali rapporti. La direttiva attribuisce altresì ai lavoratori o alle loro rappresentanze diversi strumenti per rendere effettivamente esigibili i diritti di loro spettanza, come ad esempio le previsioni relative all'accesso alle prove o quelle che consentono di avviare procedimenti giudiziari o amministrativi per conto o a sostegno di coloro che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali.

Qui sintesi cap. 18

### **Sezione terza: i contributi della contrattazione collettiva e l'archivio CNEL dei contratti.**

Una sezione finale comprende i capitoli 8 e 16, a cura di tecnici della contrattazione, delle parti sociali rappresentate al CNEL e direttamente degli uffici responsabili dell'archivio contrattuale.

Il **capitolo 8** ospita il tradizionale contributo delle parti sociali di analisi delle tendenze della contrattazione di secondo livello. Il capitolo, pur fornendo un quadro delle difficoltà metodologiche che sottendono ad una rassegna esaustiva delle dimensioni qualitative e quantitative della contrattazione collettiva aziendale e territoriale, date anche la marcata eterogeneità delle materie trattate e la forte sensibilità di tale livello ai fattori congiunturali, espone alcune interessanti indicazioni quantitative. I temi più frequentemente trattati a tale livello di negoziazione sono il salario, in circa il 50% dei contratti, e l'orario di lavoro (53%), mentre le misure di ristrutturazione e difesa dell'occupazione o crisi di impresa risultano strettamente legate alla fase del ciclo economico. Grande diffusione conoscono da alcuni anni i temi del *welfare* aziendale e della conciliazione, mentre nel com'parto dell'artigianato la contrattazione territoriale è da anni concentrata anche sull'implementazione degli strumenti della bilateralità. Una sezione del capitolo è dedicata all'illustrazione delle informazioni contenute nel *report* del Ministero del lavoro sui contratti depositati in base al disposto dell'articolo 14 del decreto legislativo 151/2015, che evidenziano un consolidamento - a valle del biennio pandemico - del sistema contrattuale decentrato basato sulla premialità di risultato. Il *report* ministeriale mostra una tendenza crescente dei contratti che contengono misure di *welfare* aziendale (dal 53% nel 2019 al 60% di ottobre 2022), con la



parte del leone svolta dai contratti aziendali (l'87% del totale dei contratti depositati). Rispetto al numero dei lavoratori coinvolti da questo livello di contrattazione, che vede solo in un 13% la quota di lavoratori coperti dal livello territoriale, va specificato che tale dato – che in genere interessa le piccole imprese – è comunque in crescita negli ultimi tre anni. Il valore economico medio del premio contrattato si attesta sui 1.300 euro (1.600 per la contrattazione aziendale e 600 per gli accordi territoriali). Il capitolo in esame propone un paragrafo dedicato alla trattazione dei temi salute e sicurezza, con analisi degli accordi più significativi sottoscritti nell'ultimo anno, e sugli stessi temi in materia di lavoro agile, con *focus* sul diritto alla disconnessione, prerogative sindacali e forme partecipative, mentre l'analisi di nove contratti relativi ad altrettanti casi di riorganizzazione aziendale illustra la diffusione del contratto di espansione, che nel 2021 ha coinvolto 11.430 lavoratori e nei primi nove mesi del 2022 ben 34.000 (anche grazie alla norma introdotta con l'ultima legge di bilancio che ne ha esteso il campo di applicazione ai datori di tutti i settori con almeno 50 dipendenti).

Il **capitolo 16** illustra le funzionalità dell'archivio CNEL, frutto di un continuo processo di aggiornamento delle informazioni ivi contenute e di un costante adeguamento delle modalità per reperirle. L'illustrazione delle diverse modalità di accesso ai dati dell'archivio e la comunicazione periodica all'INPS (da quando è a regime la disposizione contenuta all'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni in legge 11 settembre 2020, n. 120) delle modifiche intervenute nella contrattazione di livello nazionale, con l'attivazione di nuovi codici, la soppressione di codici esistenti per cessazione dei relativi contratti e per confluenza di un CCNL in un altro CCNL, consentono di mettere in evidenza la qualità dell'apporto che l'archivio fornisce alle parti sociali e alle amministrazioni che, per i propri fini istituzionali, chiedono supporto al CNEL nella individuazione dei contratti collettivi di riferimento. Il capitolo ospita una sintesi degli ultimi dati sui CCNL vigenti nel settore privato, indicati per settore contrattuale e per corrispondente numero di lavoratori coperti in termini di media delle dodici rilevazioni mensili che l'INPS ha rilevato dalle dichiarazioni contributive del 2021.

### 3. Considerazioni conclusive

#### 3.1. Dati e tendenze

Le analisi del rapporto sulle tendenze del mercato del lavoro nei capitoli a firma Barbini, De Novellis mostrano una fase positiva dell'occupazione nella prima fase dell'anno, con una inversione di tendenza a partire dal periodo estivo come probabile conseguenza della frenata della economia.

Questa tendenza generale presenta marcate divergenze fra settori legate ai cambiamenti intervenuti negli assetti produttivi indotti dalle transizioni in atto in tutti i sistemi nazionali e promosse dal PNRR.

La parziale riduzione della disoccupazione si accompagna peraltro a un ampio ricorso a varie forme di orario ridotto, non solo il ricorso alle casse integrazioni pure in calo, ma anche l'ampia presenza di *part time* spesso involontario.

Cosicché, come rilevano Barbini e De Novellis, viene a modificarsi lo stesso concetto di disoccupazione.

Inoltre, permangono disparità nelle opportunità di lavoro. La ripresa occupazionale

ha avvantaggiato relativamente i lavoratori più giovani, ma con andamenti distinti a seconda dei livelli di istruzione, a favore dei soggetti con alti livelli di scolarizzazione (anche per il contributo del lavoro a distanza che avvantaggia le categorie più istruite), mentre le donne restano ancora penalizzate.

Il recupero della occupazione è stato trainato ancora una volta soprattutto dall'incremento dei lavori a termine (oltre che del lavoro autonomo), e in misura minore dai contratti a tempo indeterminato, ma d'altra parte è cresciuto ulteriormente il fenomeno del part time involontario.

Questi dati, non nuovi ma aggravatisi nel periodo recente, ripropongono la questione tuttora irrisolta di una adeguata regolazione sia del lavoro a tempo determinato e in generale dei lavori intermittenti, sia del contrasto all'uso irregolare anche delle forme tipiche come il *part time*.

Al riguardo occorre richiamare la urgenza di mettere in opera strumenti efficaci di contrasto al lavoro sommerso nelle sue varie forme, come richiesto esplicitamente dal PNRR.

Si tratta di questione da tempo controversa, che dovrebbe essere riconsiderata anche alla luce di esperienze straniere come la recente legislazione spagnola e più in generale considerata nel più ampio obiettivo di contrasto al lavoro irregolare e sommerso. Il capitolo 13, a cura di Maurizio Ambrosini e Nazareno Panichella, richiama l'attenzione sul problema, da tempo presente al CNEL, della presenza e delle condizioni degli immigrati nel mercato del lavoro, mettendo in luce come l'offerta di lavoro straniera non sia diminuita a seguito delle crisi, ma al contrario sia passata dall'11% del totale nel 2009 al 16% del 2020.

Gli autori segnalano che il nostro "modello di inclusione" dipende dalla presenza di una domanda di lavoro molto sbilanciata verso le occupazioni a bassa qualificazione, da un assetto di *welfare* familiare e da un sistema produttivo basato su attività da alta intensità di lavoro manuale, bassa produttività, scarsa propensione all'innovazione ed elevata parcellizzazione dei datori di lavoro.

**3.2.** Il capitolo 15, curato da Claudio Lucifora, Claudio Gagliardi, Rita Annabella Maronin, Stefano Scaccabarozzi, espone con ampiezza e sulla base di una indagine condotta in collaborazione con Infocamere e ISTAT le previsioni occupazionali nella prospettiva del PNRR, segnalando la possibilità di diversi scenari, più o meno favorevoli a seconda degli effetti del diverso grado di attuazione degli interventi del Piano.

Tali previsioni indicano un consistente aumento dello *stock* degli occupati come effetto sia della espansione economica sia del rimpiazzo legato al turn over (oltre il 70% dell'intero fabbisogno), segnalando che il mercato del lavoro italiano fra il 2022 e il 2026 potrà avere bisogno di 4,1-4,6 milioni di occupati a seconda dello scenario considerato.

Una precisazione di grande rilievo, anche per le implicazioni di *policy*, indica che si verificherà una profonda dislocazione settoriale e professionale dei lavori in conseguenza delle trasformazioni produttive, in particolare verso la economia verde e digitale.

Altrettanto significativa è la previsione che oltre il 60% del fabbisogno del quinquennio riguarderà il possesso di competenze *green*, sia con qualità almeno intermedia (oltre 2,4 milioni di lavoratori) sia con importanza elevata (poco meno di 1,5 milioni di unità).

Il radicale cambiamento della geografia del lavoro collegato alla transizione energetica è analizzato anche dallo scritto di Elena verdolini e Francesco Vona. Gli autori propongono una misura nuova di “lavoro verde”, identificando le competenze più importanti proprie di queste occupazioni, e sottolineano la necessità e i diversi costi dei processi di *reskilling* necessari sia per ricollocare i lavoratori in possesso di competenze obsolete, sia per riassorbire la disoccupazione legata alle trasformazioni produttive.

Queste analisi, come quelle delle maggiori fonti internazionali, convergono nel mostrare che il mercato del lavoro sarà investito in particolare da una profonda trasformazione della qualità dei lavori e delle professionalità richieste.

**3.3.** Le previsioni del capitolo 15, come delle imprese audite dal CNEL di cui dà conto il capitolo 14 a firma di Ruggero Parrotto, segnalano che le più gravi criticità relative all’incontro fra domanda e offerta si manifesteranno per le professioni tecniche legate alla transizione digitale e per professioni di difficile reperimento nei settori della sanità e dei servizi sociali, di cui il PNRR promuove lo sviluppo.

Altre ricerche segnalano che analoghe sfasature fra domanda e offerta di lavoro con fenomeni di difficile reperimento di manodopera, si riscontrano anche in aree di occupazione a bassa qualificazione, specie nei settori della ristorazione, del turismo, e dei servizi alla persona, spesso frequentate da lavoratori immigrati, e anche da italiani poco istruiti, che ricevono trattamenti economici e normativi al di sotto degli standard di un lavoro dignitoso.

Per questo il presente Rapporto, come altre analisi del CNEL, dedica attenzione specifica nei capitoli 14 e 15 al fenomeno del *mismatch* occupazionale.

Per contrastare questo grave problema, che disperde risorse personali e riduce la competitività del sistema Paese, il CNEL richiama la necessità di affrontarlo con un impegno congiunto fra scuola, imprese e mondo del lavoro.

Le imprese, specie quelle medio grandi, sono impegnate a porre rimedio al *mismatch* che si verifica al loro interno, rafforzando i loro sistemi di previsione e di programmazione dei fabbisogni professionali e le attività di formazione continua finalizzata a soddisfarli, anche con strutture stabili quali le *academy* aziendali variamente costituite. Sistemi previsionali e formativi del genere non sono facilmente adottabili dalle piccole imprese di cui è popolata la nostra economia. Per supplire a tale difficoltà sarebbe necessario costituire reti con il contributo delle stesse imprese e degli enti locali, finalizzate a organizzare queste attività formative e di orientamento a beneficio delle piccole aziende del territorio: un esperimento in tale direzione è stato avviato dalla Regione Lazio.

Ma la risposta delle aziende alla carenza di manodopera necessaria richiede interventi ulteriori quando si riferisce ai fabbisogni che le imprese devono soddisfare all’esterno attingendo alle competenze disponibili sul mercato del lavoro. Qui servono azioni congiunte fra mondo delle imprese, mondo della scuola e istituzioni competenti per le politiche attive del lavoro.

Uno strumento fondamentale per affrontare il problema alla radice è un sistema organico e diffuso di orientamento, organizzato in stretto rapporto fra tutti gli attori del sistema sopra indicati.

Per essere utile l’orientamento deve combinare due diverse esigenze e finalità: quella

di far conoscere ai giovani e alle famiglie le tendenze principali delle competenze richieste nel futuro e quella di arricchire l'analisi delle attitudini e desideri dei giovani, a renderli consapevoli affinché essi possano scegliere con piena conoscenza delle loro capacità e delle possibilità offerte dal contesto.

Si tratta di una attività complessa che non richiede solo migliori strutture organizzative, ma un nuovo approccio culturale alle scelte orientative e investimenti nelle persone da coinvolgere.

Le esperienze di orientamento avviate nella scuola per gli studenti e per le loro famiglie dovranno essere sostenute dalla formazione di orientatori dedicati e degli insegnanti, i quali dovranno essere periodicamente aggiornati sulle implicazioni delle innovazioni economiche e sociali per il futuro dei giovani.

Anche in questa direzione sarà utile un più stretto raccordo fra l'orientamento scolastico e le imprese che conoscono le tendenze del mondo del lavoro. Le attività di orientamento scolastico e le connessioni con il mondo del lavoro avranno tempi e modalità diverse nei vari livelli di scuole, saranno via via più specifiche dalle secondarie di secondo grado all'Università.

In ogni caso un sistema organizzato di orientamento non implica solo azioni coordinate di informazione, ma dovrebbe essere accompagnato da esperienze pratiche che mettano a contatto gli studenti con il lavoro, tramite forme di alternanza e poi eventualmente di tirocinio, adeguatamente finalizzate onde evitare abusi e dispersioni.

Sostenere un simile sistema di orientamento richiede che siano rafforzati in modo sistematico i flussi informativi fra scuole, imprese e istituzioni competenti, centri pubblici e agenzie per il lavoro; e inoltre che si realizzino veri e propri patti di collaborazione fra questi attori del sistema per lo scambio di buone pratiche e per organizzare iniziative comuni sia nella formazione degli orientatori sia nelle attività di alternanza scuola lavoro.

### **3.4. Le politiche**

Per affrontare le nuove sfide della transizione ecologica e digitale l'Europa ha già approvato alcuni interventi riguardanti la attuazione dell'*European Pillar of social rights* e del relativo *Action plan*.

Il nostro legislatore, e per parte loro i contratti collettivi, sono chiamati a dare applicazione nel nostro ordinamento a queste indicazioni europee che possono contribuire in modo significativo a rafforzare le tutele del lavoro nel nuovo contesto economico e alla transizione giusta prefigurata dal *NGEU*.

Il nostro rapporto analizza in dettaglio i principali aspetti delle politiche del lavoro e della formazione dirette ad accompagnare gli investimenti del PNRR al fine di massimizzarne la utilità per la occupazione.

Lo scritto di Pierantonio Varesi descrive il quadro di riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive attivato dalla prima fase di applicazione del PNRR.

La sua analisi degli impegni adempiuti in questa fase segnala, insieme a qualche avanzamento, anche elementi di criticità su alcuni punti da tempo carenti nel nostro sistema: il ritardo nel potenziamento dei centri per l'impiego, le difficoltà nella erogazione dei servizi di formazione specie finalizzati a sostenere i lavoratori nei processi di transizione, i ritardi soprattutto nell'avanzamento verso i *target* fissati dal Piano specie in alcuni territori del Paese.

La formazione di cui si occupa il capitolo 4, curato dalla Fondazione Brodolini, è ormai un aspetto centrale delle politiche attive del lavoro, anche essa oggetto di sostegno dai progetti del PNRR, in particolare con il Piano nazionale nuove competenze volto a garantire più ampie opportunità di formazione continua ai lavoratori per accompagnarli nelle transizioni digitale ed ecologica.

In realtà queste due transizioni rappresentano una sfida di eccezionale novità e portata per tutti gli aspetti delle politiche attive del lavoro e della formazione.

Si tratta di costruire in questi prossimi anni, sia pure con ritardo, un sistema integrato di politiche attive organizzate e attrezzate con le professionalità necessarie che siano in grado di promuovere la riconversione professionale di migliaia di lavoratori verso nuove professioni e di accompagnarne il passaggio fra imprese e fra settori diversamente coinvolti nelle transizioni. Lo svolgimento di un simile compito richiede non solo ingenti risorse, in parte previste dal PNRR e da integrare con fondi nazionali, ma anche infrastrutture in grado di sostenere sul piano operativo le attività implicate nelle transizioni. Saranno infrastrutture diverse da quelle storiche e comunque da rinnovare, perché chiamate ad affrontare problemi di complessità e di scala maggiore di quelle finora svolte anche da Stati più attrezzati del nostro nelle attività di politica attiva del lavoro.

Servirà un impegno particolare di *institution building* cui tutti sono chiamati a dare il loro contributo.

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

La contrattazione collettiva e gli enti bilaterali sono chiamati a svolgere, più direttamente di quanto fatto finora, un ruolo integrativo e, ove necessario, anche di supplenza dell'azione pubblica per rinnovare contenuti e strutture della formazione professionale, sollevandoli dalla marginalità in cui sono stati spesso relegati.

Una partecipazione diretta delle parti sociali alle attività formative e alle politiche attive del lavoro è diffusa in paesi vicini (cd. sistema di Ghent) e ha precedenti storici nella nostra esperienza. L'eccezionalità dell'attuale situazione occupazionale impone di riprendere in considerazione questa opzione perché essa rientra in pieno nelle funzioni di parti sociali che vogliono essere protagoniste delle attuali transizioni.

Tale azione di rinnovamento si dovrà avvalere della partecipazione delle comunità locali, che sono i beneficiari diretti del miglioramento e delle professionalità del lavoro. A questo obiettivo vanno finalizzati anche gli incentivi alla occupazione finanziati dal FSE di cui si occupa il capitolo 6, curato da esperti dell'ANPAL, documentando il loro contributo positivo alle assunzioni a tempo indeterminato, specie nel Mezzogiorno.

Nel capitolo 3, a firma Valentina Cardinali, viene presentata una analisi critica del meccanismo di condizionalità obbligatoria disciplinato dall'articolo 47 del decreto-legge 77/2021, che riserva una quota di assunzioni almeno del 30% a giovani e a donne in tutte le opere finanziate con risorse del PNRR.

Secondo l'autrice i primi dati disponibili, ancorché non sufficienti per un giudizio definitivo, segnalano la concreta possibilità che la applicazione norma, anche per i criteri



generici che legittimano deroghe al dispositivo, rimanga limitata se non vanificata. Preoccupazioni simili sono state espresse anche dal CNEL, il quale ha rilevato che la novità e la complessità della norma sono tali che affinché essa possa operare occorrerà un impegno specifico sia delle stazioni appaltanti, sia delle parti sociali, sindacati e imprese, a farla conoscere e a monitorarne attentamente le applicazioni, in particolare controllando il ricorso alle deroghe, specie nei settori dove l'occupazione femminile è storicamente meno presente.

Il capitolo 4, a firma Giovanni Campanella, Giuseppe Forte e Alberto Vergani, traccia un quadro dell'andamento quantitativo e qualitativo della formazione continua nel corso degli ultimi anni.

Lo scritto riconosce il ruolo importante svolto dai fondi interprofessionali nel ridurre il *gap* di investimento del nostro Paese in formazione continua, ma sottolinea la necessità che il sistema della formazione adotti contenuti e modalità innovative in grado di contribuire maggiormente alla competitività delle imprese e alla occupabilità dei lavoratori come richiede il PNRR, in particolare con il Piano nazionale nuove competenze. In realtà, nonostante qualche recente incremento nella partecipazione dei nostri lavoratori alle attività di formazione continua, questa rimane nettamente al di sotto delle medie europee e ben lontana dalle indicazioni dell'*Action Plan* che pone l'obiettivo di avere il 60% di lavoratori ogni anno in formazione.

**3.5.** L'impatto delle trasformazioni in corso e delle crisi sulle diseguaglianze come in generale sulle condizioni di lavoro e di vita delle persone ha evidenziato la necessità di potenziare gli interventi di sostegno e di politica sociale a favore di gruppi e aree particolarmente colpiti dalle conseguenze delle crisi.

Il Rapporto affronta i principali contenuti della politica sociale che sono oggetto da tempo della considerazione del CNEL.

Il capitolo 9 continua una analisi avviata negli scorsi anni sulla normativa delle integrazioni salariali sia analizzando i contenuti della riforma attuata con la legge 234/2021 sia riportando le diverse opinioni delle parti sociali rappresentate al CNEL in ordine alla capacità delle nuove norme di risolvere le criticità manifestate dal precedente sistema.

Molte di queste opinioni ritengono che la riforma debba essere perfezionata per assicurare livelli adeguati di sostegno al reddito per tutti i lavoratori, non solo dipendenti ma anche autonomi, specie a quelli più direttamente investiti dalle crisi. Per questi lavoratori il CNEL ha presentato una sua proposta, poi recepita in legge, che istituisce una prima forma di ammortizzatori, cd. ISCRO, che dovrà essere aggiornato e perfezionato alla luce degli eventi più recenti.

Ma una esigenza pressante più generale sollecitata dalle transizioni in corso è di perseguire un miglior equilibrio fra politiche passive e politiche attive del lavoro, con una più stretta integrazione fra di loro e con le politiche industriali necessarie per indicare percorsi credibili di uscita dalle crisi aziendali e di alternative occupazionali.

Il capitolo 10, a firma di Paola Bozzao e dedicato al reddito di cittadinanza, presenta un primo bilancio anche quantitativo dell'istituto a tre anni dalla sua introduzione e ne trae indicazioni su come migliorarne il funzionamento.

L'autrice fa due richiami importanti: anzitutto ricorda che il Piano nazionale dei servizi sociali predisposto dalla rete della protezione e inclusione sociale prevede un ampio

coinvolgimento del terzo settore nella progettazione e gestione dei centri servizi per il contrasto alla povertà sul territorio, in secondo luogo rileva che nel disegno del RdC l'obiettivo della inclusione sociale è prodromico all'inserimento lavorativo del suo beneficiario.

Sul tema le posizioni da tempo espresse dal CNEL riconoscono la necessità non di abolire ma di rivedere in più punti l'istituto e hanno avanzato specifiche proposte, partendo dalla constatazione dell'innegabile ruolo svolto dallo strumento nel contenimento delle diseguaglianze sociali negli ultimi anni.

L'attuazione della misura ha rivelato criticità che dovrebbero essere risolte in sede di "manutenzione" del provvedimento puntando sul rafforzamento e sull'affinamento dei sistemi amministrativi che riducano al minimo il rischio di abusi. Il sistematico incrocio delle informazioni presenti può far emergere l'eventuale insussistenza dei requisiti di accesso, mentre un ampio spazio di manovra rimane a disposizione di azioni sinergiche fra le Amministrazioni che detengono informazioni e le forze dell'ordine, ai fini della prevenzione e della repressione degli illeciti. Uno strumento ulteriore può essere il miglioramento della collaborazione con i Comuni, per valorizzare la loro capacità di attivare politiche di inclusione e reinserimento nella vita sociale, che sono essenziali per molti dei beneficiari, che sono anche leva per lo sviluppo.

Il CNEL ha più volte sottolineato, anche nelle recenti proposte sulle priorità per la nuova legislatura, quanto sia necessario mantenere la distinzione fra misure di contrasto alla povertà e politiche attive orientate ad incrementare la partecipazione al mercato del lavoro. Occorre altresì tenere conto che il nodo critico dello strumento in questione non riguarda tanto il meccanismo delle condizionalità, quanto piuttosto la mancanza di sufficienti opportunità occupazionali oltre che di adeguate ed efficaci politiche attive.

A seguito della indagine sulle diseguaglianze condotta con ISTAT nel 2020 e da continuare nel 2022, per incarico della Commissione lavoro della Camera dei deputati, il CNEL è stato sollecitato ad estendere la propria riflessione al nostro sistema di protezione sociale.

Tale indagine, al pari della esperienza di questi anni, ci ha confermato la gravità delle diseguaglianze, aumentata dalla riduzione della mobilità sociale anche intergenerazionale. Ci ha convinto, come indichiamo nel documento del CNEL sopra citato, che è urgente mettere in primo piano nell'agenda politica e sociale la ricerca di politiche e di istituzioni in grado di contrastare la crescita dei divari e correggerne le conseguenze più negative.

Per questo ribadiamo la necessità di andare oltre le misure di emergenza attuate dal governo negli ultimi mesi per alleviare il disagio sociale, e di rivedere la impostazione complessiva del nostro *welfare* per superare l'assetto ricevuto dal passato che è di tipo lavoristico-categoriale e procedere verso un sistema di protezione e promozione sociale universalistico, o come si dice in Europa di universalismo selettivo in vari aspetti del *welfare*.

Il capitolo 18, a firma Serena Cecconi e Paola Cosa, si occupa delle politiche per l'inclusione nel mondo del lavoro delle persone con disabilità, con particolare riguardo all'orientamento scolastico e vocazionale, al collocamento mirato, e alla evoluzione degli incentivi al lavoro dei disabili.

**3.6.** I capitoli 7 e 11 del Rapporto considerano due recenti iniziative normative europee, la direttiva sui salari minimi adeguati e la proposta sul lavoro mediante piattaforme digitale, che sono destinate ad avere diretto impatto sul nostro ordinamento e che chiamano in causa sia il legislatore sia la contrattazione collettiva.

L'autore del capitolo riguardante la prima direttiva, Gianluca Bonanomi, concentra la sua attenzione sulla strada contrattuale indicata dalla Commissione per garantire salari minimi adeguati, che sembra quella preferita dalle parti sociali - non solo in Italia - e che anche il CNEL ha indicato come più opportuna di un intervento diretto del legislatore di fissazione dei salari minimi.

Lo scritto ritiene che la valutazione del tasso di copertura contrattuale dell'80% ritenuto necessario per soddisfare i requisiti della direttiva, vada riferita non alla media generale del sistema, ma ai contratti collettivi dei singoli settori, che possono avere livelli di copertura molto diversi, anche inferiori a quella soglia. In questi settori, dunque, potrà essere richiesta agli Stati membri, compresa l'Italia, la predisposizione di un piano di azione volto ad aumentare la copertura contrattuale e a facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva. Bonanomi ritiene anche che per valutare il tasso di copertura previsto dalla direttiva dovrebbero essere presi in considerazione solo i contratti collettivi stipulati da parti sociali maggiormente rappresentative.

Lo scritto di Mariella Magnani, in commento alla proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali, ritiene che la scelta di stabilire una presunzione legale di esistenza di un rapporto di lavoro subordinato in capo a questi lavoratori in presenza di alcuni indicatori di dipendenza, non sia una novità per il nostro ordinamento e presenti qualche difficoltà applicativa, del resto sollevata anche dalle parti sociali nelle loro osservazioni alla Commissione. La parte della proposta che considera la gestione algoritmica dei rapporti di lavoro prevede procedure sia di informazione e consultazione col sindacato, sia di monitoraggio ed eventuale riesame delle decisioni della piattaforma, al fine di verificare l'impatto di tali decisioni sui diritti e sulle condizioni di lavoro. Va ricordato in proposito che un accordo fra le rappresentanze europee di vertice delle parti sociali (del giugno 2020), esaminato a suo tempo dal CNEL, ha previsto procedure collettive di controllo sull'uso della intelligenza artificiale nei rapporti di lavoro più precise e stringenti di quelle contenute nella proposta della Commissione.

**3.7.** La terza sezione del Rapporto dà conto della grande attenzione dedicata alla contrattazione collettiva sia dalle organizzazioni rappresentative presenti al CNEL sia dagli uffici che curano la gestione dell'archivio contratti.

Il capitolo 8 presenta, come già negli anni passati, una analisi svolta a cura delle parti sociali delle tendenze della contrattazione collettiva di secondo livello. Il capitolo, dato che rappresenta la continuazione di una serie precedente, si concentra sugli elementi contrattuali nuovi emersi nel corso del 2021-2022, indicando sia le dimensioni quantitative della contrattazione, sia i temi più significativi affrontati dalle parti nella difficile congiuntura di questi anni: oltre al salario nelle sue varie forme, le misure di ristrutturazione aziendale e di difesa della occupazione, la regolazione della salute e sicurezza sul lavoro sia in presenza sia a distanza, anche con protocolli di intesa con INAIL e grandi gruppi aziendali anche riguardanti progetti realizzati con risorse del PNR, i temi concernenti la applicazione del contratto di espansione. I dati raccolti



dalle parti confermano la vitalità della contrattazione di secondo livello, anche se la sua diffusione resta comunque limitata, specie fra le piccole imprese che sono solo in piccola parte (13%) raggiunte dalla contrattazione territoriale.

Le informazioni del Ministero del lavoro sui premi di risultato e sul *welfare* evidenziano un consolidamento dei premi e una notevole crescita dei contratti contenenti *benefit* e provvidenze varie.

La contrattazione in tema di *welfare* risulta in crescita fino a essere diventata una delle materie maggiormente trattate, insieme al salario, negli accordi aziendali e territoriali. Ai temi del *welfare* si sono aggiunte alcune forme partecipative specie in materia di organizzazione del lavoro, anche se la loro diffusione appare ancora limitata nonostante gli incentivi che la dovrebbero favorire.

Al riguardo si è rilevato che non sempre gli accordi prevedono una analisi dei fabbisogni dei lavoratori rispetto ai piani di *welfare*, il che non favorisce una adeguata finalizzazione delle misure. Per questo il capitolo richiama opportunamente la necessità di definire meglio l'ambito e il concetto del *welfare* al fine di evitare sovrapposizioni con altri temi contrattuali e dispersioni di risorse. Inoltre, le parti sociali sottolineano la necessità di garantire la governance bilaterale delle misure e una informazione continua ai lavoratori.

Le analisi quantitative e qualitative della contrattazione di secondo livello svolte dalle parti vanno ad arricchire il patrimonio di conoscenze del CNEL sul nostro sistema contrattuale, che si aggiunge a quello dell'archivio dei contratti nazionali. Al fine di perfezionare e diffondere ulteriormente la conoscenza della contrattazione decentrata, si è discussa - anche in sede di commissione informazione e lavoro del CNEL - la possibilità di utilizzare una griglia comune di lettura dei dati contrattuali raccolti autonomamente dalle parti, così come si è fatto per la lettura dei contratti nazionali raccolti nell'archivio.

**3. 8.** I contenuti del ricchissimo archivio dei contratti nazionali sono periodicamente aggiornati e analizzati dagli uffici del CNEL e costituiscono, come da tradizione, un capitolo specifico del rapporto sul mercato del lavoro. La consultazione dell'archivio, completamente informatizzato, consente agli utenti di accedere ai testi dei contratti di ogni categoria e di analizzarne i testi, secondo i vari istituti contrattuali. La collaborazione fra CNEL e INPS ha permesso di garantire una mappatura completa dello stato e delle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale, identificata in modo univoco dai codici CNEL. Inoltre, consente di disporre del personale numerico afferente a ogni CCNL, oltre che di altri indicatori che fanno costituire una sorta di "carta di identità" dei vari contratti, distinti per settori, sottosettori, soggetti firmatari, date di stipula e di scadenza, ecc. Al 7 novembre 2022 risultano depositati in archivio 946 contratti di livello nazionale.

L'attività degli anni recenti si è estesa a raccogliere e analizzare la contrattazione decentrata del settore privato, confluita in una nuova sezione dell'archivio e di cui si è dato conto nel cap. 16. Il valore dell'archivio per la conoscenza del nostro sistema contrattuale, da sempre riconosciuto e apprezzato, è stato di recente potenziato da due novità istituzionali. In primo luogo, è accompagnato dalla sanzione legislativa del codice unico dei contratti, seguita a un disegno di legge proposto dal CNEL, che è

diventato lo strumento identificativo univoco dei contratti collettivi non solo da parte dell'archivio, ma da utilizzare da tutti gli operatori pubblici e privati. Ora il CNEL lavora affinché tale codice venga esplicitamente menzionato anche nel contratto individuale di lavoro di ogni lavoratore, secondo le prescrizioni del decreto 104/2022, attuativo della direttiva europea 2019/152 in materia di trasparenza delle condizioni di lavoro. In secondo luogo, il nostro archivio è valorizzato dalla decisione del Ministero del lavoro di inserire un *link* al CNEL cui devono riferirsi i datori di lavoro nelle loro comunicazioni relative ai contratti collettivi applicabili ai dipendenti dovute a stregua del decreto 104/2022 attuativo della richiamata direttiva europea sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili. Il nostro archivio contratti diventa così sempre più uno strumento a disposizione di tutti per conoscere la ricchezza della contrattazione collettiva, e insieme per segnalare la varietà di tutele e diritti presenti nei vari testi frutto dell'autonomia negoziale, anche al fine di individuare anomalie e violazioni di questi diritti.

Da tempo il CNEL si adopera per promuovere regole condivise che permettano la individuazione delle parti e dei contratti collettivi effettivamente rappresentativi, per rafforzare l'autorevolezza degli stessi contratti e combattere quelli che permettono o avallano condizioni di lavoro indegne di un Paese civile.

In conclusione, riteniamo che le indicazioni del Rapporto segnalino aspetti del nostro mercato del lavoro e della contrattazione collettiva su cui riflettere per trarne indicazioni utili ai fini delle scelte che sono di fronte all'Italia nel prossimo futuro.

Per quanto ci riguarda, il CNEL continuerà a impegnarsi nel dare contributi utili ai decisori pubblici per il perseguimento dell'interesse generale del Paese. In particolare, continuerà a sostenere, anche con i propri gruppi di lavoro, gli sforzi comuni delle istituzioni e delle parti sociali per garantire una piena applicazione del PNRR.

Nello scorso Rapporto, e poi nel documento presentato in audizione al Parlamento sulla legge di bilancio 2023, abbiamo sottolineato la necessità che la grande capacità di mobilitazione collettiva manifestata per difendere la salute pubblica e privata nel corso dell'emergenza pandemica sia riattivata ora per vincere la sfida dello sviluppo sostenibile e della occupazione, secondo le indicazioni del NGEU e del nostro Piano di ripresa.

Di questa necessità siamo più che mai convinti e ci adopereremo di conseguenza.

## Capitolo 1

# Pandemia, guerra e crisi energetica: il mercato del lavoro del 2022



## Capitolo 1 Pandemia, guerra e crisi energetica: il mercato del lavoro del 2022

Marina Barbini, Fedele De Novellis  
*REF Ricerche*

### In sintesi

La ripresa del 2021, proseguita in diversi Paesi nella prima parte del 2022, ha portato le economie avanzate a recuperare i livelli occupazionali pre-pandemia.

Tuttavia, la ripresa non si è manifestata con la stessa vivacità nei diversi settori. Le ampie divergenze negli andamenti settoriali ripercorrono pattern relativamente simili nei diversi Paesi, e rispecchiano fattori comuni alle diverse economie; in alcuni casi si tratta di fenomeni specifici legati alla pandemia, che ha modificato i comportamenti in via transitoria, come nel caso della frenata dei servizi turistici e delle attività legate all'intrattenimento; in altri casi si tratta di cambiamenti di carattere permanente, come l'accelerazione della digitalizzazione, legata alla diffusione dello *smartworking*, o alla trasformazione nel settore della distribuzione commerciale, a seguito dell'aumento delle consegne e domicilio e delle vendite *on-line*.

Nel corso dell'ultimo anno abbiamo anche osservato un recupero dell'offerta di lavoro dopo il crollo del periodo della pandemia. Il tasso di attività è tornato sui livelli pre-pandemia nell'area euro, ma è ancora su livelli inferiori negli Stati Uniti. Alla lenta dinamica dell'offerta di lavoro contribuisce anche la componente demografica. Recupero dei livelli occupazionali e frenata della partecipazione al mercato del lavoro hanno portato il tasso di disoccupazione su livelli minimi tanto negli Usa quanto nell'area euro. Un risultato apparentemente in contraddizione con l'andamento dell'economia. A fronte di ciò, le imprese dichiarano inoltre da diversi trimestri di incontrare difficoltà nel reperimento di manodopera. Il numero dei posti di lavoro vacanti è aumentato molto negli Stati Uniti, ma anche nell'area euro ha superato il livello pre-crisi.

Il dibattito attuale si interroga quindi sulla possibilità che sia aumentato il tasso di disoccupazione di equilibrio, a seguito della formazione di mismatch legati al cambiamento nella struttura dell'economia e della domanda di lavoro. È possibile che questo dipenda dal un *mismatch* fra caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro prodottosi a seguito della divaricazione negli andamenti dei settori produttivi. Tuttavia, vi sono anche delle frizioni che dipendono dalle difficoltà riscontrate da diverse imprese nella fase delle riaperture, una volta rimosse le misure di distanziamento legate al Covid-19, e che potrebbero rientrare gradualmente nei prossimi trimestri.

La caduta della disoccupazione si è accostata a un aumento delle pressioni inflazionistiche generando negli Stati Uniti una accelerazione della dinamica salariale e del Clup. Nell'area euro la crescita dei salari ha mostrato una maggiore stabilità. Tuttavia, nonostante la moderazione salariale, l'inflazione è partita anche nell'area euro soltanto con qualche mese di ritardo rispetto agli Stati Uniti. Questo perché l'Europa è stata investita dall'impennata delle quotazioni del gas, e dalla crisi energetica che ne è conseguita, registrando un'ampia perdita di ragioni di scambio.

Di fatto, quindi, in presenza di una dinamica salariale inferiore a quella americana, l'aumento dell'inflazione ha provocato nell'area euro una caduta del potere d'acqui-

sto dei salari superiore a quella osservata negli Stati Uniti.

In generale, la moderazione salariale europea dovrebbe limitare i rischi di un avvitamento in una spirale prezzi-salari. Tuttavia, è chiaro che in Europa i lavoratori stanno sostenendo un costo sproporzionato a causa delle politiche degli anni scorsi che hanno reso le nostre economie dipendenti dall'import di *commodities* energetiche e in particolare di gas naturale, una materia prima che per sua natura ha possibilità limitate di diversificazione dei Paesi di provenienza delle importazioni.

L'economia italiana nell'ultimo anno ha mostrato andamenti che rispecchiano in generale le tendenze descritte per il complesso dell'area euro. In particolare, il mercato del lavoro nella prima metà del 2022 ha mostrato una sostanziale tenuta; l'occupazione in termini di Ula è addirittura cresciuta a un ritmo superiore al Pil, spinta da una risalita sia delle ore per occupato, sia del numero di occupati. Il livello dell'occupazione è dunque praticamente ritornato sui valori antecedenti la pandemia, anche se i dati più recenti segnalano una inversione di tendenza come probabile conseguenza dei rincari energetici e dell'aumento dell'inflazione che stanno facendo rallentare pesantemente l'economia italiana. Il recupero rispetto al periodo pre-pandemia si sta quindi via via assottigliando.

Gli elementi essenziali che hanno determinato il bilancio positivo del mercato del lavoro in questa prima metà d'anno sono stati sicuramente la buona stagione turistica estiva, con le persone che sono tornate a viaggiare dopo due anni di difficoltà tra restrizioni e regole di ingresso diverse tra i vari paesi, e la dinamica positiva del settore delle costruzioni, dove la domanda di lavoro è stata sostenuta dai generosi incentivi fiscali. Dal punto di vista delle tipologie contrattuali si deve invece sottolineare che recentemente il recupero occupazionale è stato sostenuto anche dalla crescita degli occupati a tempo indeterminato derivante, in particolare, da un incremento delle stabilizzazioni di contratti a termine o di apprendistato.

Tuttavia, questi buoni risultati potrebbero ridimensionarsi presto. Le analisi congiunturali indicano che a settembre, le attese sulla disoccupazione formulate dalle famiglie hanno evidenziato un peggioramento mentre quelle delle imprese sull'occupazione hanno subito una significativa flessione nella manifattura, una più contenuta nei servizi di mercato, mentre permangono segnali favorevoli nelle costruzioni e nel commercio al dettaglio.

### **L'occupazione è tornata sui livelli pre-crisi nella maggior parte delle economie**

Il biennio 2021-22 presenta diversi tratti peculiari, legati alla pandemia e alle misure di contrasto introdotte dai Governi, che hanno condizionato anche la fase di uscita dalla recessione.

Dal punto di vista dell'attività economica, la crisi del Covid-19 si è caratterizzata per un andamento "a V": già a fine 2021 **il recupero dei livelli produttivi pre-crisi** era stato conseguito da tutte le maggiori economie avanzate. In linea con la ripresa dell'economia, anche la **domanda di lavoro** si era riportata su livelli prossimi a quelli precedenti la pandemia nella maggior parte dei Paesi.

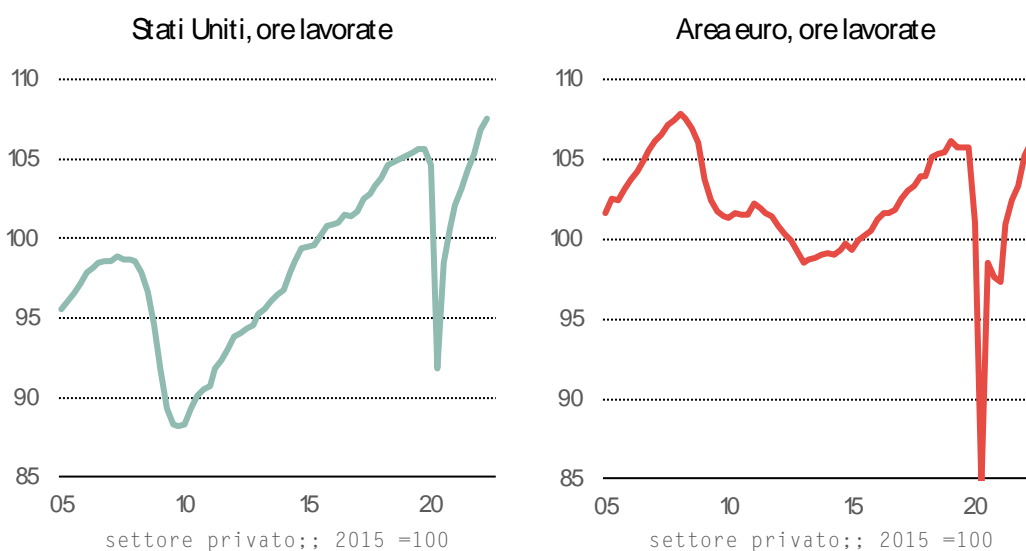
Tuttavia, i dati sugli **occupati** hanno evidenziato andamenti molto diversi nelle due aree: nel caso Usa questi hanno rispecchiato il profilo delle ore lavorate, mentre nell'area euro gli occupati non hanno seguito il ciclo economico. Le divergenze sono legate soprattutto a fattori di carattere istituzionale, visto che nell'area euro gli schemi di

lavoro a orario ridotto hanno avuto l'effetto di preservare i livelli occupazionali nel periodo più acuto della recessione; per questo motivo le variazioni della domanda di lavoro in Europa hanno portato a cambiamenti nelle ore lavorate per occupato più che del numero di occupati. Questo comportamento ha caratterizzato tanto il periodo di recessione, quando le ore lavorate per occupato si sono ridotte in linea con la caduta del Pil, quanto la successiva ripresa, quando queste sono aumentate.

L'occupazione nei Paesi dell'area euro ha oramai largamente superato i livelli pre-crisi (oltre due milioni di occupati in più nel secondo trimestre del 2022 rispetto al livello di fine 2019) mentre negli Usa sono stati solo approssimati i livelli pre-crisi. Tuttavia, negli Usa le ore lavorate hanno superato i livelli pre-crisi, mentre nell'area euro questo non è ancora avvenuto. Di fatto, quindi, nel corso della crisi le ore lavorate per occupato negli Usa sono aumentate, mentre nell'eurozona si sono ridotte ulteriormente, seguendo peraltro una tendenza in atto da diversi anni, legata principalmente alla progressiva diffusione del *part-time*.

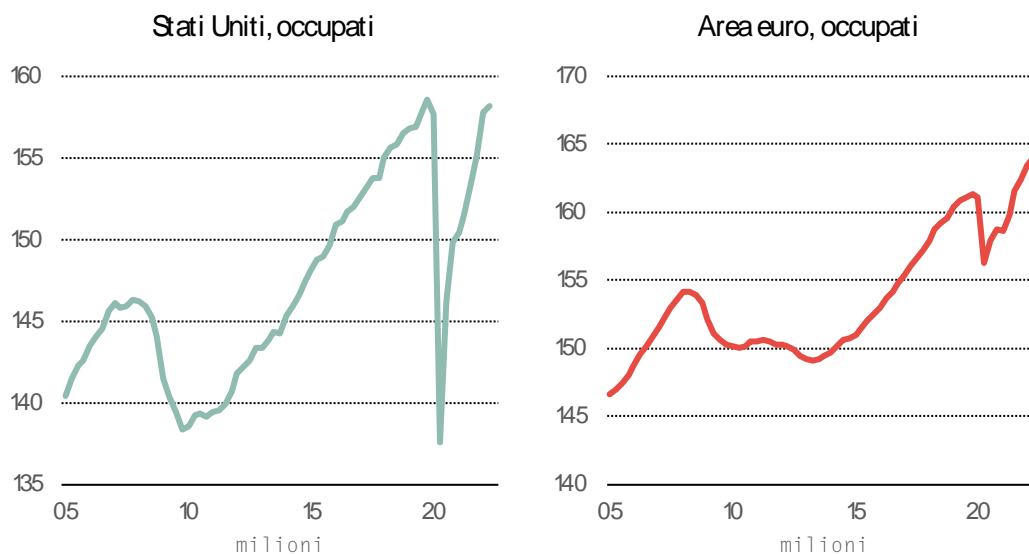
Il recupero della domanda di lavoro osservato in entrambe le aree non è però un segnale di ritorno alle condizioni economiche prevalenti prima della pandemia. La fase in corso è tutt'ora fortemente condizionata dalle anomalie di comportamento emerse nell'ultimo biennio, e i mercati del lavoro sono lungi dall'operare in condizioni di "normalità".

Figura 1



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e EUROSTAT

Figura 2



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e EUROSTAT

### Divergenze settoriali

Un primo aspetto di rilievo è rappresentato dal fatto che il ritorno dei livelli produttivi e dell'occupazione sui valori prevalenti prima della pandemia non è stato condiviso da tutti i settori.

Nei grafici che seguono si presentano le tendenze dei diversi settori, anche se in forma piuttosto aggregata, confrontandone il livello nella prima parte del 2022 con il dato medio del 2019, precedente la crisi del Covid-19. Per l'area euro, allo scopo di tenere conto dell'effetto di cambiamento delle ore lavorate per occupato, si mostra tanto l'andamento del numero di occupati, quanto quello delle ore lavorate.

La declinazione dei settori ancora indietro nella fase di recupero rispetto a quelli che avevano più che superato i livelli pre-crisi vede fra i comparti più svantaggiati quelli sottoposti a misure di distanziamento, come le filiere degli spettacoli e del turismo (alberghi, ristorazione, trasporto aereo), insieme ad altri la cui domanda ha evidenziato un abbassamento strutturale a seguito dei cambiamenti negli stili di vita, come nel caso dell'abbigliamento; inoltre, diversi settori, penalizzati da scarsità di semilavorati, hanno mostrato ripetute battute d'arresto, come nel caso dell'auto, per via dei limiti alla disponibilità di semiconduttori.

Viceversa, altri settori hanno fatto bene, come nel caso della logistica e dell'informatica, insieme a molti settori manifatturieri che producono beni per l'abitazione e l'arredo.

La crisi del Covid-19 ha anche innescato cambiamenti di carattere strutturale, si pensi all'impulso che ne è derivato alla digitalizzazione dell'economia e ai mutamenti di tipo organizzativo legati al lavoro da remoto. La minore frequentazione degli uffici modifica le caratteristiche della mobilità urbana e, insieme alla diffusione del commercio on-line, sta aumentando gli occupati nei trasporti e nel magazzinaggio, e riducendoli nel commercio tradizionale. Inoltre, si riduce la domanda di pasti fuori casa, a

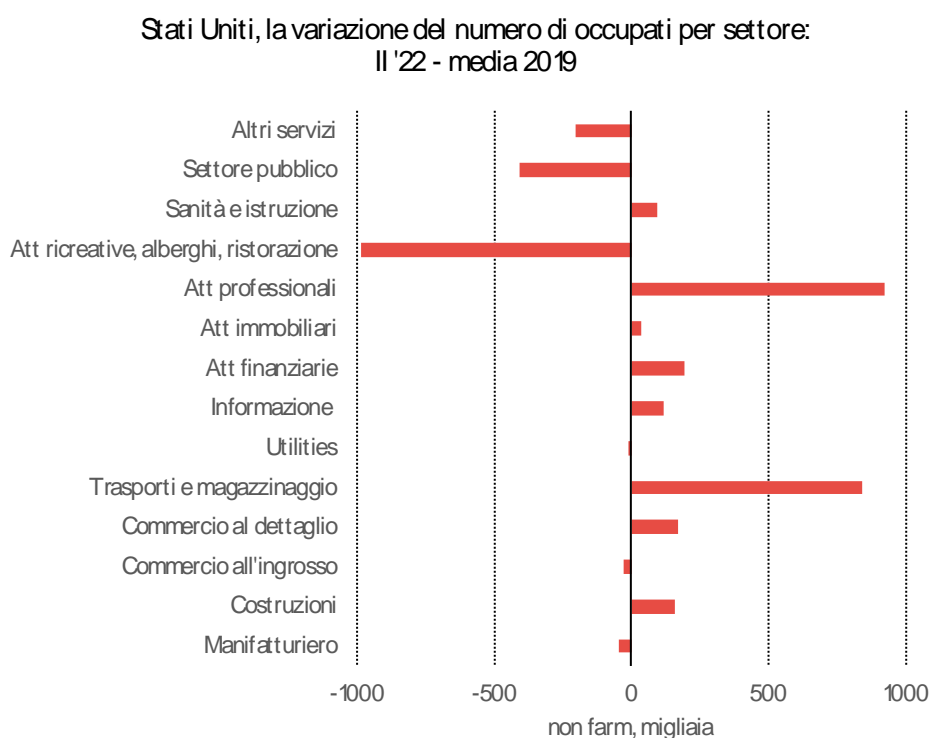


favore della sostituzione con i consumi alimentari.

La varianza degli andamenti settoriali prodottasi a seguito della crisi del Covid-19 è stata quindi del tutto anomala e, peraltro, caratterizzata da andamenti diversi da quelli che si riscontrano normalmente nelle fasi di recessione. Difatti, le restrizioni imposte per contrastare la pandemia hanno colpito attività dei servizi che normalmente non sono esposte a fluttuazioni cicliche pronunciate, mentre hanno avuto effetti addirittura positivi in alcuni settori, come i produttori di beni di consumo durevoli (al netto dell'auto) che solitamente sono fortemente penalizzati nelle recessioni.

Questa breve descrizione degli andamenti settoriali introduce quindi in maniera efficace il quesito dinanzi al quale si ritrovano i *policy maker*: si tratta di stabilire in che misura quelli che stiamo osservando sono andamenti legati a risposte specifiche settoriali rispetto alle conseguenze economiche della pandemia, e quindi fenomeni che, pur con sforzi organizzativi importanti, sono destinati a rientrare man mano che (auspicabilmente) la capacità di convivenza con il virus migliorerà, oppure se siamo dinanzi a cambiamenti di tipo strutturale, che richiedono *skills* e competenze differenti ai lavoratori, e che rischiano di mettere molti di questi definitivamente ai margini del mercato del lavoro.

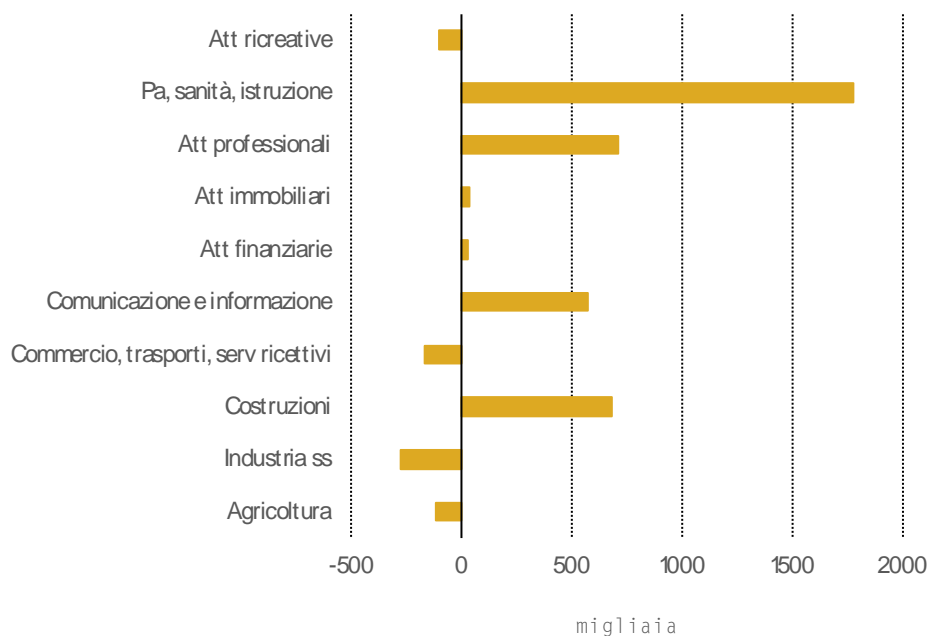
Figura 3



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls

Figura 4

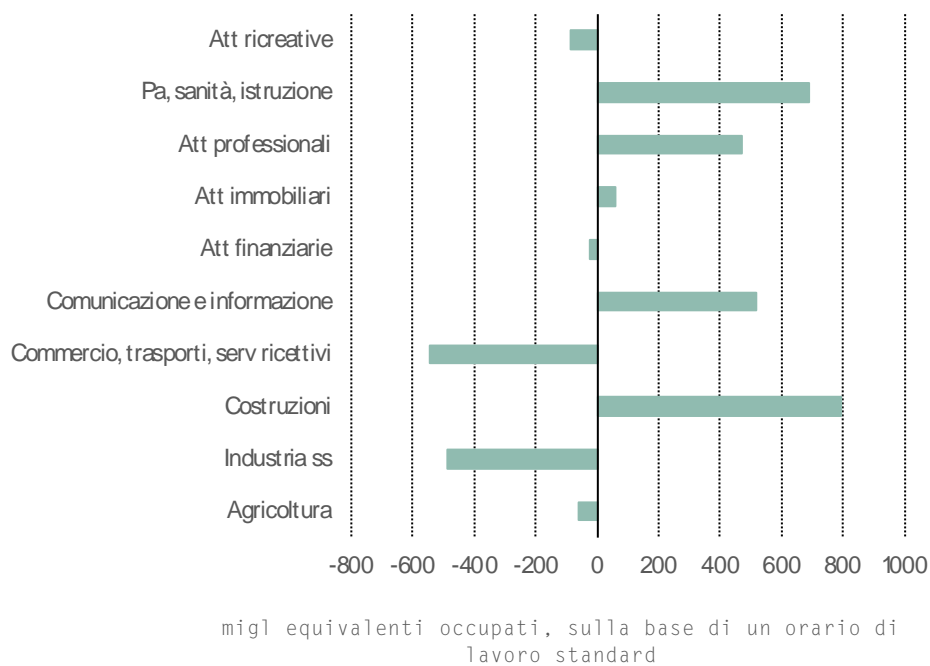
Area euro, la variazione del numero di occupati per settore:  
Il '22 - media 2019



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

Figura 5

Area euro, la variazione delle ore lavorate per settore:  
Il '22 - media 2019



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

### **Le scelte di partecipazione: il graduale ritorno dei lavoratori nel mercato del lavoro**

Fra gli aspetti che hanno caratterizzato le tendenze degli ultimi anni, un punto sul quale si sono soffermate diverse analisi è quello dell'andamento dell'offerta di lavoro. Le forze di lavoro hanno difatti registrato un vistoso arretramento nel periodo della pandemia, seguito da un recupero nel periodo successivo. Tale andamento ha riflesso principalmente le oscillazioni del **tasso di attività**, in presenza di una relativa stabilità della popolazione in età lavorativa nelle principali economie avanzate.

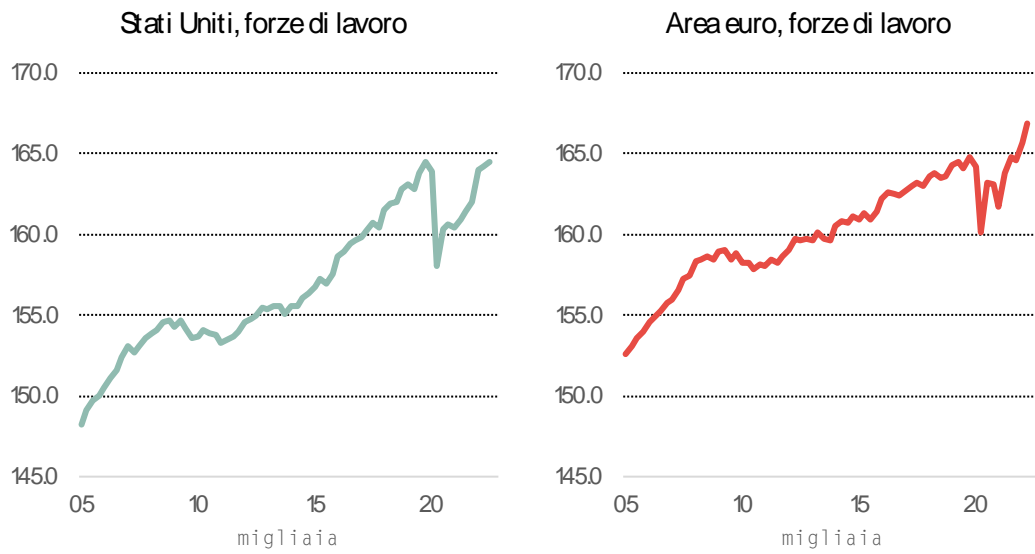
Nel periodo della pandemia si è osservata difatti l'uscita di molti lavoratori dal mercato del lavoro.

A questo fenomeno hanno concorso diversi fattori. Alcune spiegazioni ripercorrono schemi tradizionali, come l'effetto di "scoraggiamento" che spinge a ridurre gli sforzi di ricerca di un impiego quando le opportunità occupazionali si riducono, e viceversa nelle fasi di ripresa dell'economia. Altre fanno riferimento a comportamenti direttamente legati al Covid: impossibilità di azioni di ricerca attiva nei periodi di *lockdown*; persone che hanno subito effetti di *long-Covid*, anche di natura psicologica; uscita dal mercato del lavoro di donne con figli piccoli, in difficoltà nel periodo della didattica a distanza; minori arrivi di immigrati per effetto delle restrizioni sanitarie (i green pass); problemi per alcuni segmenti di lavoratori ad adattarsi all'accelerazione della digitalizzazione. Altre ancora si basano sulle politiche adottate dai Governi per contrastare gli effetti della pandemia, e soprattutto sull'aumento del livello del salario di riserva, a seguito del potenziamento dei sussidi di disoccupazione.

La caduta del tasso di attività è stata molto marcata negli Stati Uniti, dove si è aperto un ampio dibattito sulla cosiddetta "*great resignation*". Anche nell'area euro nel 2020 la partecipazione dei lavoratori al mercato del lavoro si era ridotta, anche se in misura inferiore rispetto al caso americano. La differenza principale fra le due aree sta in Europa negli schemi di lavoro a orario ridotto, come ad esempio la Cig in Italia, che tendono a scoraggiare il licenziamento, diversamente dal modello americano, maggiormente basato sui sussidi di disoccupazione.

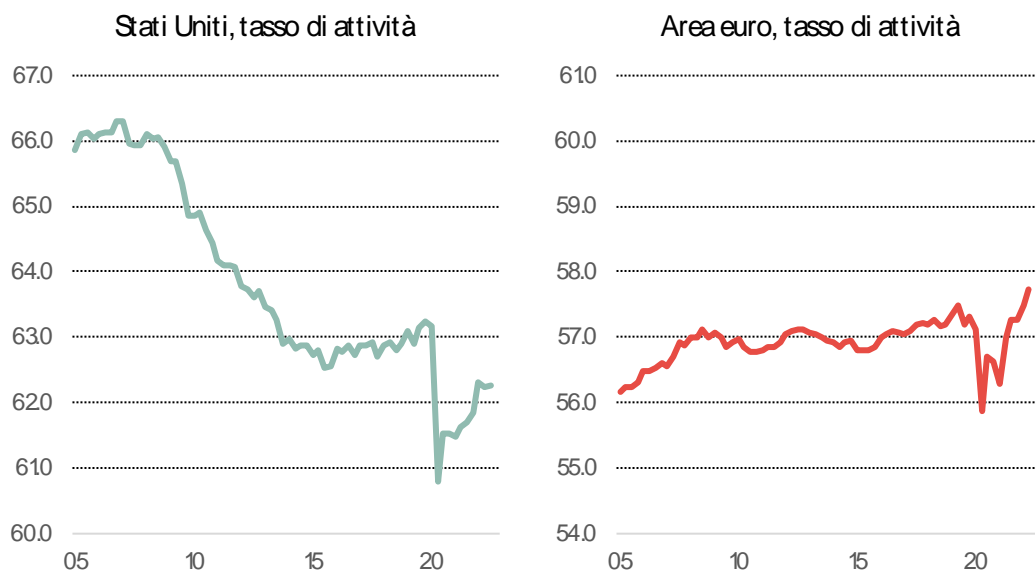
Il fatto che il tasso di attività europeo sia tornato sopra i livelli pre-crisi, a differenza di quello americano, che è ancora su livelli decisamente inferiori, è una evidenza a favore dell'utilità degli schemi di lavoro a orario ridotto, che hanno proprio la caratteristica di favorire il *labour hoarding*, evitando il distacco fra lavoratore e impresa. Questo permette di evitare l'abbandono del mercato del lavoro soprattutto da parte dei soggetti più deboli, che più facilmente possono ricadere in una situazione di disoccupazione di lungo periodo o addirittura di uscita definitiva delle attività di ricerca di un posto di lavoro, con effetti negativi sull'offerta di lavoro e sul livello del Pil potenziale.

Figura 6



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e EUROSTAT

Figura 7



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e EUROSTAT

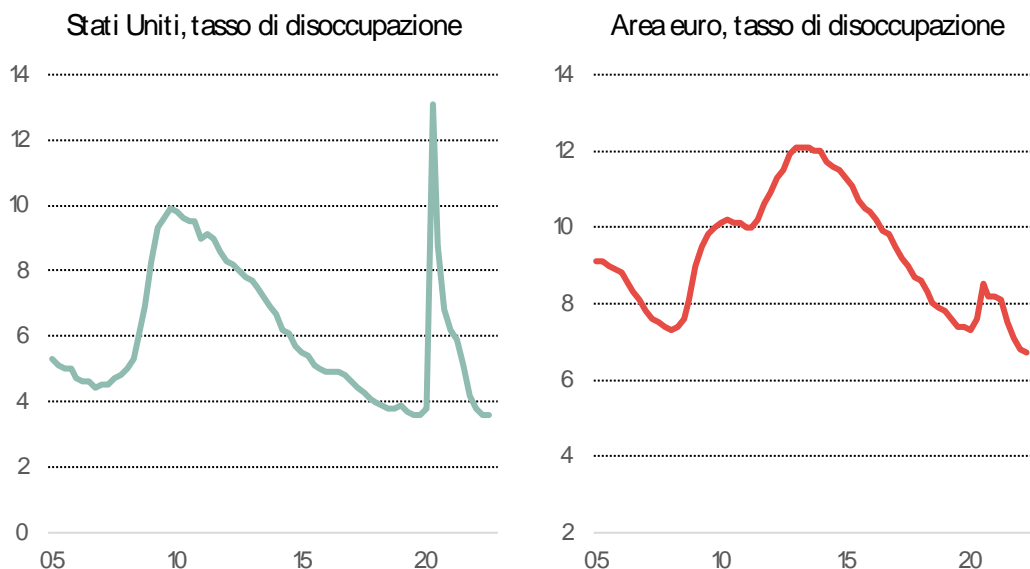
### Il paradosso del 2022: disoccupazione ai minimi all'uscita dalla recessione

Anche l'andamento della **disoccupazione** è stato molto diverso nel caso Usa rispetto a quello europeo. Nell'area euro nel corso della recessione la tenuta relativa del livello degli occupati, accostandosi alla riduzione dell'offerta di lavoro, ha evitato che il tasso di disoccupazione aumentasse molto. Evidentemente però in una situazione di ampio ricorso a schemi di lavoro a orario ridotto, e dati i fattori straordinari che hanno condizionato l'andamento dell'offerta di lavoro, il concetto stesso di disoccupato nella sua accezione standard tende a perdere di significato; definizioni "allargate" della disoccupazione che tengano ad esempio conto almeno di una quota dei lavoratori inattivi e dei lavoratori a orario ridotto per un periodo prolungato risulterebbero certamente più adatte per una quantificazione dell'impatto che la recessione ha avuto sui lavoratori in Europa.

Nel complesso, comunque, uno dei tratti peculiari del quadro più recente è proprio rappresentato dal fatto che il recupero dei livelli occupazionali, accostandosi a una relativa inerzia delle decisioni di partecipazione al mercato del lavoro, ha portato a una decisa contrazione del tasso di disoccupazione.

Il 2022 vede così un tasso di disoccupazione ai minimi storici tanto negli Stati Uniti, quanto nell'area euro, un risultato che certamente è motivo di sorpresa se si considera che l'economia mondiale è appena uscita da una fase di grave recessione.

Figura 8



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e EUROSTAT

### Siamo già in pieno impiego?

Se al fenomeno della riduzione della disoccupazione avvenuto nel corso della ripresa del 2021 si accosta quello del mismatch delle competenze associato al cambiamento nella struttura produttiva degli ultimi due anni, si arriva all'esito abbastanza paradossale di un mercato del lavoro europeo che, al pari di quello americano, è entrato in tensione non appena i livelli occupazionali si sono riportati sui livelli pre-crisi.

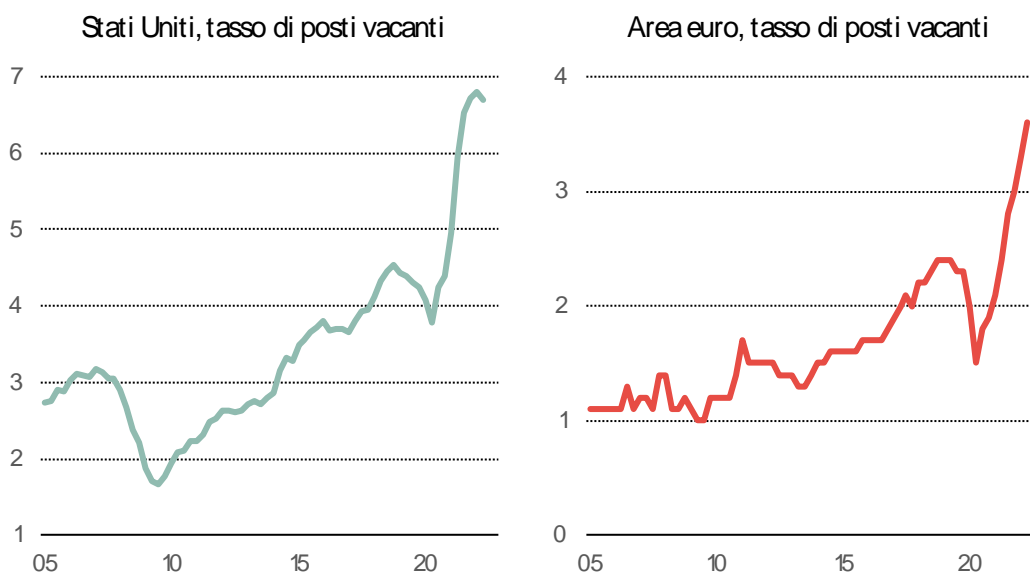
Negli ultimi trimestri sono difatti emerse evidenti strozzature d'offerta da parte di diversi indicatori, come ad esempio l'incidenza **dei posti di lavoro vacanti**. La difficoltà di reperimento di manodopera è stata anche confermata dalle *survey* presso le imprese.

La presenza di un maggiore numero di posti vacanti rispetto a prima della crisi, a parità di tasso di disoccupazione, potrebbe fare pensare a una traslazione della curva di Beveridge (aumentano le *vacancies* a parità di tasso di disoccupazione) verso l'alto, con un peggioramento del *trade-off* fra posti vacanti e tasso di disoccupazione e un aumento del tasso di disoccupazione di equilibrio. E in effetti ciò sembra essere avvenuto negli Stati Uniti.

Nell'area euro lo spostamento della curva è meno evidente, e probabilmente si lega anche al fenomeno sopra discusso della relativa invarianza del tasso di disoccupazione nel corso del ciclo; i dati suggeriscono un andamento anomalo nel periodo della pandemia, più che una traslazione della curva. L'aumento dei posti vacanti è comunque un fattore che porta a rallentare le prospettive di ripresa dell'economia. Potrebbe indicare problemi nel funzionamento del mercato del lavoro che ostacolano la riallocazione settoriale della forza lavoro.

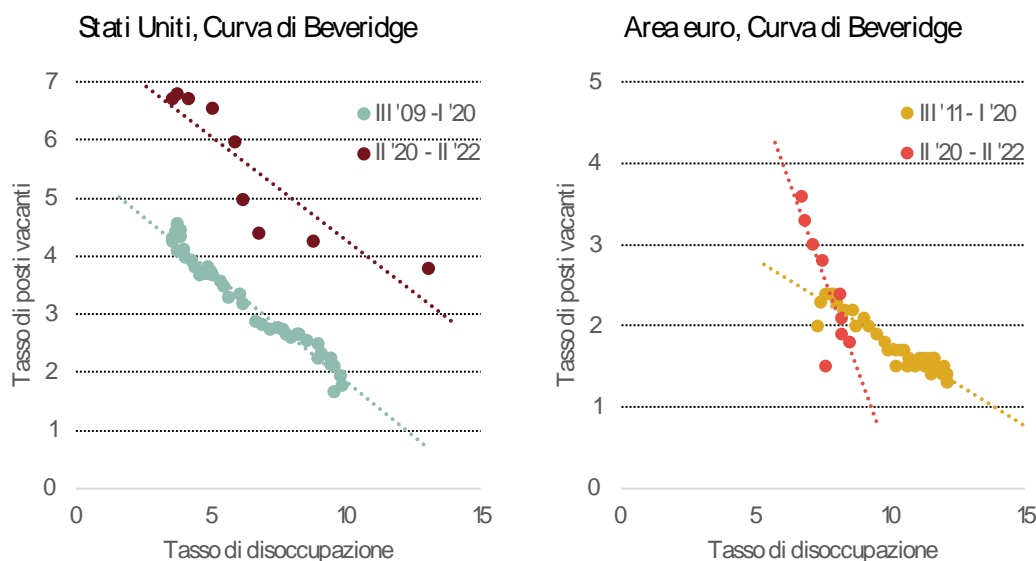
Tuttavia, la situazione attuale non si presta a letture univoche; in genere, difatti, situazioni di scarsità di manodopera si verificano al termine della fase espansiva del ciclo economico, non all'inizio della ripresa. L'ipotesi peggiore sarebbe quella per cui con il

Figura 9



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e EUROSTAT

Figura 10



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Bls e EUROSTAT

Covid-19 la struttura produttiva si sia modificata così tanto (per effetto delle vendite *on-line*, del lavoro da remoto e per la generalizzata accelerazione della digitalizzazione) da avere cambiato radicalmente le caratteristiche richieste a un gran numero di lavoratori determinando un aumento della disoccupazione di lungo periodo, che peraltro neanche traspare dalle statistiche sui disoccupati avendo questi lavoratori deciso addirittura di interrompere gli sforzi di ricerca e uscire dal mercato.

E' tuttavia ancora presto per stabilire se veramente siamo dinanzi a un problema di *skills mismatch*, o se piuttosto le difficoltà attuali non riflettano la reazione di breve rispetto alle anomalie nei comportamenti legate al Covid-19; basti pensare al fatto che con le riaperture molti settori hanno dovuto riorganizzarsi per ricostruire gli organici, andando incontro anche a difficoltà di reperimento anche di molti lavoratori *unskilled*, come nel caso degli addetti alla ristorazione o dei servizi al trasporto aereo. È possibile cioè che, data l'ampiezza dello shock indotto dal Covid-19, i tempi di riadeguamento dell'offerta alla diversa struttura della domanda di lavoro siano fisiologicamente più lunghi, ma che in ogni caso l'assorbimento delle *vacancies* possa verificarsi nel giro di alcuni trimestri, risolvendo quindi l'apparente paradosso determinato dalla presenza di fenomeni di scarsità di manodopera all'uscita da una fase di recessione.

### La frenata dell'economia

A partire dai mesi primaverili la congiuntura internazionale ha iniziato a mostrare segnali evidenti di rallentamento. La ragione principale è stata rappresentata dal peggioramento delle condizioni dal lato dell'offerta aggregata, per effetto di una nuova ondata del Covid-19 che ha determinato una battuta d'arresto dell'economia cinese e prodotto nuove difficoltà nel funzionamento della logistica e negli scambi commerciali internazionali. L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha avuto un ruolo determinante nel peggioramento delle prospettive, aumentando l'incertezza, soprattutto nei Paesi europei, e contribuendo ad aumentare i prezzi di diverse ma-

terie prime. L'impatto maggiore è stato osservato sui prezzi del gas naturale i cui scambi, diversamente da quelli di altre *commodities*, sono tendenzialmente basati su relazioni bilaterali, data la distribuzione tramite gasdotti. Questo vuol dire che i tagli alla produzione da parte di un fornitore non possono essere immediatamente compensati ricorrendo a forniture da altre aree; non essendo soddisfatte le condizioni di arbitraggio, i prezzi sui mercati locali possono anche divergere. Dato il peso del gas nella produzione di energia elettrica, il cui prezzo ha registrato aumenti importanti, l'inflazione europea ha registrato una accelerazione significativa.

Le tensioni sui prezzi si sono quindi progressivamente intensificate, e questo ha portato a un cambiamento di regime delle politiche monetarie. In particolare, la *Federal Reserve* ha avviato una fase di aumenti dei tassi d'interesse, che è stata seguita dalla maggior parte delle altre banche centrali, compresa la Banca centrale europea. Gli aumenti dei tassi d'interesse americani hanno determinato un apprezzamento del dollaro e hanno avuto ripercussioni negative sull'andamento dei mercati azionari. Le condizioni finanziarie più restrittive hanno indebolito la domanda mondiale, peggiorando le prospettive di crescita per la parte finale dell'anno; per il 2023 le previsioni dei maggiori organismi internazionali indicano la possibilità di un mercato rallentamento dell'economia.

La possibile evoluzione della pandemia e a quella della guerra in Ucraina rendono molto incerte le prospettive; nelle ipotesi meno favorevoli non si può escludere uno scenario di recessione per l'economia mondiale.

### **L'inflazione sfida i salari**

Le tensioni sui prezzi del gas, accentuatesi dai mesi primaverili con lo scoppio della guerra, hanno aggravato problemi che stavano già maturando da alcuni mesi, riportando il tema dell'inflazione al centro dell'attenzione dopo molti anni.

L'accelerazione dei prezzi emersa dalla seconda metà del 2021 ha sorpreso per intensità degli aumenti, che riportano a valori non sperimentati da alcuni decenni. Sul tema dell'aumento dei prezzi si è aperto un ampio dibattito, che si è inizialmente focalizzato sul peso dei fattori, di domanda piuttosto che di offerta, che vi hanno contribuito. Sul primo punto, va ricordato che già a inizio 2021 si è era aperto un dibattito fra gli economisti americani, che aveva visto alcune posizioni particolarmente scettiche rispetto all'entità dell'impulso fiscale all'economia che sarebbe potuto derivare dall'implementazione del "Piano Biden", un insieme di misure di sostegno all'economia fortemente sbilanciato verso trasferimenti una tantum alle famiglie. La tesi sottolineata da alcuni (Blanchard, 2021, Summers, 2021) era che queste misure, sovrapponendosi a quelle già adottate dalla precedente Amministrazione Trump per contrastare la pandemia, avrebbero generato un impulso eccezionale alla domanda aggregata, tale da portarla a superare i livelli del prodotto potenziale dell'economia, il che ne avrebbe evidentemente smorzato gli effetti auspicati sulla crescita, a fronte di significativi rischi di aumento dell'inflazione. Difatti, sebbene dopo l'arrivo della pandemia politiche di bilancio di segno fortemente espansivo abbiano caratterizzato molti Paesi, l'esperienza Usa è stata certamente peculiare nel panorama internazionale per l'entità dell'impulso fiscale all'economia.

L'impatto sui prezzi delle misure di sostegno alla domanda si è però sovrapposto anche a problemi dal lato dell'offerta. Innanzitutto, il tema più rilevante è stato quello



della rottura delle catene del valore: molte filiere hanno affrontato problemi di approvvigionamento di materie prime e semilavorati a seguito delle interruzioni dovute a *lockdown* e quarantene a livello locale che hanno bloccato le catene di fornitura. Altre difficoltà sono derivate in alcuni settori dalla capacità dell'offerta di tenere il passo della domanda nel corso della fase di ripresa, in particolare nel caso dei semiconduttori; anche nel caso delle materie prime ha pesato il ritardo con cui la produzione ha seguito la ripresa dell'attività industriale. Infine, la riallocazione settoriale della domanda ha messo sotto pressione soprattutto la logistica, che ha dovuto tenere il passo del boom di domanda legato alle consegne *on-line*. Questo tipo di fenomeni ha portato, come abbiamo già visto, a sperimentare anche problemi di reperimento di manodopera nei settori dove si sono concentrati gli aumenti di domanda.

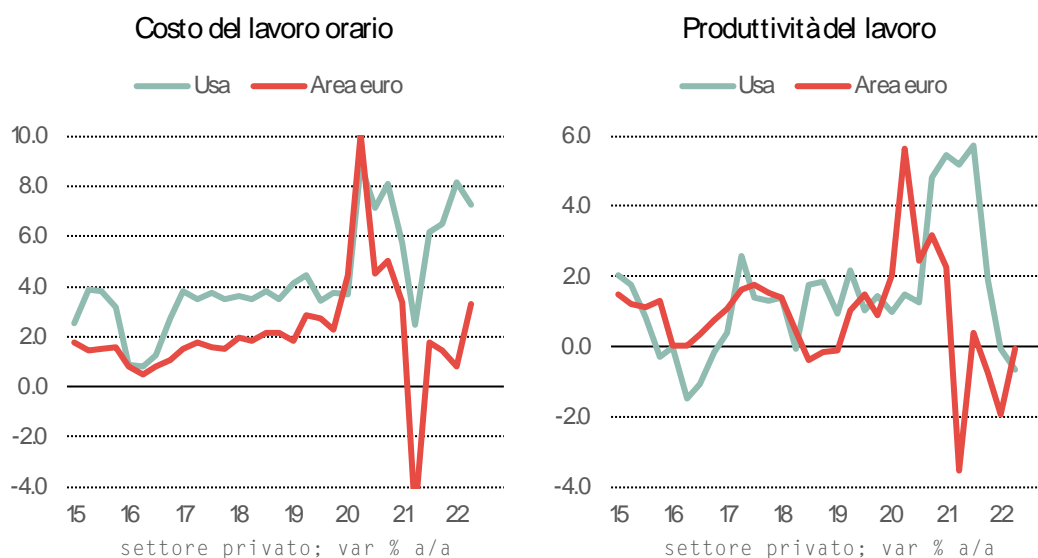
Il cambiamento del quadro dal lato dei prezzi e il contestuale miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro hanno ridisegnato il contesto macroeconomico di riferimento per le dinamiche salariali.

Le tendenze principali sono illustrate nei grafici seguenti. I dati sono riferiti alle imprese non finanziarie per gli Usa, mentre per l'area euro il "settore privato" è stato calcolato sottraendo dal totale dell'economia il settore della "Pa, sanità, istruzione"; i due aggregati non sono quindi del tutto coincidenti.

L'aspetto più significativo è che, mentre negli Stati Uniti la maggiore inflazione e le condizioni di scarsità di manodopera si sono tradotte in una accelerazione delle dinamiche salariali, lo stesso non è avvenuto sinora nell'area euro.

Si osserva come la dinamica del **costo del lavoro** dell'area euro abbia registrato un andamento molto accidentato da fine 2019 a inizio 2022, con una leggera accelerazione nel dato medio del periodo rispetto ai trend pre-crisi. Gli aumenti osservati nell'area euro appaiono comunque ben poca cosa se posti a confronto con quelli degli Stati Uniti dove a inizio 2022 sono stati toccati tassi di crescita del costo del lavoro intorno all'8 per cento.

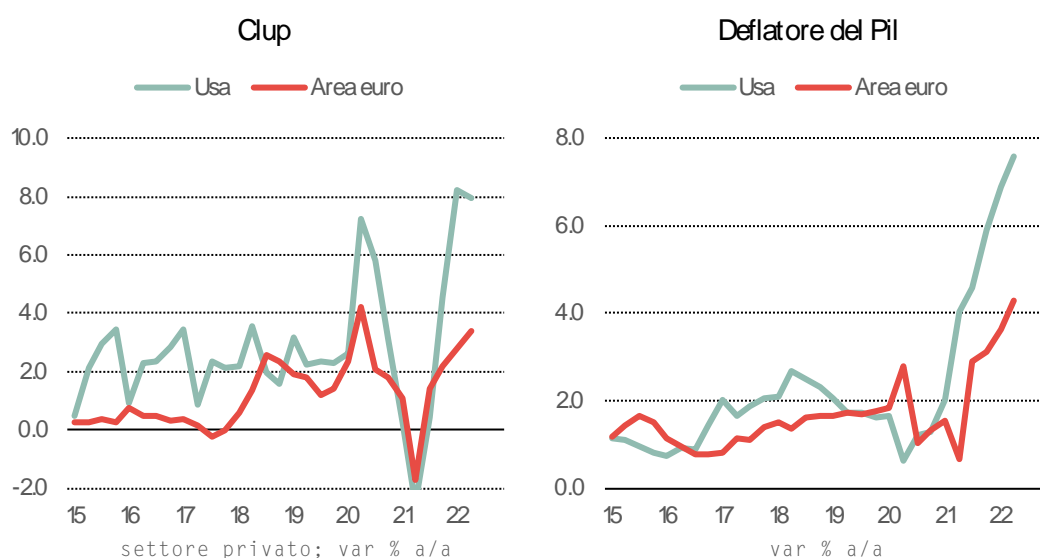
Figura 11



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse, Bls e EUROSTAT

Anche dall'andamento della produttività del lavoro è evidente come la crisi abbia disallineato le due aree, con una accelerazione della produttività negli Usa e una frenata nell'area euro. La maggiore crescita della produttività Usa comporta che le differenze riscontrate fra le due aree in termini di costo del lavoro, si ridimensionino quando si guarda all'andamento del **Costo del lavoro per unità di prodotto**. Tuttavia, l'accelerazione del Clup negli Usa è stata significativa, e non ha riscontro nel quadro europeo. Si tratta di differenze che si riflettono a loro volta nell'andamento della crescita del deflatore del Pil, variabile che misura l'inflazione prodotta "Internamente" dal sistema economico.

Figura 12



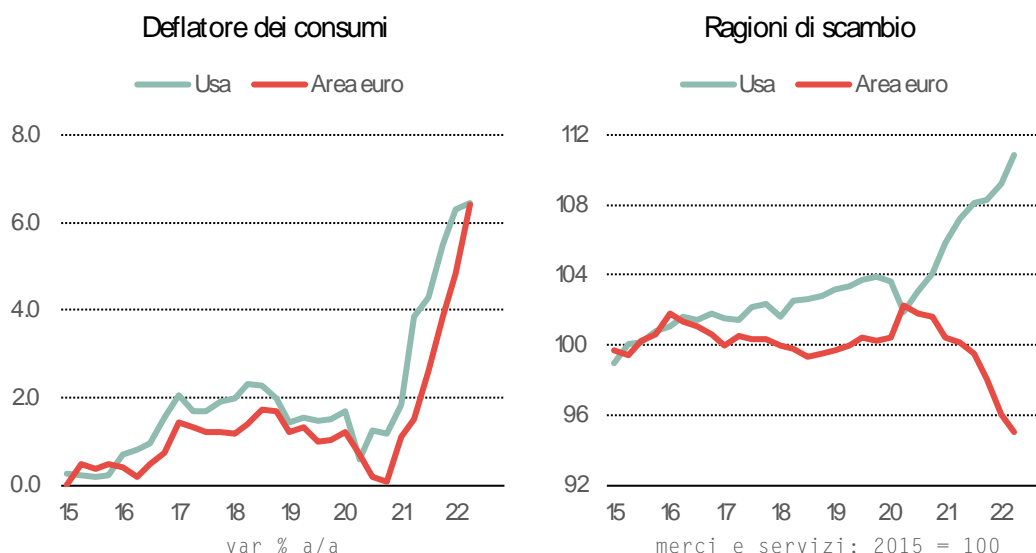
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse, Bls e EUROSTAT

Lo scenario americano e quello europeo presentano quindi non poche differenze. Tuttavia, nonostante queste divergenze, negli ultimi trimestri le due aree sono risultate accomunate da un andamento molto simile dell'inflazione, che nell'area euro ha accelerato seguendo con qualche mese di ritardo l'aumento di quella americana. Le divergenze fra le due aree non sembrano però derivare semplicemente da un lag temporale, essendo anche relativamente differente la natura del processo inflazionistico che le caratterizza. Se nel caso americano l'aumento dell'inflazione è stato un esito di cambiamenti nei comportamenti interni del sistema economico, nel caso dell'area euro vi è invece un peso decisamente maggiore dell'inflazione importata.

Di fatto, l'accelerazione della nostra inflazione è stata innescata ampiamente dall'accelerazione dei prezzi all'import, ed è soprattutto effetto della crisi del mercato del gas. Poiché questo tipo di shock ha colpito i Paesi europei, ma non gli Usa, che non dipendono dalle importazioni di *commodities* energetiche essendo autosufficienti, emerge la natura asimmetrica di questo tipo di shock. Non a caso, una conseguenza diretta di questo scenario è stata il forte apprezzamento del cambio del dollaro verso l'euro; un andamento che, tuttavia, contribuisce ad alimentare l'inflazione dell'area euro.

Una conseguenza di ciò è naturalmente che gli aumenti dei prezzi che vediamo in Europa, non essendo associati a un andamento altrettanto dinamico dei salari, comportano un percorso cedente dei salari reali. E' questo il canale attraverso il quale la crisi energetica si trasmette alle famiglie, mettendo a rischio la tenuta dei consumi e quindi la tenuta del ciclo economico.

Figura 13



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse, Bls e EUROSTAT

### Le tendenze in Italia: un quadro d'insieme

L'economia italiana nell'ultimo anno ha mostrato andamenti che rispecchiano in generale le tendenze descritte per il complesso dell'area euro. Dal punto di vista dell'attività produttiva, dopo una fase, nei trimestri centrali del 2021, in cui il Pil italiano registrava aumenti vivaci, da fine 2021 abbiamo condiviso la decelerazione del resto dell'eurozona, mantenendo tuttavia un differenziale di crescita positivo rispetto alla media dell'area. Gli indicatori per la seconda metà del 2022 hanno mostrato però un peggioramento della congiuntura economica, al pari di quanto visto negli altri Paesi europei.

La migliore performance dell'economia italiana nel periodo recente è in parte riconducibile alla nostra specializzazione, per cui abbiamo beneficiato della ripresa delle attività legate al turismo; ha pesato anche l'inizio del recupero dell'attività nel tessile-abbigliamento, rispetto ai minimi raggiunti nel 2020; in termini relativi siamo stati avvantaggiati anche dalla minore dipendenza dal ciclo dell'auto, che ha penalizzato decisamente altre economie europee, e in particolare la Germania. Nel confronto con le altre maggiori economie dell'area euro, la ripresa italiana ha visto soprattutto una buona performance degli investimenti in costruzioni e dei settori dell'indotto, che hanno realizzato una crescita significativa, sostenuta dagli incentivi fiscali (il cosiddetto *superbonus* 110%).

La performance relativa dell'economia rappresenta evidentemente un fatto di rilievo,

in quanto definisce un momento di discontinuità rispetto a quanto osservato nel recente passato, con una crescita italiana che per molti anni si era posizionata su ritmi inferiori agli altri Paesi europei.

Questa fase di ripresa ha avuto riscontro nell'evoluzione delle ore lavorate, ma meno nell'andamento degli occupati, anche perché, come già visto più in generale per il quadro europeo, negli ultimi anni sono state le ore lavorate per addetto ad assorbire gran parte delle fluttuazioni del ciclo, grazie all'ampio ricorso allo strumento della Cig. Nei primi trimestri del 2022 le Unità di lavoro e le ore lavorate hanno registrato aumenti sia a livello congiunturale che tendenziale, in linea con la dinamica osservata per il Pil. Anche rispetto al quarto trimestre del 2019, quindi ai livelli precedenti l'inizio dell'emergenza sanitaria, le variazioni sono tornate ad essere di segno positivo.

Gli elementi di analogia con le tendenze osservate in Europa non si fermano qui. Anche in Italia, come documentato più avanti con maggiore dettaglio, la ripresa occupazionale si è associata a un andamento debole dell'offerta di lavoro, e questo ha favorito la caduta della disoccupazione e l'emergere di segnali di difficoltà di reperimento di manodopera da parte delle imprese.

Tuttavia, il caso italiano sembra distinguersi in questa fase non solo per una crescita più vivace rispetto agli altri Paesi europei, ma anche per una ampia moderazione salariale; inoltre, nel periodo della pandemia l'Italia ha anche iniziato a registrare primi segnali di recupero della produttività del lavoro.

La moderazione salariale italiana, associata a una relativa tenuta della produttività, ha portato la nostra economia ad accumulare un vantaggio in termini di minore crescita del Clup rispetto alle altre maggiori economie dell'area euro. Ne è quindi derivato un miglioramento della nostra posizione competitiva, che non a caso ha poi a sua volta riscontro nel nostro differenziale d'inflazione, negativo, rispetto agli altri Paesi dell'area euro.

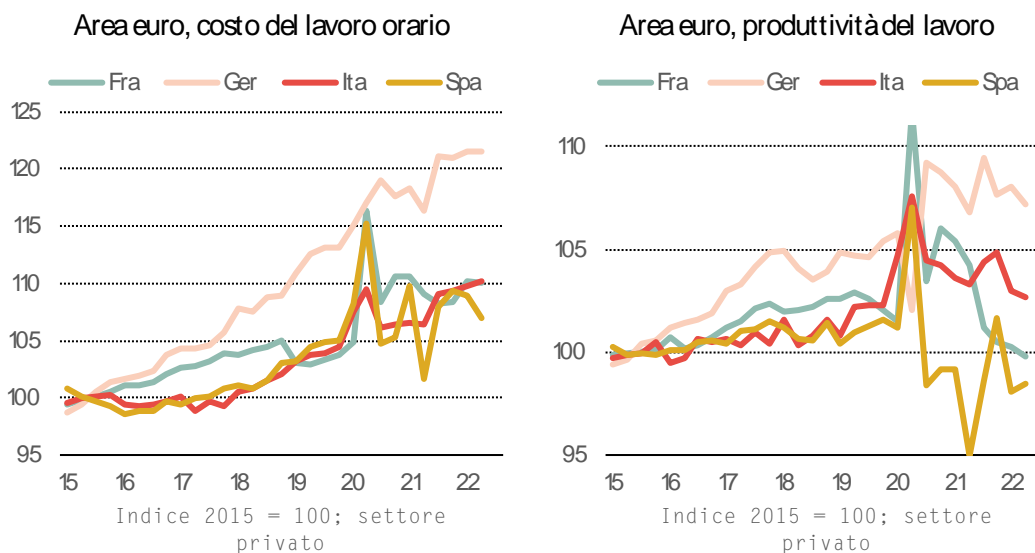
Questo tema è rilevante anche dal punto di vista delle valutazioni dei mercati finanziari riguardo alla capacità del nostro sistema di reagire a uno shock di offerta povero come quello che si è materializzato negli ultimi due anni. In Europa la risposta tradizionale a shock di offerta ha visto storicamente la sovrapposizione di modelli differenti, tendenzialmente riconducibili a uno schema da "Paesi mediterranei" e a un modello da "economie dell'area tedesca". Il rischio essendo evidentemente quello di una maggiore persistenza dell'inflazione nel primo gruppo di Paesi, con conseguente perdita di competitività, minore crescita e aumento del premio al rischio sui titoli del debito sovrano. Questo schema, tuttavia, appare più uno stereotipo; non è detto cioè che sia destinato a riproporsi anche nei prossimi anni.

Da questo punto di vista, il quadro di moderazione salariale che ha caratterizzato l'economia italiana rappresenta una premessa importante per la tenuta della posizione competitiva e della base produttiva del Paese.

Tuttavia, le pressioni inflazionistiche stanno avendo un impatto significativo sul potere d'acquisto dei salari. I lavoratori italiani stanno cioè sostenendo un costo sproporzionato a causa degli aumenti dei prezzi. Il tema della dipendenza energetica europea diviene in questo quadro il tema centrale per le politiche economiche; i Paesi che sapranno affrontare in tempi più rapidi la diversificazione delle fonti energetiche vedranno un rientro più rapido dell'inflazione, guadagneranno un vantaggio competitivo nei costi di produzione, e potranno recuperare più velocemente le perdite di

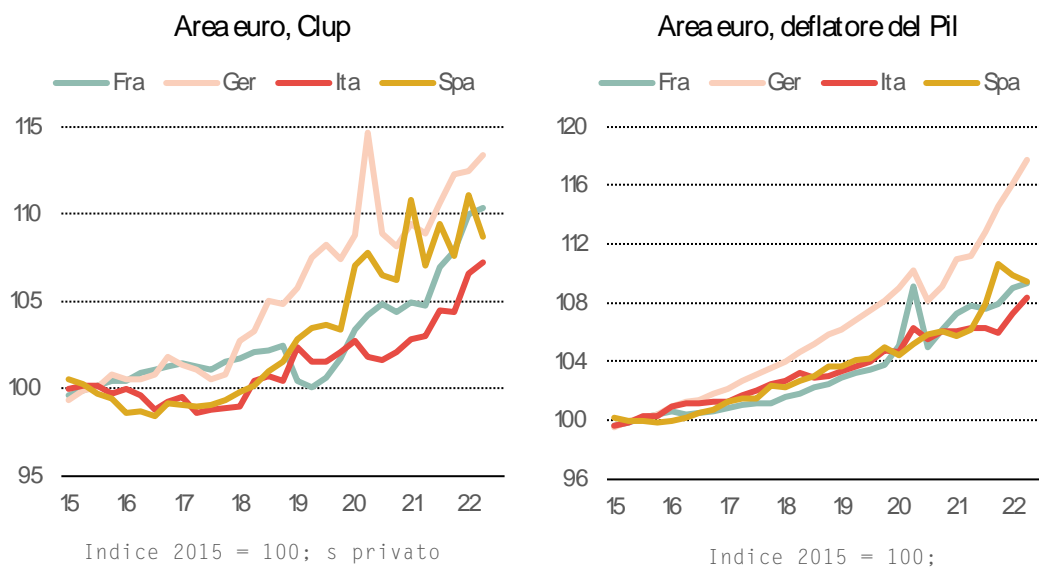
potere d'acquisto dei salari.

Figura 14



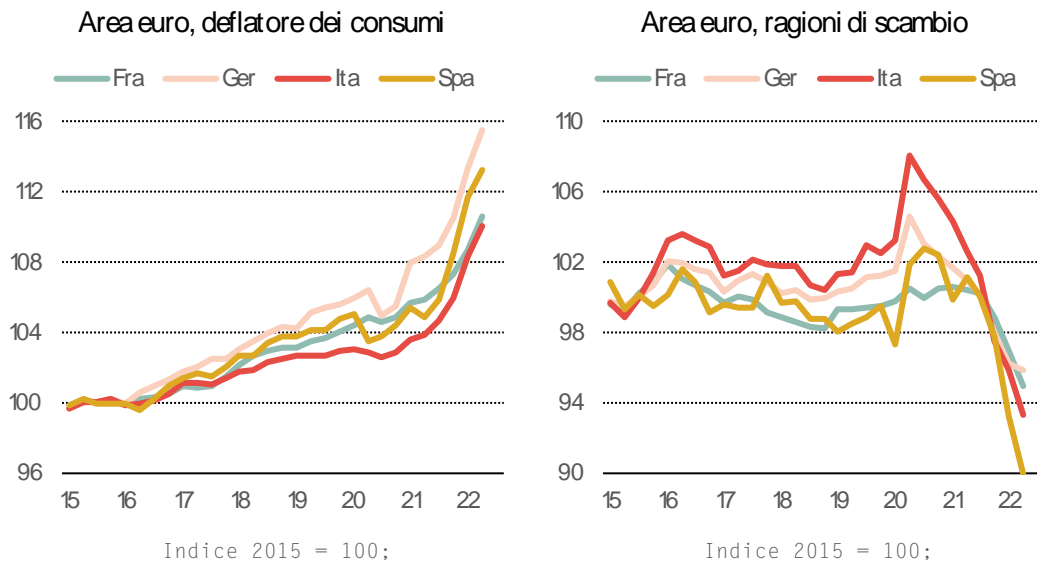
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati EUROSTAT

Figura 12



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati EUROSTAT

Figura 15



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati EUROSTAT

Tabella 1

<b>IL MERCATO DEL LAVORO NEL 2020-21 - QUADRO DI SINTESI</b>											
	<b>19 IV</b>	<b>20 I</b>	<b>20 II</b>	<b>20 III</b>	<b>20 IV</b>	<b>21 I</b>	<b>21 II</b>	<b>21 III</b>	<b>21 IV</b>	<b>22 I</b>	<b>22 II</b>
Indici IV trim 2019 = 100											
PI	100.0	94.2	82.1	95.6	94.0	94.2	96.5	99.2	99.9	100.0	101.0
Unità di lavoro	100.0	93.3	80.6	94.2	93.3	94.3	96.9	98.7	98.8	100.6	101.8
Ore lavorate	100.0	92.2	79.0	93.8	92.6	93.5	96.2	98.0	98.3	99.9	101.2
Occupati	100.0	99.9	97.1	97.7	98.1	97.7	98.7	99.2	99.5	99.6	100.8
Produttività del lavoro*	100.0	102.1	104.0	102.0	101.5	100.7	100.3	101.2	101.6	100.1	99.9
Redditi per unità di lavoro	100.0	101.5	103.5	101.6	101.4	101.4	101.7	102.9	102.9	103.3	104.9
Retribuzioni per unità di lavoro	100.0	101.1	102.7	101.1	101.1	101.0	101.4	102.6	102.6	103.2	104.8
Prezzi al consumo	100.0	100.1	100.2	99.9	99.8	100.7	101.4	102.1	103.3	106.4	108.4
Retribuzioni reali	100.0	101.0	102.6	101.2	101.4	100.3	100.0	100.4	99.3	96.9	96.7
dati da Rcfi											
Occupati	100.0	99.4	96.0	96.4	96.6	96.2	97.6	98.5	99.1	99.6	100.4
Forze di lavoro	100.0	98.7	94.8	96.8	96.7	96.7	97.8	97.9	98.4	98.4	98.7
Disoccupati	100.0	92.7	83.5	100.6	98.2	101.5	99.0	92.3	91.6	86.4	82.4
variabili in livello											
Tasso di disoccupazione	9.7	9.1	8.5	10.0	9.8	10.2	9.8	9.1	9.0	8.5	8.1
Tasso di inattività (16-64)	34.5	35.3	37.9	36.4	36.4	36.4	35.5	35.3	34.8	34.6	34.4
*PII per ora lavorata											

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT



Tabella 2

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

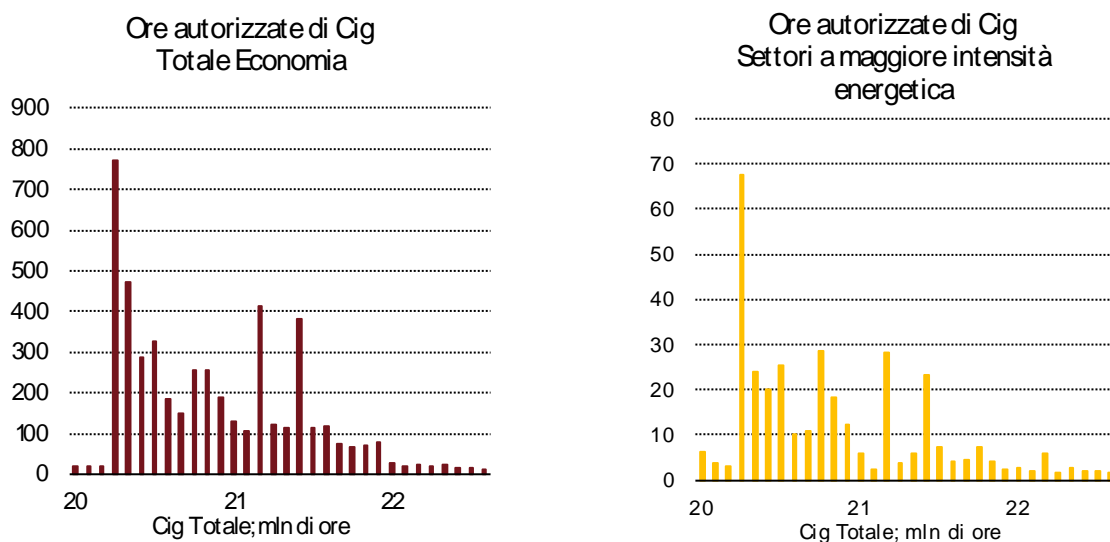
var %a/a	19 IV	20 I	20 II	20 III	20 IV	21 I	21 II	21 III	21 IV	22 I	22 II
PII	-0,2	-0,5	-18,4	-5,0	-6,0	0,0	17,5	3,8	6,3	6,1	4,7
Unità di lavoro	-0,6	-7,6	-20,3	-6,4	-6,7	1,1	20,2	4,7	6,0	6,6	5,0
Ore lavorate	-0,7	-9,1	-21,6	-6,8	-7,4	1,4	21,9	4,5	6,2	6,8	5,1
Occupati	0,4	-0,1	-3,5	-2,7	-1,9	-2,2	1,6	1,5	1,5	2,0	2,1
Produttività del lavoro*	0,5	9,5	4,0	1,9	1,5	-1,4	-3,5	-0,7	0,1	-0,6	-0,4
Redditi per unità di lavoro	1,9	2,4	4,7	2,4	1,4	-0,1	-1,7	1,3	1,5	1,8	3,1
Retribuzioni per unità di lavoro	1,6	1,7	3,6	1,7	1,1	-0,1	-1,3	1,4	1,4	2,1	3,3
Prezzi al consumo	0,3	0,3	-0,1	-0,5	-0,2	0,6	1,2	2,2	3,5	5,7	6,9
Retribuzioni reali	1,3	1,4	3,7	2,2	1,4	-0,7	-2,5	-0,8	-2,1	-3,6	-3,6
dati da Refl											
Occupati	0,4	-0,5	-4,5	-3,8	-3,4	-3,2	1,8	2,2	2,6	3,6	2,8
Forze di lavoro	-0,5	-1,9	-6,1	-3,4	-3,3	-2,1	3,2	1,2	1,7	1,7	0,9
Disoccupati	-8,5	-14,0	-19,8	1,1	-1,8	9,5	18,5	-8,2	-6,7	-14,9	-16,7
*PII per ora lavorata											

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT

### L'occupazione nella prima parte del 2022 ha tenuto

Entrando maggiormente nel dettaglio delle tendenze del mercato del lavoro italiano, la fase positiva dell'occupazione osservata nel corso della prima parte dell'anno sembra interrompersi nel periodo estivo: i dati mensili più recenti, relativi a luglio e agosto, segnalano una inversione di tendenza come probabile conseguenza della frenata dell'economia. L'arretramento osservato in questi due mesi ha riguardato entrambe le componenti di genere e tutte le classi di età; si è arrestata la crescita dei contratti a tempo determinato, che avevano guidato la ripresa post pandemia, e risultano in calo anche i contratti a tempo indeterminato. Non è tuttavia ancora chiaro che ruolo stia avendo la cassa integrazione su questi numeri. L'Istat, con i nuovi criteri di calcolo, considera infatti non occupati i lavoratori in Cig se l'assenza dal lavoro supera i tre mesi. Ma finora le ore di cassa integrazione hanno continuato a ridursi: tra gennaio e agosto il monte ore autorizzate di Cig è sceso di circa il 90 per cento rispetto allo stesso periodo del 2020; e si stima che mediamente il numero di occupati equivalenti in cassa integrazione sia stato di circa 89 mila persone, il 90 per cento in meno rispetto a quello di due anni prima. Inoltre, per le imprese caratterizzate da un forte consumo di energia elettrica il ricorso alla Cig è stato esteso e incentivato dal governo per fronteggiare l'eventualità di un ricorso a interruzioni della produzione. Le difficoltà di approvvigionamento e l'aumento dei costi energetici non sembrano però aver comportato per ora una maggiore richiesta di Cig da parte di queste imprese; i dati relativi ai primi otto mesi dell'anno segnalano, infatti, solo primi effetti in un numero limitato di aziende.

Figura 16



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS

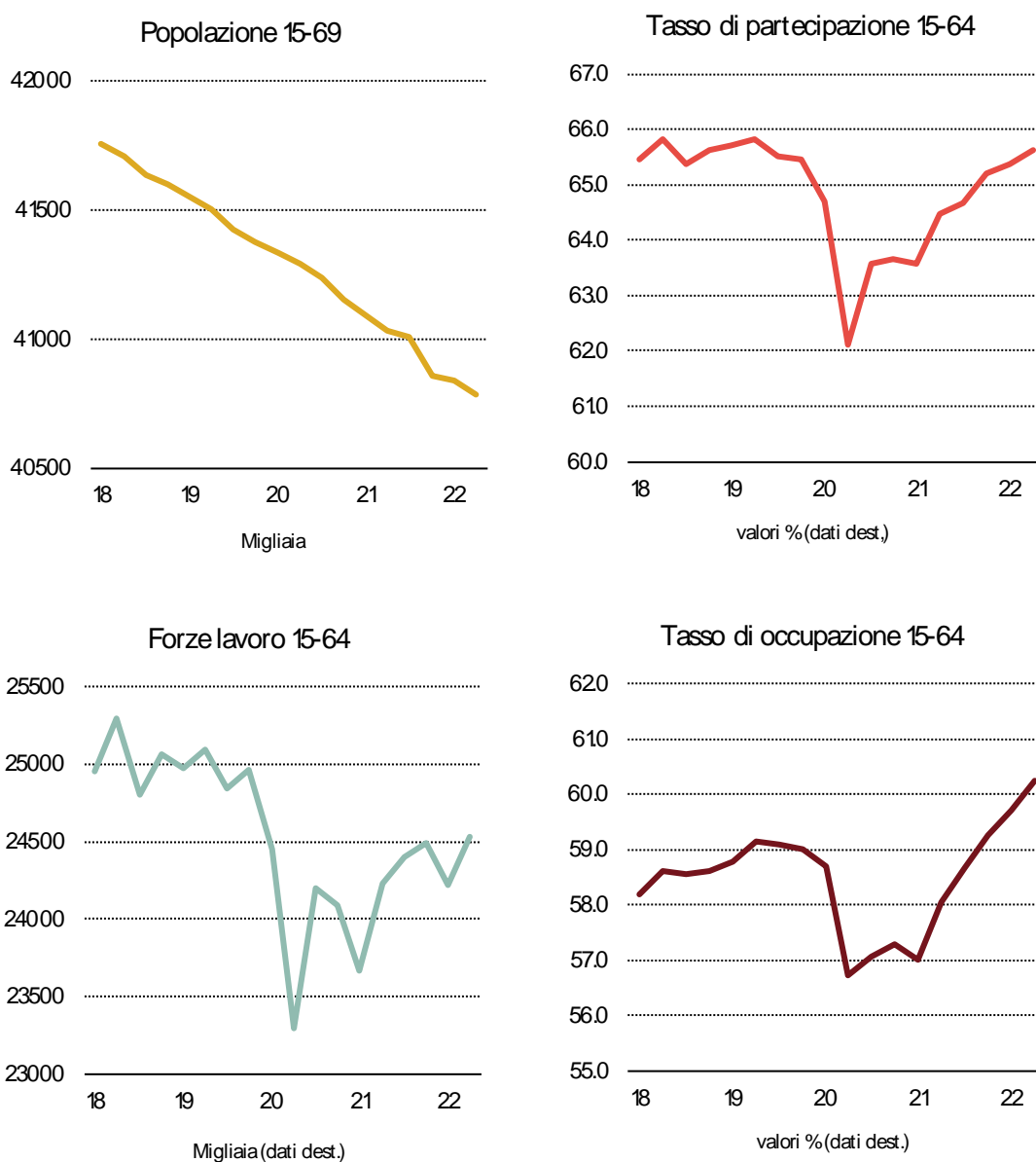
Per il momento, il mercato del lavoro sta comunque mostrando una sostanziale tenuta, con il numero di occupati che si mantiene sopra i 23 milioni. Nel secondo trimestre l'aumento su base annua è stato del 2.8 per cento (+637 mila persone); il livello dell'occupazione è così ritornato sui valori antecedenti la pandemia dato che il gap con il quarto trimestre del 2019 è positivo e pari allo 0.4 per cento (93 mila lavoratori in più). Gran parte della crescita della prima parte dell'anno è da ricondurre alla buona stagione turistica estiva, con le persone che sono tornate a viaggiare dopo due anni di difficoltà tra restrizioni e regole di ingresso diverse tra i vari paesi, spingendo consumi e occupazione; un altro contributo alla crescita degli occupati è arrivato dal settore delle costruzioni, ancora in crescita sostenuta per effetto degli incentivi alle ristrutturazioni. Nel comparto industriale l'occupazione si è riportata sul percorso di crescita precedente l'emergenza sanitaria.

Il netto miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro nel corso del 2022 è attestato da tutti i principali indicatori. In particolare, il tasso di occupazione nel secondo trimestre dell'anno si è portato al 60.2 per cento, che rappresenta il suo massimo storico. Parallelamente si è osservato l'aumento del tasso di attività e la diminuzione del tasso di disoccupazione (sceso all'8.1 per cento). Tuttavia, il miglioramento dei macroindicatori relativi all'occupazione e alla partecipazione ha anche una radice non particolarmente positiva, vale a dire l'abbassamento del parametro di riferimento costituito dalla popolazione in età lavorativa. Da ormai quasi un decennio la popolazione italiana sta diminuendo e ciò vale anche per il segmento specifico della popolazione in età lavorativa (15-64 anni), sceso attualmente sotto i 37.5 milioni di residenti (all'inizio dello scorso decennio superava i 39 milioni). Di conseguenza il miglioramento degli indicatori è esito non solo della crescita al numeratore degli attivi o degli occupati ma anche del calo del denominatore.

Il crollo della popolazione in età lavorativa è dovuto principalmente al saldo negativo tra le persone che compiono 15 anni e quelle che ne compiono 65, causato dal calo delle nascite registrato nell'ultimo mezzo secolo e dal contemporaneo invecchiamento dei *baby-boomers*, che stanno raggiungendo l'età per andare in pensione. Negli ultimi vent'anni l'impatto del calo demografico sull'offerta di lavoro era stato in parte compensato dall'aumento della partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne. Difatti, il tasso di attività era aumentato portandosi dal 63 al 65.6 per cento tra il 2008 e il 2019. A seguito della crisi pandemica il tasso di partecipazione ha però subito un importante arretramento e solo negli ultimi mesi c'è stato un riallineamento con i livelli pre-crisi. Anche l'immigrazione aveva in parte contribuito a contrastare gli effetti negativi della bassa natalità e dell'invecchiamento della popolazione. Tuttavia, i flussi migratori in entrata si sono significativamente ridotti da diversi anni, e in particolare durante la crisi pandemica (per le restrizioni ai movimenti e lo stop a molte produzioni a elevato tasso di occupazione immigrata).

Il contributo demografico all'offerta di lavoro è pertanto negativo dal 2012 e peggiorerà ulteriormente in futuro, con conseguenze significative per il potenziale di crescita dell'economia.

Figura 17



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT

### Il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro si mantiene elevato

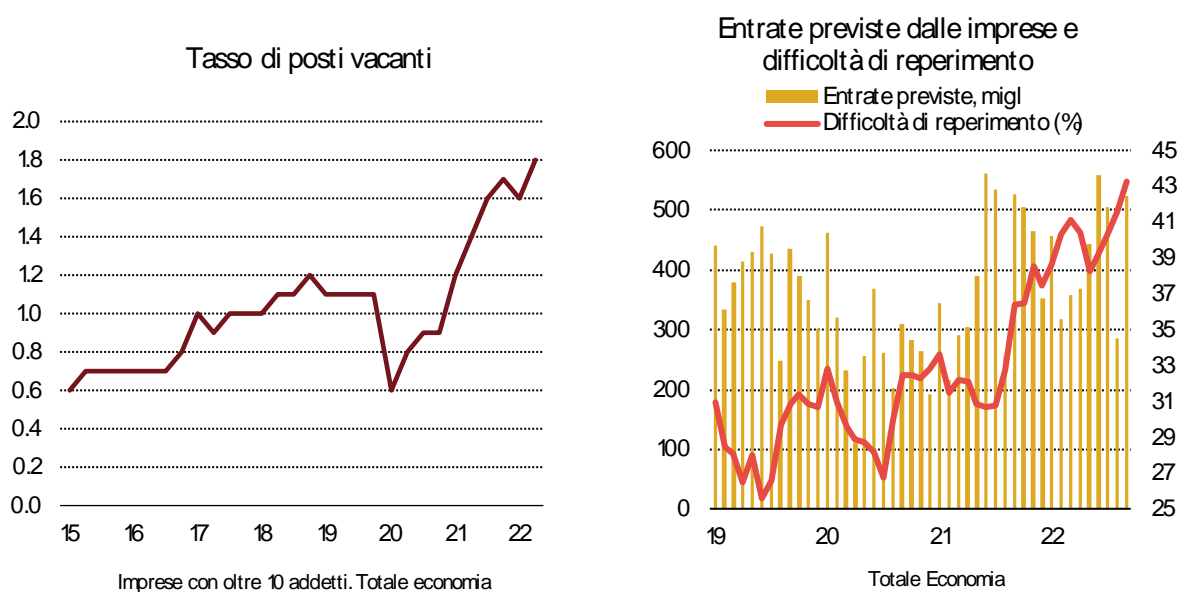
In un contesto caratterizzato da ampia divergenza degli andamenti settoriali dell'occupazione, e dall'emergere di situazioni di scarsità di manodopera nei settori a domanda crescente, la crisi demografica aumenta ulteriormente le difficoltà delle imprese nel trovare manodopera. Un aspetto significativo è che anche con l'economia in rallentamento le difficoltà di reperimento di manodopera da parte delle imprese siano rimaste alte. Nel secondo trimestre dell'anno il tasso di posti vacanti si è portato all'1.8 per cento per il complesso delle attività economiche e all'1.6 e all'1.9 per cento, rispettivamente, per l'industria e per i servizi. Anche i dati dell'indagine Unioncamere Excelsior confermano le difficoltà di reperimento di manodopera: infatti, a fronte

di un livello di ingressi previsti che ha addirittura superato i valori del 2019 (dopo il crollo osservato nel 2020), il numero di entrate giudicate di difficile reperimento dal sistema delle imprese sta continuando ad aumentare. Nei primi nove mesi dell'anno in corso, su quasi 420 mila nuove assunzioni mediamente previste, 170 mila (il 40.3 per cento) risultano di difficile reperimento; nello stesso periodo del 2019, tale quota si attestava al 28.2 per cento.

In quest'ambito si inserisce il dibattito sulle "grandi dimissioni", che in una certa misura ha preso piede anche nel nostro Paese. Il tentativo, da parte di alcuni commentatori, di collegare la difficoltà di molti comparti dell'economia nel soddisfare il proprio fabbisogno occupazionale con l'aumento delle dimissioni volontarie non sembra però essere supportato dalle statistiche. Da alcune analisi condotte dalla Banca d'Italia (2022) e da Veneto Lavoro (2022) emerge, infatti, che molte delle dimissioni dello scorso anno sono più che altro dimissioni rinviate in precedenza, per via del congelamento del mercato del lavoro nel periodo della pandemia. Lo stesso Inps (2022) sottolinea questo aspetto, ovvero che il trend delle dimissioni sottende il completo recupero delle dimissioni mancate del 2020, quando tutto il mercato del lavoro era stato investito dalla riduzione della mobilità connessa alle conseguenze dell'emergenza sanitaria. È probabile anche che il posticipo delle dimissioni sia da ricondurre al largo ricorso agli ammortizzatori sociali.

Inoltre, in molti casi si è trattato di dimissioni a fronte di transizioni occupazionali da un lavoro ad un altro all'interno dello stesso settore, senza causare significativi flussi di ricollocazione dei lavoratori al di fuori del comparto di appartenenza (Adapt, 2022). Nel complesso, la carenza di manodopera andrebbe piuttosto ricercate nelle strutturali difficoltà di *matching* tra domanda e offerta nel nostro Paese, da ricondurre alla mancanza di allineamento tra il sistema delle imprese e del lavoro con il sistema dell'istruzione e della formazione, soprattutto in un contesto di cambiamenti tecnologici che spingono a inserire nuove competenze nei processi di produzione.

Figura 18



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT e Unioncamere - Sistema Informativo Excelsior

### L'andamento dell'occupazione secondo alcune principali caratteristiche

Gli effetti della dinamica congiunturale sul mercato del lavoro sono particolarmente evidenti per la popolazione giovane, caratterizzata da un'elevata diffusione del lavoro precario che per primo risente degli andamenti restrittivi o espansivi del ciclo economico. Nel corso di quest'anno la ripresa occupazionale ha continuato ad avvantaggiare soprattutto **i lavoratori più giovani**. Dopo aver recuperato già nella seconda metà del 2021 i livelli pre-crisi, il numero di occupati tra i 15 e i 34 anni nel secondo trimestre è aumentato del 3.8 per cento rispetto al quarto trimestre del 2019 (+196 mila in termini assoluti), un ritmo d'espansione quasi triplo di quello dell'occupazione totale (+0.5 per cento). Il tasso di occupazione dei più giovani ha così raggiunto il 44.2 per cento, valore che non si registrava dall'inizio del 2012.

Differenze di rilievo emergono anche considerando gli andamenti degli occupati distinti sulla base dei rispettivi **livelli d'istruzione**. In questo caso i dati mostrano che tra i laureati c'è stato un forte rimbalzo dell'occupazione rispetto al periodo pre-pandemia (+123 mila lavoratori tra il secondo trimestre 2022 e il quarto 2019, pari ad una crescita cumulata dell'2.2 per cento). I diplomati sono lievemente cresciuti, mentre solo per i lavoratori con al massimo la licenza media il *gap* con i livelli occupazionali precedenti la crisi sanitaria è ancora di segno negativo. Tale andamento riflette mutamenti nelle caratteristiche dell'offerta di lavoro, dato l'aumento dei livelli di scolarizzazione della popolazione attiva, ma probabilmente anche il fatto che le caratteristiche di questa ripresa hanno allargato i divari già esistenti. In particolare, il netto aumento del ricorso allo *smart working* rispetto al 2019, anche se in calo rispetto al 2020, potrebbe aver avvantaggiato la categoria dei lavoratori maggiormente istruiti, che hanno avuto la possibilità di lavorare nei settori che hanno assorbito meglio l'impatto della pandemia (perché, di fatto, non si sono mai fermati grazie al ricorso al lavoro dal remoto). I lavoratori meno istruiti con, al contrario, nella maggior parte dei casi non hanno avuto l'opportunità di sfruttare la maggiore richiesta di competenze digitali.

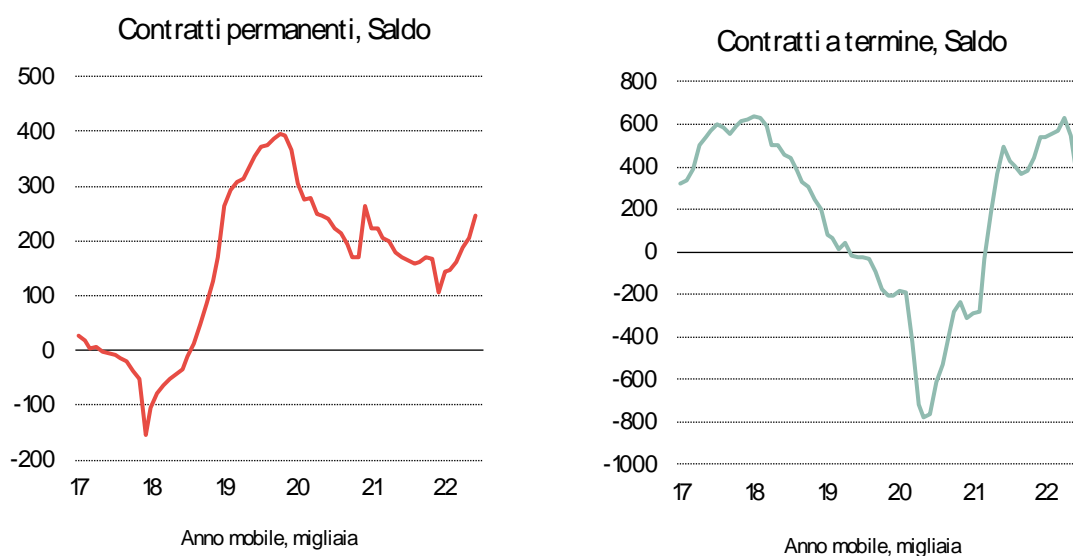
Considerando le **tipologie contrattuali**, per la parte di anno fin qui trascorsa il recupero occupazionale è stato fondamentalmente trainato dall'incremento dei dipendenti, in particolare quelli a termine che mediamente nei primi otto mesi dell'anno sono cresciuti del 10 per cento in termini tendenziali, arrivando a rappresentare il 17.2 per cento dei dipendenti, ma anche quelli a tempo indeterminato sono aumentati dell'1.8 per cento in un anno. Un ritmo di crescita positivo ha caratterizzato, inoltre, anche il lavoro autonomo (+1.6 per cento, pari a 78 mila occupati in più rispetto al 2021), che rimane comunque la categoria più colpita dall'inizio della pandemia e l'unica che non ha recuperato i livelli precedenti la crisi sanitaria. Per gli indipendenti, infatti, la pandemia è intervenuta dopo un quindicennio di continuo ridimensionamento e si è avuta, pertanto, una nuova secca compressione cui non ha fatto seguito alcun significativo segnale di rimbalzo.

Anche considerando i dati amministrativi dell'Inps emerge che in questa prima metà dell'anno i flussi nel mercato del lavoro hanno completato la ripresa dei livelli pre-pandemici, segnalando anzi incrementi rispetto al 2018-19 sia nelle assunzioni e nelle trasformazioni, come pure nelle cessazioni. Per l'insieme dei rapporti di lavoro dipendente, il saldo tra assunzioni e cessazioni nei primi sei mesi del 2022 è stato pari a +947 mila unità, un valore in linea con quelli fatti registrare negli analoghi periodi del 2021 e del 2019. Questo bilancio positivo si compone di +672 mila posizioni a tem-



po determinato, e + 275 mila a tempo indeterminato. Quello che è interessante sottolineare, inoltre, è che in questi ultimi mesi si è assistito a uno spostamento da forme di lavoro più incerte verso contratti con maggiori prospettive e garanzie. Significativa è stata, infatti, la quota di contratti stabili derivati da trasformazioni di contratti a termine o di apprendistato, fenomeno da ricondurre prevalentemente all'ampio numero di persone assunte a tempo determinato nel 2021. Si consideri che le stabilizzazioni nel nostro Paese avvengono in media dopo 12 mesi dall'avvio del contratto; peraltro, da quest'anno sono ritornate in vigore le regole sui contratti a termine contenute nel cosiddetto decreto Dignità, per cui - finite le deroghe introdotte per la pandemia - il contratto a termine di durata iniziale superiore a 12 mesi deve contenere la causale, cioè l'indicazione dei motivi per i quali si sceglie di stabilire un termine per il rapporto. È probabile che molte aziende stiano dunque scegliendo di stabilizzare i lavoratori già formati, senza ricorrere a nuovi contratti a termine dopo i primi 12 mesi.

Figura 19



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati INPS

### Una fase positiva per l'occupazione del Mezzogiorno

Dal punto di vista territoriale, si conferma la prosecuzione del buon andamento del mercato del lavoro nel Centro-Sud. Se si confrontano i livelli dell'occupazione del secondo trimestre di quest'anno con quelli immediatamente precedenti l'inizio della crisi del Covid-19 si osserva come nel Mezzogiorno tali livelli siano stati largamente superati (+1.6 per cento, pari a 98 mila occupati in più); anche nelle regioni del Centro l'occupazione è tornata al di sopra dei livelli pre-crisi (+0.9 per cento, con un incremento del numero di occupati pari a 46 mila); viceversa, la variazione sarebbe ancora leggermente negativa nelle regioni del Nord (-0.2 per cento, con una riduzione di 21 mila occupati).

Tali risultati riflettono in parte condizioni diversificate dal lato della domanda, e in parte differenze nelle tendenze dell'offerta di lavoro.

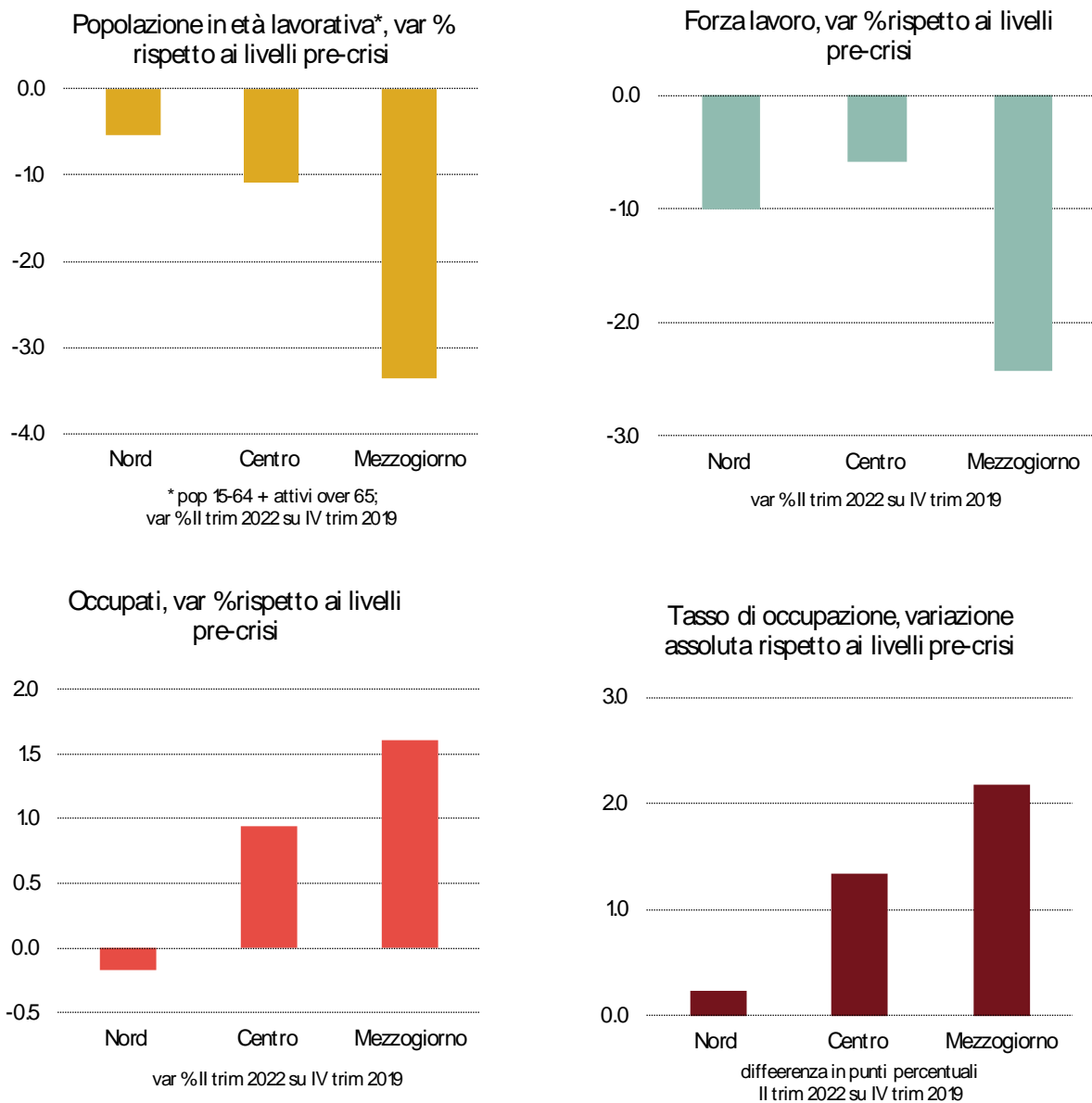
Dal lato dell'offerta, bisogna considerare che la contrazione della popolazione in età lavorativa che si è osservata in questi ultimi anni è un fenomeno che ha accomunato le diverse macroaree, ma che è risultato particolarmente accentuato nel Mezzogiorno, dato che in quest'area, oltre all'andamento sfavorevole dei trend legati al saldo naturale, si aggiunge l'assenza di un apporto compensativo da parte dei flussi di lavoratori stranieri, insieme alla maggiore propensione dei lavoratori residenti ad emigrare all'estero. Se si guarda quindi al livello delle forze di lavoro nel secondo trimestre di quest'anno, ponendolo a confronto con il quarto trimestre del 2019, si osserva una contrazione dell'1 per cento nelle regioni del Nord, dello 0.6 per cento nelle regioni del Centro, e del 2.4 per cento nelle regioni del Mezzogiorno. La caduta delle forze lavoro al Sud è stata quindi ben più marcata che nelle altre macroaree, e questo suggerisce che dietro la migliore performance dell'occupazione delle regioni del Mezzogiorno non vi siano fattori di offerta.

A migliorare è stato soprattutto il tono della domanda di lavoro, che ha portato l'occupazione al Sud ad aumentare dell'1.6 per cento, a fronte di una leggera flessione nelle regioni del Nord. Dietro queste differenze territoriali è probabile vi siano anche fattori legati alla specializzazione produttiva delle diverse aree. La ripresa recente ha difatti visto soprattutto una crescita sostenuta della domanda di lavoro nel settore delle costruzioni, che ha un peso maggiore sull'economia del Mezzogiorno; segnali di miglioramento dell'occupazione sono emersi anche nel pubblico impiego.

Tuttavia, questi buoni risultati potrebbero ridimensionarsi. In prima battuta per l'esaurirsi della spinta del comparto edile e del turismo, e poi perché il peso della crisi energetica sarà più difficile da sostenere per le famiglie delle fasce di reddito inferiori - più diffuse nelle regioni del Sud - per le quali gli aumenti dei prezzi alimentari ed energetici avranno effetti più marcati sul potere d'acquisto, e che non dispongono di uno stock di risparmio da utilizzare per assorbire questa fase di difficoltà.

Il divario nelle tendenze occupazionali a favore delle regioni del Mezzogiorno che ha caratterizzato gli ultimi tre anni non rappresenterebbe quindi necessariamente l'inizio di un cambiamento di carattere strutturale; si tratta comunque di un risultato da rimarcare proprio perché esso rappresenta una evidente discontinuità rispetto ai trend del recente passato.

Figura 20



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT

Tabella 3

<b>L'ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE SECONDO LE DIVERSE COMPONENTI</b>							
	<b>IV 19</b>	<b>IV 20</b>	<b>IV 21</b>	<b>I 22</b>	<b>II 22</b>	<b>II 22/ IV 19</b>	
	valori assoluti					var. ass.	var. %
Occupati tot.	23129	22353	22924	22737	23253	123	0.5
<i>Genere</i>							
Uomini	13371	12930	13151	13149	13424	54	0.4
Donne	9758	9422	9773	9588	9828	70	0.7
<i>Area</i>							
Nord	12135	11668	12000	11882	12114	-21	-0.2
Centro	4895	4763	4890	4880	4942	46	0.9
Mezzogiorno	6099	5922	6034	5975	6197	98	1.6
<i>Classi di età</i>							
15-34 anni	5099	4764	5112	5071	5295	196	3.8
35-49 anni	9332	8934	8941	8838	8927	-405	-4.3
50 anni e +	8698	8655	8871	8828	9031	333	3.8
<i>Istruzione</i>							
Fino lic.media	6965	6658	6831	6729	6949	-16	-0.2
Diploma	10682	10323	10552	10453	10699	17	0.2
Laurea e oltre	5482	5372	5541	5556	5605	123	2.2
<i>Cittadinanza</i>							
Italiani	20764	20159	20533	20400	20870	106	0.5
Stranieri	2365	2194	2391	2337	2382	17	0.7
<i>Settore</i>							
Agricoltura	958	957	887	822	907	-51	-5.3
Industria in s.s.	4671	4610	4675	4576	4659	-12	-0.3
Costruzioni	1340	1353	1481	1496	1613	273	20.4
Servizi	16160	15433	15881	15844	16074	-86	-0.5
<i>Orario</i>							
Tempo pieno	18687	18242	18620	18532	19007	320	1.7
Tempo parziale	4442	4111	4304	4205	4245	-197	-4.4
<i>Carattere</i>							
Dipendenti	17889	17361	17933	17778	18245	356	2.0
permanenti	14820	14672	14860	14835	15060	240	1.6
a termine	3069	2689	3073	2943	3185	116	3.8
Indipendenti	5240	4992	4991	4959	5008	-232	-4.4

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT (15 anni e +)

Tabella 4

<b>L'ANDAMENTO DEL T. DI OCCUPAZIONE SECONDO LE DIVERSE COMPONENTI</b>						
	<b>IV 19</b>	<b>IV 20</b>	<b>IV 21</b>	<b>I 22</b>	<b>II 22</b>	<b>II 22/ IV 19</b>
	valori assoluti					var. in p.p.
Occupati tot.	59.2	57.5	59.5	59.1	60.5	1.2
<i>Genere</i>						
Uomini	68.3	66.4	67.9	68.1	69.6	1.3
Donne	50.2	48.7	51.1	50.1	51.4	1.2
<i>Area</i>						
Nord	68.1	65.6	67.6	67.0	68.3	0.2
Centro	63.5	62.2	63.9	64.0	64.9	1.3
Mezzogiorno	45.1	44.2	46.0	45.5	47.3	2.2
<i>Classi di età</i>						
15-34 anni	41.9	39.5	42.7	42.3	44.2	2.3
35-49 anni	74.0	72.6	74.6	74.2	75.5	1.5
50 anni e +	33.5	32.9	33.5	33.3	34.0	0.5
<i>Istruzione</i>						
Fino lic.media	44.2	42.3	43.9	43.1	44.6	0.3
Diploma	65.0	63.3	65.3	65.1	66.6	1.7
Laurea e oltre	79.1	78.3	80.7	80.9	81.4	2.2
<i>Cittadinanza</i>						
Italiani	59.1	57.7	59.5	59.1	60.5	1.4
Stranieri	60.6	56.5	59.4	59.1	60.6	0.0

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT (15-64 anni)

## Bibliografia

BANCA D'ITALIA (2022), Relazione annuale

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

BRUNETTA R., TIRABOSCHI M. (2022), Grande dimissione: fuga dal lavoro o narrazione emotiva? Qualche riflessione su letteratura, dati e tendenze - Working paper ADAPT n. 6/2022

CENTRO STUDI E RICERCHE ITINERARI PREVIDENZIALI (2022), Un mercato del lavoro diviso in due? Occupazione, salari e mismatch

HOLZER H J (2022) Tight labor markets and wage growth in the current economy. Brookings

INPS (2022), XXI Rapporto annuale

ISTAT (2022), Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese

KISS A, TURRINI A, VANDEPLAS A. (2022) Slack vs tightness in euro area labour markets: growing mismatch after COVID-19? In European Commission (2022) Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 21, No 2

MINISTERO DEL LAVORO, BANCA D'ITALIA, ANPAL (settembre 2022), Il mercato del lavoro: dati e analisi

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

VENETO LAVORO (2022), Osservatorio sul mercato del lavoro - Il Sestante

VENETO LAVORO (2022), Osservatorio sul mercato del lavoro - La Bussola





## Capitolo 2

# Le politiche attive del lavoro nella prima fase di attuazione del PNRR



## Capitolo 2

### Le politiche attive del lavoro nella prima fase di attuazione del PNRR

Pier Antonio Varesi  
*Università Cattolica S.C.*

#### 1. Introduzione: i primi step di attuazione della parte del PNRR dedicata alle politiche attive del lavoro

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, nel 2022 l'azione del Governo centrale e delle Regioni, come era prevedibile, è stata incentrata sull'attuazione delle misure in materia previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-PNRR (misure rinvenibili al Pilastro 4, Missione 5- Coesione ed Inclusione, Componente 1 politiche per il lavoro). Più precisamente, siamo in presenza di provvedimenti amministrativi finalizzati a dare attuazione al PNRR od a provvedimenti legislativi volti a completare e rafforzare il disegno riformatore nella materia in esame.

Sul piano dell'azione amministrative questa lettura trova conferma nel D. M. del 17 febbraio 2022, n. 28 con cui il Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali ha individuato le linee di azione strategiche ed operative del MLPS per l'anno 2022 e nell'approvazione da parte delle Regioni dei Piani regionali di attuazione (P.A.R.) del Programma GOL (Piani approvati dall'ANPAL).

Come si ricorderà (v. il Rapporto CNEL 2021), nel PNRR sono indicati puntualmente gli obiettivi di una strategia volta ad incidere profondamente sul mercato del lavoro del nostro Paese, principalmente mediante il rafforzamento delle politiche attive del lavoro, la diffusione di opportunità per l'acquisizione e l'elevazione delle competenze professionali nonché mediante la lotta alle discriminazioni all'ingresso ed alla permanenza nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani. I primi due obiettivi sono perseguiti mediante l'implementazione di due Programmi nazionali: il Programma per la Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)<sup>1</sup>, finalizzato ad assicurare la presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale (cioè percettori del Reddito di Cittadinanza, della NASPI e della CIGS) da leggere in stretto collegamento con il Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego<sup>2</sup> ed il "Piano strategico Nazionale Nuove Competenze" - PNC<sup>3</sup>, volto a fissare standard di formazione per i disoccupati registrati dai centri per l'impiego e al rafforzamento del sistema di istruzione e formazione professionale. L'ambizioso disegno di riforma delle politiche riguardanti i servizi per l'impiego al fine di incidere sul funzionamento del mercato italiano del lavoro, da tempo bisognose non solo di

1. Il Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori - GOL è stato adottato con D.M. 5 novembre 2021.

2. Il Piano straordinario per il potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro è previsto dal comma 3 dell'articolo 12 della legge sul reddito di cittadinanza (decreto-legge n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019) ed è stato oggetto dell'intesa tra Stato e Regioni del 17 aprile 2019 (intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome), nonché del decreto ministeriale 28 giugno 2019 e del decreto ministeriale 22 maggio 2020.

3. Il Piano Nuove Competenze - PNC, per la formazione di disoccupati e di lavoratori è stato adottato con D.M. 14 dicembre 2021.

nuove regole ma anche di risorse e di profonde innovazioni organizzative<sup>4</sup>, può essere compreso correttamente solo se ha consapevolezza che è l'insieme dei tre strumenti citati (GOL, Piano di potenziamento dei Centri per l'Impiego e PNC) che configurerà il nuovo sistema italiano di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro.

Né va dimenticato che all'interno del target complessivo di 3 milioni di beneficiari da raggiungere entro il 2025, gli interventi debbono essere diretti prevalentemente ad appartenenti alle fasce che mostrano maggiori difficoltà nell'inserimento o reinserimento al lavoro (infatti, il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani *under 30* e lavoratori *over 55*). Inoltre, almeno 800 mila di questi debbono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali. Come vedremo nel prosieguo della trattazione questi vincoli sono posti nell'intento di incidere in modo significativo sui provvedimenti assunti da Stato e Regioni nell'attuazione del PNRR.

Colpisce molto positivamente l'obiettivo di rendere effettivo "l'ingresso della formazione nella cassetta degli attrezzi delle strutture che prendono in carico i lavoratori"<sup>5</sup>. Se il primo *step* del Programma è quello di garantire una presa in carico di qualità ed un servizio di supporto che faccia emergere il tipo di aiuto di cui ha bisogno il lavoratore, il passo successivo non potrà che essere l'offerta di attività per l'adeguamento delle competenze alle nuove richieste del mercato (con particolare riferimento alle competenze digitali o connesse alla sostenibilità nei processi produttivi)<sup>6</sup>.

Inoltre, va richiamata l'attenzione sul fatto che, nell'ambito delle priorità trasversali del PNRR, vi sono previsioni che condizionano l'affidamento dei progetti alla riserva di una quota, di assunzione, pari almeno al 30%, in favore di giovani e donne, sul totale delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali<sup>7</sup>.

Inoltre, si ricorderà che alla promozione dell'occupazione femminile sono dedicate specifiche misure: v., in particolare, il sostegno all'imprenditorialità femminile e la creazione di un sistema nazionale per la certificazione della parità di genere. Per quanto riguarda i giovani è previsto il potenziamento dei percorsi per l'acquisizione dei titoli di studio in alternanza tra studio e lavoro nell'ambito del c.d. "Sistema duale", nonché l'offerta di opportunità di impegno sociale e di apprendimento non formale mediante il Servizio civile universale.

Da queste brevi considerazioni introduttive, discende l'impostazione del presente contributo al Rapporto CNEL 2022: esso intende illustrare i principali provvedimenti

4. Basti pensare alla amara descrizione dei nostri servizi per l'impiego agli inizi del nuovo millennio nel documento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma ottobre 2001.

5. Così R. Tangorra, Commissario straordinario di ANPAL, in occasione dell'intervento al Convegno dell'Agenda del Lavoro della Provincia autonoma di Trento il 6 ottobre 2022.

6. In questo senso si esprime F. Chiamonte, *Il programma GOL*, in Città CIOFS-FP, 2022, n. 2, p. 15 ss.

7. Più precisamente è previsto un vincolo volto a condizionare le assunzioni effettuate dagli operatori economici aggiudicatari di bandi: essi dovranno destinare a giovani *under-36* ed a donne senza limiti di età almeno il 30 per cento dell'occupazione creata in esecuzione del contratto per le attività essenziali connesse. (v. in proposito l'art. 47 del d. l. 31 maggio 2021, n. 77 e le Linee guida di cui al D.M. 7 dicembre 2021. Per osservazioni critiche sulle regole di attuazione di queste "azioni positive" v. V. Cardinali, *PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?*, INAPP, Working Paper, 2022, n. 92.

riguardanti le politiche attive del lavoro adottati nel corso dell'anno, nell'intento di dare conto del cammino sino ad ora percorso.

## Parte Prima

### Il Programma «Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori» - GOL

#### 2. Gli stadi di avanzamento del Programma GOL

##### 2.1. I Piani di attuazione regionale (P.A.R.) di GOL

La prima parte dell'anno è stata dedicata principalmente all'elaborazione ed alla adozione dei Piani regionali di attuazione (P.A.R.) di GOL in adempimento delle scadenze previste dal PNRR (nel caso, Milestone 2). Ciò ha richiesto un intenso e complesso lavoro di costante interazione tra Ministero, ANPAL e Regioni, reso più fluido dall'apporto del Comitato direttivo del Programma<sup>8</sup>

Tutte le Regioni hanno approvato le loro proposte e le hanno trasmesse all'ANPAL in quanto Amministrazione centrale titolare dell'intervento, per l'acquisizione del relativo parere di coerenza. A seguito dell'esito positivo di questa verifica le Regioni hanno provveduto all'adozione definitiva dei PAR<sup>9</sup>.

Ad una prima lettura dei PAR, si può affermare che la cornice comune entro cui le Regioni hanno dovuto incastonare le loro proposte consente di consolidare i tratti di una politica "nazionale". In verità, non è la prima volta che il Paese si è impegnato in programmi nazionali di politica attiva del lavoro: basti ricordare le attività collegate alla erogazione dei sussidi di Cassa integrazione in deroga (v. gli accordi Stato-Regioni del 2009) e, nel 2013, il Programma "Garanzia per i giovani"<sup>10</sup>. Non v'è dubbio però che il PNRR lascia trasparire l'ambizione di voler consolidare nel tempo questo impianto. Ciò però non è risultato di impedimento alla declinazione con differenziazioni regionali di alcune misure, né ha mortificato esperienze e peculiarità regionali. A titolo meramente esemplificativo possono essere segnalati alcuni casi che confortano quanto affermato: per la Lombardia, v. il sistema della "Dote lavoro", la riaffermazione della volontà di valorizzare l'apporto dei soggetti privati accreditati; l'obiettivo di ricollegare l'esperienza dei Progetti di Rete ai percorsi di ricollocazione collettiva; per il Veneto v. l'impegno ad un tempestivo avvio - entro 5 giorni dalla profilazione e dal Patto di Servizio personalizzato - verso le offerte di lavoro o, in

8. L'art. 4 del D.M. 5 novembre 2021 prevede che nel Comitato direttivo di GOL, coordinato dal direttore dell'ANPAL, siano rappresentate tutte le regioni e le province autonome, oltre all'ANPAL medesima e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il Comitato si avvale della consulenza scientifica di INAPP e del supporto di ANPAL Servizi S.p.a.

9. A settembre 2022 i P.A.R. presentati dalle seguenti Regioni e Province autonome risultano aver ottenuto l'approvazione dell'ANPAL in merito alla coerenza della proposta rispetto alle indicazioni ministeriali ed hanno quindi iniziato la fase di attuazione del programma GOL: **Abruzzo; Basilicata; Calabria; Campania; Emilia Romagna; Friuli Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Piemonte; Puglia; Sicilia; Toscana; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento.**

10. In proposito sia consentito il rinvio a P.A. Varesi, *La protezione sociale del lavoratore al tempo della "grande crisi" (2008-2010): i trattamenti in deroga*, in AA. VV., *Studi in onore di T. Treu*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 1289-1306 e, dello stesso autore, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della "garanzia per i giovani"*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2014, n. 2, pp. 185-196.



alternativa, verso le politiche attive, nonché la modifica organizzativa che consente di individuare tra gli operatori dei Centri per l'impiego una figura specificamente dedicata ai rapporti con le imprese; per l'Emilia-Romagna v. la metabolizzazione nel P.A.R. del disegno volto a sostenere l'inserimento lavorativo e di inclusione sociale mediante l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari, secondo il disegno tracciato dalla L.R. 30 luglio 2015, n. 14.

## 2.2 La definizione della cornice entro cui collocare l'avvio dei PAR

A premessa dell'attuazione dei P.A.R. va però richiamata l'attenzione su due provvedimenti cornice assunti dall'ANPAL: la Delibera n. 5 del 9 maggio 2022 del Commissario straordinario ANPAL, con cui è stato ridisegnato il quadro operativo dei servizi di politica attiva del lavoro, e la Circ. n. 1 del 5 agosto 2022 - *Note di coordinamento in materia di definizione operativa degli obiettivi e dei traguardi di GOL, nonché di gestione della condizionalità a seguito delle innovazioni previste dal Programma.*

### 2.2.1. La Delibera ANPAL n. 5 del 9 maggio 2022

Mediante questa delibera sono modificate regole e modalità di erogazione dei servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro. Vi è in essa un'attenzione specifica all'implementazione degli strumenti e delle modalità operative che presidono all'attuazione di GOL. Più precisamente sono rivisitati tre aspetti cruciali in questo campo d'azione:

- A) quelli relativi all'*assessment* - profilazione quantitativa, mettendo a disposizione degli operatori dei Centri per l'impiego i dati degli archivi amministrativi nell'intento di agevolare la loro l'opera nel valutare la vicinanza o lontananza dal mercato del lavoro del soggetto preso in carico;
- B) quelli riguardanti l'*assessment* - profilazione qualitativa che, accogliendo diffusi suggerimenti pervenuti dagli operatori, consentono di meglio definire il profilo del lavoratore grazie all'interazione diretta con lo stesso e la presa d'atto delle sue aspirazioni, esperienze e competenze nonché degli eventuali vincoli che ne possono caratterizzare la posizione rispetto al mercato del lavoro.

L'attenzione dedicata all'*assessment* è ampiamente giustificata, sia perché dall'insieme dei due processi emergono con dovizia di informazioni il ritratto del lavoratore, la sua storia lavorativa, i suoi limiti e le sue potenzialità, sia perché le azioni successive sono in larga parte determinate dall'esito di questo intervento volto alla puntuale ricostruzione della figura professionale del lavoratore e del suo rapporto con il mercato del lavoro. Infatti, il lavoratore preso in carico ed accompagnato nel progetto di ricerca di lavoro mediante la procedura di profilazione ed orientamento sopra descritta (il "servizio di assessment"). sarà poi inquadrato uno dei Cluster sottoindicati, riceverà indicazioni sulle attività formative utili a ridurre i suoi problemi di disallineamento rispetto al mercato del lavoro. A seguito della sottoscrizione del Patto di servizio o Patto per il lavoro; sarà infine indirizzato in uno degli specifici percorsi individualizzati:

Percorso 1 (Reinserimento occupazionale) è, in estrema sintesi, un servizio per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, particolarmente utile laddove il *mismatch* tra domanda ed offerta di lavoro sia prevalentemente da attribuire a difficoltà di circolazione delle informazioni (e non a discrepanza tra le competenze

richieste dalle imprese e quelle in possesso dei lavoratori);

Percorsi 2 e 3: questi percorsi richiedono, invece, il rafforzamento o il mutamento delle competenze possedute dal lavoratore; sono quindi caratterizzati dall'inserimento del lavoratore in percorsi formativi;

Percorso n. 4 (Lavoro ed inclusione): è indubbiamente il percorso che presenta maggiori difficoltà di successo. Ciò è dovuto non solo all'elevato grado di debolezza (non solo sotto il profilo occupazionale) dei lavoratori interessati ma anche alla necessità di attivare reti di collaborazione tra servizi per il lavoro e servizi sociali. E' comprensibile, quindi, che il Programma preveda anche la realizzazione di specifiche iniziative a carattere sperimentale nei confronti dei soggetti più fragili, attivando percorsi di lavoro protetto o di accompagnamento al lavoro (v. in proposito le recenti Linee-guida del Ministero del Lavoro per l'attuazione della legge n. 68/1999<sup>11</sup>);

Percorso n. 5 - ricollocazione collettiva: si tratta delle attività poste in essere a sostegno di gruppi di lavoratori e segnatamente quelli appartenenti ad aziende in crisi.

- C) Infine, quelli che ri-definiscono gli Standard dei servizi di GOL e le relative unità di costo standard. L'intento principale è di aggiornare gli standard di servizio che devono essere garantiti in materia di politiche attive del lavoro a coloro che accedono a GOL sull'intero territorio nazionale, quale applicazione dei Livelli Essenziale delle Prestazioni (LEP) di cui all'art. 117, c. 2, lett. m, Cost.<sup>12</sup>.

La definizione delle unità di costo standard consente l'appropriata quantificazione delle risorse disponibili per l'erogazione dei servizi nell'ambito dei diversi percorsi in cui è articolato il Programma:

In sintesi, possiamo affermare che la Delibera in esame sviluppa puntualmente l'idea che plasma il Programma Gol: le principali categorie di soggetti in difficoltà occupazionale sono raggruppate in cluster e per ciascuna di esse è prevista una specifica e dettagliata descrizione dei servizi da erogare. In questo modo, come in un mosaico, l'insieme dei tasselli consente di avere l'immagine complessiva del quadro di interventi previsti e cioè dell'azione di politica attiva del lavoro che il Paese si impegna ad offrire ai propri cittadini in difficoltà occupazionale.

### **2.2.2. Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità (D.M. 11 marzo 2022, n. 43)**

Pur trattandosi di un provvedimento formalmente collaterale al Programma GOL, è opportuno dare conto in questa sede delle recenti *"Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità"*, di cui al D.M. 11 marzo 2022, n. 43, per l'evidente nesso con il percorso n. 4 (Lavoro ed inclusione) di tale Programma. Il collocamento mirato, di cui alla legge n. 68/1999, costituisce infatti una componente delle politiche attive del lavoro, ove si assuma il lavoro come *"dimensione fondamentale per l'integrazione"*

11. Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, D.M. 11 marzo 2022, n. 43, *"Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità"*.

12. Questa disposizione modifica gli standard applicati nell'ambito della Garanzia per i Giovani ed aggiorna quanto previsto dall'allegato B) del D.M. 11 gennaio 2018, n. 4- *"Specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale"* alle persone in cerca di lavoro.

sociale delle persone disabili e per assicurare loro prospettive di vita indipendente”<sup>13</sup>. Le Linee guida sono volte a sostenere mediante servizi un’utenza ampia caratterizzata dalla presenza di soggetti con particolari difficoltà di inserimento al lavoro (giovani con disabilità non in età da lavoro o ancora all’interno del sistema di istruzione; coloro che si iscrivono per la prima volta alle liste del collocamento mirato; soggetti disoccupati da oltre 24 mesi e persone che rientrano nel mercato del lavoro dopo dimissioni, licenziamenti o lunghi periodi di malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale o riabilitazione):

Merita, infine, di essere segnalata l’attenzione del provvedimento in esame al rafforzamento della “Banca dati del collocamento obbligatorio mirato”<sup>14</sup>, fondamentale strumento al fine di consentire a tutte le istituzioni coinvolte (ed in primo luogo al Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali ed alle Regioni) di avere puntuale monitoraggio dell’applicazione della legge n. 68/1999.

### 2.2.3. La Circolare ANPAL n. 1 del 5 agosto 2022

L’avvio dei PAR è avvenuto con gradualità nei diversi territori ma, stando a quanto dichiarato dall’ANPAL, alla fine di luglio **tutte le Regioni sono risultate pienamente operative**. Ciò ha indotto l’ANPAL a fornire “note di coordinamento” per sciogliere i dubbi ed assicurare un impianto operativo comune in tutte le Regioni.

Non è questa la sede per l’illustrazione dettagliata della Circolare. Preme però richiamare due punti di rilievo ai nostri fini. La Circolare in esame nella prima parte precisa le condizioni che consentono di considerare il lavoratore “beneficiario di GOL” ai fini del conseguimento dei traguardi previsti dal PNRR: egli “*deve aver sostenuto almeno un colloquio di orientamento di base, nel quale abbia concluso l’assessment con la profilazione qualitativa, e sottoscritto un patto di servizio che identifichi il percorso GOL in cui si impegna ed al quale ha diritto*”. E’ dunque ai soggetti che hanno compiuto almeno questo percorso che faremo riferimento più avanti nel valutare lo stato di avanzamento di GOL.

Una seconda (e corposa) parte della Circolare è dedicata, invece, alla trattazione delle regole per applicare la “condizionalità”, nell’intento di fissare, in attuazione della disciplina di legge vigente<sup>15</sup>, orientamenti nazionali volti a definire in maniera unitaria la gestione di un tema assai spinoso e contrassegnato, nell’esperienza pregressa, da comportamenti delle diverse amministrazioni poco rigorosi e comunque variegati. Da notare che, al fine di perseguire la massima estensione ed uniformità di comportamenti, le regole sono rivolte non solo alle strutture pubbliche (i Centri per l’impiego) ma anche ai soggetti privati accreditati che concorrono all’erogazione delle misure di politica attiva (tenuti a comunicare tempestivamente -entro tre giorni- e con modalità

13. Le “linee guida” dichiarano espressamente di ispirarsi ai principi espressi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità e tengono in considerazione gli obiettivi della recente Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 presentata dalla Commissione Europea

14. La “Banca dati del collocamento obbligatorio mirato” è stata istituita dall’art. 8 della legge 99/2013 nell’ambito della “Banca dati delle politiche attive e passive del lavoro”.

15. In proposito v: l’art. 21, c. 7 del d. lgs. n. 150/2015 per i beneficiari di NASPI e DISCOLL; l’art. 25 *ter* d. lgs. n. 148/2015 che prevede l’obbligo di formazione per i lavoratori collocati in CIGS e le sanzioni nel caso di mancata partecipazione a tali attività; l’art. 7, c. 5, d. l. n. 4/2014 conv. in l. n. 26/2019 per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza),

tracciabili al Centro per l'impiego gli eventi suscettibili di dare luogo ad eventuali sanzioni, quali, ad es. mancata presentazione o partecipazione del lavoratore alle attività previste nel Patto di servizio o Patto per il lavoro).

Con specifico riferimento alla mancata partecipazione senza giustificato motivo alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, la Circolare afferma che si configura la mancata partecipazione priva di giustificazione **qualora si verifichi un'assenza "per almeno due giornate in ciascun mese di attività"**<sup>16</sup>. Da questa mancanza discendono le sanzioni per il lavoratore, sanzioni che incidono sulle prestazioni economiche di cui beneficia, nonché sul riconoscimento dello "stato di disoccupazione".

#### **2.2.4. La prima fase operativa: gli Avvisi.**

A conclusione di questo breve aggiornamento sulle tappe del percorso di attuazione della parte del PNRR in esame, è opportuno segnalare che molte Regioni sono attualmente impegnate nell'approvazione degli Avvisi per la raccolta di candidature da parte dei soggetti accreditati per l'erogazione delle prestazioni per il lavoro ricomprese nei diversi percorsi descritti in precedenza e rivolti ai destinatari del Programma GOL.

#### **2.3. I traguardi raggiunti ad ottobre 2022 ed i traguardi da raggiungere entro il 31 dicembre 2022.**

L'attività di monitoraggio del Programma offre un bilancio dei traguardi raggiunti nella prima fase di attuazione dei PAR. L'esito appare al momento più che confortante: agli inizi di ottobre 2022 i lavoratori presi in carico dai Centri per l'impiego nell'ambito del Programma GOL risultavano essere più di 326mila<sup>17</sup>; quindi era già stato superato il traguardo fissato dal PNRR per il 31 dicembre 2022 (300.000 lavoratori da prendere in carico). Non solo. L'ANPAL ritiene che possa essere superato il target nazionale di 600.000 lavoratori da prendere in carico entro l'anno e che, a seconda degli scenari, sia realistico attendersi tra i 650 e i 750 mila beneficiari<sup>18</sup>.

Dalla nota di monitoraggio succitata emergono inoltre elementi interessanti per una prima valutazione dell'impatto del Programma sui soggetti posti al centro dell'intervento. Rispetto alle tipologie di percorso previste nel patto di servizio personalizzato, risulta che più del 50% dei lavoratori che hanno beneficiato dei servizi inserita nel percorso per le persone più vicine al mercato del lavoro (percorso 1). Altra parte consistente è riconducibile ai percorsi che richiedono attività di aggiornamento o di riqualificazione (percorsi 2 e 3), a conferma di quanto sia utile (ed in molti casi indispensabile) l'intervento a modifica delle competenze possedute per un'efficace azione a sostegno dell'inserimento/reinserimento al lavoro. Assai ridotta (inferiore al 5%) è, al momento, la quota di coloro che necessitano di percorsi complessi di lavoro ed inclusione<sup>19</sup>.

16. La mancata iscrizione alle attività formative indicate nel Patto di servizio o nel Patto per il lavoro è, ovviamente, equiparata alla "mancata partecipazione".

17. V. ANPAL, *Nota di Monitoraggio del Programma GOL*, Roma, ottobre 2022.

18. V. il documento ANPAL citato alla nota precedente.

19. La citata nota di monitoraggio ANPAL del 7 ottobre 2022 offre anche informazioni sulle caratteristiche dei beneficiari: la componente femminile rappresenta il 57% dei presi in carico. Quanto all'età, gli under 30 sono il 26% e gli over 55 il 18,6%. La percentuale di cittadini stranieri coinvolti nel programma è pari al 14,1%.

## Parte Seconda

### Formazione e Lavoro

#### 3. Il Piano Nuove Competenze ed il cammino delle riforme nel comparto formazione/educazione.

Già dalla lettura superficiale del PNRR emerge il rilievo attribuito ai processi di formazione/educazione, rivolti ai soggetti destinatari delle misure di politica attiva del lavoro. Non solo. Le attività di formazione professionale rivolte ai giovani (v. in particolare il potenziamento del sistema duale di cui alla Missione 5- Componente 1 – Investimento 1.4) ed agli adulti (v. il sostegno alla formazione continua) si affiancano e si intrecciano alle riforme nel campo dell'istruzione rinvenibili alla Missione 4 (più precisamente a quelle di cui alla Missione 4, Componente 1).

La seconda parte del presente contributo, non potendo certo approfondire nei dettagli le singole misure, si limita, in prima battuta, a dare conto dei numerosi provvedimenti adottati in attuazione del Piano Nuove Competenze<sup>20</sup> e proseguirà con l'illustrazione di quelli più direttamente connessi alle politiche attive del lavoro.

Si ricorderà che il Piano Nuove Competenze, nell'intento di rafforzare l'offerta di formazione professionale e, quindi, le opportunità di miglioramento del grado di occupabilità dei lavoratori ed in specie di quelli caratterizzati da un basso livello di competenze o dall'obsolescenza delle stesse, concentra l'attenzione su tre target: i disoccupati, i giovani e gli occupati.

Dei disoccupati si è detto trattando delle attività formative previste dal Programma GOL. Per quanto riguarda i provvedimenti relativi agli altri target dobbiamo richiamare l'attenzione sui seguenti quattro provvedimenti:

- A) il D.M. 2 agosto 2022, n. 142 – Disciplina delle attività di formazione per lavoratori collocati in CIGS ai sensi dell'art. 25 ter del d. lgs. n. 148/2015;
- B) D.M. 2 agosto 2022, n. 140 dedicato alla elencazione delle sanzioni che colpiscono i lavoratori beneficiari di trattamenti integrazioni salariali che, senza giustificato motivo, non partecipano alle attività formative realizzate in attuazione dell'art. 25-ter d. lgs. n. 148/2015.
- C) D.I. Lavoro-Economia 22 settembre 2022 - Rifinanziamento Fondo Nuove Competenze -
- D) D. M. 2 agosto 2022, n. 139. Linee Guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) nonché il Ministero del lavoro - Decreto Direttoriale 22 luglio 2022, n. 54, Ripartizione delle risorse.

20. Il Piano è stato adottato con d.m. 14 dicembre 2021 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, acquisita in data 2 dicembre 2021 l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.



#### 4. Gli stadi di avanzamento del Piano nazionale Nuove competenze (PNC)

##### 4.1. Fondo Nuove Competenze: rifinanziamento del Fondo e modifiche ai precedenti Decreti Interministeriali.

Ai nostri fini assumono particolare rilievo le nuove misure riguardanti il Fondo Nuove Competenze: si ricorderà, infatti, che, nell'ambito del Piano nuove Competenze (PNC) del PNRR, esso è identificato quale uno dei Programmi guida, in particolare in relazione al gruppo target di riferimento dei lavoratori occupati.

Il "Fondo nuove competenze", istituito dall'art. 88, c. 1, del d. l. n. 34/2020, conv. dalla l. n. 77/2020<sup>21</sup>, ha offerto un ulteriore impulso alla formazione professionale continua dei lavoratori. Come è noto, esso promuove le attività formative previste da specifiche intese sindacali (a livello aziendale o territoriale)<sup>22</sup> volte alla rimodulazione dell'orario di lavoro mediante le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi di *upskilling* o di *reskilling*. Così delineato, il Fondo non intende offrirsi solo quale misura alternativa ai licenziamenti ma anche alla mera collocazione dei lavoratori in cassa integrazione; esso consente infatti di affrontare le eccedenze di personale agendo anche sull'innalzamento delle competenze dei lavoratori.

Come è noto, la tecnica con cui il Fondo sostiene le attività formative è incentrata sul rimborso al datore di lavoro del costo sostenuto (retribuzione più contributi previdenziali ed assistenziali) per la parte dell'orario di lavoro in cui i lavoratori sono stati impegnati in formazione. E' escluso, invece, da quanto ammesso a contributo il costo delle attività di formazione. Per il recupero di questi oneri vi è un implicito invito ad accedere ai Fondi interprofessionali (o alla Regione di competenza).

Nella fase di avvio (biennio 2020-2021) il Fondo ha potuto avvalersi di risorse significative pari, complessivamente, a 730 milioni di Euro<sup>23</sup>.

Nel rispetto dei vincoli posti dalla legge, l'attività del Fondo è stata fino ad ora regolata, invero con innovative letture della legislazione anche su aspetti non marginali<sup>24</sup>, dal

21. Tale norma è stata successivamente modificata dall'art. 4 del d. l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, nonché dall'art. 9, c. 8, del d. l. 30 dicembre 2021, n. 228, conv. dalla l. 25 febbraio 2022, n. 15.

22. I contratti collettivi di lavoro aziendali o territoriali presi in considerazione dalla norma in esame devono essere sottoscritti da soggetti sindacali qualificati, cioè "da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda a sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti...".

23. Tale somma è l'esito di un incremento progressivo degli stanziamenti a favore del Fondo: il decreto-legge n. 34/2020 stanziava solo 230 milioni a valere sul PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione"; questo importo è stato successivamente incrementato di 200 milioni per il 2020 e di 300 milioni per il 2021 dal decreto legge 14 agosto 2020, n. 104 conv. dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

La legge prevede inoltre che a queste risorse possano aggiungersi quelle dei Programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo, dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua di cui all'art. 118 della legge n. 388/2000 nonché del Fondo di cui all'art. 12 del D. Lgs. n. 276/2003 (relativo all'area della somministrazione di lavoro).

24. L'art. 1 del D.L. 9 ottobre 2020, con scelta condivisibile, "reinterpreta" le finalità del Fondo: le attività formative non sono orientate esclusivamente a migliorare le competenze utili all'impresa promotrice (come sembra indicare il primo comma dell'art. 88 della legge) ma possono tendere anche ad "innalzare il livello del capitale umano nel mercato del lavoro" e ad "offrire ai lavoratori competenze e strumenti utili per adattarsi alle nuove condizioni del mercato del lavoro". Si apre in tal modo la prospettiva di un utilizzo dei percorsi formativi anche per guidare la ricollocazione sul mercato di lavoratori eccedenti, come conferma il secondo comma dell'art. 3 del Decreto laddove precisa che gli accordi sindacali possono prevedere "lo sviluppo di competenze.... anche al fine di promuovere processi di mobilità e di ricollocazione in altre realtà produttive".



Decreto Interministeriale 9 ottobre 2020 come modificato dal D.I. 22 gennaio 2021.

Il sistema delle imprese ha dimostrato di apprezzare il Fondo, come si può dedurre dal provvedimento legislativo che ne ha esteso la durata al 31 dicembre 2022<sup>25</sup>. L'apprezzamento, invero, va considerato alla luce di alcune critiche avanzate dalle associazioni delle imprese di minori dimensioni secondo cui le regole operative del Fondo hanno reso più agevole l'accesso alle aziende di maggiori dimensioni.

Le risorse, pur rilevanti, stanziare nel 2020 sono state rapidamente esaurite e si è rivelato necessario il suo rifinanziamento. Dopo primi provvedimenti assunti a questo fine, principalmente mediante utilizzo di risorse derivanti da REACT-EU<sup>26</sup>, il Piano Nuove Competenze (PNC) ha previsto che un ulteriore miliardo di Euro venisse destinato al rifinanziamento del Fondo, sempre a valere sulle risorse di REACT-EU, allo scopo di dare continuità nel tempo all'azione del Fondo.

E' dunque in attuazione di quanto previsto dal PNC che il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha recentemente emanato il D.I. 22 settembre 2022<sup>27</sup> che interviene su più punti della disciplina della materia anche apportando modifiche a parti del precedente D.I. 9 ottobre 2020<sup>28</sup>.

I primi commenti a quest'ultimo Decreto hanno (correttamente) richiamato l'attenzione soprattutto sul rifinanziamento del Fondo<sup>29</sup>, incrementato, come si è detto, in misura pari ad un miliardo di Euro a valere sulle risorse dell'iniziativa REACT\_EU. Vi sono però anche altre innovazioni che meritano di essere segnalate in quanto, come anticipato, il nuovo Decreto integra e modifica il succitato D.I. 9 ottobre 2020.

L'art. 2 del D.I. in esame rimodula i meccanismi per il calcolo del rimborso spettante al datore di lavoro in relazione alle ore di lavoro destinate alla formazione. della retribuzione. Più precisamente, è previsto che, in via ordinaria, il Fondo rimborsi il 60% della retribuzione oraria, al netto degli oneri previdenziali e assistenziali, per le ore destinate alla formazione e rimborsi interamente gli oneri relativi ai contributi previdenziali ed assistenziali.

Si noti però che la quota di retribuzione finanziata dal Fondo potrà essere elevata al 100% nel caso in cui gli accordi sindacali prevedano, oltre alla rimodulazione

25. 'V. l'art. 9, comma 8, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi",

26. V. il decreto del Commissario straordinario ANPAL di data 1 febbraio 2022 n. 27, che ha riaperto l'istruttoria e la valutazione di tutte le istanze di accesso al Fondo Nuove competenze presentate entro il 30 giugno 2021, trovando copertura finanziaria, oltre che in economie, per circa 500 milioni di euro nelle risorse del Fondo REACT-EU (confluite nel programma operativo SPAO (Sistemi per le politiche attive del lavoro) secondo quanto previsto dalla l. 30 dicembre 2020, n. 178.

27. Il D.I. 22 settembre 2022 è stato registrato dalla Corte dei Conti in data 27 ottobre 2022 e pubblicato sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 2 novembre 2022. In precedenza, il testo era stato sottoposto all'esame preventivo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta dell'8 settembre 2022 al fine di acquisirne il parere. In tale sede Le Regioni hanno espresso parere negativo, richiedendo, in particolare, che fosse individuata una quota di riserva regionale. Il Governo ha ritenuto di non poter accogliere le proposte avanzate dalle Regioni "in particolare con riferimento alla richiesta di individuare una quota di riserva regionale, tenuto conto della necessità di assicurare l'opportuna omogeneità e coerenza sul piano nazionale del finanziamento a copertura degli oneri connessi alle intese di rimodulazione dell'orario di lavoro".

28. Le modalità di calcolo del costo del lavoro e le modalità di verifica dei rendiconti sono state definite con Decreto del Commissario straordinario dell'ANPAL del 23 settembre 2022, n. 275.

29. Per primi commenti v.: G. Pogliotti, *Lavoro: decreto da un miliardo per il Fondo Nuove Competenze*, *Il Sole 24 Ore*, 15 settembre 2022; *Quotidiano IPSOA, Fondo Nuove Competenze: in arrivo nuove risorse*, edizione del 14 settembre 2022.

dell'orario di lavoro finalizzata a percorsi formativi, una riduzione dell'orario normale di lavoro a parità di retribuzione complessiva. L'impegno assunto in via contrattuale può anche essere sperimentale purché operi per almeno un triennio coinvolgendo tutti i lavoratori dell'azienda.

Al fine di consentire l'accesso al Fondo al più ampio numero possibile di imprese, è previsto un tetto al contributo massimo che può essere concesso per ciascuna istanza di finanziamento: dieci milioni di Euro.

Dalla lettura del Decreto emerge anche la volontà di promuovere sinergie tra i diversi strumenti finanziari e le diverse strutture che operano a sostegno della formazione continua. L'esperienza degli anni scorsi ha dimostrato che la procedura destinata a regolare l'intervento del Fondo si è rivelata in effetti un po' farraginoso, a partire dalla numerosità dei soggetti coinvolti (ANPAL, Fondi interprofessionali, Regioni, INPS) per un unico intervento<sup>30</sup>. Nell'intento di rendere più fluido il percorso, il D.M. tende a chiarire meglio il ruolo degli attori in campo. In particolare, è definito più puntualmente il ruolo dei Fondi interprofessionali. Per essere più precisi, non solo si riafferma che i Fondi paritetici interprofessionali possono concorrere, mediante finanziamenti, alle attività di formazione ma si afferma che, "di norma", l'attività di formazione è finanziata dai Fondi paritetici interprofessionali. Inoltre, vi è nel Decreto la sollecitazione alla collaborazione tra ANPAL e Fondi paritetici per lo scambio delle informazioni sui progetti formativi, sui lavoratori da formare, sugli esiti della formazione erogata e sulle attività di verifica svolte, anche al fine di semplificare gli adempimenti burocratici che gravano sui datori di lavoro.

Vi è un'altra novità che merita di essere segnalata. In inottemperanza a disposizioni legislative, il Decreto apre l'accesso al Fondo a nuovi soggetti, estendendo l'area di intervento. Sono ammessi, infatti, anche:

- i datori di lavoro che, in sede di intesa sindacale, identifichino "un fabbisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori conseguente alla sottoscrizione di accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico" (di cui all'art. 43 del d. l. 25 giugno 2008, n. 112);
- i datori di lavoro che siano ricorsi al Fondo per il sostegno alla transizione industriale (di cui all'art. 1, c. 478, della legge 30 dicembre 2021, n. 234);
- le società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Le novità investono anche il tipo di competenze su cui si vuole concentrare il sostegno del Fondo. Il Decreto, in attuazione di un preciso indirizzo del legislatore<sup>31</sup>, persegue

30. Secondo le procedure previste dal citato D.M. del 9 ottobre del 2020 il finanziamento da parte del Fondo è giunto dopo un complesso percorso a tappe: la richiesta è stata autorizzata da ANPAL che ha valutato il progetto formativo "sentita la Regione interessata" seguendo il criterio cronologico di presentazione; il contributo previsto è stato erogato dall'INPS, mediante il meccanismo dello sgravio contributivo. I Fondi Paritetici Interprofessionali hanno avuto la facoltà di finanziare le attività (limitatamente ai costi della formazione), in aggiunta a quanto concesso dal Fondo Nuove Competenze, ricorrendo al Conto formazione e/o al Conto sistema.

31. V. in proposito il decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, e, in particolare, l'articolo II-ter, il quale, tra l'altro, prevede al comma 2, che con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano ridefiniti: i limiti degli oneri finanziari a valere sulle risorse del Fondo Nuove Competenze, "prevedendo comunque ..... le caratteristiche dei datori di lavoro che possono presentare istanza, avendo particolare attenzione a coloro che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale; ....".

l'utilizzo mirato delle risorse, **indirizzandole al finanziamento di attività formative funzionali alla creazione o all'innalzamento di competenze digitali o all'acquisizione o rafforzamento di competenze nel campo della sostenibilità ambientale**, facendo proprie, in tal modo, le priorità del PNRR e di *Next Generation* EU (v. in proposito l'art. 3)<sup>32</sup>.

Anche la qualità delle attività formative è oggetto di particolare cura (v. l'art. 4). I progetti formativi (di durata variabile tra un minimo di 40 ore ed un massimo di 200 ore per ciascun lavoratore coinvolto) sono finalizzati all'acquisizione di una qualifica (o di singole unità di competenza) incluse nel Repertorio nazionale ed al rilascio di un'attestazione finale ai sensi del d. lgs. n. 13/2013<sup>33</sup>. E' peraltro riconfermato che tutti i datori di lavoro che intendano ottenere contributi dal Fondo dovranno erogare la formazione mediante il ricorso soggetti qualificati (enti accreditati a livello nazionale o regionale, gli Istituti di istruzione secondaria di secondo grado, università statali o non statali legalmente riconosciute, gli ITS, i Centri per l'istruzione degli adulti-CPIA, ecc.).

Su un punto, infine, va registrato un mutamento di indirizzo: contrariamente a quanto previsto in precedenza, l'impresa che presenta istanza di accesso al Fondo non potrà essere anche soggetto erogatore della formazione (v. art. 4, c. 6).

Il D.I. in esame si conclude affermando che restano ferme, ove compatibili, le disposizioni del precedente Decreto 9 ottobre 2020, come modificato dal Decreto 22 gennaio 2021; con apprezzabile precisione sono individuate le disposizioni di tale Decreto non più applicabili in quanto in contrasto con la nuova regolamentazione<sup>34</sup>.

#### **4.2. Nuove condizionalità per i lavoratori collocati in CIGS: l'obbligo di partecipare ad iniziative di formazione professionale (D.M. 2 agosto 2022, n. 142).**

L'art. 25-ter (Condizionalità e formazione) del D. Lgs. n. 148/2015<sup>35</sup> riscrive le regole di condizionalità per i lavoratori beneficiari di trattamenti di CIGS o di trattamenti erogati da Fondi di solidarietà. Più precisamente, la norma intende disciplinare gli obblighi di partecipazione ad attività formative gravanti sui lavoratori sospesi dal lavoro e destinatari dei sostegni al reddito sopra indicati e traccia le linee per la disciplina delle sanzioni da applicare loro in caso di mancata partecipazione. Invero, la definizione delle modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo rientranti nell'ambito di applicazione del provvedimento, nonché la definizione delle modalità e dei criteri con cui irrogare le sanzioni sono demandate a due distinti

32. Si ricorderà che la disciplina originaria del Fondo prevedeva il finanziamento di attività formative individuate con una formulazione molto più ampia; esse dovevano far fronte "ai fabbisogni di nuove o maggiori competenze in ragione dell'introduzione di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo, di prodotto o di servizi in risposta alle mutate esigenze produttive dell'impresa"

33. Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13: "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'art. 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92"

34. Il D.I. .... 2022 afferma che non si applicano alle intese di rimodulazione finanziate dal Fondo Nuove Competenze alcune delle disposizioni contenute negli artt. 3, 5 ed 8 del D. M. 9 ottobre 2020.

35. L'art. 25-ter è stato introdotto dal comma 202 dell'art. 1 della l. n. 234/2021 (Legge di Bilancio per il 2022) al fine di colmare il vuoto derivante dall'abrogazione, ad opera della stessa legge, del comma 1 dell'art. 8 del d. lgs. n. 148/2015 e dell'art. 22 del d. lgs. n. 150/2015.

Decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali. Si noti che per il primo dei due Decreti (quello relativo alle modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo) è richiesta l'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D. Lgs n. 281/1997 (Conferenza Stato-Regioni unificata con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali).

Il rinvio investe punti fondamentali della disciplina sulla condizionalità al fine di dare compiuta attuazione all'intreccio tra sostegni al reddito (nel caso integrazioni salariali straordinarie) ed attività finalizzata all'innalzamento delle competenze dei lavoratori. Si comprendono, quindi, sia l'attenzione suscitata da tali Decreti, sia il vivace dibattito che ne è derivato (fin dall'apparizione degli schemi dei Decreti)<sup>36</sup>.

Il D.M. 2 agosto 2022, n. 142<sup>37</sup>, disciplina per l'appunto le "Modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie", consolidando, in tal modo, l'intreccio tra politiche attive ed ammortizzatori sociali.

In prima battuta (v. gli artt. 1 e 2), il D.M. riprende le indicazioni dell'art. 25 ter del d. lgs. n. 148/2015 in merito alla individuazione dei destinatari delle attività di formazione o riqualificazione. Sono tenuti a partecipare alle attività formative i beneficiari di trattamenti di integrazione salariale straordinaria previsti sia dal Titolo I, capo III, sia dal Titolo II del succitato d. lgs. n. 148/2015, qualora tale attività siano previste dalla legge o da accordi sindacali.

L'intento precipuo è quello di rafforzare le competenze dei lavoratori sospesi e collocati in CIGS al fine di *"mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio"*. E' espressamente previsto, dunque, che la formazione possa essere finalizzata anche a sostenere processi di ricollocazione presso altri datori di lavoro.

Le iniziative di carattere formativo possono essere finanziate (o cofinanziate) dalle Regioni e dai Fondi paritetici interprofessionali. Nell'intento di rendere più agile l'intervento di questi ultimi, è previsto che essi possano finanziare le attività formative sopra indicate sul Conto individuale/Conto formazione, oppure mediante la pubblicazione di avvisi per la concessione di finanziamenti sul Conto collettivo o di sistema.

Il D.M., al terzo e quarto comma dell'art. 3, riserva infine specifica attenzione alle caratteristiche che devono avere i progetti formativi o di riqualificazione: in proposito è richiesta:

- la personalizzazione dei percorsi di apprendimento;
- la valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore (anche mediante servizi di individualizzazione o validazione delle competenze);
- il rilascio, al termine del percorso formativo, di un'attestazione (di trasparenza, di validazione o di certificazione) dei risultati di apprendimento, conformemente a

36. V. in proposito le osservazioni critiche allo schema di Decreto di G. Bocchieri, *La CIGS senza formazione porta al taglio dell'assegno*, Il Sole 24 Ore, 10 agosto 2022.

37. Il D.M. 2 agosto 2022, n. 142 è stato pubblicato sulla G.U. il 28 settembre 2022. L'intesa sul contenuto del Decreto è stata raggiunta in sede di Conferenza unificata nella seduta del 27 luglio 2022.

quanto disposto dal D.M. n. 13/2013<sup>38</sup> e dal Decreto interministeriale 5 gennaio 2021. Queste attività penetrano e condizionano il percorso di formazione. Così poste, esse si configurano come requisiti (impegnativi) per ottenere l'approvazione dei progetti.

#### **4.3. (Segue): Le sanzioni in caso di mancata partecipazione alle attività formative. Il D. M. n. 140 del 2 agosto 2022<sup>39</sup>**

In attuazione del comma terzo dell'art. 25-ter del d. lgs. n.148/2015, il D.M. del 2 agosto 2022, n. 140 disciplina l'apparato sanzionatorio volto a colpire la mancata partecipazione alle attività formative, senza giustificato motivo, dei lavoratori collocati in cassa integrazione straordinaria. Si noti che le sanzioni si applicano ai lavoratori beneficiari dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria di cui al Capo III del Titolo I del d. lgs. n. 148/2015 ed anche a quelli beneficiari degli stessi trattamenti ai sensi e per gli effetti del Titolo II dello stesso d. lgs (riguardante i Fondi di solidarietà). Il Decreto all'art. 3 individua l'istituzione preposta alla verifica della partecipazione dei lavoratori alle attività formative: è l'Ispettorato del lavoro territorialmente competente; tenuto a comunicare all'INPS eventuali assenze non giustificate per l'applicazione delle conseguenti decurtazioni dei trattamenti.

Il provvedimento in esame stabilisce inoltre la graduazione delle sanzioni in relazione alla gravità delle assenze:

- la sanzione minima (prevista direttamente dal legislatore) è pari alla decurtazione di una mensilità del trattamento di integrazione salariale; essa è applicata nel caso in cui la mancata partecipazione risulti al di sotto del 25% delle ore di formazione;
- qualora la mancata partecipazione si attesti, invece, tra il 25% ed il 50% delle ore complessive del percorso formativo, è prevista la decurtazione di un terzo delle mensilità del trattamento di sostegno al reddito.
- qualora la mancata partecipazione superi il 50% del monte ore complessivo di formazione fino a raggiungere l'80%, la sanzione sarà pari alla decurtazione della metà delle mensilità spettanti;
- oltre la soglia dell'80% interverrà la dichiarazione di decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito.

Come anticipato, ove le assenze siano riconducibili a giustificati motivi, non si applicano le sanzioni sopra esposte. Il decreto elenca quindi le cause che giustificano la mancata partecipazione: malattia o infortunio; svolgimento del servizio civile, gravidanza, gravi motivi familiari documentabili; limitazioni legali della mobilità personale; ogni altro impedimento che per cause di forza maggiore per fatti e circostanze che trascendono ogni valutazione soggettiva o discrezionale del lavoratore.

Per quanto riguarda le modalità per procedere alla decurtazione delle mensilità di integrazione salariale ai lavoratori che nei beneficiano a carico dei Fondi di solidarietà bilaterali alternativi (presenti nei settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro), il D. M. rinvia alle specifiche determinazioni dei soggetti preposti alla

38. Il Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 è dedicato alla "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

39. V. il testo in G.U. 28 ottobre 2022.



gestione di tali Fondi.

#### **4.4. Il rafforzamento del sistema duale nel D. M. 2 agosto 2022, n. 139. (Linee Guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale-IeFP e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore -IFTS).**

Nell'ambito del Piano nazionale Nuove Competenze<sup>40</sup> è stato attribuito un posto di rilievo all'ulteriore potenziamento del nostro "Sistema duale", da tempo oggetto di sperimentazione ed a suo tempo già destinatario di specifiche misure di sostegno (v. l'art. 32 del d. lgs. n. 150/2015).

Danno ora corpo a questo obiettivo le "Linee Guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) in modalità duale" di cui al Decreto del Ministero del Lavoro n. 139 del 2 agosto 2022<sup>41</sup>. Rafforza il disegno la costituzione di un apposito "Osservatorio del Sistema Duale" avente il compito di accompagnare l'implementazione dei percorsi in modalità duale e di prevenire e fronteggiare le eventuali criticità, nonché di proporre eventuali modifiche alle linee guida<sup>42</sup>.

Come si desume dalla rubrica del Decreto, le "Linee Guida" definiscono il quadro entro il quale dovranno essere programmate e realizzate le attività oggetto del Decreto stesso, *"delineandone le caratteristiche generali, identificando i destinatari e gli erogatori delle misure, nonché la programmazione degli interventi e i criteri di determinazione delle opzioni di costo semplificate"*.

Alcuni aspetti, in particolare, meritano di essere segnalati, seppur sinteticamente: la mole complessiva delle attività che si intendono promuovere; la tipologia dei percorsi; le modalità didattiche utilizzabili;

Il target finale del Piano Nazionale esprime con evidenza le ambizioni sottese all'intervento: è prevista la realizzazione di un totale di 174mila percorsi, di cui 39 mila percorsi di *Baseline* (percorsi individuali svolti grazie all'impiego esclusivo di risorse diverse da quelle del PNRR) e 135mila percorsi aggiuntivi PNRR da realizzare nell'arco di tempo pari a 3 anni formativi, dal 2022/2023 al 2024/2025.

Quanto alla gamma dei percorsi finanziabili mediante le risorse del PNRR "Sistema duale", non si può non riconoscere che essa è ampia. Sono previsti:

1. Percorsi duali aggiuntivi rispetto all'offerta di IeFP duale finanziata con risorse ordinarie;
2. Percorsi di conversione in duale dell'offerta di IeFP ordinamentale finanziata con risorse ordinarie;
3. Percorsi extra diritto-dovere, organizzati in modalità duale (apprendistato o alternanza rafforzata) finalizzati all'acquisizione di una qualificazione di IeFP o di Istruzione e Formazione tecnica Superiore (IFTS) o di una certificazione di singole unità di competenza delle suddette qualificazioni.

Da quanto esposto emerge la precisa volontà di valorizzare le esperienze maturate nel

40. V. PNRR Italia, Missione 5 - Componente 1- Investimento 1.4 "Sistema duale. La misura è dotata di un finanziamento di 0,60 miliardi di Euro.

41. Il D.M. in esame recepisce i contenuti dell'Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano del 27 luglio 2022.

42. V. il Decreto Direttoriale 20 settembre 2022, n. 76.



corso delle sperimentazioni svolte negli anni passati: esse costituiscono la base su cui operar per dare continuità a quanto realizzato e per costruire l'ulteriore sviluppo del Sistema duale in Italia.

Riprendendo quanto previsto dal Piano Nazionale Nuove Competenze, la formazione in contesto lavorativo può essere erogata con diverse modalità didattiche:

1. Alternanza simulata: percorsi di apprendimento e/o orientamento in assetto esperienziale simulato presso l'istituzione formativa (ad esempio impresa formativa simulata, compiti di realtà) o nell'ambito di visite in contesti produttivi aziendali;
2. Alternanza rafforzata (*percorsi di apprendimento in assetto esperienziale in impresa*).
3. Apprendistato duale (riguardante i percorsi in apprendistato disciplinati dall'art. 43 del d. lgs. n. 81/2015).

Le "Linee guida" rivisitano e diversificano anche gli standard minimi relativi alla quantificazione delle percentuali di utilizzo delle modalità didattiche sopra indicate, applicate all'interno dei diversi percorsi duali<sup>43</sup>.

Il D.M. in esame, al fine di consentire (o promuovere) l'ampliamento dell'offerta formativa, prevede inoltre che i percorsi standard potranno essere affiancati da nuovi percorsi specificamente indirizzati a sviluppare gli interventi nel campo della "Imprenditorialità e transizione digitale", in sintonia gli indirizzi del PNRR e di *Next Generation EU*.

E' opportuno, in chiusura della trattazione del punto, un breve richiamo alle risorse finanziarie destinate all'obiettivo. A sostegno delle attività formative che le Regioni e le Province autonome sono chiamate a promuovere o realizzare al fine di rafforzare il Sistema duale, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha già assegnato alle Regioni e alle Province autonome, per l'annualità 2021, una prima rata (pari al 20% del totale delle risorse riservate a questa tipologia di investimento del PNRR, pari a euro € 120.000.000,00)<sup>44</sup>.

#### **4.5. L'intervento legislativo in affiancamento al PNRR: l'Istruzione Tecnica Superiore, dalla sperimentazione alla collocazione nell'ordinamento del sistema educativo.**

A chiusura del contributo sulle politiche attive del lavoro ed in specie della parte dedicata al rapporto tra formazione e lavoro, è opportuno segnalare anche provvedimenti che attengono alla riforma del sistema educativo e che si saldano con la strategia di politica del lavoro perseguita dal PNRR. Mi riferisco, in particolare, al più ampio ruolo attribuito all'Istruzione Tecnica Superiore - ITS.

Questo obiettivo è perseguito non solo mediante il potenziamento dell'offerta formativa (in proposito basti ricordare l'obiettivo previsto dal PNRR di **raddoppiare il numero degli attuali iscritti a percorsi ITS (attualmente si registrano 18.750 frequentanti**

43. Per l'alternanza simulata è previsto un limite dal 15% al 25% delle ore del percorso del primo anno di IeFP; per l'alternanza rafforzata dal 30% al 50%; per l'apprendistato nel rispetto delle percentuali di formazione esterna definite ai sensi e per gli effetti del d. lgs. n. 81/2015; per i percorsi extra diritto-dovere (escluso l'apprendistato) dal 30% al 50% del percorso formativo.

44. V.. Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, Decreto Direttoriale 22 luglio 2022, n. 54- Ripartizione delle risorse.

e 5.250 diplomati all'anno), ma anche mediante l'istituzione, con provvedimento legislativo, di uno specifico canale di istruzione terziaria non accademica nell'ambito del nostro sistema educativo. Risultato acquisito mediante la recente approvazione della legge 15 luglio 2022, n. 99, Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore.

Nel solco tracciato da molti Paesi europei, dopo un lungo periodo di "sperimentazione" (iniziato nel 2010<sup>45</sup>) si consolida nell'ordinamento l'offerta di istruzione terziaria professionalizzante mediante percorsi, di durata biennale o triennale<sup>46</sup>, che si affiancano ai tradizionali percorsi accademici. Nell'intento di salvaguardare la peculiarità di questo canale del sistema educativo è previsto che gli ITS siano istituiti solo per "specifiche aree tecnologiche" che saranno definite mediante decreto ministeriale. Ne dovrebbe risultare quindi rafforzata "la presenza attiva dell'istruzione superiore nel tessuto imprenditoriale dei singoli territori e dei diversi comparti produttivi".

Ma gli elementi di innovazione non sono rinvenibili unicamente nell'ampliamento dell'offerta di istruzione di livello terziario (cosa in sé apprezzabile, visto che il nostro Paese risulta penultimo tra i 27 Paesi dell'Unione per percentuale di cittadini con un livello terziario di studi<sup>47</sup>). La legge sopra citata riformula la definizione degli Istituti, che acquisiscono il nome di Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy), e ripensa il loro modello di *governance*. Questi Istituti sono chiamati ad operare dando vita a forme di collaborazione organica tra scuole, università, enti di formazione professionale ed imprese del territorio, riprendendo e valorizzando quello che è stato uno dei principali fattori di successo delle esperienze fino ad ora realizzate. Per un verso, si intende in tal modo colmare una grave lacuna del nostro sistema educativo, nell'intento di assicurare alle imprese lavoratori con elevate competenze tecnologiche e tecnico professionali; per altro verso si offrono, in specie ai giovani diplomati, opportunità di istruzione ad alta probabilità di successo occupazionale (i monitoraggi sul punto attestano che circa l'80% dei diplomati risulta occupato entro un anno dall'acquisizione del titolo e, di questi, oltre il 90% risulta occupato in attività coerenti con il percorso formativo seguito<sup>48</sup>).

Sono inoltre molto interessanti le regole che assicurano il connubio tra istituzione educative e mondo produttivo: l'attività didattica sarà svolta per almeno il 60% del monte orario complessivo da docenti provenienti dalle imprese; *stages* e tirocini formativi sono obbligatori, occuperanno almeno il 35% del monte orario, e potranno essere svolti anche all'estero

## 5. Conclusioni

L'analisi svolta sullo stato di avanzamento delle Riforme e delle Missioni previste dal PNRR-Italia in materia di **servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro** consente

45. Gli Istituti Tecnici Superiori -ITS, disciplinati dal D.P.C.M. 25 gennaio 2008 ed attivati nel 2010, sono attualmente presenti nei diversi territori in numero ancora limitato: si tratta di 124 Istituti, correlati a sei aree tecnologiche considerate "strategiche" per lo sviluppo economico e la competitività del Paese,

46. I percorsi formativi degli ITS saranno organizzati su due dei livelli del quadro europeo delle qualifiche - EQ: il quinto livello, di durata biennale ed il sesto livello di durata triennale:

47. L'Eurostat afferma che nel 2021 i cittadini italiani in possesso di titolo di studio di livello terziario rappresentavano il 17,8% della popolazione tra i 15 ed i 64 anni contro la media UE a 27 del 29,5%. Più in basso solo la Romania con una percentuale del 16,4%

48. V. INDIRE, Monitoraggio nazionale 2022 sui percorsi degli ITS conclusi nel 2020, Roma, 2022.

di affermare che nel corso del 2022 le amministrazioni pubbliche coinvolte (statali e regionali) hanno dimostrato di saper far fronte, in larga parte, agli impegni ed alle scadenze previste. L'ANPAL ha posto in luce che l'impegno delle istituzioni nel corso del 2022 si è concentrato "sull'implementazione degli strumenti nei diversi territori per raccordarli a livello nazionale", puntando cioè sulle politiche che le Regioni hanno messo in campo valorizzandole in una cornice unitaria nell'intento di arrivare un giorno all'affermazione di una logica dei livelli essenziali delle prestazioni come veri e propri diritti esigibili dei cittadini"<sup>49</sup>.

Queste corrette constatazioni non esimono, in sede di conclusioni, dal segnalare elementi di criticità che possono essere ravvisati su punti specifici nell'intento di allontanare i pericoli rispetto al raggiungimento finale degli obiettivi prefissati.

Gli indubbi riscontri positivi registrati nell'attuazione della prima fase del Programma GOL sono un'ottima premessa per l'ulteriore cammino da compiere. Essi non devono però distogliere la nostra attenzione da alcune "debolezze" già emerse e che potrebbero eventualmente incidere sulle fasi successive.

Come si è detto in precedenza, il successo della strategia delineata dal PNRR dipende dall'attuazione, simultanea e sinergica, del Programma GOL, del Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e del Piano Nuove Competenze. A questo proposito preoccupano, ad esempio, le difficoltà ed i ritardi che si riscontrano nell'attuazione del Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro di cui all'art. 12, commi 3, 3-bis e 3-ter del d. l. n. 4/2019 conv. dalla l. n. 26/2019. Si ricorderà che il Piano prevedeva l'assunzione da parte delle Regioni e delle Province autonome in tre anni (2019, 2020, 2021) di un contingente di personale da assegnare ai Centri per l'impiego fino ad 11.600 unità<sup>50</sup>. Ciò avrebbe dovuto consentire alle Regioni "di più che raddoppiare il numero di unità di personale impiegata nei centri per l'impiego", passando, a seguito del completamento delle assunzioni, dai circa 8 mila a quasi 20 mila operatori. Un potenziamento considerato dal PNRR "fondamentale per dare concreta attuazione territoriale alle misure di politica attiva previste in GOL"<sup>51</sup>. Purtroppo, ormai giunti all'ultimo scorcio del 2022 possiamo affermare che il potenziamento non è ancora stato completato.

Inoltre, da prossimo anno inizierà la fase più difficile per l'attuazione del disegno tracciato dal PNRR, poiché sarà necessario erogare, ai lavoratori presi in carico e trattati mediante *l'assessment*, i servizi corrispondenti allo specifico percorso a cui sono stati indirizzati. Tra questi rivestono indubbiamente un ruolo cruciale i servizi di formazione, essenziali per sostenere adeguatamente i lavoratori nei processi transizionali (di passaggio da una occupazione ad un'altra o da una condizione ad un'altra) in cui saranno coinvolti<sup>52</sup>. Non a caso la loro integrazione con i servizi per l'impiego è considerata uno degli elementi di maggiore innovazione del Programma GOL. Si tratta però dei servizi che presentano maggiori difficoltà di attuazione, anche perché richiedono la predisposizione di percorsi di formazione disegnati sulla base

49. Così R. Tangorra, Commissario straordinario ANPAL, Dichiarazione sul sito ANPAL, ottobre 2022.

50. Per una più puntuale descrizione del Piano rinvio al mio contributo sulle politiche attive del lavoro nel XXIII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2021, CNEL, Roma, 2021, p. 66 ss.

51. V. Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 5, Componente 1.

52. S. Ciucciovino, A. Sartori, D. Garofalo (a cura di), *Flexsecurity e mercati transizionali del lavoro*, Adapt Univeristy press, 2021.

degli specifici fabbisogni del lavoratore. Inoltre, non appartenendo alla tradizione dei nostri servizi per l'impiego, le attività di formazione possono presentare difficoltà per i soggetti formatori (chiamati a riorganizzare la loro offerta formativa) e possono anche incontrare riserve da parte dei lavoratori, soprattutto da quelli da tempo lontani da attività di formazione.

Infine, poiché dal 2023 sarà necessario monitorare attentamente il raggiungimento degli obiettivi previsti anche a livello dei singoli territori (verificando se il raggiungimento del "target" dei beneficiari del Programma sia stato conseguito in ciascuna Regione e Provincia autonoma), è bene sollecitare con fermezza i territori che manifestano ritardi nella pubblicazione degli Avvisi.



## Capitolo 3

# La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne nel PNRR: stato dell'arte e prospettive di applicazione





## Capitolo 3

### La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne nel PNRR: stato dell'arte e prospettive di applicazione

Valentina Cardinali<sup>1</sup>

#### Premessa

La “condizionalità all'occupazione di giovani e donne” è un dispositivo di quota occupazionale, che vincola gli operatori economici aggiudicatari di bandi di fondi Pnrr (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e Pnc (Piano nazionale degli investimenti complementari)<sup>2</sup> a destinare ai giovani under-36 e alle donne senza limiti di età almeno il 30 per cento dell'occupazione aggiuntiva creata in esecuzione del contratto per le attività essenziali ad esso connesse. Previsto a pagina 36 del PNRR, è disciplinato dall'art 47 del decreto legge n. 77/2021<sup>3</sup> e dalle “Linee guida per favorire la pari opportunità di genere e generazionale, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC”, contenute nel DM 7.12.2021. Si tratta di un dispositivo di azione positiva, per sua natura derogatorio del regime ordinario (v.oltre) che il PNRR definisce come *obbligatorio* sin dalla fase di presentazione dell'offerta e che disciplina con modalità specifiche, all'interno delle previste priorità trasversali di parità di genere e generazionale (v.oltre).

Ad oltre un anno dall'avvio del procurement PNRR, in assenza di un sistema di rilascio periodico di dati di attuazione della condizionalità, è possibile avviare una riflessione circa il ruolo che, complessivamente, potrà avere l'applicazione di questa misura all'interno del Piano e il relativo livello di efficacia rispetto agli obiettivi per cui è sorta. Elementi che si possono desumere da una valutazione ex ante dell'impianto, della sua disciplina attuativa e del ruolo assegnato alla attuazione, monitoraggio e verifica del dispositivo all'interno del sistema di governance del PNRR.

#### 1. La priorità “giovani e donne” nel PNRR, al netto della condizionalità

La parità di genere e generazionale è assunta nel PNRR come “priorità trasversale”, ossia implica l'obiettivo e l'impegno che tutte le Missioni contribuiscano al miglioramento delle condizioni di giovani e donne nel mercato del lavoro e nel sistema di inclusione socioeconomica. Per quanto riguarda il target giovanile (al suo interno, comunque, differenziabile per genere), il principio di parità generazionale è inteso

1. Esperta di mercato del lavoro e politiche di genere è Responsabile Struttura Mercato del Lavoro INAPP. Già componente del gruppo Occupazione femminile e disparità salariali, istituito dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali con DM 29 marzo 2021 n.63.

2. Le misure di incentivazione e di tutela delle pari opportunità generazionali e di genere, nonché quelle per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità di cui alle presenti linee guida si applicano a tutte le procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di cui al Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, nonché del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101

3. Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108): “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

come “investire nelle nuove generazioni per garantire l’accesso ai servizi di assistenza all’infanzia, migliorare il sistema scolastico e invertire il declino di natalità del Paese”. Per parità di genere il PNRR intende “garantire con riforme, istruzione e investimenti le stesse opportunità economiche e sociali tra uomini e donne in un’ottica di *gender mainstreaming*”.<sup>4</sup>

Il contributo delle singole Missioni alle priorità trasversali appare stabilito, a livello teorico, come probabile effetto diretto o indiretto sui target a seconda degli ambiti di applicazione delle Missioni e delle tipologie di progetti<sup>5</sup>. Nello specifico, si parla di effetto diretto in presenza di iniziative ad hoc (come il sostegno all’imprenditoria femminile o il servizio civile giovanile) e di effetto indiretto, laddove il Piano assegna una relazione tra ambito della Missione e beneficio del target, includendo con pari peso interventi strutturali, interventi all’occupabilità o all’occupazione (es: la transizione ecologica e la digitalizzazione come ambito di potenziale sviluppo di occupazione giovanile oppure l’investimento in strutture per l’infanzia come fattore propulsivo di maggiore occupazione femminile). Non risulta presente alcun sistema, definito ex ante, di indicatori specifici di carattere non rendicontativo volti a quantificare e qualificare il miglioramento concretamente previsto dai singoli progetti. E’ possibile, invece, rintracciare all’interno del complesso del sistema di monitoraggio PNRR<sup>6</sup> (tra *milestone* e *target*) alcuni indicatori sensibili al genere e all’età, ma, tenendo conto della finalità gestionale del sistema, l’unità di riferimento è sempre la Missione e la Misura e la tipologia di informazioni è di standard di attuazione e di gestione.

Pertanto, il contributo PNRR alle priorità trasversali (non in ottica di spesa ma di effetto sui beneficiari) potrà forse essere valutato, in termini complessivi, solo ex post, attraverso un’operazione di integrazione di diverse fonti informative.

Focalizzando l’analisi sulla componente di parità di genere e generazionale relativa al miglioramento della presenza nel mercato del lavoro, nel Piano è comunque contenuta una stima dell’incremento occupazionale che l’attuazione degli interventi dovrebbe apportare su giovani e donne: nello specifico si afferma che al 2026 l’occupazione femminile dovrebbe segnare un aumento del 3,7% rispetto allo scenario di base e l’occupazione giovanile un aumento del 3,2% - al “netto della condizionalità”<sup>7</sup> (v.oltre).

Si tratta, tuttavia, di stime condotte a “mercato vigente”, ossia avendo come riferimento proprio quel mercato in cui si producono - e si riproducono - i fattori determinanti i gap di accesso e partecipazione al mercato del lavoro di giovani e donne, che presentano oramai carattere strutturale<sup>8</sup>.

4. Cfr <https://italiadomani.gov.it/> che informa sulla struttura e sull’andamento dell’attuazione del PNRR.

5. Cfr. Italia Domani cit.

6. Le milestone definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale: sono traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento); individuano spesso fasi chiave dell’attuazione delle misure (e.g. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi informativi, etc.). I Target rappresentano risultati attesi dagli interventi, quantificati con indicatori misurabili: sono traguardi quantitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento); sono misurati tramite indicatori ben specificati. Non risultano milestone e target specificatamente assegnati come declinazioni delle priorità trasversali.

7. Cfr. parte 4 del PNRR

8. Cfr. Esposito M. (a cura di) Inapp Gender policies Report 2021 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3396>; Cardinali V. (a cura di) Inapp Gender policies report 2020-2019 <https://oa.inapp.org/xm->

Porre l'accento proprio sul tema degli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro dei giovani e donne - che coinvolgono simultaneamente il versante della domanda e offerta di lavoro e i fattori di sistema - è particolarmente importante per comprendere la scelta e la funzione del dispositivo di condizionalità nel PNRR. La misura, infatti, nasce proprio con la volontà di affrontare e bypassare quegli ostacoli, in una situazione di consolidati e irrisolti gap nell'occupazione di uomini e donne.

## 2. La clausola di condizionalità: ammissibilità e disciplina

### 2.1. La ratio di una misura "di ultima istanza"

La clausola di condizionalità per giovani e donne - elaborata dal gruppo di lavoro "Occupazione femminile e disparità salariali", di cui al Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 29 marzo 2021 n.63<sup>9</sup>, è un dispositivo di quota occupazionale la cui legittimità, ampiamente codificata in norma e giurisprudenza<sup>10</sup>, si fonda nella sua natura di "azione positiva"<sup>11</sup>. Con questo termine si intende una o più iniziative/policies di carattere temporaneo, volte ad attribuire un vantaggio comparativo a un gruppo svantaggiato, giustificato dalla gravità, persistenza e quindi eccezionalità della situazione di squilibrio che deve andare a correggere. L'idoneità dello strumento alla situazione del mercato del lavoro di giovani e donne è palese: la gravità della situazione dei bassi tassi di occupazione - misurabili in punti di PIL mancato<sup>12</sup> - il loro ridottissimo tasso di crescita nel tempo e la sostanziale impermeabilità registrata rispetto alle ordinarie misure *employment oriented*, sono tutti fattori che legittimano un intervento di azione positiva come strumento "di ultima istanza". Questa espressione, "ultima istanza", evidenzia come all'origine della scelta di inserire la clausola di condizionalità nel PNRR vi fosse la chiara consapevolezza che il Piano poteva rappresentare l'occasione per tentare una forzatura nei confronti di una problematica restata irrisolta con gli strumenti di policy "ordinaria". La quota occupazionale consentiva di legare esplicitamente l'ingente flusso di finanziamenti all'aumento dei tassi di occupazione di giovani e donne, puntando chiaramente alla creazione di posti di lavoro

[lui/handle/20.500.12916/848](https://www.governo.it/it/la-occupazione-femminile-e-disparita-salariali)

9. in AA.VV. Linee per un piano di piena e buona occupazione femminile (e generale) di L. Pennacchi, D. Archibugi, G. Brunelli, V. Cardinali, L. Cavatorta, V. Gualtieri, D. Guarascio, E. Reviglio, A. Simonazzi con la collaborazione di: M. Cisternino, S. Fagiani, P. Galeone, F. Lauria, M. Mazzonis), documento presentato il 14 dicembre 2021 presso Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

10. C. Alessi, Le azioni positive, 2019, in M. Barbera e A. Guariso, La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti, 2019, Giappichelli, Torino, pp. 501-517, pp. 501-502; M. Barbera, L'eguaglianza come scudo e l'eguaglianza come spada, 2002, in RGL, pp. 805 e ss., citato in C. Alessi, cit. e L. Calafà, Azioni positive possibili tra lotta alle discriminazioni e promozione dell'uguaglianza, in "Lavoro e diritto, Rivista trimestrale" 2/2005, pp. 273-294, doi: 10.1441/19216; M. Caielli, Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo, 2008, Casa Editrice Jovene, Napoli, pp. 5-25; G. Brunelli "I principi costituzionali in materia di azioni positive nella giurisprudenza della Corte costituzionale" in AAVV Linee per un piano di piena e buona occupazione femminile (e generale) cit.

11. Le azioni positive sono uno strumento di diritto diseguale volto alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale attraverso la rimozione degli ostacoli che impediscono la realizzazione delle pari opportunità, in linea con l'articolo 3 comma 2 della Costituzione<sup>1</sup>, nel quale trovano fondamento costituzionale. A. Sciortino, L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele, in "Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 4/2020, pp. 19-58, pp. 22-23

12. EIGE Vantaggi economici dell'uguaglianza di genere nell'Unione europea [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/2017.2083\\_mh0217178itn\\_pdfweb\\_20171130122530.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/2017.2083_mh0217178itn_pdfweb_20171130122530.pdf); World Economic Forum (2021); Banca d'Italia Le donne e l'economia italiana, Questioni di Economia e Finanza n.17/13; Banca d'Italia, Bollettino economico 3/2022.

aggiuntivi, che non fossero solo stimabili, ma “programmabili” sin dall’avvio dell’esecuzione dei progetti. Contemporaneamente, questa operazione consentiva di dare concretezza al ruolo delle Missioni rispetto alle priorità trasversali di genere e generazionali, affiancando l’approccio teorico citato al par. 1, con uno strumento specifico e monitorabile, in grado di produrre output quantitativi (il numero di posti di lavoro per giovani e donne imputabili al PNRR).

Ovviamente la natura derogatoria del dispositivo “di ultima istanza” implicava di uscire dalla logica del già descritto “mercato vigente” - in cui i gap occupazionali di giovani e donne non avevano nel tempo trovato composizione - e di intervenire, invece, in quel mercato in funzione correttiva, proprio con riferimento alle determinanti i bassi tassi di occupazione prima citati. I livelli di partecipazione di giovani e donne nel mercato del lavoro, infatti, dipendono da un complesso di fattori interrelati, che non nascono solo dal mercato e che dal solo mercato non sono conseguentemente risolvibili. Non sono esclusivamente il risultato di un inefficiente match tra domanda ed offerta - e quindi solo marginalmente possono essere influenzati dal restyling dei sistemi di intermediazione pubblici e privati. Non sono solamente “costi aggiuntivi” per le imprese in clima di incertezza - stante il basso take up medio delle misure di incentivazione<sup>13</sup>. Non sono nemmeno esclusivamente l’esito dell’inadeguatezza dei profili disponibili rispetto alle richieste della domanda di lavoro - stante che l’incremento delle competenze non sempre determina analogo tasso di placement, come evidenzia l’elevato livello di overeducation femminile a fronte dei bassi tassi di occupazione registrati<sup>14</sup>. Incidono sui livelli di partecipazione, invece, almeno tre ordini di fattori: a) una componente soggettiva (es: condizione familiare, reddito disponibile, progetti di vita) che determina il costo opportunità ad entrare nel mercato del lavoro e a quali condizioni e costi; b) almeno tre componenti di contesto, quali la presenza di: dispositivi che non determinino un effetto spiazzamento rispetto alla partecipazione; una domanda di lavoro “grigia” economicamente concorrenziale; un sistema di reclutamento e di diffusione delle *vacancies* trasparente e diffuso; c) una componente culturale, spesso poco osservata ma determinante, che attiene alla domanda di lavoro e alla sua cultura organizzativa, in cui agiscono, consapevolmente ed inconsapevolmente, stereotipi generazionali e di genere che incidono sulle scelte di reclutamento, sviluppo e investimento. Il tutto, in un contesto in cui il principale canale di accesso al lavoro è affidato all’intermediazione informale<sup>15</sup> (in primis conoscenze o coopta-

13. Cfr. V. Cardinali Il ruolo degli incentivi all’occupazione nel 2021: lavoro a termine, part time, fragilità contrattuale - Inapp policy brief n. 28 - giugno 2022 [https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3540/INAPP\\_Ruolo\\_degli\\_incentivi\\_occupazione\\_2021\\_PB\\_28\\_2022.pdf?sequence=1](https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3540/INAPP_Ruolo_degli_incentivi_occupazione_2021_PB_28_2022.pdf?sequence=1)

Consulenti del Lavoro, Sgravi 2015 e 2016: gli effetti reali sull’occupazione, 2021; AA.VV Incentivi occupazionali 2022: quali opportunità per le imprese? Bollettino ADAPT 24 gennaio 2022, n. 3; G. Tesoro Il ruolo degli incentivi fiscali alle Imprese su investimenti e lavoro, INAPP <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3263>

14. Almalaurea, Condizione occupazionale dei laureati 2021; Fondazione Adapt, Le opportunità occupazionali dei giovani: il ruolo del placement universitario, 2011; Isfol Indagine Nazionale Placement Primi risultati e aspetti metodologici 2011; INAPP, <https://atlantelavoro.inapp.org/>; F. Pastore, F. Caroleo L’overeducation in Italia: le determinanti e gli effetti salariali scuola democratica 2/13; Castagnetti, C., Rosti, L. and Töpfer, M. (2018), “Overeducation and the gender pay gap in Italy”, International Journal of Manpower, Vol. 39 No. 5, pp. 710-730. <https://doi.org/10.1108/IJM-12-2016-0235>; Fanti, L., Guarascio, D., Tubiana, M. (2021). Skill Mismatch and the Dynamics of Italian Companies’ Productivity, Applied Economics; Esposito P., Scicchitano S. (2022), Drivers of skill mismatch among Italian graduates: The role of personality traits, Roma, Inapp, WP, 86 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3509>

15. F. Bergamante, E. Mandrone e M. Marocco I canali di ingresso nel mondo del lavoro, Inapp policy brief n. 29 -



zione in ambito professionale), che rafforzando la segregazione (per genere ed età) esistente nei settori economici e tra i profili professionali, rende il sistema “ordinario” di distribuzione di *chances* di accesso particolarmente inefficace per i target marginali nel mercato del lavoro.

In questo scenario, la condizionalità, essendo uno strumento cogente che va ad orientare il comportamento del datore di lavoro verso risultati predeterminati (specifica attenzione a giovani e donne nel processo di reclutamento), può consentire di superare l'attitudine a processi selettivi per cooptazione settoriale<sup>16</sup> e di contrastare, al contempo, la presenza di bias generazionali e di genere, anche inconsapevoli. La sua applicazione può offrire chance a persone a cui, nel regime ordinario descritto, la informativa di *vacancy* non sarebbe probabilmente nemmeno arrivata. In questo senso, la quota (seppur misurata solo su un terzo del totale delle assunzioni), può davvero innestare un processo di equa redistribuzione delle opportunità, agendo, grazie alla cogenza dell'adempimento, non nei tempi lunghi del mutamento culturale, ma nell'arco di vita del progetto.

Da quanto affermato sinora, emerge come la condizionalità, come strumento in deroga, sia finalizzato a fornire facilitazione all'accesso all'occupazione, quindi all'aumento quantitativo delle opportunità. Non vi sono indicazioni contenute nella disciplina attuativa circa la “qualità” dell'occupazione da assegnare in quota e quindi la tipologia contrattuale, il livello di stabilità, il regime orario o eventuali soglie retributive. Si tratta di aspetti che nell'ottica di una valutazione ex post del dispositivo ai fini di una riproposizione o messa a sistema della sperimentazione, andrà adeguatamente affrontata, soprattutto in relazione a target che maggiormente presentano bassi tassi di occupazione corredati da alti livelli di instabilità e bassi livelli retributivi.

Quale spettro di manovra il dispositivo, nella attuale configurazione, potrà avere sarà evidenziato al par. 3. Di seguito evidenziamo, invece, gli aspetti operativi ed il ciclo di applicazione del sistema quota.

## 2.2. L'iter di applicazione (e disapplicazione) della condizionalità

La clausola di condizionalità è prevista dalla norma come obbligatoria e vincolante per tutti gli operatori economici aggiudicatari di bandi per i fondi Pnrr e Pnc sin dalla fase di presentazione dell'offerta, ma per essere operativa, deve essere inserita e disciplinata dalle stazioni appaltanti (di seguito SA) all'interno dei bandi di gara, secondo le disposizioni previste dalle Linee guida del DM 7.12.22 – le quali prevedono anche il relativo sistema di deroghe (totali o parziali) e sanzioni.

Nel ciclo di vita della condizionalità il primo step, quindi, prevede l'espressione della facoltà da parte della SA di applicare o meno la quota all'interno del bando che sta per emanare. Qualora decida di ricorrere a deroga (totale o parziale), secondo i criteri e le modalità previste dalle Linee guida (v.oltre), deve comunicare ad ANAC tale decisione, corredata da adeguata motivazione. Si tratta di una facoltà, in quanto pur in presenza di presupposti che potrebbero legittimare la deroga, la SA può comunque

giugno 2022; [https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3562/INAPP\\_Bergamante\\_Mandrone\\_Marocco\\_Canali\\_ingresso\\_lavoro\\_PB29\\_2022.pdf?sequence=1](https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3562/INAPP_Bergamante_Mandrone_Marocco_Canali_ingresso_lavoro_PB29_2022.pdf?sequence=1); E Mandrone, M. Marocco Canali informali per cercare lavoro *La voce.info* 5.7.22.

16. V.nota 6

decidere di non avvalersene.

In presenza di quota nel bando, gli operatori economici partecipanti devono darne conto nella progettazione e quelli aggiudicatari dovranno applicarla nel corso dell'esecuzione del contratto. La soglia del 30% è da intendersi riferita a giovani e donne come due target autonomi con ammissibilità di procedere a quota unica, secondo le ipotesi indicate nelle Linee guida<sup>17</sup>. La quota si riferisce a *nuove assunzioni*<sup>18</sup> per l'esecuzione di "attività essenziali" del contratto<sup>19</sup> e il computo può comprendere le ipotesi di subappalto<sup>20</sup>.

La verifica della applicazione corretta della clausola avverrà a fine contratto, secondo le modalità indicate dalle Linee guida<sup>21</sup> e potrà prevedere per l'ente aggiudicatario sanzioni e penali in caso di copertura assente o parziale.

Come anticipato, il ricorso alla deroga da parte della SA implica l'obbligo di fornire ad ANAC "adeguata e specifica motivazione prima o contestualmente all'avvio di procedura ad evidenza pubblica" e la deroga può essere totale (completa inapplicabilità) o parziale (riduzione della soglia del 30%). Le deroghe sono considerate ammissibili qualora "l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati dalla stazione appaltante (come, ad esempio, il tipo di procedura, il mercato di riferimento, l'entità dell'importo del contratto ecc.) rendono la clausola impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"<sup>22</sup>. La deroga si estende anche ai contratti che prevedono le cd. Clausole sociali<sup>23</sup>. Nel caso specifico della deroga parziale, (ossia la riduzione della soglia del 30%) i criteri di ammissibilità individuati dalle Linee guida per le SA sono difforni tra i due

17. Linee guida cit. Par. 5 "Calcolo della quota del 30 per cento"

18. Le assunzioni da destinare a occupazione giovanile e femminile si identificano con il perfezionamento di contratti di lavoro subordinato disciplinati dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

19. Il primo riguarda le attività necessarie per l'esecuzione del contratto. Tale riferimento non implica di distinguere tra assunzioni necessarie e non necessarie, ma introduce una relazione o un nesso funzionale tra l'esecuzione del contratto e le assunzioni, nel senso che nel calcolo della quota corrispondente al numero delle assunzioni obbligatorie occorre fare riferimento a tutte le assunzioni funzionali a garantire l'esecuzione del contratto aggiudicato. Devono ritenersi escluse dal citato computo le assunzioni non funzionali a garantire l'esecuzione del contratto. In questo senso la disposizione deve essere esaminata contestualmente alla tipologia di contratti di lavoro rilevanti ai fini del calcolo della medesima quota del 30 per cento (linee guida cit. par 5).

20. Il perimetro applicativo dell'obbligo di assunzione è comunque delimitato all'interno del contratto aggiudicato e la disposizione introduce un obbligo rivolto al contraente principale. L'obbligo deve comunque essere inteso come riferibile anche alle prestazioni che questi esegue tramite subappalto o avvalimento, purché rientranti nel descritto perimetro applicativo. Sul punto, ferma l'autonomia della stazione appaltante in ordine alla determinazione delle preferibili modalità di indicazione del citato obbligo assunzionale all'appaltatore e al subappaltatore - con uno specifico riferimento in sede di autorizzazione del subappalto, fin dal momento della stipulazione del contratto con l'appaltatore ovvero con entrambe le modalità - le quote di cui all'articolo 47, comma 4, sono calcolate sul totale delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per le attività ad esso connesse e strumentali, restando invece irrilevante la concreta ripartizione delle stesse assunzioni tra appaltatore e subappaltatore (linee guida cit. par 5).

21. Su valutazione discrezionale della stazione appaltante, la penale è parametrata giornalmente tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, ma non oltre il 20% del totale del finanziamento (come previsto dall'art 50 del detto decreto).

22. Linee guida cit.

23. "in tutti casi in cui nelle nuove assunzioni intervengono 'clausole sociali' di riassorbimento occupazionale - come può accadere nel cambio di appalti di servizi - la deroga può trovare adeguata motivazione nell'obiettivo di garantire stabilità occupazionale agli addetti che escono da una precedente fornitura". (linee guida cit.)



target. Nel caso dei giovani, rende ammissibile una quota inferiore la non corrispondenza tra esperienza richiesta dalla selezione ed età anagrafica<sup>24</sup>, elemento valutabile dalla SA. Nel caso delle donne, invece, si introduce, come motivazione specifica, un dato oggettivo: la presenza di un “tasso di occupazione femminile nel settore Ateco 2 Digit di riferimento del progetto, inferiore al 25% della media nazionale”, da intendersi tuttavia come ‘tasso di femminilizzazione’, ovvero la percentuale di donne occupate sul totale degli occupati in quel settore<sup>25</sup>. Ne consegue che questa soglia di “sbarramento settoriale”, fotografando la realtà di segregazione settoriale di genere nel mercato del lavoro ordinario, rende la condizionalità applicabile solo nei settori ove le donne sono più presenti (v.oltre).

Circa gli esiti dell’applicazione del dispositivo, il Monitoraggio non avviene all’interno del Sistema Regis - previsto per il complesso del PNRR dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 settembre 2021<sup>26</sup>, ma richiede una procedura diversa che fa capo alla *governance* specifica del sistema di *public procurement*. L’art 5, comma 4 del citato Decreto, infatti, definisce come Responsabile della ricezione e trattamento dei dati e delle informazioni relative specificatamente all’applicazione del principio di condizionalità l’ANAC - l’Autorità Nazionale Anticorruzione, per la sua competenza in chiave di contratti ed appalti. Ad ANAC è assegnato il compito di “individuare i dati e le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori devono fornire, secondo termini e forme di comunicazione standardizzate, alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, al fine di monitorare l’adozione dei requisiti e dei criteri premiali per le pari opportunità generazionali e di genere, nonché per l’inclusione lavorativa delle persone con disabilità”<sup>27</sup>. I termini per l’avvio di questo processo (definito con la Delibera n. 122 del 16 marzo 2022) sono stati fissati a partire dal 27 luglio 2022. Le informazioni che le SA devono comunicare al Sistema SIMOG sono: a) la previsione nel bando di gara, nell’avviso o nell’invito, del rispetto della clausola di condizionalità; b) la presenza di deroghe motivate; c) la previsione nel bando di ulteriori misure premiali - facoltative - che attribuiscono un punteggio aggiuntivo al candidato ai sensi del comma 5 dell’art 47 del DL semplificazioni, sulla base di una

24. Per quanto attiene all’occupazione giovanile, la motivazione, a sostegno della deroga all’obbligo di assicurare una quota pari almeno al 30 per cento di nuove assunzioni di giovani, potrebbe considerare i casi in cui esigenze specifiche correlate alle caratteristiche delle mansioni da svolgere per l’esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, richiedano, per oltre il 70 per cento delle nuove assunzioni, una pregressa esperienza o specializzazione tali da rendere la fascia anagrafica giovanile con esse incompatibile (Linee guida cit. par.6)

25. In questo caso, tuttavia, anche a fronte di una riduzione della quota, il progetto dovrà comunque operare per realizzare l’assunzione di donne per una quota superiore al 5% Linee guida cit. par.6

26. Ad oggi sono titolari del monitoraggio Amministrazioni centrali titolari, responsabili dell’attuazione degli investimenti e delle riforme, dell’attivazione delle procedure per la realizzazione delle misure la selezione dei progetti, nonché della realizzazione di *milestone* e target di rispettiva competenza. Soggetti attuatori, tra cui le Amministrazioni territoriali (Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano, Città metropolitane e Comuni), gli EGATO, le Autorità portuali, i Commissari speciali, e altri enti pubblici responsabili della realizzazione dei singoli progetti. Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Servizio Centrale per il PNRR, responsabile del coordinamento tecnico per l’attuazione, monitoraggio, valutazione rendicontazione e controllo del PNRR e l’Unità di missione NGEU - RGS, istituita ai sensi dell’articolo 1, comma 1050, della Legge n. 178/2020, con compiti di valutazione in itinere, verifica degli scostamenti e della qualità dei dati (Linee guida per il Monitoraggio)

27. Art. 10 Linee guida cit.

serie di indicatori - compreso il superamento della quota del 30%<sup>28</sup>.

Non è stata definita una forma di diffusione pubblica con relativa periodicità di tali dati, che avrebbe consentito di delineare almeno la fase iniziale dell'applicazione del dispositivo rispetto al numero di SA, localizzazione e settore economico. In assenza di tale informazione, allo stato attuale, è comunque possibile, attraverso un esercizio di valutazione di policy pubblica ex ante, individuare il possibile spettro di applicazione del dispositivo ed evidenziare sin d'ora lo scostamento tra genesi della condizionalità come azione positiva, strumento eccezionale e derogatorio, e lo spirito e i limiti applicativi sanciti in fase attuativa<sup>29</sup>.

### 3. Quali prospettive di applicazione?

Abbiamo visto come la condizionalità sia definita come "obbligatoria" dalla norma, ma la sua esecuzione sia affidata alle scelte del sistema di public procurement. I criteri che legittimano le ipotesi di deroga sono particolarmente generici e forniscono, potenzialmente, ampi margini di disapplicazione del dispositivo. Nel momento, infatti, in cui "l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati dalla stazione appaltante" sono assunti come elementi che "rendono la clausola impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche", si afferma il principio per cui un dispositivo speciale e derogatorio del regime ordinario, pur definito per legge, possa contribuire a inficiare le ragioni per cui è stato predisposto.

Non appare chiaro infatti il riferimento al contrasto potenziale della quota con obiettivi di universalità (visto che nasce già per target specifici), o con principi di economicità, efficienza e qualità del servizio, inducendo l'ipotesi rischiosa che tali indicatori possano essere variabili se associati al genere od età. La scelta di tali criteri appare più chiara se contestualizzata all'interno dello spirito con cui la condizionalità viene inserita nel PNRR, ove si evidenzia non tanto il sostegno al carattere innovativo della quota, quanto piuttosto l'aspetto di "onerosità presunta" della sua applicazione sin dalla fase ex ante. Si legge infatti nelle Linee guida (punto 1 Finalità) "nella redazione

28. Le premialità previste dall'art 47, comma 5 scattano al verificarsi di una delle seguenti condizioni: a) nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, ovvero dell'articolo 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, ovvero quelle di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151; b) utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro; c) si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali; d) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali; e) abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari, ricompresi nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254.

29. Per una trattazione più esaustiva cfr. V.Cardinali PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata? INAPP Working paper n.92 settembre 2022. <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3605>

delle linee guida si è tenuto conto del rilevante sforzo di innovazione che l'articolo 47 richiede tanto alle stazioni appaltanti, quanto agli operatori economici. Gli obiettivi di miglioramento dei tassi di occupazione femminile e giovanile che si intendono perseguire con questo dispositivo determineranno infatti *modifiche significative* nell'esercizio della funzione di committenza pubblica e adeguamenti nell'organizzazione del lavoro delle aziende fornitrici di beni e servizi e di quelle aggiudicatrici di lavori pubblici". O ancora nel punto 6 in relazione specificatamente alla riduzione di quota per il target donne: "... il raggiungimento della percentuale del 30 per cento delle nuove assunzioni potrebbe incontrare *difficoltà in particolari contesti* di attività in ragione delle caratteristiche strutturali delle mansioni da svolgere o del contesto di applicazione. Una rigida applicazione della regola potrebbe determinare nel breve periodo *un onere troppo gravoso* per i settori in cui i tassi di occupazione femminile sono lontani da quelli prevalenti nel sistema economico a livello nazionale".

In sintesi, un dispositivo per sua natura eccezionale viene disciplinato al pari di un dispositivo ordinario ed il suo potenziale innovativo viene contrastato da un approccio adempimentale volto a evidenziarne, ancora prima della sua applicazione, il livello di difficoltà attuativa. Poteva essere configurato diversamente? Probabilmente sì, con la previsione di adeguate misure di sostegno e accompagnamento alle imprese per la copertura della quota, fornite ad esempio dagli organismi di intermediazione, dagli ordini professionali o dalle parti sociali, in una grande azione di sistema sostenuta dal PNRR. Un ruolo di supporto all'attuazione di una politica pubblica che avrebbe potuto rendere ammissibile la deroga solo a valle della certificata e manifesta impossibilità a coprire la quota e non ex ante, ancor prima di avviare l'operazione di recruitment. Invece l'approccio alla condizionalità appare non come una politica di investimento, ma come risultanza di un compromesso tra la tensione all'innovazione e il timore delle imprese di oneri adempimentali insostenibili e incomprensibili, in un clima di sostanziale diffidenza e avversione ai sistemi di quota, come il dibattito sollevato dal dispositivo poco dopo la sua approvazione ha manifestato, evidenziando ancora un substrato di carattere ideologico attorno al meccanismo di quota e alle cd. 'questioni di genere'.

Questo background ha influenzato tutta la disciplina attuativa della condizionalità. A partire dall'assegnazione dell'obiettivo di correzione di squilibri occupazionali nazionali tramite il PNRR non al livello legislativo ma all'eterogeneo sistema del *public procurement*, composto da enti territoriali diversi per sensibilità e capacità innovativa e gestionale. Sino alla scelta, in sede nazionale, di favorire criteri di deroga esplicitamente in contrasto con la natura di azione positiva delle condizionalità. Questo ultimo aspetto, più di altri, probabilmente, rivela come l'approccio adempimentale non abbia previsto o non sia accorto degli effetti inintenzionali delle proprie scelte, dando vita ad una sorta di "profezia che si autoavvera" in cui la disciplina attuativa del dispositivo contribuisce a rafforzare le criticità che dovrebbe in teoria risolvere.

### 3.1. Il caso della deroga al 30% per il target donne

Questa affermazione appare particolarmente evidente in relazione alla deroga parziale per il target donne. Stante, infatti, l'ammissibilità alla deroga totale o parziale in caso di incidenza femminile settoriale inferiore al 25% del totale, di seguito si riportano due tabelle che ne evidenziano l'ampio campo di azione.

La tab.1 illustra lo scenario generale di segregazione settoriale di genere nel mercato del lavoro italiano, con una particolare evidenza dell'intersezione tra genere ed età. La tab. 2 rappresenta una specifica ulteriore, indicando i settori economici in cui l'incidenza della presenza femminile è inferiore al 25% e quindi, gli ambiti in cui, potenzialmente, si consente l'abbassamento della quota del 30% per assunzioni femminili. Le voci indicate rappresentano la disaggregazione per sottocategorie merceologiche (secondo la classificazione Ateco di secondo livello Digit2) dei settori economici agricoltura e pesca, industria e servizi indicati in tab.1.

Il quadro che ne deriva, fotografa la ridotta presenza femminile in agricoltura, industria e costruzioni, con un ruolo diverso del settore manifatturiero a seconda della tipologia di prodotto, ma evidenzia in particolare due aspetti: a) l'ampio margine di disapplicazione potenziale del dispositivo; b) la relazione tra settori economici a potenziale deroga ed il peso finanziario ad essi assegnato dal PNRR.

**Tab.1 Incidenza occupazione femminile rispetto a totale occupati per attività economica dichiarata Ateco Digit 1 per classi di età totale e giovanile**

<b>ATECO 1 digit</b>	15-64 anni	15-34 anni
TOTALE	43	41
Agricoltura, silvicoltura e pesca	26	20
TOTALE INDUSTRIA	21	21
TOTALE INDUSTRIA ESCLUSE COSTRUZIONI	26	24
Costruzioni	7	8
TOTALE SERVIZI	52	50
Commercio, alberghi e ristoranti	45	46
Altre attività dei servizi	54	53

*Elab. Su Istat 2021*

**Tab.2 Incidenza occupazione femminile rispetto a totale occupati per attività economica dichiarata. ATECO 2 digit ordinamento crescente rispetto a incidenza % (in grigio le aree in cui incidenza femminile è inferiore al 15% nazionale di settore)**

<b>ATECO 2 digit</b>	15-64 anni	15-34 anni
recupero e preparazione per il riciclaggio	4,3	4,4
raccolta, depurazione e distribuzione d'acqua	7,6	10,4
fabbricazione di apparecchi medicali, di apparecchi di precisione, di strumenti	9,4	3,9
fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	11,0	11,8

<b>ATECO 2 digit</b>	<b>15-64 anni</b>	<b>15-34 anni</b>
industria del tabacco	11,6	3,2
commercio, manutenzione e riparazione di autoveicoli e motocicli; vendita al det	11,7	19,3
costruzioni	14,7	12,2
fabbricazione di macchine per ufficio, di elaboratori e sistemi informatici	14,8	7,7
attività di datore di lavoro per personale domestico svolto da famiglie e conviv	15,1	10,3
fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	15,7	14,4
istruzione	15,8	14,9
silvicoltura e utilizzazione di aree forestali e servizi connessi	15,8	10,4
preparazione e concia del cuoio; fabbricazione di articoli da viaggio, borse, ma	16,7	46,7
fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucl	19,0	20,6
fabbricazione e lavorazione dei prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti	19,2	17,6
fabbricazione di macchine ed apparecchi elettrici n.c.a.	19,3	18,7
fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici	20,7	17,1
fabbricazione di mobili; altre industrie	23,3	26,8
trasporti aerei	23,5	21,4
industrie tessili	23,8	24,6
commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli); riparazio	24,2	27,8
estrazione di petrolio greggio e di gas	24,4	19,0
fabbricazione di altri mezzi di trasporto manifatturiere	24,9	29,4
editoria, stampa e riproduzione di supporti registrati	25,3	23,6
trasporti marittimi e per vie d'acqua	25,7	39,4
agricoltura, caccia e relativi servizi	27,1	20,2
noleggio di macchinari e attrezzature senza operatore e di beni per uso personal	27,9	33,4
confezione di articoli di abbigliamento; preparazione, tintura e confezione di p	30,1	29,1
industria del legno e dei prodotti in legno e sughero, esclusi i mobili; fabbric	30,4	33,6
metallurgia	30,5	31,6
commercio all'ingrosso e intermediari del commercio, autoveicoli e motocicli esc	31,2	59,2
fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	31,9	27,2

ATECO 2 digit	15-64 anni	15-34 anni
attività ricreative, culturali e sportive	33,0	24,8
estrazione di carbon fossile, lignite, torba naturale e servizi connessi, esclusa la	35,7	33,9
smaltimento dei rifiuti solidi, delle acque di scarico e simili	36,2	39,4
attività di servizi alle imprese	38,9	42,7
fabbricazione di apparecchi radiotelevisivi e di apparecchiature per le comunica	39,7	46,0
fabbricazione della pasta-carta, della carta e del cartone e dei prodotti di car	39,9	39,1
servizi alle famiglie	40,4	38,6
estrazione di minerali metalliferi	43,3	34,8
organizzazioni ed organismi extraterritoriali	43,9	66,0
informatica e attività connesse	44,1	42,2
assicurazioni e fondi pensione, escluse le assicurazioni sociali obbligatorie	45,1	47,1
estrazione di minerali di uranio e di torio	45,1	39,1
poste e telecomunicazioni	45,8	53,3
industrie alimentari e delle bevande	48,2	45,3
attività immobiliari	48,5	59,7
trasporti terrestri; trasporti mediante condotte	50,0	62,4
attività di supporto ed ausiliarie dei trasporti; attivit delle agenzie di viag	50,5	41,4
amministrazione pubblica	52,7	66,0
alberghi e ristoranti	52,7	51,4
intermediazione monetaria e finanziaria (escluse le assicurazioni e i fondi pens	55,6	55,0
ricerca e sviluppo	56,8	56,8
attività di organizzazioni associative	59,6	43,8
altre industrie estrattive	65,0	62,9
produzione di beni per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	70,0	70,9
sanità e assistenza sociale	75,3	70,7
produzione di servizi per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	87,4	85,6

Elab su Istat RFCL, 2020. Risultati pesati

I settori in cui le donne sono meno presenti sono i settori in cui gli investimenti e il peso finanziario del PNRR è più rilevante. Una notazione già ampiamente evidenziata in fase di approvazione del Piano, che ha dato vita ad un dibattito tecnico scientifico, ma anche ad una presa di posizione della società civile. Il Piano è stato definito



come uno strumento di *recovery gender blind*<sup>30</sup>, le cui scelte di allocazione finanziaria privilegiavano gli ambiti ad elevata concentrazione di forza lavoro maschile (come costruzioni o trasporti), contro le evidenze statistiche dell'impatto della crisi economica soprattutto sui settori a maggiore concentrazione femminile (come il settore della salute o i servizi alla persona)<sup>31</sup>. Aver previsto che proprio quei settori *male intensive* e a maggiore intensità di investimento, fossero quelli per cui l'incremento occupazionale specificatamente femminile poteva essere escluso, ha portato in sé la conseguenza inintenzionale di non assicurare una ricaduta di genere del PNRR a livello finanziario. Pertanto, leggendo insieme il criterio di sbarramento settoriale per la quota femminile e il concetto di onerosità presunta si evidenzia come nella regolamentazione del Piano non sussistano appieno le condizioni per garantire la reale effettività della condizionalità, in primis perché non viene riconosciuta e rispettata la natura di azione positiva ed il suo connotato carattere derogatorio.

Infatti, nel momento in cui a motivazione della riduzione di quota del 30% femminile viene posta la situazione di segregazione settoriale esistente, alla condizionalità viene impedito di esercitare proprio la funzione per cui è sorta, ossia contribuire ad aumentare le opportunità per le donne, dove solitamente non ci sono. La scarsa presenza femminile, infatti, non è un dato naturale e immutabile, ma è il risultato di un complesso di fattori – tra cui proprio la scarsa presenza di opportunità accessibili e la persistenza di dinamiche di reclutamento stereotipate che invece l'azione positiva dovrebbe contrastare. In sostanza, la presenza di una soglia di “sbarramento settoriale” all'applicazione della quota è contrastante con la finalità di “rottura” della azione positiva e trova la sua motivazione - con la già citata presunzione del punto 6 delle Linee guida - che selezionare una donna su tre nei settori tipicamente maschili sia particolarmente oneroso. L'onerosità presunta dell'applicazione del dispositivo, al netto del rispetto del cronoprogramma PNRR, in realtà poggia sulla convinzione diffusa che la scarsa occupazione femminile in alcuni settori sia il risultato della mancanza di analoga offerta di lavoro potenziale, immaginando un mercato fluido tra competenze, occupabilità ed occupazione – e non vedendo invece i fattori ostativi, già citati, relativi al ruolo delle domanda di lavoro, dei sistemi di intermediazione e dei bias di genere nella allocazione settoriale delle risorse umane. Quindi in sostanza, con l'esplicitazione dell'onerosità presunta nell'applicazione della condizionalità è come se si affermasse che “nei settori in cui le donne occupate sono poche, non vale la pena cercarle”. La soglia di sbarramento settoriale, pertanto, non solo riduce le opportunità, ma produce a regime invisibilità di genere.

Calando nel concreto questa affermazione, prendiamo, ad esempio, il caso delle costruzioni, ambito di grande investimento finanziario del PNRR, ma settore ad ammissibile riduzione di quota, perché la presenza femminile è inferiore al 25% medio nazionale. Le ragioni di questo dato, tuttavia, non sono riconducibili, ad esempio, alla assenza di mercato di ingegnere edili ma al fatto che in quel profilo gli uomini sono da sempre in maggioranza, l'ambiente di lavoro e la cooptazione risentono di quel conso-

30. A. Rinaldi E. Klatzer Geese “#nextGenerationEU” Leaves Women Behind Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan [https://it.alexandrageese.eu/wp-content/uploads/2020/07/Gender-Impact-Assessment-NextGenerationEU\\_Klatzer\\_Rinaldi\\_2020.pdf](https://it.alexandrageese.eu/wp-content/uploads/2020/07/Gender-Impact-Assessment-NextGenerationEU_Klatzer_Rinaldi_2020.pdf)

31. Esposito M (a cura di) Inapp Gender policies report, 2021 cit.

lidato e opera lo stereotipo organizzativo per cui 'il cantiere non sia luogo da donne'. Cosa dovrebbe fare una professionista continuamente esclusa da questo meccanismo? La condizionalità potrebbe fornirgli l'opportunità di un'uguaglianza di partenza, accedendo in quota a una selezione che ordinariamente probabilmente nemmeno la raggiungerebbe. Senza questo ruolo dell'azione positiva, l'abbassamento proposto del tasso di copertura della condizionalità sin da subito, solo sulla base dell'osservazione della composizione di genere esistente nel settore, eliminerebbe delle possibilità per alcune professioniste, semplicemente perché il dato ufficiale testimonia che nel settore sono poche.

Inoltre, la scelta di utilizzare come parametro di deroga il tasso di occupazione totale, ossia tutte le occupate di qualunque profilo e mansione, significa non aver considerato la notevole differenza di genere tra i profili e le mansioni all'interno dello stesso settore, che potevano essere valorizzate e che invece sono penalizzate da un computo "in media".

Tornando all'esempio delle costruzioni il tasso di occupazione totale ci dice che le donne occupate nel settore sono poche. La realtà è che le donne sono scarsamente presenti nel profilo più numeroso nel settore (manovale), mentre sono più presenti nelle alte professionalità, comprese le funzioni direttive di cantiere, ma la deroga alla condizionalità nel settore computata sul totale di tutti i profili, impedirebbe di fornire loro delle opportunità di emersione e crescita, perché il dato medio del settore afferma che le donne sono poche.

### Conclusioni

Da quanto sinora illustrato emergono alcune criticità di vision e di impostazione del dispositivo di condizionalità, che rischiano di impedirne un utilizzo conforme al mandato per cui è stato progettato: la regolamentazione di un dispositivo di carattere eccezionale con le regole di un dispositivo ordinario, la prevalenza dell'ottica adempimentale su quella innovativa, la resistenza culturale al sistema di quota. Il complesso di questa impostazione impedirà, anche sulla base di un sistema di monitoraggio ancora non noto, di parlare di questa sperimentazione in termini di "efficacia" o tantomeno "inefficacia". Allo stato attuale, stante la previsione di margini di deroga particolarmente ampi, che potrebbero aver reso superabile il carattere di obbligatorietà, il dispositivo rischia di restare una buona prassi in contesti operativi in cui operano SA particolarmente sensibili al tema o particolarmente *skilled* in ottica gestionale. Sicuramente la configurazione esistente della condizionalità manca dei requisiti per porsi come strumento correttivo di criticità strutturali. Per il futuro, qualora la misura intenda essere messa a sistema sarà necessario partire dal vincolo della sua natura derogatoria e costruire attorno ad essa le linee di operatività, magari attraverso un ruolo centralizzato sulla dimensione nazionale - che lasci al versante del *procurement* l'aspetto premiale in quanto attinente alla migliore esecuzione dell'appaltistica pubblica - che metta in sinergia gli attori chiave del sistema di intermediazione, tra l'altro già oggetto di potenziamento proprio del PNRR.

## Capitolo 4

# La formazione continua finanziata dai Fondi Interprofessionali e il Programma GOL/PNRR



## Capitolo 4

### La formazione continua finanziata dai Fondi Interprofessionali e il Programma GOL/PNRR

Giovanna Campanella, Giuseppe Forte, Alberto Vergani  
Fondazione Giacomo Brodolini

Questo contributo presenta e discute, anche sulla base di evidenze empiriche originali raccolte attraverso alcune interviste a testimoni privilegiati<sup>1</sup>, il tema del rapporto tra i Fondi Interprofessionali (e la formazione che essi finanziano) e la formazione continua per come collocata, sia dal lato degli obiettivi che si prefigge di raggiungere sia da quello della sua attuazione, all'interno dell'impianto complessivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da ora in avanti: PNRR). In questo perimetro, sarà dedicata una particolare attenzione al Programma GOL in quanto dispositivo che, da un lato, occupa un posto centrale nella strategia formativa disegnata dal PNRR ma, dall'altro, assegna - nella sua configurazione - un posizionamento tutto sommato marginale alla formazione continua e *quindi* (per quanto indirettamente) ai Fondi Interprofessionali. Su queste basi, e senza l'ambizione di svolgere compiutamente il tema ma di farne una prima e del tutto provvisoria esplorazione (anche perché il Programma GOL è proprio in questi mesi in fase di avvio con la approvazione da parte delle Regioni e Province Autonome dei primi progetti), il contributo ricostruirà dapprima le principali caratteristiche dei Fondi Interprofessionali - un attore-chiave, probabilmente il più importante, nel sistema italiano della formazione continua finanziata - per poi presentare quale posto e rilevanza vengono assegnati alla formazione continua nel PNRR in generale e nel Fondo Nuove Competenze e nel Programma GOL, in particolare; successivamente, sarà data evidenza a come un *panel* di Fondi Interprofessionali (intervistati specificamente per la stesura di questo contributo) sta relazionandosi con quanto, circa la formazione, è scritto nel PNRR e con l'attuazione del Fondo Nuove Competenze e del Programma GOL, sia dal punto di vista programmatico che da quello realizzativo. Infine, saranno proposte alcune conclusioni che proveranno a individuare le condizioni alle quali i Fondi Interprofessionali potranno dare un contributo significativo alla *traduzione in pratica* della componente formativa dei tre *strumenti di policy* al centro dell'analisi.

A premessa delle analisi e considerazioni che verranno proposte nei paragrafi seguenti è opportuno condividere qui il fatto che l'ondata pandemica - ma meglio, *sindemica* dato il suo impatto su ambiti non solo relativi alla salute ed alla sanità - a contrasto della quale (meglio: delle sue conseguenze) sono stati definiti il PNRR (e quindi il Programma GOL ed il Fondo Nuove Competenze, per stare a quelli più vicini alla formazione degli occupati), si è innestata su un sistema<sup>2</sup> di formazione continua caratterizzato in Italia da numerosi elementi di tensione, incompiutezza ed incertezza ben preesistenti alla pandemia e da questa, semmai, accentuati e resi ancora più evidenti.

1. Useremo generalmente il maschile per convenzione e semplificazione, consapevoli che di ciò si tratta.

2. Facciamo ricorso a questo termine per semplicità espositiva ben sapendo che una delle questioni della formazione continua in Italia è che *non-è-un-sistema*.

Il riferimento è, solo per cenni, ai seguenti elementi (INAPP, 2021; ANPAL-INAPP, 2021):

- la modesta propensione alla realizzazione di interventi formativi da parte delle imprese di minore dimensione e di quelle collocate nelle aree meridionali e insulari (INAPP, 2021);
- le rilevanti differenze esistenti a livello settoriale nella realizzazione di interventi di formazione (INAPP, 2021);
- la presenza di chiare disparità di genere nell'accesso alla formazione, a sfavore delle donne, in particolare nelle aree centrali, meridionali e insulari nonché nel settore secondario (INAPP, 2021); lo stesso è rispetto agli occupati con bassa qualificazione o che agiscono in ruoli o posizioni non centrali nelle aziende;
- la "tendenza pronunciata a investimenti formativi di tipo tradizionale e sulla base di un approccio di tipo conservativo" (INAPP, 2021, p. 187), molto legato alla rispondenza ad obblighi di legge;
- un quadro di misure pubbliche per la formazione continua "complesso e articolato, essendo il risultato di una trentennale stratificazione normativa e di una *governance* multiattore e multilivello" (INAPP, 2021, p. 190: il che spiega perché, almeno stando ai dati Excelsior più recenti<sup>3</sup>, poco più del 75% delle risorse che ogni anno vengono spese per la formazione continua in forma corsuale sia costituito da fondi propri delle imprese e perché, su un piano diverso, esiste il rischio concreto che le misure formative di contrasto alle conseguenze della pandemia siano l'ennesimo *strato* spalmato sull'esistente).

Questi elementi si collocano all'interno di uno scenario che ha indubbiamente visto, negli ultimi quindici anni, una "maggiore attenzione alle esigenze formative degli adulti, con la crescita del volume finanziario complessivo del sostegno alla formazione continua, che ha però probabilmente privilegiato il ruolo dell'impresa lasciando in secondo piano le esigenze individuali e soggettive di riqualificazione e di crescita dell'adulto, occupato o non occupato" (ANPAL-INAPP, 2021, p. 25). Questo *privilegio* se, da un lato, *fa gioco* rispetto alla centratura di questo contributo – che è proprio la formazione continua intesa di fatto come formazione *aziendale* – dall'altro apre però uno spazio di riflessione, critica dal nostro punto di vista, rispetto alla logica imperativa, necessitante e *domandista* che caratterizza il dibattito e le prassi sulla formazione continua in Italia (una logica, per capirci, che non include – non ritenendola pertinente rispetto all'oggetto – l'autonomia decisionale, l'interesse personale, gli orientamenti e la motivazione del singolo occupato come fattori da tenere in considerazione per realizzare una partecipazione diffusa e consapevole dei lavoratori dipendenti alla formazione continua<sup>4</sup>).

3. Unioncamere-ANPAL, 2021.

4. Non facciamo quindi qui riferimento alla formazione, anche collegata al lavoro, alla quale le persone accedono per propria strategia al di fuori dell'orario di lavoro né a quella rivolta ai pubblici dipendenti (tipologicamente assimilabile alla formazione continua) né a quella che coinvolge i lavoratori autonomi (intesi in senso ampio).



### **I Fondi Interprofessionali: che cosa sono ed i loro cambiamenti più recenti**

È necessario, nell'economia di queste riflessioni, ricostruire per sommi capi i tratti caratterizzanti i Fondi Interprofessionali nell'esperienza italiana. Essi sono, dal punto di vista formale, organismi bilaterali, costituiti dalle associazioni sindacali e datoriali, finalizzati alla promozione di attività formative per i dipendenti delle aziende che vi aderiscono. Introdotti dalla L.388/2000, i Fondi Interprofessionali – alimentati dal gettito del contributo integrativo per la disoccupazione involontaria versato dai datori di lavoro all'Inps – finanziano in tutto o in parte piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali, condivisi dalle parti sociali attraverso un accordo sindacale (Galvan, 2014). Le basi per l'istituzione dei FI risalgono all'Accordo tra governo e parti sociali del 1993, al Patto per l'occupazione del 1996 e al Patto per lo sviluppo e l'occupazione del 1998, poi sfociati nella L.388/2000, che ha effettivamente introdotto lo strumento dei Fondi nel sistema legislativo italiano. Il principio sulla base del quale la gestione dei Fondi venne affidata alle organizzazioni datoriali e sindacali era la convinzione che questi soggetti avessero le migliori conoscenze per declinare congiuntamente degli interventi formativi fortemente incrociati con gli indirizzi di sviluppo delle politiche industriali e dei servizi e per avviare un sistema di analisi dei fabbisogni professionali e formativi delle imprese e dei lavoratori (Pettenello 2011).

A trent'anni dalla loro istituzione, i Fondi Interprofessionali hanno conosciuto un forte sviluppo. Attualmente esistono 19 Fondi Interprofessionali, divisi in due gruppi: il primo, composto da 16 Fondi, si rivolge a lavoratori inquadrati come operai, impiegati o quadri, mentre il secondo, composto da 3 Fondi, a lavoratori con inquadramento contrattuale di dirigenti. Ai 19 Fondi Interprofessionali operativi a ottobre 2020 aderivano circa 737mila imprese e circa 9,3 milioni di lavoratori, andamento stabile o in lieve diminuzione (ANPAL, 2021). Analizzando la distribuzione delle imprese aderenti ai Fondi Interprofessionali per classe dimensionale (Tab. 1), non sorprende (per ragioni che crediamo non debbano essere più richiamate) l'elevatissima concentrazione di imprese nelle prime due classi: ad ottobre 2019, il 78,7% delle imprese ha dimensioni micro, con un numero massimo di dipendenti pari a 9, e il 17,8% è di piccole dimensioni, con un numero di dipendenti compreso tra 10 e 49.

**Tabella 1. Ripartizione degli aderenti ai Fondi Interprofessionali per classi aziendali, esclusi i Fondi per dirigenti (%). Anno 2020**

	Micro 1-9 dip.	Piccole 10-49 dip	Medie 50-249 dip.	Grandi 250 dip.	Tot.
FONARCOM	85,8	12,6	1,4	0,2	100,0
FON.COOP	63,3	26,5	8,5	1,7	100,0
FON.TER	82,6	14,7	2,4	0,3	100,0
FOND.E.R.	73,6	23,1	3,0	0,3	100,0
FONDIMPRESA	57,2	33,0	8,4	1,4	100,0
FOR.AGRI	81,1	16,4	2,4	0,1	100,0
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	89,3	10,4	0,3	0,0	100,0
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	41,7	23,3	20,9	14,1	100,0
FONDO FORMAZIONE PMI	73,0	24,4	2,5	0,1	100,0
FONDOPROFESSIONI	93,4	6,3	0,3	0,0	100,0
FORMAZIENDA	85,1	13,2	1,4	0,2	100,0
FOR.TE	83,1	14,8	1,8	0,4	100,0
FONDITALIA	88,2	10,6	1,1	0,1	100,0
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	74,5	17,4	6,5	1,7	100,0
FONDOLAVORO	88,9	10,0	1,1	0,1	100,0
FONDO CONOSCENZA	86,6	11,9	1,4	0,1	100,0
Totale Fondi per dipendenti	79,7	17,0	2,9	0,5	100,0

*Note: La tavola non contempla i dati dei Fondi interprofessionali chiusi dopo il commissariamento:*

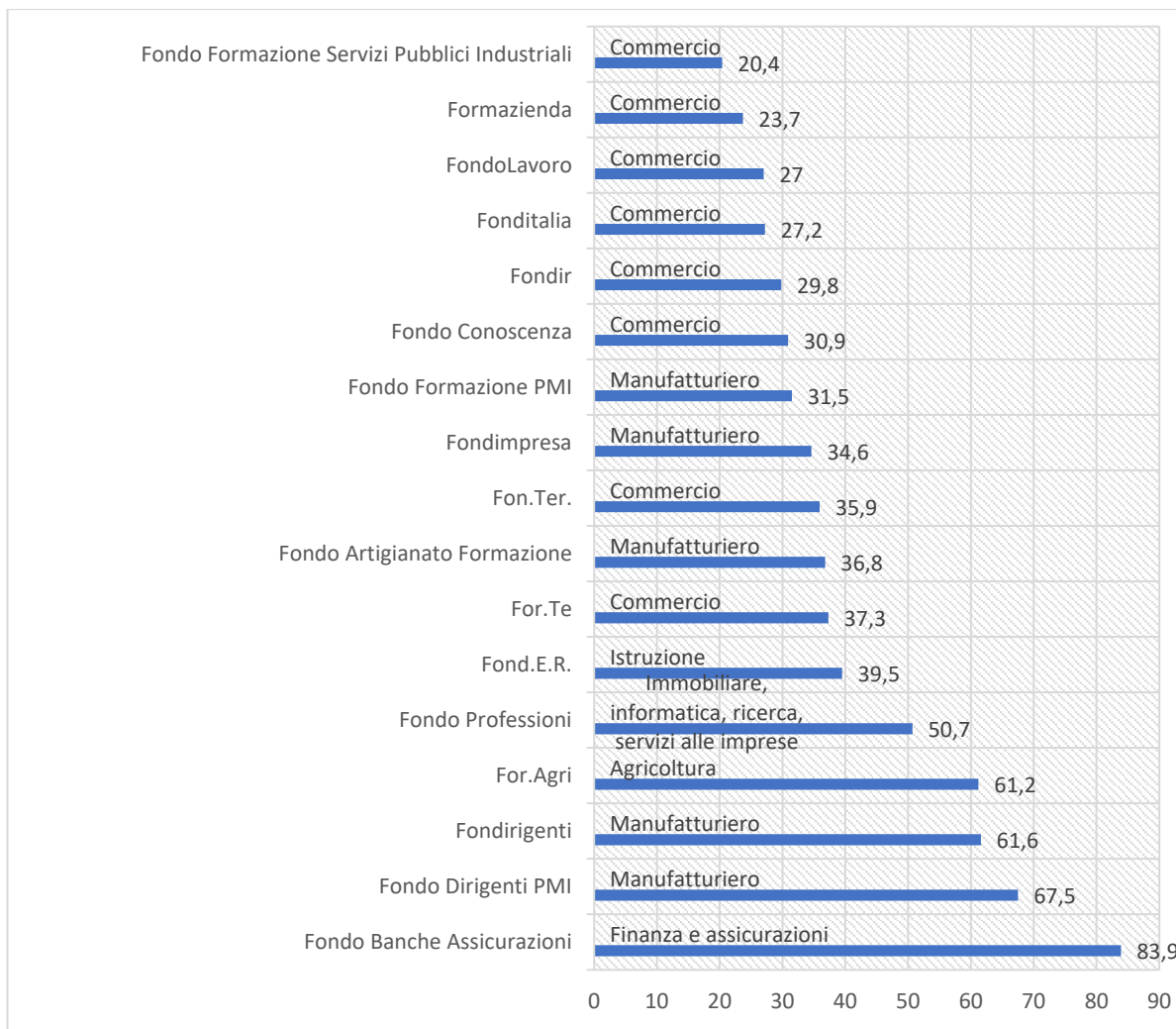
*Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda*

*Fonte: ANPAL, 2021*

La dimensione delle imprese aderenti influisce sulla strategia operativa dei Fondi Interprofessionali: in presenza di quote consistenti di micro-imprese, i Fondi tendono sia a definire proposte formative che possano soddisfare contemporaneamente le necessità di più realtà produttive (by-passando le difficoltà non di rado incontrate da queste ultime nell'identificare i propri fabbisogni e nell'elaborare i piani formativi correlati) sia a favorire l'accesso alla formazione di numeri piccoli di lavoratori/ici per singola azienda (ad esempio, attraverso meccanismi di *voucher*: ANPAL, 2021).

Per quanto riguarda la ripartizione settoriale delle imprese aderenti, si nota la scarsa caratterizzazione settoriale dei Fondi Interprofessionali, ad eccezione di pochi casi, in primo luogo il Fondo Banche Assicurazioni, che annovera tra le proprie aderenti - ad ottobre 2020 - un 83,9% di imprese finanziarie o assicurative (84,5% nel 2019) e For. Agri, che presenta più del 60% di imprese agricole (60,7% nel 2019, 61,2% nel 2020). Questi due, in particolare, si configurano con una specifica vocazione, quindi con la possibilità di garantire un'offerta più "ritagliata" sulle specifiche esigenze formative degli operatori del settore.

Grafico 1. Ripartizione settoriale delle imprese aderenti ai Fondi (%). Anno 2020



Fonte: elaborazione su dati ANPAL, 2021

Considerando invece la formazione erogata, sulla base dei dati inviati dai Fondi Interprofessionali, nel corso del 2019 (è l'ultimo anno ufficialmente disponibile, quindi pre-pandemia) sono stati approvati oltre cinquantamila piani formativi destinati a più di un milione e settecentomila lavoratori di oltre novantamila aziende. Più della metà dei piani è stata finanziata attraverso Avvisi, strumento del quale ha beneficiato il 71% delle aziende coinvolte da attività gestite dai Fondi interprofessionali; circa i 2/3 dei lavoratori coinvolti ha usufruito di opportunità formative finanziate attraverso conti aziendali o aggregati, il che sta a significare che nelle grandi imprese, come per altro intuibile, è il conto aziendale quello più utilizzato, mentre quello più solidaristico dell'Avviso è lo strumento a cui fanno più frequentemente ricorso aziende di più piccole dimensioni (e con maggiori difficoltà di accesso alle opportunità formative oppure con minor propensione al loro utilizzo). L'ammontare dei finanziamenti approvati nel 2019 è stato di 835,3 milioni di euro, il 63,6% dei quali (531,5 milioni) attraverso Avvisi e il restante 36,4% (303,8 milioni) utilizzando il canale del conto aziendale o aggregato.

Per quanto attiene alle finalità dei piani approvati, sempre con riferimento al 2019, nel 43,5% dei casi si tratta di iniziative volte all'aggiornamento (o alla manutenzione) delle competenze dei lavoratori, mentre circa il 30% delle attività formative ha come riferimento una dimensione organizzativa o aziendale, riguardando tematiche connesse ai processi di innovazione e all'aumento della competitività dell'impresa. Non infrequente (nel 14,9% dei casi) è il finanziamento di attività *ex lege* riguardanti la sicurezza sui luoghi di lavoro. Non si registrano incidenze marcatamente difformi distinguendo per canale di finanziamento, a eccezione fatta per quanto attiene alla sicurezza sui luoghi di lavoro, che ha rappresentato circa un quarto dei piani finanziati su conto aziendale a fronte del 7,6% finanziato sul sistema degli Avvisi. Oltre un terzo dei piani portati a compimento nel 2019 ha riguardato attività formative collegate allo sviluppo/manutenzione delle competenze, mentre un ulteriore 29,2% era riferito a competitività d'impresa e innovazione: le due voci rappresentano i due terzi delle voci di finanziamento.

Per quanto invece concerne la tipologia di finanziamento, circa un quarto delle attività finanziate con conto aziendale ha riguardato la sicurezza sul lavoro, una voce che quindi, questo si conferma, rappresenta una quota significativa dell'attività di formazione dei lavoratori che transita su questo canale.

Le attività formative effettivamente concluse nel corso del 2019 hanno coinvolto 1.417.000 lavoratori, di cui il 59,4% uomini e il 40,6% donne. Nel 31,8% dei casi si trattava di persone in età compresa fra 40 e 49 anni di età cui si sommava un 29,7% di 50-59enni e un 21,6% di 30-39enni. Nel 69,1% dei casi i lavoratori coinvolti avevano conseguito almeno un titolo di istruzione secondario superiore di secondo grado (il 23,1% un titolo universitario); i lavoratori meno qualificati a livello di istruzione rappresentavano complessivamente il 30,9% dei destinatari della formazione. Oltre i due terzi (67,2%) dei partecipanti alle attività formative erano collocati in sedi di lavoro situate in cinque Regioni, con la sola Lombardia che quasi ha rappresentato un quarto della localizzazione delle attività formative. Si tratta di dati che in parte riflettono la struttura dell'occupazione in Italia, con la conferma, pertanto, di differenze legate all'età (pochi giovani), al genere (con le donne in minoranza) e alle specificità territoriali (con Lombardia, Veneto e Piemonte che concentrano oltre il 50% dei formati). La formazione continua finanziata dai Fondi ha coinvolto prevalentemente operai qualificati (nel 46,6% dei casi) a cui si aggiunge un 14,7% di operai generici; gli impiegati (direttivi e amministrativi e tecnici) hanno rappresentato il 30,1% dei partecipanti ad attività formative, con la restante parte che ha interessato quadri e dirigenti (ANPAL, 2021).

I cambiamenti più rilevanti in atto nelle pratiche di intervento dei Fondi Interprofessionali fanno riferimento a tre fronti: gli effetti della crisi pandemia ed economica degli ultimi due anni; i processi di innovazione e di cambiamento tecnologico e digitale delle aziende; la articolazione dei metodi di supporto all'apprendimento. Del primo elemento segnaliamo il possibile impatto (in parte già verificatosi) sul finanziamento dei Fondi. Poiché essi sono finanziati attraverso lo 0,30% del contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria versato dai datori di lavoro all'INPS (ANPAL, 2021), in ragione degli effetti della crisi innescata dalla pandemia e più recentemente, dal conflitto russo-ucraino (al netto delle speculazioni e dei fattori esterni a queste dinamiche), ci si può realisticamente attendere una

contrazione del contributo in relazione alla cessazione di attività e alle conseguenti perdite di posti di lavoro, certo con intensità differenziate rispetto ai settori economici e alle aree geografiche maggiormente coinvolte nella crisi economica. Ciò ha un sicuro riflesso (lo ha già avuto nei valori 2020 rispetto a quelli 2019) anche sui trasferimenti finanziari dell'INPS ai singoli Fondi Interprofessionali, ipotizzando che quelli maggiormente colpiti saranno i Fondi in cui vi è una maggiore concentrazione di imprese aderenti ai settori più penalizzati dalla pandemia (ad esempio turismo, i servizi e i prodotti legati alla filiera della ristorazione o ad alcuni servizi alle imprese e alle persone) o appartenenti ad aree geografiche coinvolte in chiusure generalizzate (le cosiddette zone rosse) (ANPAL, 2021). Per quanto riguarda invece la connessione con i processi di innovazione e cambiamento tecnologico, l'analisi degli Avvisi emanati dai Fondi Interprofessionali nell'ultimo biennio fa emergere come quello dell'innovazione sia un argomento sempre più presente, legato (non senza retorica, peraltro) al tema della competitività delle imprese grazie alla qualificazione delle competenze dei propri dipendenti. Inoltre, sono anche frequenti Avvisi che cercano di accompagnare con la formazione gli investimenti infrastrutturali delle aziende, di limitare l'obsolescenza delle competenze di alcune fasce di lavoratori e di favorire processi di internazionalizzazione. Ovviamente, gli ambiti della internazionalizzazione, dell'innovazione (anche organizzativa), delle reti intra e infra-aziendali sono oggetto di attenzione anche dal lato del management e dei Fondi Interprofessionali che ad esso si rivolgono. In particolare, iniziano a consolidarsi linee di iniziativa per la formazione in materia di innovazione sostenibile, blue e *green economy* (ANPAL, 2021). Infine, per quanto riguarda i metodi di supporto all'apprendimento, uno sguardo che vada oltre l'intenso ricorso alla formazione a-distanza (sincrona o asincrona) durante i vari cicli delle restrizioni pandemiche mostra come, oltre ai *settings* più consueti quali l'aula, i Fondi prevedano sempre di più l'autoformazione, l'affiancamento, il *training on the job*, il *coaching*, l'*action learning* e le comunità di pratica nelle loro differenti declinazioni. Si tratta di una diversificazione che risponde (o, almeno, prova a farlo) all'annosa questione di rendere non tanto più attraente ma più *vicino* – da tutti i punti di vista – l'apprendimento nei contesti extra-lavorativi e in quelli lavorativi.

I Fondi Interprofessionali in questi anni di attività hanno svolto un ruolo importante per ridurre i *gap* di investimento formativo, avvicinando in molti casi per la prima volta imprese di diversa estrazione al mondo della formazione. Restano tuttavia aperte (come è ovvio) numerose aree di miglioramento e azione da promuovere che risultano ancora più attuali se teniamo conto delle priorità del periodo del *new-normal* pandemico e degli investimenti collegati al PNRR. La più importante, certamente non nuova (la segnalava già Neglia, 2012), risiede nella necessità di un sempre maggiore orientamento della domanda di formazione su temi e priorità in grado di aumentare il livello di competitività delle imprese e di occupabilità dei lavoratori, attraverso una costante analisi dei fabbisogni, dei trend e degli scenari e favorire la crescita della qualità del sistema formativo, contribuendo alla diffusione della cultura della valutazione tra le imprese e le strutture formative. Un'altra questione importante riguarda il ruolo dei Fondi Interprofessionali nell'ambito delle politiche per l'occupazione. In più occasioni, nel corso degli ultimi anni, anche a seguito delle crisi via via succedutesi, il legislatore ha ritenuto opportuno coinvolgere i Fondi i quali, non a caso, dal 2015 fanno parte della 'Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro' – a supporto



dell'azione governativa in campo occupazionale, in coerenza con il *modello del welfare to work* e, conseguentemente, con il rilevante peso assunto dalla formazione nell'ambito di queste politiche. Su questo fronte, sarebbe auspicabile – come si sottolinea da tempo da più parti – individuare e soprattutto *fare funzionare* delle sedi di confronto e coordinamento stabile e continuativo, che coinvolgano anche i livelli istituzionali competenti, finalizzate sia al presidio del livello strategico e di sistema all'azione dei Fondi Interprofessionali sia alla messa in trasparenza delle diverse aree di fabbisogno formativo e di competenze anche in vista di interventi di *up-skilling* e *re-skilling* che lavoratori e imprese dovranno affrontare con sempre maggiore frequenza ed intensità negli anni a venire.

### **La formazione continua ed i Fondi Interprofessionali nei Programmi GOL e nel Fondo Nuove Competenze**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) predisposto nel 2021 per rispondere alla crisi pandemica individua nella formazione *collegata al lavoro* (usiamo volutamente questa espressione) un importante asse strategico del cambiamento che con esso si dovrebbe innescare. Infatti, la formazione, finalizzata all'ampliamento delle competenze dei lavoratori e di coloro che sono esclusi dal mondo del lavoro, quindi in condizione di disoccupazione e/o in cerca di prima occupazione, rappresenta uno degli elementi cardine del PNRR, trasversale alle 6 Missioni individuate dall'UE come condizioni necessari di crescita produttiva e sociale, strumento di inclusione e risanamento dalla crisi da Covid-19. Ognuna delle sei missioni che lo compongono fa riferimento, in maniera esplicita o implicita, alla formazione nella sua accezione più ampia, ma concentrando l'attenzione sulla formazione continua, quella appunto di nostro interesse in questo contributo, ci si deve soffermare sulla Missione 5 – sezione C1 dedicata a *Politiche attive del lavoro e sostegno dell'occupazione*. In questa Missione il PNRR afferma che, per porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze e al conseguente rallentamento della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, è necessario investire in attività di *up-skilling*, *re-skilling* e *life-long learning*, che mirano a far ripartire la crescita della produttività o migliorare la competitività sia delle PMI e che delle microimprese italiane.

Entrando nel dettaglio della sezione C1 della Missione 5, l'asse relativo alle politiche attive (ben più ampio quindi della formazione continua in senso proprio) si sviluppa in due misure:

- 1) Il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), che mira a sostenere i lavoratori in transizione, i disoccupati e i giovani in cerca di prima occupazione;
- 2) Il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC), che punta alla governance del sistema della formazione per garantire maggiore coesione delle politiche a sostegno della formazione per tutto l'arco della vita, comprendendo in questa categoria gli adulti in generale.

Tuttavia, lo abbiamo già evidenziato nel contributo contenuto nel Rapporto CNEL dello scorso anno (Campanella ed altri, 2021), la formazione per gli occupati nel comparto privato *in senso proprio* sembra avere un ruolo abbastanza marginale nell'im-



pianto del PNRR<sup>5</sup>. Ne è indice, ad esempio, il fatto che il PNRR medesimo non usa l'espressione *formazione continua* a cui si aggiunge il posizionamento della formazione per gli occupati nel campo delle *politiche attive del lavoro* (attribuendo quindi ad essa una sorta di funzione di tipo esclusivamente emergenziale o curativa e non, ad esempio, preventiva o addirittura *anticipatoria*). Si potrebbe sostenere che tutto ciò è il riflesso di una sorta di *divisione (implicita) del lavoro formativo* tra l'intervento privato (delle aziende, da sole o attraverso i Fondi), destinato alle popolazioni più forti degli occupati, e quello pubblico (realizzato, in questo caso, dal PNRR), rivolto alle popolazioni aziendali più vulnerabili e in difficoltà. E' però vero che in entrambe le misure (GOL e il PNC, dentro il quale è collocato il Fondo Nuove Competenze) sono coinvolti, o almeno citati, i Fondi Interprofessionali (per il cofinanziamento degli interventi sui lavoratori oggetto dei programmi e per il finanziamento della formazione per disoccupati in inserimento) e le Regioni e Province Autonome come erogatori dei servizi ai cittadini, oltre ovviamente al coordinamento dato dal Ministero del Lavoro tramite l'ANPAL.

Più in dettaglio, il PNC vorrebbe collocarsi come il quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da COVID-19 e, in particolare, per le misure contenute nelle iniziative di riforma e investimento varate dal Governo italiano con il PNRR. Il PNC ha l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di *up-skilling* e *re-skilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa). I beneficiari degli interventi del PNC sono quindi potenzialmente un gruppo molto ampio ed eterogeneo di persone occupate e disoccupate, con una particolare attenzione alle persone con bassi livelli di qualificazione e alle categorie con maggiori fragilità.

All'interno del PNC è collocato, ed è rilevante per la formazione continua, il Fondo Nuove Competenze (FNC) il quale dal 2020 consente alle imprese, in accordo con le

---

5. Riferimenti alla formazione rivolta agli occupati si trovano anche nella Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, per incentivare la crescita di competenze gestionali (per il digitale) e nella componente M1C3 Turismo e cultura 4.0. Nella prima si propone la elaborazione e sperimentazione di un "modello di riqualificazione manageriale, focalizzato sulle PMI", da realizzare con il "coinvolgimento delle associazioni di categoria e l'utilizzo di modelli di diffusione incentrati su piattaforme digitali", utilizzando programmi di formazione ad hoc oltre che per la sperimentazione di programmi di training nell'ottica dell'*up-skilling* digitale, rivolti ai lavoratori in cassa integrazione e da fruire nei periodi di cassa integrazione, incentivati tramite il taglio (temporaneo) del cuneo fiscale, sia per l'impresa che per il lavoratore. Nella seconda, invece, l'aggancio è alla formazione continua di operatori culturali e personale amministrativo, per le competenze sui relativi aspetti legali, di accoglienza, mediazione culturale e promozione (intervento M1C3.1), la formazione di personale locale che possa curare e preservare i piccoli siti culturali, il patrimonio culturale, religioso e rurale (intervento M1C3.2), il rafforzamento delle "capacità" e "competenze professionali nel settore audiovisivo legate soprattutto a favorire la transizione tecnologica" (intervento M1C3.3), la formazione qualificata degli operatori nel settore, con riguardo alle competenze digitali e non (intervento M1C3.4) e altri interventi rivolti agli operatori turistici di piccole e medie dimensioni nelle zone più arretrate del Paese per i servizi digitali di base ma anche per la gestione dei complessi restaurati e per la formazione e l'aggiornamento delle guide turistiche.

organizzazioni sindacali, di intervenire sulle competenze dei lavoratori/ici in ragione di mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa o per favorirne la ricollocazione, destinando parte dell'orario di lavoro alla loro formazione. Come noto, il FNC (un primo Avviso è stato emesso a fine 2020 ed un secondo - con alcune rilevanti differenze rispetto al primo - è stato emanato a settembre) finanzia alle imprese i costi dell'orario utilizzato per lo svolgimento delle attività formative. Tuttavia, il FNC prevede che le imprese possano richiedere il finanziamento anche dei costi delle attività formative, attingendo con un ulteriore accordo alle risorse dei Fondi Interprofessionali che avessero aderito a questa possibilità con specifici Avvisi. Numerosi Fondi vi hanno aderito e quindi questo è un elemento che testimonia il coinvolgimento effettivo dei Fondi. Secondo i dati di monitoraggio ANPAL, che non consentono però di evidenziare il *peso* dei Fondi Interprofessionali, nel biennio 2021/2022 (i dati 2022 sono ovviamente parziali) hanno avuto accesso al FNC più di 14.000 aziende per 708.000 lavoratori e 93 milioni di ore di formazione. Il FNC ha avuto una dotazione iniziale di 730 milioni di euro a valere su risorse nazionali e sul PON SPAO, ed è stato successivamente rifinanziato a valere sulle risorse di REACT-EU per circa un miliardo di euro. Il modello a cui si ispira è quello di legare più saldamente gli interventi di politica passiva con quelli di politica attiva (tentativo in corso da anni ma con scarso successo) ma con il rischio che questa operazione vada di fatto a duplicarsi con iniziative simili che già sono in capo ai Fondi Interprofessionali dal 2009, quando il D.Lgs. 2/09 metteva i Fondi Interprofessionali in condizioni in grado di erogare anche la formazione ai cassintegrati, arrivando addirittura al sostegno al reddito. Come accennato, a settembre è stato emanato il Decreto di finanziamento di nuovi progetti, un nuovo Avviso, a valere su un miliardo di euro di risorse REACT-EU. Il nuovo Avviso contiene degli elementi di novità (in primo luogo la riduzione degli oneri finanziabili) tra i quali vi è, di interesse per il nostro ragionamento, un *salto di qualità* (almeno potenziale) nel ruolo dei Fondi Interprofessionali il quale da *eventuale* (nel primo Avviso) diventa *normale* per far fronte alla copertura finanziaria della formazione, altrimenti non prevista. I Fondi hanno 30 giorni per manifestare la propria adesione a questa funzione anche se, secondo alcuni commentatori, non è chiaro come tale adesione vada esplicitata e, soprattutto, come avverranno gli "scambi" di "informazione sui progetti formativi e sui lavoratori individuati", oltre che "sugli esiti della formazione erogata e dell'attività di verifica svolta".

Per quanto riguarda invece il Programma GOL, la cui attuazione è in fase di avvio dopo che le Regioni e le Province Autonome hanno predisposto i relativi Piani per l'impiego dei primi 880 Meuro da utilizzare nel 2022 (in 5 anni GOL dovrebbe finanziare più di 4 miliardi di euro), esso ha obiettivi molto ambiziosi dato che dovrà raggiungere almeno 3 milioni i beneficiari entro il 2025. Di questi, almeno il 75% dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, under 30, lavoratori over 55, mentre almeno 800 mila (dei 3 milioni totali) devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali. Il Programma GOL appare poco orientato ai lavoratori occupati (se non a quelli molto fragili e vulnerabili o ai beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di lavoro) e nel complesso poco appetibile da parte delle aziende (se non per il percorso di *ricollocazione collettiva* per il quale comunque, e non a caso, non risultano ad oggi casi attivi). Infatti, nel Decreto di istituzione del Programma non sono esplicitati ruoli particolari

per i Fondi Interprofessionali, salvo un richiamo nell'Allegato, dove si dice che "con opportuno intervento normativo, anche i Fondi interprofessionali - oggi impegnati soprattutto nella formazione continua - potranno essere coinvolti nella formazione dei disoccupati e dei lavoratori in transizione". Certo, nessuna norma impedisce alle Regioni e Province Autonome di realizzare accordi con singoli Fondi per collaborare all'attuazione di GOL ma questo è un *terreno* tutto da esplorare visto che proprio la debolezza della relazione (e collaborazione) tra Regioni/Province Autonome, da un lato, e Fondi, dall'altro, è una delle *criticità* caratterizzanti la formazione degli adulti in Italia (negli scorsi anni, a questo proposito, solo in alcuni casi - Trentino, Toscana, Lombardia - sono stati stipulati accordi e intese con alcuni Fondi Interprofessionali e, nel complesso, sono esperienze che non possono certamente essere definite come "di successo"). Questa *scarsa* attenzione agli occupati (che, a vederla in positivo, potrebbe evitare la attivazione di un ulteriore canale di finanziamento da raccordare con gli altri esistenti) compensata - per quanto riguarda i Fondi - dalla possibilità di intervento sui lavoratori *in transizione* e quelli disoccupati è un elemento di riflessione poiché GOL è in ogni caso l'iniziativa che costituisce il perno dell'azione di riforma delle politiche attive per il lavoro, rispetto al quale il PNC orienta più specificamente, in una logica integrata, le misure riguardanti la formazione professionale dei beneficiari nel GOL, in sinergia con il Piano straordinario di rafforzamento dei Centri per l'impiego, già finanziato in buona parte a valere sul bilancio dello Stato e che diventa parte anch'esso del PNRR. E' una scarsa attenzione rispetto alla quale, considerata la situazione italiana, difficilmente - almeno nel breve periodo - i *Patti Territoriali* previsti dal Programma potranno porre rimedio. Questi *Patti* - di filiera o di settore - hanno infatti tra le proprie finalità "il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze delle imprese in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione industriale" ma, in primo luogo, questo non significa *di per sé* il ricorso ai Fondi Interprofessionali (anche se è abbastanza probabile) e, soprattutto, il fatto che siano "accordi quadro" tra Ministero e Regioni con la partecipazione degli "enti locali interessati, delle parti sociali, del sistema delle imprese e degli *stakeholder* interessati" (e quindi un dispositivo molto complesso da disegnare e da gestire) fa prevedere tempi lunghi di attivazione e grande vischiosità realizzativa. Tutto ciò evidenziato, considerata la pluralità dei percorsi che saranno offerti alle diverse tipologie di destinatari/e (reinserimento lavorativo; aggiornamento, *up-skilling*; riqualificazione, *re-skilling*; lavoro ed inclusione; ricollocazione collettiva), GOL ha - almeno sulla carta - l'impianto per provare ad essere *un* modello delle politiche attive del lavoro per i prossimi anni. Tuttavia, restano delle incertezze sulla sua implementazione completa ed efficace perché, da un lato, l'integrazione necessaria tra i vari servizi e competenze amministrative delle diverse Pubbliche Amministrazioni (tipicamente più Assessorati tra Lavoro, Formazione Professionale, oltre a Province e Comuni) e, dall'altro, la previsione dei privati sia come attuatori accreditati sia come partners dei Patti Territoriali (Parti sociali, imprese, ecc.) sono operazioni complesse da realizzare che rischiano di essere poco compatibili, almeno nella maggioranza delle Regioni, con le tempistiche del Programma.

### **Il punto di vista di alcuni Fondi**

Per cercare di dare in questa sede un contributo analitico al tema della relazione tra Fondi Interprofessionali e PNRR (leggasi, Programma GOL e Fondo Nuove Compe-

tenze) che andasse oltre la ricognizione dei documenti di programmazione e di attuazione delle misure previste, si è proceduto alla realizzazione di alcuni affondi-pilota che hanno coinvolto quattro Fondi Interprofessionali<sup>6</sup>. In particolare, per ogni Fondo è stata intervistata una figura apicale (Direttore, Presidente, Vice-presidente, responsabile area valutazione) utilizzando una traccia focalizzata su tre temi:

1. gli effetti della pandemia sul Fondo (dato che la pandemia è, in termini sia sostanziali che simbolici, l'evento di innesco del PNRR);
2. le linee di sviluppo delle politiche formative presenti nel PNRR, con particolare attenzione a quelle relative alla formazione continua di interesse del Fondo;
3. le strategie di intervento del Fondo in relazione al PNRR.

Diamo conto qui di seguito di quanto emerso dalle interviste.

#### *Gli effetti della pandemia sull'azione del Fondo*

Assunto in qualche modo come dato il *quadro di sfondo* (ovvero che il 2020 è stato un anno complesso, che ha messo a dura prova il *mondo* sul piano sanitario economico, lavorativo e sociale, che la pandemia da Covid-19 ha causato - specialmente nelle fasi di picco - perturbazioni e accelerato processi di cambiamento anche nelle attività formative), un primo effetto segnalato da tutti i Fondi<sup>7</sup> intervistati è che, da un lato, la pandemia ha messo in luce l'imaturità del sistema di formazione in generale e della formazione continua in particolare rispetto ai processi di digitalizzazione (intesi sia come argomenti della formazione che come modalità realizzative della stessa) e, dall'altro lato, ha portato ad accelerare l'utilizzo di strumenti e modalità - digitali, appunto - poco utilizzate in Italia almeno fino al 2019.

A questo proposito, i Fondi Interprofessionali intervistati hanno tutti da subito consentito alle proprie imprese aderenti, che beneficiavano di attività formative, di sospendere le attività in presenza nella fase più dura di *lockdown* e di trasformarle in attività a distanza. E' stato pertanto possibile, in questo modo, sia portare a termine i processi formativi in corso sia programmarne e realizzarne di nuovi. Nello specifico per F1 ed F2 la trasformazione è avvenuta utilizzando principalmente lo strumento della didattica sincrona, ovvero la didattica a distanza (DaD) attraverso specifiche piattaforme; per F3 la trasformazione è avvenuta non solo autorizzando la variazione delle modalità didattiche da aula a *Webinar* (videoconferenza) ma anche attraverso la realizzazione di percorsi formativi erogati in *E-learning*. F4, invece, ha consentito la prosecuzione dei progetti in corso di svolgimento attraverso la partecipazione esclusivamente in modalità *E-learning*, laddove compatibili con i contenuti della formazione da erogare e gli obiettivi da conseguire. L'introduzione di modalità di didattica a distanza non emerge dalle interviste come particolarmente difficile per i Fondi Interprofessionali, mentre appare più complessa, anche in prospettiva, l'introduzione su larga scala di modalità di apprendimento cosiddetto "asincrono", basato su corsi fruibili da piattaforme *e-Learning* (LMS) o da APP su *smartphone*, dove è il destinatario/a che decide quando e come formarsi, ferma restando la necessità di concludere lo studio

6. I Fondi Interprofessionali coinvolti sono anonimizzati e indicati convenzionalmente con le sigle F1, F2, F3, F4. Ringraziamo i/le referenti di questi 4 Fondi per la disponibilità e collaborazione dimostrate.

7. Usiamo questa locuzione invece che "referenti" o "responsabili" per semplificare la comunicazione.



dei corsi in un arco di tempo stabilito. Il punto-chiave in questo processo - un punto rispetto al quale la pandemia ha indubbiamente dato una forte accelerazione - è l'idea che con l'E-learning la formazione sia incentrata sul destinatario/a, con l'obiettivo, non privo di ambivalenza, di trasformarlo da semplice "fruitore" ad artefice (almeno in parte) del percorso di apprendimento. In positivo, una impostazione di questo tipo riconosce l'autonomia e l'interesse della singola persona come fattori cruciali per la partecipazione formativa (al di là di più o meno fondati e motivati *imperativi di sistema*) ma, in negativo, rischia di riprodurre e confermare le ben note disuguaglianze di accesso e di partecipazione (per posizione professionale, età, istruzione, azienda di appartenenza) che caratterizzano la formazione continua in Italia.

Nella fase emergenziale della pandemia (ovvero a partire da marzo 2020 fino alla tarda estate dello stesso anno), secondo quanto dichiarato dagli intervistati, i Fondi Interprofessionali non si sono limitati a dare risposte (formative) immediate alle imprese aderenti ma si sono impegnati anche nella riorganizzazione delle attività e dei servizi erogati. In merito ai cambiamenti formali e sostanziali apportati da tutti e quattro i Fondi Interprofessionali ai processi formativi, vanno almeno menzionati i seguenti:

- la semplificazione delle modalità di concessione di deroghe alla presentazione e realizzazione dei Piani formativi e alla rendicontazione delle relative spese;
- l'accesso ad interventi di formazione continua anche per i lavoratori in Cig e in altre tipologie di integrazione salariale prese in considerazione dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19;
- il mantenimento inalterato o l'azzeramento del cofinanziamento degli interventi (nella fase più dura del *Lockdown*) a fronte della grave difficoltà in cui si sono trovate le imprese;
- il ripensamento, nella direzione di includere temi a maggiore urgenza e priorità rispetto alla pandemia, dell'offerta a valere sugli Avvisi.

Resta tuttavia il fatto, e non poteva essere diversamente, che la pandemia - secondo i Fondi intervistati - non ha intaccato se non minimamente due dei nodi centrali della formazione continua in Italia ovvero:

- la carenza di una cultura della formazione continua come strumento di promozione e crescita individuale e collettiva;
- la difficoltà che il tessuto produttivo italiano, caratterizzato principalmente da micro e piccole-medie imprese, ha nell'individuare nella formazione continua "*un elemento imprescindibile per garantire la tenuta del tessuto economico e produttivo del Paese e la sopravvivenza di decine e decine di imprese anche attraverso l'individuazione di percorsi formativi per i lavoratori*" (F4).

Queste due difficoltà si sono sommate a quella, sul lato imprese, di "*non sapere affrontare in modo organico un'emergenza*" (F1).

*Il PNRR e le sue politiche formative per gli occupati/e*

In coerenza con quanto rilevato in precedenza circa la attenzione che il PNRR dedica alla formazione continua, i Fondi intervistati convergono nel sottolineare come il PNRR, da un lato, contenga rilevanti potenzialità per lo sviluppo futuro della formazione continua nelle imprese ma, dall'altro, sia carente nel disegnare un approccio sistemico alla formazione.

Infatti, se il Piano individua nello sviluppo dei saperi professionali (e quindi anche nella formazione degli adulti al lavoro nella sua concezione più ampia) una leva di cambiamento prioritaria per le persone, le organizzazioni ed i territori, è anche vero però che – secondo i Fondi intervistati - la formazione continua sembra avere, in questa cornice, un ruolo marginale. Il PNRR la considera come una politica attiva al pari di tutte le altre e *fa fatica a nominarla*, relegandola a una questione puramente emergenziale, come se fosse rilevante solo per contrastare gli effetti del picco pandemico e dei periodi immediatamente successivi. Il Piano non sembra quindi proporre alcun tipo di cambiamento a livello strutturale rispetto, ad esempio, a come la formazione continua debba *lavorare* oppure a come l'azione dei Fondi Interprofessionali debba intervenire sulle competenze dei lavoratori, soprattutto in logica di *up-skilling*. A sostegno di questo quadro complessivo, ecco due estratti dalle interviste:

*“La formazione, nel PNRR viene vista piuttosto come un ammortizzatore sociale, come politica di sostegno all'occupazione e non viene concepita come parte integrante di un percorso di apprendimento permanente che deve mantenere alta la qualificazione degli occupati per un lavoro non solo stabile ma di qualità. A questo si aggiunge una visione emergenziale della formazione” (F3).*

*“Il PNRR nazionale dovrebbe sancire, ovviamente a parte la centralità dell'aggiornamento professionale degli occupati e il perfezionamento previsionale degli inoccupati che saranno i futuri occupati, percorsi formativi ad hoc finalizzati ad inserire all'interno delle imprese del personale che abbia già acquisito precedentemente all'ingresso in azienda le competenze necessarie, in considerazione delle grandi trasformazioni del mercato del lavoro” (F1).*

Gli intervistati aggiungono che, in generale, il ruolo dei Fondi Interprofessionali non è delineato nel PNRR pur facendo ad essi riferimento, in relazione ai lavoratori occupati, come possibile fonte di finanziamento delle attività formative, in particolare nell'ambito del FNC. Questo Fondo, secondo l'opinione degli intervistati, rappresenta un'opportunità per le imprese, soprattutto per le PMI che, come noto, hanno difficoltà a sostenere i costi della formazione e in questa logica possono essere considerate positivamente le previsioni del PNRR circa la necessità di un'azione sinergica tra il FNC ed i Fondi interprofessionali. Al tempo stesso, tuttavia, viene sottolineato come questa sinergia non si sia ancora concretizzata o faccia fatica a farlo. Essi auspicano un ruolo attivo dei Fondi Interprofessionali nella gestione delle risorse oltre a quello *“di supporto per rimediare a scelte lontane dalle esigenze e dalle capacità delle imprese” (F3)*. L'esperienza maturata negli anni dai Fondi Interprofessionali consentirebbe, secondo gli intervistati, il loro riconoscimento come soggetti in grado di supportare dal basso le scelte dei decisori politici e non solo di agire come esecutori di politiche definite altrove.

Come già richiamato, un punto importante del giudizio dei Fondi sul PNRR rispetto alla formazione continua rimanda al fatto che esso sembrerebbe rispondere alla necessità di una maggiore *inclusione formativa* delle PMI e delle micro-imprese. Si tratta di una inclusione che passa per le caratteristiche dei bandi e per le misure messe in campo e, pertanto, secondo F2 *“molto dipenderà dalla strutturazione dei bandi e dai meccanismi operativi di presentazione delle istanze, ammissibilità e rendicontazione”*. Tuttavia, dal punto di vista di F3, *“devono essere costruiti i presupposti e i sistemi di relazioni (ecosistemi) per includere le piccole imprese nei processi di sviluppo. I Fondi in questo caso rappresentano il punto di snodo per favorire il protagonismo delle realtà più resistenti all'innovazione ed al*



*cambiamento attraverso azioni di sensibilizzazione, informazione e formazione mirata". Per F4, invece, "sarebbe auspicabile che questa categoria di imprese avesse un canale privilegiato per accedere al Fondo Nuove Competenze, non solo destinando loro una quota parte delle risorse previste, ma anche immaginando una semplificazione della presentazione delle istanze, oltre che prevedere la possibilità che tali istanze possano essere predisposte dai Fondi ma anche da soggetti che, per le aziende loro clienti, offrono l'accesso anche ad altri servizi". Per F1, infine, "una inclusione concreta delle PMI, anche nel PNRR non c'è ed una possibile soluzione può essere la costruzione di reti di impresa. Le imprese tendono a scegliersi liberamente in soggetti associativi che li aiutano. Nel nord Italia è differente, ma nel centro e nel sud d'Italia le relazioni sono di natura personale, la vicinanza territoriale consente di sollecitare la domanda. Un'altra possibile soluzione è sollecitare una riflessione interna all'impresa affinché possano emergere le necessità ed i fabbisogni di competenza". Sembrerebbe quindi sostanzialmente irrisolto, almeno nelle opinioni degli intervistati, il nodo della partecipazione formativa delle micro e PMI, un nodo che probabilmente va anche oltre lo specifico problema dell'accesso per investire, da un lato, quello legato al fatto che certamente in questo tipo di imprese si apprende molto più di quanto ci si formi (si pensi a quanto rilevi in questi contesti l'apprendimento nel lavoro) e, dall'altro, quello del senso complessivo della formazione strutturata in un periodo storico - il *new-normal* pandemico - nel quale probabilmente le priorità sono (come sempre, forse) altre. A ciò si aggiunge, in parte collegato a questo ultimo passaggio, la mancanza - anche se i Fondi in parte agiscono questo ruolo (e, forse, lo svolgono anche le associazioni di categoria o gli enti di formazione) - di figure che intervengono a fare emergere e raccogliere quelle che sono le esigenze formative delle piccole e medie imprese ma soprattutto a motivarle, a far comprendere il possibile valore-aggiunto della formazione intesa come apprendimento intenzionale, strutturato e formalizzato.*

*Quel che è certo è che il PNRR stimola gli attori della formazione ad interrogarsi su quelli che sono i grandi temi della formazione continua e da lì ad immaginare delle azioni in tema di rilevazione dei fabbisogni professionali, valutazione di impatto e qualità della formazione. In questo senso (F3), "il PNRR con le sue missioni e priorità rappresenta uno stimolo ad una nuova domanda formativa che richiede comunque un lavoro di ricostruzione, di indirizzo e di integrazione, un lavoro di ascolto e di elaborazione che nei Fondi viene svolto costantemente dai soci in virtù del loro legame e della loro vicinanza con le imprese". Per F4, invece, il tema dei fabbisogni professionali è affrontato nel PNRR solo in relazione alle Pubbliche Amministrazioni ed agli obiettivi di rafforzamento dei Centri per l'impiego mentre "non rinveniamo, oltre agli ambiti strategici di attività, quali saranno i fabbisogni professionali e quindi le competenze attese. Probabilmente si dovrà monitorare il mercato del lavoro e vedere esattamente quali saranno le richieste tra qualche mese". Anche secondo l'opinione di F2, il PNRR "sembrerebbe più indicare gli strumenti previsti, mentre gli aspetti operativi potrebbero essere individuati tramite altro livello di regolamentazione".*

*Quanto al Programma GOL, i Fondi intervistati evidenziano come esso individui una ampia platea di destinatari/e rispetto ai quali tuttavia i Fondi possono intervenire solo su un target residuale (beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro). Inoltre, in generale, il ruolo dei Fondi rispetto al Programma risulta ancora da specificare e approfondire. A questo proposito, secondo F4, "si dovrà ampliare il nostro margine di azione, sia in termini giuridici allargando la platea di beneficiari, sia in termini di risorse finanziarie perché quelle già a disposizione dei Fondi Interprofessionali non*

possono essere destinate alla formazione di disoccupati e lavoratori in transizione". Anche per F3 "si dovrà valorizzare l'esperienza dei Fondi e non solo nominarla, se si vuole favorire una formazione diffusa, concreta e innovativa; ci aspettiamo nuovi spazi di azione che saranno determinati dalla riprogettazione di un sistema che dovrebbe coinvolgere diversi soggetti per l'accompagnamento e la formazione dei lavoratori in transizione occupazionale e disoccupati".  
*Le strategie di intervento dei Fondi (intervistati) in relazione al PNRR*

Naturalmente, e su un piano diverso da quello delle valutazioni espresse nel paragrafo precedente, i Fondi Interprofessionali intervistati si sono subito *misurati* con il PNRR e con le sue direttrici di transizione (digitale, ecologica e pandemica); al tempo stesso, quanto delineato dal PNRR rappresenta un orizzonte di riferimento per le stesse strategie dei Fondi, dato che – anche solo per la sua consistenza finanziaria – *determinerà* per lungo tempo le direttrici di movimento, se non proprio di sviluppo, delle *policy* nazionali più rilevanti. A questo proposito:

*"La personalizzazione dell'analisi dei fabbisogni, tenuto conto dello sviluppo delle competenze del lavoratore e delle attese dell'impresa, sarà sempre più un tratto distintivo dei nostri Avvisi" (F2).*

*"La nuova programmazione continuerà a prestare la massima attenzione ai giovani e alle donne in un'ottica di promozione del lavoro di qualità; anche attraverso l'inserimento di nuove figure e nuovi talenti, valorizzandone le competenze distintive di cui sono portatori all'interno dei processi organizzativi". Inoltre, "il Fondo prevede che i piani formativi siano progettati per conoscenze e competenze, prevedendo il rilascio di una attestazione spendibile" (F3).*

*"La digitalizzazione, l'innovazione, l'inclusione sociale per target quali donne, giovani under 35, stranieri, sono stati posti come obiettivi specifici di alcune Linee di finanziamento su cui costruire la progettazione degli interventi formativi; altre Linee invece, come la Linea 7 P.A.S. (Piani Aziendali di Sviluppo), prevedono che, a fronte di una innovazione radicale o incrementale inserita nell'impresa grazie ad un investimento economico fatto dallo stesso titolare, il Fondo partecipi pagando la formazione che accompagna, in termini di sviluppo di nuove competenze l'innovazione inserita in azienda. Altre Linee infine, contenute sempre nello stesso Invito, sono rivolte ad aziende fino a 9 dipendenti ed hanno come requisiti per accedere al finanziamento l'innovazione, sia essa di prodotto, di processo, tecnologica oppure organizzativa (F4).*

Dalle interviste emergono poi delle azioni specifiche, più o meno direttamente riconducibili al PNRR, sulle quali i Fondi stanno lavorando in maniera più consistente rispetto ad altre. Ad esempio, F3, con l'obiettivo di affrontare le sfide che si stanno delineando per il prossimo futuro, punta su un processo di cambiamento che *"dovrà mobilitare sforzi e investimenti (finanziari, organizzativi, professionali), innovazioni strategiche e decisioni fondamentali. Rinnovamento nelle strategie, nelle procedure, negli interventi e nelle relazioni con le imprese aderenti; assetti organizzativi, gestionali e tecnologici necessari e ormai improcrastinabili per garantire trasparenza, qualità e personalizzazione dei servizi offerti"*. F4 sta lavorando *"alla predisposizione di un nuovo accordo che sarà alla base della nuova offerta formativa. L'accordo terrà conto non solo dell'esperienza pregressa e fin qui maturata rispetto agli obiettivi specifici anche richiamati dal PNRR ma cercherà di promuovere l'accesso alla formazione come uno strumento utile ed indispensabile all'impresa e ai suoi lavoratori"*. F2 *"sta introducendo strumenti mirati in base alle differenti tipologie di imprese o aree/settori professionali, targettizzando gli avvisi; realizzando una importante semplificazione amministrativa nella maggioranza dei Bandi, attraverso le unità di costo standard ...; offrendo webinar in-*

*formativi mensili sulle prospettive della formazione finanziata, sulle modalità operative degli Avvisi e sull'analisi delle iniziative attivate; rafforzando il customer service, affiancando agli strumenti più tradizionali la possibilità di video approfondimenti individuali sugli Avvisi, per facilitare l'accesso alle risorse per la formazione continua".*

Una esplicita, secondo i Fondi intervistati, connessione con il PNRR ed i suoi temi è rinvenibile, per F3, nel suo "Avviso strategico XX "Innovazione e sostenibilità" ..., un Avviso che si configura come un programma di ampio respiro e che probabilmente accompagnerà le scelte programmatiche nel prossimo biennio in virtù della sua attinenza e connessione con il PNRR (l'innovazione sostenibile declinata sulle priorità trasversali giovani, donne e riduzione del divario di cittadinanza)". Data la sua importanza le attività finanziate attraverso questo Avviso saranno oggetto di una specifica valutazione di impatto che sarà centrata non solo sulla "rilevazione sul campo degli effetti della formazione sui destinatari ma anche [sul]la capacità dell'azione progettuale di generare valore in termini di crescita, inclusione sociale e sviluppo territoriale. Sarà anche l'occasione, ..., per condividere un percorso di costruzione e contestualizzazione degli indicatori di impatto sociale specificatamente connessi all'attività formativa finanziata [dal Fondo]" (F3). Per F4, il collegamento tra la formazione che viene finanziata e le direttrici strategiche del PNRR è oggetto di "monitoraggio interno al Fondo oltre a quello svolto dalle nostre PP.SS. presenti nelle Articolazioni Regionali" (e quindi l'inclusione dei temi del PNRR appare più di risulta che intenzionale e attiva) mentre F2 ha premiato "attraverso un punteggio aggiuntivo in sede valutativa [ex-ante], i piani formativi relativi a innovazione tecnologica/di processo, salvaguardia ambientale, internazionalizzazione e soft skills. Sono stati ammessi a finanziamento interventi formativi in materia di welfare, disciplina del lavoro agile e responsabilità sociale di impresa/di genere".

### **Alcuni spunti, per chiudere**

Ci sono, in chiusura di questo contributo, tre aspetti che a nostro parere meritano di essere qui evidenziati e proposti alla riflessione comune. Sono tre aspetti che, ovviamente, rimandano a quanto esposto nel contributo ma che possono fungere anche da sollecitazioni di prospettiva per il sistema dei Fondi Interprofessionali ma anche per chi opera nella formazione continua in generale.

Il primo aspetto si identifica con la necessità (questa sì che lo è) di distinguere tra

- l'importanza (o forse l'istanza) dell'apprendimento *intenzionale* continuo (rispetto al quale vi è una ampia convergenza, almeno di principio, con la sottolineatura della connotazione di *intenzionale* perché è questo che rileva in relazione alla formazione);
- l'importanza della manutenzione e/o sviluppo delle culture e dei saperi professionali (in tutte le loro declinazioni e rappresentazioni: conoscenze, abilità, prassi, eccetera);
- la attivazione di percorsi di formazione strutturata di chi è occupato (per limitarla al campo di interesse di queste considerazioni);
- l'intervento dei Fondi Interprofessionali.

Tutte queste quattro istanze sono presenti, in maniera più o meno forte ed esplicita, nelle pagine precedenti (perché lo sono nel dibattito sulla formazione continua ed i Fondi Interprofessionali) ma, questo è il punto che vogliamo sottolineare, non c'è alcun nesso di consequenzialità *necessario*, obbligato e determinato tra di esse (come

invece spesso si legge in molte analisi, studi o prese di posizioni). Ciò significa che tra ciascuna di esse vi è al massimo un *legame debole*, per dirla alla Weick (1976<sup>8</sup>), una connessione *lasca*, che può essere opportuno costruire in alcuni casi ma può non esserlo in altri (lasciando per esempio, come già accade, a modalità diverse dalla formazione la responsabilità della manutenzione e dello sviluppo intenzionale degli apprendimenti). È un assetto che responsabilizza gli attori del sistema perché sia che si vogliano collegare le diverse istanze (attribuendo quindi ai Fondi il compito di dare consistenza effettiva all'apprendimento intenzionale continuo) sia che *non* le si vogliano collegare (rimandando quindi ad altri questo compito) lascia aperto uno spazio di decisione, di confronto, di incertezza.

Il secondo aspetto che vogliamo segnalare è la conferma, *in filigrana*, del fatto che le grandi politiche pubbliche (come sempre auspicato, peraltro) intervengono, anche dal punto di vista formativo, o sulle fasce di maggiore difficoltà o vulnerabilità lavorativa (e sociale: il Programma GOL) o a contrasto delle situazioni emergenziali o di crisi (il FNC). Questo fatto, particolarmente evidente osservando queste due politiche, disegna per l'azione i Fondi Interprofessionali - ecco il punto - una sorta di *terra di mezzo* tra le politiche pubbliche di formazione per gli occupati (in senso proprio) e le politiche private delle imprese (ovvero quelle che fanno le imprese quando pagano la formazione dei/delle dipendenti con risorse proprie). Questa *terra di mezzo* (che ha le caratteristiche viste in precedenza in termini di destinatari, tipi di interventi, competenze di riferimento, argomenti, eccetera) è in larga parte consolidata e, potremmo quasi dire, *esclusiva* dei Fondi (e lo è in positivo, dato che è l'esito importante dell'iniziativa e della pro-attività dei Fondi in 20 anni di operatività) ma ha (o inizia ad avere) una propaggine - ancora in larga parte da esplorare ma potenzialmente promettente - verso una delle due aree di confine *formativo*, non quella del mercato privato (anche formalmente non accessibile) ma quella delle situazioni di crisi, di vulnerabilità, di difficoltà, siano esse a livello individuale o collettivo: e il Programma GOL, da un lato, e il Fondo Nuove Competenze, dall'altro, lo esemplificano).

Il riferimento a GOL, da un lato, e alla assunzione che i Fondi possano essere interessati a misurarsi con questo nuovo territorio, dall'altro, ci porta al terzo aspetto a cui vogliamo fare cenno, ovvero quello delle *condizioni* affinché l'intervento dei Fondi possa risultare coerente e *di valore* sia per i destinatari della formazione che per le politiche stesse. Proviamo qui a proporre alcuni primi spunti, ribadito che l'intervento dei Fondi nell'ambito di un Programma, come GOL, nel quale è marginale il *posto* dei destinatari tipici della formazione continua è, allo stato attuale, più potenziale che effettivo (questo anche in ragione, va detto, della attuazione del Programma, appena iniziata in termini di messa a disposizione dell'offerta formativa da parte di Regioni e Province Autonome). Gli spunti si collegano ai tre ambiti di possibile intervento dei Fondi nella attuazione di GOL i quali si caratterizzano ciascuno per un elemento che al tempo stesso *qualifica* l'ambito ma è anche la *condizione* prioritaria per l'intervento stesso dei Fondi, ovvero:

- primo ambito: la formazione (dentro GOL) a chi è disoccupato e, in generale, ai lavoratori/ici *in transizione*<sup>9</sup> (identificando, come è giusto che sia, anche i primi

8. In relazione ad un oggetto del tutto diverso, lo sappiamo, qui prendiamo solo a prestito l'espressione.

9. E' qui evidente il riferimento al costruito di "mercati transizionali del lavoro" (Ciucciuvino et al., 2021).



- nel novero dei secondi). E' una formazione che, da un lato, deve trovare il proprio aggancio di contenuto (e di senso, in primo luogo per il lavoratore/ice) in una prospettiva (lavorativa e professionale) che rappresenti un punto di arrivo credibile e ragionevole della transizione; dall'altro, proprio per questo deve accompagnarsi ad azioni di guida, supporto, incentivazione e facilitazione sia al buon esito della transizione sia al processo di transizione medesimo. Questo *aggancio prospettico*, concreto e riconoscibile da parte di chi viene coinvolto nella formazione, è condizione indispensabile nella logica della transizione e, quindi, se i Fondi intendono misurarsi efficacemente su questo terreno o sono in grado di produrre autonomamente l'*aggancio* (il che significa, ad esempio, svolgere vere e proprie operazioni di *scouting* di opportunità occupazionali) oppure devono collaborare con chi, ad esempio i servizi e le agenzie per il lavoro, hanno questo nella loro missione;
- secondo ambito: la formazione all'interno dei Patti Territoriali. Si tratta in questo caso di una formazione centrata sulle competenze di filiera o di settore che caratterizzano le imprese del territorio interessato con particolare attenzione alla transizione ecologica e a quella digitale: essa origina, prende forma e si definisce sulla base di relazioni e rapporti tra i soggetti - istituzionali, produttivi e di rappresentanza - che aderiscono al Patto. Questo significa che, al di là della collocazione formale del singolo Fondo *dentro* un Patto (che sia cioè un attore attivo e manifesto oppure il partner formativo di una o più realtà produttive aderenti), la sua volontà e capacità di *stare dentro* logiche e meccanismi di collaborazione e confronto (in primo luogo con le istituzioni pubbliche di riferimento) è una condizione imprescindibile per attraversare questo ambito, tanto più complessa poiché la collaborazione ha una direttrice sia verticale (che lega attori diversamente posizionati dal punto di vista della responsabilità e legittimazione ad intervenire) sia orizzontale (che lega sia fronti di *policy* diversi - lavoro, istruzione e formazione, eccetera - sia soggetti tra loro tipologicamente simili - tutte le imprese aderenti al Patto);
  - infine, terzo ambito, la formazione collegata ai percorsi di ricollocazione collettiva (il cosiddetto *Percorso 5* del Programma). E' una formazione che combina, come elementi qualificanti e quindi come condizioni sostanziali per l'intervento, quanto rilevato per i due ambiti precedenti. Infatti, da un lato, la "ricerca di soluzioni per i lavoratori coinvolti" nella specifica crisi aziendale rimanda al tema delle *transizioni* (anche nel caso in cui la crisi rientri e la soluzione sia per il lavoratore il rientro nel posto lavoro precedente: un percorso di *transizione* vi è pur sempre stato); dall'altro, l'orientamento della formazione a *chances occupazionali* esistenti nel territorio chiama in causa la dimensione della collaborazione, confronto, relazione con chi può offrire, individuare o contribuire a costruire queste *chances*. Si tratta quindi di un ambito che, per questa sua configurazione, appare caratterizzato dalla maggiore complessità (ma forse anche dal maggiore interesse) per l'intervento dei Fondi.

### Bibliografia

- ANPAL-INAPP (2021), *XX-XXI Rapporto sulla formazione continua*, Biblioteca ANPAL, Roma
- Campanella G., Forte G., Vergani A. (2021), *Formazione continua e occupati low-skilled: alcune piste di lavoro tra PNRR, Fondi Interprofessionali e intervento pubblico*, CNEL: XXIII RAPPORTO MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA, Roma
- Ciucciiovino S., Garofalo D. ed altri, a cura di (2021), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione*

*per il diritto del mercato del lavoro*, ADAPT University Press

INAPP (2021), *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post-Covid 19*, INAPP, Roma

Unioncamere-Anpal, Sistema informativo Excelsior (2021), *Formazione sul luogo di lavoro e attivazione di tirocini*, Roma

Galvan G. (2014), *Fondi Interprofessionali Paritetici per la Formazione Continua*, Franco Angeli, Milano

Neglia G. (2012), *La formazione utile. Leve strategiche, piani condivisi, fondi interprofessionali e qualità per il corporate learning*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore

Pettenello R. (2011), *Fondi interprofessionali per la formazione continua: vent'anni di un percorso inedito (per l'Italia)*, *Professionalità: Mensile di problemi, esperienze, orientamenti per la formazione professionale*, n. 1, p. 152-167

Weick K.E (1976), *Educational Organisations as Loosely Coupled Systems*, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1 (Mar., 1976), pp. 1-19



## Capitolo 5

# La protezione sociale dei liberi professionisti tra pubblico e privato



## Capitolo 5 La protezione sociale dei liberi professionisti tra pubblico e privato

Andrea Buratti <sup>1</sup>  
*Università Roma Tor Vergata*

### 1. Il nuovo protagonismo del lavoro autonomo professionale e la spinta verso l'universalità del modello di *welfare*

È diffusa – tanto tra gli attori sociali quanto nelle istituzioni nazionali e sovranazionali – la consapevolezza che il modello di *welfare* e protezione sociale sviluppatosi in Europa nel corso del Novecento presenti incongruenze e squilibri rispetto ad una realtà sociale profondamente mutata. Una consapevolezza che la pandemia e la crisi economica che ne è derivata hanno reso ancora più evidente, mettendone a nudo i limiti strutturali derivanti dall'esclusione dalle tutele ordinarie di una platea vastissima di lavoratori, costringendo lo stato ad interventi di carattere straordinario che hanno gravato pesantemente sulla finanza pubblica<sup>2</sup>.

Tra le molte tendenze che rendono necessario un ripensamento del modello, una è certamente riconducibile al crescente protagonismo sociale e alle specifiche esigenze di tutela manifestate dai lavoratori autonomi liberi professionisti<sup>3</sup>. Ed infatti, l'assetto produttivo ed occupazionale delle economie occidentali è caratterizzato dall'espansione del lavoro autonomo professionale, un settore in costante crescita in termini di lavoratori e di contributo al prodotto interno. Nell'ultimo decennio i liberi professionisti sono aumentati in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea in misura del 16,8%<sup>4</sup>; nonostante il numero dei lavoratori indipendenti, complessivamente intesi, sia in calo in tutti i Paesi europei, il segmento specifico dei liberi professionisti registra un continuo aumento, passando dai 4 milioni e 800 mila del 2009, agli oltre 5 milioni e 700 mila del 2018, con un tasso di crescita del periodo pari al 18%. In Italia, il numero dei lavoratori autonomi liberi professionisti si è attestato su 1 milione e 430 mila unità nel 2018, con un aumento di circa 280 mila professionisti indipendenti nell'arco di un decennio. La crescita in termini numerici del comparto professionale traina anche la quota di prodotto interno lordo ascrivibile al settore, che è pari al 12,2% del Pil nazionale – indice di un generale aumento di ricchezza in termini di competenze, innovazione e crescita culturale del Paese<sup>5</sup>.

1. Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli studi di Roma Tor Vergata. Desidero ringraziare il dott. Andrea Zoppo per il prezioso supporto nella ricerca e nell'analisi dei dati.

2. Per una panoramica europea, S. Spasova – D. Ghailani – S. Sabato – S. Coster – B. Fronteddu – B. Vanhercke (eds.), *Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic*, ETUI, 2021. Con particolare riferimento alle misure adottate in Italia e al loro impatto sul modello di *welfare*, v. G. Sigillò Massara, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2021; nonché M. Barbieri – D. Guarascio, *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*; P. Vesan – D. Garbardella – E. Morlicchio, *La crisi pandemica e gli istituti di sostegno al reddito in Italia: impatti e prospettive*, entrambi in *Pol. Soc.*, 3/2021.

3. S. Bologna, *The rise of the european self-employed workforce*, Mimesis International, 2008.

4. Osservatorio delle libere professioni, *IV Rapporto sulle libere professioni in Italia*, Milano, Wolters Kluwer, 2019; A. Mori – R. Semenza, *Il lavoro autonomo professionale, le sfide e le risposte istituzionali in Europa*, in A. Perulli (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, 2018.

5. Osservatorio delle libere professioni, *IV Rapporto sulle libere professioni in Italia*, cit.

Questa trasformazione del mondo del lavoro – che certamente discende dalla crisi del modello novecentesco di produzione economica, ma che è anche figlia di nuovi stimoli riconducibili alla creatività insita nel lavoro autonomo professionale<sup>6</sup> – pone un problema relevantissimo nella costruzione di un sistema di tutele dei lavoratori ispirato a criteri di equità e di efficienza<sup>7</sup>. Quello del lavoro autonomo professionale di seconda generazione<sup>8</sup> è, infatti, un settore che racchiude al suo interno una costellazione variegata di realtà produttive e di livelli reddituali, che mutano anche in base ad elementi quali l'età, il sesso, l'area geografica e la modalità organizzativa dell'attività economica, che spazia dallo studio individuale all'organizzazione complessa<sup>9</sup>.

I Paesi europei, tutti coinvolti da questa transizione, sono dunque chiamati a porre mano al sistema delle tutele del lavoro nella prospettiva dell'universalità delle misure di tutela dei lavoratori, indipendentemente dalla tipologia occupazionale di riferimento. Se le organizzazioni internazionali hanno preso atto da tempo del mutamento epocale descritto, e stanno spingendo gli stati ad adeguare la propria legislazione alla sfida dell'universalità delle tutele<sup>10</sup>, nel nostro Paese, invece, questa sfida è stata raccolta in modo timido e parziale. Negli ultimi anni abbiamo assistito all'adozione di una legislazione più attenta alle esigenze specifiche di alcune tipologie di lavoratori esposti a condizioni di fragilità, quali, anzitutto, i prestatori di servizi tramite piattaforme telematiche; né sono mancati interventi più ambiziosi, quali l'istituzione dell'Isco, per la garanzia di continuità reddituale dei lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps che subiscano un'improvvisa crisi del fatturato, e, soprattutto, l'adozione del nuovo programma di tutele GOL (Garanzia per l'Occupabilità dei lavoratori) introdotto nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e Coesione", Componente 1 "Politiche per il lavoro", del PNRR, ed esteso con Legge di Bilancio per il 2022 ai lavoratori autonomi titolari di partita IVA che cessano in via definitiva la propria attività professionale<sup>11</sup>.

Al di là del giudizio che può essere rivolto all'efficienza delle singole misure – alcune delle quali potranno essere valutate solo a seguito di una fase di sperimentazione che deve ancora compiersi – è fin da subito possibile affermare che i pur apprezzabili propositi manifestati dal legislatore hanno tuttavia dato vita ad una legislazione troppo frammentata, che andrebbe invece ricondotta a modelli omogenei, tanto per facilitare i processi applicativi quanto per evitare effetti distorsivi del principio di uguaglianza<sup>12</sup>. È assente, inoltre, un approccio olistico alla definizione dei sistemi di *welfare* e prote-

6. A. Buratti – P. Feltrin, *Il lavoro libero professionale tra crescita del capitale umano ed esigenze di sviluppo organizzativo*, in Cnel, *XXIII Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2021*, Cnel, 2021, pp. 119 ss.

7. A. Perulli – T. Treu, *"In tutte le sue forme e applicazioni". Per un nuovo statuto del lavoro*, Giappichelli, 2022.

8. S. Bologna – A. Fumagalli (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del postfordismo in Italia*, Feltrinelli, 1997.

9. A. Buratti – P. Feltrin, *Il lavoro autonomo professionale. Le trasformazioni in corso e le sfide future*, in Cnel, *XXII Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, Cnel, 2020, pp. 169-191; R. Semenza – A. Mori, *Il lavoro autonomo nel mercato del lavoro in chiave nazionale e comparata*, in *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, a cura di G. Zilio Grandi – M. Biasi, Giuffrè, 2018, pp. 15 ss.

10. Cfr. per esempio la Raccomandazione (2019/C 387/01) del Consiglio dell'Unione Europea dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi; V. pure ILO (2016) *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*, ILO.

11. Cfr. commi 251-252, l. 30 dicembre 2021, n. 234.

12. A. Alaimo, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*; S. Renga, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, entrambi in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2021.

zione sociale, che non sia cioè circoscritto ai trattamenti pensionistici o agli ammortizzatori sociali da garantire in caso di disoccupazione, ma che coinvolga la protezione dei lavoratori nei casi di malattia, infortunio, maternità e paternità, e presti attenzione alle possibili interdipendenze con i sistemi contrattuali e aziendali<sup>13</sup> che erogano prestazioni aggiuntive, quali l'assistenza sanitaria integrativa e le prestazioni di *welfare* sociale per la famiglia<sup>14</sup>. Un'area, questa, che il legislatore ha delegato alla contrattazione collettiva e alle politiche aziendali di incentivazione, secondo un corretto approccio di rispetto dell'autonomia delle parti sociali, ma che pure meriterebbe un coordinamento con le politiche pubbliche di protezione sociale<sup>15</sup>, che potrebbero valorizzarne il ruolo in una prospettiva di maggiore benessere dei cittadini e di razionalizzazione dei servizi sociali pubblici.

## 2. Il lavoro autonomo professionale: una mappa in rapido cambiamento

Il tradizionale disinteresse della legislazione di protezione sociale nei confronti del lavoro autonomo e libero professionale ha radici profonde nella storia della società e del diritto occidentali<sup>16</sup>. Per tutto il corso del Novecento, infatti, il diritto del lavoro ha adottato e riprodotto l'assioma della dicotomia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo<sup>17</sup>. E tuttavia, le trasformazioni economiche e tecnologiche in atto vanno progressivamente riducendo la distanza tra i due poli del lavoro subordinato<sup>18</sup> e del lavoro autonomo e imprenditoriale<sup>19</sup>, proprio sotto il profilo delle interdipendenze professionali e delle esigenze di integrazione dei lavoratori in reti sociali, tanto di cooperazione quanto di protezione<sup>20</sup>.

Va cioè definitivamente tramontando quella visione mitologica del professionista "libero" in quanto "indipendente" tanto rispetto alle istanze del committente quanto

13. ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia*, (2018), ADAPT University Press, 2019, parte II, sez. I. su "Contrattazione Collettiva e lavoro autonomo", pp. 181 ss.

14. S.M. Corso – I. Crisci – M. Dalla Sega – C. Garbuio – G. Pigliararmi – M. Turrin, *Welfare negoziale e lavoro autonomo*, in G. Canavesi – E. Ales, (a cura di) *Welfare negoziale e nuovi bisogni. Tradizione ed emergenza*, Seminari Previdenziali Maceratesi, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 161 ss.; P. Tomassetti, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in *Var. temi dir. lav.*, 3/2018, pp. 753 ss.

15. M. Tiraboschi, *Tra due crisi: tendenze di un decennio*, in M. Tiraboschi, *Per uno studio della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2021, p. 94 ss. dove l'autore definisce come «problematico il rapporto tra legge e contrattazione collettiva».

16. A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2/2000 pp. 217 ss. dove l'autore ripercorre le profonde radici storiche della distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo partendo dalla distinzione tra *locatio operis* e *locatio operarum*.

17. Cfr. M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione*, Giuffrè, 1985.

18. P. Ichino, *Incidenza dell'innovazione tecnologica sulla struttura del rapporto di lavoro subordinato e sui relativi criteri di distinzione dal lavoro autonomo*, in *Riv. giur. lav.*, 1985; Id., *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 4/2017, pp. 525 ss.; Id., *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1/2017, pp. 525 ss.; O. Razzolini, *La nozione di subordinazione alla prova delle nuove tecnologie*, in *Dir. rel. ind.*, 4/2014, pp. 974-998.

19. A. Perulli, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, 2021.

20. M. Magnani, *Quale «Statuto» per il lavoro autonomo?* in *Dir. rel. ind.*, 3/2010; A. Perulli, *Per uno statuto del lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 3/2010; A. Perulli – T. Treu, "In tutte le sue forme e applicazioni", cit.; T. Treu, *Uno Statuto per il lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, pp. 603 ss.; S. Bologna *Dieci tesi per la definizione di uno Statuto del lavoro autonomo*, in S. Bologna – A. Fumagalli (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, cit., pp. 13 ss.; A. Perulli, *Lavoro autonomo e diritto del lavoro verso una ricomposizione*, in *Politiche Sociali, Social Policies* 1/2021, pp. 33-47.

rispetto all'organizzazione che fornisce i mezzi di produzione<sup>21</sup>, e pertanto "isolato" dalle reti di protezione sociale. Al contrario, il professionista opera, oramai, in un mercato altamente competitivo che impone sfide e pretende prestazioni sempre più complesse, che possono essere soddisfatte solo uscendo dall'isolamento e aprendosi a modelli organizzativi articolati e interdisciplinari<sup>22</sup>. Componenti di rischio e dipendenza da fattori esterni che infrangono l'impermeabilità del professionista dalle reti sociali, e lo calano inevitabilmente in un sistema di reciproco sostegno tra lavoratori e con lo stato.

Questa consapevolezza penetra nella legislazione italiana con lo statuto del lavoro autonomo (l. 22 maggio 2017, n. 81) che si è assunto l'onere di identificare l'area del lavoro autonomo libero professionale, destinandogli misure specifiche di sostegno alla crescita e avviando una sua progressiva integrazione in un sistema di protezione sociale<sup>23</sup>. È stato correttamente osservato come, tramite l'intervento legislativo del 2017, il legislatore abbia sposato, per la prima volta nella storia della legislazione in materia, un approccio regolativo di stampo promozionale nei confronti del lavoro autonomo, riconoscendone la valenza nel mercato del lavoro e più in generale nelle moderne economie occidentali, e assumendo consapevolezza delle domande di protezione e sostegno che la categoria manifesta<sup>24</sup>. A ben vedere, già la legge n. 4 del 2013 aveva espresso una tendenza simile, promuovendo i processi di organizzazione associativa nel settore delle nuove professioni e predisponendo il percorso di certificazione delle competenze professionali: ma in quel contesto normativo – i cui esiti possono oggi essere valutati come solo parzialmente congruenti con gli obiettivi previsti – la promozione del lavoro professionale era pur sempre lasciata a processi autonomi, nei quali il ruolo del pubblico rimaneva ai margini di una dialettica tutta interna alle dinamiche del consumo. Diversamente, la legge n. 81 del 2017 assumeva impegni di promozione e protezione del lavoro autonomo sulla premessa di un preponderante interesse pubblico alla crescita del settore e alla tutela dei lavoratori.

Assumendo la definizione normativa contenuta nello statuto del lavoro autonomo quale paradigma di analisi, possiamo affermare che nell'area del lavoro autonomo professionale confluiscono tanto i professionisti occupati nelle tradizionali aree delle professioni regolamentate in forma ordinistica – che accedono ad un sistema di tutele previdenziali gestito dalle Casse previdenziali private – quanto i professionisti delle c.d. nuove professioni, che operano al di fuori di una regolamentazione in forma ordinistica e sono pertanto soggetti al regime previdenziale previsto per la gestione separata Inps, in cui confluiscono obbligatoriamente.

È bene ricordare, a questo punto, che non esiste una necessaria sovrapposizione tra

21. G. Colavitti, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato*, Giappichelli, 2012, pp. 101 ss.

22. Cfr. P. Feltrin, *Trasformazioni delle professioni e regolazione in Europa. Una comparazione dei mutamenti nei sistemi professionali in Francia, Germania, Italia e Regno Unito*, I quaderni di Confprofessioni, Wolters Kluwer, 2012, p. 19-24; A. Buratti – P. Feltrin, *Il lavoro libero professionale tra crescita del capitale umano ed esigenze di sviluppo organizzativo*, cit.

23. A. Perulli, *Il jobs act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1/2017; A. Alaimo, *Lo "Statuto dei lavoratori autonomi": dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele?* in *Le nuove leggi civili commentate*, 3/2018, pp. 590 ss.; S. Giubboni, *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge 81/2017*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 3/2017, p. 472.

24. S. Giubboni, *Prime osservazioni sul disegno di legge del Governo in materia di lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Mass. giur. lav.*, 4/2016, p. 250.



professioni non ordinistiche e associazioni professionali istituite ai sensi della legge n. 4/2013<sup>25</sup>, giacché, come è noto, il processo istituito dalla legge n. 4 riveste carattere volontario, e implica semplicemente la costituzione di un soggetto di natura associativa<sup>26</sup> cui sono riconnesse funzioni specifiche, inerenti, in particolare, la standardizzazione dei processi operativi ai fini di certificazione delle competenze e professionalità da parte degli enti di certificazione<sup>27</sup>.

Ne deriva che il confine delle professioni non regolamentate in forma ordinistica resiste ad una demarcazione netta e sfugge ad un tentativo di organizzazione<sup>28</sup>, mantenendo un rapporto di osmosi con aree del lavoro commerciale, artigianale ed imprenditoriale che non è possibile ridurre, se non a costo di irrigidire in forme regolamentate attività professionali che risultano oggi libere da vincoli di appartenenza<sup>29</sup>.

Non si deve tuttavia pensare che la distinzione tra professionisti ordinistici e non ordinistici determini una classificazione altrettanto netta tra lavoratori “tutelati” e “non tutelati”. Se è certamente vero che il professionista iscritto alla gestione separata è oggi particolarmente esposto ai rischi derivanti da una protezione sociale debole e inefficace<sup>30</sup>, occorre altresì prestare attenzione alle tendenze in atto all’interno di alcune attività professionali tradizionali che vanno subendo in modo particolarmente intenso gli effetti delle trasformazioni dell’economia nel mercato globale e digitale, e che sono aggredite dalla competizione di soggetti imprenditoriali interessati all’occupazione dei mercati dei servizi professionali. L’imponente smantellamento delle protezioni tipiche del lavoro professionale – che erano state approntate nel corso dei secoli per offrire tutele ai cittadini e agli interessi pubblici sottostanti – ha infatti esposto i liberi professionisti ad una concorrenza squilibrata, a cui molte realtà professionali non hanno ancora saputo adattarsi. Il fenomeno dei c.d. *working poors*, pertanto, non coinvolge solo l’ambito del lavoro dipendente, ma si estende anche a particolari aree del lavoro libero professionale<sup>31</sup>, specie laddove alle difficoltà specifiche del mercato si associno condizioni di vita privata particolarmente impegnative, quali, comunemente, le gravose responsabilità familiari che certamente nel nostro Paese ancora gravano sulle lavoratrici più che sui lavoratori<sup>32</sup>.

In questo scenario, è agevole comprendere tanto la sopravvenuta incongruenza delle tradizionali tutele previdenziali offerte dal sistema delle Casse professionali rispetto

25. M. Chiarelli, *La disciplina della concorrenza sleale nei rapporti tra professioni ordinistiche e non ordinistiche*, in *Rass. Forense*, 4/2014, pp. 277 ss.; G. Colavitti, *Le professioni “non organizzate” e la trasparenza del mercato dei servizi professionali*, in *Prev. forense*, 1/2013, spec. p. 84.

26. Sulla qualificazione giuridica e la natura delle rappresentanze associative ex legge 4/2013 v. E. Dagnino, *Qualificazione e rappresentanza delle professioni non organizzate in ordini o collegi*, in *Riv. giur. lav.*, 2/2020, pp. 274 ss.

27. L. Casano, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l’attualità della legge n. 4/2013*, in *Dir. rel. ind.*, 2/2018.

28. P. Mantini, *Le professioni nell’economia della conoscenza e nell’organizzazione costituzionale multilivello*, in *Federalismi.it*, 23/2018, pp. 24 ss.

29. Cfr. O. Razzolini, *Perché avviare una riflessione su piccolo imprenditore e lavoro prevalentemente personale*, in *Dir. rel. ind.*, 4/2013, pp. 1080-1100.

30. G. Pistore, *Professioni non organizzate in ordini e collegi: quale statuto previdenziale?*, in *Dir. rel. ind.*, 4/2019, pp. 1116 ss.

31. A. Lassandari, *Oltre la “grande dicotomia”? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lavoro e diritto*, 1/2019, pp. 81-102; L. Casano, *Sul reddito dei professionisti: le professioni non organizzate in ordini e collegi*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4/2021.

32. W.S. Conen, *In-work poverty among self-employed and non-standard workers in Europe: Working multiple jobs as a survival strategy*, in *Pol. soc.*, 1/2021.

a domande di protezione che sono divenute più penetranti, quanto l'inadeguatezza del sistema di tutele offerte dalla gestione separata per quei lavoratori che dispongano della gestione separata come unica forma di protezione sociale.

Muovendo da queste premesse, si possono individuare ambiti di riflessione e strategie di riforma che possano accompagnare le transizioni in atto, rendendo più equa e funzionale l'organizzazione del sistema di *welfare* e sicurezza sociale. Nei prossimi paragrafi prenderò quindi in considerazione i temi più attuali di queste prospettive di riforma, anche alla luce del dibattito pubblico sviluppatosi negli ultimi anni.

### 3. La protezione sociale dei liberi professionisti ordinistici attraverso il ruolo delle casse previdenziali

Come è stato esattamente rilevato, il favore del Costituente per un modello sociale improntato ai valori del pluralismo e della valorizzazione dell'autonomia associativa privata (art. 2 Cost.) si è concretizzato, tra l'altro, nell'apertura a forme di integrazione tra pubblico e privato nell'organizzazione delle prestazioni previdenziali<sup>33</sup>: l'orientamento accolto nell'art. 38 Cost. è plasticamente manifestato nella natura e nelle funzioni delle Casse di previdenza dei liberi professionisti, che assolvono una funzione pubblica fondamentale<sup>34</sup> – non solo finalizzata alla tutela di interessi economici degli iscritti, ma volta a proteggere fini della collettività nel suo complesso – tramite una struttura organizzativa a carattere associativo.

La compenetrazione tra funzione pubblica e natura privata delle Casse previdenziali dei liberi professionisti, se può essere individuata come un modello positivo di integrazione sussidiaria dell'autonomia sociale nelle funzioni dello Stato, pone tuttavia problemi rilevanti nel momento in cui si voglia misurare l'intensità della penetrazione del pubblico nell'autonomia privata. Il problema non concerne tanto il controllo giuridico e gestionale sugli enti – che pure è talora oggetto di critiche per la sua pervasività, ma che certamente rimane opportuno alla luce delle difficoltà gestionali che si sono manifestate in alcuni casi –, ma si manifesta piuttosto sul fronte del prelievo fiscale sulle rendite finanziarie realizzate dalle gestioni delle Casse, che si riverberano direttamente sulla ricchezza disponibile per l'erogazione delle prestazioni rivolte agli associati.

Come è noto, infatti, le Casse privatizzate sono sottoposte ad un sistema di doppia tassazione delle rendite, giacché il prelievo fiscale avviene sia in fase di maturazione delle rendite finanziarie ottenute dalla gestione che in fase di erogazione delle prestazioni individuali. Questa duplicazione del sistema di tassazione rappresenta un *unicum* a livello europeo e penalizza fortemente la previdenza dei liberi professionisti dotati di cassa<sup>35</sup>. A questa stortura si somma l'anomalia rappresentata dall'aliquota fiscale cui sono soggette le rendite realizzate, che è pari al 26%: in questo modo, la

33. M. Cinelli, *Pubblico, privato e Costituzione nelle attuali dinamiche della previdenza*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3/2017, pp. 401 ss.

34. A. Renzi, *Sulla funzione pubblicistica delle casse previdenziali private*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2013, pp. 391 ss.; P. Pozzaglia, *La previdenza dei liberi professionisti tra solidarietà ed eguaglianza sostanziale*, in *Var. temi dir. lav.*, 3/2018, pp. 897 ss.

35. Per una disamina del problema della doppia tassazione e sulle storture del sistema fiscale nell'ambito delle Casse di previdenza privatizzate, v. il X° *Rapporto sulla Previdenza Privata*, 2020, del Centro Studi Adepp.

gestione finanziaria delle Casse è omologata agli investimenti finanziari a carattere speculativo, mentre l'aliquota cui sono sottoposti i rendimenti dei fondi di previdenza complementare è stabilita al 20%. Un'incongruenza di evidenza lampante che si riverbera in un vizio di costituzionalità.

Il necessario ripensamento di questo modello di prelievo fiscale è dunque preliminare ad una revisione delle prestazioni erogate dalle casse, che dovrebbe allinearsi alla mutata concezione del benessere dei lavoratori in una società purtroppo sempre meno coesa, più fragile e densa di sfide.

Le pressanti nuove domande di assistenza hanno indotto le Casse ad avviare percorsi e sperimentazioni. Alle tradizionali prestazioni previdenziali, le Casse hanno così affiancato prestazioni di carattere assistenziale e di *welfare*, focalizzate sui momenti più critici dell'esperienza – professionale e personale – del lavoratore.

Da una disamina dei regolamenti, degli statuti e delle leggi istitutive delle Casse di previdenza privatizzate emerge come le prestazioni di carattere assistenziale differiscano a seconda della professione. Queste, nella maggior parte dei casi, sono erogate in forma di tutela indennitaria, di provvidenza straordinaria, di trattamento assistenziale di solidarietà tramite lo stanziamento di fondi speciali costituiti mediante gli avanzi di bilancio o con apposita esazione della contribuzione agli iscritti. È stato peraltro evidenziato<sup>36</sup> come le prestazioni assistenziali integrative siano molto diffuse tra gli enti *ex d.lgs. 20 giugno 1994, n. 509*<sup>37</sup> e meno diffuse tra gli enti *ex d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103*<sup>38</sup>.

Il I rapporto Adepp sul *welfare* del 2020<sup>39</sup> ha prefigurato una serie di azioni e misure volte e promuovere l'esercizio dell'attività professionale, che è possibile raggruppare in due aree:

*Welfare* attivo, dedicato al rafforzamento dei liberi professionisti tramite azioni volte a potenziare le competenze personali, la formazione dei liberi professionisti, le sinergie, i partenariati, l'utilizzo dei fondi europei. Questa tipologia di *welfare* necessita di essere modellato sulle specifiche esigenze della categoria professionale e si distingue perciò da cassa a cassa. All'interno della macroarea "*welfare* attivo" Adepp ha distinto gli interventi in: (i) azioni tese ad aumentare la visibilità dei professionisti presso aziende pubbliche e private (tramite l'organizzazione di eventi o incontri e consolidando i rapporti con le università); (ii) sinergie e partenariati con Enti, Fondazioni, Istituti di credito per coinvolgere e sostenere gli iscritti in particolar modo nella fase di avvio e *start-up* dell'attività professionale; (iii) attività formative rivolte agli iscritti per l'acquisizione di nuove competenze professionali, borse di studio con finalità formativa e in generale con lo scopo di promuovere occupabilità, competitività e crescita della professione; (iv) servizi per favorire l'accesso ai fondi europei da parte dei liberi professionisti affinché gli iscritti possano avere un'adeguata conoscenza delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea.

36. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, *Il Bilancio del Sistema Previdenziale italiano: Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2020*, IX Rapporto, 2022.

37. ENPA CL, ENPA V, ENPA F, Cassa Forense, INARCASSA, Cassa Nazionale del Notariato, Cassa di previdenza e assistenza dei Geometri Liberi Professionisti, Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Ragionieri e Periti Commerciali, Cassa dottori Commercialisti, INPGI, ENPAM.

38. EPPI, ENPAP, ENPAPI, ENPAB, ENPAIA EPAP, INPGI 2.

39. Centro Studi Adepp, *I rapporti Adepp sul welfare del 2020*.

*Welfare* assistenziale e strategico, che attiene gli interventi nell'ambito della salute tramite rimborsi per spese mediche, coperture *Long Term Care*, coperture per infortuni, spese per anziani e malati non autosufficienti: tutte prestazioni erogate nella maggior parte dei casi tramite polizze assicurative o con gestione diretta da parte della cassa ed in alcune circostanze estese anche ai pensionati. Le ulteriori linee di intervento riguardano la famiglia (tramite assegni per l'interruzione di gravidanza e interventi in favore di portatori di *handicap*, sussidi per spese d'asilo nido o *babysitter*), la professione (tramite tutele indennitarie e sussidi in caso di impossibilità a svolgere la professione, cessazione o sospensione dell'attività professionale, convenzioni specifiche per spazi di *co-working*) e l'accesso al credito (tramite prestiti agevolati, mutui e microcredito). Rilevante anche l'interesse delle casse per l'assistenza sanitaria integrativa: la maggior parte degli enti privatizzati offre infatti polizze sanitarie integrative per i professionisti iscritti che coprono le problematiche sanitarie più gravi e possono essere estese ai familiari. In questo contesto, un peculiare ruolo è assunto da EMAPI, l'Ente di mutua assistenza dei liberi professionisti italiani, che eroga agli iscritti degli enti associati prestazioni di tipo assistenziale. EMAPI ha la finalità di «promuovere la cultura solidaristica e assicurativa degli associati e dei beneficiari; di ricercare, al fine di curarne l'attuazione, soluzioni assistenziali e assicurative in favore dei professionisti iscritti agli Enti associati all'EMAPI e dei rispettivi familiari conviventi, tra cui quelle dirette a integrare le prestazioni previste dalla legislazione vigente in materia sanitaria, nei limiti e con modalità stabilite con apposito Regolamento»<sup>40</sup>. Esso ha la veste di un vero e proprio fondo sanitario riconosciuto dal Ministero della Salute, costituito nella forma di associazione senza finalità di lucro da diversi enti di previdenza privati<sup>41</sup>. Infine, una particolare attenzione merita il ruolo svolto dalle Casse privatizzate nel corso della pandemia<sup>42</sup>. Nel pieno dell'emergenza pandemica le Casse hanno svolto la funzione di anticipo e gestione delle tutele indennitarie stanziare dal Governo con il "Fondo per il Reddito di ultima istanza"<sup>43</sup>, ammettendo al pagamento 495.000 richieste<sup>44</sup>. Al fianco di questo intervento le Casse hanno implementato una serie di altre misure emanate tramite bandi o regolamenti per la contribuzione dei canoni di locazione dello studio professionale, indennità a seguito di ricovero o quarantena, contributi per la diagnosi del Covid-19 tramite tampone o test sierologico, servizi di telemedicina e servizi di videoconsulto<sup>45</sup>. Peraltro, su questa tipologia di interventi erogati delle Casse, tesi a contrastare gli effetti della crisi epidemiologica, è intervenuto anche il legislatore in funzione promozionale, disponendo la totale detassazione dei contributi, delle indennità e ogni altra

40. Art. 2 Statuto EMAPI.

41. Nello specifico Cassa Forense, Cassa Nazionale dei Dottori Commercialisti, Cassa Notariato, CIPAG, ENPAB, ENPAEL, ENPAF, ENPAM, ENPAP, ENPAPI, EPAP ed EPPI.

42. C. Garofalo, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in D. Garofalo - M. Tiraboschi - V. Fili - F. Seghezzi, *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Vol. III, *Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT Univ. Press, 2020, pp. 247 e ss.; A. Alaimo, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze»*, cit.

43. Art. 44 del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come modificato dall'art. 78 del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

44. A. Buratti - P. Feltrin, *Il lavoro autonomo professionale*, cit., pp. 183-184.

45. Per una rapida rassegna cfr. Osservatorio delle libere professioni, *Gli interventi delle Casse di previdenza e dell'INPS per i liberi professionisti*, n. 1, 2020.



misura a favore di imprese e lavoratori autonomi relativi all'emergenza Covid-19<sup>46</sup>. Sebbene l'importo complessivo delle prestazioni assistenziali erogate sia nettamente inferiore rispetto alle prestazioni pensionistiche, e non incida sulla sostenibilità degli enti, giacché le prestazioni sono finanziate con specifici contributi di scopo o tramite contribuzioni integrative che non comportano impegni permanenti nel futuro, si pone in ogni caso il problema della natura, obbligatoria o facoltativa, dell'adesione e del contributo a questi servizi per i professionisti<sup>47</sup>. Ed infatti, nel descritto contesto di progressivo allargamento dalla sfera previdenziale "pura" delle Casse di previdenza privatizzate alla sfera assistenziale, non può non constatarsi un allontanamento dall'impostazione originaria delle funzioni pubbliche di questi enti, come prefigurata dalla Costituzione e dalla legislazione di riferimento. La funzione pubblica fondamentale per cui le Casse privatizzate sono state costituite è infatti quella previdenziale, che certamente ha natura obbligatoria. Negli ultimi anni, l'intento del legislatore è stato quello di allargare ed ampliare le finalità inderogabili ed obbligatorie delle Casse di previdenza privatizzate, includendo la funzione assistenziale tra i compiti istituzionali degli enti privatizzati<sup>48</sup>. Anche a prescindere, peraltro, dalla natura facoltativa dell'adesione del libero professionista a questi servizi – che peraltro, come si è visto, vanno spesso molto al di là delle prestazioni assistenziali e configurano piuttosto un sostegno di categoria per lo sviluppo dell'attività economica – è necessaria in prospettiva una riflessione approfondita sul ruolo delle Casse come soggetti a fini generali.

#### **4. La protezione sociale dei liberi professionisti non ordinistici: la messa a regime dell'IsCro**

Se si volge lo sguardo alla platea dei lavoratori autonomi liberi professionisti non ordinistici, non può non prendersi atto che il sistema di tutele approntato a loro beneficio tramite la gestione separata Inps sia del tutto inadeguato rispetto alle esigenze di protezione sociale dei lavoratori.

In questo contesto, gravemente lacunoso, è intervenuta l'IsCro: introdotta nel 2020 con l'obiettivo di garantire la continuità reddituale nei casi di grave contrazione dell'attività professionale, l'Indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa (IsCro) rappresenta oggi il principale strumento di ammortizzatore sociale a disposizione dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata Inps. Nel corso della XVIII<sup>a</sup> Legislatura, Parlamento e Governo hanno così concretizzato un orientamento politico – presente nei programmi di molti partiti politici – volto al rafforzamento delle tutele per categorie di lavoratori che versavano, e versano tuttora, in condizioni di particolare fragilità sociale, a causa del livello reddituale, della volatilità del mercato di riferimento, della discontinuità dell'attività economica e dello squilibrio contrattuale che sovente si determina rispetto a committenti forti. Nasceva così, soprattutto, l'ampliamento delle tutele nei casi di maternità, malattia e infortunio stabilito con il

46. Art. 10-bis del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137.

47. Cfr. F. Olivelli, *Le funzioni di assistenza delle casse di previdenza: assistenza libera o obbligatoria?* In G. Canavesi (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Giappichelli, pp. 225-240.

48. Cfr. art. 10-bis, commi 1 e 3, decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con l. 9 agosto 2013, n. 99; art. 1, commi 34 e 35, legge n. 243 del 2004. Sulla tematica è intervenuto anche il d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, comma 3, art. 1.

decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito con legge n. 128/2019.

Proprio ragionando sulla variegata composizione sociale della platea dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata, e sulla perdurante carenza di tutele di questi lavoratori, la Consulta del lavoro autonomo, istituita all'interno del Cnel, promosse l'iniziativa di un intervento di sostegno reddituale nei casi di crisi del fatturato, volto a salvaguardare, unitamente alle condizioni economiche del lavoratore, la continuità operativa dell'attività economica. La proposta, formalizzata in un progetto di legge adottato dal Cnel e presentato alle Camere, sarebbe poi confluita – con talune modifiche che ad onor del vero non hanno contribuito a migliorare la chiarezza del testo normativo – nella legge di bilancio per il 2021 (art. 1, commi 386-401 della legge n. 178/2020)<sup>49</sup>.

Non sempre, nei commenti di alcune parti sociali e della dottrina, si è registrata un'adeguata presa di coscienza circa la duplice funzione che è attribuita all'Iscro, di essere cioè una misura di assistenza al lavoratore e al contempo di supporto all'attività economica, volta dunque a scongiurare il fenomeno, molto frequente, della chiusura della partita Iva e della sospensione dell'attività economica, con la conseguente perdita degli strumenti di produzione e del portafoglio di clientela. La misura nasce, dunque, con lo specifico obiettivo di intercettare le condizioni di fragilità del lavoratore in costanza di attività lavorativa, e non come misura di assistenza a fronte di una condizione di disoccupazione. Ed infatti, se è apparso giustificato chiedere alla generalità degli iscritti alla gestione separata un contributo volto ad offrire sostegni a carattere mutualistico per favorire la continuità produttiva in settori connotati da volatilità maggiore che in altri ambiti produttivi, non è sembrato opportuno, invece, appesantire in modo più intenso la già gravosa contribuzione per finanziare prestazioni di assistenza a fronte dell'interruzione dell'attività lavorativa – una prestazione, quest'ultima, su cui è sembrato ragionevole, piuttosto, richiamare un coinvolgimento della fiscalità generale in ragione del preponderante interesse sociale all'assistenza in caso di disoccupazione e della presenza nella legislazione vigente di strumenti a vocazione generale, quali, anzitutto, il Reddito di cittadinanza. È dunque sembrato corretto imputare alla mutualità di categoria il sostegno economico del lavoratore in crisi che manifesti, con il mantenimento della partita IVA, l'intenzione di proseguire la propria attività e di tornare, dunque, a contribuire alla gestione separata, e di imputare allo stato, invece, il pur doveroso sostegno al lavoratore che, chiudendo la partita IVA, versi in una condizione di disoccupazione. Si può certo lamentare che il lavoratore autonomo libero professionista difetti ancora oggi, specie in confronto al lavoratore dipendente e al titolare di rapporto di lavoro in regime di collaborazione coordinata e continuativa, di uno specifico sistema di accompagnamento e sostegno nella fase della prima disoccupazione; ma non si poteva pensare che questo supporto, tanto essenziale quanto oneroso, potesse essere finanziato con la contribuzione della categoria, a fronte di un prelievo contributivo già molto lievitato nel corso degli ultimi

49. Sulla proposta di legge del CNEI da cui ha preso le mosse la riforma legislativa sia consentito rinviare ad A. Buratti, *Quali tutele per il lavoro autonomo professionale?* in *Il Menabò*, 2020. Per un'analisi della normativa v. A. Zoppo, *L'ammortizzatore sociale per i lavoratori autonomi (Iscro): un altro tentativo di «attuare» l'art. 35 Cost.?*, in *Bollettino ADAPT*, 18 gennaio 2021, n. 2.



anni e per di più in un frangente particolarmente critico per i redditi del settore<sup>50</sup>.

L'IsCro nasceva però - tanto nella proposta del Cnel quanto nei lavori delle Camere - con un difficoltà iniziale: la poca puntualità delle informazioni relative ai risultati gestionali della gestione separata Inps, che impediva una quantificazione reale, in particolare, delle spese per interventi assistenziali finanziata dalle speciali aliquote destinate. Ed infatti, la tradizionale ritrosia dei lavoratori autonomi ad avvalersi degli strumenti di assistenza - conseguenza di prassi tradizionali, ma anche della totale assenza di campagne informative da parte dell'ente gestore - rendeva probabile la presenza di significativi avanzi finanziari, disponibili ad essere reinvestiti in ulteriori e più articolate misure di assistenza. Un dato che, in assenza di adeguate informazioni, era impossibile tuttavia far valere, con la conseguenza che la nuova indennità venne finanziata con una ulteriore e specifica contribuzione, pari allo 0.26% nel 2021, destinata poi a crescere allo 0.51% per gli anni 2022 e 2023.

L'andamento di questi primi tre anni di sperimentazione ha suscitato legittime aspettative di consolidamento dello strumento, mentre l'analisi dei dati di gestione permette di valutare accorgimenti della disciplina in una prospettiva di efficienza ed equità. I dati forniti dall'Inps in occasione della sua audizione presso il Cnel del 3 maggio 2022 attestano che nel 2021 sono state presentate circa 9.500 domande di accesso all'Indennità. Di queste, meno di 3.500 sono state accolte. L'importo medio dell'indennità complessiva è stato di 4.069 euro, corrispondente all'84% del massimo erogabile. L'importo complessivo erogato è stato pari a 14 milioni di euro (4 milioni e 778 mila euro per il 2021 e 9 milioni e 696 mila euro per il 2022): cifre molto minori rispetto alla previsione legislativa, che prevedeva 70 milioni per il 2021 e 35 milioni per il 2022. A fronte dei 4 milioni e 778 mila euro erogati nel 2021, i contributi versati per il 2021 ammontano a 9 milioni e 700 euro, per un saldo netto di poco meno di 5 milioni di euro. È evidente, peraltro, che la coincidenza tra il triennio di sperimentazione e la gravissima crisi sanitaria ed economica ha spinto il ricorso all'IsCro ben oltre quanto sia ipotizzabile in fasi di crescita o stabilità economica.

Alla luce del primo triennio di applicazione, è dunque possibile avanzare un piano di manutenzione dell'IsCro, che possa stabilizzarla e renderla più funzionale ed equa. Si tratta, in primo luogo, di rimodulare le soglie di accesso al beneficio, sia riducendo il requisito del periodo di pregressa contribuzione, che è attualmente di 4 anni, sia ridefinendo la soglia reddituale che non deve essere superata per poter accedere al beneficio, che è di 8.145 euro nell'anno e necessiterebbe un innalzamento. Allo stesso tempo, i dati raccolti nel primo triennio indicano che il previsto aumento dell'aliquota contributiva, dallo 0.26% allo 0,51% del fatturato, non risulta giustificato. Andrebbe pertanto ripensata la scelta operata, a suo tempo, dal legislatore, confermando l'aliquota attuale anche nella prospettiva a regime.

50. Per una analisi delle forze e delle criticità della misura v. M. Barbieri - D. Guarascio, *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Pol. soc.*, 3/2021, p. 501; R. Zucaro, *L'impatto della pandemia sul reddito da lavoro non subordinato, possibili scenari*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3/2021; A. Alaimo, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, cit.

## 5. Verso l'integrazione tra pubblico e privato: il ruolo delle reti associative

A fronte delle evidenti fragilità e delle persistenti divergenze presenti oggi nel sistema di tutele dei lavoratori autonomi liberi professionisti, una strategia di consolidamento di un modello universale, efficiente ed equo di tutele che sappia rispondere anche alle sempre più pressanti domande emergenti dal comparto del lavoro autonomo professionale, appare tanto necessaria quanto ardua.

Va altresì diffondendosi la consapevolezza che un'adeguata strategia politica di protezione sociale dei lavoratori autonomi potrà affermarsi solo attraverso un'ambiziosa visione di cooperazione sussidiaria tra settore pubblico e settore privato. Approfondendo l'apertura manifestata dal Costituente verso l'integrazione tra pubblico e privato nell'organizzazione delle reti di protezione sociale, e sposando appieno un approccio olistico al benessere e alla protezione sociale dei lavoratori, si impone pertanto una riflessione sul ruolo che le organizzazioni associative di rappresentanza dei professionisti possono esplicare, in funzione di supporto e integrazione alle prestazioni erogate dal sistema pubblico e dalle Casse previdenziali.

Negli ultimi decenni abbiamo infatti assistito al consolidamento della galassia associativa dei liberi professionisti, sia sotto il profilo della presenza e del protagonismo nel dibattito pubblico che sotto il profilo delle azioni di rappresentanza nell'ambito del dialogo con istituzioni e altri attori sociali. A monte di questo dinamismo associativo si colloca certamente la crescente consapevolezza del ruolo dei liberi professionisti nella società, e la maggiore intraprendenza nella rappresentanza dei propri interessi e delle proprie visioni circa il destino della comunità politica nel suo complesso; ma è evidente la connessione tra lo sviluppo dell'attività associative dei liberi professionisti e il rafforzamento del sistema contrattuale di riferimento per i dipendenti degli studi professionali, attorno al quale è venuto emergendo un sistema di organismi bilaterali particolarmente efficienti.

In occasione dell'ultimo rinnovo del CCNL, risalente al 2015, le parti hanno previsto l'estensione delle tutele di *welfare* anche ai professionisti, a prescindere dalla circostanza che siano datori di lavoro o meno<sup>51</sup>. Sulla premessa dell'inscindibile nesso di dipendenza tra benessere del lavoratore dipendente e dinamismo e funzionalità degli studi professionali, che nell'ambito delle attività professionali è particolarmente significativo in ragione delle dimensioni generalmente più raccolte degli ambienti di lavoro, gli enti costituiti nell'ambito della bilateralità contrattuale hanno così potuto volgere la loro attenzione non solo alle prestazioni a favore dei dipendenti degli studi, ma anche verso i professionisti.

È una tendenza che rende palese l'emergere di una domanda di integrazione sociale da parte dei liberi professionisti – tanto nel settore delle nuove professioni quanto in quello delle professioni tradizionali – in sintonia con il già accennato superamento dell'isolamento del professionista dalla comunità di riferimento.

A fronte di queste iniziative spontanee del mondo associativo, che risultano in sintonia con quell'apertura al pluralismo sociale che connota il modello costituzionale, le istituzioni dovrebbero assumere un approccio di cooperazione e coordinamento, per valorizzare l'iniziativa privata e non disperderne il senso, e per ricavare da questa co-

51. Cfr. l'art. 14 CCNL dei dipendenti degli studi professionali.

operazione un rendimento più efficiente dei servizi nel loro complesso, con evidenti benefici di sistema.

Da un lato, i fondi sanitari integrativi costituiti all'interno dei sistemi contrattuali avrebbero bisogno di sostegno pubblico: come è noto, attualmente l'art. 51 TUIR riconosce ai soli lavoratori dipendenti i benefici fiscali per le spese derivanti dalla partecipazione ad enti con finalità sociosanitarie. Questa disparità di trattamento non è oggi giustificabile, e manifesta tutta la sua irrazionalità proprio nel settore degli studi professionali, nel quale il datore di lavoro è nella massima parte dei casi un singolo professionista il cui reddito personale si colloca su fasce medie rispetto alla curva dei redditi, e che dunque condivide con i propri dipendenti condizioni economiche ed esigenze di tutela.

Anche il sostegno, in termini di incentivazioni fiscali, che viene giustamente garantito allo sviluppo di sistemi di *welfare* aziendale per i lavoratori dipendenti, non trova alcun corrispettivo con riferimento al *welfare* dei lavoratori autonomi, per l'ovvia ragione che manca, nel caso degli autonomi, l'azienda di riferimento. Nel caso degli autonomi, pertanto, è alle reti associative che occorre guardare per indirizzare interventi di sostegno mirati a favorire l'adesione a forme mutualistiche che garantiscano un *welfare* di categoria.

Dall'altro lato, e in parallelo, è divenuto prioritario promuovere sedi e processi di coordinamento permanente delle rispettive azioni del servizio sanitario pubblico e dei fondi di assistenza sanitaria integrativa che si vanno sviluppando tanto all'interno delle Casse previdenziali quanto nelle reti associative tramite gli enti della bilateralità contrattuale. La relazione conclusiva della Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale del Senato, dell'ottobre 2022, ha infatti denunciato come i fondi integrativi, diversamente dalla loro funzione istituzionale, vanno assumendo «una natura prevalentemente sostitutiva rispetto al primo pilastro del nostro sistema pubblico di salute perdendo progressivamente quella caratteristica di complementarietà al SSN su cui è fondato il riconoscimento di agevolazioni fiscali»<sup>52</sup>. L'osservazione della Commissione parlamentare – che non è riferita solo alle attività integrative delle Casse previdenziali, ma coinvolge l'intero perimetro dei fondi sanitari integrativi – impone un ripensamento delle forme di collaborazione e integrazione pubblico-privato.

Nell'intraprendere l'ambiziosa strada verso un sistema di tutele di *welfare* e protezione sociale improntato a criteri di universalità, l'integrazione tra intervento pubblico e autonomia privata dovrebbe rappresentare la bussola per il legislatore. Non solo per perseguire modelli organizzativi più funzionali ed efficaci, e più adeguati alle esigenze specifiche delle diverse categorie di lavoratori; ma soprattutto per corrispondere al valore costituzionale che non ha certamente perso il suo significato. Una politica di rafforzamento degli strumenti di protezione sociale dei lavoratori autonomi dovrà anzitutto far leva sulla sussidiarietà tramite il coinvolgimento e la valorizzazione degli attori sociali, dei corpi intermedi, degli strumenti bilaterali, dei fondi mutualistici:

52. Legislatura 18<sup>a</sup>, Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale - Resoconto sommario n. 51 del 05/10/2022, Allegato: Relazione finale sull'attività della Commissione (Testo approvato nella seduta del 5 ottobre 2022).

attori e strumenti nati spontaneamente in seno ad ogni categoria e che meglio possono interpretare bisogni, esigenze e specificità di ogni settore professionale.

## Capitolo 6

# Incentivi per l'occupazione finanziati dal PON-SPAO





## Capitolo 6

### **Incentivi per l'occupazione finanziati dal PON-SPAO: analisi valutativa, lezioni apprese e prospettive future del ciclo di incentivi all'occupazione nel periodo 2017-2020**

Luisa Daniele, Claudio Franzosi, Maria Laura Marini, Luca Mattei, Marco Picozza, Davide Premutico, Anna Rita Racioppo  
*ANPAL*

#### **Premessa**

Nel capitolo si analizzano in serie storica gli effetti dell'utilizzo degli incentivi occupazionali cofinanziati dal FSE per mezzo del PON SPAO e le dinamiche che vi si correlano, con attenzione alle tipologie di contratti attivati, alla loro tenuta nel tempo, alle motivazioni di cessazione dei contratti stessi, all'attivazione prodotta sul mercato del lavoro da parte dei lavoratori. Accanto a questi aspetti si sono analizzate le caratteristiche delle imprese beneficiarie e si è condotto un affondo qualitativo e quantitativo su questioni di genere, utilizzando come focus privilegiato e qualificante l'incentivo IO Lavoro (annualità 2020).

Il capitolo si conclude con una analisi valutativa della stagione degli incentivi cofinanziati dal PON SPAO in termini di lezioni apprese e prospettive per la entrante Programmazione comunitaria, la 2021-27.

#### **1. Gli incentivi occupazionali finanziati dal PON SPAO nel periodo 2017-2020: caratteristiche e ordini di grandezza**

In materia di politiche attive del lavoro dal 2017, il Programma Operativo Nazionale Sistemi delle Politiche Attive per l'Occupazione (PON SPAO) del FSE ha avviato una stagione di finanziamento di incentivi occupazionali, a partire dall'Incentivo Occupazione Sud; queste misure hanno operato in una sostanziale continuità di scopo e sono state rivolte ad aziende collocate soprattutto nelle Regioni in ritardo di sviluppo e nelle Regioni in transizione<sup>1</sup>.

In complesso, nell'arco di tempo che va da gennaio 2017 a dicembre 2020 lo stanziamento per la copertura della decontribuzione finanziato con il PON SPAO del FSE è stato di poco inferiore a 1,6 miliardi di euro e gli interventi, come anche evidenziato nella tabella 1, sono stati rivolti a due particolari categorie di potenziali beneficiari:

- Giovani<sup>2</sup>;
- Disoccupati di lunga durata.

L'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud, che si poneva come terza e consecutiva misura di incentivazione del lavoro in un triennio ha invece adottato la pietra angolare della disoccupazione di lunga durata (anche su stimolo delle osservazioni della Com-

1. Nel caso dell'incentivo IO Lavoro, varato nel 2020, in considerazione degli impatti sul sistema produttivo, il 3,8% degli stanziamenti è stato destinato alle Regioni economicamente più sviluppate

2. A causa delle particolari difficoltà dei mercati del lavoro del Mezzogiorno d'Italia, nel 2018 e nel 2019 la categoria giovani è stata considerata sino al 34esimo anno di età

missione europea), declinando la categoria giovani nel modo più esteso possibile.

**Tabella 1 - Incentivi occupazionali finanziati dal PON SPAO nel periodo 2017-2020**

Incentivo	Destinatari	Tipologie contratti incentivati	Fonti di finanziamento
Sviluppo Sud (2017)	- 16-24enni; - 25enni e oltre disoccupati da almeno 6 mesi.	- il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione;	PON SPAO
Occupazione Mezzogiorno (2018)	- 16-34enni; - 35enni e oltre disoccupati da almeno 6 mesi.	- il contratto di apprendistato professionalizzante;	PON SPAO
Occupazione Sviluppo Sud (2019)	- 16-34enni disoccupati da almeno 12 mesi; - 35enni e oltre disoccupati da almeno sei mesi.	- la trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto di lavoro a tempo determinato e dei rapporti di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro.	PON SPAO e POC SPAO*
IO Lavoro (2020)	- 16-24enni; - 25enni e oltre disoccupati da almeno 6 mesi.		PON SPAO, POC SPAO e Fondo di rotazione L.236/93**

\* Il Programma operativo complementare sistemi di politiche attive per l'occupazione (POC SPAO) ha finanziato le assunzioni incentivate dal 1° gennaio al 30 aprile 2019

\*\*Il Fondo di rotazione *ex lege* 236/93 è intervenuto a integrare le risorse stanziare dal PON SPAO per le Regioni e le Province Autonome più sviluppate

Fonte: Anpal

Per quanto attiene al concetto stesso di disoccupazione, si è adottato un criterio finanziariamente e gestionalmente rendicontabile, utilizzando un mix definitorio tra classificazione statistica del circuito UOE e stato amministrativo accertabile; pertanto, per un valido accesso alla defiscalizzazione dell'intervento, il disoccupato è colui il quale:

- in un arco di tempo ha svolto non oltre un certo numero di ore di lavoro consecutive;
- ha ricevuto compensi in modo non continuativo e comunque al di sotto di una soglia di reddito specifica;
- dichiara la propria immediata disponibilità al lavoro presso uno dei servizi per l'impiego.

Requisito di ogni tornata di intervento era che il lavoratore assunto con contratto incentivato<sup>3</sup> non avesse avuto rapporti di lavoro (continui o saltuari) con l'azienda, salvo nel caso di trasformazioni a tempo indeterminato: questo dispositivo è stato ovviamente pensato perché la misura, finanziata dal FSE, potesse dar luogo a quote aggiuntive di nuova occupazione che, almeno a livello teorico, non si sarebbero ottenute senza il varo della misura stessa, oppure non con le stesse caratteristiche.

I dati della tabella 2 mostrano che le assunzioni a tempo indeterminato nelle Regioni

3. Con un massimo della decontribuzione possibile di € 8.060 annui ripartiti in mensilità, salvo il versamento di premi e incentivi INAIL

del Mezzogiorno, nel quadriennio 2017-20, sono cresciute passando da 577.296 nel 2017 a 861.797 nel 2020. Nello stesso periodo, le assunzioni con incentivi finanziati dal PON SPAO sono diminuite con un'incidenza che passa dal 21,7% nel 2017 al 4,3% nel 2020 in ragione della contrazione delle risorse dedicate (529.951.608 nel 2017, 488.078.996 nel 2018, 320.000.000 nel 2019 e 246.400.000 nel 2020) e, appunto, al contempo, dell'incremento complessivo degli assunti. Nel 2020 cresce inoltre ulteriormente l'importo unitario per singola assunzione attestandosi a 6.157 euro; il minimo è stato toccato nel 2018 con una media poco superiore ai 4.000 euro per lavoratore. Tale andamento nell'importo unitario potrebbe ricondursi proprio alla minore disponibilità di risorse nel 2020, come in parte nel 2019, che potrebbe aver in qualche modo orientato le imprese a utilizzare gli incentivi su profili di personale maggiormente qualificato con costi retributivi maggiori.

Tabella 2 - Tabella riepilogativa nel quadriennio 2017-2020 per le sole Regioni TR e LD (v. a.)

Contratti	Persone assunte a TI nelle Regioni del Mezzogiorno (LD+TR)	Numero assunzioni a TI attraverso incentivi analizzati (LD+TR)	Incidenza nel quadriennio degli incentivi PON SPAO e POC nel mezzogiorno	Risorse assegnate per incentivo (in euro)	Importo unitario per singola assunzione (in euro) valori medi
Contratti attivati nel 2017 a TI	577.296	125.473	21,7	529.951.608	4.224
Contratti attivati nel 2018 a TI	617.519	120.828	19,6	488.078.996	4.039
Contratti attivati nel 2019 a TI	716.153	60.626	8,5	320.000.000	5.278
Contratti attivati nel 2020 a TI	861.797	36.814*	4,3	246.400.000**	6.157
<b>Totale assunzioni, valori medi</b>	<b>1.910.968</b>	<b>343.741</b>	<b>16,1</b>	<b>1.584.430.604</b>	<b>4.609</b>

\* Il dato esclude 3.054 casi relativi alle sole Regioni MD;

\*\* Il finanziamento considera unicamente la fonte PON SPAO, escludendo pertanto gli 83 milioni del POC SPAO e i 2,4 milioni del Fondo di Rotazione I.236/93

Fonte: Elaborazioni Anpal su Banche e documentazione Anpal

## 2. Le imprese beneficiarie

Le imprese che si sono avvalse degli sgravi contributivi per avviare le assunzioni incentivate attraverso il PON SPAO del FSE, nel quadriennio 2017-2020, sono state 151.754 e hanno acceso nel complesso 346.795 contratti.

Il 77,8% delle imprese utilizzatrici ha usufruito di questo tipo di misure una sola volta, dando luogo a più della metà delle assunzioni incentivate; le imprese che invece hanno utilizzato lo strumento dello sgravio contributivo in tutti e 4 gli anni sono state 1.280, pari allo 0,8% del totale, ma dando luogo al 5,6% dei contratti attivati.

**Tabella 3 - Numero di incentivi attivati dalle imprese. Anni 2017-2020 (v.a. e v.%)**

Anni di utilizzo	Numero incentivi		Numero imprese	
	V.a.	Val %	V.a.	Val %
1 anno	178.931	51,6	118.071	77,8
2 anni	99.943	28,8	26.034	17,2
3 anni	48.584	14,0	6.369	4,2
4 anni	19.337	5,6	1.280	0,8
<b>Totale</b>	<b>346.795</b>	<b>100,0</b>	<b>151.754</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Anpal su dati Anpal – database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020

Questo dato trova un riscontro nella ripartizione del numero di incentivi attivati ogni anno, da cui risulta evidente che maggiore è il numero di incentivi attivati in ogni singola impresa, maggiore è la frequenza di annualità in cui si è fatto ricorso a questa misura. Come evidente nella tabella 4, circa la metà delle incentivazioni avvenute in una sola annualità ha comportato l'accensione di un singolo contratto incentivato e, nel complesso, quasi in nove casi su dieci sono stati attivati al massimo cinque contratti nella stessa impresa. Per contro, laddove si è sempre ricorso agli sgravi contributivi, il 70% dei contratti ha riguardato un *range* di assunzioni per singola impresa che è andato tra le 6 e le 50.

Dai dati emerge anche che, nel caso di ricorso agli incentivi in un solo anno, almeno 51 assunzioni sono state attivate nell'1,2% dei casi, mentre nel caso di ricorso agli incentivi annualmente per tutto il quadriennio considerato la percentuale sale al 24,9%.

**Tabella 4 - Numero di incentivi attivati dalle imprese dal 2017 al 2020**

Numero incentivi attivati	Periodicità di utilizzo				Totale
	1 anno	2 anni	3 anni	4 anni	
1 incentivo	88.546	-	-	-	88.546
2-5 incentivi	68.759	62.405	13.107	874	145.145
6-10 incentivi	11.274	19.554	14.988	4.084	49.900
11-20 incentivi	4.999	9.235	10.184	5.414	29.832
21-50 incentivi	3.205	5.701	6.646	4.142	19.694
51-100 incentivi	1.443	2.001	1.605	2.599	7.648
Oltre 100 incentivi	705	1.047	2.054	2.224	6.030
<b>Totale</b>	<b>178.931</b>	<b>99.943</b>	<b>48.584</b>	<b>19.337</b>	<b>346.795</b>

Fonte: Elaborazioni Anpal su dati Anpal – database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020

Visti dal lato delle imprese, questi dati evidenziano che il 75% delle imprese che ha utilizzato l'incentivo occupazionale un solo anno ha provveduto all'accensione di un singolo contratto e che il 98% delle imprese che ha avuto questo tipo di fruizione ha acceso non oltre 5 contratti.

Oltre il 62% dei contratti incentivati è stato avviato in imprese con al massimo 9 dipendenti, ma tale percentuale passa dal 76,8% in un singolo anno al 24,5% nel caso di utilizzo ricorsivo: l'ampiezza delle imprese è il fattore rilevante, come ancora di più si evidenzia nel dato delle micro imprese: il 16,2% degli incentivi finanziati dal PON SPAO nel complesso è stato utilizzato in imprese con un solo dipendente; nel caso

di utilizzo in un solo anno, tale percentuale sale al 24,5% e scende al 2,4% nel caso di utilizzo continuo nel quadriennio.

Al contrario, le grandi e grandissime imprese (almeno 50 dipendenti) risultano essere l'1,9% delle utilizzatrici, se si considera un singolo anno, per arrivare ad essere il 14,9% di tutte le imprese che hanno avuto accesso alle misure di lavoro incentivato nel corso dell'intero quadriennio considerato.

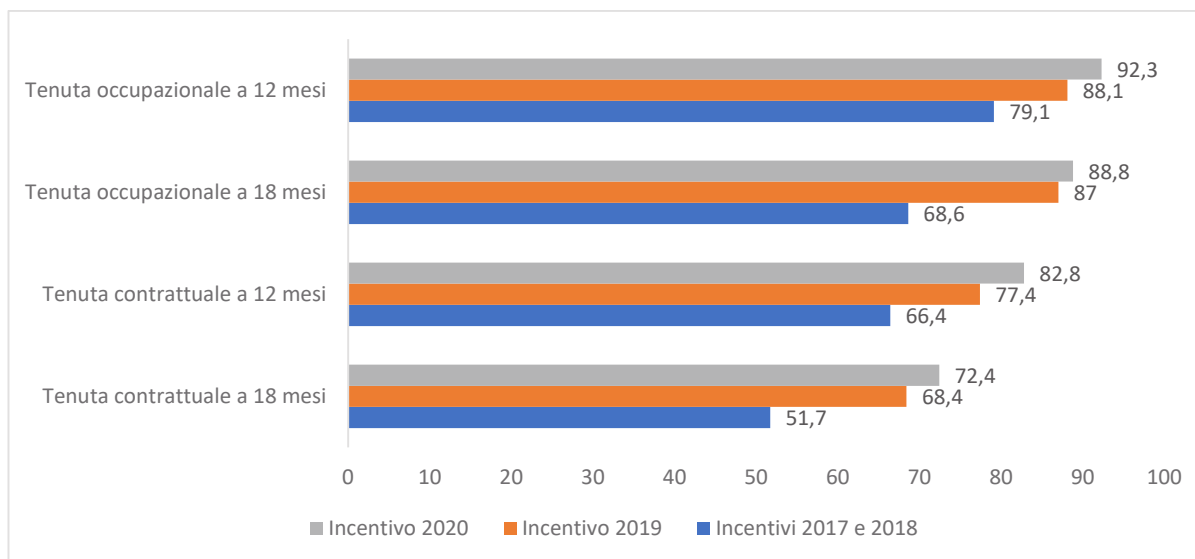
Infine, rispetto ai settori economico-produttivi di riferimento, si osserva un certo equilibrio tra la ripartizione dei contratti incentivati attivati e imprese. Per esempio, il 25,8% delle imprese utilizzatrici opera nel commercio ed ha attivato il 20,8% dei contratti incentivati. Il 16,4% di imprese che opera nelle costruzioni ha attivato il 17,4% dei contratti; misure analoghe sono attribuibili al trasporto e alla logistica. Le imprese che operano nell'industria hanno acceso il 14,5% dei contratti, mentre alloggio e ristorazione hanno assorbito il 15% delle assunzioni incentivate.

Nel complesso, quindi, si può evidenziare che nel corso del quadriennio 2017-2020 il ricorso agli incentivi occupazionali finanziati con il PON SPAO è stato uno strumento che le imprese hanno colto sulla base delle proprie peculiari caratteristiche, che hanno tutto sommato esulato dai settori economico-produttivi e che hanno avuto più a che vedere con la loro dimensione: le imprese più grandi hanno più frequentemente attivato contratti nell'arco dell'intero periodo, mentre le imprese più piccole ne hanno fatto ricorso in misura più circoscritta.

Su questi comportamenti influisce certamente sia il grado di strutturazione e organizzazione interna, che nelle imprese più grandi consente di disporre di aree o funzioni di pianificazione nelle politiche di reclutamento del personale, sia la presenza/assenza, per le medie e piccole imprese, di *stakeholder* esterni che possono o meno informare e implementare le politiche di incentivazione.

### **3. Andamenti contrattuali nei periodi considerati: tenute occupazionali, contrattuali e motivazioni di cessazione**

L'analisi dei dati relativi al ricorso agli incentivi nelle diverse annualità di finanziamento ha evidenziato come i contratti a tempo indeterminato incentivati mostrino, nel tempo, una tenuta superiore a quella della totalità dei contratti a tempo indeterminato avviati, nelle stesse annualità considerate e nelle stesse aree regionali. La tenuta dei contratti incentivati è andata rafforzandosi negli anni, raggiungendo i livelli più elevati proprio in concomitanza con l'incentivo IO Lavoro 2020.

**Figura 1 - Tenuta contrattuale e occupazionale a 12-18 mesi per i 4 incentivi - (dato generale TR+LD)**


Fonte: Elaborazioni Anpal su dati Anpal – database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020

Tale andamento si conferma anche se si considera la sola tenuta contrattuale di tutti i contratti a tempo indeterminato avviati nelle regioni LD e TR. La tenuta passa da un minimo del 57,7% registrato nel biennio 2017-2018, a 12 mesi, ad un massimo del 72,0% nel 2020: analogo andamento si riscontra per la tenuta a 18 mesi. Il dato è indicativo del fatto che il mercato del lavoro nel Mezzogiorno, seppure con un maggior ritardo rispetto alle altre aree del Paese, è andato stabilizzandosi con un allungamento della tenuta dei contratti avviati nel corso degli anni, anche con il possibile contributo degli stessi contratti incentivati.

Richiede certamente una riflessione l'evidenza di una crescita progressiva, con le due annualità di incentivi 2019 e 2020, della tenuta sia dei contratti incentivati che dello "stato di occupato" del lavoratore beneficiario, almeno inizialmente, di un contratto incentivato ("tenuta occupazionale"). Si tratta, in buona parte, relativamente a Incentivo Occupazione Sviluppo Sud 2019 (IOSS2019), e per il complesso di IO Lavoro 2020, di contratti che vedono la propria efficacia nel periodo di inizio e dispiegamento della crisi economica indotta dalla pandemia da SarsCov-2 e, soprattutto per quanto riguarda IO Lavoro 2020, nel periodo di ripresa seguito al secondo lockdown, che aveva imposto ulteriori misure restrittive alle attività produttive nel quarto trimestre del 2020 e nel primo trimestre del 2021. È quindi ragionevole considerare che i diversi provvedimenti normativi che - a seguito della dichiarazione dello stato d'emergenza e della sospensione forzata di numerose attività produttive - nel corso del 2020 hanno disposto e poi prorogato il blocco dei licenziamenti collettivi ed individuali per giustificato motivo oggettivo<sup>4</sup>, abbiano consentito il congelamento di quote consistenti di

4. Il blocco dei licenziamenti è stato disposto con il D.P.C.M. n. 18 del 17 marzo 2020, cosiddetto Cura Italia, ribadito con successivi D.P.C.M. per tutto il 2020 ed esteso con il Decreto Sostegni bis fino al 30 giugno 2021, per tutti i datori di lavoro, e fino al 31 ottobre 2021 per le imprese che hanno continuato a far ricorso agli ammortizzatori Covid, con limite fissato al 31 dicembre 2021 per le aziende nelle quali si è mantenuto il ricorso alla CIG ordinaria



rapporti di lavoro, inclusi quelli incentivati, che altrimenti avrebbero potuto risolversi con una cessazione, a maggior ragione in presenza di una importante crisi economica. Una buona tenuta contrattuale e occupazionale è certamente favorita, con una correlazione lineare in ciascuna delle annualità considerate, dal possesso di un titolo di studio elevato e dall'aver beneficiato degli incentivi per trasformare a tempo indeterminato un rapporto di lavoro a tempo determinato, già in atto con l'impresa, che vede un elemento di forza nel rapporto fiduciario già stabilitosi tra il lavoratore e il suo datore di lavoro. Da notare che con il ricorso a IO Lavoro 2020 è stato avviato un numero di contratti di apprendistato professionalizzante più apprezzabile rispetto al passato, contratti che hanno mostrato nel tempo una tenuta migliore rispetto a quella degli altri due tipi (nelle Regioni in transizione e in quelle meno sviluppate); sembrerebbe esserci un rinnovato slancio, sostenuto dall'incentivo, ad investire in un rapporto di lavoro che prevede un'importante azione formativa.

In ciascuna delle annualità di incentivi, la migliore tenuta è inoltre correlata all'aver inizialmente sottoscritto un contratto full time, la cui maggior forza rispetto al contratto part time si accentua con il tempo intercorso dal momento dell'avvio del contratto incentivato e sembra testimoniare un più robusto investimento, in questo tipo di rapporto di lavoro, in un'ottica di lungo periodo. Come avviene in generale nel mercato del lavoro italiano, i lavoratori che, avendo beneficiato di un iniziale contratto incentivato, si mantengono più saldamente e a lungo in condizioni di occupazione, a prescindere dal tipo di contratto, sono quelli delle fasce d'età centrali, cioè i 35-44enni e i 45-54enni.

Come osservato in questi anni nelle diverse analisi valutative, le donne hanno in prevalenza contratti part time - che come si è visto hanno una tenuta più debole rispetto a quelli full time - e sono retribuite in misura inferiore agli uomini, a prescindere spesso dall'impegno orario previsto dal contratto, verificato che, anche a parità di contratto (full time o part time), le donne guadagnano meno degli uomini, come risulta evidente nella tabella 5; il differenziale retributivo è di - 8,2 punti percentuali a sfavore delle donne, nel caso dei contratti part time incentivati nelle annualità 2017, 2018 e 2019, e di -7 punti percentuali per i contratti part time incentivati con IO Lavoro, che hanno previsto retribuzioni più contenute per i lavoratori di entrambi i sessi.

**Tabella 5 - Reddito medio mensile per tipologia di lavoro e genere per i 4 incentivi finanziati - differenze per genere**

Incentivi	Part time		Tempo pieno	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
IOS2017 e IOM2018	823	897	1.563	1.648
IOSS2019	938	1.022	1.811	1.900
IO Lavoro	915	984	1.637	1.712

Fonte: Elaborazioni Anpal su dati Anpal - database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020

Considerata la particolare fase storica che ha fatto da scenario all'attuazione degli incentivi, soprattutto nelle ultime due annualità, occorre considerare la questione della conciliazione vita-lavoro come problematica di primo piano nel determinare le storie lavorative delle donne. È, ad esempio, ragionevole pensare che, nei periodi di lockdown decretati durante la fase più difficile della pandemia da SarsCov-2, con le scuole chiuse e i *caregiver* senza regolare contratto impossibilitati, in assenza di una certifi-

cazione ufficiale, a recarsi a lavorare, molte donne si siano viste costrette a rinunciare alla propria attività lavorativa per dedicarsi al lavoro di cura. Si è potuto notare che le donne hanno inizialmente una migliore tenuta contrattuale, ma se perdono il lavoro faticano più degli uomini a trovarne uno nuovo, soprattutto se hanno più di 35 anni; questo *gap* viene in parte recuperato dalle lavoratrici in possesso di un titolo di studio più elevato. Anche nel caso dell'esperienza degli incentivi, quindi, sembra evidente che non si possa immaginare di ottenere un miglioramento della partecipazione femminile al mercato del lavoro senza intervenire in modo organico sulla rete dei servizi territoriali.

Analizzando infine le motivazioni delle cessazioni dei contratti, alla luce di quanto sopra osservato, si riscontra, nell'ultimo biennio, la netta crescita delle dimissioni volontarie che, a dodici mesi dall'avvio, spiegano il 79,6% dei casi riferiti all'annualità 2019 e, con una lieve diminuzione, il 75% di quelli riferiti all'annualità 2020, mentre rappresentavano (a sei mesi dall'avvio) il 54% del totale delle motivazioni nel biennio 2017-2018; di contro, si osserva una significativa diminuzione dei licenziamenti che, nel quadro del blocco degli stessi, passano da un totale del 34,6% nel biennio 2017-2018 (a sei mesi dall'avvio) al 13,5%, nel caso dei contratti incentivati con IOSS 2019; le cessazioni dovute ai licenziamenti, pur con un lieve rialzo rispetto alla precedente annualità, hanno mantenuto un peso (ben contenuto rispetto alle prime annualità) che si attesta al 17,8% per i contratti finanziati da IO Lavoro 2020 i quali, almeno per alcuni mesi, hanno continuato a beneficiare della "tutela" assicurata dal blocco dei licenziamenti. Come già accennato, la fase di ripresa ha probabilmente favorito, oltre all'avvio di nuovi contratti *tout court*, una nuova dinamica lavorativa che ha permesso, tra l'altro, di chiudere volontariamente un contratto a chi desiderasse una situazione lavorativa migliore di quella al momento vissuta, avendo una ragionevole certezza di trovarla.

#### 4. Focus di genere sull'incentivo IO Lavoro

I dati presentati nelle tabelle 6 e 7 permettono di confrontare la distribuzione per genere degli occupati a livello nazionale e nelle specifiche categorie territoriali nel periodo 2017-2020 con la distribuzione dei lavoratori avviati con contratti incentivati a tempo indeterminato nelle Regioni del Mezzogiorno (LD e TR).

Considerando in particolare le sole regioni meno sviluppate, si osserva che non ci sono rilevanti variazioni per genere per i contratti incentivati fino al 2018. Nel 2019 e nel 2020 si assiste, invece, ad una contrazione dell'occupazione femminile: -2,5% nel 2019 e -2,8% nel 2020. Tali dati ci portano a considerare che il ricorso ad incentivi produce un aumento ulteriore del divario occupazionale di genere: le donne occupate scendono infatti dal 36,3% con Incentivo Occupazione Sud 2017 al 33% di IO Lavoro 2020. Rispetto all'attivazione di contratti incentivati per IO Lavoro, tranne che per alcune eccezioni (Abruzzo e Calabria), si registra in generale una diminuzione dell'occupazione femminile in tutte le regioni del Mezzogiorno con un picco in basso per la Sardegna che passa dal 35,2% del 2019 al 31,3% del 2020.

Il *gap* occupazione risulta più evidente nelle regioni in transizione. In tali regioni, infatti, la differenza con i dati occupazionali italiani appare più marcata se si considerano i contratti attivati con incentivi per le donne: in riferimento al 2017 tale differenza

per l'occupazione femminile era del 4,1%, divario con i dati nazionali che sale nel 2020 con le attivazioni di contratti incentivati IO Lavoro al 7,6%.

Da questo punto di vista, l'utilizzo dei contratti incentivati sembra avere aumentato il *gap* occupazionale femminile a dimostrazione che tale misura non deve essere considerata specifica per colmare il divario di genere ma più in generale orientata a stimolare il mercato del lavoro. Semmai occorre riflettere su perché la diminuzione di risorse nel biennio 2019-2020 abbia nei fatti generato una sorta di "lista" di priorità nell'accesso al lavoro per genere a vantaggio degli uomini.

**Tabella 6 – Popolazione occupata (15-64 anni) per genere in Italia e nelle singole partizioni territoriali negli anni 2017, 2018, 2019 e 2020 (v. %)**

Tipologia di regione	2017		2018		2019		2020	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
Regioni in transizione	40,7	59,3	40,8	59,2	41,9	58,1	41,5	58,5
Regioni meno sviluppate	36,0	64,0	36,2	63,8	36,2	63,8	35,8	64,2
<i>Totale Regioni in transizione e meno sviluppate</i>	<i>36,9</i>	<i>63,1</i>	<i>37,1</i>	<i>62,9</i>	<i>37,3</i>	<i>62,7</i>	<i>36,9</i>	<i>63,1</i>
Regioni più sviluppate	44,4	55,6	44,4	55,6	44,5	55,5	44,2	55,8
<b>Totale Italia</b>	<b>42,4</b>	<b>57,6</b>	<b>42,4</b>	<b>57,6</b>	<b>42,6</b>	<b>57,4</b>	<b>42,3</b>	<b>57,7</b>

Fonte: Elaborazioni Anpal su dati Eurostat Forze di Lavoro anni media 2017, 2018, 2019, 2020 (Estrazione del 04.07.22)

**Tabella 7 - Lavoratori avviati con contratti incentivati a tempo indeterminato con i diversi incentivi per genere nelle Regioni e nelle singole partizioni territoriali, negli anni 2017, 2018, 2019 e 2020 (v.%)**

Regione	Incentivo Occupazione Sud 2017		Incentivo Occupazione Mezzogiorno 2018		Incentivo Occupazione Sviluppo Sud 2019		Incentivo IO Lavoro 2020	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
Abruzzo	37,9	62,1	38,1	61,9	39,1	60,9	37,6	62,4
Basilicata	36,7	63,3	35,4	64,6	31,0	69,0	31,0	69,0
Calabria	36,1	63,9	33,5	66,5	29,6	70,4	30,3	69,7
Campania	35,5	64,5	36,8	63,2	33,7	66,3	33,6	66,4
Molise	33,2	66,8	33,6	66,4	33,1	66,9	29,9	70,1
Puglia	37,8	62,2	38,2	61,8	35,6	64,4	35,6	64,4
Sardegna	36,3	63,7	36,6	63,4	35,2	64,8	31,3	68,7
Sicilia	36,2	63,8	36,9	63,1	33,8	66,2	31,9	68,1
Emilia-Romagna							36,0	64,0
Friuli-Venezia Giulia							39,3	60,7
Lazio							38,0	62,0
Liguria							37,1	62,9
Lombardia							40,5	59,5
Marche							39,8	60,2
Piemonte							45,4	54,6

Regione	Incentivo Occupazione Sud 2017		Incentivo Occupazione Mezzogiorno 2018		Incentivo Occupazione Sviluppo Sud 2019		Incentivo IO Lavoro 2020	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
Trentino-Alto Adige							40,7	59,3
Umbria							46,1	53,9
Valle d'Aosta							29,4	70,6
Veneto							41,4	58,6
Regioni in transizione	36,6	63,4	36,9	63,1	36,4	63,6	33,1	66,9
Regioni meno sviluppate	36,3	63,7	36,8	63,2	33,7	66,3	33,0	67,0
Regioni MD							39,4	60,6
<b>Totale complessivo</b>	<b>36,3</b>	<b>63,7</b>	<b>36,8</b>	<b>63,2</b>	<b>34,1</b>	<b>65,9</b>	<b>33,5</b>	<b>66,5</b>

Fonte: elaborazione Anpal su dati del sistema informativo Anpal e banca dati CO MLPS

Poiché la questione di genere costituisce uno degli elementi di maggiore criticità emersa nel corso anche delle precedenti analisi ed evidenziato anche in passate edizioni del Rapporto CNEL, in questo paragrafo si vuole presentare un focus valutativo sulla questione *gender* dell'Incentivo IO Lavoro annualità 2020. Verranno esaminati i principali *divide* che quasi sempre sembrano penalizzare le donne, in termini di accesso all'incentivo, reddito e collocazione professionale rispetto al livello di studio.

Il ricorso all'utilizzo dell'incentivo IO Lavoro, come già evidenziato, non ha influito sul divario di genere tra occupati: 33,1% di donne a fronte del 66,9% di uomini, evidenziando anche una lieve flessione rispetto al 2019 del -1%. Con il ricorso all'incentivo IO Lavoro si assiste dunque ad un aumento di tale gap, soprattutto nelle regioni più sviluppate e in transizione. Se nei dati totali nazionali per le regioni più sviluppate su un totale di 100 occupati il 44,2% è donna, con l'utilizzo dell'incentivo la percentuale di donne che trovano occupazione scende al 39,4%. Per le regioni in transizione, se su dati nazionali (tab. 8) si registra una percentuale di donne occupate al 41,5%, con il ricorso all'incentivo per il 2020 tale percentuale scende drasticamente al 33,1%. Tale gap è meno evidente invece nelle regioni meno sviluppate dove si registra una percentuale di occupate del 33% con IO Lavoro a fronte del 35,8% delle donne occupate senza il ricorso all'incentivo. Tale analisi va oltremodo tenuta in considerazione in riferimento al 2020, primo anno della pandemia da Covid 19, che ha visto affacciarsi a livello mondiale una crisi globale economico finanziaria e occupazionale di difficile gestione e che ha colpito in particolare proprio l'occupazione femminile. Va altresì considerato che spesso le donne, più degli uomini, accedono al mercato del lavoro con contratti a tempo determinato o altri rapporti di dipendenza con minori vincoli per diversi motivi mentre gli incentivi sono stati pensati per rendere più stabile l'occupazione favorendo il solo istituto a tempo indeterminato che notoriamente è troppo spesso a vantaggio degli uomini.

**Tabella 8 - Distribuzione della popolazione occupata (15-64 anni) per genere in Italia e nelle singole partizioni**

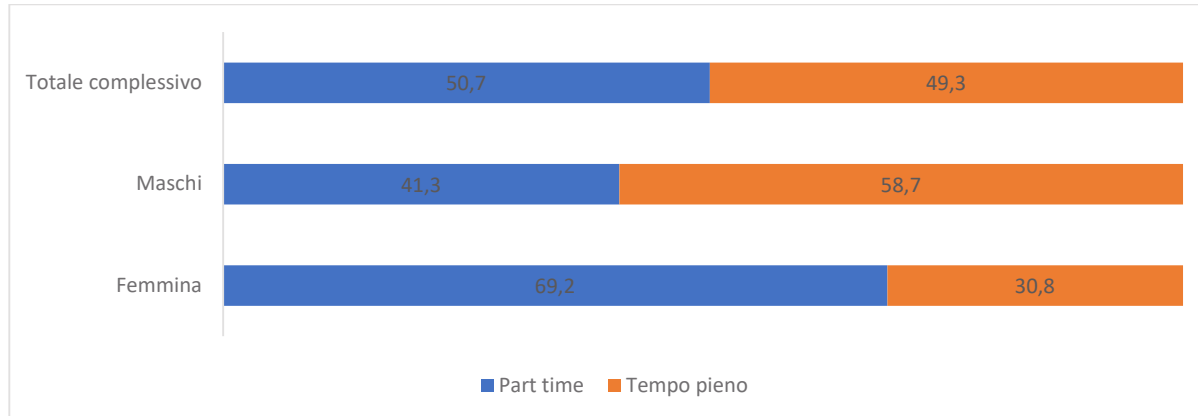
Tipologia di regione	2017		2018		2019		2020	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
Regioni in transizione	40,7	59,3	40,8	59,2	41,9	58,1	41,5	58,5
Regioni meno sviluppate	36	64	36,2	63,8	36,2	63,8	35,8	64,2
<i>Totale Regioni in transizione e meno sviluppate</i>	<i>36,9</i>	<i>63,1</i>	<i>37,1</i>	<i>62,9</i>	<i>37,3</i>	<i>62,7</i>	<i>36,9</i>	<i>63,1</i>
Regioni più sviluppate	44,4	55,6	44,4	55,6	44,5	55,5	44,2	55,8
<b>Totale Italia</b>	<b>42,4</b>	<b>57,6</b>	<b>42,4</b>	<b>57,6</b>	<b>42,6</b>	<b>57,4</b>	<b>42,3</b>	<b>57,7</b>

Fonte: elaborazione Anpal su dati Eurostat database LFS (estrazione luglio 2022)

### Tipologia di lavoro

Andando ad analizzare la tipologia di lavoro in riferimento ai contratti attivati con incentivo (fig. 2), seppur di poco (+1,4%), nel complesso il part time risulta essere la tipologia più attivata. A tale tipologia, in particolare, fanno maggiormente ricorso le donne, nel 69,2% a fronte del 41,3% degli uomini. Come noto, il ricorso a tale tipologia è dovuto ad una maggiore flessibilità e gestione dei tempi per la conciliazione vita-lavoro-famiglia da parte delle donne che il part time consente. Tale necessità è stata inoltre maggiormente avvertita durante la pandemia, dove i carichi familiari per le donne sono notevolmente cresciuti (es. chiusura scuole, *caregiver* familiare, etc.).

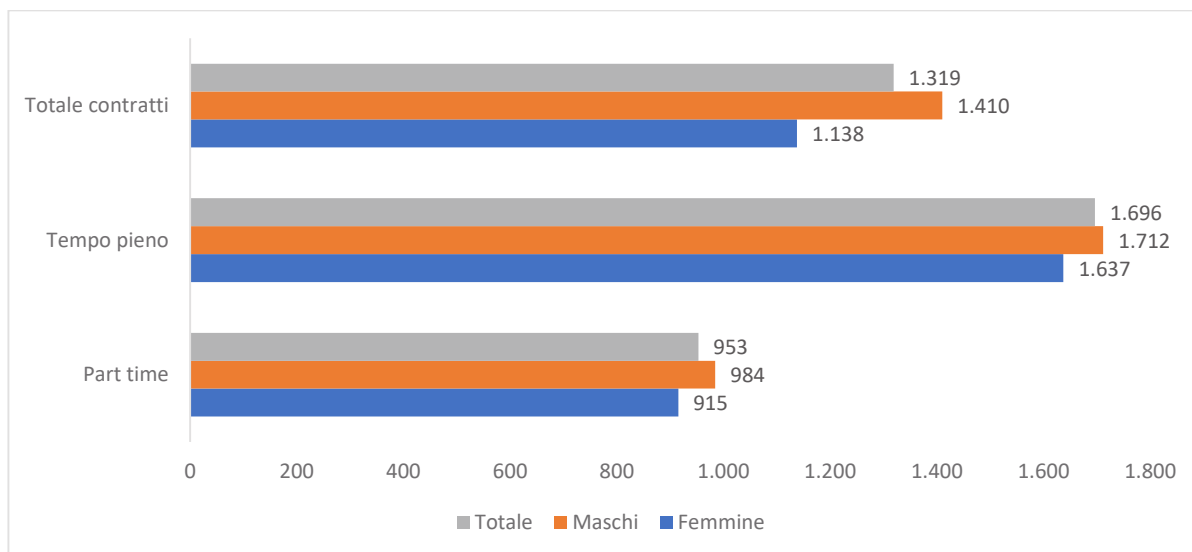
**Figura 2 - Occupati per tipologia per sesso (Incentivo IO Lavoro) - distribuzione %**



Fonte: elaborazione Anpal su dati del sistema informativo Anpal e banca dati CO MLPS

### Reddito mensile per tipologia di lavoro e genere

Analizzando il reddito mensile medio, anche con il ricorso all'incentivo IO Lavoro, si conferma il fenomeno del divario retributivo di genere, *Gender pay gap*, già noto nel mercato del lavoro italiano ed internazionale. In media le donne ricevono infatti una retribuzione inferiore rispetto agli uomini: 1.319 euro a fronte di 1.410 euro degli occupati uomini. Tale gap si ripropone per entrambe le tipologie contrattuali: part time (915 euro reddito medio mensile per le donne a fronte di 984 euro per gli uomini) e full time (1.637 euro per le donne e 1.712 euro per gli uomini).

**Figura 3 - Incentivo IO Lavoro 2020: reddito mensile per tipologia di lavoro e genere**


Fonte: elaborazione Anpal su dati del sistema informativo Anpal e banca dati CO MLPS

### Livelli professionali e istruzione

Passando ad analizzare il livello professionale<sup>5</sup> dei contratti attivati con incentivo, si osserva una tendenza ad assumere le donne per professioni più qualificate. Prendendo a riferimento quelle di alto livello sono state infatti assunte il 5% delle donne a fronte del 2,9% degli uomini e il 10,9% per livelli professionale medio alti a fronte del 7,5% degli uomini (tab. 9). Di contro, gli uomini assunti con contratto incentivato per professioni di basso livello sono stati il 24,1% del totale a fronte del 7,6% delle donne. In particolare, su quest'ultimo dato ovviamente pesa la tendenza ad occupare uomini per professioni più tipicamente maschili es. costruzioni, trasporto, magazzinaggio, industria, etc.

5. Viene introdotta una classificazione dei livelli professionali che fa riferimento a ISCO (International Standard Classification of Occupations). In particolare, sono state considerate due variabili classificatorie, la prima raccoglie le categorie professionali (versione ISCO-2008) al primo digit che contiene complessivamente 10 macro categorie (tipologie di professioni); la seconda indica il livello professionale a cui dovrebbero corrispondere le categorie e si compone di 4 modalità da 'basso' ad 'alto'. Per l'analisi è stato scelto di considerare quest'ultima variabile in quanto si è riscontrato un elevato quadro di corrispondenza tra le tipologie di categorie professionali e il livello a loro attribuito: ad esempio, dalle elaborazioni è emerso che il 100% delle professioni classificate come 'non qualificate' rappresentano l'intero universo dei livelli 'bassi' e analoghi valori si riscontrano per gli altri livelli rispetto a specifiche tipologie professionali. Per un approfondimento si rimanda alla Nota Anpal "Analisi valutativa dell'Incentivo IO Lavoro – IO Lavoro annualità 2020 e prime lezioni apprese dal ciclo di incentivi all'occupazione (periodo 2017-2020)



Tabella 9 - Livello professioni dei contratti incentivati per genere

Livello professionale	F	M	T	F	M	T
Alto	662	771	1.433	<b>5,0</b>	2,9	3,6
Basso	1.019	6.375	7.394	7,6	<b>24,1</b>	18,5
Medio alto	1.456	1.992	3.448	<b>10,9</b>	7,5	8,6
Medio basso	10.202	17.261	27.463	76,3	65,1	68,9
ND	33	97	130	0,2	0,4	0,3
<b>Totale complessivo</b>	<b>13.372</b>	<b>26.496</b>	<b>39.868</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Anpal su dati del sistema informativo Anpal e banca dati CO MLPS

Osservando più nello specifico in un'ottica di genere il rapporto tra titoli di studio e livello professionale, si osserva che, come notato, precedentemente per l'assunzione delle donne in livelli professionali più elevati, le stesse possiedono anche un livello di istruzione più elevato rispetto ai colleghi uomini: il 55,9% ha un'istruzione superiore secondaria e il 17,8% un'istruzione terziaria (tab. 10). Per gli uomini invece gli occupati con istruzione superiore secondaria sono il 42,5% e solo il 6,1% ha un'istruzione terziaria. Inoltre, la maggioranza degli uomini a cui è stato attivato un contratto incentivato (il 45,2%) ha un'istruzione secondaria inferiore a fronte del 23,1% delle donne. Anche se la coerenza tra titoli di studio e livelli professionali sembra essere confermata dai dati per genere, c'è un dato interessante da evidenziare: appare come le donne con istruzione terziaria siano state occupate anche per livelli professionali medio bassi nel 12,1% dei casi contro il 4,2% degli uomini. Questo porterebbe a ipotizzare la presenza del fenomeno del sotto inquadramento per le donne in livelli professionali medio bassi.

Tabella 10 - Connessione tra titolo di studio, livello professionale dei contratti incentivati e sesso

Titolo di studio	Livello professionale											
	Alto		Basso		Medio alto		Medio basso		ND		Totale	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Istruzione primaria	0,2	0,1	3	4,4	0,2	0,4	0,7	2,4	0	2,1	<b>0,8</b>	<b>2,7</b>
Istruzione secondaria inf	3,6	9,6	49,7	57,7	7,3	13,4	24	45,8	18,2	45,4	<b>23,1</b>	<b>45,2</b>
Istruzione secondaria superiore	35	43,5	40,3	30,6	41,8	61,7	60,7	44,7	63,6	38,1	<b>55,9</b>	<b>42,5</b>
Istruzione terziaria	59,4	45,5	2,5	1,1	49	23,1	12,1	4,2	18,2	8,2	<b>17,8</b>	<b>6,1</b>
Nessun titolo di studio	1,8	1,3	4,5	6,2	1,6	1,4	2,4	2,9	0	6,2	<b>2,5</b>	<b>3,5</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### Tenuta occupazionale

Nell'analisi della tenuta occupazionale per genere emerge una lieve difficoltà delle donne nel mantenere la condizione di occupate rispetto agli uomini sia a 12 che a 18 mesi: 91,8% delle donne a fronte del 92,5% degli uomini a 12 mesi e 87,4% delle donne ancora occupata a fronte dell'89,5% degli uomini (tab. 11). La differenza di tenuta oc-

cupazionale, seppur lieve, potrebbe essere spiegata dal fatto che le donne che perdono lavoro-più difficilmente tendono a cercarne un altro. Tale distanza si assottiglia però se consideriamo il titolo di studio: infatti sia a 12 mesi che a 18 mesi, la tenuta occupazionale per donne e uomini con titoli di studio di istruzione terziaria è pressoché identica. E anche per gli occupati con incentivo con istruzione primaria a 12 mesi la tenuta occupazionale non presenta grosse divergenze tra uomini e donne.

**Tabella 11 - Tenuta occupazionale a 12 e a 18 mesi per genere e livello di istruzione (v. %)**

Titolo di studio	Tenuta occupazionale a 1 anno			Tenuta occupazionale a 18 mesi		
	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
Istruzione primaria	91,6	91,1	91,2	79,7	86,6	85,8
Istruzione secondaria inferiore	89,8	91,6	91,3	85,0	88,9	88,1
Istruzione secondaria superiore	92,1	93,2	92,8	87,5	90,2	89,2
Istruzione terziaria	93,5	93,6	93,5	90,2	90,9	90,5
Nessun titolo di studio	91,8	93,2	92,9	89,0	87,9	88,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>91,8</b>	<b>92,5</b>	<b>92,3</b>	<b>87,4</b>	<b>89,5</b>	<b>88,8</b>

Fonte: elaborazione Anpal su dati del sistema informativo Anpal e banca dati CO MLPS

Rispetto al livello professionale, si osserva che a 12 e 18 mesi dall'attivazione di un contratto incentivato per ricoprire posizioni professionali di livello medio alto, uomini e donne mostrano una tenuta occupazionale molto simile (anche un poco migliore per le donne a 12 mesi, con 93,9% contro 93,5% per gli uomini). Per tutti gli altri livelli professionali, invece, la tenuta occupazionale sia a 12 che a 18 mesi si mostra sempre migliore per gli uomini che per le donne (tab. 12). In riferimento all'attivazione dei contratti incentivati con IO Lavoro, si può sostenere, così come per la tenuta contrattuale anche per quella occupazionale, che sia a 12 che a 18 mesi, avere un titolo di studio elevato e occupare un livello professionale elevato permette di rimanere nel mercato del lavoro più a lungo e questo aspetto è in qualche modo "protettivo" per le donne. In parte diverso, come abbiamo evidenziato sopra, è l'aspetto di inquadramento, laddove le donne, pur in presenza di titolo di studio più elevati, vengono in parte "sotto-inquadrate".

**Tabella 12 - Tenuta occupazionale a 12 e a 18 mesi per genere e livello professionale (v.%)**

Livello professionale	Tenuta occupazionale a 1 anno			Tenuta occupazionale a 18 mesi		
	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
Alto	92,6	95,5	94,1	90,7	92,4	91,6
Basso	89,5	91,2	91,0	83,4	88,3	87,6
Medio alto	93,9	93,5	93,6	90,6	90,8	90,7
Medio basso	91,7	92,7	92,3	87,1	89,6	88,7
<b>Totale complessivo</b>	<b>91,8</b>	<b>92,5</b>	<b>92,3</b>	<b>87,4</b>	<b>89,5</b>	<b>88,8</b>

Fonte: elaborazione Anpal su dati del sistema informativo Anpal e banca dati CO MLPS

Rispetto alle motivazioni di cessazione, a differenza degli incentivi analizzati nelle annate precedenti, non si evidenzia una apprezzabile differenziazione di genere: pur in presenza di eventuali condizioni di lavoro non sostenibili con conseguente difficoltà di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, a differenza degli anni passati nei primi

12 mesi dalla attivazione di un contratto incentivato, le dimissioni volontarie non risultano avere un peso maggiore tra le donne rispetto a quello misurato tra gli uomini, attestandosi per entrambi i generi attorno al 75% dei casi totali (74,1% per le donne, 75,4% per gli uomini).

**Tabella 13 - Macroaggregati di motivazioni di cessazione del rapporto di lavoro a 12 mesi per sesso. Dati IO Lavoro 2020 (v. %)**

Motivazioni	Maschi	Femmine	Totale
Dimissioni	75,7	75,2	75,5
Licenziamento	18,2	16,9	17,8
Altro	6,1	8,0	6,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Anpal su dati del sistema informativo Anpal e banca dati CO MLPS

## 5. Gli incentivi varati nel 2021

Le misure finanziate a livello di Programmi Nazionali cofinanziati dal FSE non si sono esaurite con l'Incentivo IO Lavoro del 2020: quest'ultimo, anzi, può anche essere letto come il primo strumento basato sulla defiscalizzazione parziale degli oneri contributivi varato anche per rispondere agli impatti sui sistemi produttivi in conseguenza della crisi pandemica generata dal virus Sars-CoV-2; a questo, infatti, hanno fatto seguito nel 2021 gli Incentivi occupazionali Donne, Giovani Under 36 e Decontribuzione Sud<sup>6</sup>. Tutte e tre le misure sono finanziate dal PON SPAO con risorse FSE-React EU e si inquadrano nelle traiettorie del PNRR, secondo l'individuazione di particolari criteri di vulnerabilità e rischio di marginalizzazione lavorativa e sociale: questo tipo di intervento troverà, in linea di continuità di azione progettuale, spazio anche nella prossima programmazione, segnatamente nel Programma Nazionale 2021-27 Giovani, Donne, Lavoro, anche in risposta alle Raccomandazioni indirizzate al Paese dagli Organismi Comunitari rispetto alle criticità su cui è necessario intervenire in un'ottica di azione integrata su scala europea.

6. Sono esclusi i datori di lavoro domestico e il settore finanziario; nel caso dell'Incentivo Decontribuzione Sud si aggiunge l'esclusione dell'accesso allo sgravio il settore agricolo

Schema 1 – Principali caratteristiche degli incentivi varati nel 2021

Incentivo	Caratteristiche	Rapporti incentivati	Rapporti esclusi	Funzionamento
Donne	<p>È un incentivo occupazionale che sostiene l'occupazione stabile e di qualità per le lavoratrici svantaggiate:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>almeno 50enni e disoccupate da oltre 12 mesi;</li> <li>qualsiasi età, residenti in Regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi;</li> <li>qualsiasi età che svolgono professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi;</li> <li>qualsiasi età, ovunque residenti, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>assunzioni a tempo determinato;</li> <li>assunzioni a tempo indeterminato;</li> <li>trasformazioni a tempo indeterminato di un precedente rapporto agevolato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>contratti di apprendistato,</li> <li>contratti di lavoro domestico,</li> <li>contratti di lavoro intermittente o a chiamata (articoli da 13 a 18 del decreto legislativo 81/2015)</li> <li>prestazioni di lavoro occasionale (art. 54bis del decreto legge 50/2017)</li> <li>contratti di lavoro a tempo indeterminato di personale con qualifica dirigenziale</li> </ul>	<p><b>100%</b>, per un importo massimo pari a <b>6 mila euro l'anno</b> e per un periodo massimo di 12 mesi per le assunzioni a tempo determinato e di 18 mesi per le assunzioni a tempo indeterminato (anche in caso di trasformazioni di contratti a termine precedentemente agevolati). L'incentivo spetta anche per proroga del rapporto (effettuata in conformità alla disciplina del rapporto a tempo determinato), fino al limite complessivo di 12 mesi.</p>
Giovani Under 36	<p>Promuove l'occupazione giovanile stabile.</p> <p>Consiste in uno sgravio contributivo per i datori di lavoro che assumono giovani con meno di 36 anni, sia per nuove assunzioni a tempo indeterminato che per trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nuovi contratti a tempo indeterminato;</li> <li>trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato;</li> <li>assunzioni a tempo indeterminato a scopo di somministrazione, anche se la prestazione lavorativa è resa verso l'utilizzatore nella forma a tempo determinato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>contratti di apprendistato</li> <li>contratti di lavoro domestico</li> <li>contratti di lavoro intermittente o a chiamata (articoli da 13 a 18 del decreto legislativo 81/2015) prestazioni di lavoro occasionale (art. 54bis del decreto legge 50/2017)</li> <li>contratti di lavoro a tempo indeterminato di personale con qualifica dirigenziale</li> <li>prosecuzioni di contratto al termine del periodo di apprendistato e assunzioni ex art. 1, commi 106 e 108 della legge di bilancio 27 dicembre 2017, n. 205</li> </ul>	<p><b>100%</b>, per un importo massimo pari a <b>6 mila euro l'anno</b> e per un periodo massimo di 36 mesi (48 mesi per i datori di lavoro privati che effettuino assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata nelle Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia)</p>

Incentivo	Caratteristiche	Rapporti incentivati	Rapporti esclusi	Funzionamento
Decontribuzione Sud	Sgravio contributivo per le aziende del sud. Punta a contenere gli effetti dell'epidemia Covid-19 sull'occupazione e a tutelare i livelli occupazionali in aree con gravi situazioni di disagio socio-economico.	Rapporti di lavoro dipendente, sia instaurati che da instaurare		<ul style="list-style-type: none"> <li>sino al 31 dicembre 2025: esonero del 30% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro;</li> <li>per gli anni 2026 e 2027: esonero del 20% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro;</li> <li>per gli anni 2028 e 2029: esonero del 10% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro.</li> </ul> <p>Questo esonero non prevede un massimale nell'importo per singolo lavoratore/lavoratrice.</p>

Fonte: Anpal

## 6. Conclusioni: lezioni apprese e prospettive

Il ciclo di incentivi 2017-2020, finanziato prevalentemente con risorse stanziare nel PON SPAO, ha attraversato un periodo disomogeneo dal punto di vista economico-sociale. La dimensione temporale che va considerata per valutare impatti e condizioni di tenuta dell'occupazione va dal 2017, anno di avvio del primo incentivo, a metà del 2022, volendo considerare i periodi successivi dalla scadenza dei contratti incentivati (almeno 6 mesi dopo rispetto agli ultimi avviati a fine 2020).

In linea di massima possiamo considerare che gli incentivi hanno funzionato:

- nella prima fase (pre-crisi) come rafforzamento del processo di lento consolidamento del mercato del lavoro, con una incidenza molto significativa sul livello di assunzioni complessive negli anni 2017 e 2018 (con punte regionali superiori al 25% di incidenza sugli specifici mercati del lavoro<sup>7</sup>) e una discreta tenuta sia contrattuale (poco sopra la naturale scadenza delle altre tipologie, spesso non incentivate, a TI avviate nello stesso periodo) che, soprattutto, occupazionale, specie tra coloro che già avevano un contratto a TD;
- nella seconda fase (con l'intrecciarsi delle varie crisi) a maggior tutela della tenuta occupazionale delle persone assunte attraverso di essi (funzione difensiva): i valori fatti registrare sono significativamente molto più elevati nel caso della tenuta sia contrattuale che occupazionale rispetto alla media dei contratti avviati a TI nello stesso periodo.

7. In particolare si rimanda alla tabella 2, pag. 9, in *Incentivi Occupazione Sud e Occupazione Mezzogiorno. Valutazione Anni 2017-2018*, Collana Focus Anpal n. 119, nota n. 2, 2021 [Focus Covid - Nota somministrazione luglio \(anpal.gov.it\)](https://www.anpal.gov.it)

Si tratta di una prima sommaria lezione appresa che enfatizza uno dei tanti aspetti di osservazione degli incentivi. Occorre, infatti, tenere in forte considerazione anche i non pochi effetti distorsivi che essi introducono, specie, come nel caso in analisi, considerando le caratteristiche di 'universalità' di eleggibilità del target di beneficiari (oltre alle imprese di qualsiasi settore e dimensione, i lavoratori che possono accedere sono di qualsiasi età, genere, tipologia contrattuale full-time e part-time, condizione professionale pregressa che va da disoccupato di lunga durata a già occupato, seppure con contratti a tempo determinato) e il fatto che assicurano un robusto vantaggio fiscale per le imprese che li utilizzano.

Le modalità di declinazione degli incentivi dipendono non unicamente dalle risorse rese disponibili, ma soprattutto dal design delle politiche in cui sono inseriti. Nel caso specifico del PON SPAO l'esigenza primaria era quella di stimolare in modo significativo il mercato del lavoro delle regioni del Mezzogiorno, spingendo soprattutto verso l'attenuazione di fenomeni di 'frammentazione' nella continuità lavorativa, nonché di creare condizioni di patrimonializzazione e arricchimento delle competenze nelle imprese attraverso una stabilizzazione delle esperienze di lavoro. In questa direzione l'incentivo non poteva non avere quelle caratteristiche di universalità in precedenza citate. Le imprese sono sembrate sicuramente pronte a cogliere l'opportunità, come dimostra una larga partecipazione in senso numerico e, in fin dei conti, una relativamente moderata ricorsività di anno in anno delle richieste di benefici fiscali: la maggior parte delle imprese ha utilizzato l'incentivo in modo non ricorsivo.

Va sottolineato che sia la funzione di consolidamento nel mercato del lavoro (primo miniciclo 2017-febbraio 2020) sia quella più difensiva nella condizione di crisi (almeno fino a metà 2022) non sembrano essere state svolte con eguale intensità per il target, poiché i maggiori benefici sembrano avere riguardato persone potenzialmente già 'forti', anche in un mercato critico come quello del Mezzogiorno. In termine di lezioni apprese gli incentivi sembrano avere maggiormente favorito persone con:

- titolo di studio più elevato;
- classe di età centrale (tra i 30 e 54 anni);
- localizzazione in alcune regioni economicamente più dinamiche, come l'Abruzzo e in parte Sardegna;
- contratti trasformati da tempo determinato a indeterminato (incentivo come stabilizzatore dei rapporti di lavoro) o, specie nel secondo ciclo, persone con contratto di apprendistato professionalizzante;
- tipologia contrattuale full time.

In questo senso è evidente come l'incentivo non sia uno strumento selettivo di target potenzialmente più deboli, se non per il fatto che è diretto per la maggior parte dei casi a persone che non lavorano, tra cui una quota consistente di disoccupati di lunga durata. Allo stesso tempo, come ribadito in tutte le analisi valutative, gli incentivi non agiscono sui *gap* legati al genere. In particolare, per l'intero ciclo si è assistito a:

- un minore accesso delle donne agli incentivi, il dato si è radicalizzato ulteriormente nell'ultimo biennio 2019-2020;
- maggiore ricorso femminile a lavoro part time (tendenza in linea con i nuovi accessi nel mercato del lavoro);
- significative differenze di reddito a svantaggio delle donne anche a parità di ore di lavoro e anche con titoli di studio più elevati: inoltre, il fenomeno di una col-



locazione professionale più bassa per le donne a parità di titolo di studio è stata evidenziata per l'incentivo IO Lavoro 2020.

Con la nuova programmazione europea e con il programma GOL, gli incentivi sono parte delle nuove politiche del lavoro in cui vengono concentrate azioni su target vulnerabili con la proposta di interventi personalizzati basati su un set di servizi e sostegni, di cui gli incentivi occupazionali rappresentano, in genere, solo l'eventuale step finale non rivolto necessariamente a tutti i target (utilizzo selettivo e non più universale).

Nel nuovo contesto di politiche attive per il lavoro, come in particolare definito nella programmazione di GOL ove il 75% dei beneficiari deve rispondere a caratteristiche di vulnerabilità, anche complessa se si osserva in particolare il percorso 4<sup>8</sup>, la proposta di incentivi all'occupazione si configura all'interno di una attenta valutazione delle condizioni individuali, pertanto, sono circoscritti e focalizzati e non più previsti secondo un approccio 'universalistico'. In modo analogo anche il Programma Nazionale FSE Plus 2021-2027 Giovani, Donne, Lavoro prevede la possibilità di incentivi all'occupazione nell'ambito di azioni rivolte a specifici target, in complementarietà rispetto a quelli di GOL, che potenzialmente presentano maggiore difficoltà a entrare o rientrare nel mercato del lavoro (come ad esempio giovani o donne in particolari condizioni).

Per concludere e meglio focalizzare i ragionamenti espressi sulla scorta delle analisi valutative condotte, nello schema 2 si riportano, nella prima colonna, le criticità direttamente connesse alle lezioni apprese; nelle colonne centrali si riprendono alcuni potenziali correttivi di risposta; nelle ultime due si riporta quanto è stato previsto nei programmi successivi all'ultima edizione degli incentivi occupazionali nel PON SPAO (programmazione residua), nel PN Plus Giovani, Donne e Lavoro e nei PAR di GOL.

Come si può osservare, l'approfondimento valutativo sugli incentivi occupazionali ha necessariamente indotto ad allargare lo sguardo all'insieme articolato delle politiche attive per il lavoro. Nessuna misura messa in campo, infatti, può essere valutata senza considerare gli effetti che induce o subisce rispetto ad altre iniziative, poiché il corpus complessivo delle misure nelle diverse interazioni (soprattutto a livello territoriale) può causare effetti involontari di depotenziamento o al contrario di rafforzamento delle finalità che si intende perseguire.

---

8. Come noto il programma GOL prevede 5 tipologie di percorso, ciascuno dei quali è caratterizzato da tipologie e intensità diverse di servizi di politiche attive in relazione al profilo dei potenziali beneficiari. Nello specifico i percorsi sono di: reinserimento lavorativo, per le persone più vicine al mercato del lavoro, che prevede servizi di orientamento e intermediazione per l'accompagnamento al lavoro; aggiornamento (*upskilling*), per target più lontani dal mercato, ma comunque con competenze spendibili, che prevede anche interventi formativi prevalentemente di breve durata e dal contenuto professionalizzante (entro le 150 ore); riqualificazione (*reskilling*), per target lontani dal mercato e competenze non adeguate ai fabbisogni richiesti, che prevede anche formazione professionalizzante più approfondita (fino a 600 ore); lavoro e inclusione, nei casi di bisogni complessi, cioè in presenza di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa, oltre ai servizi precedenti è prevista l'attivazione della rete dei servizi territoriali (educativi, sociali, socio-sanitari, di conciliazione); ricollocazione collettiva, che riguarda la valutazione delle *chances* occupazionali sulla base della specifica situazione aziendale di crisi, della professionalità dei lavoratori coinvolti e del contesto territoriale di riferimento per individuare soluzioni idonee all'insieme dei lavoratori stessi.

**Schema 2 – Esempi di misure correttive a integrazione e complemento del sistema degli incentivi e previsioni di intervento nelle nuove politiche attive**

Lezioni apprese: criticità riscontrate nei vari incentivi	Correttivi esemplificativi			Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PON SPAO dal 2021	Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PN 2021-2027 Giovani Donne Lavoro e nei Programmi regionali di GOL
	Proporzionalità dell'aiuto	Complementarità tra incentivi	Misure integrate		
1. Minore tasso di tenuta occupazionale a medio termine in alcune aree (soprattutto Calabria e Sicilia)	Incentivo differenziato all'interno dei territori LD	Previsioni di addizionalità di risorse o concentrazione di risorse su un unico dispositivo incentivante, ad esempio, consentendo una maggiore durata dell'incentivo		Nessuna misura viene prevista nel PON SPAO in questa direzione, tuttavia, misure aggiuntive basate su bonus assunzionali nelle aree più problematiche vengono previste anche attraverso i POR.	Le nuove misure di politica attiva, specie GOL, avranno maggiore impatto proprio su target più deboli maggiormente presenti in aree del paese ove si riscontrano maggiori difficoltà nella tenuta occupazionale. Ciò è riscontrabile specie per i percorsi 3 e 4. Molte Regioni si riservano comunque di arricchire la gamma dei servizi previsti in GOL anche considerando ulteriori bonus assunzionali (fonti finanziarie complementari rispetto a quelle del PNRR) in complementarietà o addizionalità rispetto ad altri In questa direzione il PN Giovani, Donne e Lavoro, per la sua vocazione nazionale non prevede al momento azioni specifiche per le aree più critiche, ma come per GOL, potenzialità di azione su target che sono concentrati in quelle stesse aree.
2. Minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro	Incentivo differenziato nell'intensità (importo) del contributo a favore delle donne	Addizionale regionale all'incentivo nazionale a favore delle donne (in termini di servizi di accompagnamento) Meccanismi di complementarietà con incentivo donne ex legge n. 92/12, all'art. 4, commi da 8 a 12	Campagne di sensibilizzazione sul tema e maggiore attenzione della componente sindacale, dei consulenti del lavoro, commercialisti e tributaristi. Voucher per l'acquisto di servizi finalizzato alla conciliazione tempi di vita e lavoro (servizi di cura). Misure incentivanti e di accompagnamento per gli individui e le imprese per l'estensione facoltativa del congedo parentale segnatamente da parte degli uomini. Prevedere misure premianti per le aziende che introducono organizzazione flessibile del lavoro. Sono misure, queste, rivolte a tutti i lavoratori. Inserire misure per uomini e donne riequilibra il gap e la condivisione dei carichi di cura.	Per il punto 2 gli interventi messi in capo nel 2021 prevedono una misura ad hoc per le donne in termini assunzionali. Ulteriori misure tese a soprattutto a permettere l'accesso nel mercato del lavoro alle donne sono previste, in modo complementare rispetto ai bonus assunzionali, da molte Regioni nei POR (voucher per asili nido, ad esempio).  In termini di flessibilità e di cambiamento dei modelli organizzativi, va anche considerato il finanziamento, già a partire dagli ultimi mesi del 2020, del Fondo Nuove Competenze: occorre analizzare quali e quanti piani abbiano come obiettivo anche quello di riequilibrare il gap e la condivisione dei carichi di cura familiare.	Nel programma GOL, oltre ai bonus assunzionali, sono previsti, finanziati dalle stesse risorse del PNRR, voucher di conciliazione soprattutto per i percorsi più critici e distanti dal mercato del lavoro (percorsi 3 e 4).  Analogamente voucher di conciliazione sono appositamente previsti per le donne nel PN Giovani Donne e Lavoro nell'ambito dell'ES04.3. <i>Promuovere una partecipazione equilibrata di donne e uomini al mercato del lavoro, parità di condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi abbordabili di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti</i>

3. <i>Gender pay gap</i> e lavoro part time involontario (differenze di reddito a sfavore delle donne evidenziate in linea con altre ricerche nazionali e internazionali)	Incentivo differenziato nell'intensità (importo) del contributo per i contratti part time (applicazione di un coefficiente negativo aggiuntivo)				
4. Motivi di cessazione dei contratti sbilanciati per le donne sulle "dimissioni"		Meccanismi di complementarità con incentivo lavoratori in sostituzione ex art. 4 del d.lgs. 151/01			Per il punto 3 quanto osservato per la programmazione residua del PON SPAO, mentre per il 4 una risposta plausibile è nei citati voucher di conciliazione previsti sia nel PN che nella programmazione regionale di GOL
5. Maggiore difficoltà di reimpiego per i target deboli, specie con bassi titoli di studio, giovani e donne	Incentivo differenziato nell'intensità (importo) del contributo allungando il periodo per le donne (ad esempio a 18 mesi)	Introduzione di <i>range</i> di addizionale regionale all'incentivo nazionale allungando il periodo per le donne (ad esempio a 18 mesi)		Altri aspetti critici rilevati nei punti 3 e 4 non vengono direttamente affrontati nelle misure previste a partire dal 2021. Si tratta anche di processi che vanno pianificati anche in termini di cambiamento culturale del sistema. Lo stesso vale per i punti critici 5 e 6.	Per quanto riguarda i punti critici 5 e 6 gli strumenti di politica attiva, specie in GOL, di natura personalizzata sembrano poter rispondere a queste criticità, poiché contribuiscono a una programmazione più mirata e focalizzata proprio sui target estremamente critici. L'utilizzo di strumenti di assessment quantitativi e qualitativi tesi a profilare i target e gli altri strumenti di orientamento specialistico (Skill Gap Analysis) sono parte integrante di tutti i percorsi di GOL.
6. Quota significativa (poco meno di 2/3 a 18 mesi dall'avvio del contratto incentivato) di persone che perdono il lavoro al termine degli incentivi che non ricorre ad alcuno strumento di politica attiva		Necessità di rafforzare i processi di qualificazione della forza lavoro anche attraverso: potenziamento della qualità e quantità dell'offerta formativa sul territorio; ulteriore rafforzamento dei processi di IVC (Identificazione e Validazione delle Competenze)	Rafforzamento dei servizi per l'impiego in termini di processi formativi e nuove assunzioni		Non meno rilevante è il Programma di potenziamento dei Centri per l'impiego previsto nell'ambito del Piano Nuove Competenze e che è finalizzato ad assicurare servizi capillari e personalizzati.



## Capitolo 7

# La direttiva europea 2022/2041 sui salari minimi adeguati e il suo impatto nell'ordinamento italiano





## Capitolo 7

# La direttiva europea 2022/2041 sui salari minimi adeguati e il suo impatto nell'ordinamento italiano

Gianluca Bonanomi

*Università degli Studi di Palermo*

### 1. La direttiva europea sui salari minimi adeguati.

A poco meno di due anni dalla sua presentazione ad opera della Commissione Europea, dopo il voto favorevole del Parlamento Europeo, arrivato il 14 settembre 2022, anche il Consiglio dell'Unione Europea, il 4 ottobre 2022, ha approvato la direttiva sui salari minimi adeguati. L'entrata in vigore della direttiva è stata prevista dopo venti giorni dalla sua pubblicazione, avvenuta il 25 ottobre 2022<sup>1</sup>.

La nozione di salario minimo, nella sua accezione europea, richiede, sin da subito, una precisazione terminologica. E', infatti, necessario chiarire che la direttiva non intende stabilire il livello delle retribuzioni, armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione Europea o istituire un meccanismo uniforme per la determinazione degli stessi. Quello prefigurato dalla direttiva non è, quindi, un salario minimo omogeneo per l'intero territorio dell'Unione Europea.

La direttiva contiene, invece, una serie di disposizioni che, nel rispetto delle tradizioni nazionali, fanno salva la competenza dei singoli Stati membri di stabilire il livello dei salari minimi, attraverso la fissazione di un importo per legge, l'accesso ai salari stabiliti nei contratti collettivi o entrambi tali meccanismi.

La direttiva non impone l'obbligo di introdurre un salario minimo legale ove lo stesso sia attualmente garantito esclusivamente mediante contratti collettivi, né l'obbligo di rendere questi ultimi universalmente applicabili. La volontà che emerge dal testo della direttiva è, quindi, quella di garantire salari minimi adeguati, salvaguardando, però, l'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi.

### 2. Le disposizioni in materia di contrattazione collettiva.

La direttiva prevede, in particolare, un quadro di regole volte, al contempo, a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, a garantire l'adeguatezza dei salari minimi stabiliti per legge (ove esistenti), nonché a favorire l'effettivo accesso dei lavoratori al salario minimo, sia esso legale o contrattuale. Le disposizioni contenute nella direttiva trovano, quindi, applicazione nei confronti dei singoli Stati membri, e saranno oggetto di recepimento, in ragione del sistema di determinazione dei salari minimi esistente.

Quanto all'impatto che la direttiva potrà avere in Italia, allo stato, in assenza di disposizioni sul salario minimo legale, è sufficiente analizzare le disposizioni riguardanti la contrattazione collettiva.

Nelle logiche della direttiva è essenziale che gli Stati membri, anche ove sia presente

1. Si v. il testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

un salario minimo legale, promuovano e rafforzino la contrattazione collettiva e ne agevolino l'esercizio in funzione della determinazione dei salari, in particolare, a livello settoriale e intersettoriale.

La *ratio* deve essere individuata nella circostanza che una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali e/o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi. Peraltro, gli Stati membri in cui i salari sono previsti esclusivamente mediante la negoziazione collettiva sono, di regola, caratterizzati da una copertura estremamente elevata della contrattazione e da alti livelli di affiliazione sia alle associazioni datoriali che alle organizzazioni sindacali. Tali fattori garantiscono, generalmente, salari medi tra i più alti nell'Unione Europea.

In ragione di ciò, la direttiva prevede che tutti gli Stati membri siano chiamati ad approntare, con la partecipazione delle parti sociali e conformemente al diritto e alle prassi nazionali, una serie di misure volte ad aumentare la copertura ed a facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari<sup>2</sup>.

Accanto a tali misure, negli Stati membri in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore alla soglia dell'80%<sup>3</sup>, dovrà essere previsto un quadro ulteriore di interventi. Se da un lato, quindi, tutti gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare meccanismi di promozione della contrattazione collettiva, dall'altro, ove la percentuale di copertura della stessa non raggiunga la predetta soglia, viene richiesto un impegno ulteriore.

In tali ipotesi, la direttiva prevede, infatti, che, previo coinvolgimento delle parti sociali debba essere definito ed implementato un piano d'azione volto a promuovere la contrattazione collettiva. Il piano d'azione – che è reso pubblico e notificato alla Commissione Europea – deve stabilire un calendario chiaro e misure concrete per aumentare progressivamente il tasso di copertura, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali. L'intervento dello Stato membro deve, quindi, essere volto a supportare – e non, invece, a regolamentare – l'agire delle parti sociali e della contrattazione collettiva. Il piano d'azione deve essere riesaminato periodicamente (almeno ogni cinque anni) e, se necessario, aggiornato, sempre con il coinvolgimento delle parti sociali. A ciascuno Stato membro è lasciata la scelta in merito alle misure da adottare nell'ambito del piano d'azione.

---

2. In particolare, gli Stati membri «a) promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale o intersettoriale; b) incoraggiano negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso a informazioni adeguate per svolgere le loro funzioni in materia di contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; c) adottano, se del caso, misure volte a tutelare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e a proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti che li discriminino nel loro impiego per il fatto di partecipare o di voler partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; d) al fine di promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, adottano misure, se del caso, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione».

3. La direttiva chiarisce espressamente che la soglia dell'80% di copertura della contrattazione collettiva deve essere intesa solo come un indicatore che fa scattare l'obbligo di elaborare il piano d'azione e non, invece, come obiettivo a cui tendere.

### 3. Il tasso di copertura della contrattazione collettiva.

L'impatto che la direttiva potrà avere negli ordinamenti nazionali (ed, in particolare, in quello italiano) dipende, quindi, principalmente dal tasso di copertura della contrattazione collettiva. Alla luce della direttiva, infatti, ove lo stesso sia superiore all'80% non sarà necessario predisporre il piano d'azione. Quest'ultimo sarà, invece, necessario ove tale soglia non sia raggiunta.

Nonostante a prima vista possa non sembrarlo, tale previsione pone non pochi dubbi e problemi applicativi con riferimento all'ambito e alle modalità per il calcolo del tasso di copertura.

Nel darne la definizione, la direttiva si limita, infatti, a chiarire che, per copertura della contrattazione collettiva, si intende la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali.

Ai fini della misurazione del tasso di copertura viene, quindi, in rilievo, anzitutto, la questione dell'individuazione dei soggetti da prendere in considerazione. Al riguardo, nel definire il proprio ambito di applicazione, la direttiva stabilisce la propria applicabilità ai lavoratori che hanno un contratto o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi dello Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

In particolare, la direttiva, chiarendo che è opportuno che la determinazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro si fondi sui fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro e non sul modo in cui le parti descrivono il rapporto, richiama, tra gli altri, i lavoratori a *voucher*, i tirocinanti, i lavoratori atipici, i falsi lavoratori autonomi ed i lavoratori "in nero". Potrebbero, pertanto, rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva anche soggetti che, di regola, non sono considerati nelle stime esistenti. Ed è indubbio che tale circostanza ridurrebbe sensibilmente il tasso stimato di copertura della contrattazione collettiva.

Accanto a quella relativa alle tipologie contrattuali ed ai soggetti da prendere in considerazione, altra tematica da affrontare è quella relativa all'ambito "oggettivo" in cui effettuare la valutazione del tasso di copertura. Al riguardo, la direttiva si limita a fare riferimento alla percentuale di lavoratori a livello nazionale a cui si applica un contratto collettivo.

Ove il richiamo al "livello nazionale" dovesse essere inteso come sinonimo di dato complessivo, un tasso medio di copertura che raggiunga la soglia dell'80% consentirebbe allo Stato membro di sottrarsi alla necessaria adozione del piano d'azione richiesto dalla direttiva. Nonostante tale dato medio possa risultare superiore alla percentuale richiesta dalla direttiva, vi possono, però, essere aree del Paese e/o settori in cui il livello di copertura si abbassa in modo significativo, anche in ragione della dimensione aziendale. La copertura della contrattazione collettiva nei singoli settori è, infatti, alquanto diseguale e può non raggiungere sempre la soglia dell'80%<sup>4</sup>.

4. Si v. la Memoria Inapp sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, presentata alla Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica il 20 gennaio 2021. Alla luce dei dati raccolti nell'ambito della Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro 2018, emerge

Peraltro, gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione Europea una serie di dati relativi alla contrattazione collettiva la cui raccolta deve essere fatta, non solo a livello generale, ma con riferimento ad ambiti (contratti collettivi settoriali, territoriali e altri contratti collettivi che coinvolgono più datori di lavoro) e parametri (dimensioni dell'impresa e settore) più ristretti. Oltre ai dati sul tasso di copertura, gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione Europea anche i piani d'azione adottati, affinché questa possa analizzarli e riferirne al Parlamento e al Consiglio Europeo. Gli effetti delle misure adottate dovrebbero, inoltre, essere monitorati anche nel quadro del processo di coordinamento a livello dell'Unione Europea delle politiche economiche e dell'occupazione.

Non è, quindi, da escludere che nell'ambito di tali verifiche, a fronte di eventuali tassi di copertura della contrattazione collettiva (anche settoriali, territoriali o per specifiche classi dimensionali aziendali) inferiori alla soglia dell'80%, possa essere richiesta agli Stati membri la predisposizione/integrazione del piano di azione.

Ulteriore profilo significativo è quello relativo alla contrattazione collettiva da prendere in considerazione ai fini della verifica del raggiungimento della soglia dell'80%. Tale tematica è dirimente nel nostro Paese, specie in ragione dei fenomeni di *dumping* contrattuale a cui si è assistito nell'ultimo decennio.

Tenuto conto che lo scopo della direttiva è quello di garantire salari adeguati, ai fini del calcolo del tasso di copertura, non dovrebbero essere presi in considerazione Ccnl sottoscritti da organizzazioni sindacali e associazioni datoriali non rappresentative, che basano la propria capacità concorrenziale proprio su condizioni economiche e normative meno tutelanti.

Per ovviare, appare indispensabile introdurre, nella disciplina interna di recepimento, uno specifico richiamo ai principi di rappresentatività ai fini dell'individuazione della contrattazione collettiva idonea a fungere da parametro per il salario minimo adeguato<sup>5</sup>. Ciò a maggior ragione nella misura in cui la direttiva non prevede una valutazione di adeguatezza dei salari minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva, ritenendo che la stessa debba essere lasciata alle parti sociali.

#### 4. L'impatto sull'ordinamento italiano

A fronte delle considerazioni svolte, solo a seguito del recepimento nell'ordinamento interno della direttiva sarà possibile valutare se il nostro sistema contrattuale soddisfi i criteri dalla direttiva o se, invece, il nostro Paese sarà chiamato ad approntare un piano d'azione volto a rafforzare la contrattazione collettiva, quanto meno con riferimento ai settori in cui dovessero emergere criticità.

---

che la quota di copertura della contrattazione collettiva complessiva è pari all'88,9% dei lavoratori dipendenti. Includendo nel campione anche le altre tipologie di lavoro non dipendente, il tasso di copertura "allargato" scende all'82,3%. Esaminando le dimensioni aziendali, nelle imprese con meno di 5 dipendenti il tasso di copertura si attesta al 64,6%. Con riferimento ai dati settoriali, emerge che nella ristorazione/accoglienza la copertura è pari al 76%, mentre nel settore istruzione, sanità e altri servizi sociali e personali è del 67,3%. Infine, analizzando il dato territoriale, nel mezzogiorno e nelle isole la copertura è al 77,6%.

5. Tale necessità è segnalata nei documenti approvati dal Parlamento italiano in sede di esame della proposta di direttiva. Si v., in particolare, la Risoluzione 20 gennaio 2021 dalla Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato della Repubblica (Documento XVIII-bis n. 7), la Risoluzione 16 marzo 2021 dalla Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica (Documento XVIII n. 22), il Documento finale del 15 aprile 2021 della Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati, nonché il Parere del 7 aprile 2021 della Commissione Politiche dell'Unione Europea della Camera dei Deputati.

In tal caso, la soluzione potrebbe essere la generalizzazione della retribuzione prevista dai Ccnl, operando sotto la copertura dell'art. 36 Cost. ed in linea con quanto statuito da C. Cost. n. 51/2015.

Ricorrere a tale soluzione, peraltro, non comporterebbe nemmeno la necessaria applicazione delle disposizioni inerenti al salario minimo legale. La direttiva prevede, infatti, espressamente che i salari minimi previsti da contratti collettivi dichiarati universalmente applicabili senza che vi sia alcun margine discrezionale non sono considerati salari minimi legali. Analoga esclusione è contenuta nella definizione di salario minimo legale.

In presenza di più Ccnl nel medesimo settore, il criterio da utilizzare dovrebbe essere quello della rappresentatività. La relativa misurazione dovrà essere effettuata sulla base di indici quantitativi ed effettivamente misurabili. Sotto questo profilo, la soluzione più coerente, è quella di fare riferimento ai criteri concordati tra le parti sociali. Per quanto riguarda il lato sindacale, si dovrà fare riferimento al dato associativo ed a quello elettorale<sup>6</sup>, eventualmente integrati anche con ulteriori criteri<sup>7</sup>. La misurazione della rappresentatività non deve, però, essere limitata al solo lato sindacale, ma deve estendersi anche a quello datoriale. L'autonomia negoziale non ha ancora individuato possibili criteri da utilizzare a tal fine. In attesa di un intervento delle parti sociali, si potrebbe fare riferimento al numero delle imprese iscritte (in regola con il pagamento dei contributi) all'associazione datoriale ed a quello dei lavoratori impiegati dalle stesse<sup>8</sup>. Nulla, ovviamente, esclude che, anche per la misurazione della rappresentatività datoriale, possano essere presi in considerazione ulteriori criteri.

La misurazione della rappresentatività richiede, però, a sua volta, la definizione dei perimetri entro cui effettuare la comparazione. La definizione della categoria di riferimento è, quindi, presupposto necessario ed indefettibile per la misurazione della rappresentatività.

È noto che al fine di verificarne la rispondenza ai criteri di cui all'art. 36 Cost., la giurisprudenza richiama il Ccnl dell'effettiva categoria merceologica ed i minimi retributivi definiti dallo stesso<sup>9</sup>. La retribuzione prevista per una differente attività non può, infatti, fungere da parametro utile ai fini della valutazione di compatibilità con il parametro costituzionale, in quanto, appunto, parametrata alle specifiche caratteristiche di un differente settore. Il medesimo ragionamento dovrebbe essere utilizzato al fine di garantire i requisiti di adeguatezza del salario minimo contrattuale previsti dalla direttiva. Sotto questo profilo, il Cnel può giocare un ruolo di rilievo essendo in grado,

6. Si v., tra i tanti, il Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, nonché l'Accordo interconfederale sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil con Agci, Confcooperative, e Legacoop il 28 luglio 2015.

7. In tal senso, si v. i richiami al sistema della bilateralità contenuti negli Accordi interconfederali sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil con Confartigianato, Cna, Casartigiani e Clai il 23 novembre 2016 e con Confapi il 26 luglio 2016, nonché nell'Accordo sottoscritto, il 19 giugno 2018, da Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila. Gli Accordi interconfederali sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil con Confcommercio, il 26 novembre 2015, e con Confesercenti, il 7 luglio 2017, invece, oltre al dato associativo ed a quello elettivo, prendono in considerazione anche le vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro e le pratiche di disoccupazione certificabili dall'Inps.

8. In tal senso, si v. l'Interpello MIps n. 27/2015 che, oltre a tali criteri, fa riferimento anche alla diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti territoriali) e al numero di Ccnl sottoscritti.

9. L'art. 2070, co. 1 cod. civ. – seppur non applicabile alla contrattazione collettiva di diritto comune – ha una portata residuale nell'individuare il Ccnl rilevante ai fini del rispetto dell'art. 36 Cost.. Infatti, ove trovi applicazione il Ccnl di un comparto differente rispetto a quello dell'attività svolta, la giurisprudenza individua nel Ccnl del settore il parametro per la valutazione della congruità della retribuzione corrisposta (si v. Cass. n. 26742/2014, Cass. n. 16340/2009 e Cass. n. 11372/2008).

attraverso il proprio sistema di archiviazione, di collegare la categoria contrattuale a quella merceologica.

Ulteriore indice per valutare l'effettiva rappresentatività potrebbe essere quello relativo alla diffusione del Ccnl. Tale criterio – la cui misurazione è possibile grazie al codice alfanumerico unico Cnel/Inps<sup>10</sup> – potrebbe essere utilizzato unitamente ai dati di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e delle associazioni datoriali.

Il recepimento in legge dei relativi indici di misurazione e la loro generalizzazione consentirebbe di certificare (e di aggiornare periodicamente) i dati sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, delle associazioni datoriali e dei Ccnl, con riferimento a ciascuna categoria merceologica. Tale attività – che, in linea con la richiesta di garantire un efficace coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione della direttiva, potrebbe essere assegnata al Cnel – consentirebbe di individuare la retribuzione da utilizzare quale parametro ai fini della definizione del salario minimo adeguato.

---

10. Si v. l'art. 16 *quater*, d.l. n. 76/2020. In merito, si v. il Messaggio Inps n. 3743/2020 e la Circolare Inps n. 170/2021.



## Capitolo 8

# La contrattazione decentrata



## Capitolo 8 La contrattazione decentrata

Salvo Leonardi, Nicoletta Brachini

*FDV - CGIL*

Gianluca Bianco,

*CISL*

Anna Rosa Munno

*OCSEL-CISL*

Sergio Spiller

*OCSEL - CISL*

Irene Pata, Irene Delaria

*UIL*

Giovanni Morleo

*CONFINDUSTRIA*

Paolo Baldazzi, Ruben Schiavo

*CONFCOMMERCIO*

Fabio Antonilli

*CONFARTIGIANATO*

Vittorio Cianchi, Federico Falcioni

*ABI*

Maurizio De Carli

*CNA*

### 1. La dimensione quantitativa della contrattazione decentrata

Il tema della dimensione quantitativa della contrattazione decentrata è stato spesso al centro del dibattito fra i suoi sostenitori e i suoi detrattori. Specialmente questi ultimi usavano i dati, pochi, spesso parziali e relativi ai soli risultati economici e al numero limitato di aziende che l'attuavano, per sostenere i limiti di questo modello di contrattazione e come, essendo realizzato solo in una parte delle aziende, fosse potenzialmente causa di differenziazione fra i lavoratori delle diverse realtà e un elemento di indebolimento del ruolo del CCNL. Nel corso del tempo, invece, anche per il diffondersi delle esperienze contrattuali decentrate e l'ampliarsi delle materie oggetto di contrattazione, le valutazioni sul modello contrattuale strutturato su due livelli si sono fatte più articolate e l'analisi quantitativa sulla contrattazione decentrata è diventata sempre più un elemento di approfondimento delle tendenze verso cui si dirige la contrattazione nel suo complesso.

Tuttavia, realizzare una lettura oggettiva sulle dimensioni quantitative della contrattazione decentrata rimane un'operazione complicata, spesso parziale, per una serie di motivi.

Il primo dipende dal fatto che non c'è un unico ente deputato a svolgere il compito di raccolta dei dati sul fenomeno della contrattazione decentrata, e i soggetti che lo fanno (Ministero del Lavoro, istituti sindacali, associazioni di imprese, enti di ricerca privati) hanno obiettivi diversi, in alcuni casi relativi a specifici contenuti della contrattazione. Basti citare quanto ottenibile tramite il *repository* del Ministero del lavoro, che racco-

gliando i contratti che vengono depositati per ottenere gli sgravi fiscali e contributivi, mostra principalmente gli aspetti economici di tali contratti o il lavoro di raccolta dei dati svolto da alcuni istituti di ricerca specificamente sul fenomeno del welfare contrattuale.

Una seconda questione che rende complicata un'analisi quantitativa della contrattazione decentrata dipende dal fatto che essa è estremamente eterogenea, potendo incidere su materie molto diverse fra di loro, e che a loro volta i singoli contratti possono riguardare un singolo argomento o una pluralità di materie che si ricombinano fra di loro nei modi più diversi a seconda delle situazioni specifiche delle diverse realtà. Ciò rende la contrattazione decentrata un fenomeno tendenzialmente eterogeneo e non banalmente quantificabile.

Inoltre, anche la tempistica della contrattazione decentrata è "eterogenea", in quanto gli accordi si succedono gli uni agli altri, spesso senza una frequenza prestabilita, intervenendo in momenti diversi per precisare, modificare, sostituire, integrare quanto pattuito precedentemente. Solo raramente, infatti, un solo accordo è sufficiente per regolare un dato argomento e, anzi, in alcuni casi sono necessari decine di accordi diversi per governare l'evoluzione dei problemi e delle esigenze. Si deve tenere conto, poi, che gli accordi decentrati hanno durate differenti (in un range che in genere va da una durata annuale fino ad una quadriennale). A rendere ancora più complesse le attività di raccolta sono gli accordi in cui non viene indicata la scadenza, sebbene resti da verificare quanto previsto dal CCNL applicato in termini di assetti contrattuali e la facoltà di recesso delle parti firmatarie.

Infine, la eterogeneità dei contratti non dipende solo dalla diversità delle materie trattate ma anche dalla tipologia degli accordi. Si possono distinguere infatti:

- a) i "classici" contratti aziendali, che stanno assumendo un ruolo sempre più importante;
- b) i contratti di gruppo, molto sviluppati in alcuni settori, come quello del Credito ordinario, anche per effetto del sistema di relazioni sindacali ivi definito nel CCNL;
- c) i contratti territoriali di categoria che possono essere di origine territoriale (storicamente soprattutto nelle aree distrettuali) o di derivazione del CCNL, come i contratti provinciali dell'agricoltura e dell'edilizia;
- d) i contratti di filiera e i contratti di sito, non molto numerosi ma potenzialmente con contenuti innovativi;
- e) la contrattazione sociale svolta nei confronti delle istituzioni territoriali.

Per completare il quadro quantitativo della contrattazione decentrata è necessario infine fare un'ulteriore precisazione relativamente a cosa si vuole misurare. Sono infatti almeno tre le questioni di interesse generale alle quali prestare attenzione: il numero di aziende in cui trova applicazione una delle anzidette tipologie di contrattazione decentrata, il numero di lavoratori coinvolti, l'incidenza delle materie oggetto di contrattazione.

Pur tenendo conto dei limiti richiamati in precedenza, si possono fare, in via generale, una serie di osservazioni.

Per quanto riguarda il numero delle aziende coinvolte nella contrattazione decentrata in un dato settore, esso è generalmente in stretta relazione con le dimensioni d'impresa: maggiore è la dimensione media delle aziende, maggiore è la propensione alla

contrattazione. Questo elemento ha come conseguenza un'incidenza diversa della contrattazione fra i settori produttivi: si stima che nel settore chimico la contrattazione decentrata riguardi l'80% delle imprese, mentre nel settore tessile, a più alta incidenza di piccole imprese, tale percentuale non arrivi al 20%<sup>1</sup>. Questa evidenza è confermata anche dai risultati dell'indagine Confindustria sul lavoro relativi al 2020, secondo cui gli accordi decentrati sono più diffusi nelle grandi imprese (con oltre 100 dipendenti; tasso di diffusione al 69%) rispetto alle piccole (fino a 15 dipendenti; 24,8%).

Anche se i dati del Ministero del lavoro permettono di ricavare alcuni elementi quantitativi, resta ancora da definire la quantità delle imprese che sono coinvolte nella contrattazione decentrata per effetto dei contratti territoriali.

Tutti questi elementi portano a quantificare che la contrattazione aziendale sia adottata nel complesso da poco più del 20% delle imprese, mentre per quanto riguarda specificamente il Sistema Confindustria, l'ultima indagine indica che il 34,4% delle imprese applica un accordo decentrato.

Nel settore del credito ordinario la contrattazione decentrata è diffusa, anche per effetto di una elevata rappresentatività sindacale (tre lavoratori su quattro sono iscritti ad un sindacato firmatario del CCNL), presso la generalità delle imprese conferenti ad ABI mandato di rappresentanza sindacale.

Il numero assoluto dei lavoratori che beneficiano della contrattazione decentrati è, per effetto del sommarsi di diverse tipologie di contratti, di difficile quantificazione. Secondo l'indagine Confindustria, la percentuale di lavoratori coperti da un contratto aziendale di qualsiasi tipo nel campione complessivo è pari al 64,7%<sup>2</sup>.

Nel settore del Credito ordinario la contrattazione decentrata copre la quasi totalità delle lavoratrici/lavoratori dipendenti da imprese conferenti ad ABI mandato di rappresentanza sindacale; si consideri infatti, ad esempio, che il 97% dei bancari è coperto da piani di previdenza complementare e da forme di assistenza sanitaria integrativa: materia per la cui definizione il CCNL ABI rinvia alla contrattazione decentrata.

I dati in valore assoluto forniti ad ottobre 2022 dal Ministero del lavoro, che – va ricordato – si riferiscono unicamente ai contratti che prevedono premi di risultato detassabili secondo la normativa vigente, indicano in oltre 3,6 milioni i lavoratori coinvolti da tale tipologia di accordi (come si vedrà meglio più avanti).

Le ricerche svolte dalle Organizzazioni sindacali, dalle associazioni di imprese e da qualche ente privato (come Adapt) permettono, inoltre, di dare alcune indicazioni quantitative attorno all'incidenza delle singole materie oggetto di contrattazione.

Va premesso che la contrattazione aziendale è molto sensibile alla situazione economica e ai fattori congiunturali che si scaricano sull'economia e sulle imprese. Quando si verificano situazioni eccezionali, la contrattazione si concentra sulla gestione di questi problemi. Ne sono esempi emblematici i momenti di crisi in cui la contrattazione si occupa prevalentemente di negoziare piani industriali e di definire gli interventi a tutela dell'occupazione.

Al netto di queste situazioni, pur riconoscendo che i temi sviluppati all'interno dei contratti decentrati sono numerosi e che non sempre è possibile dare loro una classificazione definitiva, si può tentare di analizzare le materie sulla base della relativa

1. Fonte: Osservatori delle OOSS.

2.

importanza “gerarchica” fra di loro. In altre parole, poiché la misurazione quantitativa permette – almeno in via generale – di ricostruire nei diversi periodi la centralità di alcuni temi su cui si esercita la contrattazione decentrata, si osserva che nel tempo alcuni di essi diventano più importanti e altri diventano marginali, in una classificazione che vede:

- a) materie che tendono a perpetuarsi nel tempo;
- b) materie che evolvono nei loro contenuti;
- c) tematiche nuove.

Il tema che si riscontra maggiormente all’interno della contrattazione decentrata è il salario che, secondo gli Osservatori delle Organizzazioni sindacali, viene affrontato mediamente in almeno il 50% dei contratti (con punte in alcuni anni che superano il 60%). Tale percentuale è crollata a meno del 10% dei contratti siglati nel 2020, l’anno della pandemia, per riprendere la tendenza consueta negli anni successivi.

La quantità degli accordi riguardanti misure di ristrutturazione, di difesa dell’occupazione, di crisi dell’impresa presenta una tendenza altalenante in sintonia con gli andamenti congiunturali dell’economia. Altre materie (Orario di lavoro, organizzazione del lavoro, diritti sindacali e diritti d’informazione) vengono stabilmente affrontate in un numero di accordi variante – sempre secondo gli Osservatori delle OOSS - fra il 10 ed il 20% del totale di quelli analizzati. Infine, ci sono una miriade di materie che sono affrontate in meno del 10%<sup>3</sup> degli accordi.

Per concludere questa breve rassegna sulle dimensioni quantitative delle materie trattate dalla contrattazione decentrata è utile un riferimento quantitativo ad alcuni temi diffusisi negli ultimi anni.

Il primo riguarda il *welfare* aziendale, soprattutto attraverso l’erogazione di beni e servizi (c.d. *flexible benefit*) di argomento che è entrato in maniera massiccia nella contrattazione fino ad essere definito nel 2019 da circa la metà degli accordi analizzati dalle Organizzazioni sindacali. Tale percentuale è crollata nel 2020 per poi riprendere nei due anni successivi. Parimenti la pandemia ha fatto esplodere le richieste di conciliazione vita-lavoro che sono state descritte nel *Report* del 2021 ma la cui quantità ha continuato a crescere nel 2022 a testimonianza della forte differenziazione dei bisogni dei lavoratori.

In materia di *welfare*, si registra come nel comparto dell’artigianato la contrattazione decentrata (territoriale), si è sempre concentrata, oltre che sulle materie tipiche regolamentate dalla contrattazione, anche sull’implementazione degli strumenti della bilateralità.

Parallelamente a quanto rilevato dagli Osservatori delle Organizzazioni sindacali, anche l’indagine Confindustria sul lavoro mostra quali sono le principali materie regolate dai contratti aziendali delle imprese associate. L’ultima edizione disponibile fa riferimento al 2020 e indica che, in media, il tema più presente negli accordi è l’orario di lavoro: oltre la metà dei contratti attivi lo regola (53,4%). Nell’anno della pandemia, è interessante notare che il 44,5% dei contratti aziendali contenga previsioni relative ai protocolli di sicurezza. Tra le materie regolate più frequentemente vi sono, inoltre, il premio collettivo di risultato (42,9%), la conciliazione vita-lavoro (37,6%), la forma-

3. Fonte: Osservatori delle OOSS.



zione aggiuntiva rispetto a quella prevista dal CCNL o dalla legge (34,1%), mentre il welfare aziendale è regolato in tre accordi su dieci.

Relativamente al settore del Credito ordinario, le tematiche maggiormente ricorrenti nella contrattazione decentrata intervenuta nel periodo considerato (ottobre 2021 – ottobre 2022) attengono – come evidenziato nelle schede allegate al presente capitolo – ai premi di risultato, al *welfare*, al lavoro agile, nonché alla “gestione” delle riorganizzazioni, ristrutturazioni, operazioni societarie che continuano ad interessare numerose imprese/gruppi bancari.

Le osservazioni svolte finora e la varietà di fonti statistiche, ciascuna con le proprie specificità, rendono evidente la complessità a svolgere un’analisi della contrattazione unicamente sul piano quantitativo. Nonostante ciò, la misurazione quantitativa riesce a dare una visione di sintesi molto efficace, per cui sono molto utili le ricerche che, anche occupandosi di un solo singolo aspetto della tematica trattata, riescono a fornire un quadro puntuale della situazione.

D’altra parte, non meno importante risulta la valutazione sul piano qualitativo, in quanto permette di individuare meglio le tendenze, l’evoluzione delle problematiche organizzative e i bisogni e le priorità delle persone.

## **2. Analisi dei report del Ministero del lavoro sui contratti depositati ex art.14 d. lgs.151/2015, periodo 2019-2022.**

I dati contenuti nei *report* del Ministero del Lavoro, qui preliminarmente rielaborati per finalità descrittive del fenomeno complesso che studiamo, riguardano i contratti collettivi decentrati stipulati a livello aziendale e territoriale. Si tratta di dati raccolti in modo non omogeneo negli anni dalla loro pubblicazione nel 2016 ad oggi, e non consentono di fare una valutazione analitica completa per ciò che riguarda alcune voci importanti come, ad esempio, il numero di lavoratori coperti dalla contrattazione dei premi di risultato o i valori economici previsti negli accordi. Si tratta di una fonte a cui attingere ai fini di una prima e parziale analisi quantitativa su elementi di nostro interesse e sulle dinamiche in corso per fare alcune valutazioni di carattere generale sul sistema di incentivazione previsto dalle norme di legge a sostegno della contrattazione decentrata.

Se si analizzano i dati del periodo 2019-2022 relativi ai contratti depositati mensilmente ai fini della detassazione dei premi di risultato (rilevati nell’ultimo *report* disponibile del 17 ottobre 2022) e si sviluppano su base annuale, sia come totali che come medie, si nota che l’anno in cui sono stati depositati più contratti, 11.616, è il 2019, con una media mensile di 968.

Questi dati scendono ai minimi nel 2020, con un totale di 6.784 ed una media mensile di 565 contratti. Nell’anno 2021 i contratti depositati sono 9.015 in totale per una media che sale a 751 depositi mensili. Il parziale, in buona ripresa, a ottobre 2022 registra una media mensile di 862 contratti.

Quindi si rileva quasi un dimezzamento dei contratti per i premi di risultato depositati nel 2020, l’anno più critico per ciò che ha riguardato la crisi pandemica e le sue ricadute su imprese e lavoro, e una ripresa nel 2021 e 2022 che, seppur lenta, evidenzia un consolidamento del sistema contrattuale decentrato basato sui premi di risultato anche in una fase complessa e non priva di elementi di instabilità come quella attuale.

Per ciò che riguarda i dati relativi ai contratti che prevedono misure di *welfare* aziendale, se si prende in considerazione al mese di dicembre di ogni anno il rapporto tra il numero dei contratti che le prevedono ed il dato dei rispettivi contratti attivi, si osserva che la percentuale è in crescita dal 53% del 2019, al 57% del 2020, al 59% del 2021 e al parziale a ottobre 2022 del 60%.

Un riscontro positivo e crescente di interesse da parte della contrattazione per questa misura che sembra trovare maggior consenso proprio in questa difficile fase economica e sociale.

La suddivisione tra premi aziendali e territoriali, prendendo a riferimento i dati del mese di dicembre di ogni anno, evidenzia una tendenza in crescita dei contratti aziendali e di conseguenza un calo dei contratti territoriali; in termini di rapporto rispetto ai contratti attivi totali i contratti aziendali sono al 77% nel 2019 e 2020, salgono al 79% nel 2021 e registrano un parziale di ottobre 2022 dell'87%.

In termini di dimensione di impresa, le percentuali dei contratti sottoscritti (sul totale depositati) restano sostanzialmente stabili negli anni presi a riferimento: per le classi dimensionali aziendali che vanno da un numero di lavoratori inferiore a 50, tra 50 e 99, e superiore a 100, le percentuali medie negli anni presi a riferimento si attestano rispettivamente al 52, al 15 e al 33%.

Possiamo quindi rilevare che complessivamente i contratti nelle aziende sotto i 100 dipendenti sono una percentuale media del 67% del totale dei contratti sottoscritti, che mette in luce il ruolo della contrattazione decentrata anche in questa fascia dimensionale di imprese di minore dimensione.

Dai dati disponibili al mese di dicembre di ciascun anno relativi al numero dei lavoratori coperti dalla contrattazione dei premi di risultato possiamo rilevare che questi raggiungono un numero che oscilla negli anni tra i 3,4 mln e i 3,7 mln di lavoratori, con un netto distacco tra il numero di lavoratori coinvolti da contrattazione a livello aziendale, in media circa l'87% del totale, e quello a livello territoriale, il restante 13%; da evidenziare comunque che il dato dei lavoratori beneficiari della contrattazione territoriale, che in genere interessa le piccole imprese, è in crescita negli anni dal 10% del 2019 al 25% di ottobre 2022.

Il picco relativo al numero dei lavoratori coperti dalla contrattazione decentrata registrato a dicembre 2019 è di 3.738.354 lavoratori. Pur con le dovute cautele, prendendo a riferimento il dato rilevato dall'INPS per ciò che riguarda il lavoro dichiarato dai datori di lavoro nei flussi UNIEMENS, circa 13 mln lavoratori, si può ricavare che il 29% dei lavoratori ha avuto la copertura dei premi di risultato detassati, oggetto di contrattazione aziendale o territoriale.

Il dato di ottobre 2022 è sicuramente incoraggiante con 3.658.457 lavoratori interessati, il più alto dato finora registrato in questo mese negli anni precedenti (il *report* ministeriale del corrispondente mese del 2021 rilevava 3.398.865 lavoratori interessati).

Il valore economico medio, negli anni presi in considerazione, del premio contrattato si attesta a circa 1.300 euro, ed anche in questo caso si registra un netto distacco tra il valore per gli accordi aziendali, circa 1.600 euro, e quello territoriale, circa 600 euro.

Dai *report* del Ministero del lavoro, nel periodo preso in considerazione, emerge quindi un quadro che potremmo sintetizzare in questo modo:

la contrattazione si fa soprattutto a livello aziendale, sia in termini di numero di accordi sottoscritti (media 80%), sia in termini di lavoratori beneficiari (media 84%); riguar-

da in particolare le imprese del settore dei servizi (media più del 60%), ed è concentrata nel nord del Paese (media 77%);

il numero dei lavoratori che è coperto dalla contrattazione dei premi di risultato di livello aziendale o territoriale è estremamente significativo, tra 3,4 e 3,7 milioni nel triennio 2019-2021;

si registrano un dimezzamento del numero dei contratti sottoscritti nell'anno più critico della pandemia, il 2020, e successivamente una buona ripresa.

Il numero dei lavoratori coinvolti è rimasto comunque considerevole anche durante la pandemia;

rimane l'incognita dei prossimi mesi, perché alle incertezze legate alla evoluzione della pandemia si sommano le molteplici criticità derivate dal conflitto in Ucraina e dai rincari delle materie prime e dei prezzi al consumo;

la contrattazione a livello territoriale coinvolge un numero di lavoratori in crescita;

i valori del premio concordato sono di rilievo visto che per la grande maggioranza dei lavoratori esso consiste nel valore di circa una mensilità che gode di una condizione di vantaggio fiscale;

il numero degli accordi che prevedono misure di *welfare*, con piani dedicati ovvero attraverso la conversione del premio retributivo, è in crescita, e rappresenta uno degli elementi significativi di novità degli ultimi anni e una qualitativa evoluzione della contrattazione decentrata, oltre che maggiori benefici fiscali e contributivi per lavoratori e imprese;

i contratti si concentrano soprattutto su obiettivi di produttività (75-80%) e redditività di impresa (60-65%). Il 10-12% prevedono un piano di partecipazione. Sarà importante nel proseguo analizzare questi e altri elementi compresi quelli che hanno benefici contributivi;

Questa prima analisi dei contratti decentrati depositati al Ministero del Lavoro, mette in luce quindi la straordinaria importanza della contrattazione aziendale e territoriale dei premi di risultato e del *welfare*.

In questa prospettiva gli accordi decentrati hanno un risvolto economico importante per i lavoratori, ma anche sul piano delle misure di *welfare* che consentono di dare risposte alle diverse esigenze personali e familiari dei lavoratori.

La contrattazione decentrata ha incontrato, e può nuovamente trovare, difficoltà nelle situazioni di incertezza, ma sta ritrovando nuovo slancio e può dare un importante contributo, in particolare in questa fase economica e sociale.

Alla luce del modificato ed instabile contesto economico che vede straordinari impegni sul piano delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR e della necessità di promuovere la crescita della produttività e la qualità del lavoro, si ravvisa la necessità di una valutazione complessiva a riguardo del quadro normativo a sostegno della contrattazione collettiva, e in particolare di quella decentrata, e di interventi finalizzati ad aumentare il numero dei lavoratori che ne possono beneficiare, anche attraverso la leva fiscale tra cui la riduzione della tassazione sui premi di risultato.

Risulta quindi importante avviare un confronto tra CNEL e Ministero del Lavoro che consenta una analisi completa dei dati che emergono dai Report ministeriali e più in generale operare una lettura condivisa delle possibili modifiche e miglioramenti al quadro normativo, creando una collaborazione strutturata anche con le Parti Sociali.

### 3. Salute e sicurezza sul lavoro nella contrattazione decentrata

#### *Premessa*

Dopo il periodo pandemico nella sua fase più critica, negli anni 2020-2021, che ha visto la diffusione del virus Sars-CoV-2 e con essa le importanti ricadute economiche, produttive ed organizzative, l'attenzione in tema di salute e sicurezza si è concentrata principalmente sull'impatto che, la rimodulazione dell'attività di lavoro e l'implementazione e regolamentazione del lavoro agile da una

parte e la realizzazione dei progetti nell'ambito delle risorse del PNRR dall'altra, determinano, e potrebbero determinare, sulle condizioni di lavoro, anche rispetto alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici.

In parte legato a quest'ultimo aspetto, e soprattutto alla crescita del settore edile e alla nascita, sempre nello stesso settore, di imprese "non del tutto qualificate" è l'incremento delle denunce di infortunio sul lavoro che, dalle ultime statistiche pubblicate dall'Inail e relative ai primi 9 mesi di quest'anno, si attesta al +35% (rispetto allo stesso periodo dello scorso anno), a fronte di una riduzione delle denunce di casi mortali (-13,2%) – anche dovuto alla minor incidenza dei casi legati al Covid-19.

Relativamente agli effetti sulla salute e sicurezza a seguito della realizzazione dei progetti, introdotti grazie alle risorse del PNRR, e allo scopo di assicurare un'efficace azione di contrasto al fenomeno infortunistico, sono da segnalare tre importanti protocolli d'intesa, sottoscritti dall'INAIL insieme a due grandi Gruppi industriali, impegnati nell'esecuzione degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e finalizzati proprio alla prevenzione degli infortuni.

Si tratta del Protocollo siglato da INAIL e il Gruppo Ferrovie dello Stato, del 7 aprile 2022, di quello più recente, del 15 settembre 2022, sottoscritto sempre dall'INAIL con il Gruppo Aeroporti di Roma, e, per ultimo, quello del 7 ottobre 2022, sottoscritto con il Gruppo Autostrade per l'Italia S.p.A.

Merito di queste intese è quello di *"adooperarsi al fine di rafforzare le politiche di prevenzione e di tutela della salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro allo scopo di scongiurare il rischio di incremento del fenomeno infortunistico"*. Tra gli ambiti e le modalità per la realizzazione delle attività finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e alla diffusione della cultura della prevenzione, vi sono, in particolare: l'attivazione di programmi di formazione; iniziative congiunte di comunicazione e promozione della cultura della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; ricerca e sperimentazione di soluzioni tecnologiche innovative per il miglioramento degli standard in materia; implementazione di modelli di organizzazione e gestione dei rischi.

Nella stesura dei protocolli è stato garantito il coinvolgimento delle Organizzazioni sindacali "comparativamente più rappresentative su piano nazionale", reso possibile proprio grazie ad una esplicita richiesta – soddisfatta in sede di conversione in legge del D.L. 36/2022<sup>4</sup> – delle Organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, ai Ministeri com-

4. Art. 20, c. 1 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022, convertito nella Legge n. 79 del 29 giugno 2022, recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)": "Allo scopo di assicurare un'efficace azione di contrasto al fenomeno infortunistico e di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro nella fase di realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) ((, con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale,)) promuove appositi protocolli di intesa con azien-

petenti, mentre non sono state coinvolte le Organizzazioni di rappresentanza delle imprese.

#### *Analisi accordi*

Ma entrando nel merito degli accordi aziendali più significativi, sottoscritti tra la fine dello scorso anno e l'attuale, tre in particolare, siglati insieme alle Organizzazioni sindacali dei trasporti, meritano una certa attenzione.

Il primo, sottoscritto il 23 novembre 2021, tra Assoespressi, FILT-CGIL, FIT-CISL e UIL Trasporti, per le aziende aderenti all'Associazione Nazionale Corrieri Espres- si che operano nella distribuzione Ultimo Miglio per Amazon Italia Transport S.r.l. L'accordo nasce dall'esigenza di definire al meglio alcuni istituti contrattuali, al fine di arginare, almeno in parte, gli impatti che, a seguito dello straordinario sviluppo dell'e-commerce, si sono determinati sulle condizioni di lavoro delle persone che ope- rano nel settore. Nell'ambito della salute e sicurezza, grande importanza viene attri- buta alla formazione dei conducenti, in particolare sui temi dell'innovazione tecnolo- gica e sugli aspetti di "guida sicura".

E sulla formazione, ma non solo, si concentra anche un altro accordo, senza dubbio significativo, siglato, il 2 marzo 2022, tra Autostrade per l'Italia SpA e le categorie dei trasporti (FILT-CGIL, FIT-CISL, UIL Trasporti, SLA-CISAL e UGL Viabilità e Logistica) e degli edili (FILLEA-CGIL, FILCA-CISL e FENEAL-UIL). Nel "Protocollo di si- curezza integrato di filiera" si precisa come, appunto, sia fondamentale la formazione e l'informazione continua delle lavoratrici e dei lavoratori sia del Gruppo, sia delle società appaltatrici e, al fine di promuovere la sicurezza attraverso azioni formative, è prevista la creazione di una *Safety Academy* che, attraverso il contributo delle Parti sociali e degli esperti del mondo accademico, sia in grado di garantire la creazione e la diffusione capillare delle competenze dell'intera filiera.

Tra gli altri interventi, meritevoli di attenzione, nel Protocollo:

L'organizzazione di *Safety walks*, visite periodiche del management aziendale presso i cantieri, in sinergia con i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, al fine di promuovere comportamenti virtuosi, grazie al metodo dell'osservazione e ascolto dei lavoratori e delle lavoratrici:

L'organizzazione di *Safety meetings*, incontri periodici su alcuni aspetti chiave in ma- teria di sicurezza e per la condivisione di dati utili a prevenire incidenti nei cantieri;

L'istituzione della *Stop Work Authority*, misura in cui, nell'ottica di rafforzare quanto già previsto all'art. 44 del D. Lgs 81/2008 "si formalizza l'autorità di ciascuna lavoratrice/ lavoratore ASPI e delle aziende del Gruppo, indipendentemente dalla posizione, anzianità e ruolo, di interrompere il lavoro, quando ritiene che questo non sia svolto in sicurezza (...)". Al lavoratore o alla lavoratrice che dovesse ricorrere a tale misura, come tentativo ultimo di interrompere un'attività, evidentemente pericolosa per sé o per altri, non verrà attribuita nessuna colpa o responsabilità, anche se tale azione dovesse successivamente risultare non necessaria.

Sempre sulla formazione, per finire, vi è l'"accordo sindacale sulla formazione 2022" siglato tra O-I Italy SpA, azienda del settore del vetro, e le segreterie nazionali FIL-

---

de e grandi gruppi industriali impegnati nella esecuzione dei singoli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (...)"



CTEM-CGIL, FEMCA-CISL e UILTEC-UIL che definisce i criteri per l'attività formativa sul tema della sicurezza sul lavoro destinata ai lavoratori/trici e ai preposti.

In materia di Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza, l'ultimo dei tre accordi degni di nota, siglati dalle categorie sindacali dei trasporti, è quello di *Takeaway Express Italy S.r.l.*, - Società nota come *Just Eat* - del 27 luglio 2022, che al fine di rafforzare gli strumenti e le procedure di gestione, controllo e prevenzione degli infortuni sul lavoro, e ad integrazione di quanto previsto all'art. 10 dell'accordo collettivo del 29 marzo 2021, definisce, oltre alle procedure per la gestione degli eventi meteo avversi, anche le modalità con cui dovranno essere individuati e organizzati i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS).

Sugli aspetti riguardanti l'individuazione (nomina/elezione), il numero e la distribuzione, le attribuzioni, gli strumenti e i permessi a disposizione, la formazione (e altre misure) dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, ricordiamo altri due accordi siglati nel periodo analizzato: quello siglato tra la Società Sirio S.p.A. e le categorie sindacali del Turismo e Commercio FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL e UILTuCS, del 7 ottobre 2021 e quello siglato tra l'Agenzia delle entrate - Riscossione e le Segreterie Nazionali FABI, FIRST CISL, FISAC/CGIL, UILCA e UNISIN, del 3 febbraio 2022.

Sugli appalti, allo scopo di favorire iniziative finalizzate a diffondere la cultura della sicurezza e a monitorare gli standard di sicurezza delle imprese appaltatrici, in un importante accordo sottoscritto tra la Michelin Italiana S.p.A. e le Segreterie Nazionali e Regionali (oltre a quelle territoriali di Cuneo) della FILCTEM-CGIL, FEMCA-CISL e UILTEC-UIL, vengono individuate delle azioni efficaci di controllo che prevedono l'effettuazione di audit periodici, nell'ambito Salute e Sicurezza sul lavoro, alle principali imprese appaltatrici che operano all'interno del sito di Cuneo. Tali audit, realizzati dall'azienda in collaborazione con il Rappresentante dei lavoratori che opera per il c.d. Comitato di Pilotaggio SAMI Salute, Sicurezza e Ambiente, saranno effettuati seguendo i principi delle norme ISO 19011 e ISO 45001.

Il coinvolgimento del RLS sembra essere ampiamente favorito. Nell'accordo, infatti, viene specificato come il RLS suddetto debba essere informato preventivamente, dal RSPP del sito, qualora si dovessero prevedere Piani di sicurezza e di coordinamento in presenza di appalti di particolare rilevanza e complessità e, inoltre, al verificarsi di situazioni acclerate in cui vi siano gravi incertezze sull'adempimento degli obblighi normativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro o derivanti dai contratti di lavoro, il RLS potrà richiedere, alla Direzione, un incontro con l'impresa appaltatrice per definire le azioni necessarie al ripristino della normalità.

In ultimo, ma non per importanza, è da segnalare il Protocollo per la valorizzazione della persona nell'impresa, il c.d. "Statuto della persona", sottoscritto il 29 marzo 2022 da Enel e dalle Organizzazioni sindacali di categoria FILCTEM, FLAEI e UILTEC. L'intesa, certamente degna di nota, nata da una collaborazione consolidata e da uno spirito partecipativo tra azienda e sigle sindacali, pone al centro la persona, nel tentativo di garantirne il benessere a 360 gradi. Benessere, partecipazione e produttività; Conoscenza e apprendimento continuo; Cultura e comportamenti della sicurezza. Questi i 3 capitoli che compongono lo Statuto, che si articola in 36 punti, 10 dei quali dedicati proprio alla salute e sicurezza sul lavoro.

Il Protocollo affronta il tema della salute e sicurezza, nella sua accezione più ampia. Ad essere tutelata, infatti, deve essere l'integrità fisica e morale della persona, che



deve operare in condizioni di lavoro rispettose della dignità personale, delle specificità individuali, della riservatezza nel trattamento dei dati personali (privacy) e della dimensione di vita personale di ciascuno, nonché in ambienti di lavoro sicuri. Oltre ai temi della formazione, del cambiamento della cultura e dei comportamenti dell'organizzazione, dell'educazione alla sicurezza nei luoghi di lavoro, della salute e sicurezza in riferimento ad appaltatori e fornitori, l'intesa affronta anche la questione delle molestie e violenze sui luoghi di lavoro, le Parti, infatti, *“si impegnano a adottare misure affinché nell'ambiente di lavoro non si verificano episodi di pressione gerarchica o intimidazioni volte a indurre le persone ad agire contro la legge, i contratti collettivi, il codice etico o le policy interne, garantendo adeguate tutele in favore di chi denunci condotte illecite o improprio. Rispetto al contesto esterno, condividono l'esigenza di misure e iniziative concrete per la protezione dei lavoratori nei confronti di minacce o aggressioni da parte di clienti o di terzi in occasione o in relazione alla propria attività lavorativa”*.

### 3.1 I diritti sindacali nel lavoro agile

Negli accordi esaminati, il tema del lavoro agile ricorre anche quest'anno con una significativa frequenza, particolarmente spiccata nei settori bancario e delle telecomunicazioni, che prima e più di altri si erano avviati su questo percorso<sup>5</sup>. In questi casi, le parti chiariscono da subito, in premessa, la loro intenzione di confermare l'utilizzo del lavoro agile, già sperimentato al fine di fronteggiare e contenere all'interno delle aziende gli effetti della pandemia da Covid-19, anche per il futuro, dopo l'auspicato ritorno alla piena normalità (Agos Ducato; Banca Generali; Banca Ifis; Banca Monte dei Paschi di Siena; Banca Reale; Banca Sella; Fruendo; Nexi Payments). Si conviene dunque sulla opportunità di proseguire *“in modo strutturale”* con questa modalità di lavoro, anche in una fase e prospettiva postpandemica, *“estendendo la sperimentazione intrapresa durante l'emergenza epidemiologica”* (Wind Tre).

Un riferimento espresso viene in taluni casi fatto alla legge n. 81/2017 (artt. 18-23), ma soprattutto al Protocollo Nazionale del 7 dicembre 2021 (ad es. Tecnica Group; Veritas Spa). Concepito allo scopo, fra gli altri, di *“porre le basi per creare un clima di fiducia, coinvolgimento e partecipazione”*, il Protocollo ha inteso fornire – come già sottolineato – *“linee di indirizzo che possano rappresentare un efficace quadro di riferimento per la futura contrattazione collettiva, nazionale e aziendale e/o territoriale, fermi restando gli accordi in essere anche individuali”* (Premessa). Diversamente dalla disciplina legale del 2017, che alla contrattazione collettiva non attribuiva espressamente alcun compito, il Protocollo ne riconosce il ruolo primario, prevedendo *“un incentivo pubblico destinato alle aziende che regolamentano il lavoro agile con accordo collettivo di secondo livello (...) che ne prevedano un utilizzo equilibrato tra lavoratrici e lavoratori e favorendo un'ottica di sostenibilità ambientale e sociale”* (artt. 1 e 15 Protocollo). In tal modo, si prende atto di quanto, già nella prassi e da prima dell'appro-

5. Come evidenziato nella scorsa edizione del Rapporto, nel settore del Credito ordinario, sin dal 2014, e dunque prima della richiamata disciplina legale dell'istituto, è stata maturata una significativa esperienza in tema di lavoro agile attraverso sperimentazioni nelle imprese/gruppi bancari che hanno dato luogo ad accordi aziendali consolidati e che hanno anche favorito il successivo inserimento nel contratto collettivo nazionale di lavoro del 19 dicembre 2019, siglato tra ABI e FABI, First-CISL, Fisac-CGIL, Uilca-UIL e UNISIN, di un'ampia e articolata regolamentazione del lavoro agile, nella prospettiva di rendere fruibile tale forma innovativa e flessibile di svolgimento della prestazione lavorativa a tutte le imprese e per tutte le lavoratrici/lavoratori del settore.

vazione della l. n. 81/2017, aveva avviato e poi sviluppato, sul terreno dell'autonomia collettiva, la disciplina del lavoro agile nelle aziende e nei luoghi di lavoro.

Non mancano accordi che richiamano quanto definito nei CCNL applicabili (particolarmente ricorrente negli accordi sottoscritti nel settore del Credito ordinario, in ragione della disciplina dell'istituto contenuta nel CCNL 19 dicembre 2019), ma anche nel caso di Poste Italiane, ex artt. 8, 12 e 16 del CCNL del 23 giugno 2021) e da eventuali accordi integrativi precedenti (es.: *One Company* Leonardo).

Nei testi esaminati, ai diritti sindacali viene solitamente dedicato un articolo nel quale si chiarisce che, nelle giornate di lavoro agile, al lavoratore sono riconosciuti gli stessi diritti sindacali spettanti al dipendente che svolge l'attività lavorativa presso le sedi aziendali. La formulazione tipo è quella mutuata dall'art.8 del Protocollo del 7 dicembre 2021, ripreso per lo più alla lettera, e non di rado con la stessa numerazione: *"Lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile non modifica il sistema dei diritti e delle libertà sindacali definiti dalla legge e dalla contrattazione collettiva"* (Italgas; Michelin; Atlantia; Benetton; BFF Bank; Banca Generali; Banca Reale; Banca Popolare di Bari; Banca Sella). Alle parti sociali, a livello soprattutto decentrato, spetta di dover individuare le modalità concrete di esercizio di tali diritti e libertà anche da remoto, fermo restando che il lavoratore agile conserva la possibilità di esercitare tali diritti anche in presenza (art. 8 del Protocollo). Prerogative in ambito sindacale che, nei testi degli accordi, riguardano le piattaforme digitali per l'organizzazione delle assemblee (ex art. 20, legge 300/1970), l'utilizzo dei permessi sindacali, la bacheca sindacale (virtuale) elettronica, per visionare le informazioni e le novità sindacali (Banca Generali). Per l'utilizzo di quest'ultima, in qualche caso (MBDA), si rimanda ad un futuro regolamento tra le parti (GSE), da redigere in una data determinata, o previa organizzazione e coordinamento con il Servizio del Personale del sito (Michelin). L'azienda può anche formalizzare il suo impegno a predisporre strumenti idonei a garantire l'esercizio dei diritti previsti dalle leggi e dagli accordi in materia (Leonardo). O a verificare le soluzioni tecnologiche, utili a consentire ai lavoratori in modalità agile la partecipazione ad assemblee che hanno luogo durante l'orario di lavoro (GSE; Banca Reale).

In qualche caso il tema dei diritti sindacali viene menzionato con riguardo esclusivo al diritto di assemblea, che sarà garantito ai lavoratori che aderiscono al lavoro agile in sede o in via telematica (Nuovo Pignone). Nel testo di Poste Italiane, invece, si precisa che gli strumenti di collegamento forniti dall'azienda *"potranno essere utilizzati dai lavoratori anche al fine di interloquire con le organizzazioni sindacali"*, posto che *"resta fermo (...) l'obiettivo di preservare il rapporto di prossimità fra le Organizzazioni sindacali e i propri rappresentanti, al di fuori della prestazione lavorativa (corsivo nostro)"*.

Ma non manca qualche testo privo di disposizioni specifiche, dal momento che – come si può leggere nei principi e nelle premesse generali di questi accordi – il lavoro agile non muta in alcun modo gli obblighi e i doveri, né i diritti posti individualmente in capo al lavoratore dalle vigenti norme di legge e di CCNL, nonché il rispetto di tutte le disposizioni della normativa aziendale (Alba Leasing; Santander; CheBanca!; Banca Ifis).

In qualche caso, al dipendente che partecipa *"a distanza"* all'assemblea sindacale, è fatto obbligo di inserire l'apposita causale sull'applicativo on-line di Risorse Umane al fine di giustificare, per la durata dell'assemblea, la propria assenza dal lavoro (Banca

Generali; Banca Reale; One-Os).

In qualche realtà del settore bancario si possono trovare rimandi a all'accordo nazionale sulle libertà sindacali (Verbale di Accordo 25 febbraio 2019, convenuto tra ABI e FABI, First-CISL, Fisac-CGIL, Uilca-UIL e UNISIN, di rinnovo dell'Accordo 25 novembre 2015 in materia di libertà sindacali), declinati per il lavoro agile in analogia a quanto avviene quando la prestazione viene svolta presso le sedi aziendali (BFF Bank; Banco Desio; Banca Sella; Nexi Payments).

Diritti di informazione, con la previsione di fornire un'informativa specifica in tema di salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro e rischi generici e specifici connessi all'uso di dispositivi tecnologici. Previsione che di norma viene accompagnata dall'impegno dell'azienda a fornire, nell'ambito della formazione preventiva, una formazione specifica (Nuovo Pignone).

### 3.2 Salute e sicurezza in materia di lavoro agile

Il sempre maggiore ricorso al lavoro agile ha imposto un nuovo disegno degli obblighi in tema di salute e sicurezza: ogni lavoratore che svolge le proprie mansioni in questa modalità ha diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione resa all'esterno dei locali aziendali. Il datore di lavoro deve garantire la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in lavoro agile (art. 22 L. 81/2017): da un lato, deve dunque consegnare al lavoratore e al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici, connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro; dall'altro c'è una responsabilizzazione del lavoratore, in capo al quale è previsto un generale obbligo di cooperazione all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali.

Il "Protocollo Nazionale sul lavoro in modalità agile nel settore privato", sottoscritto il 7 dicembre 2021, (di cui si è già parlato nel precedente paragrafo) stabilisce in materia di salute e sicurezza, che per i lavoratori agili trova applicazione la "disciplina di cui agli artt. 18, 22 e 23 della L. n. 81/2017" e gli obblighi "di cui al D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i. alle prestazioni rese all'esterno dei locali aziendali, ossia quelli relativi agli obblighi comportamentali, anche in merito alle dotazioni tecnologiche informatiche, laddove fornite dal datore di lavoro, per i quali è prevista la consegna dell'informativa scritta". Inoltre, la prestazione effettuata in modalità di lavoro agile "deve essere svolta esclusivamente in ambienti idonei, ai sensi della normativa vigente in tema di salute e sicurezza e per ragione dell'esigenza di riservatezza dei dati trattati".

Il documento in esame si sofferma anche sulle tutele per infortuni e malattie professionali. Il lavoratore agile ha, infatti, diritto alla tutela "contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali". E il datore di lavoro garantisce la copertura assicurativa INAIL contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, "anche derivanti dall'uso dei videoterminali, nonché la tutela contro l'infortunio in itinere, secondo quanto previsto dalla legge".

Un punto importante del Protocollo è il rinvio alla Contrattazione Collettiva nazionale e decentrata, ai sensi dell'art. 51 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, per quanto ri-

guarda le modalità applicative del D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i. in materia di lavoro agile. Va al riguardo sottolineato che l'obiettivo del Protocollo è fornire *“linee di indirizzo che possano rappresentare un efficace quadro di riferimento per la futura contrattazione collettiva, nazionale e aziendale e/o territoriale, fermi restando gli accordi in essere anche individuali”*, nella consapevolezza dunque che la Contrattazione Collettiva precedentemente intervenuta - ai diversi livelli □ ha già individuato percorsi e soluzioni innovative su varie tematiche inerenti al lavoro agile.

Molte aziende negli Accordi sottoscritti in materia, tra la fine del 2021 e durante l'anno corrente, (alcuni dei quali sono stati richiamati nei paragrafi precedenti), hanno declinato le specifiche legislative e contrattuali in materia di salute e sicurezza. Nello spirito della legge, quindi, le previsioni si sono concentrate sui diritti di informazione, con la previsione di fornire un'informativa specifica, anche sui rischi connessi all'uso di dispositivi tecnologici (Transcom Worldwide Italy S.p.A; Italiaonline SpA; Fruendo Srl; 2Reti GaS SpA; Agos Ducato; Banca Reale; Banca Sella; Fruendo). Previsione che di norma viene accompagnata dall'impegno dell'azienda a fornire, nell'ambito della formazione preventiva, una formazione puntuale. In alcuni Accordi si specifica, inoltre, che le Parti si impegnano ad approfondire le tematiche legate ai rischi connessi direttamente e/o indirettamente alla modalità di lavoro agile, attivando delle Commissioni paritetiche (2Reti Gas SpA; Commissione Safety, in Nuovo Pignone SpA). Per quanto riguarda gli obblighi dei lavoratori e delle lavoratrici che si avvalgono del Lavoro Agile, questi sono tenuti in ogni caso a rispettare le misure di prevenzione predisposte dalla Società per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno della sede aziendale e hanno l'obbligo di prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone in prossimità dello spazio lavorativo scelto (Banca Ifis; Banca Sella; Nexi Payments). In caso di infortunio nel corso della giornata di lavoro agile il dipendente deve informare tempestivamente l'ufficio Risorse Umane (Società Reale Mutua di Assicurazioni; Agos Ducato; Banca Ifis).

In merito all'utilizzo dell'attrezzatura, dall'analisi dei testi degli Accordi analizzati emerge, come previsto dalla normativa, che tutta la strumentazione che verrà fornita al lavoratore dalla Società dovrà essere conforme alle norme di sicurezza e dovrà essere utilizzata con cura e diligenza nel rispetto delle stesse leggi di sicurezza vigenti (Banca Generali). Non potrà essere modificata, alterata o manomessa e il lavoratore non potrà consentire a terzi l'utilizzo della stessa. (Nexi Payments S.p.A.; Help Line S.p.A.). C'è da aggiungere, infine, che altri interventi in materia di lavoro agile sono stati realizzati attraverso i regolamenti aziendali e gli accordi individuali, non oggetto della presente analisi.

### **3.3 Regolazione della disconnessione**

Nell'ottica di salvaguardare la salute delle lavoratrici e dei lavoratori, la promozione del loro benessere e la tutela della loro vita privata e familiare, la prestazione dell'attività lavorativa in modalità agile, compreso il tempo dedicato alla formazione, viene per lo più regolata negli accordi tenendo conto del rispetto dell'equilibrio tra la sfera professionale e quella privata del dipendente, nonché dei tempi di riposo previsti dalla vigente normativa. L'articolo 19 della legge 81/2017, prevede che l'Accordo sul lavoro agile debba contenere delle *“misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare*



*la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche del lavoro". Il Protocollo del 2021 stabilisce che "la prestazione di lavoro in modalità agile può essere articolata in fasce orarie, individuando, in ogni caso, in attuazione di quanto previsto dalle disposizioni normative vigenti, la fascia di disconnessione nella quale il lavoratore non eroga la prestazione lavorativa. Vanno adottate specifiche misure tecniche e/o organizzative per garantire la fascia di disconnessione".*

Molte aziende, per esempio del settore del credito ordinario (ove, nel CCNL 19 dicembre 2019, siglato tra ABI e FABI, First-CISL, Fisac-CGIL, Uilca-UIL e UNISIN, è prevista una dettagliata disciplina della disconnessione, riferita alla generalità delle lavoratrici/lavoratori del settore, non solo dunque al lavoro agile), convengono che l'invio di mail, sms, videochiamate, messaggi di chat, telefonate e/o comunicazioni aziendali e/o la programmazione di riunioni, deve avvenire tramite canali aziendali ed esclusivamente all'interno della fascia oraria indicata, salvo casi del tutto eccezionali. Convengono altresì che è necessario il rispetto dei periodi di riposo giornaliero, settimanale, permessi, giornate festive, ferie e assenze per malattia dei lavoratori/lavoratrici previsti dalle normative locali, dai contratti e dalle leggi nazionali, evitando ogni uso improprio e abuso dei canali digitali (Banca Reale; Nexi Payments).

In alcuni contratti si puntualizza che il servizio fuori dalla fascia oraria indicata dovrà essere disposto dalla Direzione oppure preventivamente autorizzato (Società Reale Mutua di Assicurazioni). In altri accordi aziendali, la prestazione lavorativa in modalità agile viene articolata in fasce temporali secondo i dettami del Protocollo:

nell'accordo di Michelin SpA, la fascia di attività lavorativa è intesa come quella nella quale il lavoratore svolge le sue attività con le modalità previste dal lavoro in remoto, anche non continuativa nel rispetto dell'attività del team (v. anche Banca Generali; Banca Reale);

negli accordi di Transcom Worldwide Italy S.p.A; Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A. OneOS.; Leonardo SpA; Autostrade per l'Italia SpA; Data Management SpA; 2Reti Gas SpA la fascia di disconnessione è intesa come quella nella quale il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa e non vi sono comunicazioni lavorative per mezzo di strumenti digitali, direttamente o indirettamente, al di fuori dell'orario di lavoro.

In alcuni Accordi (tra cui Italgas, Banca Generali, Banca Popolare di Bari, Banca Reale) viene anche specificato che non è possibile effettuare attività "straordinaria" quando si lavora in modalità agile.

#### **4. Forme partecipative**

Una prima analisi delle forme partecipative definite con la contrattazione decentrata è già stata affrontata nel Rapporto sul Mercato del lavoro e sulla contrattazione prodotto nel 2021. Non è il caso di ripetere quanto descritto in tale rapporto, che metteva in risalto la distanza esistente fra l'enfasi che veniva usata nelle parti descrittive e la quasi totale mancanza di indicazioni e impegni vincolanti per realizzarla. Veniva anche messo in risalto come il tema della partecipazione, specialmente quella gestionale, più che in capitoli ad essa dedicati in modo esclusivo, poteva trovare indicazioni e impegni per una sua applicazione negli articoli sulle relazioni industriali e nelle parti dedicate all'organizzazione del lavoro, all'orario ma anche al ruolo delle varie com-

missioni costituite per affrontare in modo approfondito le varie tematiche aziendali. Cercheremo di individuare quali elementi nuovi sono emersi nel corso del 2021-22, per consolidare i processi di partecipazione già in atto e per innovare e arricchire gli strumenti attraverso cui far diventare la partecipazione una prassi stabile nelle relazioni sindacali.

Nelle intese sottoscritte nell'ultimo biennio non si trovano accordi che prevedano forme di partecipazione strategica né indicazioni sull'esistenza di ulteriori nuove aziende, oltre a quelle che lo avevano adottato in passato, che abbiano attuato piani di acquisto o distribuzione di azioni ai propri dipendenti.

Diversa è invece la situazione per quel che riguarda il tema della partecipazione organizzativa e gestionale nei confronti della quale si registra una crescente attenzione sia teorica che pratica. Del resto, a livello interconfederale, con il Patto della fabbrica siglato nel 2018, Confindustria e Cgil, Cisl, Uil si sono impegnate proprio a favorire un più ampio ricorso alla contrattazione decentrata quale presupposto per incentivare la diffusione di forme di partecipazione organizzativa.

Una conferma di questa tendenza si può ottenere dai report sui contratti depositati presso il Ministero del Lavoro. La normativa sui premi di risultato, infatti, prevede uno specifico ulteriore sgravio fiscale e contributivo per lavoratori e imprese nel caso in cui l'accordo aziendale attui forme di partecipazione dei lavoratori (coinvolgimento paritetico dei lavoratori). I dati forniti dal Ministero indicano che nel mese di ottobre 2022 gli accordi di questo tipo attivi erano 1.503.

La crescente attenzione verso la partecipazione organizzativa trova la sua prima giustificazione nei cambiamenti introdotti dalle trasformazioni digitali nell'organizzazione del lavoro, in particolare con prodotti e processi sempre più customizzati e personalizzati che richiedono un ruolo attivo dei lavoratori nei processi produttivi (si vedano gli accordi TMB, Comelit e Minfort, con quest'ultimo che prevede anche un riconoscimento economico per i risultati ottenuti).

In alcuni casi, a dimostrazione dell'importanza attribuita alle forme di partecipazione, il concetto di partecipazione è richiamato anche nel titolo stesso del contratto (si vedano gli accordi Benetton, Ducati, Electrolux, ENEL).

Le forme maggiormente adottate sono quelle della costituzione di gruppi di lavoro con il compito di fornire indicazioni sull'organizzazione del ciclo produttivo e sul miglioramento continuo dell'impresa. La creazione di tali gruppi di lavoro ha portato in alcuni accordi alla necessità di allargare la forma della rappresentanza dei lavoratori. Questo processo ha fatto emergere almeno tre elementi di novità.

Il primo riguarda l'apertura alla partecipazione nelle commissioni e nei gruppi di lavoro a lavoratori non componenti la RSU, ma individuati e indicati, per le loro abilità e la conoscenza del ciclo produttivo, dai colleghi. In questo modo si accentua la diversità di compiti e finalità fra chi ha un ruolo contrattuale (la RSU) e chi ha il compito di risolvere specifici problemi (le commissioni).

La seconda, desunta da alcune soluzioni adottate dai Contratti Nazionali, di costituire, specie nelle aziende con più stabilimenti, Osservatori aziendali (fra gli ultimi, l'accordo Sapio e l'accordo Michelin Italia) con il compito di studiare e approfondire questioni e problematiche particolari del ciclo produttivo.

Infine, nelle aziende che adottano forme partecipative, gli accordi intervengono a dare ordine al sistema delle relazioni industriali ricomprendendo al suo interno anche le



ultime forme di partecipazione che sono state individuate. Emblematico in proposito il “Testo Unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione” definito fra le parti in Electrolux.

Forme di partecipazione su singoli problemi sono poi state adottate per gestire il welfare aziendale, e in modo diffuso per gestire i problemi connessi con la pandemia. Infine, elementi di partecipazione sono stati inseriti negli accordi che hanno definito “i Codici di condotta” e dove sono state adottate norme e procedure sulla Responsabilità sociale dell’impresa.

Complessivamente, pur in presenza di alcune esperienze significative, siamo ancora in una fase in cui le forme partecipative hanno ancora una diffusione limitata. Per questo bisogna superare resistenze e interpretazioni minimaliste e sperimentare relazioni paritetiche per poter misurare le ricadute di tale tipo di relazioni.

### 5. *Welfare contrattuale*

Negli anni scorsi abbiamo assistito ad una crescita impressionante della contrattazione sul tema del *Welfare* contrattuale, che negli ultimi dieci anni è diventato una delle materie maggiormente trattate, assieme al salario, nella contrattazione aziendale e territoriale. La sua crescita quantitativa è stata certamente favorita dai vantaggi fiscali diretti e dai vantaggi fiscali aggiuntivi previsti per i lavoratori che trasformavano quote del premio di risultato in prestazioni di *welfare*.

Secondo il rapporto OCSEL-CISL, la pandemia ha determinato una temporanea stasi del processo di crescita del numero di aziende che si dotavano di servizi di welfare aziendale al punto che nel 2020, anno di punta dell’emergenza sanitaria, questa tematica è stata affrontata solo nel 2-3 % degli accordi. Quando poi a partire dal 2021 la pressione della pandemia si è attenuata il tema del welfare integrativo è, progressivamente ma molto velocemente, ritornato al centro dei processi contrattuali aziendali. La ripresa di centralità di questa materia contrattuale è avvenuta con un processo di contrattazione molto intenso ma, nello stesso tempo, ancora disordinato e con posizioni non convergenti sul modo di procedere. La pandemia poteva essere l’occasione per fare un po’ di ordine sulla materia, e poiché ciò non è avvenuto, è possibile rilevare una serie di diversità emerse nella contrattazione su questa materia.

Per evitare ripetizioni, è utile ricordare che sul tema del welfare contrattuale, come su altri, molto è stato già scritto nel Rapporto CNEL sul Mercato del lavoro e la contrattazione del 2021. Nel presente paragrafo si passeranno in rassegna i contenuti degli accordi di *welfare*, i modelli degli accordi e le diverse tendenze che si stanno evidenziando, in particolare alla luce degli accordi sottoscritti nel 2022.

La lettura degli accordi mostra come non sia emerso un modello unico di costruzione del welfare aziendale. Un primo elemento di differenziazione è fra le aziende che hanno istituito forme di welfare aziendale negli anni precedenti la pandemia e le aziende che lo hanno introdotto da poco o che lo stanno definendo solo ora. Nelle aziende in cui il welfare era già stato costituito la contrattazione interviene, in genere, per adattare il modello originario alle necessità dei lavoratori o per implementare i servizi forniti ai lavoratori. Se si tiene conto che il *Welfare* viene erogato in termini di servizi specifici (sanità integrativa, servizi scolastici, buoni spesa, sostegno psicologico) o con l’accredito di una somma che il lavoratore gestisce individualmente, l’evoluzione del

sistema di *welfare* attuata dalla contrattazione è avvenuto attraverso la riconferma del sistema di servizi sperimentato o attraverso l'incremento della somma spendibile in servizi di *welfare*. In genere, nel primo caso la contrattazione è intervenuta introducendo il servizio che poi vive di vita propria (in questo caso si trovano pochi accenni al *welfare* negli accordi successivi a quello di istituzione e raramente vengono riportati i costi dell'iniziativa). Nel secondo caso, invece, ogni accordo definisce la somma che viene erogata al lavoratore.

All'interno di questo impianto, per ottenere gli ulteriori vantaggi fiscali e contributivi per chi trasforma tutto o parte del premio di risultato in servizi di *welfare*, si sono moltiplicati gli accordi che tendono ad incentivare i lavoratori alla trasformazione, prevedendo ad esempio incentivi specifici per quanti si indirizzano verso particolari tipi di prestazione, più ancorati a obiettivi "sociali", come la previdenza complementare o l'assistenza sanitaria integrativa.

L'analisi degli accordi, specialmente di quelli sottoscritti dopo la fase acuta della pandemia, permette di rilevare alcuni altri elementi importanti da valutare attentamente. Tutti gli accordi motivano la scelta di costituire forme di *welfare* aziendale e ne emergono due tendenze: una tesa ad inserire queste previdenze in un contesto ampio di evoluzione dei problemi e delle necessità dei lavoratori; l'altra che, invece, sottolinea maggiormente l'opportunità di ottenere i vantaggi fiscali.

Negli accordi non sempre è specificato che è stata fatta un'analisi dei fabbisogni di lavoratrici e lavoratori rispetto ai piani di *welfare*. In alcuni territori, analizzando in modo parallelo accordi di *welfare* anche di settori diversi, si riconosce facilmente l'esistenza di un modello unico preparato da parte delle Associazioni imprenditoriali e assunto poi come modalità operativa anche dalle organizzazioni sindacali. Alcuni di questi modelli tendono a fare della contrattazione sul *welfare* l'unico tipo di contrattazione, spesso utilizzato in aziende in cui è assente la contrattazione sul salario.

Sono elementi che rendono evidente la fatica delle Organizzazioni sindacali ad elaborare una posizione unitaria attorno a questo tema e, una volta istituito il *Welfare*, la loro fatica a svolgere un ruolo attivo nella sua gestione.

A differenza degli accordi a livello territoriale il risultato della contrattazione a livello aziendale è una profonda differenza fra accordo e accordo fin dalla fase costitutiva del *welfare* e poi nella fase di applicazione e implementazione. Gli accordi sono lo specchio di questa situazione e, analizzandoli, si possono individuare alcune questioni che tendono a ripetersi e che se non risolte possono diventare un limite insormontabile all'evoluzione positiva del *welfare* aziendale.

In primo luogo, ci sono gli accordi che istituiscono il *welfare* aziendale. Tanti non definiscono quante risorse vengono assegnate, non indicano i servizi da attivare a favore dei lavoratori né il loro possibile ruolo nella *governance*. In questo caso, tutta la parte di gestione viene assunta dall'azienda e ai lavoratori o ai loro rappresentanti viene riconosciuto un ruolo subalterno.

In alcuni accordi, invece, tutta la parte applicativa del *welfare* viene assegnata a un provider esterno, specializzato a fornire questi servizi. Esistono, infine, accordi che prevedono esplicitamente le risorse messe a disposizione e, in dettaglio, le tipologie di intervento e la *governance* bilaterale dei processi.

Il *welfare* aziendale continua ad essere una opportunità importante per il benessere dei lavoratori e per la crescita della loro possibilità di partecipare ai processi aziendali,

come si evince dai risultati di molte esperienze realizzate nelle aziende. Ma perché il *welfare* sia in grado di realizzare le sue potenzialità è necessario che vengano risolti alcuni problemi.

Il primo è definire chiaramente cosa appartiene al *Welfare* aziendale e cosa appartiene alla contrattazione. Nel quadro normativo non si riscontra una definizione di *welfare* aziendale, all'interno del quale andrebbero ricomprese le prestazioni con una funzione redistributiva o sociale, differentemente da quelle misure che hanno invece una funzione economica e produttiva. Infatti ci sono alcuni temi, quali l'orario di lavoro, che non possono essere confusi con il *welfare* perché i bisogni della persona e l'organizzazione del lavoro rispondono a necessità diverse.

La seconda è evitare, come ancora succede, che *welfare* e contrattazione vengano contrapposte in modo strumentale.

Infine, bisogna prestare molta attenzione a garantire la *governance* bilaterale del *welfare* e un'informazione continua ai lavoratori.

Anche a livello territoriale i sistemi bilaterali rappresentano una *best practice* svolgendo una funzione di regolamentazione del mercato del lavoro, anche e soprattutto per quanto riguarda le prestazioni di *welfare* contrattuale, che va oltre la tradizionale concezione della bilateralità come mero luogo di erogazione di servizi.

Per le imprese, i lavoratori e le lavoratrici del comparto dell'artigianato è particolarmente diffuso il *welfare* di bilateralità, che per espressa previsione degli accordi interconfederali delle Parti Sociali, eroga delle prestazioni a livello nazionale e livello regionale che sono annoverate tra i diritti a contenuto economico dei lavoratori.

La bilateralità nell'artigianato ha la sua radice nella contrattazione collettiva, la quale ne è anche fonte di regolazione e indirizzo.

Come evidenziato anche nelle precedenti edizioni del Rapporto, le tematiche relative al *welfare* trovano anche quest'anno un'ampia diffusione nella contrattazione decentrata del settore del Credito ordinario.

Dall'analisi degli accordi sottoscritti a livello aziendale/di gruppo nel periodo considerato (ottobre 2021 – ottobre 2022) si conferma l'importanza delle misure "tradizionali" di *welfare*, quali l'assistenza sanitaria (ING Bank 22.6.22; Intesa Sanpaolo 5.11.21, 20.1.22 e 19.10.22) e la previdenza complementare (Intesa Sanpaolo 8.12.21 e 9.6.22), e l'attenzione per le esigenze connesse alla genitorialità e all'inclusione (Banca Sella 8.7.2022; Intesa Sanpaolo 8.12.21, 20.5.22 e 19.10.22; Crédit Agricole Italia 26.10.22) e, più in generale, alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (Banca del Piemonte 8.3.22; Banco BPM 28.1.22; Banca Ifis 18.3.22; Intesa Sanpaolo 8.12.21), anche attraverso la regolamentazione della banca del tempo (Banca Sella 26.7.22; Banco Desio 26.11.21). Le anzidette misure di *welfare* si affiancano a numerose altre che gli accordi aziendali/di gruppo sui premi di risultato – presenti nella generalità delle aziende del settore del Credito ordinario (v. l'allegato al presente capitolo) – rendono accessibili ai lavoratori, in via diretta ovvero attraverso la conversione del premio monetario.

La contrattazione del *welfare* aziendale ha quindi la necessità di essere sviluppata per essere un reale strumento di innovazione delle relazioni sindacali nel nostro paese.

## 6. Il contratto di espansione

Con la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (c.d. "Legge di bilancio per l'anno 2022"), la di-

sciplina del contratto di espansione<sup>6</sup> è stata prorogata anche al 2022 e al 2023 e il campo di applicazione è stato ampliato ai datori di lavoro di qualsiasi settore con almeno 50 dipendenti. La recente circolare n. 88 del 25 luglio 2022 dell'Inps ha poi introdotto alcune novità rispetto all'erogazione dell'indennità mensile ai lavoratori, anche se di fatto non cambiano le modalità di realizzazione del contratto.

Il presupposto fondamentale sul quale si basa il contratto di espansione è quello di favorire le transizioni aziendali con l'introduzione di nuove competenze, da realizzare attraverso una serie di interventi quali: piani di assunzioni a tempo indeterminato, programmi di formazione e riqualificazione professionale per il personale, riduzioni dell'orario di lavoro o piani di esodo incentivati rivolto ai lavoratori prossimi alla pensione.

Più in particolare, lo scivolo pensionistico - che può essere realizzato anche per il tramite dei Fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art. 26 del D.lgs. n. 148/2015 - è destinato ai lavoratori che si trovano a non più di 5 anni dal raggiungimento della pensione. Inoltre, avendo la legge di bilancio 2022 previsto un diverso *décalage* per la prestazione NASpI (stabilendo che la riduzione del 3% mensile decorra dal sesto mese anziché dal quarto e, per gli over 50, dall'ottavo mese), il contributo pubblico alla prestazione pensionistica temporanea prevista per il contratto di espansione aumenta di valore, riducendo in misura corrispondente la quota a carico del datore di lavoro.

La richiamata circolare n.88 dell'Inps ha inoltre chiarito che i lavoratori destinatari dell'indennità mensile sono i dipendenti, assunti con contratto a tempo indeterminato, iscritti al Fondo lavoratori dipendenti o alle forme sostitutive o esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria, che abbiano risolto il rapporto di lavoro in modo consensuale entro il 30 novembre 2023. Ai fini del monitoraggio del rispetto dei limiti di spesa previsti, nel contratto di espansione può essere indicato per ciascuna delle annualità 2022-2023 un solo piano di esodo annuale. Per ogni piano di esodo vanno indicati il numero massimo dei lavoratori interessati e la data presunta di risoluzione del rapporto di lavoro, uguale per tutti.

Tuttavia, come si vedrà meglio attraverso l'analisi dei nove contratti che qui viene proposta, la direttrice d'intervento sulla quale si fonda il piano di riorganizzazione aziendale può essere piuttosto varia; in alcuni casi, infatti, si riscontra più chiaramente la logica di turn over generazionale e riqualificazione del personale, mentre in altri contratti si privilegia l'aspetto legato all'accompagnamento a pensione.

---

6. Il contratto di espansione è stato introdotto nel 2019 dal Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58 (cd. "decreto Crescita"), in forma sperimentale e prevede un regime di aiuti per la riorganizzazione delle imprese, basato su un accordo in sede governativa con le rappresentanze sindacali. Sostituisce l'istituto originariamente previsto dall'art. 41 del D 148-2015 (Contratto di solidarietà espansiva).

Settore	Azienda	Data Firma
Meccanico	Stellantis	22/09/2021
	Gruppo Marelli	14/03/2022
	Denso Manufacturing	08/02/2022
Chimico (Vetro e Ceramica)	Pilkington	09/02/2022
	Colorobbia	07/09/2021
Commercio	Gruppo Metro	31/08/2022
Telecomunicazioni Spettacolo	Vodafone	26/07/2021
	TIM	28/07/2022
	La Fenice	19/08/2021

Per Tim si tratta del terzo contratto di espansione, che segue quelli siglati nel 2019 nel 2021. Come per i due precedenti, gli obiettivi dichiarati sono quelli di un necessario turn over di competenze e l’inserimento di nuove professionalità, utili al “Progetto di Trasformazione” illustrato nella premessa dell’accordo. Per raggiungere tali obiettivi vi viene definito:

un piano di assunzione che prevede l’inserimento di circa 300 nuovi lavoratori, in tutti gli ambiti aziendali da realizzare entro il 23 maggio 2023, di cui vengono specificati i profili professionali ricercati;

un programma di formazione e riqualificazione articolato in quattro aree di competenza: tecnologiche, professionalizzanti, trasversali, ecosistema, con un modello formativo basato maggiormente sulla responsabilità individuale e modulato sulla base delle competenze in ingresso;

riduzione oraria, che riguarda oltre 27 mila lavoratori e viene articolata in tre diverse modalità a seconda delle specifiche strutture interessate, al 10%, 15% o 25% dell’orario di lavoro.

un piano di accompagnamento alla pensione, non previsto dai precedenti contratti, e riguardante un numero massimo di 2100 lavoratori in uscita entro il 30 novembre 2023.

L’obiettivo di rispondere ai processi di trasformazione digitale in atto nel campo delle telecomunicazioni, viene ripreso anche dal contratto di espansione di Vodafone, seppur con modalità attuative piuttosto diverse. In questo caso lo strumento si affianca e integra il percorso già intrapreso con il Fondo Nuove Competenze e, precedentemente avviato, con il contratto di solidarietà. Il processo di *upskilling* e *reskilling* appare prioritario e viene promossa anche la necessità di una formazione specifica per i lavoratori in lavoro agile, prevista come nuova modalità organizzativa strutturale.



Più in particolare, il programma di assunzione prevede l'inserimento di circa 150 unità entro marzo 2023 riguardanti nuove professionalità nel campo delle funzioni tecnologiche, commerciali e di supporto. La riduzione oraria riguarda, invece, una percentuale massima del 25% dell'orario di lavoro, pari a 5 giornate lavorative al mese.

Il contratto di espansione della Fondazione teatrale di Venezia La Fenice - 415 dipendenti - si articola in maniera differente. In questo caso, in premessa si fa specifico riferimento alle politiche pensionistiche degli ultimi anni che di fatto hanno frenato il ricambio generazionale rallentando i necessari processi evolutivi dal punto di vista tecnico e tecnologico. Non viene quindi prevista alcuna forma di riduzione dell'orario, né alcun piano di formazione; viene previsto uno scivolo pensionistico per un numero di lavoratori pari a quelli assunti (massimo 18 unità), favorendo così l'uscita delle professionalità non più compatibili con le esigenze della Fondazione. Prevale, quindi, l'aspetto del contratto di espansione legato al ricambio generazionale.

Nel contratto di espansione di Colorobbia Italia, azienda fiorentina che si occupa di commercializzazione e produzione di prodotti chimici, con meno di 500 dipendenti, in premessa viene sottolineata la necessità di una riorganizzazione aziendale improntata alla razionalizzazione dei processi produttivi e un ampliamento di quelli di digitalizzazione. Per far ciò, viene previsto un piano di esodo di circa 25 risorse, che si affianca ad uno di assunzioni di circa 8 unità, specificate per profili professionali.

Sempre in ambito manifatturiero, è stato analizzato anche il contratto di Pilkington Italia che opera su diverse sedi, nella produzione di vetro per edilizia e *automotive*. In questo caso, in premessa, si fa specifico riferimento alle trasformazioni in corso nella filiera, accelerate dalla pandemia, dalla carenza di forniture e dai rincari energetici. Questo ha reso necessario un processo di evoluzione e riorganizzazione aziendale, peraltro in linea con la strategia del gruppo a livello globale, che ha previsto un piano di accompagnamento alla pensione che interessa un massimo di 180 dipendenti e un piano di assunzioni che prevede un massimo di 60 entrate entro fine 2023. Viene, inoltre, predisposto un piano di formazione e di riqualificazione.

Con riferimento al settore del commercio, il contratto di espansione del gruppo Metro Italia *Cash and Carry* prevede un piano di esodo da realizzarsi tra il 2022 e il 2023 per un massimo di 260 dipendenti. L'azienda si impegna inoltre all'assunzione di un numero di lavoratori pari al 40% del numero di dipendenti fuoriusciti.

Tuttavia, in un accordo integrativo aziendale che integra e attua quanto esposto nel contratto di espansione firmato in sede ministeriale, viene stabilito che l'effettivo numero di assunzioni corrisponderà al 70% di quanti effettivamente usciti, perché calcolati come full-time equivalenti e non singolarmente. L'accordo prevede inoltre un articolato programma di iniziative formative e di aggiornamento professionale rivolto a 2.500 dipendenti allo scopo di predisporre le condizioni per il loro inserimento e sviluppo professionale nel modificato contesto aziendale.

Per il settore meccanico, si cita il caso di Denso Manufacturing Italia, azienda di Chieti che produce componenti per *automotive*, perlopiù destinati a motori a combustione. Di fatto, con l'avvento dell'elettrificazione, per l'azienda si è resa necessaria una ridefinizione strutturale del proprio portafoglio prodotti. Per questo viene previsto un ampio piano industriale da attuare tra il 2021 e 2023 che si articola lungo varie direttrici. In quest'ottica sono stati siglati due diversi contratti di espansione, uno ad agosto del 2021 e l'altro l'8 febbraio del 2022. Più in particolare, nel primo dei due contratti viene



prevista l'assunzione di 20 risorse e l'uscita di 65 lavoratori; mentre nel secondo 27 assunzioni e 80 esodi da attuare entro il 2023. In entrambi i documenti, poi, viene previsto un dettagliato piano di formazione e riqualificazione del personale.

Il caso di Stellantis conferma che il contratto di espansione può rappresentare uno strumento importante per supportare i grandi gruppi nelle sfide connesse alle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, favorendo i processi di riqualificazione e ricambio generazionale, con l'obiettivo concreto di limitarne gli impatti occupazionali. In particolare, in premessa viene specificato come il percorso sia finalizzato all'ampliamento del processo di elettrificazione dei modelli prodotti, affiancato da un sempre maggiore sviluppo del settore dell'*automotive*. In questa prospettiva il contratto prevede l'assunzione di circa 130 nuove figure professionali, a cui si associa un piano di uscite anticipate per circa 390 lavoratori. Il Piano di formazione- che in totale riguarda 6500 lavoratori- è molto dettagliato e basato sul modello denominato "*Learning agility*". Per ottimizzare al meglio il piano, i contenuti sono stati articolati su cinque assi tematici principali e il personale interessato suddiviso in sei cluster. È prevista anche una riduzione dell'orario di lavoro del 20% su base mensile (comunque non superiore al 49% a livello individuale).

Molto simili sono le premesse da cui muove anche il contratto del gruppo Marelli che prevede un piano formativo volto a creare un "circolo virtuoso di apprendimento continuo" nei lavoratori che non si limiti a colmare le carenze conoscitive, ma anticipi anche le trasformazioni del prossimo futuro, in modo da poterle affrontare con sicurezza. A questo programma si affiancano 117 assunzioni e 250 uscite.

In generale, a partire dalla seconda metà del 2021 si può riscontrare una più ampia diffusione del contratto di espansione. Come mostrato dai dati del Ministero del lavoro, nel corso del 2021 sono stati siglati 40 contratti di espansione, per un totale di 11.430 lavoratori coinvolti, mentre a settembre del 2022 erano già 37 i contratti depositati, con poco meno di 34 mila lavoratori interessati. È probabile che la maggiore diffusione sia dovuta alle modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio del 2022- in particolare con riferimento all'estensione della possibilità di sottoscrivere un contratto di espansione alle aziende sopra i 50 dipendenti- ma di fatto, l'utilizzo di questo strumento continua a interessare soprattutto le realtà più strutturate.

Come si è visto, i contratti fin qui analizzati rappresentano un panorama piuttosto vario, sia negli obiettivi dichiarati, sia- soprattutto- negli strumenti scelti per perseguirli. Di fatto il contratto di espansione si conferma uno strumento effettivamente utile per attuare gli obiettivi che si prefigge, anche grazie al relativo margine di flessibilità che consente. Tuttavia, le complesse procedure di implementazione lo rendono uno strumento poco fruibile, soprattutto dalle piccole aziende.

## Allegato

### PROTOCOLLI SETTORIALI

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
01/03/2022	Verbale di accordo in materia di lavoro agile	Poste Italiane spa	SLC CGIL; SLP CISL; UIL POSTE; FAILP CISAL; CONFISAL Comunicazioni; FNC UGL Comunicazioni
30/06/2022	Verbale di accordo Osservatorio sul lavoro agile	RAI	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; FNC UGL Comunicazioni; SNATER; LIBERSIND CONFISAL

### ACCORDI E PROTOCOLLI AZIENDALI / DI GRUPPO

data	argomento	parti datoriali firmatarie	parti sindacali firmatarie
20/02/2019	Contratto Collettivo Aziendale di Lavoro per il personale dipendente, non dirigente, ITALO - Nuovo Trasporto Viaggiatori spa	ITALO - Nuovo Trasporto Viaggiatori spa	FILT CGIL; FIT CISL; UIL-TRASPORTI; UGL TAF; FAST CONFISAL; ORSA FERROVIE
10/04/2020	Verbale di accordo (smart working e ferie solidali)	SOGIN spa; Nucleco spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
20/04/2020	Verbale di accordo (Banca ferie solidali)	SOGIN spa; Nucleco spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
29/04/2020	Verbale di accordo sullo Smart Working	Marchon Italia srl; CONFINDUSTRIA Belluno Dolomiti	RSU; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL
16/07/2020	Verbale congiunto via telematica Contratto Integrativo Aziendale 2020 negozi Richard Ginori srl - parte economica	RICHARD GINORI srl	FILCAMS CGIL; FISA-SCAT CISL; UILTUCS
16/10/2020	Contratto collettivo aziendale di lavoro	Bormioli Pharma spa; Unione Parmense Industriali	RSU; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL
03/11/2020	Verbale di accordo aziendale	OMS Saleri spa	RSU
21/12/2020	Verbale di accordo di rinnovo dell'accordo integrativo aziendale	Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna spa	RSU; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL
22/12/2020	Verbale di accordo (Fondo Nuove Competenze)	Terna spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
23/12/2020	Verbale di accordo collettivo (Fondo Nuove Competenze)	ENEL spa (Gruppo ENEL)	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
12/03/2021	Verbale di accordo - Contratto Integrativo Aziendale	Acciaieria Arvedi spa	RSU; FIOM CGIL; FIM CISL; UILM UIL
22/03/2021	Contratto Integrativo Aziendale	Company Service spa; LEGACOOOP Emilia Ovest	FILCAMS CGIL Reggio Emilia
01/04/2021	Verbale di accordo - regolamentazione contratto di espansione	Eni spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
16/04/2021	Accordo Quadro Regionale Toscana - Linee guida per la sottoscrizione e il rinnovo degli accordi di secondo livello delle aziende dei servizi di distribuzione per conto delle BRT spa	BRT spa	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI
19/04/2021	Accordo aziendale	TMB spa; CONFINDUSTRIA Venezia Rovigo	RSU; FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL
27/04/2021	Accordo Integrativo Aziendale 2021-2023	Zwilling Ballarini Italia srl	RSU; FIM CISL; FIOM CGIL
21/05/2021	Contratto Integrativo Aziendale per Operai, Impiegati e Quadri LEONARDO spa	LEONARDO spa; UNINDUSTRIA Roma	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; RSU
08/06/2021	Verbale di accordo sindacale	Alexander McQueen Logistica srl	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; RSU; RSA
18/06/2021	Verbale di Accordo - Negoziato di secondo livello anni 2021-2023	Acea spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
24/06/2021	Accordo Quadro	Acciaierie Bertoli Safau spa	RSU
09/07/2021	Verbale di accordo - Premio di risultato	Comelit Group spa	RSU; FIM CISL
23/07/2021	Verbale di accordo di secondo livello: premio di partecipazione 2021-2023, istituzione e regolamentazione organismi, formazione, welfare	Gruppo Sapio	RSU; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
26/07/2021	Contratto di espansione	Ministero del lavoro e delle politiche sociali; VODAFONE ITALIA spa; UNINDUSTRIA Roma	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; UGL Telecomunicazioni; RSU
30/07/2021	Verbale di accordo - Premio di risultato	Tesmec spa; CONFINDUSTRIA Bergamo	RSU; FIM CISL; FIOM CGIL
13/08/2021	Verbale di accordo - Contratto di espansione	Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Denso Manufacturing Italia spa; CONFINDUSTRIA Chieti Pescara	UILM UIL; FIM CISL; FIOM CGIL; FISMIC CONFISAL; RSU

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
19/08/2021	Verbale di accordo - Contratto di espansione	Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Fondazione La Fenice	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; FIALS CISAL; RSU
24/08/2021	Verbale di accordo - Premio di risultato	Minifaber spa	RSU; FIM CISL
07/09/2021	Contratto di Espansione	Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Colorobbia Italia spa; CONFINDUSTRIA Firenze; CONFINDUSTRIA Emilia	FILCTEM CGIL Firenze; FILCTEM CGIL Modena; FEMCA CISL; RSU
22/09/2021	Verbale di accordo - Contratto di espansione	Ministero del lavoro e delle politiche sociali; GRUPPO STELLANTIS	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; UGL Metallmeccanici; FISMIC CONFSAL; AQCFR
23/09/2021	Ipotesi di accordo - Contratto di espansione sito produttivo di San Salvo	Denso Manufacturing Italia spa; CONFINDUSTRIA Chieti Pescara	UILM UIL; FIM CISL; FIOM CGIL; FISMIC CONFSAL; RSU
01/10/2021	Verbale di accordo sul ricambio generazionale	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
01/10/2021	Verbale di accordo in materia di part-time	Deutsche Bank	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
04/10/2021	Verbale di accordo in materia di lavoro agile	Banca Generali; Generfid	FABI; UILCA; UNISIN
07/10/2021	Verbale di esperita consultazione ai sensi dell'art. 47, legge n. 428/1990 (trasferimento ramo d'azienda)	Value Transformation Services; AT&T Global Network Services Italia	FISAC CGIL; FABI; UILCA; UILM; FIOM CGIL
07/10/2021	Verbale di accordo per la definizione dei RLS	Sirio spa	FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS
12/10/2021	Verbale di accordo VAP competenza 2021	Cedacri	FABI; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
19/10/2021	Verbale di accordo Proroga CIA	Cedacri	FABI; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
20/10/2021	Verbale di accordo - Fusione Biverbanca	Cassa di Risparmio di Asti; Biverbanca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
21/10/2021	Verbale di riunione (durata intervallo)	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
21/10/2021	Verbale di integrazione dell'accordo 2 aprile 2020 sulle ricadute nel perimetro Italia del Piano Team23 (Ricambio generazionale)	Gruppo Unicredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
25/10/2021	Verbale di accordo sindacale - Premio aziendale esercizi 2021, 2022 e 2023	Banca Generali; Generfid	FABI; UILCA; UNISIN
25/10/2021	Verbale di accordo - Una Tantum Welfare 2022, 2023 e 2024	Banca Generali; Generfid	FABI; UILCA; UNISIN

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
05/11/2021	Verbale di accordo in materia di assistenza sanitaria	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/11/2021	Verbale di accordo ponte 2021	OMB Valves spa; Buti Research srl	RSU; FIM CISL
10/11/2021	Verbale di riunione (Filiali smart)	Gruppo CARIGE	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
10/11/2021	Verbale di accordo - Premio collettivo aziendale relativo all'esercizio 2021	Deutsche Bank	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
11/11/2021	Verbale di accordo in materia di formazione	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
11/11/2021	Accordo Integrativo Aziendale	L'Oréal Italia spa; Helena Rubinstein Italia spa; ASSOLOMBARDA	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; RSU
16/11/2021	Verbale di accordo in materia di ricambio generazionale	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
17/11/2021	Verbale di accordo	Fontana Luigi spa; Fontana Finanziaria spa; Fontana Fasteners Rd srl	RSU; FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL
18/11/2021	Accordo di rinnovo della contrattazione aziendale di secondo livello applicata in azienda e nelle società controllate da Telepass	Telepass spa	FILT CGIL; FIT CISL; UIL-TRASPORTI; SIA CISAL; UGL Viabilità e Logistica; Strutture Territoriali; RSA
19/11/2021	Verbale di accordo in materia di premio di risultato	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
19/11/2021	Verbale di accordo per l'accesso alle prestazioni ordinarie del Fondo di Solidarietà di settore	Gruppo Unicredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
22/11/2021	Verbale di accordo - Piano Welfare	Creval; Creval PiùFactor	FISAC CGIL
22/11/2021	Verbale di accordo - Premio aziendale	Creval; Creval PiùFactor	FISAC CGIL
26/11/2021	Verbale di accordo - Banca del tempo	Gruppo Banco Desio	FIRST CISL; UILCA; UNISIN
26/11/2021	Verbale di accordo in tema di lavoro agile	Gruppo Banco Desio	FIRST CISL; UILCA; UNISIN
02/12/2021	Verbale di accordo sindacale - Contrattazione di secondo livello	Banca Generali; Generfid	FABI; UILCA; UNISIN
02/12/2021	Verbale di chiusura della procedura sindacale ai sensi dell'art. 17 del CCNL ABI (riorganizzazione rete commerciale)	Gruppo Unicredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
03/12/2021	Verbale di accordo - Incorporazione SIA	Nexi; Nexi Payments; Service HUB; SIA	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
03/12/2021	Verbale di Accordo di programma 2022-2024	Astea spa	RSU; FLAEI CISL; FILCTEM CGIL; UILTEC UIL

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
03/12/2021	Verbale di Accordo di programma 2022-2024	Dea spa	RSU; FLAEI CISL; FILCTEM CGIL; UILTEC UIL
06/12/2021	Verbale di accordo sindacale	Kering Italia spa	RSU; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL
08/12/2021	Verbale di accordo in materia di conciliazione tempi di vita e lavoro	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/12/2021	Verbale di accordo in materia di formazione	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/12/2021	Verbale di accordo in materia di inclusione	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/12/2021	Verbale di accordo in materia di mobilità territoriale e professionale	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/12/2021	Verbale di accordo in materia di previdenza complementare	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/12/2021	Verbale di accordo in materia di ruoli e figure professionali, percorsi di sviluppo professionale, divisione banca dei territori: filiali	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/12/2021	Verbale di accordo in materia di ruoli e figure professionali, percorsi di sviluppo professionale, trattamenti economico/normativi in materia di turni, reperibilità, interventi e prestazioni in giornate non lavorative - strutture di governance e strutture centrali della divisione banca dei territori	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/12/2021	Contratto collettivo di secondo livello del Gruppo	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
10/12/2021	Verbale di accordo per un modello ibrido di organizzazione del lavoro oltre la pandemia	ATLANTIA spa	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità
14/12/2021	Verbale di accordo VAP competenza 2021	Gruppo Sella	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
14/12/2021	Accordo sindacale "Nexi new normal"	Nexi Payments; Help Line	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
14/12/2021	Accordo sindacale "Smart Working"	Nexi Payments; Help Line	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
15/12/2021	Verbale di accordo in materia di ricambio generazionale	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
21/12/2021	Accordo Integrativo Aziendale	Selcom Group; CONFINDUSTRIA Emilia Area Centro	RSU; FIOM CGIL
23/12/2021	Accordo su lavoro agile	Banca Reale	FISAC CGIL
23/12/2021	Accordo in materia di premio aziendale	Findomestic Banca	UNISIN



<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
23/12/2021	Accordo revisione mercato corporate	Banca Monte dei Paschi di Siena	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
24/12/2021	Coordinato di accordi contrattazione aziendale	Santander Consumer Bank	FABI; FISAC CGIL
28/12/2021	Verbale di accordo - armonizzazione trattamenti UBI	BPER Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
28/12/2021	Verbale di accordo - ricambio generazionale	BPER Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
07/01/2022	Verbale di accordo - linee guida in materia di smart working	MICHELIN ITALIANA spa; UNIONE INDUSTRIALI Torino	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
17/01/2022	Accordo Quadro per la gestione degli effetti della contrazione del mercato della produzione aeronautica civile sulla Divisione Aerostrutture tramite strumenti gestionali e ricorso ad ammortizzatori sociali a supporto del Piano Strategico	Leonardo spa	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; Coordinamento RSU; Segreterie Territoriali
20/01/2022	Verbale di accordo in materia di assistenza sanitaria	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
21/01/2022	Verbale di accordo ex artt. 17 e 82 del CCNL 31.3.2015 come modificato dall'accordo di rinnovo 19.12.2019 (riorganizzazione divisione IPB)	Deutsche Bank	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
27/01/2022	2i Rete Gas spa - Verbale di accordo sul Lavoro Agile	2i Rete Gas spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; RSU
27/01/2022	Accordo sulle ricadute nel perimetro Italia del Piano denominato UniCredit Unlocked	Gruppo Unicredit	OO.SS.
28/01/2022	Verbale di accordo - ricambio generazionale	Banca Popolare di Puglia e Basilicata	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL
28/01/2022	Contratto di secondo livello	Banca Popolare di Puglia e Basilicata	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
28/01/2022	Verbale di accordo di modifica/integrazione del contratto collettivo di secondo livello	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
28/01/2022	Accordo sindacale per la presentazione al Fondo FBA dei Piani Formativi a valere sull'Avviso 0/2021 Piani Aziendali	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
28/01/2022	Ipotesi di accordo condizioni e criteri della remunerazione variabile c.d. "premio aziendale" con riferimento ai risultati economici e/o a specifici obiettivi (ex art. 48 CCNL, confermato dall'accordo di rinnovo del 19 dicembre 2019)	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
28/01/2022	Verbale di accordo - premio aziendale 2021	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
28/01/2022	Verbale di accordo - prestazioni inabilità/premorienza	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
28/01/2022	Accordo giornate di sospensione volontaria dell'attività lavorativa	Gruppo Banco BPM	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
31/01/2022	Verbale di accordo sul premio una tantum di produttività - esercizio 2021	Gruppo Unicredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
01/02/2022	Verbale d'intesa in materia di formazione	Banca Popolare di Sondrio	FABI; FISAC CGIL; FIRST CISL; UILCA; UNISIN
03/02/2022	Contratto integrativo interaziendale 2022	Garpe srl; GPA srl; GT srl	RSU; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL
03/02/2022	Verbale di accordo in materia di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza	Agenzia per le Entrate - Riscossione	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/02/2022	Verbale di accordo - Contratto di espansione	Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Regione Abruzzo; Denso Manufacturing Italia spa; CONFINDUSTRIA Chieti Pescara	UILM UIL; FIM CISL; FIOM CGIL; FISMIC CONFISAL; UGL Metalmeccanici; RSU
09/02/2022	Verbale di accordo - Contratto di espansione	Gruppo Pilkington: ASSO-VETRO	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; UGL CHIMICI
16/02/2022	Ipotesi di Accordo di secondo livello nazionale per le aziende aderenti ad Assoespressi che operano nella distribuzione ultimo miglio per Amazon Italia Transport srl	ASSOESPRESSI; CONFETRA	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI
17/02/2022	Verbale di riunione Comitato welfare, sicurezza e sviluppo sostenibile	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FISAC CGIL; FIRST CISL; UILCA; UNISIN
17/02/2022	Verbale di accordo - Contratto di espansione	MBDA Italia spa; UNINDUSTRIA Roma	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; RSU
22/02/2022	Verbale di accordo sindacale sulla Formazione 2022	O-I Italy spa; ASSO-VETRO	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
23/02/2022	Verbale di accordo erogazione welfare	Findomestic Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
01/03/2022	Accordo programmatico lavoro agile	Banca Monte dei Paschi di Siena	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
02/03/2022	Nuovo protocollo Welfare Work-Life Balance	Veritas spa	FP CGIL; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; FIT CISL; UILTRASPORTI; UILTEC UIL; FIADEL

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
02/03/2022	Protocollo di sicurezza integrato di filiera	Autostrade per l'Italia spa	FILT CGIL; FIT CISL; UIL-TRASPORTI; SLA CISAL; UGL Viabilità e Logistica; FILLEA CGIL; FILCA CISL; FENEAL UIL
02/03/2022	Verbale di accordo in materia di smart working	Wind Tre spa	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; RSU
07/03/2022	Accordo sindacale in tema di lavoro agile	Fruendo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/03/2022	Verbale di accordo in materia di buono pasto	Banca del Piemonte	FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
08/03/2022	Verbale di accordo in materia di conciliazione dei tempi di vita e lavoro	Banca del Piemonte	FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
08/03/2022	Contratto di secondo livello	Banca del Piemonte	FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
08/03/2022	Verbale di accordo per l'introduzione di un modello di Smart Working strutturale	LEONARDO spa; UNINDUSTRIA Roma	FIOM CGIL; FIM CISL; UILM UIL; Coordinamento Nazionale RSU; Segreterie Territoriali
10/03/2022	Verbale di integrazione dell'accordo Quadro del CIA del 22 ottobre 2020 (lavoro agile)	ING Bank N.V. Succursale di Milano	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
10/03/2022	Nuovo modello di relazioni industriali per le società del Gruppo Terna regolate dal CCNL per gli addetti al settore elettrico	Gruppo Terna	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
14/03/2022	Verbale di accordo sul lavoro agile	Gruppo Italgas	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL; RSU
14/03/2022	Verbale di accordo - Contratto di espansione	Ministero del lavoro e delle politiche sociali; GRUPPO MARELLI	FIM CISL; FIOM CGIL; UILM UIL; UGL Metalmeccanici; FISMIC CONFSAL; AQCFR
14/03/2022	Verbale di accordo sul lavoro agile	BFF Bank	RSA (FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UNITA' SINDACALE FALCRI-SILCEA-SINFUB)
15/03/2022	Verbale Accordo Smart Working	Transcom Worldwide Italy spa	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; RSU/RSA
16/03/2022	Verbale di accordo sul lavoro agile	Alba Leasing	FISAC CGIL; FIRST CISL; UILCA; UNISIN; FABI
17/03/2022	Accordo sindacale Smart Working	Che Banca!	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
18/03/2022	Verbale di Accordo sindacale Smart Working	Banca Ifis	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
18/03/2022	Verbale di Accordo - Ticket mensa	Banca Ifis	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
18/03/2022	Verbale di Accordo - Flessibilità	Banca Ifis	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
21/03/2022	Verbale di accordo new way of working	Gruppo ENEL	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
22/03/2022	Contratto Aziendale di Gruppo FS Italiane	GRUPPO FS ITALIANE; AGENS	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; UGL FERROVIERI; SLM FAST CONFISAL; ORSA FERROVIE
24/03/2022	Verbale di Accordo - Cessioni individuali di contratto	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
24/03/2022	Verbale di Accordo - Premio Variabile di Risultato	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
29/03/2022	Statuto della Persona - Protocollo per la valorizzazione della persona nell'impresa	ENEL	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC
30/03/2022	Verbale di Accordo in tema di politiche commerciali e organizzazione del lavoro	BPER Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
30/03/2022	Accordo di secondo livello	Manufactures Dior srl; Cador srl; Cou.Bo. Srl; Bopel srl	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
07/04/2022	Verbale di Accordo in tema di premio aziendale	Banca di Credito Popolare	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UNISIN; UILCA
07/04/2022	Verbale di Accordo in tema di politiche commerciali	ING Bank N.V. Succursale di Milano	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
13/04/2022	Contratto integrativo aziendale - premio di risultato 2022-2024 - obiettivi 2022	Astea spa	RSU; FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
13/04/2022	Contratto integrativo aziendale - premio di risultato 2022-2024 - obiettivi 2022	Dea spa	RSU; FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
21/04/2022	Accordo aziendale in materia di smart working	Italiaonline spa	SLC CGIL; m FISTEL CISL; UILCOM UIL; RSU
23/04/2022	Verbale di Accordo - Integrazione Credito Valtellinese	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
28/04/2022	Accordo di Prossimità Aziendale	ETICA LAVORO srl	UGL TERZIARIO; RSA
29/04/2022	Piano di incentivazione a lungo termine 2022-2025 LECOIP 3.0	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN; FNA SFNIA

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
29/04/2022	Premio variabile di risultato 2022	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN; FNA SFNIA
04/05/2022	Verbale di ratifica relativo al premio aziendale esercizio 2021 di cui al verbale d'intesa del 21.05.2021	Banca Valsabbina	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL
04/05/2022	Verbale di accordo per i lavoratori occupati presso le unità aziendali di Giavera del Montello	Tecnica Group spa; AS-SINDUSTRIA Venetocentro	RSU; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
05/05/2022	Verbale di incontro in tema di premio aziendale	Banca Generali; Generfid	FABI; UILCA; UNISIN; RSA
10/05/2022	Contratto Collettivo di Lavoro per i piloti di velivolo ad ala fissa Canadair CL-415 adibito al servizio antincendio boschivo, tutela ambientale ed altre attività di Protezione Civile	BABCOCK MCS ITALIA spa	FIT CISL; UGL TRASPORTO AEREO; ANPAC
12/05/2022	Verbale di accordo fusione per incorporazione di Cordusio S.I.M. S.p.A. in UniCredit S.p.A.	UniCredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
12/05/2022	Verbale di accordo sul lavoro agile	GSE spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL
16/05/2022	Verbale di accordo per l'applicazione della disciplina speciale del CCNL per gli addetti al settore elettrico	A2A spa	FILCTEM CGIL; FLAEI CISL; UILTEC UIL; RSU
17/05/2022	Contratto Integrativo Aziendale	DHL Express (Italy) srl	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI; RSA; RSU
18/05/2022	Verbale di accordo - smaltimento banca ore	Gruppo BNL	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
18/05/2022	Verbale di accordo - Premio Aziendale 2021 e Piano Welfare 2022	Gruppo BNL	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
19/05/2022	Verbale di accordo - Lavoro Agile	ONE-OS	FISAC CGIL; FIRST CISL; UILCA; RSA
20/05/2022	Verbale di accordo - Trasferimento ramo pegno	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
20/05/2022	Verbale di accordo - Genitorialità	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
25/05/2022	Verbale di Accordo in tema di premio aziendale	Intrum Italy	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
06/06/2022	Verbale di accordo "Premio aziendale 2022/2023"	Che Banca!	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
09/06/2022	Verbale di Accordo in tema di premio aziendale	Banca Valsabbina	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL
09/06/2022	Verbale di accordo per il trasferimento del Fondo di previdenza CR Firenze nel Fondo a prestazione definita ISP	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
10/06/2022	Verbale di accordo formazione finanziata e smart learning	Gruppo UniCredit	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
14/06/2022	Ipotesi di accordo in tema di lavoro agile	Findomestic Banca	RSA (FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA)
16/06/2022	Verbale di accordo - Mobilità territoriale giornaliera	BNL	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
17/06/2022	Verbale di accordo - Trasferimento ramo formazione	Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
22/06/2022	Verbale di accordo - Assistenza sanitaria	ING Bank N.V. Succursale di Milano	RSA FABI; RSA FIRST CISL; RSA FISAC CGIL; RSA UILCA; RSA UNISIN
28/06/2022	Verbale di accordo sul Premio aziendale relativo all'esercizio 2022	ING Bank N.V. Succursale di Milano	RSA FABI; RSA FIRST CISL; RSA FISAC CGIL; RSA UILCA; RSA UNISIN
30/06/2022	Accordo sindacale sul lavoro agile	AGOS DUCATO spa	RSA FISAC CGIL
30/06/2022	Accordo quadro in tema di lavoro agile (i.e. smart working)	Gruppo Sella	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
30/06/2022	Accordo sindacale sul lavoro agile	AGOS DUCATO spa	RSA FISAC CGIL
01/07/2022	Verbale di accordo in materia di appalti	MICHELIN ITALIANA spa	FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; UILTEC UIL
01/07/2022	Verbale di accordo - Armonizzazione contrattazione di secondo livello	BPER Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
01/07/2022	Verbale di accordo - Premio Aziendale Aree Professionali e Quadri Direttivi	BPER Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
01/07/2022	Verbale di accordo - Speciale erogazione welfare	BPER Banca	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
08/07/2022	Contrattazione collettiva di secondo livello	Banca Sella	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
12/07/2022	Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per la prevenzione, il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro	ANIA	FIRST CISL; FISAC CGIL; FNA; SNFIA; UILCA
13/07/2022	Contrattazione di secondo livello	Banca Sella Holding	FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
14/07/2022	Verbale di accordo - Trasferimento ramo pegno	Banca Carige; Banca del Monte di Lucca; Custodia Valore - Credito su pegno spa	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
19/07/2022	Verbale di accordo - Formazione	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
20/07/2022	Verbale di accordo - Riassetto organizzativo	Banca Popolare di Bari	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN



<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
21/07/2022	Verbale di accordo - Incorporazione Sanpaolo Invest SIM	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
25/07/2022	Verbale di intesa - Rinnovo contratto integrativo aziendale	Allianz Bank Financial Advisors	FISAC CGIL; FIRST CISL
25/07/2022	Verbale di accordo - ricambio generazionale	Alba Leasing	RSA FABI; RSA UILCA; RSA UNISIN; RSA FISAC CGIL
26/07/2022	Verbal di accordo - Banca del tempo	Gruppo Sella	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA
27/07/2022	Accordo integrativo aziendale	Takeaway Express Italy srl	FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI
28/07/2022	Verbale di accordo - Contratto di espansione	TIM spa	SLC CGIL; FISTEL CISL; UILCOM UIL; UGL Telecomunicazioni; RSU
29/07/2022	Verbale di accordo - Lavoro Agile	Cedacri	RSA
04/08/2022	Verbale di accordo integrativo per l'accesso al Fondo di Solidarietà	Deutsche Bank	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
04/08/2022	Verbale di accordo - Inquadramenti	Deutsche Bank	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
04/08/2022	Verbale di accordo ex artt. 19 e 20 del CCNL 19 dicembre 2019 - Processi di ristrutturazione e/o riorganizzazione nell'ambito della Deutsche Bank	Deutsche Bank	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
04/08/2022	Verbale di accordo - Piano Industriale 2022-2026 - Procedura sindacale ai sensi degli artt. 22 e 23 del vigente CCNL di settore	Banca Monte dei Paschi di Siena; Banca Widiba; MPS Capital Services Banca per le Imprese; MPS Leasing & Factoring	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
10/08/2022	Verbale di accordo - Nuovo protocollo work-life balance - Smart Working - modello organizzativo area servizi per l'utenza	Gruppo Veritas	FP CGIL; FILCTEM CGIL; FEMCA CISL; FIT CISL; UILTRASPORTI; UILTEC UIL; FIADEL
19/09/2022	Verbale di accordo - Premio collettivo aziendale per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dalla 1^ alla 3^	BFF Bank	RSA (FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UNITA' SINDACALE FALCRI-SIL-CEA-SINFUB)
21/09/2022	Verbale di accordo - Fusione per incorporazione di Unicredit Services scpa in Unicredit spa	UniCredit; UniCredit Services	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
27/09/2022	Verbale di accordo in materia di lavoro agile	Banca Popolare di Bari	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
29/09/2022	Verbale di accordo - Premio aziendale per l'esercizio 2022	Alba Leasing	FISAC CGIL; FIRST CISL; UILCA; UNISIN; FABI

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
13/10/2022	Verbale di accordo - Premio di risultato	BNL	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
19/10/2022	Verbale di accordo - Assistenza sanitaria	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
19/10/2022	Verbale di accordo - Genitorialità	Gruppo Intesa Sanpaolo	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
20/10/2022	Verbale di accordo - Trasferimenti rami di azienda	Blt Market Services spa; Borsa Italiana spa; Euronext Technologies srl; Euronext Corporate Services Italy srl	RSA di Borsa Italiana spa
21/10/2022	Verbale di accordo - Premio di risultato	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN
26/10/2022	Verbale di accordo - Genitorialità	Gruppo Crédit Agricole Italia	FABI; FIRST CISL; FISAC CGIL; UILCA; UNISIN

### ACCORDI TERRITORIALI

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
24/01/2022	Accordo territoriale provincia di Modena	Confcommercio Imprese per l'Italia Modena	FILCAMS CGIL territoriale; FISASCAT CISL Emilia Centrale; UILTUCS UIL Modena e Reggio Emilia
08/02/2022	Protocollo d'Intesa per la pianificazione di interventi in materia di sicurezza nell'ambito portuale di Monfalcone	Prefettura di Gorizia; AdSP MAO	UIL TRASPORTI; FIT CISL
08/03/2022	Accordo territoriale provincia di Ravenna	Confcommercio Imprese per l'Italia Ravenna	FILCAMS CGIL territoriale; FISASCAT CISL territoriale; UILTUCS UIL territoriale
09/03/2022	Accordo territoriale provincia di Rimini	Confcommercio Imprese per l'Italia Rimini	FILCAMS CGIL Rimini; FISASCAT CISL Romagna; UILTUCS UIL E.R. sede di Rimini
04/04/2022	Accordo Quadro Regione Marche	Confcommercio Imprese per l'Italia Marche	FILCAMS CGIL Marche; FISASCAT CISL Marche; UILTUCS UIL Marche
05/04/2022	Accordo territoriale provincia di Lecce	Confcommercio Imprese per l'Italia Lecce	FILCAMS CGIL Lecce; FISASCAT CISL Lecce; UILTUCS UIL Lecce
07/04/2022	Accordo Regione Toscana sui contratti a tempo determinato nelle località turistiche	Confcommercio Imprese per l'Italia Toscana	FISASCAT CISL Toscana; UILTUCS UIL Toscana

<b>data</b>	<b>argomento</b>	<b>parti datoriali firmatarie</b>	<b>parti sindacali firmatarie</b>
21/04/2022	Contratto Provinciale di Lavoro per gli operai agricoli e florovivaisti per la provincia di Ragusa	Confagricoltura Ragusa; Coldiretti Ragusa; CIA Ragusa	FLAI CGIL Ragusa; FAI CISL Ragusa; UILA UIL Ragusa
06/05/2022	Accordo settore Commercio sui contratti a tempo determinato stipulati per picchi di lavoro stagionali. Accordo territoriale per la provincia di Cosenza	Confcommercio Imprese per l'Italia Cosenza	FILCAMS CGIL Cosenza; FILCAMS CGIL Pollino - Sibaritide - Tirreno; FISASCAT CISL Cosenza; UILTUCS UIL Cosenza



## Capitolo 9

# Le integrazioni salariali nella riforma del 2022. Quadro generale e punti di vista delle parti sociali





## Capitolo 9 Le integrazioni salariali nella riforma del 2022. Quadro generale e punti di vista delle parti sociali

Corrado Ezio Barachetti, Claudio Treves  
*CGIL*

Livia Ricciardi  
*CISL*

Marco Massera  
*UIL*

Maria Magri, Giulia Dongiovanni, Giovanni Morleo  
*CONFINDUSTRIA*

Paolo Baldazzi, Laura Iodice  
*CONFCOMMERCIO*

Riccardo Giovani  
*CONFARTIGIANATO*

Vittorio Cianchi, Federico Falcioni  
*ABI*

Adolfo Spaziani, Lorenzo Lama  
*CONFSERVIZI*

### Introduzione

La legge 30 dicembre 2021, n. 234 (anche, di seguito, “riforma del 2022”), all’articolo 1, commi da 191 a 220, ha modificato la normativa in materia di integrazioni salariali di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148. I punti della riforma che possono essere considerati più significativi ai fini di questa introduzione sono i seguenti. Di seguito sono riportati, in modo sintetico, i punti di vista delle organizzazioni sindacali e datoriali su tale riforma.

### 1. Ambito di applicazione

La riforma del 2022 amplia la platea dei destinatari delle integrazioni salariali (articolo 1, commi 191 e 192). Per i periodi di sospensione o di riduzione dell’attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, infatti, possono essere beneficiari delle integrazioni salariali di cui al titolo I e al titolo II del D.lgs n. 148/2015 anche i lavoratori con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria e il certificato di specializzazione tecnica e superiore, quelli con contratto di apprendistato professionalizzante e gli apprendisti con contratto di alta formazione e ricerca (rispettivamente, artt. 43, 44 e 45 del D.lgs 15 giugno 2015, n. 81) e i lavoratori a domicilio (art. 2128 codice civile e art. 1 l. n. 877/1973). Inoltre, per quel che riguarda gli apprendisti professionalizzanti, l’articolo 2 del D.lgs n. 148/2015, come novellato, per i periodi di sospensione o di riduzione dell’attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, non limita più l’accesso alle integrazioni salariali straordinarie alla sola causale di intervento per crisi aziendale, né è più prevista l’ulteriore limitazione per cui se il datore di lavoro era destinatario dei trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, la copertura per gli apprendisti professionalizzanti riguardava soltanto la cassa integrazione ordinaria. Per quanto attiene ai lavoratori a domicilio, a seguito delle

modifiche introdotte all'articolo 2 del D.lgs n. 148/2015 dalla riforma del 2022, l'esclusione dall'accesso alle integrazioni salariali già stabilita dal comma 1 dell'articolo 9 della l. n. 877/1973 deve intendersi implicitamente abrogata. Ai fini della determinazione della dimensione aziendale, alla luce della riforma del 2022, sono da comprendersi nel calcolo della forza aziendale tutti i lavoratori, inclusi i dirigenti, i lavoratori a domicilio e gli apprendisti di tutte le tipologie, che prestano la propria opera con vincolo di subordinazione sia all'interno che all'esterno dell'azienda. Con riferimento all'anzianità lavorativa, a far data dal 1° gennaio 2022, viene ridotta da 90 a 30 giorni l'anzianità minima di effettivo lavoro). Viene introdotto un unico massimale - il più alto, che, per l'anno 2021, è stato pari a euro 1.199,72 - annualmente rivalutata secondo gli indici ISTAT, che prescinde dalla retribuzione mensile di riferimento dei lavoratori.

## **2. Le integrazioni salariali straordinarie (CIGS)**

La riforma del 2022, introducendo il comma 3-bis all'articolo 20 del D.lgs n. 148/2015, ha esteso il campo di applicazione della disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale prevedendo che *“per i trattamenti di integrazione salariale relativi a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, la disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi trovano applicazione in relazione ai datori di lavoro non coperti dai fondi di cui agli articoli 26, 27 e 40 e che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di quindici dipendenti, per le causali di cui all'articolo 21, comma 1”*. Rientrano, dunque, nel campo di applicazione delle integrazioni salariali straordinarie anche i datori di lavoro che abbiano il suddetto requisito dimensionale e che - non essendo vincolati ai fondi di solidarietà bilaterali costituiti ai sensi dei citati articoli 26, 27 e 40 del D.lgs n. 148/2015 - siano destinatari delle tutele del Fondo di integrazione salariale (FIS). I datori di lavoro che rientrano nel campo di applicazione delle integrazioni salariali straordinarie sono tenuti al versamento della relativa contribuzione di finanziamento nella misura pari allo 0,90% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, di cui lo 0,60% a carico dell'impresa o del partito politico e lo 0,30% a carico del lavoratore. Per l'anno 2022 la misura della contribuzione di finanziamento delle integrazioni salariali straordinarie è pari allo 0,27% (di cui lo 0,18% a carico del datore di lavoro e lo 0,09% a carico del lavoratore) dell'imponibile contributivo. Il novellato co. 1 dell'art. 21 del D.Lgs. 148/2015, in materia di causali di intervento, stabilisce che l'intervento straordinario di integrazione salariale per riorganizzazione aziendale possa essere richiesto anche ai fini della realizzazione di processi di transizione individuati e regolati con decreto interministeriale. Con il decreto n. 33/2022 sono stati ridefiniti i criteri per l'approvazione dei programmi di riorganizzazione aziendale riferiti anche ai processi di transizione.

## **3. Fondi di solidarietà bilaterali**

Con la riforma del 2022, l'istituzione dei fondi di solidarietà è prevista, a decorrere dal 1° gennaio 2022, per tutti i datori di lavoro esclusi dall'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) e che occupano almeno un dipendente (cfr. articolo 26, co. 1-bis e 7-bis, del D.lgs n. 148/2015). Si noti altresì che la disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale (CIGS) e i relativi obblighi contributivi, non trovano applicazione in relazione ai datori di

lavoro coperti dai fondi di solidarietà di cui agli articoli 26, 27 e 40 del citato decreto legislativo (cfr. art. 20, co. 3-bis, del D.lgs n. 148/2015). Pertanto, i datori di lavoro destinatari delle tutele dei fondi di solidarietà di cui agli articoli 26, 27 e 40, che occupano almeno un dipendente, sono tenuti al versamento del contributo al relativo fondo di solidarietà, il quale dovrà erogare la prestazione di integrazione salariale sia per causali ordinarie che per causali straordinarie.

I fondi di solidarietà di cui agli artt. 26, 27 e 40 del D.lgs n. 148/2015, già costituiti alla data del 1° gennaio 2022 - nel caso in cui prevedano una soglia dimensionale di accesso al fondo diversa da quella prescritta dalla legge - dovranno adeguarsi, entro il 31 dicembre 2022, alla legge che ha disposto l'estensione dell'obbligo contributivo di finanziamento ai fondi di solidarietà a tutti i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente. In caso di mancato adeguamento, i datori di lavoro del relativo settore, a fare data dal 1° gennaio 2023, rientreranno nell'ambito di applicazione del Fondo di integrazione salariale, cui verranno trasferiti i contributi già versati o comunque dovuti dai medesimi datori di lavoro.

Il fondo di integrazione salariale (FIS) ricomprendeva nel proprio campo di applicazione tutti i datori di lavoro - con più di 5 dipendenti - che non erano soggetti alla disciplina della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria di cui rispettivamente agli articoli 10 e 20 del medesimo decreto legislativo, e che non avevano costituito Fondi di solidarietà bilaterali di cui all'articolo 26 o Fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all'articolo 27 del predetto decreto legislativo (cfr. la circolare n. 176/2016 e il D.I. 3 febbraio 2016, n. 94343). La riforma del 2022 ha novellato l'art. 29 del D.lgs n. 148/2015, introducendo il co. 2-bis, in base al quale, a decorrere dal 1° gennaio 2022, sono soggetti alla disciplina del FIS i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente e che non sono destinatari dei trattamenti ordinari di integrazione salariale (CIGO) di cui all'articolo 10 del D.lgs. n. 148/2015, né delle tutele garantite dai Fondi di solidarietà di cui agli articoli 26, 27 e 40 del medesimo decreto legislativo. I datori di lavoro vincolati al FIS, con alle proprie dipendenze più di 15 lavoratori, sono altresì vincolati alla gestione CIGS, alla quale si fa riferimento per la richiesta delle eventuali prestazioni di integrazione straordinaria.

La riforma del 2022 ha modificato la misura delle aliquote del contributo di finanziamento del FIS, prevedendo che, a decorrere dal 1° gennaio 2022, il FIS sia finanziato da un contributo ordinario pari allo 0,50%, per i datori di lavoro che, nel semestre di riferimento, occupano mediamente fino a 5 dipendenti, e da un contributo pari allo 0,80% per i datori di lavoro che, nel semestre di riferimento, occupano mediamente più di 5 dipendenti. Tali aliquote, calcolate sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali dei lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti con qualsiasi tipo di contratto e i lavoratori a domicilio, ad esclusione dei dirigenti espressamente estromessi dal decreto istitutivo del Fondo, sono ripartite tra datori di lavoro e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo. L'articolo 1, comma 219, della legge n. 234/2021 ha disposto, per l'anno 2022, la riduzione della misura delle aliquote del contributo di finanziamento del Fondo di integrazione salariale. La misura della contribuzione di finanziamento del FIS, limitatamente all'anno 2022 (periodi di paga da gennaio 2022 a dicembre 2022), è articolata come segue: per i datori di lavoro che, nel semestre di riferimento, occupano mediamente fino a 5 dipendenti è pari allo 0,15% dell'imponibile contributivo (aliquota ordinaria dello 0,50%, cui si sottrae la riduzione dello 0,35%); per i datori di lavoro che, nel semestre

di riferimento, occupano mediamente da più di 5 a 15 dipendenti è pari allo 0,55% dell'imponibile contributivo (aliquota ordinaria dello 0,80%, cui si sottrae la riduzione dello 0,25%); per i datori di lavoro che, nel semestre di riferimento, occupano mediamente più di 15 dipendenti è pari allo 0,69% dell'imponibile contributivo (aliquota ordinaria dello 0,80%, cui si sottrae la riduzione dello 0,11%); per le imprese esercenti attività commerciali, comprese quelle della logistica e le agenzie di viaggio e turismo, inclusi gli operatori turistici che, nel semestre di riferimento, occupano mediamente più di cinquanta dipendenti è pari allo 0,24% dell'imponibile contributivo (aliquota ordinaria dello 0,80%, cui si sottrae la riduzione dello 0,56%).

#### **4. Transizione occupazionale**

L'art. 22-ter inserito nel corpo del D.Lgs. 148/2015 prevede che ai datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti possa essere concesso, al termine dell'intervento straordinario di integrazione salariale per le causali di cui all'articolo 21, comma 1, lettere a) e b) e in deroga agli articoli 4 e 22 del medesimo decreto, un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero, pari a un massimo di dodici mesi complessivi non ulteriormente prorogabili. In sede di consultazione sindacale (si definiscono le azioni - che possono essere cofinanziate dalle regioni - finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali. I lavoratori destinatari del trattamento di integrazione salariale straordinaria accedono al programma "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL) e i loro nominativi vengono comunicati all'ANPAL, che li mette a disposizione delle regioni interessate.

#### **5. Condizionalità**

La riforma del 2022 ha ridefinito il c.d. meccanismo della condizionalità e ha inserito nel D.lgs n. 148/2015 l'articolo 25-ter, che, a seguito delle ulteriori modifiche apportate dall'articolo 23, lettera h), del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, prevede che i lavoratori destinatari di integrazioni salariali straordinarie per le causali di cui all'articolo 21 e per quelle di cui al Titolo II del medesimo decreto legislativo partecipino a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, pur in costanza di rapporto di lavoro con l'impresa. Al riguardo, si evidenzia che qualora il datore di lavoro corrisponda ai lavoratori beneficiari dell'integrazione salariale, durante il periodo in cui sono impegnati nel suddetto percorso di formazione, un corrispettivo, dette somme sono assoggettate a ordinario prelievo contributivo, ai fini sia pensionistici che di finanziamento delle assicurazioni previdenziali minori, in quanto costituiscono imponibile contributivo a tutti gli effetti di legge. Inoltre, i suddetti importi - sebbene corrisposti in costanza di integrazione salariale - non incidono sulla determinazione della retribuzione persa che, ai sensi dell'articolo 3 del D.lgs n. 148/2015, è calcolata sulla base della *"retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate"*.

#### **6. Durate delle prestazioni di integrazioni salariali**

La riforma del 2022 ha ridefinito altresì le durate delle prestazioni di integrazione salariale. Lo schema che segue è impostato in modo semplificato per poter riassumere l'assetto attuale.

TIPOLOGIA DI PRESTAZIONE	NORMA DI RIFERIMENTO NEL D.LGS. 148/2015	DURATA
<b>CIGO</b>	Art. 12	fino a un periodo massimo di 13 settimane continuative, prorogabile trimestralmente fino a un massimo complessivo di 52 settimane
<b>CIGS</b>	Art. 22*  *da analizzare anche alla luce delle norme sulle proroghe art. 22 bis e sull'accordo di transizione occupazionale art. 22 ter	Riorganizzazione aziendale – al massimo 24 mesi nel quinquennio mobile Crisi aziendale – 12 mesi (con possibile successiva ri-autorizzazione) Contratto di solidarietà – 36 mesi nel quinquennio mobile
<b>Fondi bilaterali di solidarietà ex art. 26</b>	Art. 30	I fondi di cui agli articoli 26, 27 e 40 assicurano, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie, la prestazione di un assegno di integrazione salariale di importo almeno pari a quello definito ai sensi dell'articolo 3, comma 5-bis, e stabiliscono la durata della prestazione in misura almeno pari ai trattamenti di integrazione salariale, a seconda della soglia dimensionale dell'impresa e della causale invocata, e comunque nel rispetto delle durate massime complessive previste dall'articolo 4, comma 1.
<b>Fondi di solidarietà alternativi bilaterali ex art. 27</b>	V. gli accordi interconfederali sottoscritti dalle parti sociali di cui a FSBA (fondo artigianato) e a Formatemp (fondo lavoratori somministrati)	Sistemi armonizzati al FIS/assegno di integrazione salariale e alla CIGS (v. di seguito)
<b>FIS ex art. 29</b>	Art. 29	Assegno di integrazione salariale erogato dal FIS – a) ai datori di lavoro che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente fino a cinque dipendenti, per una durata massima di tredici settimane in un biennio mobile; b) ai datori di lavoro che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di cinque dipendenti, per una durata massima di ventisei settimane in un biennio mobile Per i datori di lavoro con più di 15 lavoratori – anche prestazioni CIGS (v. sopra)



## OSSERVAZIONI DELLE PARTI SOCIALI SUGLI EFFETTI DELLA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

### 1. CGIL

I principi ispiratori delle nostre proposte quali solidarietà, universalità, inclusione, equità e semplificazione, trovano dignitosamente spazio nella riforma del Mercato del Lavoro di recente varata con la L. 234/21.

Le nostre riserve.

#### **In termini generali.**

La riforma dell'universalismo differenziato in atto che prevede una sostanziale egualità di trattamenti nell'integrazione al reddito, in caso di sospensione o riduzione dell'attività tra il sistema a "Casse" e quello a "Fondi", sconta tuttavia il fatto che rimangono troppe le gestioni in essere: CIGO, CIGS, CISOA, FIS, Fondi bilaterali, Fondi Bilaterali alternativi.

Noi rimaniamo convinti che a questa sostanziale egualità si dovrebbe far seguire l'obiettivo di giungere ad un'unica gestione delle prestazioni di integrazione salariale.

Andrebbero fatte salve sia la specificità del mondo agricolo che per i FdS, le prerogative dell'integrazione al reddito o dello stato di disoccupazione, l'erogazione di incentivi all'esodo, la formazione e la riqualificazione e l'aggiornamento professionale. Per quest'ultimi, si tratterebbe allora di abrogare il c. 1, art. 26, del D.Lgs. 148/15, abrogazione che avrebbe come conseguenza immediata una maggiore valorizzazione delle prerogative del c. 9 dello stesso articolo.

Più nello specifico.

Occorreva portare l'entità della prestazione al 90% della retribuzione, di questi tempi ancor più necessaria.

Occorreva rafforzare e sostenere gli strumenti che facilitino l'uscita dei lavoratori in prossimità del raggiungimento dei requisiti pensionistici favorendone l'utilizzo anche alle imprese meno grandi e meno strutturate.

Per gli ammortizzatori in caso di inoccupazione, continua a mancare totalmente la certezza strutturale di un sostegno al reddito per discontinui, precari, e per tutti i fenomeni di *work poor*. Tali condizioni andrebbero normate agganciandole ad uno strumento capace di garantire loro una soglia di misura di dignità comunque esigibile e senza condizionamenti di sorta.

In particolare, per il *part-time* involontario per il quale l'Italia risulta essere la prima in Europa con il 65,2% dei dipendenti costretti a tale scelta, andrebbero intensificate tutte le iniziative atte a contenere tale fenomeno e questo tanto più a fronte della parziale, ma positiva, norma di sostegno economico per i periodi di non lavoro per i *part-time* ciclici verticali prevista dalla L. n. 234/21, norma che, con alcuni correttivi quali quelli riferiti anche alle situazioni orizzontali, andrebbe resa strutturale.

La riforma non ha messo mano alla CIGO e in modo particolare ai suoi limiti dettati dai termini di condizionalità, come nel caso, del limite di durata pari a un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile che andrebbe abolito, tanto più in situazioni come le attuali per le quali gli elementi di crisi possono determinarsi per più fattori, per più ragioni, nonché con più frequenza.



Va rilevato, tuttavia, che il D.M. n. 67/22, successivo alla Legge n. 234/22, provvedendo all'aggiornamento dei criteri per il riconoscimento delle causali CIGO a suo tempo definiti dal D.M. 95442 del 15 aprile 2016, ha prodotto un sostanziale cambiamento degli stessi introducendo norme sia di carattere transitorio che strutturale.

Con l'art. 1, infatti, per la fattispecie "crisi di mercato", per il solo 2022, in considerazione della grave crisi internazionale in atto in Ucraina, la causale viene integrata dalla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa derivante anche dall'impossibilità, determinata dalle limitazioni imposte, di concludere accordi o scambi. Con l'art. 2 invece si provvede ad un ampliamento dei criteri di riferimento per la causale "mancanza di materie prime o componenti", allargandoli anche ai casi in cui le difficoltà economiche, non prevedibili e non imputabili all'impresa, siano riconducibili a problemi di reperimento di fonti energetiche, funzionali alla trasformazione delle materie prime necessarie per la produzione.

Per quanto attiene proprio alle novità dell'art. 2 e in particolare per il loro carattere strutturale, esprimiamo qualche preoccupazione anche dopo la produzione da parte dell'INPS della circolare n. 97/22 relativa ai criteri di valutazione da parte dell'Istituto sulle effettive criticità riscontrate in relazione al reperimento delle fonti energetiche, riferito alle sole "aziende energivore".

La prima è riferita all'attenzione che dovrà essere data al fine di evitare un abuso del nuovo criterio che non deve pregiudicare o escludere la componente rischio di impresa. La seconda, ha un fondamento più di carattere sociale e riguarda il fatto che l'aumento dei costi energetici riguarda tutti, imprese, lavoratori e famiglie, con una conseguenza diretta però su quest'ultime derivante dal fatto che l'integrazione salariale finisce con l'indebolire ancor di più le loro condizioni reddituali contribuendo ad aumentare le oggettive difficoltà a sopportare i costi energetici.

La riforma è poi mancata totalmente sul tema della riqualificazione delle forme contrattuali, ovvero, su una revisione della struttura del mercato del lavoro che recuperi effettivamente la centralità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato accompagnata da una forte azione di "disboscamento" delle forme di lavoro più precarie e con strumenti di forte condizionalità sulle forme di incentivo alle imprese.

Nell'auspicata ricomposizione delle varie forme di contratto deve essere data priorità ad un nuovo Contratto a tempo indeterminato che preveda una forte componente formativa. Il ricorso al contratto a termine deve avere una dimensione residuale e legata a specifiche emergenze di situazione. È necessario, inoltre, una ricomposizione dei contratti di apprendistato ad iniziare da una maggior valorizzazione della loro componente formativa e soprattutto capaci di dialogare con le esperienze del duale.

### **Formazione e lavoro**

Siamo convinti che nessuna politica del lavoro e riforma del mercato del lavoro, potrà avere possibilità di successo senza una strategia complessiva che la coniughi con interventi di formazione permanente e formazione continua, in maniera coerente con le politiche del sistema dell'istruzione, a partire dall'innalzamento dei livelli di istruzione e in modo tale da poter rendere esigibile, con gli opportuni interventi di norma e per tramite degli strumenti contrattuali, il diritto soggettivo all'apprendimento permanente e alla formazione per tutti.

La nuova riforma, che ora può anche contare sui cinque miliardi di investimento in

materia di politiche attive, scommettendo sul loro intelligente uso a favore di una ripresa di qualità del nostro mercato del lavoro che riguardi tutti i settori, tutte le imprese, tutti i lavoratori e lavoratrici, tutti i cittadini, potrà però giovare della loro efficacia solo a patto che si determinino alcune condizioni tra loro legate.

L'esigibilità su tutto il territorio nazionale e in maniera eguale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni erogati dai Servizi per il Lavoro, pubblici e privati e una sostanziale pratica di governo pubblico, nazionale e unitario di tali politiche.

Il Piano Nazionale Nuove competenze e l'annesso Fondo Nazionale Competenze, componenti strategici per il successo di tali politiche, devono inoltre servire, oltre che per la ridefinizione e la riorganizzazione dei modelli organizzativi e produttivi aziendali, anche per una operazione di rafforzamento culturale di ordine generale a favore del lavoratore cittadino.

Così è anche per lo stesso programma nazionale GOL, Garanzia di Occupabilità Lavoro, pensato come un insieme di attività al servizio degli obiettivi di riqualificazione e aggiornamento professionale, di sostegno ai processi di riconversione sia delle imprese che per le loro ricadute sui lavoratori, che vede positivamente al centro la formazione, strumento determinante per la caratterizzazione dei percorsi di ricollocazione. In particolare, tra i beneficiari di GOL troviamo anche coloro che abbisognano di una ricollocazione collettiva e la riforma, di cui alla Legge n. 234/21, in tal verso mette a disposizione una importante novità, l'art. 22-ter, Accordo di transizione Occupazionale. L'accordo, finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio esubero, nel permettere il ricorso ad altri 12 mesi di CIGS, tramite la normale procedura di consultazione sindacale, attraverso la quale vengono definite le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali, rappresenta, infatti, una possibilità di azione qualitativamente importante nonché anche significativa di pratica sindacale, per altro ancor più significativa dell'Assegno di Ricollocazione per CIGS dove a differenza della dimensione collettiva propria dell'Art. 22-ter, prevale invece la condizione individuale.

### **Riduzione dell'orario di lavoro**

Nel nostro Paese, per obiettivi miranti al contenimento di esuberanti o per necessità di conversione e trasformazione aziendali, sono in vigore due strumenti che ammettono la riduzione dell'orario di lavoro, quali i Contratti di Solidarietà che prevedono una penalizzazione salariale e la pratica dell'accordo di adesione al FNC con costi della copertura della riduzione orario a carico dello Stato.

Il prossimo decreto interministeriale di rifinanziamento del FNC, per un valore di 1 miliardo di euro, nella sua revisione dei criteri di accesso, prevede positivamente la possibilità che tali risorse siano messe a disposizione di aziende e dei lavoratori coinvolti, anche per progetti che prevedono una riduzione strutturale dell'orario di lavoro a parità di salario.

Ciò rappresenta una prima novità importante di riforma in coerenza con quanto messo in evidenza da alcune agenzie specializzate che hanno confrontato il Pil prodotto per ora di lavoro, per i quali al primo posto c'è la Norvegia in cui le ore annue lavorate medie sono 1.336, al secondo la Francia, 1.429 e l'Italia è dodicesima con una media di 1.609, studi che in linea generale comprovano l'idea che più è bassa la media delle ore

lavoro, più è alto il Pil prodotto ogni ora.

I CdS, causale CIGS, anche nella nuova modalità di percentuali previste dalla L. n. 234/21, continuano a prevedere quote complessive pattuite di riduzione d'orario ma con penalità salariali.

Se da un verso la riduzione d'orario permette la conservazione del posto di lavoro generalmente di tutti gli addetti e il pieno mantenimento dell'attività d'impresa in favore di una auspicata ripresa, dall'altro è necessario evidenziare che la riduzione salariale, pari a circa un quinto del reddito pro capite spettante, rappresenta un onere particolarmente significativo a carico dei lavoratori sul quale è divenuto oramai necessario intervenire.

Il Fondo Nuove Competenze, fondo pubblico cofinanziato FSE, che permette alle imprese di adeguare le competenze dei lavoratori, destinando parte dell'orario di lavoro alla formazione, opera invece senza penalizzazioni salariali in quanto le ore impiegate in formazione sono a carico dello stesso fondo, ovvero dello Stato,

La riduzione oraria, propria del FNC, utilizzata per la gestione dei progetti di riqualificazione e di aggiornamento delle competenze, andrebbe inoltre resa funzionale a una formazione consapevole del lavoratore e per tanto non dovrebbe essere determinata in via esclusiva dalla azienda ai soli fini produttivi.

Inoltre, sia per favorirne la diffusione ma anche per supportare meglio gli eventuali interventi di integrazione salariale, l'accesso al FNC andrebbe reso accessibile anche ai lavoratori coinvolti in "Cassa" i quali potrebbero utilizzare i tempi di sospensione o riduzione per fare formazione e senza costi aggiuntivi.

In materia di riduzione dell'orario di lavoro abbiamo quindi una consolidata esperienza che potrebbe essere messa a disposizione per provare ad attivare possibili progetti sperimentali così, come tra l'altro ammette il PNRR nella mission 5.

Sussistono quindi tutte le condizioni, esperienza, norme e risorse, per poter avviare iniziative pilota di riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario.

I CdS nelle loro diverse versioni e le esperienze positive prodotte dagli accordi sindacali di gestione del FNC, ci indicano che ci sono strade praticabili per raggiungere questo obiettivo.

Strade che sono possibili per il bene del Paese. Che sono opportunità per tenere aggiornata in modo costante la qualità del lavoro. Che un aggiornamento continuo delle competenze, siano esse di ordine culturale o tecnologico, è divenuto un bisogno fisiologico nel nuovo e complicato mercato del lavoro per il quale è indispensabile lavorare meno per conoscere di più, lavorare meno per stare tutti un po' meglio e soprattutto lavorare meno per coinvolgere un maggior numero di soggetti nel mondo del lavoro. Quest'ultima è una grande scommessa che va giocata ora e con forti investimenti di sostegno perché è proprio di questi tempi che c'è bisogno di più solidarietà nel mondo del lavoro, una solidarietà che non potrà che giovare all'insieme del Paese.

## 2. CISL

La riforma contenuta nella legge di bilancio 2022 fa seguito alle precedenti riforme del 2012 (governo Monti) e del 2015 (Governo Renzi) che avevano:

- esteso le tutele in costanza di rapporto di lavoro a tutti i datori di lavoro sopra i 5 dipendenti tramite i Fondi bilaterali delle parti sociali o, in assenza, tramite il Fis - Fondo di integrazione salariale presso l'Inps;

- esteso le indennità di disoccupazione prevedendo la Naspi per i dipendenti e la DisColl per i co.co.co., ma quest'ultima con durate brevi e senza contribuzione figurativa, e comunque entrambe con una penalizzazione negli importi a partire dal quarto mese di durata.

Nonostante i molti miglioramenti, erano rimaste fuori le piccole attività, gli importi restavano troppo bassi e soprattutto gli ammortizzatori erano agganciati alle politiche attive solo sulla carta: l'obbligo di partecipazione a percorsi di reinserimento lavorativo era ed è in gran parte inattuabile in presenza di un sistema di centri per l'impiego da sempre fortemente sottodimensionato.

La riforma del 2022 completa il quadro affrontando le lacune evidenziate sopra:

- estende l'obbligo di aderire ai Fondi bilaterali di settore o, in mancanza, al Fis, ai datori di lavoro da 1 dipendente in su esclusi dalla Cigo, ed estende a tutti i datori da 15 dipendenti in su la Cigs o, in alternativa, l'obbligo di adesione ai Fondi bilaterali, in modo che tutti i lavoratori possano accedere sia ad un ammortizzatore ordinario che ad un ammortizzatore straordinario;
- include tra i beneficiari tutti gli apprendisti e i lavoratori a domicilio ed abbassa il requisito soggettivo da 90 a 30 giornate lavorate;
- aumenta l'importo massimo della prestazione eliminando il massimale inferiore;
- per Naspi e DisColl, sposta la riduzione del 3% dal quarto al sesto mese di fruizione, all'ottavo mese per gli over 55, aumentando le durate della DisColl e riconoscendo la contribuzione figurativa.

La Cisl vede accolte diverse delle sue istanze, in particolare l'ampliamento a tutti i datori di lavoro e lavoratori, secondo il principio dell'universalismo differenziato che tiene conto delle differenti caratteristiche settoriali e dimensionali, essendo stata superata l'iniziale idea del Ministero del lavoro di pervenire ad un ammortizzatore unico, riaffermando invece il ruolo dei Fondi bilaterali di solidarietà, come da noi chiesto, anzi introducendo per i Fondi c.d. alternativi la riscossione coattiva da parte dell'INPS, già vigente per gli altri fondi. Importante anche l'aumento dell'importo delle prestazioni, così come l'ampliamento delle causali della Cigs, che sarà utilizzabile per le transizioni digitale ed energetica.

Tuttavia il confronto con il Ministro del lavoro sulla riforma non ha consentito di sciogliere alcuni nodi. In primo luogo lascia perplessi la scelta di introdurre un doppio ammortizzatore, ordinario e straordinario, con identiche durate indipendentemente dalla gestione e dalla classe dimensionale, in quanto può rappresentare un aggravio notevole di costi per i datori di lavoro (e in parte per i lavoratori). Infatti è la stessa riforma a stabilire un aumento di aliquote per il Fis, e si renderà necessario in alcuni casi anche l'aumento delle aliquote di versamento ai Fondi bilaterali per non metterne a rischio la tenuta, tenuto conto che per essi vige l'obbligo di bilancio in pareggio. L'aumento dei costi aziendali è solo in parte fiscalizzato per il 2022. Le perplessità si estendono agli aspetti procedurali: non sono infatti state introdotte semplificazioni sostanziali nelle causali di utilizzo e nella relativa documentazione da presentare, per tenere conto di dimensioni aziendali minori e pertanto meno strutturate. Non si è voluto neppure attenuare l'impatto delle novità introducendo una fase transitoria. Al di là di tale aspetti, il dubbio di fondo è se il nuovo quadro di tutele risponda ad una reale esigenza, soprattutto per le classi dimensionali più piccole in determinati settori, per le quali appare irrealistico immaginare ristrutturazioni della durata di 24 o 36

mesi, come per le grandi ristrutturazioni industriali.

Siamo inoltre critici circa l'ampliamento degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro all'apprendistato duale, che renderà maggiormente onerosa questa tipologia contrattuale, quando invece la si dovrebbe incentivare.

Se è vero che l'emergenza sanitaria ha reso evidenti i limiti del precedente sistema che escludeva dalla cassa integrazione le piccole aziende e lasciava scoperti alcuni lavoratori, è anche vero che, sulla scia di quanto accaduto durante i periodi di chiusure forzate, si è andati verso una situazione di relativa "iper-tutela" rispetto ai bisogni effettivi e ai costi, equiparando le esigenze di ristrutturazione di piccole aziende del terziario a quelle delle grandi aziende industriali, e le necessità di tutela del reddito di uno studente a quelle di un lavoratore adulto.

In generale non si è considerato che nessun ordinario sistema di tutele può reggere l'urto di situazioni di emergenza eccezionali, dovendo necessariamente contemplare requisiti e limiti di durata al fine di poter essere finanziariamente sostenibile. Ciò è stato dimostrato dalla situazione venutasi a creare con la situazione ucraina, la quale ha richiesto nuovi ammortizzatori emergenziali, un po' come fatto con la cassa covid, con deroghe alle regole ordinarie, nonostante fosse entrata in vigore la riforma.

Molto importante è che si sia avviato il potenziamento delle politiche attive, che poggia soprattutto sul Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) il quale va a rafforzare il sistema dei centri pubblici per l'impiego, anche in collaborazione con le agenzie del lavoro private. Dopo anni di riforme mai decollate, questa potrebbe essere la volta buona, perché sono disponibili le importanti risorse del PNRR. Purtroppo, però, l'operatività del programma sta scontando ritardi. Infatti, nonostante siano stati approvati i singoli Piani regionali con la collaborazione dell'Anpal, sono invece in ritardo quasi dappertutto i concorsi per l'assunzione di 11.600 nuovi operatori dei Centri stessi, assunzioni già previste con legge di bilancio di due anni fa, che dovrebbero raddoppiare il volume di personale portandolo ai livelli di altri paesi europei, prevedendo i necessari piani formativi. E' questione dirimente, perché senza CPI più forti il programma Gol non avrà gambe.

E' del tutto ovvio che la possibilità di abbinare alla copertura di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro percorsi di politiche attive declinati come diritto-dovere, faciliti una positiva gestione dei processi di crisi aziendale, offrendo alle aziende, anche le piccole, maggiori possibilità di mantenere i lavoratori anche mentre affrontano fasi di difficoltà.

Occorre accelerare al massimo sul potenziamento dei centri per l'impiego ma anche sull'attuazione del Piano nuove competenze, perché il passaggio dalla tutela del posto di lavoro alla tutela nel mercato del lavoro non è uno slogan bensì istanza centrale per affrontare le difficili transizioni di questi anni. Tale istanza è il cuore dell'idea Cisl di uno Statuto della persona nel mercato del lavoro, con diritti e tutele assicurati a tutte le persone che lavorano, indipendentemente dalla tipologia contrattuale e a coloro che cercano lavoro.

In tale visione una buona flessibilità contrattata, come quella dei contratti a termine e in somministrazione che godono di piena parità di trattamento, non è sovrapponibile con la precarietà. Tuttavia certamente preoccupa l'elevata percentuale di contratti di brevissima durata, che sarebbe più corretto gestire mediante le agenzie autorizzate piuttosto che direttamente. Un intervento da valutare con attenzione è aumentare il



costo dei contratti in proporzione alla brevità, tramite una rimodulazione dell'attuale aliquota dell'1,4%. Ma andrebbero anche offerti percorsi di qualificazione/riqualificazione mirati ai lavoratori ai quali scade un contratto, in modo da facilitarne una veloce rioccupazione.

Nella nostra idea di uno Statuto della persona nel mercato del lavoro, ammortizzatori sociali, politiche attive e formazione continua rappresentano non solo la maggiore forma di tutela per i lavoratori ma anche il miglior modo di contrastare la precarietà senza demagogia.

### 3. UIL

La crisi economica e sociale causata dall'emergenza sanitaria ha messo a dura prova l'intero sistema di *welfare* del nostro Paese e, nei primi due anni della pandemia, sono state varate misure straordinarie che, nel complesso, sono riuscite a dare una risposta sufficientemente adeguata ad una domanda di tutele che proveniva da tutti i settori produttivi ed in misura mai sperimentata.

L'emergenza sanitaria ha però messo in luce i limiti e le criticità dei nostri ammortizzatori sociali e, come già accaduto in passato, ha riaperto il dibattito, mai sopito, sulla necessità di riformare il nostro sistema di protezione sociale con l'obiettivo di costruirne uno compiutamente universale, più equo e sostenibile.

Sulla base di questi principi si è avviato sin dai primissimi mesi del 2021 un confronto con il Ministro del Lavoro, Andrea Orlando, un confronto che non sempre ha permesso il necessario grado di approfondimento dei temi e sulla cui base si è introdotta nel nostro ordinamento una riforma degli ammortizzatori sociali incardinata all'interno della Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234/2021).

A tal proposito e sotto il profilo metodologico, l'aver scelto di intervenire con integrazioni ed abrogazioni sul testo della previgente disciplina non sembra essere una scelta funzionale alla complessità dell'intervento di riordino realizzato ed alla sua doverosa articolazione, generando difficoltà di raccordo normativo ed interpretative.

#### **Ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro**

Rispetto alle misure riguardanti le integrazioni salariali, gli obiettivi di fondo che la nostra Organizzazione considerava irrinunciabili sono stati sostanzialmente accolti.

La riforma realizza, infatti, un sistema di protezione sociale universale che prescinde dalla dimensione aziendale o dal settore di appartenenza e assicura, a tutte le lavoratrici e a tutti i lavoratori, integrazioni salariali sia ordinarie che straordinarie.

Sotto questo profilo è apprezzabile l'estensione degli interventi alle piccole e piccolissime aziende con almeno un dipendente che, anche attraverso il mantenimento ed il rafforzamento del Fondo di Integrazione Salariale (FIS), potranno ridurre o sospendere le attività fino ad un massimo di 13/26 settimane.

Positive le semplificazioni per l'accesso alle prestazioni i cui importi registrano un parziale aumento, attraverso la definizione di un unico massimale.

Viene, inoltre, confermata e valorizzata l'esperienza dei Fondi di Solidarietà Bilaterali, compresi quelli c.d. "alternativi", istituiti nei settori dell'Artigianato e della Somministrazione di lavoro, per i quali viene formalmente riconosciuta l'obbligatorietà del versamento contributivo, la cui regolarità sarà necessaria per il rilascio del Durc.

Per le integrazioni salariali straordinarie (Cigs) si realizza una maggiore flessibilità sia



in termini di durate massime, per le ristrutturazioni più complesse, che di riduzione dell'orario di lavoro per il contratto di solidarietà.

Inoltre, l'istituto viene ulteriormente rafforzato con l'introduzione dell'accordo di transizione occupazionale che consente l'accesso ad un ulteriore periodo di Cigs, fino ad un massimo di 12 mesi, finalizzato al recupero di lavoratrici e lavoratori a rischio di esubero e strettamente collegato con le misure di politiche attive previste dal programma GOL e con lo stretto coinvolgimento delle Regioni interessate.

A tale riguardo, nonostante le assicurazioni ricevute durante il confronto con il Ministro, non è stata resa strutturale la Cigs per cessazione dell'attività che rimane, pertanto, un obiettivo da raggiungere e ripristinare.

Non appare invece del tutto convincente l'estensione generalizzata delle integrazioni salariali straordinarie ad imprese e datori di lavoro con più di 15 dipendenti, a prescindere dai settori di appartenenza, compresi quelli che hanno costituito un proprio Fondo di Solidarietà Bilaterale.

In questo quadro, i datori di lavoro con più di 15 dipendenti, soggetti alla disciplina del Fis, saranno attratti nella sfera di applicazione della Cigs e degli obblighi contributivi che ne derivano e, paradossalmente, saranno destinatari di una prestazione ordinaria che non potrà superare le 26 settimane e di un intervento straordinario che invece potrà arrivare sino a 36 mesi.

Infine, anche i Fondi di Solidarietà Bilaterali, superata la soglia dei quindici dipendenti, dovranno garantire una prestazione di durata pari a quelle erogate dalla Cigs in ragione della causale invocata.

Il nuovo assetto normativo renderà pertanto necessaria un'attenta verifica della sostenibilità economica dei bilanci dei Fondi di Solidarietà in relazione alle nuove aliquote contributive da adottare, fermo restando che tutti i Fondi continueranno ad avere "l'obbligo di bilancio in pareggio e non potranno erogare prestazioni in carenza di disponibilità".

L'intervento di riordino della disciplina determinerà quindi un importante aumento della contribuzione per imprese e datori di lavoro soggetti alla disciplina del Fis e dei Fondi di Solidarietà Bilaterali che viene parzialmente mitigato da una misura di accompagnamento che ne riduce i costi per tutto il 2022.

Troppo poco è stato fatto per semplificare tutta la prassi amministrativa che regola le causali di accesso alle prestazioni che andrebbe opportunamente diversificata rispetto ai singoli settori e alla classe dimensionale dell'azienda.

Sotto questo profilo, le modifiche introdotte dal Ministero del Lavoro ai criteri di esame delle domande di accesso all'Assegno di Integrazione Salariale per causali straordinarie non raggiungono l'obiettivo di una sostanziale semplificazione, con l'unico vantaggio di presentare la relazione tecnica su modelli standardizzati messi a disposizione dall'INPS.

Sarebbe invece necessario che le regole per le piccole e piccolissime aziende vengano radicalmente riviste e semplificate, in maniera tale da poter essere gestite in autonomia e senza dover necessariamente ricorrere ad un consulente.

Infine, vale la pena segnalare che si è introdotto un intervento di così ampia portata, senza prevedere un congruo periodo di transizione che mettesse tutti gli interessati dalle novità nella condizione di potersi adeguare gradualmente, evitando gli intoppi e le difficoltà che invece si sono immancabilmente presentati.

### **Ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria**

La legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di Bilancio 2022) nell'ambito del più vasto riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali ha introdotto importanti novità anche in materia di indennità di disoccupazione, Naspi e Dis-Coll.

In particolare, ricordiamo l'estensione della Naspi anche gli operai agricoli assunti a tempo indeterminato (Oti) delle "cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci."

Importante, ma non sufficiente, l'intervento sul meccanismo di riduzione della Naspi (c.d. *décalage*): la prevista riduzione, pari al 3% dell'indennità, non partirà più dal primo giorno del quarto mese ma dal sesto mese di fruizione della Naspi, mentre per le lavoratrici ed i lavoratori che abbiano compiuto il cinquantacinquesimo anno di età, alla data di "presentazione della domanda", la riduzione dell'indennità partirà invece dal primo giorno dell'ottavo mese.

Si tratta di modifiche che sono state in più occasioni rivendicate da parte della nostra Organizzazione e che, è bene ricordarlo, sono state solo parzialmente accolte, ridimensionandone gli effetti: in particolare riguardo al c.d. *décalage*, che avremmo preferito partisse solo dal dodicesimo mese, oppure rispetto alla definizione di durate dell'intervento più favorevoli in presenza di carriere discontinue e frammentate, lavoratrici e lavoratori ultra cinquantacinquenni e disoccupati residenti nelle aree svantaggiate del mezzogiorno.

Per quanto riguarda la Dis-Coll si introduce, dopo anni di richieste da parte di tutte le Organizzazioni Sindacali, la contribuzione correlata alla prestazione (c.d. figurativa) accompagnata da un aumento della durata dell'indennità; non abbiamo, invece, ottenuto risposte positive in merito all'automatismo delle prestazioni che rappresenta un traguardo su cui sarà necessario lavorare ancora.

D'altro canto, il legislatore per finanziare le nuove misure introdotte ha più che raddoppiato l'aliquota contributiva: un aumento che appare sproporzionato e che dovrà essere attentamente monitorato al fine di proporre la revisione.

### **Politiche attive per il lavoro**

Gli anni della pandemia, scanditi dai decreti legati all'emergenza sanitaria, hanno alterato profondamente il funzionamento del nostro mercato del lavoro.

"Niente sarà più come prima", è stato detto e il ritorno alla "normalità", grazie al consolidamento della ripresa economica, sarà determinato dalla capacità con la quale il nostro Paese utilizzerà l'enorme dote finanziaria messa a disposizione dal programma *Next Generation EU*.

Ed è proprio in questo ambito che si colloca il piano Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL): un vasto ed ambizioso intervento in materia di politiche attive che nell'arco di cinque anni dovrà coinvolgere tre milioni di lavoratrici e lavoratori in percorsi di formazione, riqualificazione e di reinserimento occupazionale.

Ma l'intero intervento, in realtà, non realizza un ridisegno complessivo del sistema e l'impianto del "vecchio" DLgs. 150 del 2015 rimane sostanzialmente immutato, portando con sé tutti i ritardi e le difficoltà che ben conosciamo.

Il piano GOL rimanda sostanzialmente alle Regioni ed alla loro programmazione il raggiungimento dei risultati attesi all'interno di una cornice Nazionale ancorata ad

una serie di servizi che vanno garantiti uniformemente in tutto il Paese.

Il nostro sistema delle politiche attive continuerà ad essere caratterizzato da grandi disomogeneità e da lacune organizzative che invece andrebbero rapidamente colmate e per le quali, ora che abbiamo a disposizione le risorse necessarie, non ci sono più alibi. Vanno raggiunti rapidamente ed in tutte le Regioni gli obiettivi previsti dal piano straordinario di rafforzamento dei Centri per l'impiego, implementando il numero degli operatori e le loro professionalità, avviando gli interventi formativi necessari, ammodernando le infrastrutture materiali ed immateriali, creando le condizioni per favorire l'offerta di servizi di qualità.

Ci sono le condizioni per realizzare un miglioramento sostanziale che renda i nostri servizi per il lavoro più vicini ai cittadini ed in grado di offrire alle lavoratrici ed ai lavoratori servizi di qualità, riconquistando la necessaria autorevolezza.

Naturalmente è necessario il coinvolgimento di tutta la rete degli operatori dei servizi al lavoro, pubblici e privati, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e le risorse della *Next Generation* EU sono una grande opportunità storica e irripetibile per ridisegnare e riformare il nostro sistema delle politiche attive.

#### 4. CONFINDUSTRIA

Per Confindustria, le politiche per il lavoro sono una componente fondamentale in un sistema di *welfare* moderno, in quanto rappresentano strumenti in grado di stimolare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita sociale ed economica del Paese. Per questi motivi, posto che la pandemia ha accelerato quel processo di trasformazione che avviatosi già con la rivoluzione 4.0, risulta ancora più urgente la necessità di occuparsi del corretto funzionamento del mercato del lavoro.

Il sistema delle politiche per il lavoro ha storicamente sofferto di uno sbilanciamento verso le misure passive di sostegno al reddito e, in questa prospettiva, il sistema di ammortizzatori sociali ha risentito della mancanza di un disegno organico.

Un sistema di protezione sociale davvero inclusivo si occupa anche di chi non è più (e di chi non è ancora) all'interno del mercato del lavoro, puntando su un sistema di istruzione e formazione al passo coi tempi e politiche attive del lavoro efficaci.

Le modifiche introdotte con la Legge di Bilancio hanno solo parzialmente risposto alle esigenze espresse da Confindustria al fine di razionalizzare la normativa, incidere sui meccanismi di finanziamento (da riequilibrare secondo maggiore equità ed in un'ottica di equilibrio finanziario di lungo periodo) e sul principio di universalità e caratterizzare meglio i percorsi per la gestione delle crisi (industriali o occupazionali). Sull'universalità delle tutele, ad avviso di Confindustria tutti i datori di lavoro e i lavoratori dipendenti devono essere assicurati dal rischio di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa dovute a mancanza temporanea di lavoro attraverso l'erogazione di un trattamento di sostegno del reddito (a fronte del versamento di una contribuzione). Tale meccanismo assicurativo deve sussistere anche in caso di perdita dell'occupazione (meccanismo della Naspi).

Anche se in maniera non completamente uniforme, con le modifiche intervenute ad inizio anno, tutti i datori di lavoro con almeno un dipendente sono coperti dal rischio derivante dalla riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per fenomeni legati alle condizioni di mercato o ad eventi oggettivamente non prevedibili.

Con riferimento al finanziamento degli strumenti, è noto che le contribuzioni per le

prestazioni sociali incidano sul costo del lavoro e sulla competitività delle imprese. Ai fini di un'equa determinazione delle contribuzioni a carico dei datori di lavoro, Confindustria ha proposto un riallineamento delle aliquote contributive tra settori che, in particolare per alcune prestazioni, è sbilanciato sulle imprese dell'industria.

Con la legge di Bilancio, è stato definito un primo iniziale riallineamento delle aliquote contributive - per alcuni settori che pagavano meno di altri - per le ipotesi di integrazione del reddito in costanza di rapporto di lavoro. Nessun intervento di riallineamento è stato posto in essere per le aliquote contributive che i datori di lavoro pagano per assicurare i propri lavoratori dipendenti contro il rischio della disoccupazione.

Sul tema molto attuale che sta connotando il mercato del lavoro relativo alla gestione dei processi aziendali di transizione, in materia di cassa integrazione straordinaria, Confindustria ha evidenziato quanto siano necessari e opportuni percorsi amministrativi e strumenti differenti in relazione alla diversa tipologia di crisi che ci si trovi ad affrontare.

Ciò a seconda che si tratti di situazioni di crisi connotate da piani di sviluppo industriale, di riorganizzazione o reindustrializzazione rispetto a situazioni di crisi che presentano principalmente un risvolto occupazionale di gestione degli esuberanti.

In entrambi i casi, Confindustria ha proposto di introdurre, sin dall'inizio della situazione di crisi, iniziative, strumenti ed azioni di politica attiva per il personale a rischio esuberante.

Con riferimento alla NASPI, ad avviso di Confindustria la percezione del trattamento di disoccupazione deve essere condizionato all'attivazione del disoccupato e alla partecipazione alle azioni di politica attiva dirette alla formazione, riqualificazione e ricollocazione, sanzionando la mancata attivazione/partecipazione con la decadenza dal beneficio.

Conseguentemente, con riferimento alle politiche attive in termini generali, Confindustria ha sempre sottolineato la necessità di un loro potenziamento e che le azioni di politica attiva debbano essere strettamente collegate e condizionare efficacemente l'erogazione delle politiche passive.

Il Programma "GOL", pur con alcune criticità, rappresenta un primo passo in questo senso. Tuttavia, bisogna assicurarsi che le risorse destinate a questo fine non rappresentino una spesa corrente "una tantum" e che invece si continuerà a investire nelle politiche attive anche oltre l'orizzonte coperto dal PNRR.

Per una gestione efficiente delle politiche attive è fondamentale che venga realizzato uno stretto coordinamento tra le banche dati dell'Inps e quelle di tutti i soggetti che gestiscono le politiche attive. Inoltre, ad avviso di Confindustria, per una gestione efficiente delle politiche attive, è necessario favorire la collaborazione e le sinergie tra le attività dei Centri per l'impiego e le attività delle Agenzie per il lavoro che ben conoscono, grazie alla loro articolazione e diramazione, i fabbisogni delle imprese del territorio sul quale insistono. Le norme nuove che regolano la materia nel collegamento tra azioni di politica attiva e percezione delle integrazioni salariali straordinarie sono entrate in vigore da poco e prevedono un sistema di condizionalità tra la percezione delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro e la previsione di un sistema di azioni di politiche attive più strutturato e specifico rispetto al passato, almeno apparentemente.

Nessuna indicazione sembra esserci, invece, sulle modalità attraverso le quali le am-

ministrazioni pubbliche preposte dovranno lavorare ad un reale potenziamento ed un efficientamento del sistema delle politiche attive. Quest'ultimo aspetto è dirimente considerando che l'attuazione del programma GOL rischia di procedere in maniera non uniforme nelle diverse Regioni e che, al contempo, la Missione 5 del PNRR prevede un investimento senza precedenti per le politiche attive (4,4 miliardi di euro, cui si aggiungono 600 milioni di euro per il rafforzamento dei centri per l'impiego) con scadenze ben definite per il raggiungimento di obiettivi e traguardi.

In questa prospettiva, la sfida non è banale: dalla capacità delle amministrazioni pubbliche di garantire elevati standard nella realizzazione e nel funzionamento delle prestazioni di politiche attive dipenderà il successo del Piano. In particolare, è necessaria una interlocuzione continua tra gli attori economico-sociali, sia pubblici che privati, e il coinvolgimento degli enti territoriali. Abbiamo bisogno delle migliori professionalità selezionate nelle singole amministrazioni e di processi efficienti di coordinamento e monitoraggio a livello centrale.

## 5. CONFARTIGIANATO, CNA, CASARTIGIANI

Il comparto dell'artigianato ha da diversi anni strutturato gli interventi di sostegno al reddito mediante il Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo per l'Artigianato (FSBA), che è espressione della consolidata esperienza della Bilateralità Artigiana, operante sul terreno degli ammortizzatori sociali da circa 40 anni ed espressamente richiamata dall'art. 27 del D.Lgs. 148/2015.

Nel corso degli anni il Fondo è stato quindi riconosciuto e valorizzato dal legislatore, il quale ha dato mandato alla contrattazione collettiva di prevederne le regole di funzionamento.

A partire dalla riforma del 2015 (art. 27 d.lgs. n. 148/2015) è l'unico strumento di sostegno al reddito per il mondo dell'artigianato e in piena pandemia ha fornito assistenza a oltre 211.000 imprese, per un totale di 750.000 lavoratori, dando prova di grande efficienza e rapidità.

La caratteristica principale del Fondo è l'approccio fortemente inclusivo: sin dal 2015 offre copertura a tutte le imprese, anche a quelle che occupano un solo dipendente, quindi andando ben oltre le prescrizioni della legge istitutrice. Anche per quanto concerne le prestazioni si è sempre caratterizzato in modo estensivo rispetto alle regole previste dalla normativa.

Per questo motivo, FSBA risulta particolarmente in linea con il principio dell'universalismo che ha caratterizzato la Riforma degli Ammortizzatori Sociali del 2022.

Tale universalismo si rintraccia anche nell'analisi dei beneficiari delle prestazioni, non avendo FSBA mai differenziato i lavoratori non solamente in base alla classe dimensionale delle aziende, ma nemmeno in base al contratto di lavoro: il Fondo ha sempre garantito le prestazioni anche agli apprendisti, di ogni livello.

Il grande merito della Riforma del 2022, in estrema sintesi, è stato quello di aver valorizzato le peculiarità specifiche dei vari settori produttivi, evitando di introdurre un ammortizzatore unico, che mettesse sullo stesso piano le caratteristiche, le esigenze e le capacità delle imprese di grandi dimensioni con quelle di piccola e piccolissima dimensione.

Si tratta di approcci, necessità e regole di funzionamento profondamente diverse,



come dimostrano anche i dati sul tiraggio degli ammortizzatori sociali, annualmente pubblicati dall'Inps.

Un altro merito della Riforma del 2022 è stato il voler rafforzare il legame tra politiche attive e politiche passive, soprattutto sul versante delle politiche formative, con l'obiettivo di affrontare adeguatamente le transizioni in atto nel mercato del lavoro. In questo senso appare positiva la disposizione di favore per i Fondi Interprofessionali che finanziano percorsi di formazione per i lavoratori destinatari dei trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro.

Positiva anche la cristallizzazione del principio per il quale FSBA è l'unico Fondo di riferimento per le imprese artigiane, che sono obbligate per legge al versamento: si è trattato di una norma interpretativa, utile per rispondere in modo inequivoco a esigenze di certezza del diritto. In tal senso viene anche sancito che la regolarità del versamento dell'aliquota contributiva a FSBA è condizione per il rilascio del DURC.

Alla luce di quanto sopra la Riforma ha quindi definitivamente sancito come FSBA sia un Fondo obbligatorio costruito su misura delle esigenze delle imprese artigiane, anche per le micro e piccole imprese: un pezzo fondamentale del sistema di welfare nazionale, con un forte legame con la contrattazione collettiva, che nel dare attuazione al principio della sussidiarietà orizzontale ha posto alla propria base il protagonismo delle Parti sociali più rappresentative del settore nella costruzione del sistema di tutele per i lavoratori dello stesso.

Infine, un ulteriore elemento di valore della Riforma è stato estendere la possibilità di instaurare contratti di apprendistato di secondo livello con i lavoratori interessati da un accordo di transizione occupazionale: sarebbe auspicabile perseguire in tal senso, demandando in via strutturale alla contrattazione collettiva il compito di individuare i criteri a fronte dei quali poter sottoscrivere i contratti di apprendistato.

## 6. CONFCOMMERCIO

La disciplina oggetto di riordino (d.lgs. n. 148/2015), che ha visto il suo debutto il 1° gennaio u.s., è stata caratterizzata certamente dalla messa in campo di strumenti più inclusivi, ma anche da una più onerosa contribuzione per le nostre imprese. Indubbiamente la riforma avrebbe avuto bisogno di una più lunga fase di transizione, le circolari applicative succedutesi nel tempo hanno un po' disorientato i nostri interlocutori, molti dei quali (da 1 a 5 dipendenti) non si erano mai affacciati alle procedure degli ammortizzatori sociali.

Tuttavia, sia il Ministero del lavoro che l'INPS hanno provveduto a fare chiarezza sulla complessa estensione, ad esempio, delle causali straordinarie (riorganizzazione, crisi e solidarietà) al FIS e relative semplificazioni.

Sul piano socio economico, il contesto generale in cui si trova il mondo delle imprese in questo particolare momento storico mostra un quadro complesso e differenziato perché complesso è stato l'impatto della pandemia sugli strumenti di protezione sociale e perché complessa è la risposta che sono chiamate a fornire rispetto al rincaro energia emergente che rende più concreti i rischi di recessione.

Il ridisegno della disciplina sugli ammortizzatori sociali non può non risentire delle condizioni del tempo presente e non può non tener conto degli effetti che le stesse condizioni avranno nel prossimo futuro. Ecco perché bisogna mettere in campo con la massima urgenza interventi strutturali per superare l'emergenza energetica e con-



tenere l'inflazione.

Le nostre imprese, già sofferenti per il "caro energia", vedranno aumentare ulteriormente i propri costi - nello specifico quello del lavoro - con aliquote che superano l'1% rispetto al 2021. Complessivamente l'impatto per il settore terziario sarà a regime pari a circa 700 milioni di euro annui, a partire dal 2023.

Per il 2022, invece, valgono le aliquote ridotte previste dalla Legge n. 234/2021 (Bilancio 2022), che portano ad un aggravio di costi pari a circa 200 milioni di euro. La spesa aggiuntiva a carico delle imprese rischierebbe di vanificare quella serie di azioni compiute dal legislatore per favorire la ripresa economica derivante dalla attuale crisi. Emerge, inoltre, che la contribuzione versata dalle imprese per il finanziamento degli strumenti di integrazione salariale, in condizioni normali, risulta maggiore rispetto alla spesa pubblica per l'accesso dei lavoratori ai trattamenti

Nel nostro ambito di rappresentanza, dal Turismo al Terziario di Mercato, è stata già riscontrata una forte contrazione dell'attività che necessiterà indubbiamente, anche nei prossimi mesi, di forme di sostegno utili a garantire la continuità delle attività imprenditoriali e, conseguentemente, la salvaguardia dei livelli occupazionali. Pertanto, al fine di evitare inevitabili soluzioni traumatiche per i nostri settori, riteniamo necessario, quanto indifferibile, intervenire a largo raggio su tale possibilità prorogando l'approccio graduale dei costi contributivi collegati agli ammortizzatori sociali.

È necessario, pertanto, che l'aumento graduale dei costi per le imprese, connessi alla riforma degli ammortizzatori sociali, sia esteso fino al 2023, in riferimento alle aliquote di finanziamento ridotte, così come disciplinate per il 2022 (art. 1, commi 219 e 220, legge 234/2021).

Allo stesso modo è importante cominciare a pensare ad introdurre un nuovo sistema di un vero bonus malus all'impianto del sistema, che per noi non solo deve riguardare tutte le aziende ma soprattutto la contribuzione ordinaria.

L'intervento rivolto solo alla contribuzione addizionale non risolve il forte impatto economico provocato dalla crisi, tanto più in una situazione in cui le aziende che hanno subito il maggior aggravio di costi dalla riforma sono quelle che hanno visto sommersa l'aliquota FIS con quella CIGS.

Come è noto, il sistema agevolativo introdotto dalla legge di Bilancio 2022, prevede una sorta di premialità solo sulla contribuzione addizionale, dal 1° gennaio 2025, con riduzione al 6% - 9% se non viene fruita la CIGO/CIGS per almeno 24 mesi (art. 1, comma 195), mentre sulla contribuzione relativa al FIS, vi è una premialità del 40%, sempre dal 2025, ma con il limite che riguarda solo datori di lavoro che occupino fino a 5 dipendenti (art. 1, comma 207, lett. f). Pertanto, per attenuare l'impatto verso i "nuovi contribuenti cig" (datori da 1 a 5 dipendenti e datori che versano FIS+CIGS) sarebbe importante che lo sconto avvenisse sulla contribuzione ordinaria e soprattutto per tutti.

Rispetto alle criticità che si possono riscontrare nella fase applicativa delle norme è fondamentale mantenere aperto il dialogo sociale e, dunque, riaprire il confronto sulla congruità delle tutele rispetto alle caratteristiche proprie del ciclo produttivo nel sistema dei servizi. Pertanto il metodo di coinvolgimento delle Parti Sociali fin qui adottato è stato molto apprezzato e si auspica prosegua nel tempo perché occorre condividere delle proposte e trovare soluzioni mirate e adeguate alle diverse fattispecie settoriali.

## 7. CONFSERVIZI

Le modifiche normative apportate al D.lgs. n. 148/2015 dalla Legge di Bilancio 2022 hanno senza dubbio perseguito lodevoli intenzioni, tra cui spiccano quelle di ridurre, tra i lavoratori dei diversi settori, le disomogeneità di trattamenti di sostegno al reddito in costanza del rapporto di lavoro ed il rafforzamento delle tutele per l'evento di disoccupazione, mediante requisiti di accesso più flessibili.

Tuttavia per Confservizi, in particolare per i servizi a rete, le modalità con cui sono state perseguite le esigenze di universalizzazione delle tutele e quelle con cui è stato delineato un parziale collegamento tra integrazioni salariali, formazione professionale e politiche attive, necessitano di alcuni rilievi critici.

In termini generali l'universalizzazione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro avrebbe dovuto passare per una maggiore differenziazione e ridefinizione delle prestazioni garantite in relazione ai singoli settori. Al riguardo giova ricordare che non tutti i settori presentano esigenze simili o perfino comparabili riguardo alle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro. La principale caratteristica delle aziende che erogano i servizi pubblici locali è quella di dover assicurare la continuità del servizio, non tener conto di ciò significa imporre obblighi identici, quanto ad oneri contributivi, a fronte di modalità di andamento della produzione o del servizio profondamente diverse. Diverse sono le esigenze di questi settori.

Prima della legge di Bilancio 2022 le differenziazioni esistenti sia negli ambiti di applicazione di alcuni ammortizzatori sociali (CIGO/S e FIS), sia nella durata e nella natura delle prestazioni fornite dagli stessi - che pure erano state mitigate prima con la L. n.92/2012, e poi col D.lgs. n.148/2015 - avevano dato prova di reggere adeguatamente alle concrete esigenze aziendali delle aziende associate a Confservizi, anche sotto la prima ondata pandemica.

Dopo la legge di Bilancio 2022, al fine di perseguire l'universalizzazione delle tutele sono aumentate le prestazioni e gli oneri contributivi, finendo per risultare, almeno per le aziende associate al sistema Confservizi, sproporzionate anche con le potenziali esigenze straordinarie di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro.

Per temperare l'eccessiva omogeneità, tra settori diversi, dei trattamenti di sostegno al reddito avrebbero dovuto essere previsti meccanismi di riutilizzo, almeno parziale, delle risorse versate e non fruite da parte delle aziende e dei lavoratori. Sarebbe stato possibile, ad esempio, introdurre un sistema premiale che riducesse la contribuzione in relazione all'effettivo utilizzo dell'ammortizzatore con riferimento ad un periodo precedente. Al contempo avrebbero potuto essere previste forme di riutilizzabilità dei contributi non utilizzati per il sostegno del reddito vincolandoli a progetti di politica attiva pianificati e gestiti dall'azienda con le rappresentanze sindacali.

Sempre nell'ottica di universalizzazione delle tutele in costanza dei rapporti di lavoro la disciplina dei Fondi di solidarietà è stata oggetto di modifiche significative, che però non hanno tenuto conto dell'esperienza, per certi versi complessa, che gli stessi fondi avevano maturato a partire dall'entrata in vigore del D.lgs. n.148/2015.

Sotto questo profilo avrebbero dovuto essere semplificate tanto le modalità istitutive che quelle gestionali dei Fondi bilaterali ex art. 26, valorizzando maggiormente l'autonomia collettiva sia nella costituzione (per l'individuazione dell'ambito di applicazione) sia nella loro operatività. Ad oggi invece la bilateralità continua ad essere attratta nell'orbita INPS. L'Ente infatti ha penetranti poteri sui Fondi Bilaterali, e ciò ingenera

significative rigidità nel funzionamento degli stessi. Il risultato è ad esempio il ritardo nella operatività del fondo di solidarietà nel settore dei servizi ambientali.

A mero titolo di esempio, occorre ricordare che il Decreto Interministeriale istitutivo del Fondo di settore, nonostante la costituzione di origine contrattuale, ne decide l'ambito applicativo, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro e alla loro classe di ampiezza, alle aliquote contributive, alle prestazioni. Gli oneri di amministrazione di ciascun fondo sono determinati secondo criteri rigidamente definiti dal regolamento di contabilità dell'INPS. Al Comitato amministratore spettano poteri fin troppo penetranti e lo stesso può dirsi per quelli attribuiti al Direttore dell'INPS.

Più che il tipo di prestazioni garantite dalla bilateralità e la loro durata, avrebbero dovuto esser ripensati sia il modello e sia i lineamenti del funzionamento dei Fondi di solidarietà bilaterali, che avrebbero meritato, per un loro più agevole funzionamento, di somigliare, anche tenuto conto delle funzioni svolte, ai Fondi bilaterali di natura strettamente negoziale.

Infine un breve cenno all'ineludibile integrazione tra politiche attive e ammortizzatori sociali, sotto questo profilo il PNRR e gli stanziamenti ad esso connessi costituiscono un'occasione unica per il potenziamento delle politiche attive. Tuttavia nel Programma GOL non tutte le esigenze e le criticità del sistema delle politiche attive sembrano trovare un'adeguata attenzione.

Tra le altre tematiche, occorre evidenziare la necessità di realizzare un modello nazionale unitario di politiche attive, mentre attualmente le competenze continuano ad essere ripartite rigidamente tra Stato e Regioni. Risulta essenziale garantire uno standard unitario di servizi che definisca progetti, funzioni, percorsi delle politiche attive. In questa ottica uno standard unico implica il rafforzamento dei servizi per l'accusabilità e per l'occupazione specie in quei territori che sono più deboli quanto ad opportunità lavorative. I centri per l'impiego dovrebbero poter disporre di una banca dati unica sul lavoro, ma ad oggi le banche dati dell'INPS, dell'ANPAL del Ministero del lavoro e delle comunicazioni obbligatorie risultano disarticolate tra loro. Da ultimo, ma non per importanza, occorre garantire la maggiore collaborazione possibile tra diversi soggetti quali i Centri per l'impiego, e le agenzie per il lavoro. Queste ultime in ragione della loro struttura possono garantire una più approfondita conoscenza dei bacini occupazionali dei vari territori.

## 8. ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA (ABI)

Con la Legge di Bilancio per il 2022 è stata realizzata una complessiva revisione del sistema degli ammortizzatori sociali, a seguito di un prolungato e proficuo confronto tra Governo e Parti sociali, cui ABI ha costantemente partecipato, fornendo contributi e proposte.

Nel corso del confronto, nel condividere l'esigenza, emersa durante la pandemia, di estensione delle coperture a tutti i lavoratori, ABI ha in particolare sottolineato la necessità di preservare il carattere pluralistico del sistema degli ammortizzatori sociali - nel quale i Fondi di solidarietà bilaterali si affiancano agli strumenti "tradizionali" - al fine di tenere conto delle significative differenze esistenti tra i diversi comparti produttivi e, conseguentemente, delle differenti esigenze di tutela.

In tal senso, ABI ha condiviso un'impostazione volta a riordinare la normativa in materia sulla base di un principio di "universalismo differenziato", evidenziando la sua idoneità a perseguire l'obiettivo di realizzare un sistema di protezione sociale efficiente per la generalità delle lavoratrici, dei lavoratori e delle imprese e la sua adeguatezza in relazione alle specificità dei singoli contesti.

Tale impostazione è stata opportunamente tradotta nella normativa con la Legge di Bilancio per il 2022, evitando il rischio che attraverso una forzata "omologazione" degli strumenti di tutela venissero dispersi elementi positivi del sistema di protezione, quali sono i Fondi di solidarietà bilaterali e, in tale ambito, il Fondo di solidarietà del Credito ordinario.

Le soluzioni individuate nella L. n. 234 del 2021 garantiscono infatti l'universalità delle coperture e nel contempo salvaguardano le positive e consolidate esperienze dei Fondi di solidarietà bilaterali, in ragione della loro capacità di riflettere – nel rispetto di una cornice comune e dei livelli di copertura – le differenze rivenienti dal settore di appartenenza, dalle dimensioni d'impresa, dai mercati di riferimento e dal diverso approccio nella gestione di importanti fasi di cambiamento come quelle che stiamo attraversando.

L'adozione del principio dell'universalismo differenziato ha dunque consentito di preservare, senza soluzione di continuità, la piena operatività del Fondo di solidarietà del Credito ordinario, sia per quanto attiene agli strumenti di accompagnamento dei lavoratori alla pensione, sia per quanto riguarda l'ampia gamma di prestazioni annoverate dal Fondo stesso a tutela dell'occupazione e per la gestione dei processi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendali, confermando in capo al Fondo stesso la gestione esclusiva delle integrazioni salariali e tutte le prerogative vigenti.

Con specifico riferimento a tale ultimo profilo (tutela in costanza di rapporto nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa), la Riforma delineata con la Legge di Bilancio per il 2022 ha comunque opportunamente assegnato ai Fondi di solidarietà bilaterali già costituiti alla data del 1° gennaio 2022 un periodo (fino al 31 dicembre 2022) per adeguare le disposizioni previste da ciascun Fondo alla Riforma, condivisibilmente rimettendo tale adeguamento alle stesse Organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale che li hanno costituiti.

Va su questo aspetto evidenziato che il Regolamento del Fondo di solidarietà del Credito ordinario contempla da tempo soluzioni che lo rendono in linea anche con le previsioni dell'ultima Riforma degli ammortizzatori sociali.

Per quanto attiene, ad esempio, all'estensione del campo di applicazione dei Fondi di solidarietà bilaterali ai datori di lavoro che occupano anche un solo dipendente, può osservarsi che l'operatività del Fondo per il Credito ordinario riguarda, fin dalla sua costituzione, le aziende che applicano il contratto collettivo nazionale ABI, senza limitazioni correlate al dato dimensionale.

Parimenti, con riferimento all'importo e alla durata dell'assegno di integrazione salariale, il Fondo per il Credito ordinario già prevede misure "almeno pari" a quelle stabilite per le diverse causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie.

E così, ancora, in merito al requisito secondo il quale i Fondi assicurano la prestazione di un assegno di integrazione salariale in relazione alle causali previste dalla normati-

va in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie, il Fondo per il Credito ordinario ha sempre riconosciuto, attraverso un rinvio dinamico alle disposizioni di legge, una tutela in costanza di rapporto di lavoro “per cause previste dalla normativa in materia d’integrazione salariale ordinaria o straordinaria”.

ABI, inoltre, ha sempre sostenuto che non sia possibile realizzare un’efficiente riforma degli ammortizzatori sociali senza nel contempo agire sul fronte delle politiche attive del lavoro, ritenendo che l’obiettivo di mantenimento dell’occupabilità delle persone possa anche essere perseguito con successo attraverso adeguati percorsi formativi e di riqualificazione professionale volti a prevenire fasi di transizione e, se del caso, a comprimere i tempi necessari al loro superamento.

In questa prospettiva, fermo l’apprezzamento per le finalità del programma GOL, ABI considera centrale una specifica valorizzazione dei Fondi Paritetici Interprofessionali, quali veicoli efficaci, con approfondita conoscenza dei diversi contesti produttivi di riferimento, per intercettare gli effettivi fabbisogni formativi, nonché per fornire un adeguato sostegno a percorsi di up/re-skilling verso “nuovi mestieri”, nuovi modelli organizzativi e, più in generale, per preservare l’occupabilità delle persone.

A tal fine, si ritiene che l’opportuno riconoscimento del ruolo dei Fondi Interprofessionali – presente anche nella Legge di Bilancio 2022 nella parte in cui prevede la partecipazione ad iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, “anche mediante fondi interprofessionali”, quale condizionalità per i lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie – consenta un’ulteriore riflessione in ordine ad un intervento, di più ampio respiro, relativo alla “restituzione” ai Fondi stessi dell’integrale disponibilità del contributo per la formazione versato dalle imprese (0,30%), che a partire dal 2015 è stato parzialmente indirizzato a differenti finalità.

Va in questa direzione la possibilità di detta “restituzione” ai Fondi Interprofessionali, prevista dalla Legge di Bilancio 2022, per gli anni 2022 e 2023, nelle sole ipotesi in cui i Fondi finanzino piani formativi aziendali di incremento delle competenze dei lavoratori interessati da riduzioni e sospensioni di lavoro e dai correlati trattamenti di integrazione salariale.

Al riguardo, si sottolinea come tale meccanismo, da rendere comunque strutturale, dovrebbe essere esteso alle situazioni in cui l’azienda – versando nelle condizioni che determinano l’accesso alle integrazioni salariali – avvii processi di riqualificazione/incremento di competenze per la salvaguardia occupazionale, ancorché il datore di lavoro eviti il ricorso alla misura di sospensione della prestazione; tale opportunità, oltre a preservare l’integrale reddito dei lavoratori interessati, non impegnerebbe risorse del sistema degli ammortizzatori sociali altrimenti da utilizzare per finanziare i trattamenti di integrazione salariale.

Nella medesima prospettiva di una stretta integrazione con le politiche attive, ABI ritiene che l’istituto del contratto di espansione – opportunamente prorogato fino al 2023 ed esteso nel suo ambito applicazione dalla Legge di Bilancio 2022 – rappresenta un utile strumento “polifunzionale”, idoneo a coniugare soluzioni per la formazione/riqualificazione della forza-lavoro in essere, con forme di sostegno ai processi di ricambio generazionale, assicurando particolare attenzione, quindi, allo sviluppo dell’occupazione giovanile, da tempo penalizzata e ulteriormente colpita dagli effetti dell’emergenza pandemica.

Al riguardo, ferma l’utilità di una valutazione circa la conferma dell’istituto oltre il



2023 al fine di consentire alle imprese una programmazione dell'organizzazione del lavoro quantomeno di medio periodo, l'efficacia dell'istituto potrebbe essere migliorata qualora, nel caso di percorsi di prepensionamento attivati – come previsto – attraverso il ricorso ai Fondi di solidarietà bilaterali, le prestazioni di accompagnamento alla pensione nei confronti dei lavoratori senior coincidessero con gli assegni straordinari erogati dagli stessi Fondi di solidarietà (fermo il co-finanziamento pari all'importo complessivo delle prestazioni Naspi, come previsto dall'attuale disciplina del contratto di espansione).

L'utilizzo degli assegni straordinari già disciplinati nei Regolamenti dei Fondi di solidarietà bilaterali renderebbe infatti più efficace il ricorso allo strumento del contratto di espansione (favorendo l'adesione dei lavoratori a trattamenti che già conoscono) e le sue conseguenti potenzialità in termini di nuova occupazione.

Si tratta di una soluzione che non comporta oneri per la finanza pubblica, considerato che la differenza dell'assegno straordinario (e della relativa contribuzione) rispetto alla c.d. "isopensione" (assunta a riferimento per la attuale prestazione del contratto di espansione) sarebbe comunque interamente coperta finanziariamente dai datori di lavoro in applicazione delle attuali regole ordinarie e che, come appena accennato, resterebbe invariato l'onere pubblico corrispondente all'importo della prestazione Naspi.

Parallelamente al contratto di espansione, è importante disporre di ulteriori strumenti che sappiano coniugare l'"invecchiamento attivo" con l'ingresso di nuova occupazione di qualità e favorire così anche lo scambio di competenze (c.d. staffetta generazionale), soprattutto a fronte degli attuali requisiti pensionistici e delle rilevanti trasformazioni, in atto e attese, nel mondo del lavoro.

Occorrerebbe così individuare adeguate soluzioni volte a favorire una più agevole, progressiva transizione dal mondo del lavoro alla pensione, ad esempio favorendo l'accesso dei lavoratori con maggiore anzianità anagrafica a forme di part time incentivato, senza penalizzazioni sul versante pensionistico, prevedendo la piena copertura contributiva attraverso forme di contribuzione figurativa (come sperimentato negli anni passati in diverse Regioni), ovvero consentendo ai datori di lavoro, agli enti bilaterali e/o ai Fondi di solidarietà bilaterali di garantire il versamento dei contributi sulla retribuzione "piena".

In tale direzione, sembra opportunamente tendere la L. n. 51 del 2022 che introduce un'ulteriore finalità di intervento dei Fondi di solidarietà bilaterali, prevedendo che questi – con un contributo straordinario a carico esclusivo del datore di lavoro – possano assicurare il versamento mensile di contributi previdenziali nel quadro dei processi connessi alla staffetta generazionale, a favore di lavoratori prossimi alla pensione e a fronte della contestuale assunzione di lavoratori di età non superiore a 35 anni per un periodo non inferiore a tre anni. Si tratta di una disposizione in ordine alla quale si auspicano tempestivi chiarimenti da parte delle Autorità competenti.

Nella medesima prospettiva potrebbero essere introdotte misure di flessibilizzazione delle prestazioni di previdenza complementare/RITA (Rendita Integrativa Temporanea Anticipata) in costanza di rapporto, in quanto, allo stato attuale, l'accesso alla RITA è subordinato alla cessazione del rapporto di lavoro; tale misura andrebbe prevista per i lavoratori prossimi alla pensione (o agli strumenti di accompagnamento alla stessa) che trasformino il proprio rapporto di lavoro da full time a part time: ciò



consentirebbe ai lavoratori di attingere volontariamente a parte del proprio risparmio previdenziale integrativo per compensare la perdita di reddito relativa alla trasformazione del rapporto a tempo parziale.

Tale soluzione non inciderebbe sull'equilibrio economico dei Fondi pensione essendo rivolta ad una platea di lavoratori circoscritta (coloro che trasformino il rapporto da tempo pieno a tempo parziale in vista della maturazione dei requisiti pensionistici) e che, in quanto prossima al pensionamento, potrebbe comunque accedere, nel breve periodo, al proprio risparmio previdenziale.

## 9. CONFPROFESSIONI

La legge n.234 del 30 dicembre 2021 (commi da 191 a 257 dell'art.1) ha introdotto diverse disposizioni in materia di ammortizzatori sociali con l'obiettivo di effettuare un sostanziale riordino del sistema di tutele definito dal d.lgs. 148/2015. Un intervento di rilievo, realizzato a pochi anni di distanza dall'entrata in vigore della riforma prevista dal *jobs act*, la cui finalità è stata quella di creare un assetto di garanzie universali e colmare così un *gap* di copertura "a regime" per intere categorie di lavoratori messo in luce dagli eventi pandemici. In tale periodo la protezione dei lavoratori nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa è infatti passata per misure speciali "in deroga", a carico della finanza pubblica, introdotte tramite decretazione d'urgenza a partire dal decreto-legge n. 18/2020.

Confprofessioni ha sempre sostenuto l'esigenza di universalizzare le misure a protezione del reddito, a prescindere dalla dimensione aziendale e dalle modalità di impiego dei lavoratori. Se da una parte se ne è sostenuta la necessità in sede di progettazione dell'iscro, il primo ammortizzatore sociale per i lavoratori autonomi, da altro punto di vista si è sempre portata avanti l'idea che anche tutti i lavoratori dipendenti dovessero essere destinatari di tutele in costanza di rapporto di lavoro.

In questo senso va considerata positivamente la scelta, operata con la legge di bilancio 2022, di ricomprendere nel campo di applicazione dei fondi di solidarietà bilaterali anche i datori di lavoro che occupano un solo dipendente. La scelta di allargare il perimetro delle tutele era stata peraltro già effettuata dalle parti sociali del settore degli studi professionali, il cui fondo di solidarietà, costituito nel 2017 e reso operativo nel 2021, aveva incluso nella platea di riferimento, i datori di lavoro che occupano mediamente più di 3 dipendenti, con un allargamento dei limiti previsti dalla formulazione originaria d.lgs. 148/2015.

La valorizzazione del ruolo delle parti sociali deve passare anche attraverso percorsi di integrazione tra politiche passive e politiche attive del lavoro. E' pertanto rilevante la previsione della legge di bilancio 2022 sul rafforzamento della condizionalità dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa tramite la partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, anche mediante fondi interprofessionali. Una misura che deve riguardare anche i fondi di solidarietà affinché possano operare in sinergia con i fondi interprofessionali. Si tratta infatti di strumenti gestiti dalle parti sociali che conoscono da vicino le specifiche esigenze dei lavoratori e i fabbisogni settoriali: cercare di realizzare sinergie tra questi istituti, favorendo uno scambio più fluido delle informazioni,

potrebbe rappresentare una chiave di volta per rendere più dinamico il mercato del lavoro.

La centralità dei percorsi di politica attiva per i beneficiari degli ammortizzatori sociali è una delle caratteristiche rilevanti del costituito Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali: l'art. 8 dell'accordo istitutivo del fondo, trasfuso poi nel decreto interministeriale costitutivo dello stesso, prevede che "le parti contattano attraverso le strutture della bilateralità di settore i datori di lavoro interessati dalle misure del Fondo per proporre percorsi di riqualificazione e politica attiva". Da sempre le parti sociali del settore attività professionali stanno investendo nella individuazione di percorsi di politica attiva per i lavoratori degli studi professionali attraverso il coinvolgimento della bilateralità. L'impegno a portare avanti tali linee di intervento è ora parte integrante del decreto istitutivo. L'auspicio è che, sia il fondo interprofessionale per la formazione continua, sia la bilateralità di settore, possano fornire il proprio contributo per sostenere i lavoratori nei percorsi di riqualificazione professionale. Questa sinergia deve necessariamente trovare nell'attore pubblico uno dei principali interlocutori per la costruzione di efficaci sistemi per l'impiego.

Concludendo pertanto, la riforma degli ammortizzatori sociali contenuta nella legge di bilancio 2022, appare adeguata a bilanciare l'universalità delle tutele da un lato e dall'altro a valorizzare le esperienze bilaterali già in essere, come quella del Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali, rispettando così le specificità dei singoli contesti produttivi e i relativi sistemi di relazioni sindacali.

## Capitolo 10

# **Il Reddito di cittadinanza. Un primo bilancio a tre anni dal suo avvio**



## Capitolo 10 Il Reddito di cittadinanza. Un primo bilancio a tre anni dal suo avvio

Paola Bozzao

Università "La Sapienza" di Roma

### 1. Introduzione

Fin dalla sua istituzione, il Reddito di cittadinanza (di seguito, Rdc) è stato posto al centro di un vivace dibattito politico e mediatico, nel tempo sempre più acceso. Quel dibattito ha talvolta perso di vista il ruolo centrale che questa misura ha assunto nel nostro sistema di *welfare*. Un ruolo certamente amplificato durante la difficile fase pandemica<sup>1</sup>; e che risulta confermato anche nell'anno in corso: nei primi nove mesi del 2022 il numero dei nuclei familiari richiedenti è stato superiore a 1,6 milioni, coinvolgendo 3,6 milioni di persone<sup>2</sup>. Se dunque l'introduzione del Rdc non è bastata a evitare l'aumento del numero di famiglie in condizioni di povertà assoluta<sup>3</sup>, conseguenza soprattutto della grave crisi economica e sociale indotta dalla emergenza pandemica, certamente ha contribuito in modo importante ad attenuarne gli effetti.

Questi pochi dati attestano come, in poco più di un triennio, il Rdc - misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale per i nuclei familiari che versano in condizione di bisogno<sup>4</sup> e livello essenziale delle prestazioni ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost. - sia divenuto il perno di un moderno sistema di *welfare* solidale, inclusivo e tendenzialmente universale. Un sistema che - in armonia con la direttiva dell'«integrazione sociale partecipativa» posta dal secondo comma dell'art. 3 Cost.<sup>5</sup> - oggi è in grado di riconoscere al cittadino povero, in modo stabile e permanente, un reddito minimo garantito<sup>6</sup> volto a rimuovere le situazioni di disagio sociale ed economico che ostacolano la piena partecipazione alla vita del Paese e, per questa via, al benessere della collettività organizzata nello Stato.

Le finalità del Rdc si sono rivelate, come è noto, fin da subito ben più complesse e ambiziose, in ragione della sua duplice articolazione quale misura "fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro", e di "contrasto alla povertà, alla disegualianza e all'esclusione sociale"<sup>7</sup>. Un eterogeneo insieme di esigenze socialmente rilevanti, quelle richiamate dalla norma, che - in assenza di un più strutturato sistema di politiche e servizi integrati in materia di occupazione, sostegno per mancanza di lavoro, per carico familiare e disabilità - faticano però a trovare adeguata tutela all'interno di questa unica misura protettiva. In quest'ottica, un alleggerimento di quell'assetto polifunzionale si rinviene nella recente istituzione dell'Assegno unico e universale per i figli con il quale, superando la tradizionale impostazione categoria-

1. Nel 2021 la misura ha registrato il picco di beneficiari, interessando - insieme alla pensione di cittadinanza - quasi 1,8 milioni di nuclei familiari (poco meno di 4 milioni di persone), con una spesa superiore a 8,8 miliardi di euro: XXI Rapporto annuale INPS, 385.

2. Report INPS su Reddito/Pensione di Cittadinanza, ottobre 2022.

3. Sono quasi due milioni le famiglie italiane in povertà assoluta, l'equivalente di 5.571.000 di persone: Focus CENSIS-Concooperative "Un paese da ricucire", ottobre 2022.

4. D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. in l. 28 marzo 2019, n. 26.

5. S. Renga, *NASpI e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2018, 469.

6. Così lo definisce, correttamente, la Relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 4/2019.

7. Art. 1, co. 1, d.l. n. 4/2019.

le, si introduce un più razionale ed equo sostegno ai minori e alle loro famiglie. Tale misura, entrata a regime il 1° marzo 2022<sup>8</sup>, segna una netta inversione di rotta nella tutela del carico filiale: con essa si abbandona, infatti, il modello di protezione lavoristica della famiglia, riservata al titolare del rapporto assicurativo, e si introduce un *basic income* filiale, strutturale e continuativo nel tempo, il cui importo minimo è garantito a tutte le famiglie in ragione di ogni figlio a carico (fino a 21 anni di età). Un sistema di *welfare* filiale quanto più equo e inclusivo<sup>9</sup>, dunque, che ha consentito la ricalibratura di alcune asimmetrie protettive riscontrabili nella stessa disciplina del Rdc.

La stessa sinergia non si riscontra, invece, con la strumentazione rinvenibile nell'area degli ammortizzatori sociali<sup>10</sup>. Ed infatti, trovatosi ad operare all'interno di un debole apparato protettivo delle situazioni di mancanza/esiguità di lavoro, ancora oggi articolato su base categoriale e incardinato al modello assicurativo-contributivo, il Rdc si è inevitabilmente sovraccaricato di molteplici funzioni: quella di sostegno per gli abili privi di lavoro in condizioni economicamente svantaggiate, così come dei lavoratori esclusi da ogni forma di tutela per la disoccupazione; nonché di integrazione economica per lavoratori e disoccupati<sup>11</sup> versanti in situazioni di povertà reddituale. Dati recenti evidenziano come la platea dei *working poor*, peraltro in forte espansione<sup>12</sup>, sia significativa tra i beneficiari del Rdc in misura al 30 giugno 2022: a quella data i titolari di un rapporto di lavoro attivo erano poco più di 170.000, circa il 21% degli indirizzati ai Servizi per il lavoro<sup>13</sup>.

Le principali criticità emerse nel primo biennio di attivazione sono state evidenziate nel Rapporto prodotto dal Comitato scientifico di valutazione del Reddito di Cittadinanza, presentato ad ottobre 2021 e composto anche da chi scrive, in cui sono state formulate dieci proposte volte a rendere la misura più equa ed efficiente<sup>14</sup>. Quelle criticità attengono, tra l'altro, ai criteri di accesso alla misura, che penalizzano gli stranieri, ma anche le famiglie numerose con figli minori (così escludendo dalla tutela numerose famiglie che versano in situazioni di povertà assoluta); ai criteri di congruità dell'offerta di lavoro, che non tengono adeguatamente conto delle basse qualifiche e della distanza dal mercato del lavoro della maggior parte dei beneficiari teoricamente "occupabili"; ai modesti incentivi oggi riconosciuti ai percettori del Rdc che accettino un lavoro regolare, così come ai datori di lavoro disponibili ad assumerli; alla difficile

8. D. lgs. 21 dicembre 2021, n. 230, attuativo della l. 1 aprile 2021, n. 46. La misura è stata invero preceduta da un assegno temporaneo, riconosciuto dal 1° luglio al 31 dicembre 2021 (d.l. 8 giugno 2021, n. 79, conv. con l. 30 luglio 2021, n. 112); per il primo bimestre 2022, il d.lgs. 230 ha assicurato continuità alla misura.

9. Per alcune criticità della nuova misura, v. C. Saraceno, *L'assegno unico universale: che cosa cambia nel sostegno economico alle famiglie con figli*, in *Politiche Sociali*, 1/2022, 135.

10. P. Bozzao, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 3/2021, 397.

11. In un sistema caratterizzato dalla repentina operatività del meccanismo del *decalage* della Naspi nel tempo (con il suo reiterato abbattimento del 3% ogni mese, a partire dal sesto mese – ottavo per gli over55enni), non è infrequente che il disoccupato possa percepire, soprattutto nella fase finale di godimento della prestazione, importi molto modesti.

12. La percentuale di lavoratori poveri (intendendosi come tali coloro che hanno un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% di quello mediano, a prescindere dal livello del salario individuale percepito) nella fascia d'età 18-64 anni, tra il 2006 e il 2017 è passata dal 10,3 al 13,2%. I rischi di povertà lavorativa sono strettamente collegati alla forma del contratto di lavoro: tra chi lavora prevalentemente come dipendente, l'incidenza è del 12,1%, mentre sale al 17,1% fra chi è in prevalenza autonomo: XXI Rapporto INPS, 183.

13. Con esclusione dei beneficiari esonerati/esclusi dagli obblighi connessi alla fruizione del Rdc (ex art. 4, co. 2 e 4, d.l. n. 4/2019) e di quelli rinviati ai Servizi sociali: Nota Anpal sul Reddito di cittadinanza, n. 9/2022, 5-6.

14. V. Rapporto del Comitato Scientifico per il Reddito di Cittadinanza ([lavoro.gov.it](http://lavoro.gov.it)).



implementazione dei patti per l'inclusione sociale, conseguenza anche delle forti disomogeneità tra Regioni e Ambiti territoriali sociali nell'avvio della presa in carico e nel raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Nella consapevolezza della complessità della misura, riconducibile sia al suo articolato impianto regolativo, sia alla difficile situazione di contesto in cui la stessa si è trovata ad operare, l'attenzione sarà qui posta su alcune delle richiamate criticità, alla luce non solo dei recenti assestamenti normativi introdotto soprattutto dalla legge di bilancio 2022, ma anche dei primi interventi interpretativi operati dai giudici delle leggi. Interventi che hanno anche consentito di "mettere a fuoco" la stessa natura del Rdc, e il suo possibile inquadramento all'interno dei principi dettati dalla nostra Carta costituzionale.

## 2. I requisiti di accesso al Reddito di cittadinanza

L'accesso al Rdc è, come noto, subordinato al possesso di numerosi e stringenti requisiti, di natura sia economica che non economica<sup>15</sup>.

Se si guarda ai requisiti economici, l'accesso alla misura è riservato ai nuclei in possesso cumulativamente di un valore Isee non superiore a 9.360 euro, e di tre ulteriori soglie, indipendenti l'una dall'altra, che tengono conto del reddito e della situazione patrimoniale (mobiliare e immobiliare) del nucleo. La verifica della condizione di effettivo bisogno del nucleo familiare è soggetta a severi controlli preventivi e in corso di erogazione della misura; controlli ulteriormente rafforzati dalla legge di bilancio 2022<sup>16</sup>.

La soglia reddituale è indubbiamente la più penalizzante; il suo mancato soddisfacimento costituisce, infatti, il principale motivo di non ammissibilità alla misura. Essa è costruita in base ad una scala di equivalenza introdotta *ad hoc* per il Rdc, utilizzata non solo ai fini dell'accesso, ma anche per il calcolo del suo importo; scala che premia le famiglie con soli adulti, e penalizza fortemente quelle numerose con figli minorenni<sup>17</sup>, più facilmente escluse dal beneficio. Sotto quest'ultimo aspetto, basti considerare che, tra le famiglie con un ISEE sotto soglia, le escluse dal Rdc perché il reddito familiare equivalente è superiore a quanto stabilito (la motivazione maggioritaria in tutti i casi) sono il 38% del totale, ma salgono al 50% tra quelle con minori, a fronte del 27% delle restanti famiglie<sup>18</sup>. In caso di accesso alla misura, il minore peso attribuito ai minori comporta, poi, il riconoscimento di un importo economico più contenuto, rispetto alle famiglie meno numerose e composte da soli adulti. Sotto quest'aspetto, un importante effetto correttivo si rinviene, come si diceva, nell'introduzione dell'Assegno unico e

15. Su cui v. ampiamente D. Checchi, G.P. Dachille, M. De Paola, P. Naticchioni, F. Verini, *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: dati, funzionamento e prospettive*, XXIII Rapporto CNEL, spec. 283.

16. Art. 1, co. 74, lett. a) e b), l. 30 dicembre 2021, n. 234, con cui è stata prevista la definizione annuale, da parte dell'INPS, di un Piano di verifiche dei requisiti patrimoniali, con particolare riferimento ai beni detenuti all'estero, dichiarati nella DSU; e sono state modificate le tempistiche di comunicazione all'INPS della variazione occupazionale del beneficiario (da effettuare non più entro trenta giorni dall'inizio dell'attività di impresa o di lavoro autonomo, ma il giorno antecedente al suo avvio), pena la decadenza dal beneficio.

17. Ciò in ragione del minore peso attribuito ai minori (il coefficiente è 0,4 per gli adulti e 0,2 per i minorenni), ma anche della imposizione di un tetto massimo della scala di equivalenza (2,1, indipendentemente dalla numerosità familiare, elevato a 2,2 in presenza di persone disabili).

18. Cfr. il Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., 4.

universale, grazie al quale sono state superate alcune asimmetrie del Rdc, derivanti proprio dall'applicazione della richiamata (anomala) scala di equivalenza. Le due misure sono infatti compatibili, e l'importo dell'Assegno - calcolato applicando l'ordinario indicatore Isee - è corrisposto a integrazione della meno favorevole quota figli spettante ai sensi della disciplina del Rdc<sup>19</sup>. Per superare gli effetti penalizzanti derivanti dall'ampiezza e dalla composizione anagrafica della famiglia, resta comunque ferma la necessità di ricalibrare la scala di equivalenza utilizzata anche per calcolare la soglia reddituale di accesso al Rdc, eliminando il diverso peso riservato ai minorenni, ed elevando il coefficiente massimo dalla stessa previsto.

### 2.1. Stranieri e accesso al Reddito di cittadinanza, nella giurisprudenza costituzionale

I requisiti non economici richiesti per l'accesso al Rdc, anche laddove apparentemente neutri, penalizzano specificamente i nuclei familiari con componenti stranieri<sup>20</sup>.

Problematica è, innanzitutto, la previsione che introduce, per i cittadini di Paesi terzi, peculiari condizioni in ordine al possesso dei requisiti patrimoniali e reddituali, di non agevole soddisfacimento. E' il caso della disposizione che, ai fini dell'accoglimento della richiesta del beneficio Rdc/Pdc, richiede ai soli cittadini extra europei<sup>21</sup> di produrre, oltre all'ISEE, una certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, attestante i requisiti di reddito e patrimoniali, nonché la composizione del nucleo familiare; non applicandosi però tale richiesta ai cittadini extra-UE di Paesi nei quali è oggettivamente impossibile acquisire la predetta certificazione<sup>22</sup>. In passato, iniziative adottate in tal senso, a livello locale, sono state considerate discriminatorie<sup>23</sup>; ben potendosi dubitare della ragionevolezza di aggiuntive e più gravose procedure amministrative poste a carico dei cittadini di alcuni Stati non appartenenti all'Unione Europea, alla luce del principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali sancito dall'ordinamento multilivello.

Per il cittadino extra-UE, l'accesso al Rdc è poi subordinato al possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo<sup>24</sup> (in corso di validità da almeno cinque anni), cui si aggiunge la sussistenza di un ancor più solido radicamento territoriale nel nostro paese, dato dalla residenza decennale in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Previsione quest'ultima che, al pari di quanto avviene per l'assegno sociale<sup>25</sup>, è richiesta sia per i cittadini italiani che per gli stranieri (appartenenti o meno a Stati membri dell'Unione); ma che, al di là della formale neutralità, comporta

19. V. Circ. Inps 28 aprile 2022, n. 53.

20. Per ulteriori riflessioni sul tema sia consentito il rinvio a P. Bozzao, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2020, spec. par. 3.1.

21. Sono esclusi anche i cittadini con status di rifugiato politico; la certificazione non è richiesta, altresì, qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente.

22. Il decreto interministeriale del 21 ottobre 2019 ha individuato 18 Stati i cui cittadini, ai fini dell'accoglimento della richiesta del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza, sono tenuti a produrre l'apposita certificazione prevista dalla legge, limitatamente però all'attestazione del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero dichiarato a fini ISEE.

23. E' noto il caso dell'accesso alla mensa scolastica per i bambini stranieri nel comune di Lodi: Trib. Milano 13 dicembre 2018, Corte d'Appello di Milano, 29 dicembre 2020.

24. Art. 2, co. 1, lett. a), n. 1, d.l. n. 4/2019.

25. Per il cui accesso è richiesto il soggiorno legale, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale: art. 20, co. 10, l. n. 133 del 2008.

per questi ultimi maggiori difficoltà nel maturare una prolungata condizione di residenza, in un territorio diverso da quello di appartenenza<sup>26</sup>.

Relativamente al requisito del permesso di lungo soggiorno, i giudici costituzionali hanno in più occasioni chiarito che il legislatore – pur potendo legittimamente modulare la disciplina delle prestazioni sociali, nel rigoroso rispetto del canone di ragionevolezza<sup>27</sup> – non può pregiudicarne l'accesso attraverso la fissazione di specifiche condizioni (quale, per l'appunto, il possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo) quando le stesse forniscono un sostegno indispensabile per una vita dignitosa, quel minimo vitale di sussistenza a presidio del “nucleo essenziale e indefettibile del ‘diritto al mantenimento’, garantito ad ‘ogni cittadino inabile al lavoro’ dall’art. 38, primo comma, Cost.”<sup>28</sup>. La Corte ha chiarito che l'obbligo di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, è imposto dalla Costituzione soltanto “con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale»<sup>29</sup>, riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. Al di là di tale confine invalicabile, stante la limitatezza delle risorse disponibili rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori; e tale è il permesso di soggiorno UE di lungo periodo, espressivo della necessità, per il cittadino extra-comunitario, di comprovare, ai fini dell'accesso a una provvidenza non legata allo stato di salute, un inserimento stabile nella nostra società<sup>30</sup>.

Il richiamato contesto è utile per comprendere le conclusioni cui sono pervenuti, di recente, i giudici delle leggi, con specifico riguardo all'accesso al Reddito di cittadinanza.

Nel dichiarare infondata la questione di incostituzionalità della norma che impone di sospenderne l'erogazione nei confronti del beneficiario a cui è applicata una misura cautelare personale, la Corte<sup>31</sup> – muovendo proprio dall'analisi dei principali tratti caratterizzanti il Rdc – ne ha innanzitutto valorizzato la configurazione quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro, oltre che di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Evidenziando come la sua disciplina preveda, a tal fine, politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro, attraverso un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza econo-

26. V. però Corte cost. ord. 197/2013, con cui si è ritenuto che la previsione del limite di stabile permanenza decennale sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento dell'assegno sociale “appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente “restrittivo”, sul presupposto, per tutti «gli aventi diritto», di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana, a norma dell'art. 9, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91”. Spunti in tal senso si rinvengono anche in Corte cost. n. 50/2019.

27. Corte cost. n. 137/2021; n. 50/2019; n. 166/2018; n. 133/2013; n. 432/2005.

28. Corte cost. n. 152/2020. V. anche Corte cost. n. 230 e n. 22 del 2015; n. 40/2013; n. 187/2010. Sulla configurazione della *social card* e della Carta acquisti sperimentali quali strumenti categoriali minimali, volti a garantire il “nucleo irriducibile della dignità della persona umana”, v. rispettivamente, Corte cost. n. 10/2010 e n. 62/2013.

29. Corte cost. n. 222/2013.

30. Corte cost. n. 50/2019, relativamente all'accesso all'assegno sociale.

31. Corte cost. n. 126/2021.

mica. Il che differenzia il Rdc da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno derivante dall'indigenza (quali la pensione di inabilità civile, la pensione di cittadinanza, l'assegno sociale), senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità. Il Reddito di cittadinanza, invece, "non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo". E proprio in ragione di questa sua strutturale complessità, il Rdc non solo risulta compatibile con ulteriori, seppur limitati, redditi, derivanti da lavoro o da altri strumenti assistenziali, la cui presenza determina semmai una decurtazione dell'importo da erogarsi; ma è anche finalizzata alla realizzazione del diritto al lavoro, sancito dagli artt. 1 e 4 Cost.

La peculiare connotazione della misura ha trovato poi conferma dapprima nella sent. n. 137 del 2021 e, più di recente, nella sent. n. 19 del 2022, in cui la Corte - nel ritenere legittima proprio la norma che nega l'accesso al Reddito di cittadinanza allo straniero privo di permesso di lungo periodo<sup>32</sup> - ha ribadito il carattere composito della misura, orientata al perseguimento non di "esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale" ma, piuttosto, di "finalità prevalentemente diverse". Essa non si risolve, cioè, in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, al fine di immettere il nucleo familiare beneficiario in un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Sussiste dunque una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di lungo periodo e la *ratio* della misura, che legittima la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, se privi di un consolidato radicamento nel territorio.

### 3. Reddito di cittadinanza e occupazione

Come è stato chiaramente evidenziato anche dai giudici delle leggi, il Rdc, pur presentando tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale; e a tale sua "prevalente connotazione"<sup>33</sup> si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè il necessario rispetto di specifici obblighi in capo ai destinatari, dal cui reiterato e ingiustificato inadempimento può derivare la decadenza dal beneficio per tutto il nucleo familiare.

Proprio la spiccata finalizzazione all'inclusione sociale e all'inserimento nel mercato del lavoro impone ai beneficiari del Rdc il rispetto di tutti gli impegni individuati dai servizi competenti, e la partecipazione alle attività concordate con il nucleo familiare. Tali attività possono essere promosse dai Servizi Sociali, allo scopo di aiutare le persone in povertà a superare lo stato di disagio sociale in cui si trovano; oppure possono essere organizzate dai Servizi per l'impiego, per il potenziamento delle loro competenze professionali e il reinserimento all'interno del mercato del lavoro.

Concentrando innanzitutto l'attenzione sulle politiche di attivazione lavorativa deli-

32. Le conclusioni cui perviene la Corte sono puntualmente e integralmente riproposte nella successiva sent. n. 34/2022, in cui la Corte si pronuncia su analoga questione, concernente però l'accesso al Reddito di inclusione (ReI).

33. Corte Cost. n. 34/2022.

neate nel d.l. n. 4/2019, giova premettere che ogni considerazione in merito a quell'assetto regolativo, e alle sue criticità, richiede una preliminare analisi delle peculiari caratteristiche proprie dei beneficiari del Rdc "teoricamente occupabili". L'inquadramento della platea di riferimento consente, infatti, di modulare quelle politiche in vista del loro obiettivo finale: ridurre il tempo in cui il privo di lavoro è assistito dal sussidio per transitare quanto prima al ricollocamento, una volta acquisite nuove competenze.

### 3.1. Il contesto di riferimento

Il raggiungimento di questo obiettivo, posto anche tra le priorità del programma *Next Generation EU*, necessita però di una serie di preliminari assestamenti, che possono qui essere solo accennati.

Essi investono, innanzitutto, il sistema dei servizi per l'impiego, caratterizzato da un modello di *governance* ancora molto complesso e fortemente disomogeneo, nelle sue variegate articolazioni tanto in senso orizzontale (intra-regionale), tanto nei rapporti verticali, tra livello nazionale e territori decentrati. Il quadro dei servizi per l'impiego presenta, ancora oggi, una marcata frammentazione regolativa, con differenti sistemi organizzativi e di programmazione delle attività, e con profonde differenziazioni nelle performance dei servizi per l'impiego, di cui sono destinatari i cittadini/utenti<sup>34</sup>.

Tassello fondamentale si rivela il potenziamento dei Centri per l'impiego (Cpi), sotto il profilo sia del loro rafforzamento infrastrutturale, sia dell'incremento della dotazione organica (pari, a fine 2017, ad appena 8.189 unità di personale). A tal fine, già nella legge di bilancio 2019 e nel d.l. n. 4/2019 era stata stanziata apposita, e ingente, dotazione finanziaria<sup>35</sup>; quel potenziamento, però, non è stato ancora raggiunto. Del pari, deve ancora registrarsi l'assenza di un sistema efficiente di scambio di dati e di flussi informativi tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella Rete nazionale dei servizi per l'impiego, in grado di superare la frammentazione oggi esistente a livello territoriale, consentire un rapido scambio di informazioni tra questi soggetti (compresi gli operatori privati accreditati), e permettere la creazione di un Fascicolo elettronico del lavoratore che sia il più completo e chiaro possibile. Un vero sistema informativo unico, e non più unitario, composto di tutti gli strumenti utili per l'attivazione e la gestione anche del Patto di servizio/lavoro, assicurando in particolare la gestione dei flussi di dati amministrativi e della condizionalità, la fruizione di servizi personalizzati di accompagnamento al lavoro, l'automatico incrocio tra le posizioni lavorative vacanti e le candidature di tutti i percettori di un sostegno al reddito.

Solo in questo contesto possono trovare una virtuosa attuazione gli obiettivi strategici posti alla base del PNRR: l'attivazione del Piano Nazionale Nuove Competenze, con il rafforzamento del sistema della formazione professionale, particolarmente prezioso per i fragili beneficiari del Rdc, alla luce degli attesi mutamenti strutturali e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi

34. Per un'approfondita analisi dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, alla luce del riordino operato nell'ultimo triennio, v. P.A. Varesi, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione Europea e riforme nazionali*, XXIII Rapporto CNEL, 63 ss.

35. Le risorse sono state destinate all'assunzione, a tempo indeterminato, di 11.600 unità di personale da inserire nei CPI: v. P. Bozzao, *Politiche attive per l'occupazione e Centri per l'impiego*, in P. Curzio (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo. Questioni e tendenze*, Cacucci, 2019, 171.



anni. E il Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), finalizzato a promuovere l'inserimento occupazionale di tutti i "privi di impiego" che abbiano stipulato il Patto di servizio/lavoro. Il programma prevede una serie di azioni mirate per il sostegno all'inserimento attivo di soggetti che usufruiscono della Cassa integrazione, della NASpI e della Dis-Coll, del Rdc. E in fase di individuazione delle misure di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro connesse al Programma, e di declinazione delle medesime a seconda della tipologia di beneficiari, particolare attenzione deve essere dedicata proprio al target dei beneficiari "teoricamente occupabili" del Rdc, che manifestano deficit di competenze più elevati rispetto al resto della popolazione.

I primi dati emersi dal monitoraggio ANPAL sull'attuazione del programma GOL<sup>36</sup> evidenziano il raggiungimento, a livello nazionale, del target fissato nel PNRR al 31 dicembre 2022<sup>37</sup>, seppure con andamenti molto diversificati su base regionale<sup>38</sup>. Per quanto riguarda le caratteristiche dei beneficiari, se si analizza la loro distribuzione per tipologia di percorso previsto nel patto di servizio personalizzato emerge come, su base nazionale, oltre la metà dei beneficiari sia inserita nel primo percorso di reinserimento lavorativo, rivolto alle persone più vicine al mercato del lavoro, e più facilmente occupabili. Il resto si distribuisce sostanzialmente tra percorsi di aggiornamento o di riqualificazione, mentre inferiore al 5% è la quota di coloro che presentano bisogni complessi, e necessitano di percorsi di lavoro ed inclusione, in stretta collaborazione con i servizi del territorio.

E proprio in questo ultimo target si collocano, per lo più, i fragili percettori del Rdc.

### 3.2. Le caratteristiche occupazionali dei beneficiari soggetti al patto per il lavoro

La principale criticità che caratterizza i percettori del Rdc nella fase della ricollocazione nel mercato del lavoro è rinvenibile proprio nella loro debole occupabilità. E' quanto emerge sistematicamente, con chiarezza, dai Focus periodicamente pubblicati da Anpal, così come dalle più recenti Relazioni annuali dell'INPS. I beneficiari presentano, nel complesso, basse probabilità di accesso all'occupazione e distanze dal mercato del lavoro che crescono spostandosi verso le regioni meridionali. In particolare, la maggiore distanza dal mercato del lavoro riguarda le donne, i giovani nella classe di età 18-30 anni (che rappresenta oltre il 36,8% dell'intera platea dei beneficiari soggetti al patto per il lavoro) e gli over 50 (un quarto dell'intera platea)<sup>39</sup>, la cui ricollocazione è ancor più problematica, considerando la presenza marcata tra le loro fila di disoccupati di lungo periodo.

Richiamando gli ultimi dati disponibili<sup>40</sup>, che fotografano la situazione al 30 giugno

36. ANPAL, Nota di monitoraggio di attuazione del Programma GOL Dati aggiornati al 9 settembre 2022, spec. Tavola 1.

37. Ovvero il raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari di GOL (pari a 300.000 persone che hanno completato l'assessment e hanno sottoscritto un patto di servizio che individua il percorso da seguire).

38. Ed infatti, accanto a Regioni più virtuose (Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Sardegna), che hanno già raggiunto la soglia relativa al contributo regionale di soddisfacimento del target, ve ne sono altre ancora molto distanti dal raggiungerlo (Abruzzo, Lazio, Sicilia, Veneto, Emilia Romagna, Molise).

39. Nota Anpal sul Reddito di cittadinanza, n. 6/2021 (dati al 30 Settembre 2021).

40. Per una più articolata analisi dei dati al 30 settembre 2021, v. il Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., spec. cap. IV.



2022<sup>41</sup>, essi evidenziano come i beneficiari in misura<sup>42</sup> del Rdc indirizzati ai Servizi per il lavoro siano stati poco più di 900.000<sup>43</sup>, il 72% dei quali è soggetto alla sottoscrizione del patto per il lavoro<sup>44</sup>. Di questi, poco più del 27% sono considerati “vicino al mercato del lavoro”<sup>45</sup>, ma solo il 13% ha un’esperienza lavorativa relativamente recente (conclusa negli ultimi 12 mesi); dunque, il 73% sono individui del tutto lontani dal mercato del lavoro. Dei 660.00 beneficiari tenuti alla stipula del patto per il lavoro, gli utenti effettivamente presi in carico dai CPI (ovvero che hanno stipulato il Patto, o sono impegnati in esperienze di tirocinio curriculare), sono il 42,5%. Si tratta, nel complesso, di individui molto fragili, con bassi livelli di scolarizzazione: il 71% presentava un titolo di istruzione di livello non superiore all’istruzione secondaria di I grado; la quota percentuale di coloro che accedono al beneficio e sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria costituisce appena il 2,8% dell’utenza<sup>46</sup>.

Se si guarda alle caratteristiche occupazionali, come si diceva, poco più di 170.000 beneficiari presentavano, a quella data, un rapporto di lavoro attivo. Al fine di meglio definire questa platea di lavoratori poveri, i Focus di Anpal ne approfondiscono la storia lavorativa pregressa, osservando le esperienze lavorative negli ultimi anni precedenti la data di osservazione. È possibile, in tal modo, individuare non solo il numero di beneficiari che hanno maturato almeno un rapporto di lavoro dipendente o autonomo in un arco temporale relativamente recente, ma anche la persistenza di condizioni economiche precarie, pur in presenza di un’occupazione. Anche gli ultimi dati disponibili confermano l’esistenza di percorsi professionali molto frammentati, e di un modesto *attachment* al mercato del lavoro: ridotta è la quota di coloro che, nel triennio precedente, hanno lavorato per più di 18 mesi (10,7%), mentre più di un terzo dei beneficiari è stato occupato per meno di tre mesi. Il Rdc ha dunque funzionato come rete di salvaguardia dalla povertà anche per questi lavoratori con scarsa professionalità, peraltro prevalentemente coinvolti nei settori dei servizi, caratterizzati da modesti livelli salariali<sup>47</sup>.

### 3.3. La “nuova” condizionalità

Così delineato il contesto all’interno del quale inquadrare il tema della occupabilità dei percettori del Rdc, è possibile soffermare l’attenzione sul sistema dei percorsi di inclusione lavorativa delineato nel d.l. n. 4/2019. Sistema sul quale si sono concentrati i più significativi correttivi introdotti con la legge di bilancio 2022<sup>48</sup> e il c.d. decreto

41. Nota Anpal sul Reddito di cittadinanza, n. 9/2022.

42. Coloro cioè che hanno percepito il beneficio riferito alla mensilità di giugno 2022.

43. I beneficiari complessivamente transitati ai Servizi per l’impiego dall’entrata in vigore della legge sono 2milioni 116mila.

44. Il dato non tiene conto dei beneficiari esonerati/esclusi dagli obblighi connessi alla fruizione del Rdc (*ex art. 4, co. 2 e 4, d.l. n. 4/2019*), di quelli rinviati ai Servizi sociali e degli occupati (non obbligati a sottoscrivere il Patto): Nota Anpal n. 9/2022, cit.

45. La suddivisione della platea dei beneficiari (c.d. *splitting*) avviene attraverso un algoritmo, sulla base delle caratteristiche che segnalano la vicinanza al mercato del lavoro. Sono indirizzati ai CPI tutti i componenti tenuti agli obblighi dei nuclei in cui almeno un componente sia in una delle seguenti condizioni: a) assenza di occupazione da non più di 2 anni; b) essere beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; c) aver sottoscritto negli ultimi 2 anni un Patto di Servizio. Per alcune distorsioni derivanti dall’applicazione dell’algoritmo, v. il Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., 56 ss.

46. I medesimi trend si rinvengono anche nelle precedenti Note Anpal.

47. Per un approfondito quadro informativo sull’entità e le caratteristiche dei *working poor* che usufruiscono del beneficio, v. il XX Rapporto annuale INPS, luglio 2021, 162 ss.

48. Art. 1, commi da 74 a 84, l. n. 234/2021.

Aiuti<sup>49</sup>, volti soprattutto a rendere ancora più stringenti le regole di condizionalità. Una prima innovazione ha interessato la presentazione della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID), da effettuarsi - da parte di tutti i componenti del nucleo familiare, maggiorenni e non esclusi dagli obblighi - entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio, ovvero al momento del primo incontro presso il CPI. Per semplificare la procedura, la domanda di Rdc resa all'INPS equivale oggi a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro per tutti i componenti maggiorenni del nucleo tenuti agli obblighi di legge, pena la improcedibilità della domanda stessa; la DID è poi trasmessa all'ANPAL, ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. A tale snellimento procedurale si affianca la necessità di accertare l'effettiva ricerca attiva di lavoro del beneficiario attraverso la sua frequenza mensile in presenza presso il CPI, pena la decadenza dal beneficio<sup>50</sup>. Considerando, però, che in molte realtà territoriali i CPI sono ancora sottodimensionati rispetto alle richieste di servizi dell'utenza e congestionati sul piano operativo<sup>51</sup>, tali previsioni rischiano di affaticare ulteriormente l'attività dei CPI, presso i quali tutti i componenti adulti del nucleo - anche quelli molto lontani dal mercato del lavoro<sup>52</sup> - devono recarsi per la profilazione e la stipula del patto di lavoro<sup>53</sup>.

Il patto prevede obblighi e impegni relativi sia alla ricerca attiva di lavoro, sia all'accettazione di un'offerta di lavoro congrua.

Tra le innovazioni di maggior rilievo introdotte con la legge di bilancio 2022 vi è proprio la rimodulazione della congruità lavorativa, che nel d.l. 4/2019 risultava sempre più stringente all'aumentare del periodo di godimento del beneficio e del numero di offerte rifiutate. A seguito della recente novella legislativa, la valutazione della congruità viene invece scollegata dalla durata di fruizione del beneficio, e rimodulata in senso più restrittivo in ragione delle offerte rifiutate, con decadenza dal beneficio dopo due (anziché tre) rifiuti, e previsione del *decalage* dell'importo del Rdc di 5 euro per ogni mese, a seguito del rifiuto dell'offerta congrua di lavoro<sup>54</sup>. Sono poi rimodulati i criteri relativi alla distanza del luogo di lavoro dalla residenza del beneficiario. In particolare, regola generale è che per la prima proposta il posto di lavoro offerto non debba distare più di 80 km dalla residenza del beneficiario e comunque sia raggiungibile in non più di 100 minuti con i mezzi pubblici; per la seconda offerta non vi sono, invece, limiti di distanza nel territorio nazionale. Ancora, la congruità è valutata in ragione della tipologia del rapporto di lavoro offerto: se infatti l'offerta riguarda un contratto di lavoro a tempo determinato (o di somministrazione) di durata non inferiore a tre mesi o a tempo parziale<sup>55</sup>, vale sempre quanto previsto per la prima

49. D.l. n. 50/2022, conv. con mod. da l. n. 71/2022.

50. In presenza di bisogni complessi e multidimensionali, analoghe previsioni devono essere inserite anche nel Patto di inclusione sociale: art. 1, co. 74, lett. c), l. n. 234/2021.

51. Anpal, Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020, novembre 2021, 22.

52. Tra questi individui "al seguito" del richiedente, il 63% sono donne; in totale, più dell'80% non lavora al momento della suddivisione delle platee o non ha mai lavorato: Relazione del Comitato Scientifico, cit., 57.

53. La legge di bilancio 2022 prevede, altresì, la necessaria inclusione nel patto per il lavoro della partecipazione periodica ad attività e colloqui da svolgere in presenza.

54. La riduzione opera per la sola parte che integra il reddito, fino al raggiungimento di una soglia di 300 euro, moltiplicati per la scala di equivalenza: art. 1, co. 76, l. n. 234/2021.

55. Con un orario di lavoro non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno previsto nei contratti collettivi: art. 25, co. 1, lett. d-bis), d.lgs. n. 150/2015 (come mod. da art. 1, co. 81, lett. a), l. n. 234/2021).

proposta. Infine, relativamente alla soglia retributiva minima di congruità (pari a 858 euro mensili)<sup>56</sup>, se ne dispone il riproporzionamento all'orario di lavoro previsto nel contratto di lavoro.

E' invece rimasta ferma la più restrittiva regola applicabile in caso di rinnovo del Rdc, che prevede la decadenza dal Rdc in caso di rifiuto della prima offerta congrua utile; una previsione che già coinvolge, invero, un'ampia platea di fragili beneficiari teoricamente "occupabili", visto l'elevato numero di nuclei percettori di "lungo periodo" (da 19 mesi in su)<sup>57</sup>.

Le nuove e più stringenti regole fin qui richiamate lasciano aperto il problema della "effettività" del regime di condizionalità, per la cui operatività è necessario che al beneficiario siano proposte occasioni di lavoro, attraverso la piattaforma digitale del Rdc per il patto per il lavoro, gestita da Anpal e implementata attraverso il sistema di cooperazione applicativa con i sistemi informativi regionali del lavoro<sup>58</sup>. La piattaforma avrebbe dovuto comporsi di tutti gli strumenti utili per l'attivazione e gestione del patto per il lavoro, assicurando in particolare la gestione dei flussi dati amministrativi e della condizionalità, la fruizione di servizi personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo dei beneficiari del Rdc (*case management*), la realizzazione di un sistema che consentisse l'automatico incrocio tra le posizioni lavorative vacanti, inserite dai datori di lavoro, e le candidature dei percettori della misura (*labor exchange*). Si sarebbe così realizzato, a regime, un virtuoso e sinergico intreccio tra tutti i flussi informativi provenienti dai soggetti - pubblici e privati - coinvolti dalla rete.

Neanche questo processo, però, è stato portato a compimento. Tanto che, da ultimo, la legge di bilancio 2022, proprio con la finalità di supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e agevolare il reinserimento dei percettori (occupabili) nel mercato del lavoro, ha previsto, da una parte, di integrare la piattaforma con i dati dei beneficiari dei trattamenti di disoccupazione messi a disposizione dall'Inps; dall'altra, di dare parità di accesso ai centri per l'impiego e ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro.

### 3.4. Gli incentivi alle assunzioni

La piattaforma è volta anche a favorire la rilevazione e la raccolta delle offerte di lavoro da parte delle imprese. E l'atteggiamento pro-attivo dei datori di lavoro è premiato attraverso il riconoscimento di incentivi (sotto forma di sgravi contributivi), rivolti però solo a coloro che abbiano preventivamente comunicato on line la disponibilità di posti vacanti in relazione ai quali l'assunzione sarà successivamente operata. Se la finalità è condivisibile, deve tuttavia rilevarsi che le tempistiche sottese all'operatività del meccanismo rischiano di non favorire il rapido incontro tra le esigenze occupazio-

56. Il d.l. 4/2019 prevede che la retribuzione, oltre ad essere almeno pari ai minimi retributivi previsti dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, deve anche essere superiore di almeno il 10% del beneficio Rdc massimo fruibile da un solo individuo, inclusa la quota ad integrazione prevista per i nuclei residenti in abitazione in locazione (vale a dire 780 euro), a prescindere dal concreto ricorrere di tale circostanza.

57. Da aprile 2019 ad aprile 2021 pari a 689 mila nuclei, il 37% del totale: XX Rapporto annuale INPS, cit., 168.

58. Nell'ambito del Sistema informativo del Reddito di cittadinanza, facente capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, operano due piattaforme digitali, rispettivamente presso l'Anpal e presso lo stesso Ministero, al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, connessi al Reddito di cittadinanza, e per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del medesimo istituto: art. 6, co. 1, d.l. n. 4/2019.

nali dei datori di lavoro e le disponibilità dei beneficiari il Rdc. A ciò si aggiunga che la originaria previsione per cui l'assunzione doveva avvenire con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato rischiava, proprio per una platea di soggetti tendenzialmente molto distanti dal mercato del lavoro, di limitare la loro pronta occupazione.

La legge di bilancio 2022 innova la previgente disciplina sotto entrambi i profili.

Innanzitutto, sono ampliate le tipologie contrattuali incentivabili, potendo adesso l'esonero trovare applicazione anche in favore delle assunzioni effettuate mediante contratti a tempo parziale, di apprendistato e a tempo determinato (senza indicazione, però, di una sua durata minima). In secondo luogo, è stato eliminato l'onere, in capo al datore di lavoro, di comunicare preliminarmente le disponibilità dei posti vacanti alla piattaforma digitale dedicata al Rdc, quale condizione di accesso all'esonero contributivo. La l. n. 91/2022, di conversione del d.l. n. 50/2022 (c.d. decreto Aiuti) ha poi chiarito che i datori di lavoro possono proporre le offerte di lavoro congrue direttamente ai beneficiari del Rdc<sup>59</sup>, dovendo poi comunicare al CPI competente per territorio l'eventuale mancata accettazione dell'offerta lavorativa, anche ai fini della decadenza dal beneficio.

Sempre al fine di favorire l'inserimento/reinserimento nel mercato di lavoro di questa platea di soggetti difficilmente occupabili, il legislatore del 2021 punta sul rilancio del ruolo svolto dagli operatori privati accreditati. Così, in aggiunta a quanto già previsto dall'art. 8 del d.l. n. 4/2019, si riconoscono incentivi anche alle agenzie per il lavoro, in caso di assunzione dei percettori a seguito di loro attività di mediazione; in tal caso all'agenzia spetterà il 20% dell'incentivo riconosciuto al datore di lavoro che assume il percettore di Rdc. Regole stringenti si applicano, poi, nei confronti dei servizi per il lavoro accreditati, ai quali è stata affidata l'attivazione di interventi in favore di beneficiari del Rdc nell'ambito del programma GOL. Questi ultimi dovranno comunicare tempestivamente (e comunque entro cinque giorni) al CPI e all'ANPAL la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, pena la decadenza dalla partecipazione da parte del medesimo servizio per il lavoro al programma GOL per sei mesi, con riferimento all'attivazione di interventi in favore di qualsivoglia nuovo beneficiario<sup>60</sup>. E' rimasto invece invariato l'impianto di incentivi volti a incoraggiare il percettore del Rdc nello svolgimento di una nuova attività di lavoro dipendente o autonomo, consistenti nella previsione di incentivi all'autoimprenditorialità, di importo predefinito, e in meccanismi di rideterminazione del beneficio ancora spettante, in caso di svolgimento di nuova attività. Al riguardo, invero, l'attuale normativa prevede meccanismi di cumulo poco favorevoli alla combinazione tra sussidio e reddito da lavoro per chi trova una nuova occupazione<sup>61</sup>; sarebbe dunque stato opportuno introdurre misure di *in-work benefits* capaci di rendere più attrattivo il lavoro regolare, anche quello a bassi salari, rispetto alla inattività e alla fruizione passiva dei trasferimenti<sup>62</sup>.

59. Art. 4, co. 9-ter, d.l. n. 4/2019.

60. Art. 1, comma 74, lett. g), l. n. 234/2021, che introduce i co. 1-bis 1-ter, 1-quater e 1-quinquies all'art. 8, d.lgs. n. 4/2019.

61. Attualmente se un beneficiario del Rdc inizia a lavorare, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato: art. 3, co. 9, d.l. n. 4/2019.

62. Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., 63.

#### 4. PUC, servizi sociali e ruolo degli operatori privati

I beneficiari adulti del Reddito di cittadinanza sono tenuti a offrire, nell'ambito del patto per il lavoro o del patto per l'inclusione sociale, la propria disponibilità per la partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività (PUC) a titolarità dei Comuni, da svolgersi presso il Comune di residenza. L'impegno è pari ad almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a un massimo di 16, pena la perdita del beneficio. Oltre a un obbligo, i PUC rappresentano un'importante occasione di inclusione e crescita per i beneficiari e per la collettività: per i primi, perché la partecipazione al progetto deve essere coerente con le loro competenze professionali o con quelle acquisite anche in altri contesti, in base agli interessi e alle propensioni personali emerse nel corso dei colloqui con i CPI o i Servizi sociali; per la seconda, nella misura in cui i PUC sono individuati a partire dai bisogni e dalle esigenze della comunità locale, a supporto e integrazione rispetto alle attività ordinariamente svolte dai Comuni e dagli Enti pubblici coinvolti. L'esperienza ha evidenziato, ad oggi, numerose difficoltà incontrate dai Comuni nella predisposizione dei PUC, dovute anche alle diverse modalità (e capacità) di *governance* e cooperazione tra i diversi soggetti a livello locale. I posti disponibili sono risultati nettamente sottodimensionati rispetto alla potenziale platea di beneficiari tenuti a parteciparvi; allo stesso tempo, i Comuni che hanno predisposto i PUC hanno incontrato difficoltà ad assegnare i beneficiari nei progetti avviati (solo un terzo dei posti disponibili sono stati assegnati)<sup>63</sup>. Da ultimo, la legge di bilancio 2022 ha previsto che i Comuni siano tenuti ad impiegare nei PUC almeno un terzo dei percettori di Rdc residenti, specificando che lo svolgimento di tali attività deve avvenire a titolo gratuito, e non è assimilabile ad una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato né con le amministrazioni pubbliche, né con gli altri partner di progetto, quali i soggetti del privato sociale<sup>64</sup>.

Particolarmente prezioso si rivela il coinvolgimento, a fianco dei Comuni, di questi ultimi soggetti, e in particolare degli Enti del terzo settore (ETS). Proprio nell'area del *welfare*, del resto, quegli enti sono nel tempo diventati interlocutori privilegiati di soggetti privati e, soprattutto, pubblici, secondo un modello incentrato sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, quale elemento costitutivo della programmazione e della realizzazione degli interventi e dei servizi sociali.

Per quanto rileva ai nostri fini, il *Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, predisposto dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nell'agosto 2021, prevede un ampio coinvolgimento del terzo settore nella progettazione e gestione dei Centri servizi per il contrasto alla povertà, punto unitario di accoglienza, accesso e fornitura di servizi, a livello territoriale, per le persone in condizioni di bisogno. Il terzo settore trova poi esplicito richiamo, e finanche rafforzamento, all'interno del PNRR che, nel perseguimento di alcuni obiettivi strategici, sembra aprire nuovi spazi per una piena e virtuosa cooperazione tra pubblico e privato. Proprio nella prospettiva di una dimensione plurale, il PNRR<sup>65</sup> valorizza la centralità di un sistema di amministrazione condivisa, di *governance* a più soggetti in cui pubblico, privato, terzo settore e cittadini sono chiamati a cooperare nella programmazione e realizzazione

63. Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cit., 80 ss.

64. Art. 1, co. 74, lett. c), punto 6), l. n. 234/21.

65. Missione 5, Componente 2.



di progetti sociali, volti a migliorare il livello di integrazione e inclusione sociale dei gruppi più vulnerabili della popolazione.

Gli ETS, e più in generale tutto il privato sociale, possono dunque svolgere un ruolo di primo piano non solo nella presentazione dei PUC, ma anche nella realizzazione del Programma nazionale GOL<sup>66</sup>, soprattutto in relazione alle persone con minori *chances* occupazionali. Considerata la vocazione del Programma, un'area di attenzione è proprio quella della fragilità e vulnerabilità: e il terzo settore potrà essere coinvolto nella sperimentazione di forme di occupazione «protetta» o percorsi di accompagnamento dedicato, per i privi di lavoro più fragili. La finalità di utilità sociale propria degli ETS rinviene, del resto, una sua specifica realizzazione in quell'attività di interesse generale volta a favorire l'inclusione e l'integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati e con disabilità. E il legislatore del 2017 ha rimodulato non solo le modalità attraverso le quali è possibile perseguire questo obiettivo, ma anche le tipologie di persone protette, giungendo a ricomprendervi anche l'ampia platea di soggetti richiamati nella categoria euro-unitaria dei "lavoratori molto svantaggiati", come individuati nell'articolo 2, numero 99) del Regolamento (UE) n. 651/2014<sup>67</sup>. Categoria nella quale trovano ampio spazio i fragili percettori "occupabili" del Reddito di cittadinanza.

## 5. Conclusioni

Alla luce della ricognizione fin qui operata, appare evidente che un bilancio complessivo sull'attuazione del Rdc nel suo primo triennio di vita non può prescindere dalla sua contestualizzazione nel sistema nel quale lo stesso si è trovato ad operare.

La misura ha infatti mosso i suoi primi passi all'interno di un sistema sociale ed economico fortemente indebolito dalla emergenza pandemica prima, e dal conflitto bellico poi, ancora oggi caratterizzato da un mercato del lavoro poco espansivo e da un'instabile tenuta del sistema imprenditoriale<sup>68</sup>. Ma anche all'interno di un debole assetto di tutele e servizi, sociali e lavorativi, nell'ambito più generale del sistema di welfare. Mentre qualunque politica di contrasto alla povertà, per poter risultare davvero efficiente, deve "andare oltre" il mero sostegno economico del singolo (e del suo nucleo familiare), ed essere contestualizzata e coordinata con un più strutturato sistema di politiche e servizi integrati in materia di occupazione, sostegno per mancanza di lavoro, per carico familiare e disabilità; potenziando i servizi sociali e sanitari, ma anche le politiche abitative, per le quali - nonostante la presenza, nella componente economica del Rdc, di un contributo per l'affitto/mutuo - il nostro sistema sociale appare ancora troppo arretrato.

Un complesso integrato di politiche assistenziali, indubbiamente; ma affiancate da

66. Nell'ambito del GOL, possono essere sottoscritti Patti territoriali per la transizione ecologica e digitale - accordi tra autonomie locali, soggetti pubblici e privati, enti del terzo settore, sindacati, associazioni dei datori - allo scopo di realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo in questi specifici settori, per inserire o reinserire disoccupati, inoccupati e inattivi, dopo adeguata formazione finalizzata all'acquisizione di competenze specialistiche tecniche e professionali, e riqualificare gli occupati, potenziando le loro conoscenze: art. 1, co. 249, l. n. 234/21.

67. Per approfondimenti, v. P. BOZZAO, *La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 novembre 2018.

68. Focus CENSIS-Confcooperative, cit.



una più ampia gamma di politiche pubbliche, in grado di intercettare le stesse cause generatrici della povertà, racchiuse nell'ambiente, nel contesto geografico, storico e culturale in cui nasce e si sviluppa la condizione di povertà. Un mix composito di interventi, dunque, il cui perseguimento richiede anche l'attivazione di una solida e capillare rete di servizi sul territorio che, a fianco dei Comuni e dei CPI, possa contare sulla congiunta partecipazione dei soggetti privati, in funzione integrativa e suppletiva del soggetto pubblico.

Resta fermo che, nel disegno del Rdc, l'obiettivo dell'inclusione sociale è prodromico - laddove si creino le necessarie condizioni - all'inserimento lavorativo del suo beneficiario, seguendo un cammino che gradualmente accompagna il nucleo familiare verso un'autonomia di vita, fondata sul benessere reddituale; e, dunque, sul lavoro. In questo senso, la disciplina del Rdc - al pari degli altri strumenti di sostegno al reddito - si colloca all'interno di un sistema di *welfare* che - in armonia con i principi dettati dagli artt. 4 e 38 Cost. - pone al centro delle tutele le potenzialità dei singoli, anche in una più inclusiva logica di responsabilizzazione partecipativa degli stessi. E - in assenza di una specifica rete minima di protezione a loro dedicata - ingloba anche tutti coloro che, sussistendo le condizioni di abilità al lavoro, si mostrino effettivamente disponibili ad accedere nel sistema produttivo. Quella disponibilità necessita però, come si è visto, di essere correttamente incanalata all'interno di percorsi efficienti e mirati che - attraverso una adeguata formazione/riqualificazione professionale, ma anche scolastica - consentano anche a questa consistente platea di "impossidente" popolazione adulta di essere adeguatamente sostenuta, al fine di colmare i deficit di competenze di base e di basse qualificazioni, e così acquisire/recuperare competitività all'interno del mondo del lavoro.



## Capitolo 11

# La proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali



## Capitolo 11 La proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali\*

Mariella Magnani  
*Università di Pavia*

1. Va rimarcata l'innovatività della proposta di direttiva, che non si limita a porre all'attenzione dell'opinione pubblica ed accademica nazionale il tema della qualificazione del rapporto di lavoro tramite piattaforma digitale, bensì amplia lo sguardo alla gestione algoritmica dei rapporti di lavoro, questione centrale e di stretta attualità tant'è che se ne è già occupato il c.d. decreto trasparenza<sup>1</sup>, altra normativa di derivazione europea. Si parte, cioè, dal presupposto che i sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati basati su algoritmi sostituiscono sempre più le funzioni che le figure direttive svolgono abitualmente nelle imprese datrici di lavoro: ad es. assegnano compiti, impartiscono istruzioni, valutano il lavoro svolto, offrono incentivi o impongono sanzioni.

Tuttavia, i soggetti che svolgono la propria attività di lavoro mediante piattaforme digitali, oggetto di tale gestione algoritmica, di norma non dispongono delle informazioni sulle modalità di funzionamento degli algoritmi, sui dati personali utilizzati e sul modo in cui il loro comportamento incide sulle decisioni prese dai sistemi automatizzati. Né ne sono consapevoli i rappresentanti dei lavoratori e gli organismi ispettivi che operano nei diversi Stati.

Si tratta di una prospettiva che si distanzia anni luce da quella che aveva lo Statuto dei lavoratori allorché si proponeva di limitare il potere di controllo del datore di lavoro: a quel tempo, nel momento in cui il legislatore ribadiva la necessità del controllo dell'uomo sull'uomo, ai fini della tutela della dignità della persona che lavora, visualizzava delle tecniche automatiche di controllo rudimentali e oggi in molti casi anacronistiche.

La digitalizzazione rappresenta invece un presupposto del tutto diverso, che costringe ad individuare nuovi diritti della persona (o a una loro differente declinazione). Per questo la proposta di direttiva si prefigge, oltre che di garantire la "corretta determinazione della situazione occupazionale", ovvero della qualificazione del rapporto di lavoro (capo II), di promuovere la trasparenza, l'equità e la responsabilità nella gestione algoritmica (capo III) e di migliorare la trasparenza del lavoro mediante piattaforme digitali, anche transfrontaliere (capo IV). Tali obiettivi emergono già dal titolo della proposta di direttiva (*"Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work"*), peraltro già sottoposto a emendamento per sottolineare l'attenzione prestata anche al lavoro soggetto a sistemi di monitoraggio e decisionali automatizzati (così la proposta di cui all'emendamento 1 *"Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work and work subject to automated or semi-automated*

\* Esame della "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali (COM(2021) 762 final)", JHH ottobre 2022.\*

1. D.lgs. 27 giugno 2022, n. 104, di attuazione della direttiva UE 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio.

*monitoring and decision-making systems*"<sup>2</sup>).

È chiaro nella relazione ed anche nei considerando – sui quali ci si sofferma in quanto altamente esplicativi della proposta di direttiva vera e propria – che l'intendimento principale è di garantire un'equa gestione algoritmica per tutti e non solo per i lavoratori subordinati: e quindi anche per i lavoratori autonomi genuini e per gli altri soggetti che svolgono un lavoro tramite piattaforma digitale senza un rapporto di lavoro subordinato.

Ovviamente non manca l'ulteriore e importante obiettivo di contrastare il lavoro autonomo fittizio. Si tratta di un tema non nuovo a livello europeo e rispetto al quale è registrabile un elevato numero di procedimenti giudiziari, con le conseguenti incertezze e la difficoltà di mantenere condizioni di parità tra gli Stati membri, come si rileva nella relazione.

La materia, tuttavia, non è di facile armonizzazione, considerati i differenti approcci degli Stati membri al problema generale autonomia/subordinazione e alla regolazione specifica del lavoro tramite piattaforma digitale (dal momento che vi è pure questo profilo, avendo alcuni Stati – tra cui l'Italia – regolato specificamente, e con varie impostazioni, il lavoro tramite piattaforma).

Sul primo aspetto – della corretta qualificazione – in Italia (come in altri Paesi) ci si è molto soffermati, mentre poco si è riflettuto sulla gestione algoritmica dei rapporti di lavoro. Sotto questo profilo, è, dunque, interessante il dinamismo mostrato dalla Commissione europea con la proposta di direttiva in esame, che peraltro si affianca ad una proposta di regolamento del 21 aprile 2021 riguardante in generale l'uso dell'intelligenza artificiale (anche nei rapporti di lavoro che non si svolgono tramite piattaforma). Si pensi alla precisazione della necessità che il soggetto all'algoritmo abbia una "persona di contatto presso la piattaforma digitale" per offrire allo stesso la possibilità di discutere e di chiarire i fatti. E anche alla necessità di supplire alla mancanza di un luogo fisico in cui i lavoratori tramite piattaforma digitale si possono conoscere al fine di tutelare i propri interessi (attraverso, ad es., la creazione di canali di comunicazione all'interno dell'infrastruttura delle piattaforme digitali).

2. Venendo al testo, la prima parte riguarda la "corretta determinazione della situazione occupazionale delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali". Una formula apparentemente neutra, ma che viene utilizzata per stabilire principi importanti, quali l'irrelevanza della qualificazione data dalle parti, e, soprattutto, la "presunzione legale" di subordinazione nel caso in cui la piattaforma digitale controlli "l'esecuzione del lavoro" della persona che lo svolge.

Il meccanismo è stato preferito rispetto ad altre scelte regolative (del tipo *tertium genus*, alleggerimento oneri probatori, meccanismi di certificazione) ed è stato caldeggiato dalla CES.

Il controllo sull'esecuzione del lavoro si ravvisa laddove vi sia la presenza di almeno due dei cinque elementi elencati: *a*) determinazione effettiva del livello della retribuzione o fissazione dei limiti massimi per tale livello; *b*) obbligo, per la persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali, di rispettare regole vincolanti spe-

---

2. Draft European Parliament Legislative Resolution - PR - PE731.497v01-00.



cifiche per quanto riguarda l'aspetto esteriore, il comportamento nei confronti del destinatario del servizio o l'esecuzione del lavoro; c) supervisione dell'esecuzione del lavoro o verifica della qualità dei risultati del lavoro, anche con mezzi elettronici; d) effettiva limitazione, anche mediante sanzioni, della libertà di organizzare il proprio lavoro, in particolare della facoltà di scegliere l'orario di lavoro o i periodi di assenza, di accettare o rifiutare incarichi o di ricorrere a subappaltatori o sostituti; e) effettiva limitazione della possibilità di costruire una propria clientela o di svolgere lavori per terzi.

L'iter legislativo è ancora in corso e, pertanto, alla luce degli emendamenti proposti, il testo originario potrebbe subire modifiche decisive, se si considera che l'emendamento 78 propone di abolire l'elenco degli indici presuntivi citati, spostandoli nei considerando (n° 25), sotto forma di elenco di cui gli Stati membri dovranno tener conto nell'attuazione della presunzione.

Nel testo della Commissione, in ogni caso, si fa riferimento a elementi molto variegati (che non si fondano sul solo *control test*) e tra i quali compaiono indici che, almeno nell'ordinamento italiano, non sono necessariamente sintomo di subordinazione (basta pensare alle regole per quanto riguarda l'aspetto esteriore e la limitazione della possibilità di svolgere lavori per terzi), con il rischio che si arrivi a un concetto troppo ampio di subordinazione.

Si impongono due rapide ma significative considerazioni: la presunzione, come delineata dalla proposta, è *iuris tantum* e può essere vinta dalla prova contraria, ma non si comprende agevolmente in che cosa quest'ultima possa consistere. Che cosa deve (o può) provare chi "confuta" la presunzione legale? Si tratta di uno dei punti più oscuri della proposta. Infatti, se la prova contraria dovesse ritenersi ammissibile solo per negare la sussistenza degli elementi indicati, essendo essi costitutivi della presunzione, non si tratterebbe di vera prova contraria e di presunzione relativa, ma di presunzione *iuris et de iure*. Diversamente, se la prova contraria potesse riguardare altri elementi, allora si riaprirebbe la questione qualificatoria.

Riferita al nostro ordinamento, l'istituzione di una presunzione legale di esistenza di un rapporto di lavoro (subordinato) non è una novità (basta pensare in passato al lavoro a progetto). Nel nostro caso, tuttavia, trattandosi di presunzione vincibile dalla prova contraria, non è differente funzionalmente (e tecnicamente) dalla esplicitazione, per i casi di lavoro tramite piattaforma, degli indici di subordinazione: un'esplicitazione controvertibile in sé, nel merito, per i criteri prescelti e che, secondo qualcuno, rischia di riverberarsi in modo poco controllato sulla nozione generale di subordinazione *ex art. 2094 c.c.*

Tuttavia, se la proposta, nonostante la sua criticità, venisse approvata, ben si potrebbe (anzi si dovrebbe) ritenere che si tratta di una (tecnica o di una) definizione *ad hoc* per i lavoratori tramite piattaforma, che non impatta di per sé sull'art. 2094 c.c. Con ciò, ponendosi nel solco di una legiferazione, che si impone sempre più, per singole e specifiche figure contrattuali, senza scomodare la grande madre, cioè l'art. 2094 c.c. Sostanzialmente, di definizioni speciali della subordinazione, in relazione alle caratteristiche della prestazione, ve ne sono sempre state nel nostro ordinamento (si pensi al lavoro a domicilio, al lavoro sportivo, etc.)

3. Meno problematica - e più moderna - è la parte, contenuta nel capo III, sulla ge-

stione algoritmica dei rapporti di lavoro, che include obblighi di informazione dei lavoratori sui sistemi di monitoraggio utilizzati dalla piattaforma e sui sistemi decisionali utilizzati per prendere o sostenere decisioni che incidono significativamente sulle condizioni di lavoro dei lavoratori delle piattaforme digitali (art. 6).

È degno di nota che vi si preveda, oltre al monitoraggio umano dell'impatto dei sistemi automatizzati (art. 7), il riesame umano di decisioni significative sulle condizioni dei lavoratori delle piattaforme digitali (art. 8). Gli obblighi di informazione, di monitoraggio e, soprattutto, di riesame umano di decisioni significative si applicano, ai sensi dell'art. 10, anche alle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforma digitale e che non hanno un contratto o un rapporto di lavoro, impregiudicato il regolamento UE 2019/1150.

Da questi aspetti discende il carattere comprensibilmente onnicomprensivo della proposta, dal momento che essa muove dalla prospettiva, indubbiamente nuova e corretta, dei rischi che le piattaforme digitali possono generare, piuttosto che da quella, ristretta, della qualificazione dei rapporti di lavoro sottostanti. Si pensi alla figura dei "digital creators", rispetto ai quali sono emersi problemi di tutela, attinenti in larga parte alla mancanza di trasparenza in occasione di provvedimenti come il "ban" - cioè l'esclusione dall'utilizzo della piattaforma - e al diritto al contraddittorio, che potrebbero trovare così soluzione.

4. Vi è poi la parte, contenuta nel capo IV della proposta, relativa alla "trasparenza in merito al lavoro mediante piattaforme digitali" (che sono datori di lavoro), che si sostanzia essenzialmente in obblighi di fornire informazioni, se richieste dalla pubblica autorità, in ordine al numero dei lavoratori che svolgono regolarmente un lavoro mediante piattaforma e ai termini e alle condizioni applicabili a tali rapporti contrattuali. Essa sconta la difficoltà di raggiungere la realtà delle piattaforme da parte delle autorità nazionali che hanno competenze in materia di lavoro e di protezione sociale (e anche da parte delle rappresentanze dei lavoratori).

5. Infine, il capo V sui "mezzi di ricorso e applicazione" attribuisce ai lavoratori, o alle loro rappresentanze, una serie di prerogative, anche di natura processuale, per ottenere il soddisfacimento dei diritti previsti dalla proposta di direttiva.

Accanto a previsioni apparentemente pleonastiche (si pensi al divieto di licenziamento per il fatto che si siano esercitati diritti previsti dalla direttiva, che rientra nei principi), esso ne contiene altre significative e la cui attuazione può rivelarsi impegnativa per i singoli ordinamenti (si pensi all'art. 16 sull'accesso alle prove; o all'art. 14 sulle procedure per conto o a sostegno di persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali).

Le disposizioni finali, di cui al capo VI, contengono le clausole classiche di non regresso e di ammissibilità delle disposizioni più favorevoli per i lavoratori (sebbene con un necessario *caveat* per quanto concerne le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforma digitale e non hanno un rapporto di lavoro subordinato in relazione alle norme di tutela della concorrenza).

6. In conclusione, dei blocchi che compongono idealmente la proposta di direttiva, per molti versi ipertrofica e sicuramente da snellire ed affinare, quelli più interessanti

attengono alla gestione algoritmica e alla trasparenza. Il primo, relativo all'identificazione del lavoratore (subordinato) tramite piattaforma, sebbene essenzialmente volto a dare un quadro unitario (e certo) nell'Unione Europea relativamente alla forma contrattuale, è, nel merito, per i criteri prescelti e la tecnica prevista, in sé opinabile. E potrebbe rischiare di produrre contraccolpi nei diversi sistemi su un tema delicatissimo come la definizione di subordinazione, su cui l'UE non si è mai direttamente avventurata, salve le limitate incursioni da parte della Corte di Giustizia. Non a caso vi è, sul tema, un dibattito in corso, che lascia prevedere significative modificazioni.



## Capitolo 12

# Lavoro e transizione energetica





## Capitolo 12 Lavoro e transizione energetica

Elena Verdolini<sup>1</sup>  
*Università di Brescia*

Francesco Vona<sup>2</sup>  
*Università di Milano*

### 1. Introduzione

#### 1.1. La transizione energetica in Europa tra pandemia COVID-19, tensioni geopolitiche, crisi energetica e altre trasformazioni strutturali

La transizione energetica si fonda su una profonda trasformazione tecnologica, che sposta l'apparato produttivo verso tecnologie a basse o zero emissioni climalteranti. Molte di queste tecnologie sono note e competono ormai sul mercato in quanto i loro costi sono paragonabili (se non inferiori) a quelli di tecnologie tradizionali basate sull'utilizzo di combustibili fossili – si pensi ad esempio all'impressionante declino dei costi di produzione dell'elettricità attraverso pannelli solari o turbine eoliche. Molte altre tecnologie a basse o zero emissioni, come ad esempio le tecnologie per la cattura e lo stoccaggio dell'anidride carbonica o l'idrogeno prodotto con processi sostenibili, sono invece agli stadi iniziali di sviluppo e potrebbero verosimilmente raggiungere il mercato solo negli anni a venire. In alcuni settori sarà relativamente più facile mettere in campo la profonda trasformazione tecnologica necessaria per rendere le nostre economie più sostenibili – ad esempio ricorrendo ad elettrificazione o puntando sull'efficienza energetica – mentre in altri le sfide tecnologiche da superare rimangono importanti – si pensi ad esempio al settore del trasporto aereo o all'industria chimica (IPCC 2022a).

La transizione energetica si rende necessaria alla luce degli ingenti rischi associati con un clima che cambia. Sebbene sia difficile stimare con precisione i costi economici netti a livello globale associati con un aumento della temperatura media globale della superficie della terra, una solida letteratura mostra come questi costi siano ingenti, e come aumentino più che proporzionalmente con il surriscaldamento globale (IPCC 2022b). Un sempre crescente numero di analisi, inoltre, dimostra che i benefici associati con la mitigazione dei cambiamenti climatici sono uguali o maggiori rispetto ai costi nei quali si dovrà incorrere per promuovere la transizione energetica. (Drouet, Bosetti and Tavoni, 2022). Inoltre, la recente crisi energetica legata all'invasione dell'Ucraina ha evidenziato la vulnerabilità di un sistema energetico e produttivo che è fortemente

---

1. Elena Verdolini: Università degli Studi di Brescia e RFF-CMCC European Institute on Economics and the Environment, Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici. [elena.verdolini@unibs.it](mailto:elena.verdolini@unibs.it). Parte della ricerca presentata in questo articolo è stata finanziata grazie al Consiglio della Ricerca Europeo (ERC - European Research Council) nel contesto del programma quadro europeo per la ricerca Horizon 2020, progetto "2D4D - Disruptive Digitalization for Decarbonization", grant agreement n. 853487. Il contenuto della ricerca rappresenta la sola visione degli autori.

2. Francesco Vona: Università degli Studi di Milano e Fondazione Eni Enrico Mattei. [francesco.vona@unimi.it](mailto:francesco.vona@unimi.it).

dipendente da fonti di energia fossili concentrate in aree del mondo che sono geopoliticamente instabili.

L'Unione Europea ormai da anni persegue obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra. Nel 2009 viene adottato il Pacchetto 2020 energia e clima, che si pone gli obiettivi di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 20% rispetto al 1990 e contestualmente aumentare del 20% la produzione di energia da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica. Nel 2014 viene adottato il Quadro 2030 per energia e clima, modificato nel 2018, con l'obiettivo di raggiungere una riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub> al 40 rispetto al 1990, una crescita del 32% dell'energia da fonti rinnovabili e un aumento del 32,5% dell'efficienza energetica. Nel 2018 viene discussa la strategia di lungo termine per il 2050, e nel 2021 si raggiunge il significativo accordo sulla Legge europea sul clima (Regolamento CEE/UE 30 giugno 2021, n. 1119, entrato in vigore nel luglio 2021) che sancisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050. L'impegno europeo nella lotta ai cambiamenti climatici ha comprensibilmente incontrato una battuta d'arresto a causa della pandemia COVID-19, ma l'impegno su questo fronte è ripreso con rinnovato vigore nel disegno di un piano economico e finanziario per uscire dalla crisi. Il budget pluriennale dell'Unione Europea per gli anni 2021-2027, così come il pacchetto di aiuti Next Generation EU e il REPOWER EU, è caratterizzato da importanti vincoli di spesa da dedicare al perseguimento della transizione energetica. In questo contesto, l'Europa è fortemente impegnata a promuovere una rivoluzione tecnologica e comportamentale verso la neutralità climatica.

## **1.2. Le due dimensioni della transizione verde nel mondo del lavoro: professioni in espansione e professioni obsolete**

Il mondo del lavoro sarà parte integrante di questa trasformazione, ma ad oggi le possibili conseguenze della transizione energetica sulla quantità e qualità dell'occupazione e sui salari restano difficili da quantificare. Le nuove tecnologie a basse o zero emissioni necessitano di specifiche professionalità e competenze: nuovi posti di lavoro saranno creati nei settori cosiddetti *verdi*. Allo stesso tempo, l'abbandono delle vecchie tecnologie e dei processi produttivi basati su fonti fossili richiederà cambiamenti profondi in alcune professioni e, al contempo, ne renderà obsolete altre. Costruire un quadro chiaro e preciso di chi uscirà vincente e chi perdente dalla transizione verde sul fronte del mercato del lavoro, identificando i profili demografici, sociali e professionali di coloro che ne potrebbero essere esposti positivamente o negativamente, resta alquanto difficile. Altrettanto difficile è stimare con un certo grado di sicurezza il numero di nuovi posti di lavoro che potranno essere creati o la quota di lavoratori che avrà bisogno di formazione per essere reimpiegato nei nuovi settori in espansione. La transizione verde non dovrebbe eludere un simile processo di "distruzione creatrice" di tecnologie, competenze, imprese e settori; in questo senso, la transizione verde è per sua natura molto simile ad altre trasformazioni strutturali quali ad esempio la rivoluzione industriale o, più recentemente, la rivoluzione digitale. Dall'analisi di queste transizioni storiche si possono infatti ricavare importanti lezioni quali punto di partenza per comprendere gli effetti della transizione verde sul mercato del lavoro (Autor et al., 2003; Gray, 2013).

Un primo importante spunto di riflessione deriva dall'osservazione che raramente in passato le competenze esistenti sono state utili nello sviluppo e nell'utilizzo di nuove

tecnologie. A questo proposito basti ricordare che la meccanizzazione ha sostituito i lavoratori le cui mansioni sono più automatizzabili. Questo è accaduto sia durante la prima rivoluzione industriale sia, più recentemente, come risultato della robotizzazione di molti processi produttivi (si veda il lavoro chiave di Autor et al., 2003 e la voluminosa letteratura che ne è scaturita).

Un secondo importante aspetto riguarda però il fatto che in tutte le trasformazioni tecnologiche passate le previsioni apocalittiche riguardanti la fine del mondo del lavoro sono state smentite dai fatti. La nascita di nuovi prodotti, mercati e servizi, e dei posti di lavoro ad essi associati, ha trainato la crescita dell'occupazione e della produttività (Autor, 2013). Allo stesso tempo, però, la riallocazione in nuovi impieghi di lavoratori le cui competenze sono diventate obsolete risulta spesso penalizzante in termini di salari e/o condizioni lavorative sia nel breve che nel lungo periodo (Walker, 2013; Autor et al., 2014; Cortes, 2016). Il processo di distruzione creatrice che accompagna le grandi trasformazioni tecnologiche crea infatti disuguaglianze sul mercato del lavoro: si riducono la domanda di lavoro e, di conseguenza, i salari dei lavoratori con competenze obsolete, mentre aumenta la domanda di lavoratori con le competenze necessarie ad operare le nuove tecnologie. Ad esempio, è noto che il c.d. *China shock*, ossia l'ingresso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio e il suo conseguente e crescente contributo al commercio internazionale, ha ridotto in modo persistente i salari e le opportunità di impiego dei lavoratori meno qualificati sia negli Stati Uniti (Autor et al., 2021), sia - anche se questi risultati non sono completamente confermati - nel caso italiano (Citino e Linarello 2019). Le diverse fasi della rivoluzione digitale hanno avuto un effetto simile sui lavoratori impegnati in compiti codificabili e quindi facilmente sostituibili dalle nuove tecnologie (Autor et al., 2033; Goos et al. 2014).

Nel contesto della transizione energetica, la necessità di adattare le competenze della forza lavoro alle nuove tecnologie e ai nuovi modelli di business a basse e/o zero emissioni è chiara. Restano tuttavia indeterminate sia l'ampiezza del divario di competenze che sarà necessario colmare, sia le ripercussioni che la transizione energetica avrà sui salari e, conseguentemente, sulla disuguaglianza. La prima questione è intrinsecamente connessa alla comprensione e misurazione delle specifiche competenze richieste dalle tecnologie verdi; la seconda è invece più legata alla natura del mercato del lavoro, e alle istituzioni che lo regolano e che possono amplificare ovvero ridurre le disuguaglianze di mercato.

Questo articolo si concentra sulla prima questione, ossia la misurazione delle competenze specifiche che saranno richieste nel contesto della transizione energetica. A tal fine, viene in prima battuta presentato un apparato concettuale, il cosiddetto approccio delle mansioni, che è facilmente utilizzabile per la misurazione empirica, ossia basata su dati esistenti, delle competenze che nei prossimi anni saranno richieste dal mercato in transizione e delle professioni che verranno maggiormente coinvolte sia in positivo (lavori c.d. verdi) sia in negativo (lavori c.d. marroni). Utilizzando questo approccio, è possibile disegnare un più preciso quadro del divario tra le competenze esistenti nel mercato e quelle che si rendono necessarie per promuovere e sostenere la transizione energetica (il c.d. *skill gap*). Sulla base dell'ampiezza dello *skill gap* osservato in determinate professioni o ambiti lavorativi si potranno identificare i potenziali vincenti e i potenziali perdenti della transizione verde. Conseguentemente, sarà possibile proporre specifici interventi di politica economica per chiudere il divario di

competenze e promuovere i processi di riqualificazione (*reskilling*) e di acquisizione di nuove competenze (*upskilling*) dei lavoratori.

Il nostro articolo si differenzia dal capitolo del rapporto del CNEL dello scorso anno in quanto si focalizza sulla descrizione dell'approccio delle mansioni e dei suoi limiti. Sulla base dei lavori di Vona et al. (2018, 2019), tale approccio si è affermato nel dibattito di *policy* come il più credibile per identificare le occupazioni più esposte alla transizione energetica (si veda ad esempio il rapporto annuale del Fondo Monetario Internazionale, FMI 2022). Questo lavoro si prefigge dunque di mettere in luce i vantaggi e i limiti di tale approccio. Innanzitutto, come discusso estensivamente nella Sezione 2, si sottolinea la necessità di utilizzare metriche e concetti diversi, ma complementari, a seconda che si vogliano studiare i perdenti e i vincenti della transizione energetica. In secondo luogo, si fissano alcuni criteri per disegnare delle analisi empiriche basate su tale approccio.

## 2. Apparato concettuale: definire e misurare lavori e competenze “verdi” e “marroni”

Una valutazione puntuale e rigorosa degli effetti della transizione energetica sul mercato del lavoro è resa difficile dalla mancanza di un quadro teorico solido per la definizione, che ad oggi risulta molto elusiva, del concetto di “*green jobs*”, ossia i lavori verdi. A tal proposito è importante notare che le nozioni di *green jobs* proposte dalle organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo (OCSE), il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), sono ambigue, slegate dalle classificazioni occupazionali esistenti utilizzate per generare statistiche a livello nazionale o difficili da implementare con i dati esistenti (Cedefop 2010, 2019; ILO-Cedefop 2011; Martinez-Fernandez et al., 2010). I rapporti dell'OIL, ad esempio, confondono spesso “lavori verdi” con i lavori cosiddetti “buoni”, ossia tutelati a livello sindacale. Di contro, i modelli utilizzati per costruire scenari di previsione degli impatti derivanti da diverse politiche climatiche, inclusi quelli sull'occupazione, pongono invece un' enfasi sul settore energetico, che rappresenta nella realtà solo una piccolissima percentuale dell'occupazione totale in un dato paese, ed ignorano spesso le dinamiche occupazionali di altri settori. In molti casi, una delle ipotesi fondanti di questi modelli è la cosiddetta “omogeneità del fattore produttivo lavoro”, ossia l'ipotesi che i lavoratori siano tra di loro perfettamente interscambiabili sia all'interno di uno stesso settore sia tra settori diversi. Tali modelli ignorano dunque la fondamentale questione legata all'eterogeneità della forza lavoro, e la conseguente eterogeneità degli impatti di politiche energetiche e climatiche sui lavoratori con diverse competenze. (Hafstead e Williams III, 2018; Castellanos e Heutel, 2019).

### 2.1. I *green jobs*, ossia i lavori verdi

Al fine di rendere il dibattito sulla definizione dei lavori c.d. *verdi* più rigoroso, si rende necessario partire dall'identificazione di cosa possa essere considerato ‘verde’ da un punto di vista ambientale (Bontadini e Vona, 2022). A titolo illustrativo ci si può chiedere se si debba considerare l'occupazione “insegnante di scuola” come una occupazione verde oppure no. La risposta a questa domanda non è ovvia: un insegnante offre servizi poco inquinanti, e quindi questa professione potrebbe essere annoverata



tra i lavori verdi; è però pur vero che un insegnante non contribuisce direttamente attraverso lo svolgimento delle sue mansioni a ridurre le emissioni di gas climalteranti. Seguendo un simile ragionamento, vi è da chiedersi se l'occupazione "installatore di pale eoliche" è da considerarsi occupazione verde, poiché il lavoratore contribuisce a risolvere direttamente il problema delle emissioni di gas serra, oppure no, in quanto le pale eoliche sono costruite utilizzando processi notoriamente energivori e, dunque, attualmente inquinanti, quali la produzione di metallo.

Per fare chiarezza su questo aspetto, e procedere poi all'identificazione di quali occupazioni siano o non siano da considerarsi *verdi*, possiamo ispirarci alla letteratura che studia il processo di innovazione tecnologica e che ha affrontato un simile dibattito. Questa letteratura ha sviluppato due diversi approcci rispetto alla misurazione del cambiamento tecnologico a supporto del processo di decarbonizzazione, c.d. *verde* (cit.). Un primo approccio, definito "*output-based*", perché presta attenzione al risultato prodotto da una determinata tecnologia, identifica come *verdi* quei beni, servizi e tecnologie che sono strumentali per ridurre le emissioni di gas serra o l'inquinamento in generale. Rientrano in questa categoria i filtri, le autovetture elettriche, le biciclette, i pannelli solari e le varie pratiche manageriali legate all'efficientamento energetico. Questi beni e servizi hanno un potenziale verde, ma questo potenziale non sempre si realizza nella sua interezza: basti pensare al fatto che un'autovettura elettrica potrebbe essere ricaricata con elettricità prodotta da una centrale a carbone. La caratteristica saliente di questo primo approccio è quella distinguere tra tecnologie verdi e non verdi a partire dalla natura della tecnologia e dal suo potenziale utilizzo. La letteratura che segue questo approccio misura il cambiamento tecnologico verde usando dati sull'esistenza e la diffusione di determinati beni o prodotti, ad esempio attraverso banche dati di brevetti o di acquisti.

Il secondo approccio, definito dalla letteratura "*process-based*", è invece legato alla misurazione diretta della performance ambientale di una tecnologia. In questo caso, un processo produttivo si definisce verde se produce meno emissioni o inquinamento per un dato livello di produzione rispetto ad un valore di riferimento, ossia di un *benchmark*. Ad esempio, la produzione di una tonnellata di acciaio in Cina è associata in media ad un livello di emissioni più alto rispetto alla produzione di una tonnellata di acciaio in Francia o in Italia. Questo dipende da due motivi. Innanzitutto, Francia e in Italia dispongono di tecnologie più efficienti e/o avanzate, come ad esempio la produzione di ghisa con forno elettrico – potenzialmente alimentato da fonti energetiche a basse emissioni – partendo dal riciclo di rottami invece del tradizionale ciclo integrale di produzione dell'acciaio in altoforno. In secondo luogo, la differenza di emissioni tra paesi si materializza anche in virtù dell'adozione di metodi produttivi ed organizzativi che rendono tutti i fattori di produzione più efficienti, compresi quelli non energetici, come il lavoro o il capitale. In questo caso, l'identificazione di una tecnologia verde è indiretta, e si ottiene utilizzando dati sui livelli di emissioni e di fatturato di un'impresa, un settore o un paese.

Occorre sottolineare che queste due definizioni di tecnologie verdi sono in un certo senso ortogonali tra di loro: una tecnologia definita verde sulla base dell'approccio *process-based* non necessariamente risulta definibile come verde sulla base di un approccio *output-based*. Un'impresa che produce pale eoliche può generare emissioni di gas serra legate al processo produttivo, ma fornisce al settore energetico un prodotto

che a sua volta non produrrà emissioni di gas serra (vedere Bontadini e Vona 2022 per una discussione approfondita).

Un simile ragionamento può essere seguito per definire i lavori c.d. verdi. Infatti, la letteratura specializzata in questa materia illustra che non è possibile definire in maniera univoca quali occupazioni siano verdi e quali no; ma che ci troviamo piuttosto di fronte a due possibili e plausibili approcci (Vona, 2021). Il primo approccio, *process-based*, si basa sull'identificazione di quelle professioni che contribuiscono alla produzione di beni e servizi attraverso processi o tecnologie a emissioni zero o più basse di un dato livello di riferimento. Il secondo approccio, *output-based*, è legato all'identificazione di quelle professioni coinvolte nella produzione di beni e servizi intermedi (ad esempio, *know-how*, o beni capitali quali tecnologie di produzione) che potenzialmente riducono le emissioni.

Questo articolo si concentra principalmente sulla seconda definizione. Prima di entrare nel vivo della trattazione è importante illustrare i motivi di questa scelta. Seguendo un approccio di definizione *process-based*, un'occupazione sarebbe catalogata come verde se svolta in settori ed imprese che inquinano meno rispetto a un livello di riferimento – caratterizzati, ad esempio, da rapporti di emissioni per euro fatturato inferiori, rispettivamente, alla media del settore o del paese. L'utilizzo di questa definizione nel nostro contesto non pare particolarmente utile dato che classificherebbe tra le occupazioni verdi molte di quelle prevalenti in settori non energivori, e dunque solo marginalmente impattati dalla “creazione distruttrice” associata alla rivoluzione tecnologica che accompagna la transizione energetica. Tra questi settori si possono annoverare ad esempio quello della cura della persona, della salute, del turismo, e dei servizi di pulizia<sup>3</sup>. L'esempio discusso in precedenza relativo alla categoria “insegnanti di scuola” rientra in questa categoria. I servizi prodotti da queste occupazioni sono al contempo scarsamente inquinanti (o poco intensivi dal punto di vista energetico) e marginalmente coinvolti nello sviluppo di soluzioni al problema dei cambiamenti climatici. Di contro, un approccio *output-based* per l'identificazione delle professioni verdi si focalizza sull'identificazione di quei lavori che contribuiscono alla produzione di beni o servizi intermedi a basse emissioni. In tal senso, esso risulta più utile al fine di identificare non solo i lavori in settori che svolgono un ruolo importante nella transizione verde, ma anche l'insieme delle occupazioni prevalenti nei settori attualmente inquinanti, e che sono chiamati nella letteratura settori “*brown*”, ossia “marroni”, per distinguerli dai settori *verdi*. Esempi di occupazioni in settori *brown* sono i camionisti e gli ingegneri chimici (si veda la Tabella 1 per altri esempi).

Concentrarsi sulla definizione delle professioni “marroni” oltre che quelle verdi è una componente cruciale del dibattito sugli impatti della transizione energetica sul mondo del lavoro, poiché permette di allargare l'attenzione alle professioni che risulteranno potenzialmente obsolete come conseguenza della transizione energetica e, pertanto, di identificare potenziali interventi di supporto per queste categorie di lavoratori. La

---

3. È comunque importante notare che l'ultimo rapporto del terzo gruppo di lavoro del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC 2022a) dimostra che cambiamenti comportamentali dal lato della domanda, ossia le cosiddette demand-side responses, possono contribuire in maniera significativa alla riduzione delle emissioni. Questo implica che anche nei settori qui elencati sarà necessario cambiare comportamenti e modificare la domanda di energia. Resta il fatto che questo contributo di manifesta attraverso cambiamenti comportamentali e di processo, e non è necessariamente legato alla presenza di lavori “verdi”.



letteratura specializzata mostra infatti che le politiche climatiche quali le tasse sulle emissioni o gli standard di efficienza, che *de facto* impongono un aumento dei costi nei settori “marroni” al fine di ridurre il livello di emissioni associate con i processi produttivi esistenti, riducono i livelli di occupazione nei settori *brown* (Greenstone, 2002; Walker, 2013; Kahn e Mansur, 2013; Marin e Vona, 2021). Molti studi concludono che questi effetti sono però contenuti perché nella maggior parte dei casi i settori energivori offrono beni la cui domanda è inelastica (Morgenstern et al., 2002), ossia beni il cui consumo si riduce di poco a causa di un aumento del prezzo. Ritorneremo su questo punto nella sezione 4. Per ora basti notare che la gran maggioranza degli studi esistenti su questo argomento si focalizza sul monitoraggio del livello di occupazione nei settori *brown*; di contro, l’eterogeneità dell’impatto delle politiche energetiche e climatiche tra diverse occupazioni nei settori energivori rimane largamente inesplorato dalla letteratura. Due eccezioni in questo senso sono i recenti lavori di Marin e Vona (2019, 2022), i quali, ad esempio, presentano la plausibile conclusione che l’effetto in termini di occupazione in settori energivori di una determinata politica climatica sia tanto più negativo quanto una occupazione sia strettamente incardinata in, e rilevante per, un settore “marrone” (Marin e Vona, 2022).

## 2.2. L’approccio della classificazione delle mansioni verdi: i green tasks

Fino a questo momento, abbiamo presentato il dibattito come se fosse possibile utilizzare una classificazione binaria, ossia categorizzando una determinata professione come interamente green oppure come interamente brown. Ad esempio, le professioni nel settore delle costruzioni sono spesso classificate come interamente verdi nelle classificazioni dicotomiche dei *green jobs*, mentre è facilmente comprensibile che non tutti i lavoratori nel settore delle costruzioni siano impegnati nella costruzione di edifici o infrastrutture verdi.

La letteratura che si occupa di definire i lavori verdi ha arricchito questo dibattito adottando un approccio di definizione delle occupazioni verdi che si basa su considerazioni legate alle mansioni richieste e svolte in ciascuna professione. Il cosiddetto “*approccio di definizione basato sulle mansioni*” è stato sviluppato da David Autor e coautori al fine di studiare l’impatto della rivoluzione tecnologica digitale sul mercato del lavoro (Autor et al., 2003; Acemoglu e Autor, 2011; Autor, 2013). La premessa di questo approccio risiede nella distinzione funzionale tra cosa i lavoratori fanno sul posto di lavoro (i c.d. *tasks* o mansioni, per l’appunto) e le competenze necessarie per svolgere tali mansioni (i c.d. *skills*). La produzione di un determinato bene o servizio è ipoteticamente rappresentata come un insieme di mansioni complementari, ossia un bene o servizio viene prodotto attraverso lo svolgimento di una sequenza precisa di mansioni. I fattori produttivi, tradizionalmente definiti in economia come capitale (tecnologie), lavoro ed energia, competono tra loro per svolgere una determinata mansione. Le mansioni, incluse quelle verdi, sono legate alle caratteristiche di una data tecnologia, mentre le competenze, incluse quelle verdi, sono capacità generali che caratterizzano le varie occupazioni. Ad esempio, le capacità ingegneristiche necessarie per progettare una pala eolica si acquisiscono in un corso universitario, mentre le capacità ad arrampicarsi per montare una pala eolica in corsi di formazioni vocationali.

In un’economia senza particolari imperfezioni di mercato, una mansione verrà assegnata al fattore produttivo capace di svolgerla ad un costo relativo minore, ossia

al fattore produttivo che ha un vantaggio comparato in tale mansione. La domanda aggregata di un certo fattore produttivo rifletterà quindi la quantità totale delle mansioni ad esso assegnate. Nel breve periodo, l'offerta di un fattore è fissa (ossia, i lavoratori in cerca di lavoro sono in numero finito) e i salari sono determinati dall'incrocio di domanda di lavoro e offerta di lavoro sul mercato. Pertanto, i fattori produttivi a cui vengono assegnate più mansioni saranno anche quelli che riceveranno le remunerazioni più elevate. Attraverso questo apparato di analisi, è possibile utilizzare dati esistenti per studiare come la diffusione di determinate tecnologie abbia modificato i livelli di occupazione in determinate professioni.

Questo approccio può facilmente essere esteso allo studio dell'impatto della transizione ecologica sul mercato del lavoro. Nello specifico, definito un insieme di parole chiave che caratterizzano le tecnologie c.d. verdi, è possibile identificare una serie di mansioni c.d. verdi che sono necessarie al fine di produrre queste tecnologie. Muniti di queste conoscenze è poi possibile, per ciascuna occupazione, calcolare la percentuale di mansioni c.d. verdi sul totale delle mansioni potenzialmente svolte. Questo indicatore è pari a 1 per quelle occupazioni che svolgono solamente mansioni verdi; al contrario, è pari a zero per occupazioni in cui nessuna mansione è verde. Questa metodologia permette dunque di sviluppare un indicatore continuo di "greenness", ossia una misura del potenziale verde di una occupazione e, di conseguenza, dell'esposizione di tale occupazione a possibili effetti negativi nella transizione energetica (Vona et al., 2019).<sup>4</sup> A livello teorico, questo indicatore di greenness può essere interpretato come una misura del tempo che in media un lavoratore in una determinata occupazione dedica a mansioni verdi. Alcuni esempi di tali occupazioni sono riportati nella Tabella 1, che sintetizza i punti salienti della dicotomia tra le due definizioni di lavoro verde discusse in questa sezione.

Tabella 1: Due principali definizioni di occupazione verde

Approccio	process-based	output-based
<b>tipo di definizione di occupazione verde</b>	definizione basata sul livello di inquinamento medio dei processi produttivi in cui una determinata occupazione è prevalente	definizione basata sull'importanza di una specifica occupazione nello sviluppo, l'utilizzo e la produzione di beni, servizi e tecnologie volte a ridurre alcuni impatti ambientali
<b>Interventi di politiche a supporto di lavori verdi</b>	tasse ambientali, standard sulle emissioni, sistemi di permessi negoziabili	sussidi alle produzioni e le tecnologie verdi, crediti d'imposta legati all'efficientamento energetico degli edifici.
<b>Impatto atteso delle politiche rilevanti sull'occupazione</b>	<u>negativo</u>	<u>positivo</u>
<b>Esempi di settori industriali</b>	Metallurgia, chimica, produzione di elettricità, cemento, trasporti	Costruzioni, produzione di elettricità, macchinari, gestione dei rifiuti, trasporti
<b>Esempi di occupazioni</b>	Ingegneri chimici e del petrolio, operai del settore metallurgico, installatore di gasdotti.	Operaio addetto al riciclaggio dei materiali, pianificatore urbano, tecnico delle celle a combustione.

4. Si veda Vona (2021) per una discussione dettagliata di questo approccio.

Il principale vantaggio dell'approccio delle mansioni risiede nella sua capacità di identificare le competenze maggiormente associate alle occupazioni verdi. Inoltre, poiché i lavoratori che svolgono mansioni verdi necessitano di specifiche competenze per svolgere queste mansioni, è anche possibile indentificare quali tra le competenze generali della forza lavoro sono più frequentemente associate alle mansioni verdi. In tal modo, l'approccio delle mansioni fornisce la possibilità di identificare empiricamente le competenze verdi basandosi su un solido apparato teorico ed evitando così confusioni dovute ad una errata comprensione delle differenze tra lavori verdi, mansioni verdi, e competenze verdi. Da quanto detto finora, infatti, risulta evidente che una competenza si definisce verde se il suo possesso fornisce al lavoratore un vantaggio comparato nello svolgere una mansione identificata come verde (Vona et al., 2018). Questo vantaggio comparato non è attribuito a livello teorico, ma rivelato da, e osservato nei, dati che vengono utilizzati per calcolare l'indice di *greenness*. Questo punto verrà dettagliato nella sezione successiva, ma la sua illustrazione generale è utile per mettere in luce l'enorme confusione che caratterizza il dibattito sui lavori verdi. Basti pensare che la recente Classificazione di competenze europee, profili, qualifiche e professioni, c.d. ESCO<sup>5</sup> (ESCO, 2022), classifica l'installazione di una pala eolica come una *competenza verde*, mentre invece in realtà questa è una mansione. Questa imprecisione nasce dal fatto che la classificazione non si fonda su un apparato teorico solido per la distinzione tra mansioni e competenze.

Un altro importante vantaggio dell'approccio delle mansioni è che la distinzione tra mansioni e competenze permette di misurare con precisione il c.d. *gap* di competenze presente e atteso sulla base di particolari scenari di diffusione delle nuove tecnologie a basse emissioni, ossia il divario tra le competenze esistenti e quelle che invece saranno necessarie nel contesto della transizione energetica. Questo *gap* di competenze, che può essere considerato una buona approssimazione dei costi necessari per il *reskilling* della forza lavoro, dovrà essere superato al fine di promuovere l'effettiva diffusione di tecnologie verdi nell'economia. La misurazione di competenze generali in diverse occupazioni è da decenni monitorata da svariati organismi nazionali ed internazionali. Vi sono ad esempio gli indici quantitativi che misurano le competenze standardizzate di un lavoratore o di uno studente, misurate dalle indagini PISA (Programme for International Student Assessment) dell'OCSE, o dal Survey of Adult Skills del PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies). A partire da questi dati sarebbe in teoria possibile identificare quali competenze generali sono più di frequentemente usate nello svolgimento di una mansione verde e, conseguentemente, per misurare il *gap* di competenze verdi per lavoratori che provengono da diversi settori ed occupazioni.

L'approccio di misurazione basato sulle mansioni fornisce dunque un fondamento teorico alla costruzione di misure che possano approssimare efficacemente i costi di riallocazione dei lavoratori da settori in declino — che nel contesto della transizione energetica sono i settori *brown* — a settori in espansione — ossia i settori *green*. Tuttavia, la possibilità di implementare l'approccio basato sulla definizione di mansioni verdi è difficile e causa della mancanza in svariate giurisdizioni di dati necessari e adeguati.

5. ESCO (European Skills, Competences, and Occupations) è il sistema Europeo di classificazione di competenze.

La prossima sezione di questo lavoro è dedicata alla descrizione di come l'approccio delle mansioni è stato implementato finora a livello pratico sulla base delle banche dati esistenti.

### 3. Dalla teoria alla pratica

L'implementazione pratica dell'approccio di misurazione dei lavori verdi basata sulle mansioni richiede precise informazioni su quale insieme di mansioni caratterizzi ogni occupazione, e quali competenze siano necessarie per lo svolgimento di ogni singola mansione. Informazioni di questo tipo sono raccolte da anni negli Stati Uniti: nel 1939 è stato sviluppato il Dizionario delle occupazioni e dei titoli (DOT) per facilitare il *matching* tra imprese che richiedevano determinati profili professionali e i lavoratori dopo la Grande Recessione. DOT indicava con un indice dicotomico (sì/no) oppure su una scala da 1 a 5 l'importanza di una determinata mansione (ad es. "muovere oggetti" o "risolvere problemi") o di una determinata competenza (ad es. "competenze matematiche") per ciascuna occupazione.<sup>6</sup> Dopo diverse edizioni, DOT è stato arricchito e trasformato in O\*NET, ossia il Network delle informazioni occupazionali. Attualmente, O\*NET contiene informazioni che descrivono le mansioni di descrivere 900 tipi di occupazioni. Inoltre, O\*NET contiene una sezione dedicata all'identificazione delle mansioni e dei lavori verdi, il *Green Economy Programme (GEP)*, che è stata sviluppata insieme al US Department of Labour e che si basa su un approccio *output-based*.

#### 3.1. Implementazione dell'approccio delle mansioni nel contesto statunitense

Le informazioni contenute in O\*NET possono essere usate per identificare i lavori verdi in base ad una definizione binaria, oppure per costruire indici continui di greenness. Una classificazione binaria dei lavori verdi può molto facilmente essere prodotta sfruttando il fatto che il GEP di O\*NET distingue tre diversi tipi di lavori verdi: (1) occupazioni esistenti che si presume saranno molto richieste a seguito della transizione energetica; (2) occupazioni nelle quali ci si aspetta una ridefinizione marcata delle mansioni a seguito della transizione energetica e (3) nuove occupazioni che emergeranno nel contesto della transizione energetica a seguito dell'introduzione di nuove tecnologie, beni o servizi. Le occupazioni che appartengono a ciascuno di questi tre gruppi possono di fatto essere classificate come occupazioni "verdi". Il primo gruppo contiene occupazioni con applicazione molto generale, come ad esempio sviluppatori di software, impiegati nei servizi clienti, o gli operatori impiegati in impianti chimici; non è però chiaro in base a quali criteri O\*NET attribuisca ad alcune occupazioni la previsione di un forte aumento di domanda di lavoro, e ad altre no. Il secondo gruppo contiene occupazioni che possono essere direttamente, ma non necessariamente, coinvolte nello sviluppare soluzioni per supportare la transizione energetica, come ad esempio i pianificatori urbani o gli operai del settore edilizio. Il terzo gruppo contiene invece occupazioni direttamente impegnate a promuovere la diffusione di tecnologie e pratiche verdi, quali ad esempio gli ingegneri che sviluppano pannelli solari o i coordinatori del riciclo dei rifiuti. Come illustrato nella sezione precedente, però,

6. Queste informazioni venivano generate da esperti del mondo del lavoro.

una categorizzazione binaria delle occupazioni verdi non fornisce indicazioni precise riguardo al divario tra le competenze proprie di una occupazione e quelle richieste a seguito della transizione energetica.

Per superare questo limite, Vona e co-autori combinano le informazioni contenute in GEP con le altre informazioni contenute in O\*NET per costruire una misura continua di quanto verde sia una determinata occupazione seguendo l'approccio delle mansioni descritto nella sezione precedente. Nello specifico, per ogni occupazione gli autori calcolano la percentuale di mansioni verdi sul totale di mansioni. Questo indice varia tra 0 e 1 e può essere interpretato come la percentuale di tempo che un lavoratore in una data occupazione dedica a mansioni verdi. Tra le occupazioni con misura di *greenness* pari a 1 troviamo gli ingegneri ambientali, i lavoratori che rimuovono materiali nocivi e gli ingegneri che sviluppano pale eoliche. Tra le occupazioni che dedicano meno del 30 per cento del tempo a mansioni verdi troviamo gli ingegneri non specializzati in tecnologie verdi, i lavoratori del settore edilizio, e i direttori di marketing (Vona 2021).

Utilizzando l'indicatore di *greenness* attribuito ad ogni occupazione, Vona e co-autori propongono anche un indice che misura la quota di lavoro verde sul totale a livello aggregato per ogni paese. Questo indice è costruito usando la seguente formula:

$$GL_t = \sum_k^K Greenness_k \times \frac{L_{kt}}{L_t}, \quad (1)$$

Per ogni anno  $t$ , l'indicatore GL (*green labour*) misura la somma delle percentuali di occupazione ( $L$ ) in ogni singola occupazione  $k$  sul totale dell'occupazione ( $L$ ) dell'anno, ponderate per l'indicatore di *greenness* di ogni occupazione (*Greenness*). È interessante notare che, per gli Stati Uniti, la quota di occupazione verde si attesta su un livello di oltre l'11% se la definizione dicotomica è utilizzata e soltanto se sono considerate le due categorie di occupazioni verde. Di contro, la quota dell'occupazione verde si attesta tra il 2% e il 3% usando l'equazione 1 e quindi la definizione continua di *greenness*. Per capire il tipo di errore di misura che si compie utilizzando la definizione dicotomica, basti pensare che la quota di produzione cosiddetta verde, stimata usando delle indagini *ad hoc* svolte negli anni 2010 e 2011 su un campione rappresentativo della popolazione di imprese, si attesta anch'essa intorno al 2-3% (Becker and Shadbegian, 2009; Elliott and Lindely, 2017).

### 3.2. Limiti dell'approccio delle mansioni nel contesto europeo ed italiano.

L'applicazione dell'approccio delle mansioni per generare un indice di impiego verde a livello aggregato è limitata a causa della mancanza di dati. Come evidente dall'equazione (1) presentata in precedenza, la costruzione dell'indicatore GEP richiede (a) dati sulla percentuale di mansioni verdi per ogni occupazione-ossia l'indice di *greenness* e (b) la possibilità di calcolare la percentuale sul totale della popolazione occupata che ogni occupazione rappresenta sul totale dell'occupazione di un paese. Nel contesto europeo, il primo dato non è disponibile e il secondo è disponibile soltanto ad alti livelli di aggregazione occupazionale, non permettendo ad esempio di distinguere



ingegneri ambientali e chimici. Questo implica che l'indicatore GEP per l'Europa può essere costruito solo con un alto grado di approssimazione, e che esso è dunque caratterizzato da importanti errori di misurazione.

In primo luogo, è da notare che in Europa non esiste una banca dati paragonabile al GEP di O\*NET e che i dati disponibili sulle mansioni che caratterizzano le singole occupazioni sono spesso molto limitati. Questo implica che, nel contesto europeo, non è stata fornita una definizione di quali siano le mansioni che caratterizzano i lavori verdi. La mancanza di questo dato implica inoltre che non è possibile, a partire dai dati europei, costruire l'indice di *greenness* per i vari paesi europei. Ad esempio, in Germania viene somministrato un questionario per raccogliere dati sulle competenze richieste da specifiche occupazioni ma questo si limita solamente a 19 mansioni. Anche l'Italia raccoglie dati, ormai dal 2007 e con un maggiore livello di dettaglio della Germania in quanto replica la struttura di O\*NET, in relazione alle mansioni collegate con le diverse occupazioni. In entrambi i casi, però, non sono fornite definizioni di cosa costituisca un lavoro o mansione verde.

In secondo luogo, i dati disponibili a livello di occupazione devono essere molto dettagliati. Anche in presenza di una definizione precisa di quanto sia verde un'occupazione, la mancanza dei dati sulla percentuale della suddetta occupazione sul totale degli occupati rende poco attendibile la seconda componente dell'equazione (1), creando un errore di misurazione potenzialmente molto grande. In particolare, poiché le occupazioni verdi (ad esempio, *managers* della sostenibilità) sono molto piccole in termini di quota di occupati rispetto alla categoria occupazionale di riferimento (ad esempio, *managers*). In questo modo, la mancanza di dati dettagliati a livello occupazionale porterà a sovrastimare la percentuale di occupazione verde di un ordine di grandezza (si veda Vona, 2021).

Lo scoglio della mancanza di informazioni sulle mansioni proprie delle occupazioni verde viene superato dalla letteratura cercando di mappare le informazioni disponibili in GEP e più in generale in O\*NET sui dati relativi alle occupazioni in Europa. La differenza di classificazione delle professioni nelle due aree geografiche rende però particolarmente complessa questa procedura, in quanto è necessario creare una tabella di corrispondenza tra la classificazione SOC usata negli Stati Uniti e la classificazione ISCO utilizzata in Europa. Non essendo questa la sede per presentare una descrizione dettagliata della procedura e una critica puntuale, si rimanda il lettore interessato ai dettagli alla lettura del recente rapporto JRC sul tema (Vona 2021) nonché alla discussione presentata nell'Appendice B del Deliverable D2.5 del progetto H2020 Innopath (Gilli et al. 2018). Si riassumono invece in questa sede i limiti principali di questo approccio. In primo luogo, la procedura di mappatura può essere espletata solo ad un alto livello di aggregazione dei dati occupazionali, che in Europa non sono forniti a livelli di dettaglio così precisi come nel caso statunitense. Questo introduce importanti errori di misurazione nella costruzione dell'indice, come già accennato pocanzi. Inoltre, la procedura di mappatura si basa sull'ipotesi che le mansioni richieste da una data occupazione siano identiche sulle due sponde dell'Atlantico. È utile a questo punto ricordare che le specifiche mansioni identificate da O\*NET derivano dall'adozione e dalla diffusione di determinate tecnologie nel contesto economico statunitense. L'ipotesi fondante su cui si basa la mappatura è dunque quella secondo la quale il progresso tecnico sia simile nelle due diverse aree geografiche e che le stesse



tecnologie siano adottate negli stessi settori. Viste le diversità tra l'economia statunitense e quella europea, questa ipotesi rappresenta quindi una forzatura, soprattutto per i paesi meno sviluppati tecnologicamente come il nostro (Dicarlo et al., 2016). Di fronte alla mancanza di dati specifici per l'Europa, la mappatura rimane comunque la principale strada al momento percorribile per fornire qualche indicazione sul livello di occupazione verde nei paesi europei restando nella cornice dell'approccio delle mansioni. Tale mappatura rimarrà rilevante fino a quando le istituzioni europee non si impegneranno in maniera più sistematica nella definizione e misurazione di cosa costituisca una occupazione o una mansione verde nel contesto europeo e a fornire dati più disaggregati a livello di settore e occupazione. Al fine di illustrare il tipo di informazioni che si può ricavare dall'applicazione della metodologia delle mansioni ai dati europei attraverso la mappatura, si riporta in questa sede la Tabella 2, tratta dall'Appendice B del Deliverable D2.5 del progetto H2020 INNOPATHS. La tabella fornisce una lista delle 20 occupazioni misurate a livello ISCO a 3 cifre con indice di *greenness* più elevato, calcolato utilizzando il cross-walk tra i dati di O\*NET con dati europei dell'Indagine europea sulla forza lavoro. La tabella 3, anch'essa tratta dall'Appendice B del Deliverable D2.5 del progetto H2020 INNOPATHS, mostra l'indice di *greenness* calcolato a livello di settore industriale sulla base della classificazione NACE rev.2 per alcuni paesi europei selezionati. Le ultime due colonne mostrano la media pesata dell'indicatore di *greenness* in ogni paese. In questo caso il peso utilizzato è pari alla percentuale di valore aggiunto di ogni settore sul valore aggiunto totale del cinque settori nel paese. Le ultime due righe della tabella mostrano invece la media Europea e la deviazione standard dell'indice di *greenness*. Nel computo della media pesata a livello europeo, ad ogni settore è attribuito un peso pari al rapporto tra il valore aggiunto del settore in un dato paese e il valore aggiunto del settore in Europa. Due alternative sono possibili per sopperire ai difetti strutturali di questa mappatura. In primo luogo, è possibile costruire direttamente una misura di esposizione all'utilizzo di tecnologie verdi sul posto di lavoro, ad esempio collegando dati sulla produzione di beni e servizi verdi con dati sui livelli di occupazione. Il limite di questo approccio è che non consente di identificare il profilo dei lavoratori e quindi le competenze di chi utilizza queste tecnologie. Un secondo approccio consiste nel mobilitare dati, spesso disponibili in rete, sugli annunci di lavoro. Usando il ricco contenuto testuale di questi annunci, con tecniche di analisi testuale, si possono identificare con una buona approssimazione gli annunci in settori legati alla transizione energetica (Saussay et al., 2022). Tuttavia, oltre a non catturare il lato dell'offerta di lavoro, questo approccio ha il limite di sottostimare la domanda di lavoratori meno qualificati che solitamente hanno una più bassa probabilità di essere messi in rete. In presenza di dati occupazionali a un livello molto fine di aggregazione, come quelli americani, è possibile correggere questa distorsione; a livello Europeo, questo non è purtroppo possibile.

Tabella 2: Occupazioni con il più alto indice di greenness costruito attraverso mappatura di dati O\*NET con dati europei. Fonte: Gilli et al. 2018

ISCO 3cifre	Nomenclatura ISCO	Greenness
961	Refuse Workers	0.692
314	Life Science Technicians and Related Associate Professionals	0.268
932	Manufacturing Labourers	0.231
711	Building Frame and Related Trades Workers	0.230
122	Sales, Marketing and Development Managers	0.202
214	Engineering Professionals (excluding Electrotechnology)	0.198
132	Manufacturing, Mining, Construction and Distribution Managers	0.168
332	Sales and Purchasing Agents and Brokers	0.166
211	Physical and Earth Science Professionals	0.142
215	Electrotechnology Engineers	0.136
213	Life Science Professionals	0.135
142	Retail and Wholesale Trade Managers	0.118
311	Physical and Engineering Science Technicians	0.107
962	Other Elementary Workers	0.099
216	Architects, Planners, Surveyors and Designers	0.092
313	Process Control Technicians	0.092
723	Machinery Mechanics and Repairers	0.077
243	Sales, Marketing and Public Relations Professionals	0.069
241	Finance Professionals	0.068
242	Administration Professionals	0.064

Tabella 3 - Greenness by NACE

Country	Agriculture, Fishing & Hunting	Manufacture	Utilities	Construction	Transport & Ware- housing	Media per paese	Deviazione standard
Austria	0.0001	0.0645	0.0555	0.0700	0.0223	0.0555	0.0151
Belgium	0.0004	0.0493	0.0575	0.0883	0.0270	0.0517	0.0107
Germany	0.0157	0.0479	0.0515	0.0599	0.0236	0.0456	0.0130
Denmark	0.0000	0.0601	0.0851	0.0930	0.0188	0.0546	0.0122
Spain	0.0109	0.0586	0.0947	0.0877	0.0217	0.0573	0.0105
Finland	0.0154	0.0616	0.0910	0.0900	0.0192	0.0585	0.0121
France	0.0123	0.0558	0.0875	0.0764	0.0317	0.0545	0.0103
Greece	0.0001	0.0401	0.0690	0.0986	0.0117	0.0328	0.0059
Ireland	0.0027	0.0580	0.0581	0.0761	0.0288	0.0530	0.0180
Italy	0.0030	0.0393	0.0520	0.0905	0.0251	0.0426	0.0089
Netherlands	0.0177	0.0592	0.0690	0.0846	0.0251	0.0547	0.0114
Poland	0.0091	0.0574	0.0691	0.0997	0.0342	0.0608	0.0117
Portugal	0.0038	0.0359	0.0851	0.0947	0.0194	0.0431	0.0076
Sweden	0.0151	0.0627	0.0859	0.0879	0.0292	0.0604	0.0111
United Kingdom	0.0132	0.0735	0.0636	0.0951	0.0291	0.0678	0.0147
EU mean	0.0090	0.0583	0.0740	0.0909	0.0269		
(std.dev)	0.0005	0.0038	0.0041	0.0048	0.0013		

Note: EU mean by sector is computed as a weighted average where weights used are the relative size of a sector in a country over the total value added created in the same sector in the EU economy. Avg. country is computed as a weighted average within the same country where weight used the relative size of a sector over the total value added generated by the five sectors in each country.

#### 4. Riallocazione dei lavoratori dai settori più inquinanti e intensivi di energia ai settori verdi

L'approccio di misurazione delle mansioni verdi nella forza lavoro mette in luce diverse complessità del dibattito incentrato sulla transizione energetica e il mercato del lavoro. A tal proposito è importante notare che in passato gli effetti delle regolamentazioni ambientali sono stati percepiti come negativi per l'economia e per la creazione di posti di lavoro. Ne è esempio la posizione dell'amministrazione Reagan negli Stati

Uniti, caratterizzata da una filosofia ultra-liberista. In effetti, le prime valutazioni empiriche da parte di studiosi americani hanno fornito un qualche supporto alla tesi che le regolamentazioni ambientali distruggano posti di lavoro. Il lavoro di Greenstone (2002) mette in luce, ad esempio, un impatto fortemente negativo del Clean Air Act Americano sull'occupazione manifatturiera (-3.4%), con un effetto più grande nelle industrie altamente inquinanti. Tali effetti sono confermati in lavori più recenti sia sul Clean Air Act (Walker, 2011; Curtis, 2018) sia sulle conseguenze di un aumento dei prezzi dell'energia (Kahn e Mansur, 2013; Marin e Vona, 2021). Occorre però notare che tale effetto negativo sull'occupazione è fortemente dipendente dal contesto: mentre negli Stati Uniti e in Francia è acclarato (Greenstone, 2002; Walker, 2011; Dussaux, 2020; Marin e Vona, 2021), in Germania, Inghilterra e altri paesi Europei è molto meno evidente (Petrick e Wagner, 2014; Martin et al., 2014; Marin et al., 2018). In Italia, uno dei pochi lavori accademici sull'effetto dello European Emission Trading Scheme mostra che le imprese regolamentate non riducono la massa salariale rispetto a imprese simili non regolamentate (D'Arcangelo et al., 2022).

Finanche nello scenario peggiore, quello di distruzione di posti lavoro limitata alle industrie più inquinanti, lo stesso Greenstone e vari altri studiosi sottolineano come questi effetti siano più che compensati, ovvero molto più piccoli, se confrontati con i benefici della regolamentazione ambientale sulla salute delle persone esposte all'inquinamento e la mitigazione dei danni del cambiamento climatico (Greenstone, 2002). Inoltre, l'effetto stesso sul mercato del lavoro è sovrastimato dalle tecniche econometriche causali utilizzate da Greenstone. Infatti, tali tecniche non riescono a catturare effetti di riallocazione del lavoro verso settori a basse emissioni o verdi, così come descritti nelle sezioni precedenti. Più nello specifico, la metodologia di stima usata da molte delle analisi in questione non permette di capire se il posto di lavoro perduto è recuperato in altri settori e, se così fosse, quali sono le caratteristiche e le competenze che tendono a diventare obsolete, rendendo i lavoratori più vulnerabili.

Appare quindi più utile declinare diversamente la questione di cosa accade ai lavoratori più vulnerabili. In tal senso, il punto di partenza deve essere quello di quantificare quali sarebbero i costi economici associati alla riallocazione di un lavoratore da un settore inquinante ad un altro settore, possibilmente verde. Alcuni recenti lavori sia teorici (Hafstead e Williams III, 2018; Goulder et al., 2019) che empirici (Morgenstern et al., 2002; Yamazaki, 2017; Dussaux, 2020) mostrano come gli effetti negativi sull'occupazione dovuti a regolamentazioni ambientali stringenti o all'aumento dei prezzi dell'energia tendano ad essere compensati, in parte o addirittura nella loro interezza, dalla riallocazione della forza lavorativa tra imprese all'interno dello stesso settore o in settori diversi.

L'occupazione – e, in senso più generale, l'occupabilità – non è tuttavia la sola variabile che dovrebbe pesare nella valutazione degli effetti di politiche energetiche e climatiche sul mondo del lavoro. Al contrario, è anche necessario considerare altri aspetti e caratteristiche dei lavori persi e dei lavori che verranno a crearsi al fine di avere un quadro completo dei costi di transizione che un lavoratore affronta a seguito della riallocazione in impieghi diversi. Questi aspetti riguardano il livello salariale, le mansioni svolte e le competenze richieste per svolgere tali mansioni, ma anche aspetti come il prestigio, la sicurezza sul lavoro, il grado di sindacalizzazione e protezione sociale. È da notare come finora la letteratura specializzata sul tema abbia posto l'accento quasi

esclusivamente sui livelli salariali e le competenze richieste, lasciando di fatto da parte le considerazioni sugli altri aspetti appena menzionati. Questi contributi mostrano che, a parità di occupabilità, un differenziale salariale basso o negativo tra la vecchia e la nuova occupazione renderà quest'ultima poco attraente rispetto alla prima, mentre un gap di competenze elevato renderà più costoso il processo di riallocazione. È infatti noto che i salari percepiti dai lavoratori in molte delle occupazioni "marroni" sono più elevate della media, e questo ne rende meno attraente l'abbandono. Evidenza chiara in tal senso emerge ad esempio nelle professioni legate all'estrazione dei combustibili fossili dove le rendite monopolistiche sono spartite tra lavoratori e azionisti (Haywood et al., 2021; Popp et al., 2022). Sebbene il gap sia più modesto tra lavori verdi e marroni, questo resta comunque ampio e rende meno desiderabile il processo di riallocazione (Popp et al., 2022). Un aspetto interessante del processo di riallocazione è messo in luce da un recente lavoro di Yip (2018), che rivisita la valutazione degli effetti della tassa sul carbonio in Canada fatta da Yamazaki (2017). Egli mostra come, nonostante l'effetto netto sul totale dei posti di lavoro sia nullo, gli effetti sui salari siano fortemente negativi soprattutto per i lavoratori meno qualificati. Questo risultato non è del tutto sorprendente: nel periodo storico studiato da Yip, caratterizzato da un trend di deindustrializzazione generalizzato, gran parte del processo di riallocazione del lavoro è avvenuto da settori manifatturieri inquinanti, altamente produttivi e sindacalizzati a settori dei servizi a bassa produttività.

Alla luce di queste considerazioni, appare anche utile notare che alcune regolamentazioni ambientali nuove, come la parte verde del pacchetto di aiuti economici del Presidente Obama o alcune proposte del Presidente Biden, cercano di rendere più interessanti le occupazioni verdi, prevedendo un salario minimo più elevato della media nei settori che ricevono i sussidi e un obbligo di utilizzare beni intermedi prodotti localmente per evitare effetti di delocalizzazione della produzione. Tuttavia, un recente studio mostra come questi provvedimenti non siano stati sufficientemente incisivi al fine di aumentare i salari post-riallocazione dei lavoratori poco qualificati nelle regioni che hanno beneficiato di più dello stimolo fiscale all'economia verde di Obama (Popp et al., 2021). Un risultato interessante che emerge da quest'ultimo studio è che i lavori creati da uno stimolo fiscale verde sono spesso lavori manuali, più o meno specializzati, nei settori delle costruzioni, della manifattura di prodotti "verdi" e della gestione dei rifiuti. Alla luce di questa evidenza empirica per gli Stati Uniti, è però lecito aspettarsi un effetto più grande European Green Deal sulla creazione di impiego. Questo deriva dal fatto che in questo momento storico il contesto internazionale sta vivendo un periodo di ridotta competizione internazionale a seguito delle note tensioni geopolitiche tra autocrazie e democrazie e nel quale un obiettivo più o meno esplicito è quello di riportare molte produzioni industriali in Europa. Questo rende più difficile l'effetto di rilocalizzazione verso paesi terzi, e diminuisce pertanto la probabilità che parte dei sussidi verdi vada a beneficio dei paesi terzi, come avvenne per i sussidi Europei all'energia solare.

Vi è una seconda questione che viene lasciata aperta dalla prima serie di contributi accademici che studia gli impatti delle regolamentazioni ambientali sul mercato del lavoro: non vengono identificate le occupazioni tipiche nei settori inquinanti – né le relative mansioni e competenze – che sono più difficili da riutilizzare in altri settori. Come già discusso in precedenza, gli effetti sul mercato del lavoro sono fortemente



eterogenei tra lavoratori con competenze diverse: all'interno dello stesso settore o della stessa impresa, alcuni lavoratori avranno competenze che risulteranno utili per operare le nuove tecnologie a basse o zero emissioni, mentre le competenze di altri non saranno affatto utili. I recenti lavori di Marin e Vona (2019, 2021, 2022) cercano di fare chiarezza su questo punto, studiando gli effetti di un aumento permanente dei prezzi dell'energia – che è paragonabile all'introduzione di una tassa sul carbonio – sui livelli di occupazione di diverse professioni nel settore manifatturiero. Due risultati molto chiari emergono da questi studi. In primo luogo, un aumento dei prezzi dell'energia porta ad un aumento della domanda di lavoratori con competenze tecnico-ingegneristiche sia di livello alto (ossia i laureati) che medio (ossia i diplomati). In secondo luogo, l'aumento di prezzo porta ad una diminuzione della domanda di operai non specializzati. Tuttavia, è da notare che mentre l'effetto positivo sulle occupazioni tecniche è piuttosto grande in termini di magnitudine, quello negativo sulle occupazioni più elementari, che richiedono mansioni manuali, è molto piccolo, soprattutto se confrontato con gli effetti di altre trasformazioni strutturali che hanno in passato penalizzato la forza lavoro meno qualificata, quali la globalizzazione.

Grazie alla metodologia delle competenze descritta in precedenza, è possibile fare chiarezza sulla magnitudine dei costi di riallocazione, anche quantificando direttamente i fabbisogni di competenze di diverse professioni. Un risultato interessante che emerge nella letteratura è che il divario di competenze è meno pronunciato tra occupazioni in settori energivori e occupazioni nei settori verdi di quanto lo sia tra settori verdi e altri tipi di settori (Vona et al., 2018; Popp et al., 2022; Saussay et al., 2022). Questo dipende dal fatto che le competenze utili per svolgere mansioni verdi, ad esempio quelle tecnico-ingegneristiche, sono spesso anche caratterizzanti delle occupazioni prevalenti nelle industrie energivore: i lavoratori provengono spesso da corsi simili in tecnologia, ingegneria e scienze applicate. Tuttavia, emerge un altro importante risultato: lo svolgimento di mansioni verdi richiede molta più formazione sul posto di lavoro rispetto allo svolgimento delle mansioni in un settore energivoro. (Popp et al., 2022). Questo suggerisce la necessità di un dialogo tra le parti sociali per istituzionalizzare un modello di formazione continua al fine di permettere lo svolgimento efficiente delle mansioni verdi.

La conclusione che emerge dalla letteratura economica che analizza le conseguenze della transizione energetica sul mondo del lavoro è che il divario di competenze non rappresenta per i lavoratori delle industrie più inquinanti una grossa barriera all'ingresso per l'accesso a lavori verdi – al netto della necessità di aumentare gli investimenti in formazione sul posto di lavoro. Di contro, il gap di competenze diventa ben più rilevante qualora uno stimolo fiscale abbia anche altri obiettivi macroeconomici quali l'assorbimento della disoccupazione strutturale causata da altre trasformazioni strutturali, come del caso degli stimoli fiscali verdi. In questo scenario, la differenza negli skill sets (soprattutto per quanto riguarda le competenze tecniche ed ingegneristiche) tra lavoratori verdi e disoccupati provenienti dal resto dell'economia sarebbero molto più pronunciati, aumentando considerevolmente i costi di *reskilling* come mostrato dai lavori di Vona et al. (2018) e Popp et al. (2021). Nel caso del *Green Deal* europeo, ad esempio, l'obiettivo della riduzione della disoccupazione strutturale risulta primario ed è quindi necessario predisporre delle politiche ambiziose di *reskilling*. In altre parole, la questione degli investimenti in formazione per i lavori nelle industrie



verdi, soprattutto di competenze tecniche, dovrebbe dunque diventare un punto di discussione prioritario nel dibattito politico europeo e nazionale. Per quanto riguarda l'Italia, la relativa debolezza del nostro paese nel campo della formazione, sia essa sul posto di lavoro o in generale si configura come uno dei principali fattori di arretratezza nel supportare le trasformazioni del mercato del lavoro necessarie nel contesto della transizione energetica (Bontadini e Vona, 2022).

Una barriera ben più problematica da gestire è invece quella geografica. I settori inquinanti sono molto concentrati geograficamente (Popp et al., 2021); questo implica che la distruzione di posti di lavoro indotta da una legislazione ambientale e climatica stringente avrà molto verosimilmente effetti moltiplicativi sull'intera economia locale (Moretti, 2010). La ragione è che i settori aperti al commercio internazionale come quelli inquinanti creano posti di lavoro indiretti nel settore dei servizi locali. Perlomeno nel breve periodo, se una grande fabbrica metallurgica viene a mancare, si perdono molti posti di lavoro indiretti. Nonostante il problema sia ben noto ai decisori pubblici e agli economisti (Bartik), non è affatto chiaro quale sia la soluzione migliore per affrontarlo. Da una parte, il costo di investire nella riconversione industriale di una comunità in difficoltà è molto minore del costo, anche psicologico, da sostenere per la migrazione dei lavoratori verso regioni più floride. Dall'altra, l'efficacia della riconversione non è assolutamente garantita come testimoniato dai frequenti casi delle c.d. "trappole del sotto-sviluppo", ovvero di situazioni in cui gli investimenti pubblici e privati nella riconversione industriale non funzionano (si veda il caso del nostro Mezzogiorno) o funzionano con grandi ritardi (si veda il caso della regione della Ruhr in Germania).

## 5. Conclusioni

Questo capitolo si prefigge l'obiettivo di fornire indicazioni a ricercatori e politici interessati a studiare l'impatto della transizione energetica sul mercato del lavoro. La riflessione dalla quale muove la nostra discussione è che le grandi trasformazioni strutturali innescano un processo di distruzione creatrice di competenze. Per comprendere tale processo occorre introdurre un apparato teorico che consenta di definire in modo preciso i divari di competenze (c. d. *skill gaps*) che sarà necessario colmare, al fine di indirizzare l'aggiustamento nell'offerta formativa, anche sul posto di lavoro. L'approccio delle mansioni è stato concepito esattamente con queste finalità, in particolare con lo scopo di studiare gli effetti della rivoluzione digitale sul mercato del lavoro.

Questo capitolo discute quindi l'uso dell'approccio delle mansioni per analizzare le trasformazioni del mercato del lavoro nel contesto della transizione energetica. I principali vantaggi di questo approccio sono due. In primo luogo, esso incardina su solide basi teoriche l'uso di una misura nuova di lavoro verde costruita con informazioni riguardo all'intensità di determinate mansioni in una determinata occupazione. Questo permette di fornire stime attendibili della quota dell'occupazione verde in una regione o in un paese. In secondo luogo, consente di identificare le competenze più importanti per le occupazioni cosiddette verdi e di misurare i divari di competenze che possono emergere nel processo di transizione verso una economia a basse emissioni climalteranti. Tra i limiti di tale approccio, tuttavia, c'è l'incapacità di identificare i perdenti della transizione energetica. L'approccio delle mansioni misura, infatti, l'esposizione dei lavoratori a tecnologie e forme di organizzazione che contribuiscono

ad abbattere le emissioni, ma non considera il reale impatto climatico dei processi produttivi; da questo dipende invece l'esposizione effettiva dei diversi settori produttivi a politiche climatiche che impongano un prezzo implicito o esplicito per le emissioni. Occorre quindi combinare tale approccio con una misura delle occupazioni marroni basata sull'impatto ambientale per poter fornire un quadro completo della questione. La più importante conclusione che emerge da questa rassegna è che il costo del processo di reskilling dipende dagli obiettivi politici che ci si prefigge. Se l'obiettivo è riallocare i lavoratori che diventeranno obsoleti, il costo del reskilling sarà limitato, in quanto l'insieme di competenze che caratterizzano le occupazioni verdi è simile a quello che caratterizza le occupazioni marroni. Ciò non significa che i costi sociali della transizione saranno necessariamente bassi, ma soltanto che i vincoli alla riallocazione non saranno associati a divari di competenze. Nel contesto della transizione energetica, tali vincoli sono legati alla forte concentrazione geografica delle industrie inquinanti e alle alte rendite percepite dai lavoratori in tali industrie. Se invece l'obiettivo delle politiche che promuovono la transizione energetica è quello di riassorbire la disoccupazione strutturale legata ad altre trasformazioni, come in parte postulato nel *Green Deal* europeo, il divario in termini di competenze sarà con buona probabilità molto più marcato, e chiuderlo richiederà investimenti molto più ingenti in programmi di *reskilling* e *upskilling*.

## Bibliografia

- Acemoglu, D. and Autor, D., 2011. Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. In: Ashenfelter, O., and Card, D. (Eds.) Handbook of labor economics. Elsevier. Chap. 12, 1043-1171.
- Autor, D., 2013. The task-approach to labor markets: an overview. *Journal of Labor Market Research* 46(3), 185-199.
- Autor, D., Levy, F. and Murnane, R., 2003. The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics* 118(4), 1279-1333.
- Autor D., Dorn, D. and Hanson, G.H., 2013. The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American economic review*, 103(6), pp.2121-68.
- Autor, D., Dorn, D. and Hanson, G.H., 2021. *On the Persistence of the China Shock* (No. w29401). National Bureau of Economic Research.
- Becker, Randy and Shadbegian, Ron, (2009), Environmental Products Manufacturing: A Look inside the Green Industry, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 9, issue 1, p. 1-25
- Bontadini, F., and Vona, F., 2022. Anatomy of Green Specialisation: Evidence from EU Production Data, 1995-2015. Working paper No. 2022.14, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Castellanos, K.A. and Heutel, G., 2019. Unemployment, labor mobility, and climate policy (No. w25797). National Bureau of Economic Research.
- Cedefop, 2010. Skills for green jobs: European synthesis report. Luxembourg: Publications Office.
- Cedefop, 2019. Skills for green jobs: 2018 update. European synthesis report. Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series; No 109.
- Citino, L. and Linarello, A., 2019. The impact of Chinese import competition on Italian Manufacturing. WorkINPS paper. ISSN 2532 -8565
- Cortes, G.M., 2016. Where have the middle-wage workers gone? A study of polarization using panel data. *Journal of Labor Economics*, 34(1), pp.63-105.
- Curtis, E.M., 2018. Who loses under cap-and-trade programs? The labor market effects of the NOx budget trading program. *Review of Economics and Statistics*, 100(1), pp.151-166.
- D'Arcangelo, F.M., Pavan, G. and Calligaris, S., 2022. The impact of the European carbon market on firm productivity: Evidence from Italian manufacturing firms. FEEM working paper.
- Dicarlo, E., Lo Bello, S., Monroy-Taborda, S., Oviedo, A.M., Sanchez Puerta, M.L. and Santos, I.V., 2016. The skill content of occupations across low and middle income countries: evidence from harmonized data. IZA Discussion Papers, No. 10224.
- Drouet, L., Bosetti, V., and Tavoni, M. (2022) Net economic benefits of well-below 2°C scenarios and associated

- uncertainties, Oxford Open Climate Change, Volume 2, Issue 1, 2022, kgac003, <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgac003>
- Dussaux, D., 2020. The joint effects of energy prices and carbon taxes on environmental and economic performance: Evidence from the French manufacturing sector. OECD working paper.
- Elliott, R.J. and Lindley, J.K., 2017. Environmental jobs and growth in the United States. *Ecological Economics*, 132, pp.232-244.
- ESCO, 2022. Green Skills and Knowledge Concepts: Labelling the ESCO classification. EU Technical Report.
- Goos, M., Manning, A. and Salomons, A., 2014. Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American economic review*, 104(8), pp.2509-26.
- Goulder, L.H., Hafstead, M.A., Kim, G. and Long, X., 2019. Impacts of a carbon tax across US household income groups: What are the equity-efficiency trade-offs?. *Journal of Public Economics*, 175, pp.44-64.
- Gray, R., 2013. Taking technology to task: The skill content of technological change in early twentieth century united states. *Explorations in Economic History*, 50(3), pp.351-367.
- Greenstone, M., 2002. The Impacts of Environmental Regulations on Industrial Activity: Evidence from the 1970 and 1977 Clean Air Act Amendments and the Census of Manufactures. *Journal of Political Economy*, 110(6), 1175-1219.
- Hafstead, M.A. and Williams III, R.C., 2018. Unemployment and environmental regulation in general equilibrium. *Journal of Public Economics*, 160, pp.50-65.
- Haywood, L., Janser, M. and Koch, N., 2021. The Welfare Costs of Job Loss and Decarbonization—Evidence from Germany’s Coal Phase Out (No. 14464). IZA Discussion Papers.
- ILO; Cedefop, 2011. Skills for green jobs: a global view: synthesis report based on 21 country studies. Geneva: ILO.
- IMF, International Monetary Fund. 2022. *World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery*. Washington, DC, April.
- IPCC, 2022a. Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. (doi.org/10.1017/9781009157926.018)
- IPCC 2022b. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi:10.1017/9781009325844.
- Kahn, M., and Mansur, E. (2013). Do local energy prices and regulation affect the geographic concentration of employment? *Journal of Public Economics* 101, 105-114.
- Marin, G. and Vona, F., 2019. ‘Climate Policies and Skill-Biased Employment Dynamics: evidence from EU countries’, *Journal of Environmental Economics and Management* 98.
- Marin, G. and Vona, F., 2021. The impact of energy prices on socioeconomic and environmental performance: Evidence from French manufacturing establishments, 1997-2015. *European Economic Review*, 135, p.103739.
- Marin, G. and Vona, F., 2022. Climate Policies and the Carbon Content of Jobs. Mimeo.
- Marin, G., Marino, M. and Pellegrin, C., 2018. The impact of the European Emission Trading Scheme on multiple measures of economic performance. *Environmental and Resource Economics*, 71(2), pp.551-582.
- Martin, R., De Preux, L.B. and Wagner, U.J., 2014. The impact of a carbon tax on manufacturing: Evidence from microdata. *Journal of Public Economics*, 117, pp.1-14.
- Martinez-Fernandez, C., Hinojosa, C. and Miranda, G., 2010. Greening jobs and skills: labour market implications of addressing climate change. OECD working paper.
- Moretti, E., 2010. Local Multipliers. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100: 1-7
- Morgenstern, R., Pizer, W. and Shih, J. (2002), Jobs versus the environment: an industry-level perspective. *Journal of Environmental Economics and Management*, 43(3), 412-436.
- Patrick, S. and Wagner, U.J., 2014. The impact of carbon trading on industry: Evidence from German manufacturing firms. Available at SSRN 2389800.
- Popp, D., Vona, F., Gregoire-Zawilski, M. and Marin, G., 2022. The Next Wave of Energy Innovation: Which Technologies? Which Skills? (No. w30343). National Bureau of Economic Research.
- Popp, D., Vona, F., Marin, G., Chen, Z., 2021. ‘The Employment Impact of Green Fiscal Push: Evidence from the American Recovery and Reinvestment Act,’ *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall. 1-49
- Saussay, A., Sato, M., Vona, F., O’Kane, L., 2022. ‘Who’s fit for the low-carbon transition? Emerging skills and wage gaps in job ad data.’ Paper presented at the EAERE conference.
- Gilli, M., Verdolini, E., Vona, F., (2018). Green jobs in the EU. ANNEX B of D2.5: Report on the successful manage-

ment of innovation for the energy transition. [https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sustainable/sites/bartlett\\_sustainable/files/d2.5\\_innopaths\\_deliverable\\_v3\\_post-review\\_v2.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sustainable/sites/bartlett_sustainable/files/d2.5_innopaths_deliverable_v3_post-review_v2.pdf)

Vona, F. 2021. Labour Markets and the Green Transition: a practitioner's guide to the task-based approach, Joint Research Centre, No. 126681, Seville site.

Vona, F., Marin, G., Consoli, D., 2019. 'Measures, Drivers and Effects of Green Employment: evidence from US metropolitan and non-metropolitan areas, 2006-2014,' *Journal of Economic Geography* 19, 1021-1048.

Vona, F., Marin, G., Consoli, D., Popp, D., 2018. 'Environmental Regulation and Green Skills: an empirical exploration,' *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* vol. 5(4): 713-753

Walker, R.W. 2011. Environmental regulation and labor reallocation: Evidence from the Clean Air Act. *American Economic Review* 101(3), 442-447.

Walker, R., 2013. (2013). The Transitional Costs of Sectoral Reallocation: Evidence From the Clean Air Act and the Workforce\*, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 128, Issue 4, November 2013, Pages 1787-1835, <https://doi.org/10.1093/qje/qjt022>

Yamazaki, A., 2017. Jobs and climate policy: Evidence from British Columbia's revenue-neutral carbon tax. *Journal of Environmental Economics and Management*, 83, pp.197-216.

Yip, C.M. 2018. On the labor market consequences of environmental taxes. *Journal of Environmental Economics and Management* 89, 136-152.

## Capitolo 13

# L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro: criticità e cambiamenti del modello italiano di inclusione





## Capitolo 13

# L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro: criticità e cambiamenti del modello italiano di inclusione

Nazareno Panichella, Maurizio Ambrosini

*Università degli studi di Milano*

### Introduzione

In Italia e negli altri paesi mediterranei l'inserimento occupazionale degli immigrati si caratterizza per un particolare dicotomia, o *trade-off*, tra buone opportunità occupazionali e qualità del lavoro mediamente scarsa (Reyneri e Fullin, 2011). Se da un lato i lavoratori stranieri incontrano un rischio di disoccupazione relativamente basso, dall'altro essi sono molto svantaggiati nell'accesso ai lavori qualificati, o anche semplicemente non manuali. Detto in altri termini, nel nostro paese i lavoratori stranieri lavorano tanto quanto gli italiani, ma al costo di un maggior rischio di intrappolamento nei lavori delle cinque P, ovvero in quelli pesanti, pericolosi, precari, poco pagati e penalizzati socialmente (Ambrosini 2019). Malgrado il persistente rifiuto politico e culturale dell'immigrazione, la presenza degli stranieri nel mercato del lavoro italiano è funzionale al sistema economico post-industriale, specialmente in quelle occupazioni che non possono essere trasferite in paesi con costi del lavoro più bassi, come per esempio le costruzioni o i servizi alla persona (Ambrosini, 2013). Seppur con qualche diversità, questo vale sia per gli uomini sia per le donne, le quali sono spesso occupate nel settore dell'assistenza domestica e della cura degli anziani, anche quando hanno una buona istruzione. Un'altra caratteristica del modello italiano di inclusione riguarda il lavoro autonomo a medio/bassa qualificazione, che di fatto rappresenta la più importante opportunità di progresso professionale per gli immigrati, ma che al tempo stesso è il principale canale di mobilità sociale per gli italiani, specialmente tra quelli di origine operaia.

Questo contributo analizza le caratteristiche strutturali e gli elementi di eterogeneità del modello italiano di inclusione dei lavoratori stranieri (par. 1), considerando anche le differenze tra immigrati con diversa istruzione (par. 2). Segue un'analisi diacronica della condizione occupazionale degli immigrati che si focalizza sulla loro mobilità di carriera (par. 3). Infine, il capitolo si concentra sull'imprenditoria immigrata (par. 4). Per agevolare il commento dei risultati empirici presentati nei prossimi paragrafi, occorre introdurre alcune precisazioni metodologiche. In primo luogo, sono stati analizzati i dati dell'indagine sulle forze di lavoro dell'Istat. Si tratta di una fonte di dati preziosa, che contiene informazioni dettagliate sulla condizione occupazionale di italiani e stranieri, sebbene raccolga informazioni solo sul segmento regolare e maggiormente insediato sul territorio degli immigrati<sup>1</sup>. Per aumentare la numerosità campionaria, sono stati aggregati di dati trimestrali dal 2009 al 2022, ottenendo quindi una base di dati eccezionalmente ampia, composta da 6.520.037 individui (di cui 541.547 immigrati, 8,31%). La mobilità di carriera è stata invece studiata con i dati dell'indagine *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri*, realizzata dall'Istat nel biennio 2011-2012 sul complesso degli indicatori della qualità della vita dei migranti residenti

1 Gli intervistati sono identificati tra gli iscritti ai registri anagrafici.

nel nostro Paese. Infine, per tenere sotto controllo il fatto che la popolazione straniera è notoriamente molto giovane (l'età media degli immigrati è di 38,2 anni, mentre per gli italiani sale a 46,1), le analisi considerano solo gli individui tra i 25 e i 55 anni.

In secondo luogo, gli immigrati sono stati raggruppati in cinque gruppi in base al loro paese di nascita: a) immigrati dai paesi africani e dal Medio-Oriente; b) immigrati dai paesi asiatici; c) immigrati dall'America Latina; d) immigrati provenienti dai paesi dell'Est Europa appartenenti all'Unione Europea (Polonia, Romania, Ungheria); e) immigrati estereuropei provenienti da paesi che non sono parte dell'Unione Europea (Ucraina, Moldavia, Albania, ecc.). Si è scelto di utilizzare il paese di nascita e non la cittadinanza per definire la popolazione immigrata, perché quest'ultimo criterio comporta una serie di distorsioni, sia nella misurazione effettiva di questa popolazione sia nell'interpretazione dei risultati, dato che esso non permette di considerare il gruppo sempre più numeroso dei migranti naturalizzati. Rimangono invece presenti altre fonti, di distorsioni legate, per esempio, all'assenza di informazioni sugli immigrati irregolari, o su coloro che sono tornati nel paese di origine, oppure sono emigrati altrove.

Per rendere le stime più affidabili, in alcune analisi gli immigrati sono stati raggruppati in un'unica categoria, che include tutti i lavoratori stranieri provenienti dall'Africa, Asia e America Latina. Questa scelta raggruppa in un unico gruppo componenti nazionali che presentano valori diversi quanto a partecipazione del lavoro: alcuni gruppi hanno infatti tassi di occupazione molto elevati, come per esempio i filippini (87%) o i cinesi (76%), mentre altri gruppi hanno probabilità di essere occupati piuttosto basse, come nel caso dei pakistani (50%).

### **1. Gli stranieri nel mercato del lavoro italiano: occupati ma in posizioni lavorative a bassa qualificazione**

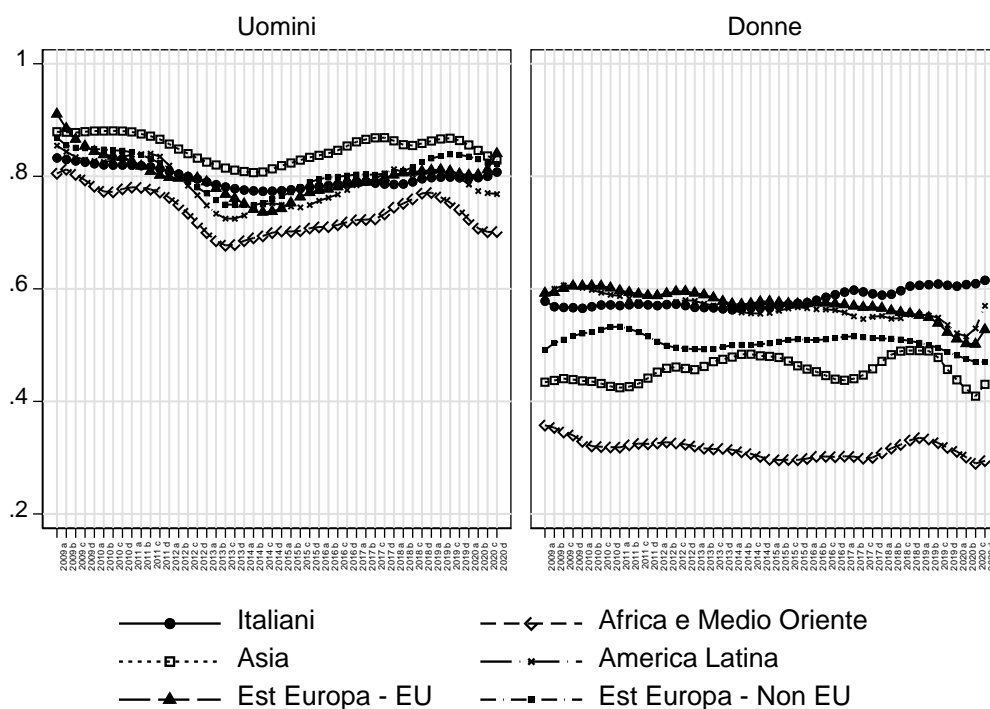
Innanzitutto, occorre sottolineare che la presenza dell'offerta di lavoro straniera non è diminuita a seguito della crisi economica (Ambrosini e Panichella, 2016): la quota di immigrati sul totale della forza lavoro di età compresa tra 25 e 55 anni è infatti passata dall'11% del 2009 al 16% del 2020. Anche se la questione merita altri approfondimenti, soprattutto per quel che riguarda l'entità e l'andamento delle migrazioni di ritorno, nell'ultimo decennio non sembra essersi verificata nessuna "fuga" o espulsione dal mercato del lavoro italiano; anzi, nel periodo considerato gli immigrati hanno praticamente raddoppiato il loro peso sul totale della popolazione occupata (Ambrosini e Panichella, 2016). La crisi economica post-2008 ha dunque solo in parte intaccato i fabbisogni di manodopera immigrata, e che la ripresa post-pandemica li ha prontamente rilanciati. Si tratta di un risultato in linea con analisi empiriche effettuate in altri paesi, e che mette in discussione le visioni del fenomeno migratorio basate sull'esistenza di una associazione diretta tra cicli economici e immigrazione, nel senso che i flussi migratori sarebbero influenzati positivamente dal tasso di disoccupazione dei paesi di partenza e negativamente da quello dei paesi di destinazione.

Gli immigrati hanno tassi di occupazione, disoccupazione e inattività non molto lontani da quelli degli italiani. Tra gli uomini la disoccupazione riguarda il 7,5% degli italiani e l'11,3% degli stranieri. Per le donne la differenza è simile: sono in cerca di un'occupazione il 7% delle italiane e il 10% delle donne immigrate. Un dato negativo riguarda invece l'inattività, che come è noto è particolarmente elevata tra le donne, sia italiane (35%) sia straniere (40%). Tra queste ultime si registra inoltre un'ampia

eterogeneità tra componenti nazionali, che invece non si osserva tra gli immigrati uomini: il tasso di inattività è particolarmente elevato per le donne africane (55%), mentre è relativamente più contenuto per le donne esteuropree e latino-americane. La bassa partecipazione femminile delle donne provenienti dall’Africa e dal Medio Oriente dipende soprattutto dalle incombenze relative all’accudimento dei figli più piccoli e dall’assenza di familiari in grado di coadiuvarle nella cura. Queste immigrate hanno infatti una fecondità più elevata non solo rispetto alle donne italiane, ma anche nei confronti di altre nazionalità (Cantalini e Panichella, 2019): il 27% di queste immigrate vive in famiglie con almeno tre figli, a fronte del 6% delle italiane e del 13% delle asiatiche. Conta poi la storia migratoria familiare. La migrazione è un processo che implica profonde trasformazioni per i nuclei familiari, spesso comporta una separazione più o meno lunga dei membri e una rimodulazione dei legami familiari nei paesi di destinazione. Dato che le donne provenienti dall’Africa e dal Medio Oriente si spostano più frequentemente di altre per ricongiungersi a un familiare emigrato in precedenza, la loro migrazione può essere letta in funzione di quella degli altri membri della famiglia, tipicamente dei mariti, con evidenti ripercussioni negative sulla loro riuscita occupazionale: sia per i carichi di lavoro familiare, sia per gli impedimenti conseguenti a imparare la lingua italiana, a seguire percorsi formativi, ad accettare occupazioni con orari atipici, in conflitto con le necessità familiari.

Veniamo ora al cambiamento nel tempo della condizione occupazionale degli immigrati, concentrando l’attenzione sul tasso di occupazione. A questo proposito, la Figura 1 riporta, per italiani e immigrati, gli andamenti delle probabilità di svolgere un’occupazione (anche irregolare) dal 2009 al 2020.

Figura 1 - Probabilità di essere occupati per italiani e immigrati, per anno di rilevazione.



Fonte: Nostra elaborazione sui dati dell’indagine trimestrale sulle forze lavoro (Italia, 2009-2020)

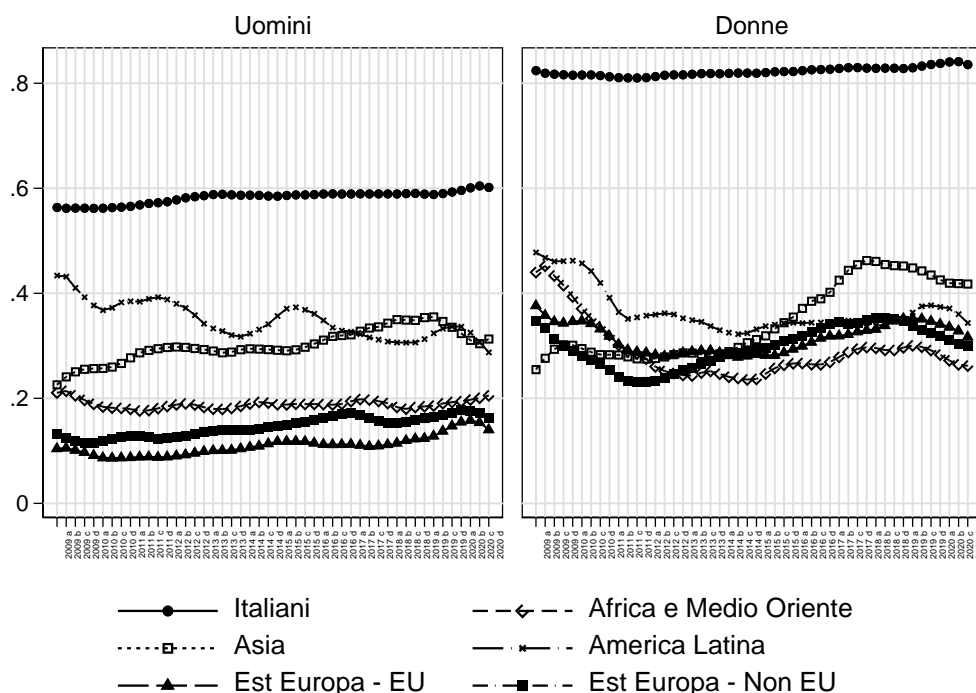
Nel loro complesso, gli andamenti confermano che gli immigrati hanno tassi di occupazione non molto dissimili da quelli degli italiani. A parte l'eccezione delle donne provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente, che come abbiamo visto hanno opportunità occupazionali particolarmente basse, non solo rispetto alle italiane ma anche nei confronti delle altre donne immigrate, gli andamenti non mostrano differenze rilevanti tra immigrati e italiani. Emerge inoltre una certa stabilità nel tempo, a conferma che la crisi economica del 2008 ha intaccato solo parzialmente le caratteristiche del modello italiano di inclusione (Ambrosini e Panichella, 2016; Panichella, 2018).

L'elevata occupabilità degli immigrati è in larga parte riconducibile all'ampia richiesta di lavoro flessibile, poco qualificato, e a basso costo, che contraddistingue il mercato del lavoro italiano. Ne consegue un'elevata concentrazione dei lavoratori stranieri in specifici settori occupazionali, fino a creare delle nicchie di specializzazione – se non una vera e propria etnicizzazione – nelle aree del mercato del lavoro che si caratterizzano per una maggiore richiesta di lavoro scarsamente qualificato. Gli immigrati uomini si concentrano soprattutto nel settore agricolo (+4,2 punti percentuali rispetto agli italiani), in quello edile (+10,2 punti percentuali) e nel settore alberghiero e della ristorazione (+3,9 punti percentuali). Le donne straniere sono invece più presenti nel settore alberghiero e della ristorazione (+6,7%) e, soprattutto, in quello dell'assistenza domestica e di cura della persona. La quota di immigrate occupate nel settore della cura è il 42,7% del totale, mentre tra le italiane tale quota è pari al 7,3%, con una differenza di ben 35,5 punti percentuali. L'elevata presenza immigrata nel settore della cura è dunque fondamentale per affrontare le difficoltà di gestione dei carichi domestici e lavorativi in molte famiglie italiane, dato che le donne straniere hanno contenuto i costi sociali legati alla discrasia tra cambiamenti dei modelli familiari e carenza dell'offerta pubblica in termini di servizi di assistenza e politiche per la famiglia.

L'elevata concentrazione del lavoro immigrato in alcuni settori produttivi si traduce in una elevata penalizzazione nella qualità del lavoro. La Figura 2, che riporta gli andamenti delle probabilità di evitare le occupazioni manuali a basso contenuto professionale<sup>2</sup>, mostra un divario particolarmente ampio tra la popolazione autoctona e gli immigrati, soprattutto tra le donne. Ne consegue una stratificazione etnica particolarmente accentuata, dove gli immigrati uomini provenienti dall'Asia, Africa e America Latina hanno uno svantaggio di 23 punti percentuali rispetto agli italiani nella possibilità di evitare i lavori dequalificati, e tra le donne lo svantaggio sale addirittura a 33 punti percentuali. Inoltre, anche in questo caso l'elevata penalizzazione degli immigrati è rimasta stabile nel tempo, poiché la crisi economica ha intaccato solo parzialmente, e talvolta inasprito, l'elevata segmentazione occupazionale che contraddistingue il modello di italiano inclusione dei lavoratori stranieri.

2 Si tratta delle occupazioni che gli studi di stratificazione sociale includono nella classe operaia urbana (EGP V-VI-VII dello schema di suddivisione in classi sociali Erikson, Goldthorpe e Portocarero (1979)).

Figura 2 - Probabilità di evitare lavori dequalificati per italiani e immigrati, per anno di rilevazione.



Fonte: Nostra elaborazione sui dati dell'indagine trimestrale sulle forze lavoro (Italia, 2009-2020)

Per dare un'idea più immediata della rilevanza della stratificazione etnica del mercato del lavoro italiano, è utile confrontare lo svantaggio degli immigrati con quelle di altri gruppi sociali, definiti in base ad altre dimensioni di stratificazione sociale. Per esempio, se consideriamo la stratificazione educativa, emerge che, *ceteris paribus*, la penalizzazione degli immigrati nelle possibilità di evitare il lavoro dequalificato è simile a quella dei lavoratori (italiani o immigrati) in possesso della licenza media rispetto ai laureati (-33 punti percentuali).

Un elemento importante - ma spesso trascurato - che spiega parzialmente il *trade-off* tra buone opportunità occupazionali e scarsa qualità del lavoro riguarda l'elevata circolarità dei migranti tra occupazione e disoccupazione. Dato che i lavoratori stranieri si inseriscono prevalentemente nel mercato del lavoro secondario, dove le rigidità formali si associano a un'alta flessibilità di fatto, essi hanno maggiori possibilità di perdere il lavoro, ma quando sono disoccupati lo ritrovano più facilmente dei nativi, naturalmente rimanendo all'interno degli strati più bassi della struttura occupazionale. Tra gli intervistati che erano disoccupati un anno prima della rilevazione, gli immigrati hanno un vantaggio di 10 punti percentuali rispetto agli italiani nelle probabilità di essere occupati al momento dell'intervista. In maniera speculare, tra gli intervistati che nell'anno precedente all'intervista erano lavoratori dipendenti, si registra uno svantaggio degli immigrati di 4 punti percentuali nelle possibilità di essere occupati anche nell'anno della rilevazione. Ed è proprio a causa di questa più alta circolarità degli immigrati tra occupazione (di bassa qualità) e disoccupazione che i tassi aggregati di occupazione e di disoccupazione dei migranti non sono così diversi



da quelli degli italiani.

Il modello italiano di inclusione dei migranti si caratterizza inoltre per una notevole differenziazione interna, che si manifesta soprattutto lungo il dualismo Nord-Sud. La differenza tra le due aree del Paese riguarda sia la presenza della popolazione immigrata, sia le caratteristiche della stratificazione etnica (Avola, 2015). La gran parte degli immigrati risiede nelle regioni del Centro-nord, con picchi in Emilia Romagna e in Lombardia, dove rappresentano circa il 20% della popolazione residente, mentre nel Mezzogiorno la loro presenza è più contenuta (6,1%). Gli immigrati tendono dunque a concentrarsi nelle aree più dinamiche dei sistemi socio-economici locali, dove c'è più occupazione e meno disoccupazione per i nativi; al contrario, nelle aree che offrono meno opportunità occupazionali, come appunto quelle del Mezzogiorno, la loro presenza è inferiore perché anche le occupazioni meno ambite tendono a essere raccolte dai lavoratori del posto.

Queste differenze hanno delle evidenti ripercussioni sulla variabilità dei modelli di inclusione nei mercati del lavoro regionali. È soprattutto il Mezzogiorno a enfatizzare le peculiarità del modello mediterraneo di inclusione, dove i tassi di occupazione relativamente elevati degli immigrati si associano a consistenti penalizzazioni in termini di qualità del lavoro. Il modello di inclusione del Centro-nord presenta invece caratteristiche più sfumate, se non addirittura simili a quelle dei paesi dell'Europa continentale, dove i lavoratori stranieri sono molto svantaggiati rispetto ai nativi in termini di accesso al lavoro ma, una volta occupati, subiscono svantaggi inferiori nella qualità del lavoro<sup>3</sup>.

## 2. Il nodo della sovra-qualificazione degli immigrati istruiti

L'elevata richiesta di lavoro dequalificato è alla base di un *processo di livellamento verso il basso* della forza lavoro straniera, che si ripercuote in una contrazione dell'eterogeneità interna di questo gruppo sociale, soprattutto per quel che riguarda i livelli di istruzione. Gli immigrati hanno generalmente un'istruzione medio-bassa, almeno in termini di riconoscimento dei titoli di studio in Italia, ma questa in realtà non si discosta molto da quella della popolazione autoctona: è laureato il 18% degli italiani e il 10% degli immigrati, mentre il 37% degli italiani ha la licenza media o un titolo inferiore contro il 48% degli stranieri.

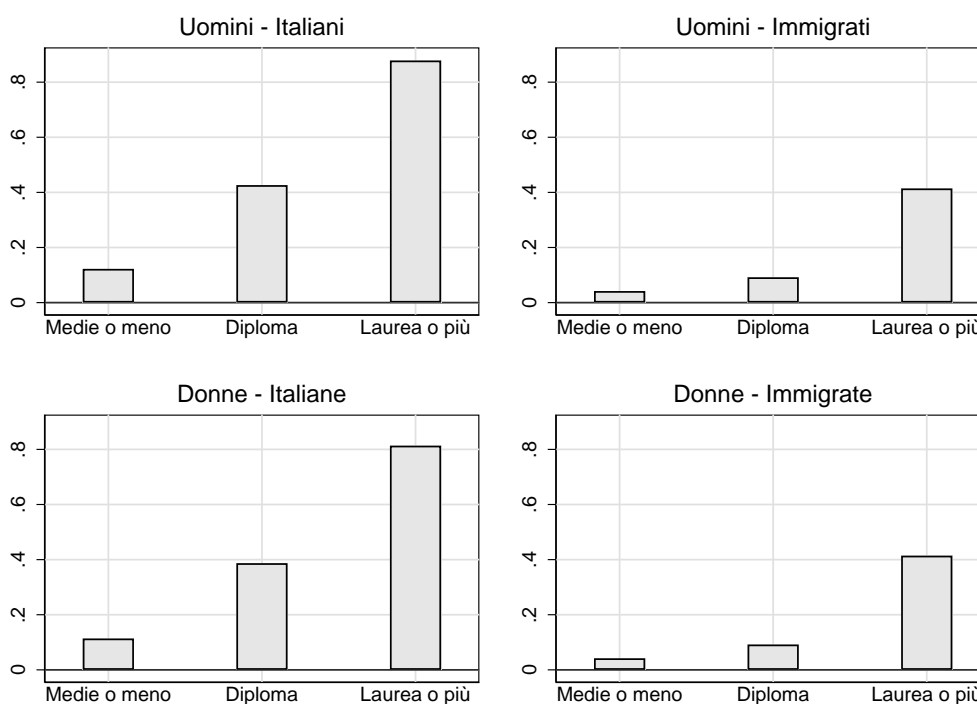
A cambiare molto sono invece i ritorni occupazionali dell'istruzione: infatti, le differenze tra le due popolazioni nelle probabilità di svolgere un'occupazione non manuale di elevata qualificazione sono particolarmente elevate (Figura 3)<sup>4</sup>.

3 È necessario considerare che i lavoratori stranieri sono più mobili sul territorio, e molti di loro si spostano proprio dal Sud verso le regioni centro-settentrionali, rendendo la comparazione della loro condizione occupazionale nelle due aree del paese più complessa e articolata.

4 Si intendono le occupazioni incluse nella classe di servizio (schema di classe EGP I-II).



Figura 3 - Probabilità di essere occupati nella classe di servizio per italiani e immigrati, per titolo di studio.



Fonte: Nostra elaborazione sui dati dell'indagine trimestrale sulle forze lavoro (Italia, 2009-2020)

Mentre tra gli uomini italiani il possesso della laurea garantisce una probabilità di accedere a queste occupazioni pari all'87%, tra i laureati stranieri questa probabilità è molto inferiore (37%), ed è simile a quella registrata per i diplomati italiani. I risultati sono simili per le donne: le laureate italiane hanno una probabilità pari all'81% di accedere alla classe di servizio, mentre le immigrate laureate hanno una probabilità simile a quella delle diplomate italiane (41%).

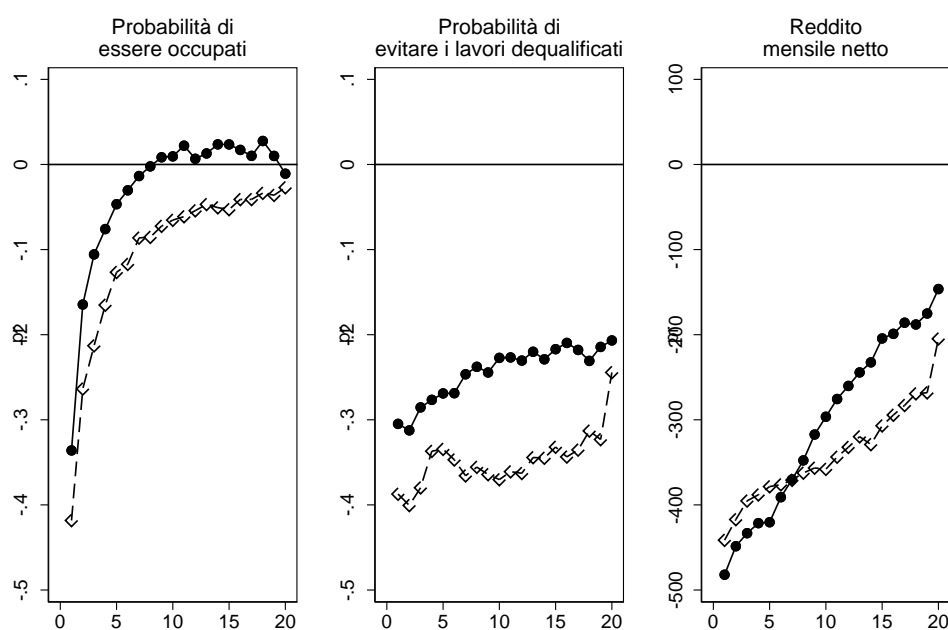
I risultati riportati nella figura 3 vanno letti con una certa cautela, perché assumono una perfetta equiparabilità tra i titoli di studio conseguiti in Italia e quelli conseguiti all'estero, e quindi contengono inevitabili distorsioni legate alle differenze nei contenuti didattici nelle competenze trasmesse tra sistemi di istruzione molto diversi tra loro, e soprattutto alla spendibilità in Italia di questi titoli di studio: una laurea in letteratura araba o in diritto di un paese extraeuropeo rischia di non trovare molto mercato, al netto dei processi di discriminazione e delle difficoltà di riconoscimento dei titoli. Pur tenendo conto di questi elementi, è evidente che la sovra-qualificazione degli immigrati più istruiti è uno dei principali nodi critici del modello di inclusione italiano. Va inoltre ricordato che in Italia gli immigrati istruiti hanno alte probabilità di rimanere intrappolati nel segmento più svantaggiato del mercato del lavoro anche nel lungo periodo (Fellini e Guetto, 2019). Basti pensare alle donne impiegate nel lavoro di cura in ambito familiare. Quest'ultimo aspetto differenzia ulteriormente il modello italiano di inclusione da quelli degli altri paesi, specialmente quelli anglo-sassoni, dove gli stranieri più istruiti subiscono un grave declassamento occupazionale dopo la migrazione, ma in seguito sono quelli che recuperano maggiormente, soprattutto se acquisiscono capitale umano specifico nel corso della loro permanenza nel paese di destinazione (Chiswick e Miller 2012).

Sono molteplici i meccanismi che sottostanno al nodo della sovra-qualificazione degli immigrati istruiti. Accanto ai comportamenti discriminatori dei datori di lavoro, che possono esplicitamente o implicitamente penalizzare candidati con titoli di studio stranieri, va ribadito il peso importante della limitata trasferibilità geografica del capitale umano, sommata alla questione del riconoscimento delle credenziali educative. Tuttavia, anche quando gli immigrati più istruiti riescono a farsi riconoscere le proprie credenziali educative, spesso a seguito di una lunga e complessa procedura burocratica, la loro penalizzazione occupazionale rimane elevata (Cantalini et al. 2021). Incidono inoltre i canali con cui gli immigrati ricercano lavoro. Spesso gli immigrati, anche quelli più istruiti e qualificati, non possono permettersi tempi lunghi di ricerca per un impiego e si adattano più degli italiani ad accettare le prime opportunità di lavoro che vengono offerte loro. Questi lavori vengono spesso trovati attraverso le reti etniche, che se da un lato facilitano il processo migratorio, fornendo a chi cerca un'occupazione informazioni utili e accreditamento presso i datori di lavoro, dall'altro aumentano il rischio di intrappolamento nelle occupazioni più dequalificate a causa della loro ramificazione nei livelli inferiori della struttura occupazionale.

### 3. La (bassa) mobilità di carriera dei lavoratori immigrati

Dopo aver descritto le caratteristiche principali del modello italiano, analizzeremo ora come lo svantaggio degli immigrati cambia all'aumentare del tempo di permanenza nel nostro Paese. La Figura 1 riporta le differenze tra italiani e immigrati nelle probabilità di essere occupati, di evitare i lavori dequalificati e nel reddito mensile netto. L'interpretazione degli andamenti è semplice: il valore 0 indica la media degli italiani; i valori negativi indicano uno svantaggio degli immigrati; infine i valori superiori a 1 indicano un vantaggio degli immigrati.

Figura 4 - Differenze tra italiani e immigrati nelle possibilità di essere occupati, nella probabilità di evitare lavori dequalificati e nel reddito mensile medio, per anni di residenza in Italia.



Fonte: Nostra elaborazione sui dati dell'indagine trimestrale sulle forze lavoro (Italia, 2009-2020)

Per quel che riguarda le possibilità di essere occupati (quadrante di sinistra), dopo uno svantaggio iniziale, dove gli immigrati hanno meno possibilità di essere occupati dei nativi, quanto meno nell'economia formale, si osserva un veloce recupero. Dopo il sesto anno di residenza, lo svantaggio degli immigrati tende ad annullarsi, e si trasforma addirittura in un leggero vantaggio tra gli uomini. I risultati sono diversi se invece si considerano le possibilità di evitare le occupazioni dequalificate (quadrante centrale). Sebbene anche per questo indicatore si osservi una timida riduzione dello svantaggio, la penalizzazione degli immigrati rimane consistente per tutto il tempo considerato, sia per gli uomini sia per le donne, anche tra coloro che risiedono nel nostro paese da più di 20 anni. Infine, è interessante notare come i differenziali di reddito tendono a diminuire nel tempo: lo svantaggio degli immigrati passa da 500 euro (netti) mensili a 150 euro. Questo lascerebbe intendere che, sebbene gli immigrati rimangano intrappolati nel mercato del lavoro secondario, come mostrato dal quadrante centrale della figura, essi sperimentano comunque una qualche forma di mobilità occupazionale "ai margini", all'interno delle classi sociali più svantaggiate. Per interpretare questi dati, analizzeremo la mobilità di carriera degli immigrati, confrontando la classe occupazionale del primo lavoro con quella del lavoro svolto al momento dell'intervista. A questo scopo abbiamo costruito due tavole di mobilità sociale intra-generazione (o di carriera), vale a dire delle tabelle a doppia entrata che suddividono gli individui in base alla classe sociale del primo e dell'ultimo lavoro svolto. Ogni cella della tabella, quindi, rappresenta una specifica combinazione tra classe sociale della prima occupazione (origine) e classe sociale dell'occupazione attuale (destinazione).

Tabella 1 - Tavole di mobilità intra-generazione, per immigrati e italiani. Percentuali di riga.

<b>Immigrati</b>						
<i>Classe del primo lavoro</i>	<i>Classe attuale</i>				Totale	(N)
	Classe di servizio	Classe impiegatizia	Piccola borghesia	Classe operaia		
Classe di servizio	93,1	0,0	0,0	6,9	100,0	(58)
Classe impiegatizia	1,7	80,9	2,9	14,5	100,0	(351)
Piccola borghesia	1,4	1,2	87,1	10,3	100,0	(488)
Classe operaia	1,2	3,0	6,0	89,8	100,0	(4.212)
Totale	2,3	8,2	13,4	76,1	100,0	(5.109)
<b>Italiani</b>						
<i>Classe del primo lavoro</i>	<i>Classe attuale</i>				Totale	(N)
	Classe di servizio	Classe impiegatizia	Piccola borghesia	Classe operaia		
Classe di servizio	88,6	5,9	2,9	2,6	100,0	(950)
Classe impiegatizia	18,7	72,1	5,6	3,6	100,0	(2.128)
Piccola borghesia	6,0	6,2	76,1	11,7	100,0	(1.090)
Classe operaia	6,3	13,5	14,9	65,3	100,0	(5.164)
Totale	17,5	25,2	18,7	38,6	100,0	(9.332)

Fonte: Nostra elaborazione sui dati dell'indagine Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri (Italia, 2012)

I risultati mostrano che la mobilità occupazionale degli immigrati è molto più contenuta che per gli italiani. Questo emerge dall'osservazione delle percentuali riportate sulle diagonali principali delle due tabelle, che registrano quei casi in cui la classe del primo lavoro è identica alla classe del lavoro attuale. Per esempio, tra gli immigrati che si sono inseriti nella classe operaia una volta giunti in Italia, l'89,8% è rimasto "immobile" e solo il 6% è riuscito a spostarsi nella piccola borghesia tradizionale, che comprende il lavoro autonomo del commercio e dell'artigianato (affronteremo nel dettaglio la questione dell'imprenditoria etnica nel paragrafo 4). Gli italiani che si sono inseriti nella classe operaia hanno invece tassi di mobilità sociale più elevati: "solo" il 65,3% di loro ha continuato a svolgere lavori manuali, mentre il 14,9% si è spostato nella piccola borghesia e il 13,5% nella classe media impiegatizia.

Se però si scompone la classe operaia a seconda delle condizioni di impiego (stabile o instabile/irregolare), emerge che gli immigrati non sono immobili nel mercato del lavoro. Essi hanno infatti un vantaggio (3 punti percentuali) rispetto agli italiani nelle probabilità di passare dalle posizioni instabili a quelle stabili e tutelate. Pertanto, se è vero che i lavoratori stranieri sono gravemente penalizzati nelle transizioni che portano alle classi medie e alte, perché hanno un maggior rischio di rimanere intrappolati (e immobili) negli strati più bassi del mercato del lavoro secondario, è altrettanto vero che essi sperimentano forme di mobilità sociale "ai margini", cioè dal lavoro operaio instabile e poco pagato a quello stabile e meglio retribuito.

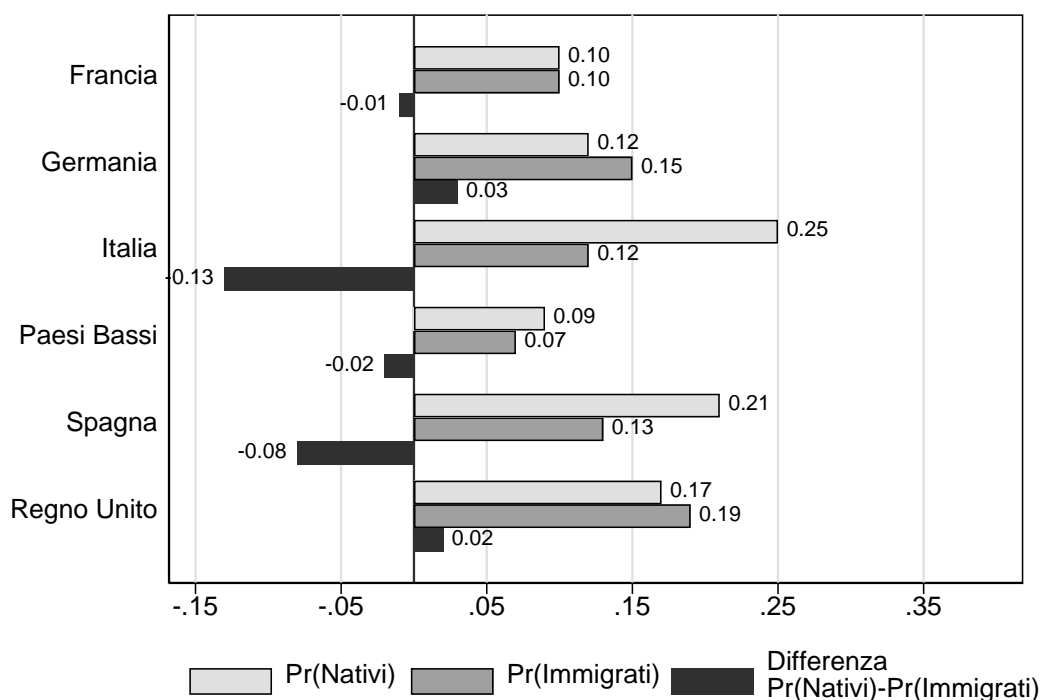
Questo risultato può essere letto come un processo di *successione ecologica* tra migranti e autoctoni all'interno del mercato del lavoro secondario. Da un lato, gli operai italiani hanno maggiori possibilità di sperimentare una "vera" mobilità ascendente inserendosi nel lavoro impiegatizio e soprattutto diventando lavoratori autonomi. D'altra parte, i migranti "riempiono" gli spazi vuoti lasciati liberi dai nativi muovendosi, sempre all'interno del lavoro manuale dequalificato, verso posizioni lavorative più stabili e meglio remunerate. Sebbene questa forma di mobilità di carriera all'interno della classe operaia non comporti una mobilità ascendente secondo i criteri convenzionali, tuttavia produce significativi miglioramenti economici e sociali, come una maggiore stabilità di reddito e più alte possibilità di permanenza a lungo termine nel nostro paese (Panichella et al., 2021).

#### **4. Il lavoro autonomo è davvero una risorsa per gli immigrati?**

Oltre all'occupazione e alla qualità del lavoro, è importante considerare anche l'inserimento degli stranieri all'interno del lavoro indipendente. Si è spesso dato per scontato che gli immigrati hanno un accesso più diffuso nel lavoro autonomo rispetto agli autoctoni, perché l'autoimpiego rappresenta una scelta occupazionale più accettabile rispetto al rischio di rimanere intrappolati in posizioni lavorative subordinate insoddisfacenti. Questa idea si è diffusa principalmente a partire dagli studi effettuati nei paesi anglo-sassoni e in Olanda, dove il lavoro autonomo ha una diffusione relativamente contenuta tra i nativi.

Come mostrato dalla Figura 5, che riporta le differenze nelle probabilità di accedere al lavoro autonomo tra italiani e stranieri, questo è vero solo nell'Europa continentale, mentre in Italia e in Spagna gli immigrati subiscono uno svantaggio consistente nelle possibilità di diventare lavoratori autonomi rispetto ai nativi, indipendentemente dalla loro istruzione.

Figura 5 - Probabilità di essere lavoratore autonomo per immigrati e nativi in sei paesi europei.



Fonte: Nostra elaborazione sui dati dell'indagine dell'European Labour Force Survey (2005-2020)

Com'è noto, in Italia la quota di lavoro indipendente sul totale dell'occupazione è piuttosto elevata e le piccole e microimprese hanno una lunga e consolidata tradizione. Ad oggi, infatti, l'ammontare di persone che svolgono un'attività in qualche modo riconducibile a forme di lavoro 'indipendente' è del 25% sul totale degli occupati. Di conseguenza, l'incidenza del lavoro indipendente tra gli stranieri (12% del totale degli occupati) è al di sotto del dato dei lavoratori italiani (28% del totale degli occupati). Come abbiamo visto nel paragrafo 2, il passaggio dalla classe operaia alla piccola borghesia è il percorso di mobilità ascendente più diffuso tra gli italiani. I migranti occupati nella classe operaia devono dunque competere sia con i lavoratori autonomi locali, che possono mettere in atto diverse forme di chiusura sociale, sia con i nativi che intendono intraprendere questo percorso di mobilità (Panichella, 2018). La diffusa ereditarietà intergenerazionale del lavoro autonomo in Italia è un fattore decisivo da questo punto di vista. Infatti, quando i migranti provengono da una famiglia di piccoli imprenditori, essi possono acquisire le attitudini e competenze che facilitano l'imprenditorialità, ma a differenza degli italiani non possono beneficiare dell'eredità diretta dell'impresa di famiglia.

Quando si parla di lavoro autonomo è necessario poi considerare che l'universo dei piccoli imprenditori è una realtà molto eterogenea, nella quale convivono situazioni fra loro anche radicalmente differenti, dal libero professionista pienamente affermato sul mercato, all'artigiano, al lavoratore che spesso svolge un secondo lavoro 'autonomo' o del tutto in nero, ai casi di semplice lavoro subordinato mascherato da auto-imprenditorialità. I lavoratori stranieri sono di fatto esclusi dalle libere professioni, dove rappresentano solo il 2% del totale, mentre si concentrano soprattutto nel lavoro autonomo

mo nel commercio (26%), edilizia (13%), ristorazione (15%), ovvero nelle occupazioni della piccola borghesia tradizionale. La forma giuridica più diffusa tra gli stranieri è quella dell'impresa individuale, che riguarda il 71% del totale degli stranieri imprenditori, mentre l'incidenza del lavoro autonomo immigrato è particolarmente elevata in Toscana (16%) e in Liguria (20%). L'imprenditoria straniera è inoltre orientata soprattutto verso i settori con barriere all'ingresso relativamente basse, che non richiedono competenze elevate e ingenti investimenti. Pertanto, il mercato in cui operano gli immigrati è altamente competitivo, con una concorrenza spesso basata sul prezzo piuttosto che sulla qualità. Questi fattori, uniti al fatto che gli immigrati sovente non hanno una chiara strategia imprenditoriale, rendono le imprese dei migranti più esposte al fallimento rispetto a quelle autoctone. Tra gli intervistati che un anno prima della rilevazione erano lavoratori autonomi, gli immigrati corrono un rischio maggiore degli italiani (4 punti percentuali) di essere disoccupati al momento dell'intervista.

Veniamo infine alle caratteristiche individuali che orientano gli immigrati verso il lavoro indipendente tradizionale, mettendoli a confronto con i nativi. Un primo dato interessante riguarda il titolo di studio dei lavoratori autonomi. Tra gli italiani esiste una chiara selezione inversa dei piccoli imprenditori, i quali sono mediamente meno istruiti rispetto al resto degli occupati: per esempio, la probabilità di diventare lavoratori autonomi dei laureati italiani è inferiore di ben 20 punti percentuali rispetto a quella dei lavoratori con la licenza media. Al contrario, tra i migranti le differenze di istruzione sono molto più contenute: i laureati hanno uno svantaggio di soli 4 punti percentuali rispetto a coloro che hanno un titolo di studio inferiore. Questa differenza lascia intendere che, rispetto ai laureati italiani, gli stranieri più istruiti cerchino più frequentemente la via del lavoro autonomo per cercare uno sbocco occupazionale più soddisfacente di quelli a loro accessibili nel lavoro subordinato. Quindi, non è inusuale trovare immigrati istruiti e qualificati anche nel segmento più basso del lavoro autonomo che, sebbene spesso implichi attività a bassa qualificazione e con scarso riconoscimento sociale, rappresenta una scelta occupazionale comunque più accettabile rispetto al rischio di rimanere intrappolati in posizioni lavorative subordinate insoddisfacenti.

## 5. Conclusioni

Sia nel Centro-nord sia al Sud la crescita della presenza degli immigrati è stata strettamente funzionale al modello di sviluppo italiano, largamente basato tuttora su attività professionalmente poco esigenti, e al suo specifico assetto di welfare familistico. La presenza degli immigrati ha quindi permesso la copertura di fabbisogni occupazionali a basso costo per lo Stato, le imprese e le famiglie, producendo una segmentazione occupazionale sempre più etnicamente connotata. La richiesta di lavoro dequalificato e a basso costo, unita alle aspettative di un'offerta lavorativa autoctona più istruita, ha generato ampi spazi di inserimento per i lavoratori stranieri, che hanno sostituito i lavoratori italiani sempre meno disponibili in settori come l'agricoltura, la ristorazione e il piccolo commercio, oppure hanno soddisfatto i fabbisogni emergenti nei servizi di cura e del lavoro domestico. Il quadro risulta aggravato dalla presenza di un ampio segmento di economia informale, che raccoglie soprattutto immigrati irregolari e mantiene bassi i costi del lavoro, sia per i servizi di cura per le famiglie sia per le attività a bassa intensità di capitale umano. I tratti distintivi del modello italiano di inclusione dipendono dunque in larga parte dalla presenza di una domanda di lavoro



molto sbilanciata verso le occupazioni a bassa qualificazione, da un sistema produttivo ancora basato su attività ad alta intensità di lavoro, bassa produttività, scarsa innovazione ed elevata presenza di imprese di piccole dimensioni.

Questo contributo ha messo in evidenza due questioni particolarmente critiche della condizione occupazionale degli immigrati. Il primo riguarda la loro scarsa mobilità occupazionale. Anche se socialmente penalizzante, la richiesta di lavoro a bassa qualificazione può comunque rappresentare un'opportunità per i migranti, almeno nel breve periodo. Inserirsi velocemente nel mercato del lavoro, anche in posizioni dequalificate, permette di mantenersi, di ammortizzare i costi dello spostamento territoriale, di inviare rimesse nel paese di origine e di trasformare l'esperienza migratoria in un progetto definitivo. Questo però presuppone una certa mobilità occupazionale della forza lavoro immigrata, in modo da evitare un rischio di intrappolamento nelle aree più instabili e dequalificate della struttura occupazionale. In altri termini, nelle aspirazioni degli immigrati, la loro traiettoria professionale assume una forma a U: dopo una discesa sociale iniziale, rispetto alla posizione che occupavano nel paese di origine, l'aspettativa è quella di una successiva risalita (Fellini e Guetto 2019). Al contrario, in una società a bassa mobilità sociale come quella italiana, le opportunità di carriera degli immigrati sono molto ridotte e l'accesso al lavoro autonomo riesce solo in parte a ridurre il loro rischio di intrappolamento. La traiettoria effettiva, per i più, assume una forma simile a una L: dopo la discesa iniziale, intrappolamento nelle posizioni inferiori della struttura occupazionale (ibid.). È dunque necessario rompere l'equilibrio negativo tra immigrazione e debolezza della domanda di lavoro, intervenendo in termini di sostegno allo sviluppo e all'occupazione, sia nel breve sia nel lungo periodo.

Un secondo aspetto critico riguarda la sovra-qualificazione degli immigrati istruiti rispetto all'occupazione svolta. A differenza di quanto avviene nei paesi dell'Europa centro-settentrionale, dove è presente una domanda di lavoro qualificato che raggiunge anche gli stranieri, nel nostro paese la richiesta di manodopera immigrata si sviluppa quasi solo nei piani inferiori della struttura occupazionale, con eccezioni limitate ai servizi sanitari e poco altro. Questo genera un processo di livellamento verso il basso della forza lavoro straniera, che spinge quasi tutti i migranti, indipendentemente dalla loro istruzione ed esperienza pregressa, nelle posizioni lavorative più dequalificate. Per limitare il nodo della sovra-qualificazione degli immigrati più qualificati e istruiti, occorre puntare su misure che facilitino la loro fuoriuscita dalle aree più penalizzate del mercato del lavoro, ridimensionando la svalutazione del capitale umano prodotta dalla migrazione dal proprio contesto d'origine in Italia. A tal proposito è raccomandabile un riconoscimento più rapido e meno complesso delle credenziali educative dei lavoratori stranieri, un sostegno al miglioramento delle loro conoscenze linguistiche, che spesso rappresentano la principale barriera ai lavori della classe di servizio, e un investimento per l'apprendimento delle norme, consuetudini e culture del lavoro italiane.

Un importante contributo in questa direzione potrebbe essere fornito dal pubblico impiego: nei principali paesi sviluppati, ha rappresentato storicamente un volano per la promozione sociale delle minoranze immigrate. Adottando criteri in linea di principio universalistici nelle assunzioni, valorizzando le credenziali educative, premiando l'anzianità di servizio e talvolta introducendo esplicitamente misure a favore delle pari opportunità, le amministrazioni pubbliche hanno svolto una funzione di ascensore sociale per gli immigrati e le seconde generazioni, come per le donne.

Anche in Italia, consentire l'ingresso degli stranieri nell'amministrazione pubblica, dove le carriere interne sono gestite in maniera formale e rigida, potrebbe rappresentare un valido canale di integrazione occupazionale degli immigrati più istruiti. Le difficoltà di reperimento di candidature per posizioni anche qualificate nel sistema pubblico emerse nell'ultimo anno non potrebbero che essere alleviate da un allargamento del bacino di reclutamento del personale, con benefici non solo per gli immigrati, ma per la società italiana nel suo insieme

## Bibliografia

- Ambrosini M. (2019), *Migrazioni*. Milano: EGEA (nuova edizione).
- Ambrosini M. (2013), *Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection*, in *Journal of International Migration and Integration*, 14, 1, pp. 175-194.
- Ambrosini M., Panichella, N. (2016). *Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia*, *Quaderni di Sociologia*, (67), 83-106.
- Ambrosini, M. (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Assisi: Cittadella editrice.
- Avola, M. (2015). *The ethnic penalty in the Italian labour market: A comparison between the centre-north and south*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(11), 1746-1768.
- Cantalini, S., Guetto, R., Panichella, N. (2022). *Ethnic Wage Penalty and Human Capital Transferability: A Comparative Study of Recent Migrants in 11 European Countries*. *International Migration Review*, 01979183221099481.
- Cantalini, S., Panichella, N. (2019). *The fertility of male immigrants: a comparative study on six Western European countries*. *European Societies*, 1-29.
- Chiswick, B. R., Miller, P. W. (2012). *Negative and positive assimilation, skill transferability, and linguistic distance*. *Journal of Human Capital*, 6(1), 35-55.
- Erikson, R., Goldthorpe, J. H., Portocarero, L. (1979). *Intergenerational class mobility in three Western European societies: England, France and Sweden*. *The British Journal of Sociology*, 30(4), 415-441.
- Fellini, I., Guetto, R. (2019). *A "U-shaped" pattern of immigrants' occupational careers? A comparative analysis of Italy, Spain, and France*. *International Migration Review*, 53(1), 26-58.
- Fullin, G., Reyneri, E. (2011). *Low unemployment and bad jobs for new immigrants in Italy*. *International Migration*, 49(1), 118-147.
- Panichella, N. (2018). *Economic Crisis and Occupational Integration of Recent Immigrants in Western Europe*, *International Sociology*, Volume: 33 issue: 1, page(s): 64-85, <https://doi.org/10.1177/0268580917742002>
- Panichella, N., Avola, M., Piccitto, G. (2021). *Migration, class attainment and social mobility: An analysis of migrants' socio-economic integration in Italy*. *European Sociological Review*, 37(6), 883-898.

## Capitolo 14

# *Il mismatch* nel mercato del lavoro



## Capitolo 14

### Il *mismatch* nel mercato del lavoro. Relazione preliminare sul tavolo CNEL

Ruggero Parrotto

#### 1. Premessa e Nota Metodologica

Il tema del lavoro, del lavoro che cambia, delle competenze che servono, della difficoltà di fare raccordo fra domanda e offerta, è stato al centro dell'attività del Cnel, che ha istituito a febbraio del 2022 un tavolo sul *mismatch* nel mercato del lavoro, sulla base delle esigenze espresse e manifestate da alcuni ministeri e delle indicazioni provenienti dai principali istituti di ricerca del nostro Paese. Parallelamente, si è cercato di dare evidenza alle crescenti preoccupazione delle parti sociali, impegnate da tempo, all'interno del Cnel, a focalizzare criticità e possibili azioni di sviluppo.

In particolare, ad alcuni obiettivi per certi aspetti tradizionali -ridurre i tassi di disoccupazione, migliorare il sistema economico e sociale, attrarre investimenti, migliorare il clima interno del nostro Paese e avviare una fase di sviluppo più serena e più armonica- si sono consolidate durante l'anno finalità di carattere straordinario -contribuire a realizzare in modo più efficace i programmi PNRR e agganciare la ripresa, gestire al meglio il post-emergenza Covid, affrontare e governare gli effetti diretti e indiretti del conflitto in Ucraina, con particolare riferimento alla crisi energetica.

Per poter svolgere un'azione di utile raccordo fra istituzioni, mondo del lavoro e mondo della formazione e per conseguire indicazioni concrete in tempi coerenti con l'urgenza e l'importanza della fase, da un lato si è ritenuto di attivare una cabina di regia, con la presenza dei ministeri maggiormente impattati dal tema e dei principali soggetti sociali (tra gli altri, le Associazioni Imprenditoriali, le Organizzazioni Sindacali, Unioncamere, Inapp, i principali soggetti operanti nel terzo settore, le principali associazioni dei giovani); dall'altro, sono state coinvolte, attraverso un importante calendario di audizioni gestito dalla Commissione Informazione Lavoro, le principali istituzioni e imprese italiane, sia per il loro ruolo centrale nell'attuazione dei programmi del PNRR, sia per monitorare l'evoluzione dei principali settori e il rapporto con le piccole e medie imprese presenti nell'indotto del mercato di riferimento.

Di seguito, l'elenco delle istituzioni, delle Associazioni e delle imprese che hanno partecipato alle audizioni: Ministero dell'Istruzione, ANPAL Servizi, Invalsi, Indire, Consiglio Nazionale Giovani, Confcommercio, Confartigianato, CNA, Conferenza Rettori, Prof. Beolchi dell'Università

Cattolica di Milano, ACEA, Banca Popolare di Milano, ENEL, ENI, Ferrovie dello Stato, Intesa

San Paolo, Leonardo, Poste Italiane, Unicredit, Terna, Tim, Vodafone, Wind3.

Le 22 audizioni sono state coordinate dai Consiglieri Michele Faioli e Silvia Ciucciovino, alla presenza del Presidente Tiziano Treu e di altri Consiglieri e sono stati raccolti documenti e materiali messi a disposizione dalle organizzazioni coinvolte.

Le audizioni sono state orientate intorno ad alcuni campi di indagine: quali sono le effettive esigenze del mondo del lavoro oggi e nei prossimi mesi; quali sono le professioni più richieste e i mestieri più coinvolti dai programmi e dagli investimenti del PNRR; quali iniziative di *up-skilling* e *re-skilling* possono essere utilizzate da subito

per colmare le nuove esigenze e proteggere le persone che rischiano di uscire dal mercato del lavoro; cosa si può fare subito per creare un migliore raccordo fra chi cerca lavoro e chi lo offre; quali potrebbero essere le soluzioni più efficaci per adeguare con maggiore tempestività i programmi e i centenuti formativi della scuola, dell'Università e delle *Academy* aziendali; quali le principali attese e i provvedimenti istituzionali auspicati.

I risultati delle audizioni rappresentano un osservatorio privilegiato, consentono di avere un quadro sufficientemente organico delle strategie e delle azioni messe in campo finora per fronteggiare un fenomeno delicato e preoccupante e, soprattutto, orientano inevitabilmente gli attori politici e sociali a porsi una serie di domande sulle principali evidenze, sui principali ritardi e su cosa è opportuno fare.

Come ampiamente documentato dagli studi e dalle analisi, la dinamica del *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro è un tema consolidato da tempo nel nostro paese, ma è oramai diventata un'emergenza: e non è difficile intravedere una forte correlazione con la pandemia, sia nella fase più acuta, che ha coinvolto in particolare il mondo della Sanità e diversi altri settori industriali e professionali, sia nella fase *post-Covid* caratterizzata, da un lato, da un'improvvisa ripartenza di molte filiere produttive e di servizi e, dall'altro, dalla mancanza di professionalità manageriali, tecniche e operative idonee a fronteggiare la realizzazione degli investimenti correlati al PNRR. A questo si aggiunga il cosiddetto "grande esodo", che in Italia non aveva mai raggiunto livelli come quelli registrati negli ultimi mesi.

## 2. Le principali criticità

I numeri che emergono, in particolare, da Unioncamere, attraverso lo strumento di Excelsior, dimostrano una crescita significativa del *mismatch*, purtroppo destinata ad aumentare in assenza di riforme integrate ed efficaci.

Siamo di fronte ad un ecosistema molto complesso e articolato. In particolare, dal lato della domanda, abbiamo molti posti di lavoro non coperti, sia nel settore privato che in quello pubblico; molte imprese, specie le piccole, rischiano di chiudere per mancanza di mano d'opera; molte altre scontano un crescente *gap* di competenze interne. Dal lato dell'offerta, abbiamo sempre meno giovani e sempre più anziani; secondo la maggior parte degli studi in Italia, ci sono oltre di 2 milioni di disoccupati. A questi vanno aggiunti i cosiddetti "scoraggiati" inattivi, persone che hanno rinunciato a cercare un impiego, che sono circa 2,5 milioni. Abbiamo poi quelli che svolgono un lavoro "precario", quelli che hanno timore di perdere il lavoro o che rischiano di perderlo per *gap* crescenti di competenze, quelli che desiderano cambiare lavoro e infine quelli che non sono affatto interessati a cercare e trovare un lavoro. La stima diventa meno facile, ma stiamo parlando di una popolazione che si aggira intorno ai 10 milioni di persone. Forse di più.

Le cause di questo quadro particolarmente complesso sono molte. Ci sono sicuramente aspetti demografici, sociali, culturali, retributivi, ma soprattutto l'inadeguatezza di percorsi formativi poco orientati alle professioni richieste dal mercato e non al passo con l'innovazione tecnologica. Il quadro presenta una forte disomogeneità territoriale e settoriale; da un lato, a soffrire sono soprattutto le regioni del Sud, come la Basilicata,



Molise, Sardegna, Puglia, Campania, Sicilia e Calabria; dall'altro, confrontando il rapporto tra posti vacanti e disoccupazione, si evidenziano palesi incongruenze. Si pensi, in particolare, a due casi emblematici: quello dell'informatica, dove c'è scarsissima disoccupazione ma grande difficoltà di reperimento, e quello della ristorazione, dove insieme a una difficoltà di reperimento si associa elevata disoccupazione.

Il mondo della formazione registra purtroppo ritardi strutturali. E' molto bassa la qualità media dei sistemi di apprendimento in uscita dalla scuola superiore e sono preoccupanti i trend di dispersione scolastica. Da troppe parti, si studia male, si studia poco, e soprattutto si studia senza un collegamento importante con il mondo del lavoro. La scuola, nonostante gli sforzi messi in atto da più parti, è lontana dal mondo del lavoro e non riesce ad orientare famiglie e giovani. L'Università, salvo poche eccezioni, non è allineata alle esigenze del mondo del lavoro, un ritardo particolarmente grave che si è ulteriormente consolidato negli ultimi anni. Il sistema degli ITS Academy, che pure è stato oggetto di un importante intervento legislativo, potrà portare effetti positivi solo nel medio periodo.

Parallelamente, si conferma, una non adeguata conoscenza delle effettive opportunità di lavoro presenti e un livello di raccordo insufficiente fra chi cerca lavoro e chi lo offre; d'altro canto, come già accennato, si è consolidato nel tempo un significativo e preoccupante *mismatch* interno alle imprese, certamente riconducibile all'accelerazione nei processi di digitalizzazione, ma anche correlato alla prevalente scelta, specie negli anni passati, di ritenere la formazione un optional, concentrando conseguentemente le maggiori energie verso la formazione obbligatoria e verso i cosiddetti talenti. Emerge evidente la scarsa capacità di affrontare il futuro e di pianificare e programmare per tempo le iniziative necessarie, anche quando sarebbe sufficiente replicare le soluzioni adottate dagli altri Paesi, trovando gli opportuni adattamenti. Valgano sul punto due esempi emblematici: la drammatica mancanza di medici e di personale tecnico, infermieristico e socio-sanitario, di cui si parla da anni e che non ha trovato soluzioni in grado di invertire la rotta, con evidenti e gravi conseguenze in termini sociali; e la scarsità di laureati nelle cosiddette discipline STEM, un'esigenza assolutamente conosciuta e prevedibile che, anche in questo caso, si sarebbe dovuta affrontare con un'azione sinergica da parte delle istituzioni e delle parti sociali. In particolare, tutte le imprese coinvolte dalle audizioni hanno comunicato l'estrema difficoltà a rinvenire candidati in queste aree, hanno confermato i rischi connessi alla delicata concorrenza tra le aziende rispetto ai pochi candidati sul mercato, hanno evidenziato, con dati e previsioni puntuali, le effettive esigenze a 2-3 anni, esigenze che non riusciranno a soddisfare, stanti gli attuali trend quali-quantitativi di laureati nel nostro Paese. Una difficoltà ed una carenza che riguarda anche le professioni e i mestieri più tecnici.

Altrettanto evidente è la scarsa ed episodica attitudine a fare sistema, che purtroppo si accompagna - e certamente trova alimento - con la farraginosità della nostra burocrazia. Ad esempio, i ritardi del sistema accademico -solo in parte giustificati dai naturali tempi di revisione e approvazione dei piani di studio- hanno spinto negli anni le imprese a realizzare *Academy* interne, dedicate non solo al personale già presente, al fine di adeguare periodicamente le *skill* necessarie, ma anche e soprattutto alla "ri-formazione" dei neo laureati assunti. Un quadro che alla lunga produce inerzie, entropie, sovrapposizioni, aumento dei costi e dei tempi necessari per avere professionisti preparati.

Nel corso delle audizioni, abbiamo ritenuto utile approfondire anche il tema del rapporto con le aziende dell'indotto, tema molto delicato e poco analizzato, nonostante la prevalente presenza in Italia di piccole e medie imprese. L'obiettivo era capire se sia presidiato in modo organico e se vi siano buone pratiche di *governance* per "condizionare" positivamente, secondo un meccanismo di "onda lunga", l'organizzazione e le scelte del mondo dell'indotto. Salvo alcune realtà più attente al tema, abbiamo colto un evidente ritardo sul tema. Il rapporto, di norma, è interamente delegato alle funzioni di "Acquisti" o "Approvvigionamenti" e il sistema delle gare, tranne rarissime eccezioni, non incrocia –come invece sarebbe utile e opportuno– oculate strategie in grado di influenzare gli opportuni investimenti, coerenti con le esigenze delle aziende committenti. Anche le organizzazioni di rappresentanza, al di là di rarissime eccezioni, fanno estrema fatica a "fare cultura" e finiscono per essere coinvolte quasi esclusivamente allorché si rendano necessari interventi tampone o misure di sostegno. A lungo andare, senza politiche di raccordo con le grandi imprese committenti, il sistema delle piccole e medie imprese, nonostante la loro flessibilità, creatività e innovatività, rischia di non avere la forza per affrontare accelerazioni e transizioni sempre più ravvicinate e sempre più profonde.

Infine, viene purtroppo confermata la scarsa fiducia delle imprese nei confronti delle strutture pubbliche. Salvo rari casi, tra l'altro con esiti non sempre positivi, tutte le realtà che hanno partecipato alle audizioni hanno confermato di non utilizzare le Agenzie per il lavoro per la selezione e la ricerca di personale. Due le motivazioni principali: l'estrema farraginosità delle procedure, con effetti assolutamente negativi sui tempi di risoluzione delle esigenze; la non adeguata professionalità e l'approccio burocratico del personale presente nelle strutture. Si tratta di una dinamica alquanto grave, ormai consolidatasi da molti anni. Quando il sistema pubblico funziona, quando la sana volontà politica prevale, lo Stato gioca un ruolo di valore e i cittadini lo riconoscono e ne vanno orgogliosi. C'è voluta una pandemia, e le drammatiche implicazioni sulla vita di migliaia e migliaia di persone e di famiglie, per apprezzare lo straordinario sforzo messo in campo dalle forze dell'ordine, dal personale della Sanità, dal mondo dell'istruzione e per rafforzare la consapevolezza che in certi momenti, e di fronte a temi chiave per la vita delle comunità, il ruolo dello Stato è fondamentale.

### 3. I segnali positivi

Innanzitutto, va rimarcato il tema della consapevolezza. Tutti gli interlocutori, sia pubblici, sia privati, sia le associazioni imprenditoriali, sindacali e del terzo settore, ribadiscono in modo inequivoco che il *mismatch* è un fenomeno da affrontare tempestivamente, con strumenti nuovi e con una regia che in Italia non c'è mai stata. Tale consapevolezza trova riscontro in una rinnovata disponibilità di tutti a lavorare insieme e a realizzare iniziative concrete in grado di sviluppare soluzioni strutturali che portino benefici immediati e nel medio lungo periodo. Non si tratta di un dato scontato, e non va sottovalutato. La pandemia, da un lato, e la guerra, dall'altro, hanno rappresentato e rappresentano probabilmente due condizioni straordinarie che potrebbero contribuire a modificare l'approccio dei decisori politici, istituzionali e imprenditoriali, ma anche dei cittadini. D'altro canto, la paura sociale e la disponibilità a dare concretezza al tema della sostenibilità, allargando l'attenzione verso una platea più ampia di sta-

keholder, sembrano indizi preziosi da coltivare.

Tutti hanno chiaramente evidenziato l'assoluta peculiarità di questa fase: sfruttare "all'italiana", ma stavolta in modo strutturale, le opportunità che si stanno concretizzando, potrebbe fare la differenza e potrebbe consentire di riallineare finalmente le diverse esigenze dei vari attori, permettendo al nostro sistema di fare un notevole balzo in avanti.. Tutti affermano che non c'è tempo da perdere e manifestano una disponibilità che dovrà tradursi in posizioni e iniziative concrete tutt'altro che scontate. La seconda evidenza positiva è data dalle risorse economiche disponibili. Anche questo non è certamente un dato secondario. Non tanto e non solo in termini assoluti. Avere molte più risorse aiuta e rende tutto più concreto. Ma l'elemento decisivo potrebbe paradossalmente essere politico: "non ci sono le risorse" è sempre stato il motivo (e l'alibi) più utilizzato da chi non ritiene conveniente cambiare le cose, o da chi in buona fede crede non sia possibile cambiarle. Le esperienze di successo lo dimostrano in modo impietoso: fare regia, fare squadra corta, fare alleanze, sviluppare sinergie è la ricetta per far accadere le cose, anche le più difficili. Avere le risorse, condizione accelerante, potrebbe essere il miglior modo per "attenuare le attenuanti" e per stabilizzare positivamente chi volesse continuare a ragionare secondo schemi superati e prerogative di parte.

Un altro dato incoraggiante emerso nelle audizioni è rappresentato dalle numerose iniziative che la maggior parte delle imprese hanno già intrapreso in tema di *re-skilling* e di *up-skilling*.

Nonostante si tratti di un percorso affatto omogeneo, l'attitudine delle aziende a ridurre tout court i propri organici secondo un orientamento di tagli lineari indiscriminati sembra cominciare a fare posto a strategie più accorte, volte a tutelare le professionalità presenti, a riproteggere il know how, a lavorare sui gap di competenze. Non è un orientamento prevalente e ci vorrà ancora tempo: ma la ricchezza e l'originalità di alcune esperienze potrebbe in effetti rappresentare uno schema di lavoro e una piattaforma di *benchmark* di assoluto interesse, soprattutto per favorire nei settori più esposti e più strategici soluzioni in grado di ridurre in tempi relativamente brevi i gap di competenze che si sono accumulati negli ultimi anni. Tali iniziative, anche queste favorite da un utilizzo sempre più accorto delle risorse correlate alla formazione, potrebbero rivestire un valore sociale di grande importanza, e permettere ad un'importante fetta della forza lavoro "dimenticata" di recuperare dignità e utilità professionale, salvaguardando maggiormente il valore dell'esperienza. A conferma di questi segnali, la scelta di molte imprese di "reinternalizzare" processi e risorse che negli anni passati erano stati oggetto di dolorosi e conflittuali processi di esternalizzazione.

Non di meno, meritano un particolare apprezzamento le iniziative rivolte ad alcune delle categorie più esposte al tema del *mismatch* interno: tra le altre, gli anziani, le donne coinvolte da esperienze di maternità, i portatori di handicap. I processi di "diversità e inclusione", l'attenzione alle discriminazioni, la necessità di cambiare approccio, a tutti i livelli, cominciano a fare la differenza. In diverse audizioni ne abbiamo avuto una netta percezione: molte direzioni del personale hanno sperimentato sul campo come la capacità di accogliere e valorizzare la fragilità rappresenti una scelta giusta, doverosa, ma anche una forma di educazione interna, soprattutto per i propri capi, a diventare migliori, più forti, più pazienti, più resilienti, più gentili, più giusti, più autorevoli. E quindi sicuramente più capaci di superare le difficoltà e di raggiungere gli obiettivi.

In tale traiettoria, meritano di essere ricordate anche le numerose iniziative di mentoring, volte a creare alleanze interne e attitudine al gioco di squadra. Anche rispetto a questo orientamento, non vi sono dubbi: la pandemia ha sicuramente creato le condizioni di contesto ideale per dare ancora più valore al tema delle relazioni, alla capacità di ascolto empatico, all'importanza di sviluppare competenze trasversali. D'altro canto, se è vero che molti si sono trovati per la prima volta a dedicare tempo a sé, ai propri obiettivi, alle proprie priorità, uscendone indubbiamente più consapevoli e più arricchiti, sono purtroppo aumentate le situazioni di crisi, le casistiche di depressione conclamata, i disturbi del comportamento alimentare, l'aumento del numero dei suicidi, specie fra i più giovani. Dati e fenomeni così evidenti, da spingere le aziende più strutturate ad investire importanti risorse –all'interno delle politiche di *welfare*– per creare spazi e momenti di ascolto: si pensi in particolare alla figura dello psicologo interno, agli sportelli di ascolto, al design *thinking*, al business *coaching*.

Un altro dato, certamente riconducibile alla crisi pandemica e ai prolungati periodi di *smart working*, è rappresentato dall'innovazione tecnologica e dall'utilizzo oramai "normale" degli strumenti digitali. In realtà, si tratta di un'altra straordinaria opportunità, per almeno due ordini di motivi: da un lato, perché potrebbe portare vantaggi assolutamente insperati, soprattutto nei confronti delle tante persone che scontano ancora un importante gap di alfabetizzazione digitale; dall'altro, perché potrebbe rappresentare una leva di assoluta utilità, sia nei processi formativi, specie nelle aree e nelle professioni ad alto contenuto tecnico e tecnologico, sia nei processi di comunicazione e di rappresentazione delle opportunità di incontro fra domanda e offerta di lavoro. In tal senso, le aziende più strutturate hanno già sviluppato da tempo soluzioni innovative (si pensi al *job posting* e all'uso oramai pervasivo di LinkedIn), oramai mutate e adattate anche dalle strutture pubbliche più innovative.

Ancora, è emersa da parte di tutti gli interlocutori la consapevolezza e l'importanza di ripensare e riorganizzare profondamente il tema dell'orientamento. Si tratta sicuramente di un tema affrontato tante volte: ma è arrivato probabilmente e fortunatamente il momento di fare un salto di qualità, in ampiezza e in profondità. Ecco il motivo per cui tutti gli interlocutori, con sfumature e sottolineature diverse, hanno rimarcato la necessità di investire nell'orientamento attitudinale, nell'orientamento verso gli studi e nell'orientamento verso il lavoro. Un approccio integrato, che richiederà uno sforzo comune di tutti gli interlocutori interessati e coinvolti, a diverso titolo. Permettere alle persone di orientarsi, e favorire processi coerenti con le esigenze e con le necessità future –tra le altre positive implicazioni– potrà ridurre il tema della dispersione scolastica, la paura di aver sbagliato strada in modo irrecuperabile, la paura di rimettersi in gioco, la paura di cambiare. E soprattutto, la convinzione di non avere qualità, di sentirsi "sbagliati", inappropriati, non all'altezza.

Infine, un ultimo spunto, certamente prezioso per valorizzare in modo concreto una delle nostre distintività: la generalizzata consapevolezza di quanto sia sempre più importante contaminare i saperi e interconnettere competenze tecniche e competenze relazionali. Una consapevolezza che, anche grazie alle importanti evidenze offerte dagli studi e dalle ricerche sulle neuroscienze, potrebbe rimettere per davvero al centro la persona con le sue conoscenze, le sue competenze, le sue certificazioni, le sue potenzialità, le sue aspettative, la sua disponibilità ad accettare nuove sfide. Le esperienze raccolte durante le audizioni sono state emblematiche: la competenza tecnica, vertica-



le, non è in discussione; anzi, in un mondo più complesso e più accelerato essere preparati ed esperti è indispensabile. Ma le cosiddette competenze soft sono sempre più decisive, perché danno la misura della capacità di muoversi, di prendere decisioni, di diventare riferimento per sé e per gli altri. E' il saper essere, che si affianca al sapere e al saper fare.

#### 4. Alcune priorità su cui lavorare

Le principali criticità e alcuni segnali positivi emersi nel corso delle audizioni hanno sicuramente confermato l'assoluta necessità di misure urgenti e, allo stesso tempo, di riforme in grado di dare riscontri strutturati, di medio-lungo periodo. Come accennato, l'obiettivo del tavolo Cnel non era quello di raccogliere dati: gli studi a disposizione sono numerosi e di estrema qualità. Piuttosto, si è cercato di capire se intorno a questo tema vi sono o meno le condizioni per tentare un'azione comune, uno sforzo di sintesi.

La nostra risposta è positiva.

Riteniamo che sia possibile trasformare i limiti, le criticità, i ritardi, le divisioni, in una grande opportunità per il nostro sistema Paese che rispetti e valorizzi le responsabilità delle diverse istituzioni e di tutti gli attori chiamati in causa. Riteniamo che sia richiesto l'impegno delle Istituzioni centrali, delle Regioni, delle Organizzazioni imprenditoriali e sindacali, della Conferenza dei Rettori, delle Imprese, del Terzo settore, del mondo della formazione.

Pensiamo che siano urgenti, necessarie e possibili una serie di azioni sinergiche da attuare nel più breve tempo possibile. Pensiamo che sia una scelta socialmente ed economicamente giusta ed opportuna. Quelli che seguono sono tre ambiti di lavoro che potrebbero intercettare le numerose istanze emerse nel corso delle audizioni e nelle valutazioni e riflessioni svolte in sede di Commissione. Ovviamente, rappresentano un'ipotesi di piano operativo intorno a cui sarà indispensabile confrontarsi fra tutti i soggetti chiamati in causa.

Il primo ambito di intervento ipotizzato, certamente propedeutico anche per altre successive azioni, riguarda la possibilità di costruire una **Piattaforma Integrata di "Emergenza Lavoro"**. L'idea è quella di poter disporre di un vero e proprio cruscotto, che permetta di verificare quotidianamente cosa accade nel mondo del lavoro, quali sono le esigenze su tutto il territorio nazionale, quali opportunità possono essere colte, quante assunzioni e quante uscite si sono determinate. L'obiettivo è dotarsi di uno strumento efficace, tempestivo, digitale, utile a chi cerca lavoro, a chi lo offre, a chi fa orientamento, a chi fa formazione, a chi vuole investire. Si tratta di un obiettivo certamente ambizioso e delicato. Specie durante gli incontri della cabina di regia, sono emerse riflessioni e attenzioni: poter costruire uno strumento che permetta in tempo reale una vista nazionale non deve e non può pregiudicare le prerogative, le competenze e le responsabilità delle Regioni e degli uffici pubblici locali. Ovviamente, l'ipotesi di lavoro non ha assolutamente questo obiettivo. Come è avvenuto per l'emergenza Covid, scegliere di avere una vista nazionale significa soprattutto alzare il livello di attenzione rispetto al tema del lavoro e permettere ad ogni Regione di poter sviluppare strategie, iniziative, programmi che potranno diventare dei modelli per altre regioni. Significa anche poter testare progetti differenti nelle varie regioni ed

eventualmente estendere quelli maggiormente efficaci.

Il secondo ambito, certamente connesso al primo ed indicato da tutti come un investimento non più rinviabile, riguarda l'ipotesi di costruire un **Ecosistema dell'Orientamento**. Si tratta di un tema già oggetto, negli ultimi anni, di alcuni importanti disegni di legge. L'idea di fondo è quella di poter contare su un sistema in grado di far emergere le attitudini e gli interessi di ognuno, gli studi necessari per acquisire conoscenze e sensibilità trasversali e verticali, le opportunità legate ai mestieri e alle professioni del futuro. Saldare queste esigenze non è facile, ma è un dovere di uno stato moderno, che vuole mettere il lavoro, le persone e le imprese al centro dell'agenda. Costruire un ecosistema di orientamento non può voler dire condizionare le scelte di studio o di lavoro: è il contrario. Il tema è mettere innanzitutto a disposizione di tutti uno strumento, sempre aggiornato, che permetta di capire quali sono le proprie inclinazioni, le proprie attitudini, la propria vocazione, la propria occupabilità. E fare in modo di poter registrare periodicamente queste informazioni. Certamente, costruire un ecosistema dell'orientamento richiede una *governance* sorretta da processi organizzativi e scientifici e da professionisti competenti.

Durante molte audizioni e negli incontri della cabina di regia si è parlato tanto della figura degli esperti di Orientamento. Oltre che nelle strutture pubbliche, potrebbero svolgere un ruolo molto importante nel sistema formativo e nelle imprese. Possono diventare figure di connessione. Abbiamo immaginato che debbano essere persone di grande esperienza, con una spiccata capacità di ascolto. Si è anche ipotizzato di coinvolgere, secondo regole di ingaggio tutte da valutare, professionisti in pensione: manager, insegnanti, psicologi del lavoro, coach. Abbiamo condotto una serie di colloqui informali, da sviluppare ulteriormente: ma vale la pena condividere la straordinaria disponibilità di tutti a potersi rendere utili, per un obiettivo così utile e così importante.

### **L'orientamento nella Scuola e nell'Università**

Il raccordo fra domanda e offerta di lavoro comincia con l'orientamento. E la dispersione scolastica comincia con il mancato raccordo fra la propria vocazione personale e il proprio futuro. Permettere alle persone di conoscere –per valorizzarle– le proprie attitudini; e permettere alle persone di conoscere –per poter scegliere– le professioni del futuro sono la base di qualsiasi intervento o di qualsivoglia riforma.

Può essere uno strumento utile, una bussola in più. Perché rinunciare ad un riscontro così importante? L'idea è quella di costruire un sistema pubblico, scientificamente supportato e continuamente affinato e migliorato, a disposizione degli insegnanti, dei genitori, dei ragazzi. Naturalmente, questi cicli di test vocazionale e psicoattitudinale andranno fatti periodicamente, perché le sensibilità, gli interessi, le esigenze cambiano in base agli studi, alle esperienze, ai docenti, ai colleghi che tutti noi incrociamo nel corso della nostra vita.

Nelle scuole, specie la secondaria di primo grado, il tema riguarda i criteri e le modalità con cui i giovani decidono gli studi futuri, e quindi, nella grande parte dei casi, il proprio futuro. Ancora oggi, le famiglie, salvo rare eccezioni, non conoscono l'esistenza di questi strumenti e, nella gran parte dei casi in buona fede, finiscono per condizionare le scelte dei propri figli o non hanno gli strumenti per evitare condizionamenti ambientali e culturali. Gli esperti di orientamento possono diventare un riferimento



centrale. Durante gli incontri della cabina di regia, specie dal mondo dei dirigenti scolastici, abbiamo raccolto la richiesta e la proposta di istituzionalizzare la figura dell'esperto di orientamento in tutte le scuole e di auspicare in tal senso una opportuna sensibilizzazione del Ministero dell'Istruzione e del Legislatore. Per un giovane, sapere che si è portati per le materie tecniche o umanistiche o artistiche, avere maggiore consapevolezza dei propri desideri e delle passioni, e poter verificare quali siano gli spazi e le professioni più ricercate significa avere maggiori opportunità di scegliere, di collegare, di trovare sinergie nelle proprie traiettorie personali e di lavoro. E in molti casi, significa anche avere strumenti per "difendersi" dalle pressioni esterne, anche familiari.

La connessione con le professioni del futuro potrebbe guidare in modo ancora più marcato l'azione degli esperti di orientamento nelle **scuole secondarie di secondo grado**: qui, il raccordo con i futuri studi universitari o di alta specializzazione diventa decisivo. L'idea di fondo è che gli insegnanti con questa responsabilità, oltre a governare le iniziative interne alla propria scuola nel rapporto con i ragazzi e con le famiglie, possano e debbano avviare collaborazioni con il mondo del lavoro. Durante le audizioni le imprese più innovative ci hanno confermato di aver avviato già da qualche anno collaborazioni importanti con alcuni istituti superiori. Si tratta ovviamente ancora di casi pilota, ma riteniamo debbano e possano diventare modelli strutturati per consentire ai giovani studenti di conoscere da vicino il mondo del lavoro, e farsi un'idea, sentire se scatta la molla, parlare con altri giovani da poco assunti. Connettere le "scuole superiori" con il mondo del lavoro, ascoltare le esperienze dei responsabili, capire quali sono le principali transizioni in corso, in primis quella digitale e quella energetica, è anche un fondamentale investimento per orientare le giovani generazioni femminili ad orientarsi con entusiasmo nel mondo delle professioni Stem. Le statistiche e gli studi sono oramai consolidati da anni: non basta parlarne, è necessario agire. Serve confrontarsi sul campo, serve fare in modo che le giovani generazioni (e soprattutto le giovani studentesse) entrino in contatto con professioniste e manager che hanno costruito splendide esperienze, che hanno saputo e potuto conciliare carriera e vita familiare, che hanno imparato ad allenare la propria attitudine al *problem solving* e oggi guidano settori strategici, team di successo, aziende di straordinario valore, istituzioni internazionali. Per ragazze e ragazzi di 15, 16, 17 anni, trascorrere alcune giornate in queste aziende, fare lezione con i propri docenti in queste aziende, partecipare a *challenge* e a gruppi di lavoro, può per davvero fare la differenza.

Nel mondo accademico l'attività di orientamento è presidiata da tempo dalle strutture di *placement*, che svolgono un prezioso ruolo di raccordo con il mondo del lavoro specie per gli studenti che hanno raggiunto l'obiettivo della laurea. Riteniamo che un'ecosistema di orientamento strutturato potrebbe svolgere una funzione ancora più delicata e decisiva non tanto e non solo per i neo-laureati, quanto nei confronti delle matricole: i dati e l'esperienza ci dicono che nel primo e nel secondo anno si consolidano i principali motivi per proseguire, per cambiare, o per abbandonare gli studi. Poter dialogare con esperti di orientamento, con tutor preparati, capaci di capire e accogliere le difficoltà, le paure, gli insuccessi, può diventare una chiave di volta fondamentale per tutti. A maggior ragione per i meno convinti, per chi ha fatto scelte "condizionate", per chi deve fare grandi sacrifici personali e familiari, per chi ha bisogno di essere incoraggiato, per chi non sa convivere con un'esperienza negativa, con una materia

difficile, con un docente ostico. Chi si occupa di *mismatch* e di dispersione scolastica e universitaria può trovare spunti importanti dai racconti dei ragazzi che hanno abbandonato e può trovare conferma di quanto siano importanti le figure di riferimento, i cosiddetti mentori per ascoltare in modo empatico ed orientare senza condizionare.

### L'orientamento nelle Imprese

Nelle imprese, gli esperti di orientamento potrebbero giocare un ruolo molto importante per affrontare le diverse dinamiche di *mismatch* che si sono consolidate nel tempo e negli ultimi anni, specie a causa della crisi pandemica. Trovare ed attrarre nuove leve, trattenere e valorizzare le professionalità più critiche, re-impiegare professionalità superate in nuove attività e nuovi mestieri, aiutare i più anziani a coltivare interessi nelle fasi più delicate che precedono il pensionamento, rappresentano probabilmente le sfide più delicate e le transizioni più difficili per tutte le imprese, specie quelle più esposte al turnaround in corso. Gli esperti di orientamento aziendale potrebbero diventare figure strategiche, di sistema. Anche in quest'area si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere per legge, specie nelle imprese con un numero minimo di dipendenti, la figura dell'esperto di orientamento, alla stregua del Datore di Lavoro, del Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione, del responsabile della Privacy. Naturalmente, si tratta di un cambio di prospettiva importante, perché di solito si associa un obbligo soprattutto ad un rischio, non ad una opportunità. La motivazione di una simile decisione li assomma entrambi: il *rischio* di non avere esperti di orientamento può portare ad naturale aumento del *mismatch* interno, ad investimenti in formazione non oculati, ad uno scarso raccordo con le scuole e le università, ad un sostanziale episodico ricorso alle agenzie del lavoro; *l'opportunità* di avere un esperto di orientamento permette di valorizzare le riforme e innovazioni nel campo del lavoro, consente di dare opportunità concrete a chi cerca un lavoro, a chi vuole cambiarlo, a chi ha paura di perderlo; soprattutto, assicura iniziative di comunicazione e di raccordo con ricadute di grande valore sociale ed economico.

La terza area di lavoro, su cui si sono indirizzate molte indicazioni sia da parte delle imprese che da parte delle istituzioni, è l'esigenza di realizzare un vero raccordo fra mondo universitario e mondo del lavoro. L'ipotesi è quella di poter realizzare in tempi brevi **Patti di Collaborazione fra Regioni, Università e Mondo delle Imprese** e attuare partnership strategiche per la definizione dei programmi formativi. Le aziende più impattate dai programmi del PNRR hanno in più casi segnalato le forti difficoltà ad ingaggiare giovani preparati. Una situazione che ovviamente non potrà essere risolta attraverso la tradizionale revisione dei programmi e dei contenuti formativi universitari, revisione che potrebbe avere effetti solo nel medio-lungo periodo. Il tema chiave è invece aiutare chi sta completando gli studi in questa fase e si affaccerà al mondo del lavoro nei prossimi 12-24 mesi. Servono accordi in grado di favorire vere e proprie azioni sinergiche fra Università e *Academy* aziendali che diano ai giovani studenti la possibilità di acquisire subito competenze e sensibilità sicuramente indispensabili per poter essere più pronti a rispondere alle esigenze delle imprese e della Pubblica Amministrazione.

In particolare, l'ipotesi di lavoro è che le Aziende, con la supervisione delle organizzazioni imprenditoriali, possano esplicitare le effettive esigenze immediate di competenze e rendersi disponibili a uno scambio di docenze e di testimonianze all'inter-

no dei percorsi universitari. Parimenti, le Università potrebbero darsi disponibili a svolgere docenze e testimonianze presso le *Academy* aziendali integrando i percorsi formativi in linea con le esigenze delle imprese e favorendo esperienze di tirocini curriculari. L'idea è quella di realizzare una vera e propria alleanza strategica che, specie in questa fase emergenziale, potrebbe essere dedicata agli studenti dell'ultimo anno del triennio e dell'ultimo anno delle specialistiche.

Ovviamente, c'è il rischio che si impieghi troppo tempo e che si sviluppi un nuovo *mismatch* fra un territorio e l'altro: è quindi indispensabile intervenire in modo sistematico, fare regia, e farla rispettando gli equilibri e le prerogative di ciascuno.

Ma è fuor di dubbio quanto possa essere importante per i ragazzi e per i manager entrare in contatto, sviluppare e vivere il rapporto. Se il manager interagisce con i ragazzi, ne comincia a cogliere la chimica, racconta cosa avviene in un'impresa, le difficoltà, le opportunità, le prospettive. Non solo: i ragazzi iniziano a frequentare l'impresa, alcune lezioni si faranno lì, sui luoghi di lavoro, con la presenza di altri giovani.

Il tema è fare cambiamenti strutturali, che portino valore nel tempo e parallelamente, interenire con misure urgenti, coerenti con le riforme strutturali.

Sviluppare un sistema organico di rapporto fra settori chiave, imprese e mondo universitario potrà tra l'altro favorire lo sviluppo di nuove esperienze di *ITS Academy*, in modo sinergico e non conflittuale.

## 5. Un possibile Piano Azioni

La scelta del Cnel di lavorare sul tema del *mismatch* ha senza alcun dubbio acceso un livello di attenzione importante. Per dare sistematicità e concretezza agli importanti spunti di riflessione fin qui maturati, si potrebbe ipotizzare di lavorare in due direzioni: costituire ed avviare due laboratori sperimentali; proseguire ed estendere il tavolo di ascolto, attraverso il sistema delle audizioni.

I laboratori dovrebbero assicurare una immediata sperimentazione sul campo rispetto alle tre priorità indicate nel presente documento. Per le oggettive interconnessioni presenti, si potrebbero avviare due laboratori pilota.

Il primo, dedicato ai **Patti di Collaborazione fra Regioni, Università e Mondo delle Imprese**, coordinato dal Cnel, in raccordo con i Ministeri maggiormente coinvolti (in primis Università e Ricerca, Mises, Lavoro), CRUI, Organizzazioni imprenditoriali e sindacali, e con il coinvolgimento di una Regione, una Università e alcune imprese per ciascuno dei due patti.

Il secondo, dedicato all'**Ecosistema di Orientamento e alla Piattaforma Integrata di "Emergenza Lavoro"**, sempre coordinato dal Cnel, in collaborazione con Anpal servizi, Invalsi, Indire, Unioncamere, Inapp, Organizzazioni Imprenditoriali e Sindacali, Associazione Nazionale dirigenti pubblici della scuola, Consulta dei Giovani, e con il coinvolgimento, per ciascuno dei due obiettivi, di due Regioni e di due Università. Per favorire la massima proattività e partecipazione, il Cnel potrebbe attivare una *call* indirizzata alle Regioni, alle Università e alle principali imprese, finalizzata a scegliere, attraverso una commissione interna di esperti, le realtà che suggeriranno i progetti ritenuti più innovativi.

Il tavolo di ascolto Cnel potrebbe assicurare un confronto sistematico con le più importanti realtà del sistema Paese. Oltre a invitare le principali Istituzioni, Imprese,

Università e realtà del terzo settore, la Commissione potrebbe attivare una vera e propria piattaforma di audizioni dedicata alle realtà che vorranno presentare esperienze, progetti, iniziative e proposte. L'ipotesi di lavoro potrebbe essere quella di stimolare un approccio propositivo e proattivo. Le organizzazioni che vorranno essere audite potranno inviare al Cnel un *draft* ed una presentazione (secondo uno schema preparato dalla cabina di regia) che saranno valutati dalla Commissione del Cnel. L'obiettivo potrebbe essere duplice: da un lato, fare cultura intorno al tema del *mismatch* ed aumentare la sensibilità e l'attenzione di tutti gli attori; dall'altro raccogliere le migliori pratiche e le sperimentazioni più innovative e realizzare una mirata azione di disseminazione.

Per costruire mappe strategiche utili ai diversi decisori istituzionali, imprenditoriali e sociali, le audizioni potrebbero articolarsi intorno ad alcuni ambiti settoriali: Innovazione tecnologica e transizione digitale; Ambiente e transizione energetica; Infrastrutture e sistemi industriali; Salute, farmaceutica, ricerca; Servizi alle imprese, credito, assicurazione, consulenza, processi di transizione; Arte, cultura, turismo, servizi di accoglienza, enogastronomia; Agricoltura.

Un ultimo spunto propositivo riguarda il tema della comunicazione. Temi complessi come il *mismatch* richiedono strategie integrate, ma moderne, coinvolgenti, originali, specie se fra i destinatari giocano un ruolo centrale i giovani. Potrà essere utile coinvolgere gli *influencer* e dedicare al tema trasmissioni televisive, *talk show*, spettacoli teatrali.

Il tema del lavoro non potrà essere percepito come un tema negativo, con davanti un segno meno. Il lavoro è una cosa importante e tutti gli attori potranno contribuire a mettere davanti un segno più.

Più dignità, più giustizia, più sviluppo. Più lavoro.

## Capitolo 15

# Occupazione e PNRR: cambiamenti e *mismatch* nella struttura dell'occupazione





## Capitolo 15 Occupazione e PNRR: cambiamenti e *mismatch* nella struttura dell'occupazione

Claudio Gagliardi, Rita Anabella Maroni, Stefano Scaccabarozzi  
*Unioncamere*

Claudio Lucifora  
*Università Cattolica e CNEL*

### Introduzione

Il mercato del lavoro nel 2021 e nella prima metà del 2022 ha mostrato una significativa resilienza che ha consentito all'occupazione (in ULA) di recuperare i livelli pre-pandemia crescendo più del PIL. Nella seconda metà del 2022 tuttavia l'aumento dei costi dell'energia, la crescita dell'inflazione e il venire meno della politica espansiva della BCE hanno imposto una frenata alla creazione di nuovi posti di lavoro. Andando a vedere il dettaglio dei settori che hanno trainato la crescita dell'occupazione si trovano il settore alberghiero e della ristorazione, con la ripresa dei flussi turistici; il settore delle costruzioni, spinto dai crediti d'imposta per la ristrutturazione degli edifici ed infine dal commercio al dettaglio, grazie alla ripresa dei consumi delle famiglie.

La struttura dell'occupazione e il tipo di contratti attivati nella fase post-pandemica hanno anche risentito di alcuni cambiamenti di tipo organizzativo sia per la crescente digitalizzazione delle professioni, sia per l'aumento nella diffusione del lavoro da remoto. Inoltre, i cambiamenti nella mobilità dei lavoratori in *smartworking* e le diverse scelte di consumo associate alla diffusione del commercio on-line hanno promosso una riallocazione dell'occupazione tra settori e professioni. Prendendo tuttavia un orizzonte più lungo, si può affermare che il fattore determinante per la crescita potenziale dell'economia e dell'occupazione è stato, e sarà nei prossimi anni, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Come è noto il programma prevede un impiego straordinario di fondi europei (il Programma *Next Generation EU*) e l'articolazione degli investimenti in 'missioni' strategiche con l'obiettivo di trasformare l'Italia, colmando alcune delle lacune che da decenni ne rallentano la crescita. Le 6 missioni hanno l'obiettivo di realizzare la modernizzazione delle infrastrutture digitali, sia del sistema delle imprese, sia della pubblica amministrazione (Missione 1: *Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*); di avviare ed accompagnare la transizione verde ed ecologica della società in linea con il *Green Deal* europeo (Missione 2: *Rivoluzione verde e transizione ecologica*); di rafforzare la mobilità attraverso l'estensione della rete dell'alta velocità con particolare attenzione al Mezzogiorno (Missione 3: *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*); di allineare l'offerta di competenze alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro (Missione 4: *Istruzione e ricerca*); di modernizzare le politiche 'attive' del lavoro integrandole con i servizi sociali (Missione 5: *Inclusione e coesione*); ed infine di riformare profondamente il Servizio Sanitario Nazionale potenziandone sia i servizi territoriali di prossimità, sia le dotazioni tecnologiche per il potenziamento della telemedicina (Missione 6: *Salute*).

A livello macroeconomico l'impatto del PNRR sull'occupazione è tuttavia incerto. Da

un lato ci si attende che la dimensione sistemica e la scala degli investimenti produca effetti significativi, almeno nel medio-lungo periodo, sui nuovi posti di lavoro; dall'altro ci si interroga sui probabili 'colli di bottiglia' (*bottlenecks*) che potrebbero ridurre l'effetto degli investimenti, soprattutto per ciò che riguarda la carenza di competenze o il mismatch delle stesse con i posti di lavoro vacanti. Proprio su questo punto il Cnel, di concerto con la cabina di regia del PNRR, ha avviato nel corso dell'ultimo anno una serie di audizioni con i principali attori impegnati nella realizzazione dei progetti finanziati con fondi del PNRR -- imprese e organizzazioni del settore privato e pubblico --, per verificare sul campo il grado di mismatch sul mercato del lavoro. Il quadro che esce dalla ricognizione condotta mostra come le imprese abbiano già intrapreso un percorso autonomo di re-skilling e di up-skilling delle competenze dei propri dipendenti, ma anche la consapevolezza che questo non possa bastare. Diventa quindi importante andare oltre gli effetti macroeconomici del PNRR, per capire meglio come si dispiegheranno gli effetti strutturali di riallocazione delle competenze: sia per quelle già esistenti, sia per le nuove competenze che verranno inserite. A queste domande, attualmente, è difficile dare risposta con previsioni aggregate o anche se declinate per settore di attività. Le trasformazioni che ci si attende saranno profonde e attraverseranno sia i settori, sia le professioni. È dunque a queste trasformazioni che bisogna rivolgere l'attenzione per capire in che modo la struttura dell'occupazione cambierà, quali professioni saranno maggiormente richieste durante la transizione digitale e quella ecologica, quali nuove competenze serviranno per la realizzazione del PNRR e dopo, a regime, quali professionalità saranno in grado di fornire le competenze necessarie, infine quali dovranno essere attivate e quali invece sarà difficile ricollocare sul mercato. Questo capitolo intende dare una prima risposta, seppur parziale ed incompleta, ad alcune di queste domande avvalendosi di informazioni dettagliate sulle professioni e sui fabbisogni occupazionali delle imprese tratti dal Sistema Informativo Excelsior. A partire dal 2010, le indagini Excelsior -- realizzate da Unioncamere e dall'ANPAL -- forniscono previsioni dettagliate sul fabbisogno occupazionale a medio termine (con orizzonte quinquennale), sia per la programmazione dell'offerta formativa ai diversi livelli, sia per l'orientamento delle scelte formative da parte degli studenti e delle famiglie. In questo approfondimento sui risultati delle previsioni dei fabbisogni occupazionali per il 2022-2026, si focalizzerà l'attenzione su quali saranno le professioni più richieste e a maggiore rischio di mismatch, anche in relazione all'impatto sul mercato del lavoro dei fondi a disposizione del PNRR e considerando l'intersezione i grandi megatrend in atto (green, digitale e demografico) e i recenti shock (la pandemia e il conflitto in Ucraina).

### **Il modello e le ipotesi macroeconomiche**

Il fabbisogno occupazionale, in analogia all'impostazione proposta da Cedefop<sup>1</sup>, è definito come la somma algebrica di due componenti: l'*expansion demand* che è legata alla crescita economica e la *replacement demand* che rappresenta il naturale turnover occupazionale.

1. Per approfondimenti si veda Cedefop, Eurofound (2018). *Skills forecast: trends and challenges to 2030*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series; No 108.

Le stime dell'*expansion demand* sono ottenute utilizzando un modello di tipo VAR (*Vector Autoregressive*) - in cui l'occupazione è funzione della produzione e delle retribuzioni - che fornisce in primo luogo l'evoluzione dello stock degli occupati a livello settoriale. Per ciascun settore le variazioni annuali dello stock di occupati identificano la domanda di lavoro incrementale, che può essere di segno positivo o negativo (in quest'ultimo caso si parla di *reduction demand*).

La formulazione del modello è stata rivista in modo significativo per cogliere il duplice effetto dello shock pandemico e dello scoppio della guerra in Ucraina, che hanno interessato con maggiore intensità alcuni settori rispetto ad altri.

In considerazione del quadro di estrema incertezza a livello geopolitico e macroeconomico, le stime dell'*expansion demand* sono elaborate secondo tre possibili scenari di evoluzione dell'economia.<sup>2</sup>

Nel dettaglio, lo scenario più favorevole incorpora gli effetti sull'economia italiana di tutti gli interventi legati alle risorse del Piano *Next Generation EU*. Gli altri due scenari considerano delle ipotesi più conservative, con la valutazione dei rischi derivanti da un aggravamento della crisi energetica e di una restrizione delle condizioni finanziarie delle imprese che riflette la stretta monetaria operata dalla BCE a seguito dell'impennata dell'inflazione.

### **I principali risultati delle previsioni dei fabbisogni occupazionali per il 2022-2026**

Il modello sull'andamento dello stock occupazionale nel medio periodo stima tra il 2022 e il 2026 un incremento del numero di occupati compreso tra 250 mila e 300 mila unità in media annua a seconda dello scenario di riferimento. Per il complesso del quinquennio, quindi, la crescita stimata dello stock occupazionale per effetto dell'espansione economica (*l'expansion demand*) dei settori privati e della Pubblica Amministrazione potrà variare tra circa 1,3 e 1,5 milioni di unità.

Seguendo l'impostazione già adottata dal Cedefop a livello europeo, *l'expansion demand* costituisce solo una parte del fabbisogno complessivo, in quanto occorre considerare un'ulteriore componente della domanda di lavoro costituita dalla richiesta che deriva dalla necessità di sostituzione dei lavoratori in uscita (per pensionamento o mortalità), che è sempre positiva e - poiché fa riferimento all'intero stock della popolazione lavorativa - risulta ampiamente superiore all'altra componente.

La previsione della *replacement demand* - comune agli scenari - è pari a circa 560 mila unità all'anno e rappresenta oltre il 70% dell'intero fabbisogno.

Quindi, si stima che tra il 2022 e il 2026 il mercato del lavoro italiano potrà avere bisogno nel complesso di 4,1-4,6 milioni di occupati a seconda dello scenario considerato.

2. Per il dettaglio sulla costruzione degli scenari si veda Unioncamere-ANPAL, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2022-2026)*, aggiornamento giugno 2022.

Tabella 1 - Fabbisogni occupazionali per il quinquennio 2022-2026 per componenti, macro-settori e filiere  
(v.a. arrotondati alle centinaia) - scenario intermedio

	Expansion	Replacement	Fabbisogni
<b>TOTALE</b>	<b>1.284.200</b>	<b>2.849.100</b>	<b>4.133.300</b>
<i>di cui:</i>			
Indipendenti	270.700	782.400	1.053.100
Dipendenti privati	948.800	1.288.000	2.236.800
Dipendenti pubblici	64.600	778.700	843.300
<i>di cui:</i>			
Agricoltura, silvicoltura e pesca	21.700	126.800	148.500
Industria	325.500	597.700	923.200
Servizi	937.000	2.124.600	3.061.600
<i>di cui:</i>			
Agroalimentare	38.400	173.700	212.100
Moda	24.500	56.600	81.100
Legno e arredo	13.300	28.900	42.200
Meccatronica e robotica	55.900	116.900	172.800
Informatica e telecomunicazioni	63.200	48.200	111.400
Salute	110.100	380.900	491.000
Formazione e cultura	106.200	363.500	469.700
Finanza e consulenza	222.000	281.900	503.900
Commercio e turismo	262.300	479.800	742.200
Mobilità e logistica	55.300	129.500	184.900
Costruzioni e infrastrutture	123.500	170.400	294.000
Altri servizi pubblici e privati	126.300	456.600	583.000
Altre filiere industriali	83.100	162.100	245.200

Focalizzando l'attenzione sulle stime dello scenario intermedio, riportato nella tabella 1, si prevede che nel prossimo quinquennio i dipendenti privati copriranno più della metà del fabbisogno, con una quota stimata intorno al 54%, gli indipendenti poco più di un quarto del totale, mentre il peso del comparto pubblico si attesterà oltre il 20%. Circa tre quarti della domanda di occupati sarà espressa dai settori dei servizi, con un fabbisogno stimato di oltre 3 milioni di unità tra il 2022 e il 2026, mentre la richiesta dell'industria ammonterà ad oltre 920 mila occupati (circa il 22% del totale) e la quota residuale sarà richiesta dall'agricoltura (poco più del 3%).

Esaminando il dettaglio delle filiere settoriali (si veda tab. 1 in basso), emerge per commercio e turismo una domanda di occupati di oltre 740 mila unità, determinata soprattutto dalla necessità di sostituzione, ma anche dalla ripresa del comparto per il venir meno delle restrizioni negli spostamenti.

Le altre filiere che esprimeranno ampi fabbisogni occupazionali sono quella della salute (servizi sanitari, industrie farmaceutiche e ottiche-medicali), con oltre 490 mila opportunità previste in cinque anni, formazione e cultura che avrà bisogno di circa 470 mila lavoratori, costruzioni e infrastrutture che richiederà circa 300 mila occupati e finanza e consulenza (il fabbisogno previsto dipenderà quasi esclusivamente dall'andamento dei servizi avanzati di supporto alle imprese per cui si stima una richiesta di quasi 400 mila occupati nei prossimi 5 anni).

Le previsioni per la maggior parte delle filiere tipiche del *made in Italy* riflettono l'impatto atteso degli ingenti fondi europei e delle politiche nazionali per la ripresa dell'economia, con la filiera agroalimentare (210 mila unità) e quella della meccatronica e robotica (170 mila unità) che presentano i fabbisogni più elevati.

### **Il fabbisogno di competenze e l'effetto del PNRR**

Le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea sono vincolate al rispetto degli obiettivi strategici del piano *Next Generation EU*, tra cui digitalizzazione, innovazione e transizione ecologica: il 37% della spesa per investimenti e riforme è destinata agli obiettivi climatici e il 20% a quelli della transizione digitale. Si assisterà, dunque, al rafforzamento della domanda di competenze green e digitali per riuscire a raggiungere gli ambiziosi traguardi condivisi a livello europeo e internazionale.

Si stima, come riportato in figura 1, che tra il 2022 e il 2026 sarà richiesto dalle imprese e dalla PA il possesso di competenze green<sup>3</sup> con importanza almeno 'intermedia' ad oltre 2,4 milioni di lavoratori (oltre il 60% del fabbisogno del quinquennio) e con importanza 'elevata' a poco meno di un milione e mezzo di unità (circa il 37% del totale). Questa trasformazione del sistema economico in chiave di sostenibilità investirà il mercato del lavoro coinvolgendo in maniera trasversale i settori e le professioni, tanto le figure tecniche quanto quelle a minore specializzazione. Infatti, è minima la variabilità dell'incidenza della richiesta di competenze green di livello intermedio, che passa dal 58% per gli artigiani e operai al 62% per le professioni specializzate e tecniche e per quelle impiegate e dei servizi.

La transizione ecologica dovrà essere trasversale a tutti i settori, ma le priorità di intervento saranno in alcuni settori per i quali saranno essenziali strategie ambiziose di sviluppo delle competenze e riqualificazione: costruzioni, settore automobilistico e dei trasporti, turismo, che, di conseguenza, rappresentano gli ambiti di intervento del PNRR.

3. Si è presa in considerazione la domanda delle imprese di "attitudine al risparmio energetico e alla sostenibilità ambientale" che risulta per i diversi profili professionali dagli ultimi dati annuali dell'indagine Excelsior di Unioncamere-ANPAL. Per maggiori informazioni consultare i report di Unioncamere, *Sistema informativo Excelsior: Le competenze green. Analisi della domanda di competenze legate alla Green economy nelle imprese*.



Figura 1 - Fabbisogni occupazionali di professioni con competenze green nel periodo 2022-2026



Le competenze green sono già ritenute strategiche principalmente per i profili legati all'edilizia e alla riqualificazione abitativa, quali tecnici delle costruzioni, ingegneri civili e installatori di impianti, ma anche per ingegneri elettronici e delle telecomunicazioni, tecnici e gestori di reti e sistemi telematici e tecnici chimici.

Per realizzare la transizione verde emergerà la necessità di specifiche professioni, *green jobs*, soprattutto nei settori individuati come prioritari: ad esempio l'architetto sostenibile, il progettista di manufatti edilizi sostenibili, l'installatore di impianti di condizionamento a basso impatto ambientale nelle costruzioni, l'esperto in tecnologie di impianti e/o componenti per motori elettrici nella meccanica. Inoltre, altri *green jobs* - trasversali ai diversi settori - potranno diventare sempre più strategici all'interno delle organizzazioni, come l'informatico ambientale, che sarà chiamato a sviluppare *software* e applicazioni dedicate all'ambiente, l'avvocato ambientale, il *mobility manager*, l'*energy manager*, l'*ecodesigner*, l'esperto di acquisti verdi, l'esperto di marketing ambientale, dal momento che l'aspetto *green* è sempre più rilevante nelle scelte di acquisto.<sup>4</sup>

Per raggiungere gli importanti obiettivi dell'altro pilastro fondante del PNRR, la transizione digitale, nel prossimo quinquennio continueranno ad essere sempre più ricercate le competenze digitali, considerate una competenza di base per la maggior parte dei lavoratori, come l'uso di tecnologie internet, di strumenti di comunicazione visiva

4. Alcune di queste professioni sono identificate come quelle a "maggiore sviluppo di competenze green" nel rapporto di Symbola-Unioncamere, *GreenItaly 2021. Un'economia a misura d'uomo per il futuro dell'Europa*. Vengono selezionate - sulla base delle informazioni del Sistema Informativo Excelsior - in quanto considerate più innovative o che hanno subito un processo di rinnovamento tale da poter essere considerate come "nuove" con l'introduzione di nuove competenze o il sostanziale aggiornamento di quelle esistenti.



e multimediale, che si stima saranno richieste tra il 2022 e il 2026 a poco meno di 2,2 milioni di occupati (oltre il 54% del fabbisogno totale).

La figura 2 riporta le stime, per il quinquennio 2022-26 di figure con e-skill mix, ovvero in possesso (con elevato grado di importanza) di almeno due delle tre e-skill mappate nel Sistema Informativo Excelsior (ovvero competenze digitali di base, capacità di utilizzare linguaggi e metodi matematici e informatici, capacità di gestire soluzioni innovative), risulta un fabbisogno di oltre 900 mila professionisti, circa il 23% del totale (si veda la fig. 2).

Dal momento che si tratta di una richiesta di personale che dovrà utilizzare in modo integrato due o addirittura tre e-skill, è naturale osservare una concentrazione della domanda tra le professioni a elevata specializzazione e tecniche. Si tratta per esempio di analisti e progettisti di software, ingegneri elettronici e in telecomunicazioni, tecnici programmatori e gestori di reti e di sistemi telematici. Altrettanto importante è il ruolo delle figure necessarie a supportare la trasformazione dei modelli organizzativi e di business, fra i quali gli ingegneri industriali e gestionali, quelli energetici e meccanici, gli ingegneri civili, gli specialisti della gestione e del controllo, nonché i tecnici esperti in applicazioni, quelli elettronici e del marketing.

Figura 2 - Fabbisogni occupazionali di professioni con competenze digitali nel periodo 2022-2026



Partendo dall'attuale richiesta di competenze digitali e green - sempre dai dati del Sistema Informativo Excelsior - è possibile mappare le filiere settoriali rispetto all'intensità con cui i settori che ne fanno parte già le richiedono. Questo posizionamento relativo, legato ai macro-trend digitale e green, consente di valutare una possibile segmentazione rispetto ai diversi effetti del PNRR sulle filiere.

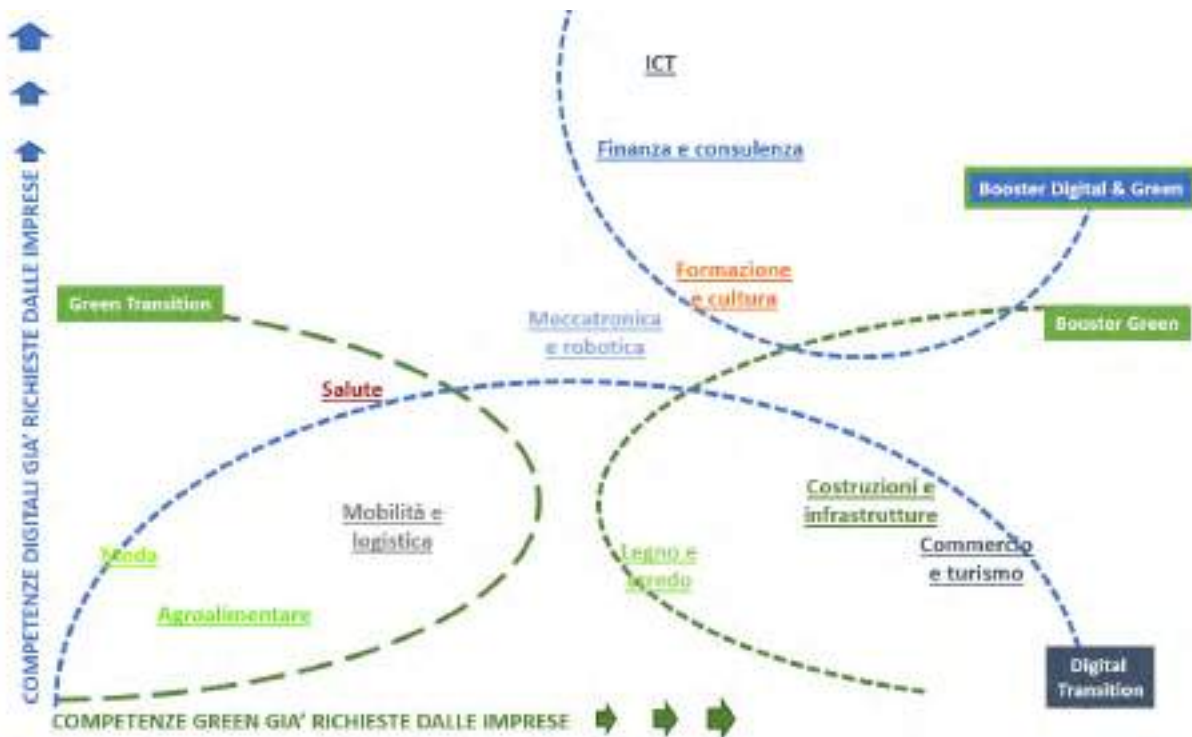
Come si può osservare nel quadrante a nord-est dell'infografica 1, le filiere informatica e telecomunicazioni, finanza e consulenza e formazione e cultura richiedono

già una quota elevata di competenze *green* e digitali ai propri occupati, per cui si può ipotizzare che le politiche previste nel PNRR non faranno altro che intensificare il contenuto di queste *skill*, realizzando un “effetto *booster*”.

Dall'altra parte, per le filiere moda, agroalimentare, mobilità e logistica – che dagli ultimi dati annuali presentano una richiesta inferiore alla media sia delle competenze verdi che di quelle digitali (nel quadrante a sud-ovest dell'infografica), si può prevedere che gli investimenti del Piano potranno attivare dei processi di transizione (“*green transition*” e “*digital transition*”) che porteranno all'incremento del possesso di entrambe le competenze per i lavoratori di questi settori.

Costruzioni e infrastrutture come commercio e turismo – filiere che presentano un capitale umano ad intenso contenuto di competenze *green* – vedranno invece una più forte domanda di competenze digitali.

Infografica 1 - Il posizionamento delle filiere settoriali per le quote di competenze *green* e digitali richieste



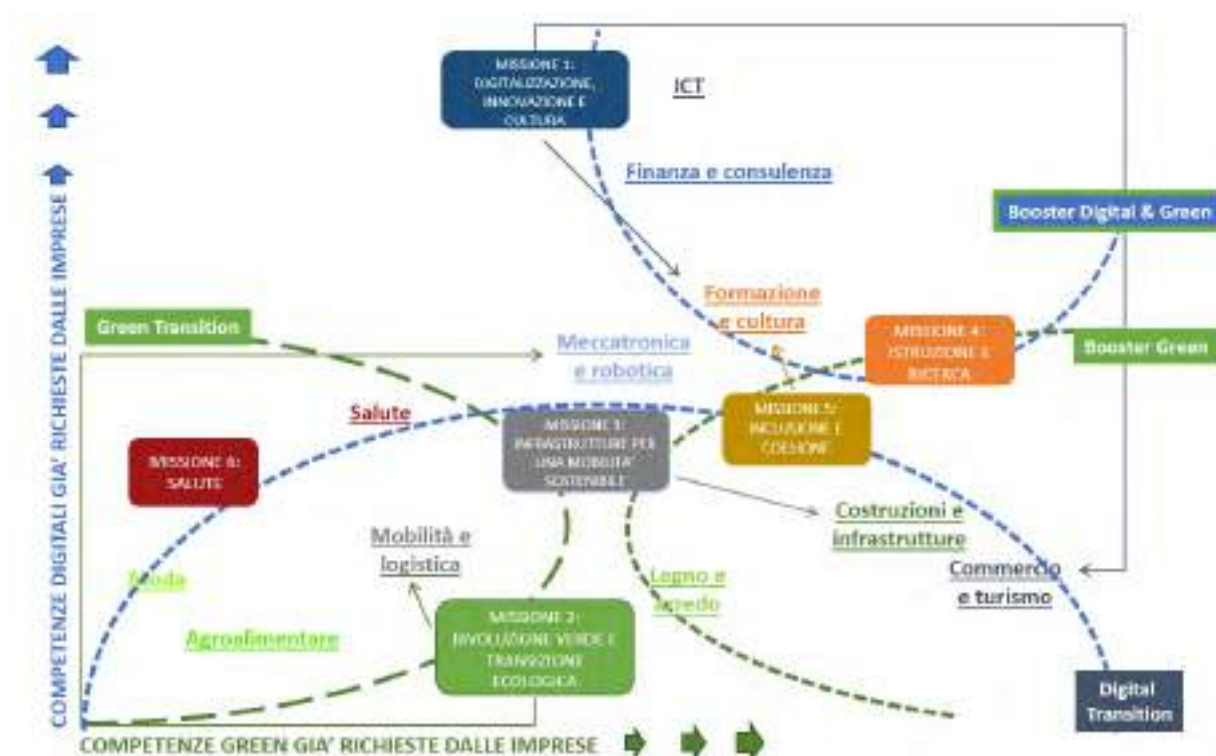
Nell'infografica 2 si può osservare il collegamento (cromatico o vettoriale) delle 6 missioni del PNRR con le singole filiere considerate in questo report.

Le missioni 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) e quella 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) sono quelle più pervasive rispetto ai settori e perciò avranno un impatto su più di un comparto.

Per esempio, gli interventi della missione “digitalizzazione” coinvolgeranno – oltre ai settori dell'ICT e finanza e consulenza – anche formazione e cultura e commercio

e turismo, che assisterà ad un processo di *digital transition*, per cui dovrebbe crescere la domanda di e-skill. La “missione 2” avrà un’incidenza considerevole nei settori tipici del made in Italy, come moda, agroalimentare, legno e arredo, meccatronica e robotica, cui si aggiungono mobilità e logistica e salute, con un vero e proprio effetto atteso di transizione, che dovrebbe portare ad una crescita delle competenze green necessarie per lavorare in queste filiere.

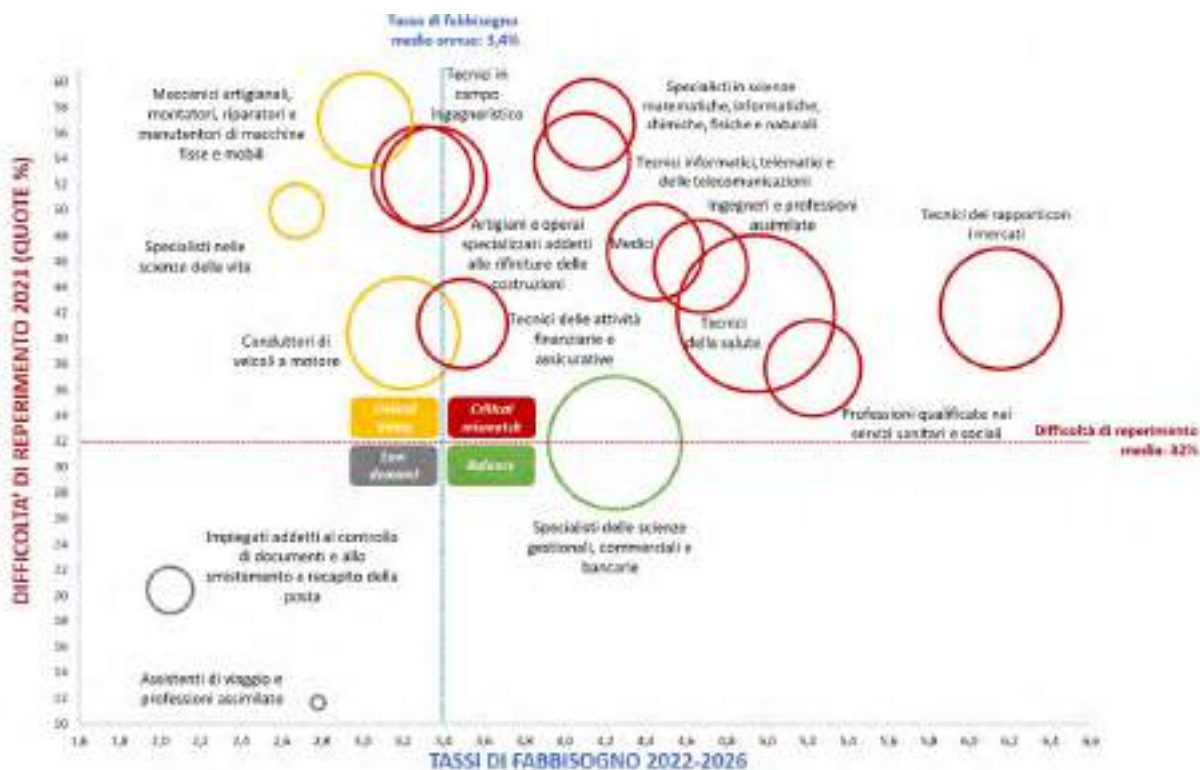
Infografica 2- L’impatto delle missioni del PNRR sulle filiere settoriali



### Il *mismatch* occupazionale nei settori e nelle professioni

Per cercare di valutare in quali casi l’incontro tra domanda e offerta rischia di essere più critico, in questo approfondimento vengono esaminati i dati del Sistema Informativo Excelsior sulla difficoltà delle imprese nella ricerca dei candidati con le competenze adeguate per le mansioni da svolgere. Verranno, dunque, mappate alcune professioni selezionate rispetto all’intensità con cui verranno richieste nel prossimo quinquennio (tasso di fabbisogno medio annuo nel 2022-2026) e alla difficoltà di reperimento nel mercato del lavoro riferita all’ultima annualità (quote del 2021). Questo posizionamento relativo consentirà di stimare se nei prossimi anni le criticità segnalate dalle imprese si intensificheranno.

Infografica 3 – Fabbisogni\* nel prossimo quinquennio e difficoltà di reperimento delle professioni



\*La dimensione della bolla rappresenta il fabbisogno in valore assoluto previsto per la professione nel quinquennio 2022-2026 secondo lo scenario positivo.

Le professioni nel quadrante in alto a destra dell'infografica 3 sono caratterizzate già da un elevato grado di difficoltà di reperimento (con una quota superiore alla media rilevata nel 2021 per il totale delle professioni, pari al 32%) e si prevede verranno richieste intensamente nei prossimi cinque anni.

Si tratta di medici, infermieri, fisioterapisti, professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali, che saranno essenziali per la riorganizzazione e implementazione della rete di assistenza sanitaria territoriale, tra gli obiettivi della missione Salute del PNRR. Si collocano in questo quadrante anche alcune delle professioni cruciali per gli avanzamenti nei processi di innovazione tecnologica e transizione digitale, quali gli specialisti in scienze matematiche e informatiche, i tecnici ICT, gli ingegneri e i tecnici in campo ingegneristico.

Per queste figure si può ipotizzare che – se non aumenterà l'offerta – cresceranno le criticità nel loro reperimento nel mercato del lavoro (*critical mismatch*) e, di conseguenza, si potranno verificare dei rallentamenti nell'implementazione delle missioni del PNRR per la mancanza della forza lavoro.

Per le figure mappate nel quadrante in alto a sinistra dell'infografica 3 (meccanici artigianali, montatori, riparatori e manutentori di macchine fisse e mobili, i conduttori di veicoli, ma anche farmacisti e biologi), contraddistinte sempre da una elevata difficoltà di reperimento, si suppone il mantenimento di un *critical hiring*, ma non di un peggioramento delle attuali criticità nella ricerca di candidati, dal momento che i tassi di fabbisogno stimati per il quinquennio risultano al di sotto della media generale.

Invece, gli specialisti nelle scienze gestionali, commerciali e bancarie si trovano una



condizione di potenziale equilibrio, poiché i tassi di domanda dinamici previsti non dovrebbero scontrarsi con fenomeni di mismatch elevati, se le difficoltà nel trovare sul mercato del lavoro queste professionalità si manterranno nella media.

Infine, nel quadrante in basso a sinistra dell'infografica 3 sono posizionate figure con tassi di fabbisogno previsti inferiori alla media e basse quote di difficoltà, a titolo di esempio, gli addetti allo smistamento e recapito della posta e gli assistenti di viaggio, per cui si può supporre un rallentamento nei prossimi anni nella richiesta di queste professioni (*low demand*), testimoniata anche dal fabbisogno contenuto anche in termini assoluti.

### Uno sguardo in avanti

Per provare a fare una prima valutazione degli effetti occupazionali degli ingenti fondi del PNRR destinati a investimenti e riforme per la ripresa del sistema economico, sono state innanzitutto esaminate nel dettaglio le sub-misure programmate nelle 6 missioni (sintetizzate nel riquadro 1) in modo da associare puntualmente i settori collegati alle azioni previste.

L'obiettivo di questa collocazione non è tanto quello di visualizzare la distribuzione degli investimenti all'interno delle filiere<sup>5</sup>, quanto quello di analizzare dal punto di vista delle filiere quali missioni le alimenteranno e quali effetti (diretti e indiretti)<sup>6</sup> vi saranno sull'occupazione.

#### Riquadro 1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato nella prima metà del 2021, si articola in sedici componenti, a loro volta raggruppate in sei missioni:

**Missione 1:** *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo.* Ha una dotazione complessiva di 40,29 miliardi di euro e ha come obiettivo la modernizzazione digitale delle infrastrutture di comunicazione del Paese, nella Pubblica Amministrazione e nel suo sistema produttivo.

È articolata in 3 componenti. La prima è dedicata alla digitalizzazione della PA (dote di 9,72 mld), la seconda alla digitalizzazione del sistema produttivo (23,89 mld) e la terza ai settori che più caratterizzano l'immagine dell'Italia nel mondo: il turismo e la cultura (6,68 mld).

**Missione 2:** *Rivoluzione verde e transizione ecologica.* Ha una dotazione di 59,46 miliardi di euro ed è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della so-

5. Il documento "Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" nella valutazione d'impatto riporta già in modo più o meno dettagliato l'utilizzo degli investimenti per prodotti. In questa infografica si vuole invece evidenziare, per esempio, che il settore agroalimentare pur avendo un investimento previsto dalla missione 2 per "Prodotti della silvicoltura, delle operazioni di taglio e trasporto dei tronchi e servizi connessi" pari al 3,4%, dal punto di vista settoriale rappresenta quasi il 90% degli investimenti ricevuti dal PNRR.

6. Vi sono effetti diretti in quanto i settori sono coinvolti negli investimenti ed indiretti per effetto delle relazioni tra i settori.

cietà e dell'economia italiana coerentemente con il *Green Deal* europeo. Si articola in 4 componenti: economia circolare e agricoltura sostenibile (5,27 mld), energia rinnovabile e mobilità sostenibile (23,78 mld), efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (15,36 mld) e tutela del territorio (15,05 mld).

**Missione 3:** *Infrastrutture per una mobilità sostenibile.* Con una dotazione di 25,4 miliardi si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno: è articolata in 2 componenti, la prima dedicata agli investimenti sulla rete ferroviaria (24,77 mld) e la seconda alla intermodalità e alla logistica (0,63 mld).

**Missione 4:** *Istruzione e ricerca.* Con una dotazione di 30,88 miliardi di euro pone al centro i giovani ed affronta il tema dell'adeguamento dell'offerta formativa, dall'asilo all'università alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro. È articolata in due componenti, la prima dedicata all'offerta formativa a tutti i livelli (19,44 mld) e la seconda all'attività di ricerca (11,44 mld).

Particolarmente rilevante è la riforma del sistema dell'orientamento, con l'obiettivo di realizzare moduli per l'orientamento nella scuola secondaria di secondo grado e nella scuola secondaria di primo grado, nonché l'ampliamento della sperimentazione dei licei e tecnici quadriennali, che attualmente vede coinvolte 100 classi in altrettante scuole, che si intende portare a 1.000.

**Missione 5:** *Inclusione e coesione.* Con una dotazione di 19,85 miliardi di euro comprende una revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, un rafforzamento dei centri per l'impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati. È suddivisa in 3 componenti: politiche per il lavoro (6,66 mld), infrastrutture sociali (11,22 mld), interventi per la coesione territoriale (1,98 mld).

Con riferimento specifico al mercato del lavoro, all'interno di questa missione, la riforma delle politiche del lavoro prevede 4 interventi principali: potenziare le politiche attive, rafforzare i Centri per l'Impiego, incentivare l'occupazione femminile attraverso la promozione di imprese femminili e l'introduzione della certificazione di parità di genere, promuovere l'acquisizione di nuove competenze per far incontrare domanda e offerta e ridurre il mismatch.

**Missione 6:** *Salute.* Si articola in due componenti focalizzate su due obiettivi: il rafforzamento della rete territoriale e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) con il rafforzamento del Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina. Ha una dotazione complessiva di 15,63 miliardi suddivisi in 7 miliardi per la prima componente e 8,63 miliardi per la seconda.

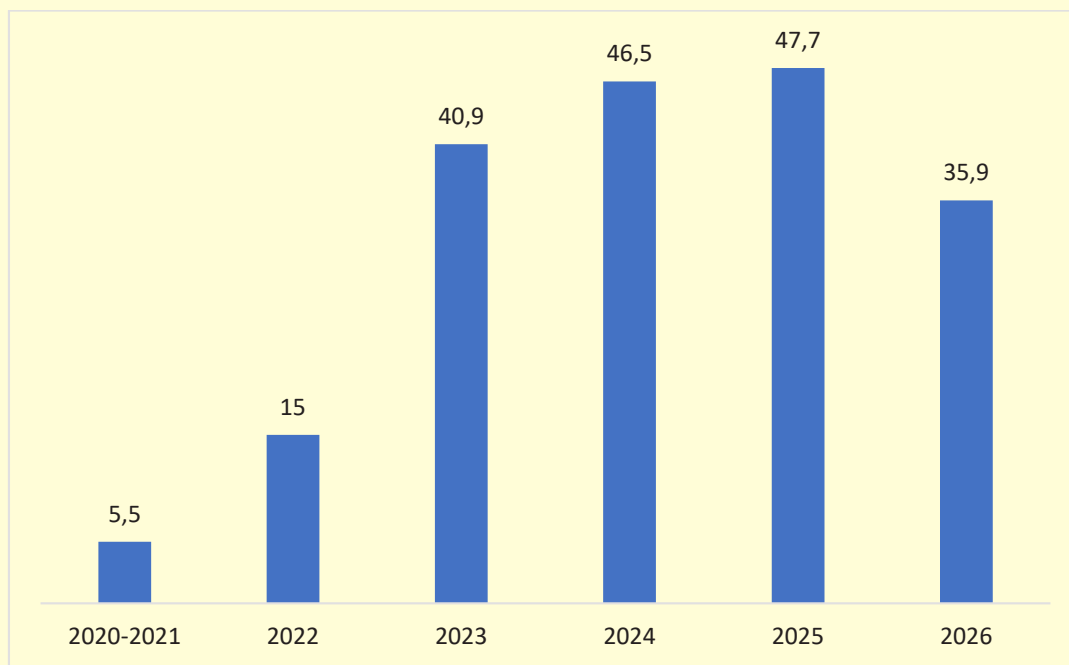
La maggior parte dei fondi dell'Italia provengono dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), che garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro nel periodo 2021-26, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. Si aggiungono 13 miliardi del fondo *React-EU* e 30,6 miliardi del Fondo Complementare (a carico dei singoli Stati) che portano la dotazione complessiva per l'Italia a 235,12 miliardi di euro.

Nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) viene riportato l'aggiornamento delle proiezioni di spesa pubblica attivata dal



PNRR con le risorse del Recovery and Resilience Facility (RRF), per cui si prevede che circa il 45% dei 191,5 miliardi di euro verranno spesi tra il 2025 e il 2026 (si veda figura 3).

Figura 3 - Spese programmate con le risorse del RRF (miliardi di euro)



Fonte: NADEF 2022

In particolare, dagli ultimi dati ufficiali disponibili risulta che al 31 agosto 2022 sono stati spesi 11,7 miliardi, distribuiti per componenti come mostrato nella tabella 2.

Tabella 2 - Spese sostenute al 31/08/2022

LINEE D'INTERVENTO	SPESE SOSTENUTE (MLN EURO)
infrastrutture e trasporti	3.617
transizione 4.0	2.965
ecobonus-sismabonus	2.774
resilienza e valorizzazione dei territori comunali	1.200
scuole innovative - sicurezza edifici scolastici	396
rifinanziamento fondo SIMEST	398
gestione risorse idriche - riduzione rischio idrogeologico	181
digitalizzazione	128
altro*	90
<b>Totale</b>	<b>11.749</b>

Fonte: Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del 05/10/2022

Osservando l'infografica 4, l'apporto più considerevole di risorse dal PNRR per la mecatronica, ottica e robotica potrà provenire dalla missione 1 che ha l'obiettivo di favorire la transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo incentivando gli investimenti in tecnologie avanzate. Altrettanto rilevanti per questa filiera sono le missioni 2 e 3 che destineranno risorse per una mobilità più sostenibile, per il rinnovo dei mezzi per il trasporto pubblico in ottica *green* e per ammodernare il sistema delle infrastrutture.

Più di un terzo delle risorse destinate alle costruzioni riguarderanno gli interventi per l'efficientamento energetico e sismico degli edifici residenziali e pubblici previsti nella missione 2. Bisogna sottolineare che il settore edilizio potrà beneficiare - più di altre filiere - degli investimenti previsti in diverse missioni, risultando il settore più coinvolto per la realizzazione delle misure.

Invece per altre filiere, le risorse aggiuntive del PNRR saranno concentrate sulle attività di una missione, come per i settori tipici del *made in Italy* (moda, legno e arredo), ICT, commercio e turismo, mobilità e logistica che saranno alimentate soprattutto dalla missione 1. Infatti, questa missione prevede - oltre alla digitalizzazione - anche il rilancio del turismo e della cultura tramite la rigenerazione del patrimonio artistico e la valorizzazione degli asset.

Circa il 90% dei fondi che potranno essere destinati all'agroalimentare sono previsti nella missione 2 nell'ambito dello sviluppo di una filiera sostenibile migliorando la logistica per i settori alimentare e agricolo.

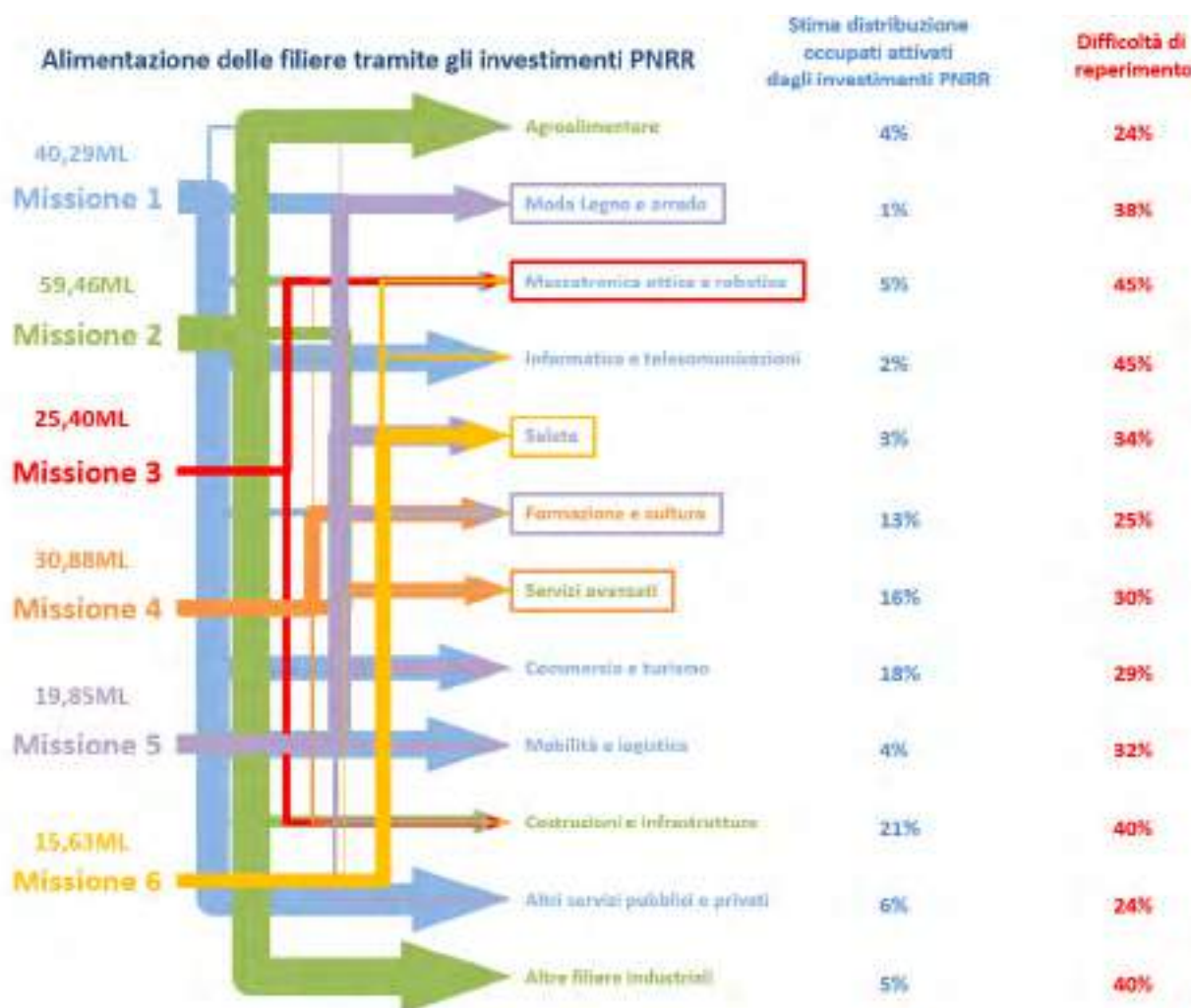
Passando ad analizzare la stima preliminare della possibile distribuzione settoriale del flusso di occupati attivato dai fondi *Next Generation EU*, si osserva che le costruzioni assorbirebbero oltre un quinto di questo fabbisogno occupazionale. Questo risultato è in linea con quanto evidenziato sopra, ovvero che la maggior parte delle azioni prevede un intervento di tipo edilizio/infrastrutturale per il raggiungimento degli obiettivi. Segue la filiera del commercio e del turismo (con una quota del 18%) che sicuramente beneficerà dell'effetto indotto dato dall'attivazione degli occupati grazie all'incremento dei consumi resi possibili dai maggiori redditi nelle altre attività.

I servizi avanzati - per cui si stima un peso del 16% sui flussi occupazionali aggiuntivi da PNRR - saranno chiamati a fornire figure specializzate necessarie trasversalmente per supportare le imprese e la PA da una parte nei processi di transizione *green* e digitale e dall'altra nella gestione dei progetti legati al PNRR.

Una quota rilevante di lavoratori sarà richiesta anche dalla filiera della formazione e cultura che beneficerà soprattutto degli interventi programmati nella missione 4 istruzione e ricerca.

L'insieme di queste quattro filiere assorbirà circa il 70% del fabbisogno occupazionale che verrà attivato dalle risorse del PNRR.

Infografica 4 - Stima della distribuzione nelle filiere degli occupati attivati dagli investimenti PNRR e difficoltà di reperimento settoriale



In analogia con l'impostazione dell'analisi del mismatch per le figure professionali, anche in questo caso sono stati associati i dati della difficoltà di reperimento di personale a livello settoriale rilevata nell'ultimo anno dall'indagine Excelsior.

Le filiere che già nel 2021 segnalano maggiori criticità nella ricerca di personale sono meccatronica, ottica e robotica e ICT (nel 45% dei casi), cui seguono costruzioni e infrastrutture, le altre filiere industriali (40%), moda, legno e arredo (38%) e salute (34%) con valori sopra la media.

In un'ottica di medio periodo, considerando la domanda incrementale che servirà per la realizzazione delle attività legate agli investimenti del PNRR, si può ipotizzare innanzitutto che costruzioni e infrastrutture potranno sperimentare nei prossimi anni un incremento delle difficoltà di reperimento del personale - peraltro già elevate - rischiando di compromettere il raggiungimento degli obiettivi del PNRR in caso di mancato incontro tra domanda e offerta di lavoro, dal momento che questa filiera è coinvolta in modo trasversale in più di una missione.

Inoltre, si può ipotizzare un inasprimento del mismatch in modo diffuso tra le filie-

re per la dinamica espansiva dell'occupazione attivata dalla leva degli investimenti PNRR.

Infatti, analizzando l'evoluzione temporale della difficoltà di reperimento, come riportato in figura 4, si osserva un aumento soprattutto in corrispondenza di fasi espansive dell'economia – che comportano un aumento dei flussi di assunzioni – e in misura minore in caso di shock che condizionano l'offerta di lavoratori (come ad esempio durante la pandemia e la guerra in Ucraina).

Figura 4 - Serie storica delle assunzioni e della quota di personale difficile da reperire



Inoltre, i macro-trend digitale e *green*, come già evidenziato, incideranno sulla domanda di personale portando sia ad un innalzamento delle competenze verdi e delle *e-skill* necessarie per svolgere la professione sia all'evoluzione di nuove figure, comportando un naturale aumento delle difficoltà di reperimento di lavoratori maggiormente specializzati.

Nell'infografica 5 - dove vengono mappate le filiere in relazione alla stima dell'impatto occupazionale del PNRR e alla difficoltà di reperimento attuale – sono riportate le figure professionali legate alle transizioni *green* e digitale (collegate cromaticamente) e associate ai settori di riferimento. Per trarre il futuro nell'ottica dell'espansione dovuta al PNRR sono stati valutati i *rumors* provenienti dalle *web job vacancies* (inserzioni e ricerche di figure tramite il canale digitale) unitamente alle professioni della trasformazione digitale e *green* del Sistema Informativo Excelsior. Le figure segnalate sono quelle che hanno mostrato una dinamica evolutiva nelle richieste di ricerca di personale e che si presume accompagneranno il compimento delle missioni. Si tratta per lo più di figure ad elevata specializzazione legate ai gruppi 2, 3 e 6 che già manife-

stano la più elevata difficoltà di reperimento.

Nel dettaglio, le professioni che nel prossimo quinquennio potranno essere richieste in relazione ai due *macrotrend* nell'edilizia per esempio sono l'ingegnere energetico, il termotecnico, l'impiantista termoidraulico, l'*automation engineer*, il designer cad e il *bim specialist*.

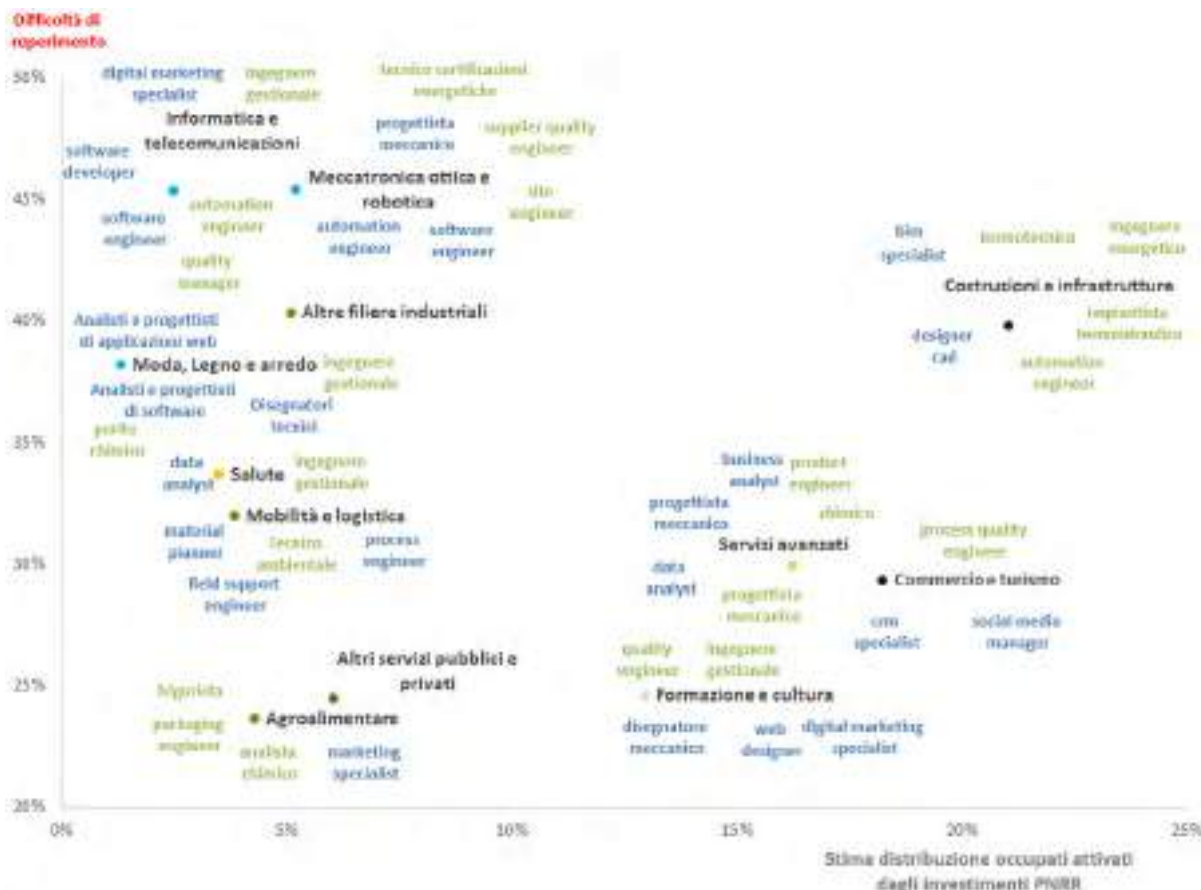
Nell'ICT si evidenziano il *digital marketing specialist*, il *software developer*, il *software engineer* e l'ingegnere gestionale.

I servizi avanzati potranno avere bisogno ad esempio di *product engineer*, *business analyst* e *data analyst*. Anche nel comparto sanitario potrà emergere la domanda di *data analyst* e ingegneri gestionali. Per il commercio e turismo si distingue la richiesta di *process quality engineer*, *crm specialist* e *social media manager*.

Nella meccatronica, ottica e robotica emergono il progettista meccanico, l'*automation engineer*, il tecnico delle certificazioni energetiche e il *supplier quality engineer*.

Nella mobilità e logistica si evidenziano le figure del tecnico ambientale, *process engineer*, *field support engineer* e *material planner*, mentre nell'agroalimentare lo specialista di *packaging*, l'analista chimico e il *marketing specialist*.

Infografica 5 - Filiere mappate per stima della distribuzione degli occupati attivati dagli investimenti PNRR e difficoltà di reperimento



In parallelo è utile ricordare che due terzi del fabbisogno occupazionale di medio periodo è rappresentato dalla componente di sostituzione per il naturale *turnover*, quindi è necessario considerare anche i trend demografici per poter valutare adegua-

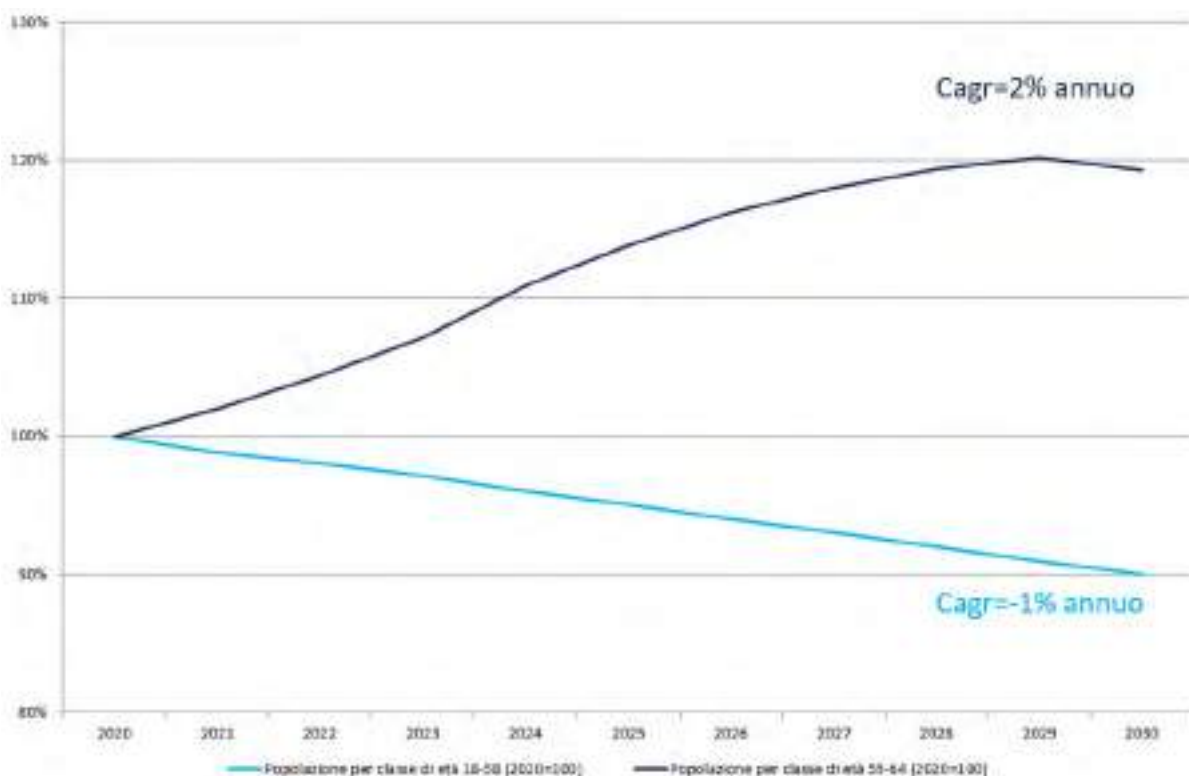


tamente il rischio di *mismatch*.

Nella figura 5 sono riportati i dati dell'Istat sull'andamento previsto della popolazione fino al 2030, da cui risulta la stima di una diminuzione del 3% circa nell'arco di un decennio. In particolare, il calo della popolazione riguarderà la fascia d'età tra i 18 e i 58 anni (nel 2030 -20% rispetto al 2020), mentre si prevede una crescita del 10% della popolazione in età da pensionamento con ritmi di crescita del 2% annuo.

Il calo previsto della popolazione in età lavorativa non potrà fare altro che inasprire le criticità nella ricerca del personale perché - se non crescerà la partecipazione attiva al mercato - diminuirà la platea di riferimento per il *turnover* dei lavoratori.

Figura 5 - Previsione al 2030 della popolazione 18-58 anni e 59-64 anni



Fonte: elaborazioni su dati Istat

In conclusione, i fondi messi a disposizione a livello europeo per il PNRR rappresentano un'opportunità unica per l'economia italiana, ma si evidenziano diversi fattori che potranno creare tensioni nel mercato del lavoro quando verranno ricercate le occupazioni necessarie per rispondere alla domanda aggiuntiva attivata dagli investimenti. In analogia con altre fasi espansive dell'economia, si prevede che la difficoltà di reperimento del personale da parte delle imprese - già elevata - tenderà ad aumentare ulteriormente per l'accelerazione della domanda attesa per effetto dei fondi per il PNRR. Inoltre, i macro-trend digitale e green porteranno ad un'intensificazione delle competenze richieste ai lavoratori e di conseguenza all'inasprimento delle criticità nel trovare personale con una preparazione adeguata per rispondere alle esigenze del-



le transizioni tecnologiche e ambientali. Infine, il trend demografico - che vede una diminuzione della popolazione in età lavorativa - rischia di portare ulteriori tensioni nel mercato del lavoro nel ricambio naturale per pensionamento. Le criticità qui evidenziate, così come il modello di monitoraggio dei fabbisogni occupazionali per professioni e filiere produttive, costituiscono uno strumento indispensabile per una corretta implementazione del PNRR. La collaborazione tra il CNEL e Unioncamere intende fornire elementi di analisi e previsioni utili a definire le necessarie politiche di accompagnamento che il Governo dovrà adottare per evitare che strozzature, carenza e *mismatch* di competenze possano rallentare il cronoprogramma delle attività o ridurre l'efficacia una volta a regime.



## Capitolo 16

# Archivio CNEL dei contratti collettivi nazionali di lavoro: funzionamento e funzioni



## Capitolo 16

### Archivio CNEL dei contratti collettivi nazionali di lavoro: funzionamento e funzioni

L. Venturi, R. Ambroso, M. Biagiotti, S. Tomaro  
*CNEL, Ufficio IV*

L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, istituito presso il CNEL molti anni fa con la legge che modificava le originarie attribuzioni del Consiglio<sup>1</sup>, è la fonte ufficiale sulla contrattazione collettiva nazionale, poiché vi sono depositati e resi fruibili i testi autentici dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati in Italia. La legge prevede infatti che le parti sociali che sottoscrivono un CCNL devono depositarne il testo al CNEL a trenta giorni dalla stipula.

L'archivio si trova sul sito istituzionale del CNEL, nella sezione dedicata<sup>2</sup>, ed è stato strutturato in modo da consentire per ciascun contratto di livello nazionale l'accesso a tutti gli accordi di rinnovo depositati dalle organizzazioni firmatarie a partire dal 1990, e in alcuni specifici CCNL anche risalenti a molto prima. Tale struttura mette gli utenti in condizione di accedere – oltre che alle norme contrattuali vigenti, che possono rinvenirsi in diversi accordi firmati in epoche diverse in tutti quei casi nei quali le organizzazioni firmatarie non abbiano provveduto alla stesura di un testo coordinato - anche ai CCNL confluiti in altri contratti e a quelli cessati, strumento molto utile, ad esempio, nella ricostruzione della carriera dei lavoratori a fini previdenziali, o nei casi di contenzioso.

La consultazione dell'archivio può avvenire attraverso tre distinti canali: attraverso l'utilizzo di semplici cartelle di file in formato elaborabile (*excel*), mediante una maschera di ricerca CCNL<sup>3</sup> strutturata in diversi campi relativi ai principali metadati, con lo strumento di analisi avanzate testuali.

L'accesso alla sezione in formato elaborabile consente di aprire le seguenti cartelle: CCNL dei lavoratori dipendenti del settore privato, CCNL dei lavoratori dipendenti del settore pubblico, accordi relativi ai lavoratori parasubordinati e accordi economici collettivi relativi a specifiche categorie di lavoratori autonomi.

La consultazione attraverso la maschera di ricerca permette di accedere ai testi dei contratti di ciascun settore/categoria del lavoro pubblico e privato, nelle varie tipologie (accordo di rinnovo, testo definitivo, accordo economico, verbale integrativo): selezionando il "settore" la ricerca del contratto nel campo "categoria" può essere effettuata per parole chiave o per codice CCNL, oppure utilizzando il *menu* a tendina dove compare il codice CNEL identificativo dello specifico contratto. Selezionando un codice si accede a tutte le stesure disponibili succedutesi nel tempo, cioè si ricostruisce la vicenda contrattuale per quel dato CCNL.

1. Legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 17.

2. <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>

3. <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Contrattazione-Nazionale/Ricerca-CCNL>

L'accesso mediante le analisi avanzate<sup>4</sup> consente di entrare in un applicativo dove i contratti collettivi nazionali sono classificati secondo uno schema dei principali istituti contrattuali a suo tempo predisposto insieme al CED della Corte di cassazione e al Ministero del lavoro, e dove sono possibili ricerche personalizzate sui singoli argomenti oggetto di negoziazione senza bisogno di leggere integralmente tutto il CCNL. In questo applicativo i CCNL vengono caricati in formato testuale e il processo di annotazione è svolto manualmente, direttamente sulla piattaforma accessibile dal sito. La selezione dei contenuti normativi è ovviamente discrezionale, e può essere oggetto di modifica su indicazione delle parti sociali che siedono nella commissione competente, organo collegiale chiamato dalla legge 936/1986 a fornire direttive agli uffici per l'implementazione dell'archivio.

Poiché per migliorare la conoscenza della disciplina del lavoro è necessario garantire una informazione accurata dei fenomeni che caratterizzano la contrattazione collettiva, l'archivio subisce un continuo processo di aggiornamento delle informazioni che contiene e il costante adeguamento delle modalità per reperirle. Nel corso di quest'anno è entrato a regime il meccanismo che nei precedenti due anni ha funzionato in via sperimentale grazie alla collaborazione avviata con l'INPS e che consente l'aggiornamento del peso quantitativo di ciascun contratto di livello nazionale, espresso in termini di lavoratori destinatari e di datori di lavoro che dichiarano di applicarlo. Per alcuni anni le strutture competenti di CNEL e INPS hanno lavorato per razionalizzare i rispettivi archivi pubblici e per giungere a utilizzare uno stesso strumento di identificazione dei contratti. L'uso di uno stesso codice identificativo per ciascun CCNL è stata la condizione per attribuire a ciascun CCNL il relativo peso quantitativo ottenuto dalle informazioni comunicate mensilmente dai datori di lavoro nelle dichiarazioni all'INPS. Poiché il numero di codici identificativi dei CCNL attribuiti dal CNEL risultava molto più elevato rispetto al numero di codici attribuiti dall'INPS, le due amministrazioni hanno convenuto di utilizzare la codifica più estesa, quella dei codici CNEL, per garantire la mappatura più completa possibile dello stato e delle dinamiche della contrattazione di livello nazionale.

Questa scelta è successivamente diventata oggetto di una iniziativa legislativa istruita in sede CNEL, che è stata infine inserita nella disposizione contenuta all'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni in legge 11 settembre 2020, n. 120. Tale norma ha istituito il codice alfanumerico unico con l'obiettivo di denominare in modo univoco i contratti collettivi nazionali di lavoro, e ha stabilito che nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e nelle denunce retributive mensili all'INPS, il dato relativo al CCNL applicato al lavoratore venga indicato mediante l'indicazione del codice alfanumerico unico che viene attribuito dal CNEL in sede di acquisizione del contratto all'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro (articolo 17 della legge richiamata in apertura).

Con la circolare INPS n. 170 del 12 novembre 2021 l'istituto ha fornito le disposizioni operative utili al passaggio sul flusso informativo *uniemens* del codice attribuito dal CNEL, stabilendo che durante un breve periodo transitorio ciascun datore avrebbe

4. <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Contrattazione-Nazionale/Analisi-Avanzate>



potuto scegliere se utilizzare ancora la denominazione tradizionale dell'INPS o il sistema di codifica CNEL. Con il mese di febbraio 2022 si è conclusa la fase di coesistenza dei due sistemi di codifica, e a partire dalla competenza di febbraio la trasmissione del dato può essere effettuata esclusivamente mediante l'indicazione del codice attribuito dal CNEL in sede di deposito del contratto.

Lo stato dell'arte della contrattazione di livello nazionale, con le relative variazioni intervenute, ossia l'attivazione di nuovi codici, la soppressione di codici esistenti per cessazione dei relativi contratti e per confluenza di un CCNL in un altro CCNL, viene trasmesso dal CNEL all'INPS il giorno 15 di ogni mese, in modo che l'istituto possa adeguare la mappatura dei codici e rendere attiva quella nuova a partire dal mese di competenza successivo. Qui va segnalato che un tentativo effettuato dalle due amministrazioni di sostituire l'attuale sistema mediante comunicazione CNEL-INPS mensile delle variazioni intervenute nel mese precedente con un sistema che garantisse un certo grado di automazione e riducesse la necessità di interventi manuali, non è andato a buon fine, dato che il collegamento fra gli interventi apportati dagli uffici CNEL e la tabella dei codici utilizzati nel flusso *uniemens* non può prescindere completamente dal controllo diretto dell'operatore che valuta la qualità degli interventi da trasmettere all'INPS.

Un ulteriore ambito di sviluppo della collaborazione fra CNEL e INPS concernerebbe la possibilità di acquisire una informazione sull'applicazione dei CCNL a un livello più disaggregato sul territorio. Restano peraltro ancora alcuni passaggi da completare a cura di INPS: ad esempio l'acquisizione del dato quantitativo relativo alle gestioni dei lavoratori dell'agricoltura e del lavoro domestico, per le quali le informazioni di fonte *uniemens* sono ancora parziali e sovrapposte alle comunicazioni trasmesse dai datori per mezzo di altri flussi informativi.

In ogni caso, per quanto diverse prospettive di ulteriori sviluppi restino ancora aperte, la collaborazione ormai a regime con INPS ha un impatto epocale, perché consente di disporre del dato quantitativo aggregato per anno come media dei dodici valori mensili rilevati dalle dichiarazioni *uniemens*. Non solo: tale dato è pubblico, in quanto pubblicato in serie storica nella sezione dell'archivio disponibile in formato elaborabile.

Accanto alla misura del peso numerico di un CCNL, l'archivio riporta informazioni rilevanti sulle scadenze e sui soggetti firmatari, allo scopo di fornire indicazioni utili ad una "identificazione qualitativa" dei contratti, operazione impegnativa dato il numero molto elevato di CCNL depositati e il numero ancora più elevato di organizzazioni firmatarie. Un repertorio semestrale viene predisposto dagli uffici per registrare con cadenza regolare il numero di CCNL depositati elencati in ordine alfabetico all'interno di ogni settore/categoria, replicando per semplicità di consultazione la struttura *web* dell'archivio. Sul merito delle scadenze, il repertorio evidenzia con colore diverso i contratti scaduti da cinque o più anni.

Ulteriori informazioni sono reperibili sul piano dell'identificazione di altri indicatori che possano contribuire a definire una sorta di "carta di identità" di ciascun CCNL. Nella navigazione a mezzo delle cartelle composte da *file* in formato elaborabile si fornisce evidenza delle sigle firmatarie di parte sindacale e datoriale, con la relativa indicazione della rappresentanza presso il CNEL nella consiliatura in corso.

Sempre nella sezione in formato elaborabile, i CCNL sono classificati in un foglio in 14

macrosettori dove è riportato il codice che identifica ciascun CCNL indicato nel campo "CCNL id"; questo foglio è fondamentale per contare in modo semplice il numero di CCNL vigenti depositati, perché in esso ciascun CCNL è conteggiato una sola volta e i CCNL multisettoriali - che si applicano a due o più settori - sono classificati nel settore "V - CCNL plurisetoriali, microsettoriali ed altri".

Nel foglio "CCNL vigenti 96 sottosettori", invece, i CCNL multisettoriali possono essere rilevati più di una volta, ossia sono conteggiati in ciascuno dei 96 sottosettori che risultano indicati nel campo di applicazione contrattuale. La classificazione per settori contrattuali, che ha l'obiettivo di facilitare gli utenti nella ricerca dei CCNL, segue lo schema qui riportato:

- A. agricoltura: codici A01 A02 A03 A04 A05
- B. chimici: codici B01 B02 B03 B04 B05 B06 B07
- C. meccanici: codici C01 C02
- D. tessili: codici D01 D02 D03 D04 D05 D06 D07 D08
- E. alimentaristi: codici E01 E02 E03 E04
- F. edilizia, legno e arredamento: codici F01 F02 F03 F04 F05 F06
- G. poligrafici e spettacolo: codici G01 G02 G03 G04 G05 G06 G07 G08 G09 G10 G11 G12 G13 G14
- H. commercio: codici H01 H02 H03 H04 H05 H06 H07 H08 H09 H10 H11 H12 H13 H14
- I. trasporti: codici I01 I02 I03 I04 I05 I06 I07 I08 I09 I10 I11 I12
- J. credito e assicurazioni: codici J01 J02
- K. aziende di servizi: codici K01 K02 K03 K04 K05 K06 K07 K08
- L. istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti, sindacati: codici T01 T02 T03 T04 T05 T06 T07 T08
- M. CCNL plurisetoriali, altri e vari: codici V01 V02 V03 V04 V05 V06.
- N.

I CCNL a "firma separata"<sup>5</sup> sono contati una sola volta e sono identificati con un solo codice alfanumerico, in quanto le due copie del medesimo accordo firmate separatamente rinnovano il medesimo CCNL. Tali casi sono di agevole riconoscimento perché nel campo "firmatari sindacali" viene scritto esplicitamente quali sigle sindacali sottoscrivono l'accordo di rinnovo "in firma separata".

Da quanto sopra descritto si comprende come la competente struttura amministrativa del CNEL riceva e a sua volta fornisca supporto continuativo alle parti sociali. Queste forniscono alla struttura del CNEL una collaborazione che non si limita al deposito dei testi dei rinnovi, ma riguarda indicazioni che fungono da raccordo con le categorie datoriali e sindacali firmatarie, per garantire quell'attività di monitoraggio che è indispensabile per tenere aggiornato l'archivio, e che è quotidianamente finalizzata a reperire, visionare e rendere accessibili in tempo reale i rinnovi, reperire e rendere accessibili i testi degli anni precedenti al 1990, individuare nuovi CCNL, i CCNL cessati e quelli confluiti, in un flusso circolare di informazioni reciproche.

5. Con l'espressione "firma separata" si intende il caso in cui le organizzazioni datoriali firmano due copie del medesimo accordo di rinnovo, la prima con alcuni sindacati, la seconda con altri sindacati; entrambe le copie sono depositate.

I metadati disponibili per ciascun CCNL sono: titolo, organizzazioni firmatarie (separatamente datoriali e sindacali), settore e sottosettore contrattuale, primo deposito in archivio (indica la data di stipula del primo accordo di rinnovo depositato di ciascun CCNL, tenendo conto di eventuali confluenze), scadenza contrattuale (data di scadenza del più recente accordo di rinnovo depositato), numero di addetti e numero di datori di lavoro (dati in serie storica dal 2018) rilevati per mezzo delle comunicazioni mensili INPS, organizzazioni rappresentate in sede CNEL (colonne intestate alle organizzazioni rappresentate sono di tipo vero-falso e indicano se le categorie datoriali o sindacali firmatarie appartengono all'organizzazione a cui la colonna si riferisce); codici ATECO: quest'ultima informazione riporta ciascun CCNL vigente del settore privato associato ai codici ATECO delle attività produttive alla sesta cifra, in base a una elaborazione sperimentale ottenuta dalla lettura dei settori indicati nel campo di applicazione di ogni CCNL (in un foglio denominato "ATECO confermati da firmatari" si trova l'elenco dei CCNL la cui associazione con i codici ATECO alla sesta cifra è stata confermata dalle organizzazioni firmatarie).

Per ciascun accordo di rinnovo di ciascun CCNL sono disponibili i seguenti metadati: numero di protocollo con il quale l'accordo è stato inserito in archivio, codice alfanumerico che identifica il CCNL, titolo, organizzazioni firmatarie (separatamente datoriali e sindacali), date di stipula, decorrenza e scadenza, testo dell'accordo.

Il campo "note su codici INPS" fornisce indicazioni sulle modifiche intervenute sui codici INPS dal 1° ottobre 2017, ossia dall'inizio della collaborazione tra le due amministrazioni; viene indicata la data di istituzione, disattivazione o modifica della descrizione di ciascun codice.

In merito alla metodologia di conteggio dei CCNL vigenti, quanto sopra descritto a proposito della individuazione univoca fornita dal codice alfanumerico attribuito all'atto del deposito e del relativo utilizzo nel flusso informativo delle denunce mensili INPS, consente di rilevare il numero di CCNL vigenti, cessati e confluiti ad una certa data come pari al rispettivo numero di codici alfanumerici<sup>6</sup> pubblicati a una certa data nell'archivio. Alla data di stesura della presente rassegna (informazioni al 7 novembre 2022) risultano depositati in archivio 946 CCNL per i lavoratori dipendenti nel settore privato, 18 CCNL per i lavoratori dipendenti nel settore pubblico, 12 CCNL per i lavoratori parasubordinati/collaboratori, 31 accordi economici collettivi stipulati per alcune categorie di lavoratori autonomi.

Nella tabella seguente sono riportati i dati dei 946 CCNL del settore privato per settore contrattuale.

6. Per quanto riguarda il CCNL Trasporto aereo (codice I810), esso è composto da una parte generale e da sei parti specifiche secondo quanto stabilito nell'accordo del 2 agosto 2013. Il CCNL è contato una sola volta, ossia parte generale e parti specifiche sono individuate con il medesimo codice alfanumerico.

CCNL vigenti nel settore privato, per settore contrattuale e corrispondente numero di lavoratori coperti in termini di media delle dodici rilevazioni mensili *uniemens* del 2021 (dati al 7 novembre 2022)

	settore contrattuale	CCNL		lavoratori 2021	
		n°	%	n°	%
A	AGRICOLTURA	58	6,1%	n.d.	n.d.
B	CHIMICI	24	2,5%	532.361	4,1%
C	MECCANICI	44	4,7%	2.459.195	19,2%
D	TESSILI	33	3,5%	311.873	2,4%
E	ALIMENTARISTI	48	5,1%	427.851	3,3%
F	EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	71	7,5%	793.734	6,2%
G	POLIGRAFICI E SPETTACOLO	49	5,2%	280.411	2,2%
H	TERZIARIO, DISTRIBUZIONE E SERVIZI	235	24,8%	4.323.842	33,7%
H1	LAVORO DOMESTICO	29	3,1%	n.d.	n.d.
I	TRASPORTI	77	8,1%	875.324	6,8%
J	CREDITO E ASSICURAZIONI	20	2,1%	447.685	3,5%
K	AZIENDE DI SERVIZI	54	5,7%	839.737	6,5%
T	ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI	133	14,1%	876.714	6,8%
V	CCNL PLURISETTORIALI, MICROSETTORIALI E ALTRI	71	7,5%	672.050	5,2%
totale CCNL settore privato		946	100,0%	12.840.777	100,0%

Fonte: elaborazione CEL su dati INPS.

Nota: nei settori "A - agricoltura" e "H1 - lavoro domestico" il numero di lavoratori non è riportato in quanto non è rilevato o è solo parzialmente rilevato dal flusso informativo *uniemens*.

CCNL vigenti nel settore privato depositati in archivio, per firmatari sindacali e lavoratori coperti in termini di media delle dodici rilevazioni mensili *uniemens* del 2021 (dati al 7 novembre 2022)

	firmatari sindacali	CCNL		lavoratori 2021	
		n°	%	n°	%
A	CCNL sottoscritti da categorie CGIL, CISL e/o UIL	208	22,0%	12.463.736	97,1%
A.1	di cui sottoscritti per adesione o in firma separata da categorie UGL, CISAL, Confsal	22	2,3%	4.050.467	31,5%
B	CCNL sottoscritti da categorie UGL, CISAL, Confsal, CIU (esclusi quelli della sezione A.1)	407	43,0%	849.966	6,6%
C	CCNL sottoscritti da categorie di altri sindacati non rappresentati al Cnel	347	36,7%	43.646	0,3%
totale CCNL del settore privato		946	100,0%	12.840.777	100,0%

Fonte: CNEL (n° CCNL) ed elaborazione CNEL su dati INPS (n° lavoratori)

Nota 1: il n° di CCNL e il n° di lavoratori riportati nel totale è inferiore alla somma dei dati nelle sezioni A, B e C perché i CCNL che compaiono in più sezioni sono stati contati una sola volta

Nota 2: il n° di CCNL si riferisce a tutti i settori contrattuali in cui sono classificati i CCNL del settore privato,

Il CCNL sottoscritti da categorie associate a CGIL, CISL e/o UIL sono 208, pari al 22% del totale dei CCNL del settore privato, e coprono il 97,1% dei lavoratori. I CCNL sottoscritti da categorie associate a UGL, CISAL, CONFISAL o CIU (esclusi i CCNL che le prime tre organizzazioni sottoscrivono per adesione o in firma separata con CGIL, CISL e/o UIL) sono 407, pari al 43% del totale dei CCNL del settore privato, e coprono

il 6,6% dei lavoratori. Un firmatario sindacale di un CCNL depositato è classificato come firmatario per “adesione” se l’Ufficio competente del CNEL riceve una specifica comunicazione scritta da parte degli altri firmatari oppure se l’adesione è indicata nel testo stesso dell’accordo di rinnovo. Un firmatario sindacale di un CCNL depositato al CNEL è classificato come “in firma separata” se i firmatari datoriali sottoscrivono il medesimo accordo di rinnovo del CCNL in due copie con firmatari sindacali differenti ed entrambe le copie sono depositate. Infine, i CCNL sottoscritti da categorie associate a sindacati non rappresentati al CNEL sono 347, cioè il 36,7% del totale dei CCNL del settore privato depositati, e coprono lo 0,3% dei lavoratori.

Oltre allo scambio costante di informazioni con le parti sociali che lo rende un loro strumento privilegiato, l’archivio è divenuto nel tempo un punto di riferimento per le istituzioni nazionali ed europee che a vario titolo seguono le dinamiche della contrattazione collettiva nazionale; per le stesse l’archivio è oggi in grado di fornire un servizio continuativo di informazioni ed elaborazioni dati.

Il CNEL è fornitore ufficiale di EUROFOUND, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, nelle materie della contrattazione collettiva nazionale italiana, con specifico riguardo al progetto di costruzione di una banca dati europea, nella quale far confluire informazioni comparabili per Paese e per settore sulle tutele, sui salari fissati dalla contrattazione e in particolare sui salari minimi. Il progetto sta al momento chiudendo la prima fase sperimentale, limitata a pochi Paesi tra i quali appunto l’Italia, e ad alcuni settori merceologici.

In Italia, oltre al raccordo con l’INPS sulle dinamiche contrattuali di livello nazionale che rende possibile l’aggiornamento del flusso elettronico informativo *uniemens*, si ricorda il recente accordo siglato con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che è stato utilizzato proprio di recente dal Ministero per dare completa attuazione alla normativa europea in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili. Come noto, la direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019<sup>7</sup> ha innovato il quadro comune di diritti e doveri in materia di condizioni di lavoro, attingendo anche ai principi fondamentali tratti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione (articolo 31) e del pilastro europeo dei diritti sociali di Göteborg (principi 5 e 7). La direttiva è importante perché con essa il legislatore europeo ha adeguato la precedente normativa<sup>8</sup> alle trasformazioni che negli ultimi decenni hanno profondamente cambiato il mercato del lavoro a livello globale. L’intervento del legislatore europeo del 2019 nasceva dalla necessità di rafforzare l’applicazione della legislazione dell’Unione e garantire una ragionevole flessibilità del lavoro non *standard*, beneficiando delle opportunità occupazionali che esso può offrire e assorbendo così una quota di offerta occupazionale che rimarrebbe altrimenti sommersa o

7. La Direttiva 2019/1152 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’Unione Europea stabilisce i diritti minimi di informazione “che si applicano a tutti i lavoratori nell’Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro”. All’art. 5, c. 3, la Direttiva inoltre precisa: “Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni che devono essere comunicate dai datori di lavoro relative alle disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o statutarie o ai contratti collettivi di applicazione generale che costituiscono il quadro giuridico applicabile siano rese disponibili a tutti gratuitamente e in modo chiaro, trasparente, completo e facilmente accessibile a distanza e per via elettronica, anche tramite portali online esistenti”.

8. Direttiva 91/533/CEE del Consiglio, del 14 ottobre 1991, relativa all’obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro.



inutilizzata. Nello stesso tempo, la nuova direttiva puntava ad estendere un uniforme livello di trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro praticate dai datori a tutti i lavoratori dell'Unione, incluse le nuove fattispecie occupazionali frutto dell'innovazione digitale.

Il legislatore italiano ha dato attuazione alla direttiva descritta tre anni più tardi, attraverso il decreto legislativo 27 giugno 2022, n. 104<sup>9</sup>. Con tale decreto si introducono nell'ordinamento nazionale norme che ampliano lo spettro dei contenuti degli obblighi informativi a carico dei datori di lavoro fissati dal decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152, e ciò appunto allo scopo di rafforzare le misure a tutela dei lavoratori mediante strumenti che rendano effettivo il diritto di ogni lavoratore a conoscere gli elementi essenziali del proprio rapporto di lavoro. Il decreto all'esame ha modificato l'articolo 1, comma 6, del precedente decreto n. 152, stabilendo che le norme fissate dalla legge e dalla contrattazione collettiva in merito alle informazioni a carico dei datori di lavoro devono essere rese disponibili gratuitamente e in modo chiaro e completo, trasparente e di facile accesso, attraverso il sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Per dare attuazione a tali nuovi obblighi di pubblicità che dallo scorso giugno sono posti in capo al Ministero, lo stesso non si è limitato a pubblicare sul proprio sito istituzionale una completa rassegna della vigente normativa in materia di rapporti di lavoro, ma ha dato attuazione al preesistente accordo di collaborazione stipulato con il CNEL nel novembre 2021 e avente ad oggetto proprio lo scambio reciproco di contenuti informativi. Sul sito del Ministero è pertanto da poche settimane attivo un *link* diretto alle pagine del sito CNEL dove si trova il repertorio ufficiale della contrattazione collettiva italiana.

Il potenziamento dell'archivio, come da ultimo realizzato grazie al codice unico, strumento di identificazione univoca e trasparente di ogni CCNL, rende tracciabili in modo univoco i contratti collettivi e consente di accedere agli elementi della normativa contrattuale in tutti i settori in cui la contrattazione opera. La diffusione dei dati che costituiscono l'archivio non solo rafforza l'intento di rendere effettivamente accessibile e conoscibile la disciplina che si applica ai lavoratori, ma costituisce – come l'esempio virtuoso della collaborazione fra CNEL e INPS mostra – un sostanziale risparmio di risorse strumentali e finanziarie e un esempio replicabile di collaborazione interistituzionale a beneficio della collettività.

Una recente proposta di collaborazione proviene agli uffici del CNEL dall'ANAC, finalizzata principalmente a consentire ad ANAC l'accesso alle informazioni in possesso del CNEL utili a comprovare i requisiti di partecipazione agli appalti pubblici ai sensi dell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, al fine di realizzare il fascicolo virtuale dell'operatore economico. Anche in questo caso lo scambio è volto ad assicurare l'integrazione e la circolarità del patrimonio informativo in possesso della pubblica amministrazione, attraverso l'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, nonché per le finalità di trasparenza e legalità nel settore dei contratti pubblici.

9. Il quadro normativo di recepimento della direttiva comunitaria nell'ordinamento nazionale italiano è stato successivamente integrato dalla Circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 4 del 10 agosto 2022 e dalla Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 19 del 20 settembre 2022.



Va ricordato che questa attività di supporto fornita dagli uffici che gestiscono l'archivio alle altre amministrazioni è peraltro disciplinata dall'articolo 24 del regolamento interno degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, che prevede specificamente la fattispecie della resa degli accertamenti in esito alla consultazione della banca dati e dell'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro. All'articolo citato è previsto che il CNEL esegue gli accertamenti specifici delle consultazioni dell'archivio richiesti dagli organi costituzionali ovvero dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e degli enti ed istituzioni interessati, quale base comune di riferimento a fini di studio, decisionali ed operativi. Un caso che si è formalmente presentato nel corso del 2022 ha riguardato la richiesta da parte di Consip di attivare la procedura prevista dall'articolo 24 finalizzata ad estrarre informazioni rilevanti dall'archivio per individuare i contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale nel settore dei servizi di *contact center*. L'obiettivo di Consip era di supportare le stazioni appaltanti che avrebbero bandito i singoli appalti con linee guida sull'individuazione dei contratti collettivi di lavoro del settore, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicabili ai lavoratori nell'esecuzione dell'attività prevalente oggetto di affidamento, in adempimento della clausola sociale prevista all'articolo 50 del codice degli appalti, che a sua volta rinvia all'applicazione dei CCNL come richiamati dall'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. Ulteriori spazi informativi si aprirebbero con nuove sezioni dell'archivio che si aggiungono alla prima, storica parte dedicata essenzialmente alla contrattazione di livello nazionale. Per rispondere alla volontà di dare valore al ruolo delle parti sociali che sottoscrivono gli accordi è ipotizzabile, ad esempio, una più strutturata collaborazione del CNEL con gli osservatori confederali della contrattazione di secondo livello, peraltro già sperimentata da alcuni anni in funzione della redazione di specifici approfondimenti nell'ambito del Rapporto annuale sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, allo scopo di costruire e consolidare uno schema di lettura comune delle informazioni contenute nelle banche dati o nei singoli contratti aziendali/territoriali; ovvero con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'analisi della banca dati degli accordi depositati ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 151/2015. In quest'ultimo caso si fornirebbe alle parti stesse uno strumento per analizzare l'efficacia di una norma che assorbe comunque risorse della collettività.

L'archivio CNEL ha da parte sua avviato la realizzazione di una raccolta di accordi di contrattazione aziendale e territoriale del settore privato, da quando all'interno del Rapporto annuale sul mercato del lavoro si è imposta la prassi di dedicare un capitolo alla contrattazione decentrata curato dalle parti sociali che siedono al CNEL. La documentazione utilizzata a tal fine negli ultimi anni è stata dapprima resa disponibile attraverso un elenco contenente *link* ai singoli documenti, e successivamente organizzata in una nuova area da implementare in maniera sistematica. In una prima fase è emersa la necessità di analizzare l'attività della contrattazione collettiva decentrata, aziendale/di gruppo e territoriale, di alcuni settori in risposta ai problemi posti dall'emergenza sanitaria sui luoghi di lavoro. A tale scopo le parti hanno trasmesso all'Ufficio gli accordi maggiormente significativi da analizzare attraverso lo studio congiunto di un gruppo di lavoro costituito in seno alla commissione competente in materia di lavoro. La necessità di rendere fruibili a tutti i componenti gli accordi in-

viati da ciascuno ha reso essenziale la predisposizione in tempi rapidi di una nuova sezione dell'archivio da aggiornare velocemente tramite semplici funzionalità di redazione. L'attività di raccolta e analisi della contrattazione decentrata è proseguita anche negli anni successivi<sup>10</sup> e si è pertanto attivata una nuova sezione all'interno dell'area archivio del sito per gestire in modo strutturato una documentazione in buona parte inedita, depositata dalle parti sociali su base campionaria e sostanzialmente finalizzata al Rapporto sul mercato del lavoro, nonché per rendere la stessa accessibile attraverso una maschera di ricerca. E' ora possibile, quindi, archiviare in tale area e rendere liberamente fruibili alla pubblica consultazione tutti gli accordi decentrati che pervengono al CNEL, in aggiunta a quelli finalizzati al capitolo del Rapporto e per i quali non era previsto un canale di archiviazione digitale. Si tratta di un contenitore prezioso di testi contrattuali provenienti da tutti i settori produttivi che, in prospettiva, appare destinato a diventare una fonte sempre più ricca di informazioni in materia di contrattazione di prossimità, compensando in tal modo una lacuna storica dell'archivio e migliorando il livello qualitativo del servizio pubblico che esso svolge. Nelle tabelle che seguono è illustrato il dettaglio dei documenti contenuti nella nuova sezione, suddivisa in tre sottosezioni in base alla tipologia dell'accordo, con riferimento all'anno di stipula e all'anno di deposito. Ulteriori elementi rispetto ai documenti catalogati nella nuova sezione possono essere reperiti negli elenchi dettagliati allegati al capitolo di questo stesso Rapporto dedicato alla contrattazione decentrata, capitolo presente nelle edizioni a partire dalla XXII edizione.

*Accordi decentrati archiviati, per anno di deposito e tipologia di accordo*

<b>tipo accordo/ANNO</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>totale</b>
<i>settoriale</i>	26	9	2	<b>37</b>
<i>aziendale/di gruppo</i>	57	80	202	<b>339</b>
<i>territoriale</i>	11	19	9	<b>39</b>
<b>TOTALE</b>	<b>94</b>	<b>108</b>	<b>213</b>	<b>415</b>

*Accordi decentrati archiviati, per anno di stipula e tipologia di accordo*

<b>tipo accordo/ANNO</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>totale</b>
<i>settoriale</i>	0	29	6	2	<b>37</b>
<i>aziendale/di gruppo</i>	1	104	115	119	<b>339</b>
<i>territoriale</i>	1	21	8	9	<b>39</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2</b>	<b>154</b>	<b>129</b>	<b>130</b>	<b>415</b>

10. Alla data di redazione del presente contributo sono 415 gli accordi catalogati: 94 accordi, suddivisi in settoriali, aziendali/di gruppo e territoriali, depositati nel 2020, 108 nel 2021 e 213 nel 2022.

## Capitolo 17

**Il concorso all'inclusione nel mondo  
del lavoro delle persone  
con disabilità di fattori quali  
l'orientamento scolastico e gli  
incentivi pubblici alle aziende**



## Capitolo 17

# Il concorso all'inclusione nel mondo del lavoro delle persone con disabilità di fattori quali l'orientamento scolastico e gli incentivi pubblici alle aziende

Serena Cecconi

*Presidente Ability Garden Onlus*

Paola Cosa

*Corte dei Conti*

### Premessa

Considerato l'intenso impegno negli ultimi anni, in termini di politiche a livello istituzionale e di policy aziendali dedicate al tema dell'inclusione lavorativa di persone con disabilità, abbiamo cercato con questo contributo di analizzare il contesto attuale e l'impatto che potrebbe avere un orientamento scolastico attento alle abilità coadiuvato da una maggiore fruizione degli incentivi pubblici da parte delle imprese. Il tutto nella speranza di contribuire al rafforzamento della cultura e incentivare l'implementazione di modelli che agevolino l'emersione delle *soft skill* dei giovani con disabilità e il loro inserimento nel mondo del lavoro.

### Parte I <sup>1</sup>

#### 1. Gli obiettivi dell'Agenda 2030 e il ruolo della scuola nel processo inclusione

Prima di iniziare il ragionamento sull'importanza di un'educazione equa ai fini dell'inclusione, come indicato in uno degli obiettivi dell'Agenda 2030 che esamineremo di seguito, è utile ricordare quale impatto ha avuto sulla vita delle persone con disabilità il superamento di paradigmi e stereotipi socio-culturali, anche per avere una percezione positiva quantomeno dell'evoluzione culturale.

Questa evoluzione è dovuta in gran parte all'avanzamento della scienza, ma anche al mutamento di prospettiva che ha portato all'attenzione elementi quali l'ambiente e il contesto.

Infatti, il costrutto di "persona con disabilità" oggi non riguarda più solo l'aspetto clinico e la "difettosità" ma sposta l'attenzione su fattori sociali e sul ruolo strategico che svolge il sistema sociale e educativo.

Partecipe e propulsore di questa nuova visione fu probabilmente anche la riflessione della studiosa Montessori, la quale asserì che la "questione dei deficienti" fosse educativa più che medica, attivando nuovi studi e ricerche in campo educativo<sup>2</sup>.

I contributi sui diritti e sull'emancipazione sono molti e non staremo qui ad elencarli, ma in termini di cambiamento culturale un ulteriore valevole contributo lo diede

1. A cura di Serena Cecconi.

2. Mura A. (2016b), *Pedagogia speciale e disabilità intellettiva. Cenni storici, ricerca e prospettive inclusive*.

la *World Health Organization* (WHO) con le classificazioni internazionali (ICF 2001)<sup>3</sup> abilitando un nuovo linguaggio e riconoscendo, ad esempio, la disabilità intellettiva come fenomeno multidimensionale e non come “mal funzionamento”.

Un ulteriore riferimento significativo per l’emancipazione lo dobbiamo alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e il superamento del modello medico per un modello bio-psico-sociale, che ritroviamo anche nelle ultime “linee guida per il collocamento mirato”<sup>4</sup> (16 marzo 2022), per arrivare all’Agenda 2030<sup>5</sup>, programma di azione che stiamo vivendo nella sua attuazione e che si pone come quadro di riferimento universale per lo sviluppo sostenibile. Sinteticamente possiamo dire che tutti gli Stati membri dell’ONU si sono impegnati nel raggiungere quelli che sono i 17 obiettivi entro il 2030. L’impegno comune è di trasformare il pianeta a favore delle “persone”, dell’ambiente e dell’equità. Un programma illustrato ampiamente in ogni suo singolo *goal*, perseguibile solo con la totale cooperazione tra governi, organizzazioni internazionali e leader mondiali.

Il raggiungimento di questi *goals*, abbreviati oggi in *SDG’s* (*Sustainable Development Goals*), vede l’obbligo di rafforzare la solidarietà a livello globale con la consapevolezza che ogni nazione dovrà incentivare non solo le singole azioni e politiche, ma le alleanze territoriali indispensabili perché siano i soggetti, capillarmente attivi sul territorio, ad attivare e promuovere progetti integrati in una logica di rete e unanimità.

Trasversali nei vari traguardi ricorrono termini quali educazione, inclusione, lavoro, dignità della persona. Ne abbiamo individuati tre particolarmente pertinenti con il nostro tema: gli obiettivi 4, 8 e 10.

L’obiettivo 4 impone la diffusione di “un’educazione equa e inclusiva”, oltre che qualitativamente adeguata, principio dal quale prende avvio il nostro approfondimento verticale sulla questione del “concorso” che ha l’educazione e l’orientamento scolastico ai fini dell’inclusione lavorativa, delle persone tutte, ma nello specifico delle persone con disabilità. Questo perché nella sua multidimensionalità, la scuola rappresenta il luogo dove si concretizzano quelle azioni fondamentali per lo studente con disabilità, non solo erogando contenuti e nozioni con programmi personalizzati, perché è in questa fase della vita che prende avvio il viaggio evolutivo per il progresso delle singole possibilità e potenzialità future.

Contestualizzando, per avere una dimensione della popolazione di cui stiamo parlando, la tabella 1 riporta il numero di studenti con disabilità suddivisi per regione e vediamo che sul totale di oltre sette milioni, più di 277.000 sono studenti con disabilità certificata. Questo dato non include quel 6% dei malati rari che, secondo il *National Institute of Health*<sup>6</sup>, non ha una diagnosi e che in Italia sono circa 100.000 con conseguente impossibilità di accedere ad un percorso terapeutico e di fruire dei benefici previsti dalla nostra legge.

La tabella 2 invece riporta la popolazione di studenti con disabilità che frequentano la scuola superiore di secondo grado e sono circa 80.000 ragazzi e con grande probabilità

3. L’Italia è tra i 65 Paesi che hanno contribuito alla sua creazione, e il governo italiano è stato tra quelli che hanno espresso parere favorevole all’approvazione dell’ICF da parte della Assemblea Mondiale della Sanità nel maggio 2001.

4. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Presentazione-Linee-Guida-16032022.pdf>

5. <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile>.

6. NIH *National Institute of Health*



una significativa quota di rivolgerà al Centro per l'Impiego per l'iscrizione al collocamento mirato.

Per questa collettività, se da una parte l'accesso al percorso scolastico significa porsi sotto una lente di ingrandimento che porterà all'emersione dei limiti e dell'accertamento clinico-medico, dall'altra questi anni nella scuola potrebbero rappresentare una grande opportunità se dedicata anche all'orientamento vocazionale perché, se riflettiamo, il percorso scolastico è il periodo più lungo e continuativo in cui poter osservare la persona e le sue attitudini. La scuola è il luogo prescelto per valorizzare le abilità e potenziare gli strumenti e i metodi compensativi. Unire le abilità e le competenze acquisite vorrebbe dire dotare la persona di quell'*empowerment* che sarà la "bussola" una volta fuori dalla scuola.

Tab. 1 Alunni, classi ed alunni con disabilità delle scuole statali per regione\_ A.S.2021/2022

Regione	Alunni		Classi	Alunni con disabilità
	Totale	%	Totale	Totale
Piemonte	514.644	6,9	25.582	17.488
Lombardia	1.161.781	15,7	54.874	47.856
Veneto	575.712	7,8	27.868	18.557
Friuli Venezia Giulia	138.825	1,9	7.334	4.186
Liguria	168.183	2,3	8.145	6.980
Emilia Romagna	544.675	7,4	25.027	19.996
Toscana	465.711	6,3	22.157	16.661
Umbria	114.006	1,5	5.761	4.385
Marche	202.422	2,7	9.924	7.422
Lazio	714.638	9,6	34.545	28.646
Abruzzo	167.615	2,3	8.588	6.696
Molise	35.777	0,5	2.045	1.202
Campania	834.721	11,3	43.733	30.370
Puglia	551.238	7,4	27.618	19.832
Basilicata	72.294	1,0	4.063	2.049
Calabria	262.615	3,5	14.720	8.808
Sicilia	690.203	9,3	35.842	28.662
Sardegna	192.252	2,6	10.760	8.044
<b>Italia</b>	<b>7.407.312</b>	<b>100</b>	<b>368.656</b>	<b>277.840</b>

Tab. 2 - Alunni con disabilità delle scuole statali per regione e livello scolastico A.S. 21-22

Regioni	Il grado		
	Alunni	Classi	Alunni con disabilità
Piemonte	180.954	8.418	5.422
Lombardia	394.093	17.460	10.329
Veneto	208.630	9.212	4.588
Friuli V.G.	50.423	2.347	1.152
Liguria	62.985	2.858	2.327
Emilia R.	201.160	8.684	6.585
Toscana	171.480	7.847	6.238
Umbria	40.382	1.935	1.610
Marche	72.428	3.314	2.377
Lazio	258.585	11.654	7.752
Abruzzo	57.380	2.814	2.100
Molise	13.289	700	457
Campania	311.991	14.705	9.293
Puglia	203.453	9.701	6.867
Basilicata	27.978	1.308	750
Calabria	96.115	5.040	3.079
Sicilia	239.319	11.634	8.034
Sardegna	73.301	3.919	2.989
<b>Italia</b>	<b>2.661.856</b>	<b>123.968</b>	<b>81.925</b>

Ritornando all'Agenda 2030, l'obiettivo 8 richiama a "Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile..." e, al suo interno, il punto 8.5 sottolinea il dovere degli Stati aderenti all'Agenda 2030 a garantire il raggiungimento della "piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutte le donne e gli uomini, anche per i giovani e le persone con disabilità, e la parità di retribuzione per lavoro di pari valore"<sup>7</sup>. Il raggiungimento di un lavoro dignitoso per tutti, quindi una piena e produttiva inclusione lavorativa rivolto anche alle persone con disabilità, si traduce con "un lavoro che sia il risultato di un *assessment* accurato sulla persona e della professione idonea per una concreta partecipazione e implicitamente la possibilità di crescita sia economica che professionale.

Infine, l'Obiettivo 10 ci obbliga alla "Riduzione delle disuguaglianze" realizzabile nel contesto lavorativo sia pubblico che privato. Affinché vi sia minor discriminazione e un proficuo *match* tra potenziale della persona candidata e posizione lavorativa *workable*, per la categoria protetta, dovremmo celermente implementare modelli innovativi anche nel recruitment attivando nuove prassi che affondino le radici sul *capability approach*<sup>8</sup>.

## 2. "L'approccio delle capability" come quadro teorico o strumento operativo?

Lo scopo principale del modello del Nobel Amartya Sen era quello di migliorare il *ben-essere* della persona evidenziando il diritto ad esprimere le sue capacità e offrendo

7. <https://www.aics.gov.it/home-ita/settori/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile-sdgs>

8. Sen A.K. *Commodities and capabilities*, Oxford University Press, Oxford.

maggiori opportunità nel contesto in cui vive.

Ampiamente interpretato per anni come modello economico, successivamente fu lo stesso Sen a dare alla sua teoria una valenza sociale denunciando le disparità e le diversità, ma soprattutto evidenziando l'importanza di avere, per le persone con disabilità, maggiori risorse a disposizione e quanto siano determinanti le opportunità di vivere in contesti che consentano di esprimere le proprie capacità, anche perché la diversità tra gli uomini è pervasiva<sup>9</sup>.

### 3. Il perché dell'orientamento scolastico e vocazionale in un'ottica di inclusività lavorativa

La scelta di indirizzo, per la scuola secondaria di secondo grado, dovrebbe essere per tutti gli studenti una scelta condizionata dagli interessi personali, dalle propensioni e ispirata dal raggiungimento di una determinata tipologia di professione.

Purtroppo, spesso per chi necessita di un percorso differenziato dovuto alla sua diversità, la scelta è dettata da parametri quali la prossimità della scuola, da informazioni raccolte da altre famiglie che hanno vissuto esperienze positive per l'accoglienza e l'accessibilità, trascurando così la vocazione e l'aspirazione personale.

Per potenziare l'orientamento vocazionale il nostro sistema scolastico potrebbe valutare se introdurre alla pratica educativa modelli e percorsi didattici innovativi, oltre all'indispensabile potenziamento del corpo docente, idoneamente preparato al ruolo di educatore di sostegno. Un modello interessante è l'Universal Design of Learning<sup>10</sup>, che riprende i principi dell'Universal Design applicandoli però all'apprendimento. Coerentemente con l'approccio alle "capacità" ritroviamo, in questo modello, il *curriculum flessibile* che invita ad un cambio di prospettiva affinché sia il curriculum ad adattarsi alle caratteristiche dello studente e non il contrario, favorendo così lo sviluppo del potenziale della persona. Appare come precursore dell'Obiettivo 4 dell'Agenda 2030 anche il curriculum equo (riprendendo l'equità d'uso dell'UD) perché il percorso educativo sia realmente accessibile a tutti.

Insomma, rispondere agli obiettivi adottando modelli e prospettive educative differenti dove il paradigma della percentuale d'invalidità non sia più il fattore trainante, ma conduca all'introduzione di strumenti compensativi e al ribaltamento del valore della disabilità... non è utopia. Così come non sarebbe utopia immaginare un elenco di categorie protette, al CPI, ripartito per "profili attitudinali e competenze acquisite" certificate in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione per offrire alle aziende una banca dati integrata.

Garantire, allo studente con disabilità, di comprendere le proprie aspirazioni e abilità è un piano di orientamento che attinge all'evoluzione, al riconoscimento dei diritti inalienabili, al riconoscimento della disabilità nella logica inclusiva e di valorizzazione.

L'educatore, la scuola, dispongono di un tempo prolungato per agevolare l'emersione di quell'*invisibile* che consentirà una migliore attività di selezione alle imprese.

Come sappiamo la disabilità è stata definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (ICF, 2001) «quale conseguenza o risultato di una complessa relazione tra la condizione di salute e i fattori personali e ambientali che rappresentano le circostanze in

9. Sen A.K. *Commodities and capabilities*, Oxford University Press, Oxford.

10. Declinazione sull'apprendimento attingendo all'Universal design di Ron Mace (1997).

cui l'individuo vive".

La società, la famiglia, la scuola, il contesto territoriale, determinano e condizionano lo sviluppo divenendo fattori ostacolanti o facilitanti del "progetto di vita"<sup>11</sup>. Pertanto, se progettare vuol dire proiettarsi in avanti è il momento di aprire a nuovi modelli e metodologie per consentire alle imprese pubbliche e private di ottemperare alla Legge 68/99<sup>12</sup> con risultati che, nel linguaggio aziendale, siano *win win*<sup>13</sup>.

#### **4. Ottemperare alla L.68/99 in sinergia con i modelli innovativi dedicati all'inserimento e alla corretta conoscenza e valutazione della persona con disabilità**

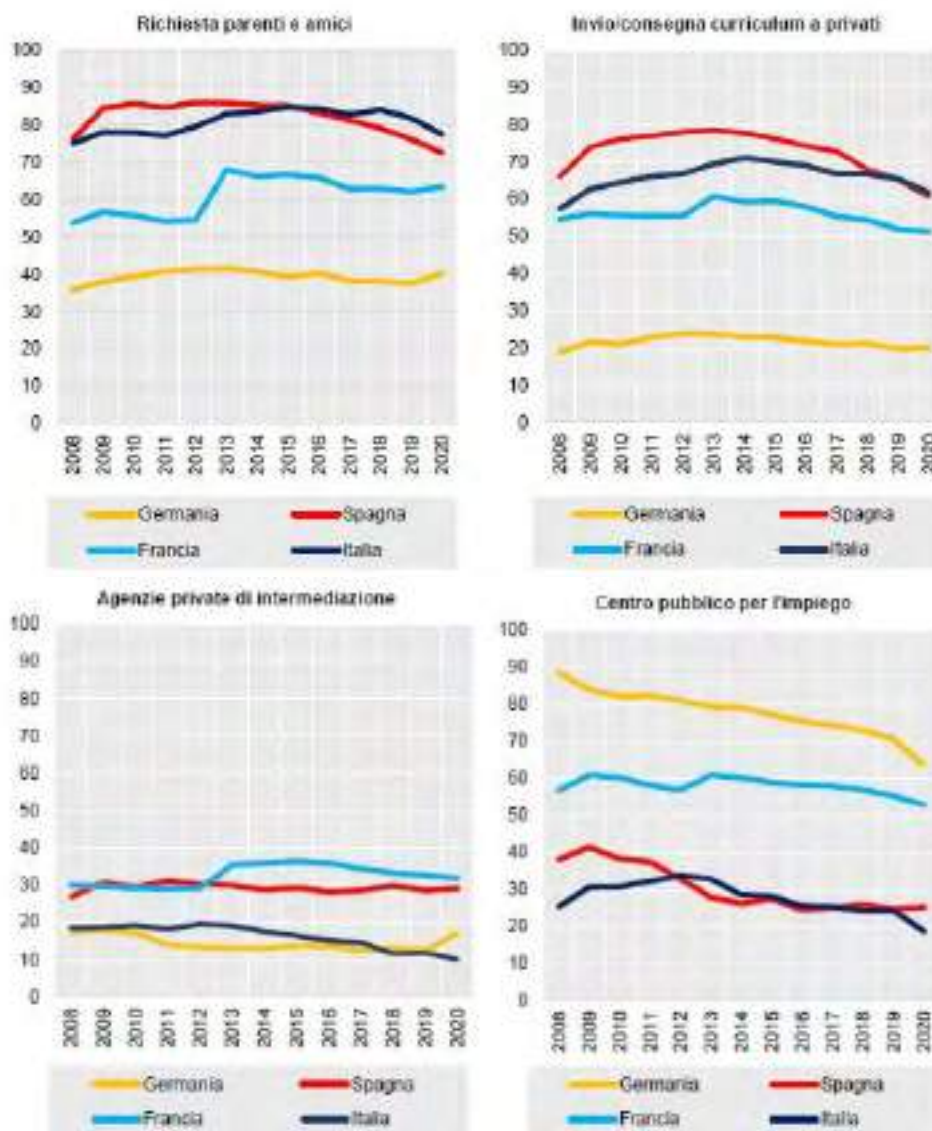
Sebbene oggi assistiamo ad un maggiore impegno delle Imprese nel diffondere al loro interno la cultura inclusiva, creando strutture dedicate alla Diversity & Inclusion nelle direzioni Human Research, investendo in progetti sociali in ambito CSR (Company Social Responsibility) e realizzando programmi in ambito Sostenibilità Sociale, la categoria protetta ha ancora enormi difficoltà nel presentare il proprio curriculum alle imprese.

Il canale prescelto di chi è in cerca di un'occupazione dovrebbe essere quello istituzionale del Centro per l'Impiego, tanto più se pensiamo alla popolazione di cui sopra dei nostri 277.00 studenti (v. tab. 1) prossimi al diploma di maturità. Singolare è rilevare, osservando la tabella 3 come quadro di riferimento, quali siano invece i canali sono privilegiati dalle persone disoccupate per la ricerca del lavoro a livello europeo al 2020.

11. <http://www.anffas.net/it/cosa-facciamo/supporto-alle-persone-con-disabilita/progetto-di-vita/>

12. Legge del 12 marzo del 1999 n° 68 promuove l'inserimento e l'integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro attraverso il "collocamento mirato" affidato agli "uffici competenti" individuati dalle regioni. [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

13. Una negoziazione WIN WIN (vincente vincente) è una trattativa nella quale il risultato è vantaggioso per entrambe le parti.



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey (vecchie serie)  
 (a) Break nelle serie per Germania (2010, 2011, 2012, 2020) e Francia (2013, 2014).

Tab. 3 Ricorso a canali formali e informali per la ricerca di lavoro nei principali paesi Ue - Anni 2008-2020 (valori su 100 disoccupati)<sup>14</sup>

Il grafico, sul ricorso al Centro Pubblico per l'Impiego, evidenzia che in Italia non è stato il canale scelto, piuttosto ci si affida alle relazioni personali con parenti e amici oppure, in seconda analisi, inviando il curriculum vitae<sup>15</sup>.

Dal documento, presentato un anno fa dalla Commissione Lavoro Pubblico e Privato della Camera dei deputati, si legge nel dettaglio che, nel 2020 del totale delle persone che si sono rivolte al CPI solo il 10,3% lo ha fatto per "dichiarare per la prima volta la

14. ISTAT - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) Camera dei deputati - Roma, 17 novembre 2021 Risoluzione 7/00635 "Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni".

15. Min. Istruzione - "Gestione Patrimonio Informativo e Statistica" - Focus "Principali dati della scuola - Avvio A. S. 2021/2022" Ottobre 2021.



disponibilità al lavoro”.

Dal momento che le imprese, per tirocinio o assunzione, devono individuare la risorsa attraverso il CPI, si potrebbe dedurre che in quel 10,3% ritroviamo gran parte delle categorie protette.

Le persone con disabilità oggi confidano che, da quell'elenco ancora “opaco” presso il CPI, le aziende possano cogliere le loro abilità e proporre un colloquio conoscitivo a prescindere dalla percentuale di invalidità.

Per non disattendere la loro motivazione a partecipare e nello stesso tempo garantire loro il diritto ad un progetto di vita autonomo e dignitoso, le *soft skill* così come il talento, dovranno emergere da quel profilo attitudinale e prestazionale, ma sempre più narrante della persona al di là della sua disabilità.

## Parte II <sup>16</sup>

### 1. Cosa si intende per collocamento mirato

Il concetto di collocamento mirato introdotto dall'art. 2 della legge 12 marzo 1999, n. 68, in materia di lavoro dei disabili, rinvia ad una serie di strumenti tecnici e di supporto che consentano di poter adeguatamente valutare le capacità lavorative della persona con disabilità, allo scopo di poterla inserire nel posto di lavoro più adatto a lei. Dunque, nel dichiarato intento del legislatore vi è uno studio che prelude all'inclusione lavorativa del disabile, finalizzato a trovare non un'occupazione qualsiasi ma proprio quella adatta alle sue inclinazioni e vocazioni personali espresse e da portare in emersione. Nello studio a monte del collocamento rientrano, fra l'altro, l'analisi dei posti di lavoro disponibili, ma anche la verifica di forme di sostegno, di azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti di lavoro nei quali il disabile deve essere inserito. Tale analisi è destinata a protrarsi lungo l'intero percorso lavorativo del disabile in termini di relazioni interpersonali quotidiane sui luoghi di lavoro e di eventuale successiva insorgenza di problematiche sempre connesse all'adeguatezza dell'ambiente lavorativo. Al riguardo, rivestono grande importanza gli accomodamenti ragionevoli, la cui obbligatorietà a livello nazionale è sancita dall'art. 3, c. 3 bis del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 (cfr. par. ).

Ai fini della razionalizzazione della materia dell'inserimento mirato delle persone con disabilità, l'art. 1 del d.lgs. n. 14 settembre 2015, n. 151 ha previsto l'adozione da parte dell'Amministrazione del lavoro, previa intesa con la Conferenza Unificata, di linee guida ispirate ai principi di promozione di una rete integrata di servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, nonché di promozione di accordi territoriali con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori al fine di assicurare il miglior inserimento possibile del disabile nell'ambiente di lavoro. Le linee guida, adottate con decreto ministeriale del 11 marzo 2022 individuano le modalità di valutazione del miglior inserimento possibile del lavoratore con disabilità, in un'ottica di analisi anche bio-psico-sociale, di scelta degli accomodamenti ragionevoli da adottare e di utilizzo della figura del responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro,

---

16. A cura di Paola Cosa



con compiti di predisposizione di progetti personalizzati e di soluzione dei problemi insorti e insorgenti ed individuazione di buone pratiche di inclusione lavorativa (cfr. infra par. 4.4).

## 2. Il contesto internazionale di riferimento del collocamento mirato

Nell'ambito delle politiche socio-economiche, perseguite dall'Unione europea, quello della promozione della formazione e dell'assunzione di lavoratori con disabilità ha rappresentato e rappresenta, tuttora, uno degli obiettivi fondamentali, considerato che tale categoria di lavoratori ha incontrato e incontra ancora oggi notevoli difficoltà nell'ingresso nel mondo del lavoro.

La Strategia europea sulla disabilità 2010-2020<sup>17</sup>, varata nel novembre 2010, aveva fissato la road map dell'Europa nell'adozione di iniziative anti discriminazione, volte all'inclusione attiva delle persone con disabilità, in linea con quanto stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite (New York 13.12.2006) sui diritti delle persone disabili del 2006<sup>18</sup>, approvata con decisione del Consiglio del 26 novembre 2009, ratificata

17. La Strategia europea sulla disabilità (2010-2020) del 15.11.2010, ha perseguito in primis la finalità di sfruttare tutte le potenzialità rappresentate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 1 "la dignità umana è inviolabile..."; art. 26 "l'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantire l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità"), dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 10 "L'Unione deve combattere la discriminazione fondata sulla disabilità nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche..") e dalla Convenzione dell'Onu sui diritti delle persone con disabilità che impone agli Stati firmatari di tutelare e salvaguardare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali delle persone disabili. Nella sua articolazione in otto assi (l'accessibilità, la partecipazione, l'uguaglianza, l'occupazione, l'istruzione e la formazione, la protezione sociale, la salute e le azioni esterne) la Strategia ha perseguito le finalità indicate attraverso azioni chiave individuate in: a) la sensibilizzazione della società alle questioni di disabilità, anche allo scopo di rendere più consapevoli gli stessi diretti interessati dei diritti loro riconosciuti e degli strumenti per esercitarli; b) il sostegno finanziario messo a disposizione attraverso strumenti diretti a favorire l'accessibilità e la non discriminazione, avviando un processo di incremento costante dei finanziamenti, per i quali i programmi dell'Unione europea devono considerarsi strumenti di sostegno e completamento degli interventi nazionali; c) la raccolta di elementi informativi sulla disabilità e di dati statistici periodicamente monitorati, al fine di seguire l'evoluzione della situazione delle persone con disabilità.

18. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea Generale ed è stata firmata il 30 marzo 2007 a nome della Comunità europea che l'ha approvata con decisione del Consiglio del 26 novembre 2009. Essa costituisce un pilastro importante ed efficace per la promozione e per la tutela dei diritti delle persone con disabilità all'interno dell'Unione europea, prendendo le mosse dai principi proclamati nello Statuto delle Nazioni Unite, che riconoscono la dignità e il valore connaturati a tutti i membri della famiglia umana ed assicurano diritti uguali e inalienabili, fondamento di libertà, giustizia e pace nel mondo, il cui pieno godimento da parte delle persone con disabilità deve essere garantito senza discriminazioni. La Convenzione riconosce la natura in evoluzione del concetto di disabilità, in quanto questo è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società, su base egualitaria. La discriminazione contro qualsiasi persona sulla base della disabilità rappresenta una violazione della dignità e dei valori connaturati alla persona umana. Pur considerando la diversità delle persone con disabilità, la Convenzione impone di promuovere e di proteggere i diritti umani di tutte le persone con disabilità, incluse quelle che richiedono maggiore sostegno. L'art. 27 della Convenzione è dedicato proprio al diritto al lavoro, che gli Stati parti riconoscono alle persone con disabilità su base di uguaglianza con le altre persone, allo scopo di garantire che queste possano mantenersi attraverso un lavoro scelto liberamente o accettato sul mercato del lavoro, in un ambiente aperto, inclusivo e accessibile. L'esercizio del diritto al lavoro viene garantito anche nei confronti di coloro i quali abbiano acquisito una disabilità durante l'attività lavorativa.

Gli strumenti per garantire l'esercizio del diritto al lavoro spaziano dalla realizzazione di accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro, alla promozione di programmi di orientamento e riabilitazione professionale. La Convenzione promuove, altresì, adeguati livelli di vita e di protezione sociale (art. 28), la partecipazione alla vita politica e pubblica (art.29), nonché alla vita culturale e ricreativa e allo sport (art. 30).

Allo scopo di consentire agli Stati membri di formulare e di attuare politiche che diano esecuzione alla Convenzio-

a livello nazionale in forza della legge n. 18/2009 e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Strategia ha trovato integrazione nei principi di Europa 2030<sup>19</sup>. Nell'ambito degli obiettivi perseguiti fra cui: l'accessibilità, la partecipazione, l'uguaglianza, l'occupazione, l'istruzione, la formazione, la protezione sociale, la salute, l'area di intervento rivolta a consentire ad un maggior numero di disabili di guadagnarsi da vivere sul mercato del lavoro aperto, a fronte di un tasso di disoccupazione pari al 50 per cento (25 per cento quello dei soggetti normodotati) ricomprende azioni indirizzate al sostegno ed all'integrazione degli interventi nazionali, contribuendo ad un loro riconoscimento, in termini di aiuti, per i quali non è necessaria la notifica preliminare alla Commissione.

Negli anni di vigenza della Strategia molti sono stati i progressi ottenuti nei settori indicati dalla stessa ed, in particolare, in quelli dell'accessibilità, della sensibilizzazione, dell'istruzione e della formazione. Ciò anche in ragione del consolidamento intervenuto nel quadro giuridico dell'Unione europea che oggi comprende anche l'Atto europeo sull'accessibilità. Per assicurare l'inclusione sociale delle persone con disabilità molte cose restano da realizzare e in questo senso appaiono interessanti le proposte implementative contenute nella nuova Strategia 2021-2030, che prende le mosse proprio dai risultati del decennio trascorso. Il report finale del quale è previsto l'invio alla Commissione europea, nell'ottica del rafforzamento del rapporto con la stessa, individua le linee guida e gli obiettivi tangibili su come proseguire con la Strategia europea sulla disabilità oltre il 2020 e su come portare beneficio a tutte le persone con disabilità in Europa. A tal proposito, di recente, è stata sottolineata la necessità che il predetto report sia elaborato in collaborazione e con la condivisione delle organizzazioni dei disabili, tenendo conto non solo della visione generale del Forum europeo della disabilità (EDF) ma anche delle opinioni delle organizzazioni rientranti in EDF e EUD<sup>20</sup>.

---

ne, gli stessi si impegnano a raccogliere informazioni, dati statistici e risultati di ricerche in modo coerente con le garanzie stabilite per legge e con le norme accettate a livello internazionale per la protezione dei diritti umani. Le informazioni raccolte devono essere disaggregate in modo tale da consentire una valutazione degli adempimenti posti in essere da parte degli Stati per dare seguito alla Convenzione.

A tal fine, ai sensi dell'art. 35, ogni Stato membro deve presentare al Comitato sui diritti delle persone con disabilità, previsto dall'art. 34, attraverso il Segretariato Generale dell'Onu, un rapporto dettagliato sulle misure adottate per adempiere agli obblighi previsti dalla Convenzione e sui risultati conseguiti, entro due anni dall'entrata in vigore della stessa e successivamente ogni quattro anni. I rapporti presentati devono essere esaminati dal suddetto Comitato (art. 36), che ha il compito di formulare suggerimenti, raccomandazioni di carattere generale, oltre che di richiedere ulteriori informazioni relative all'attuazione della Convenzione. Il Comitato riferisce ogni due anni all'Assemblea generale e al Consiglio economico e sociale gli esiti delle attività di valutazione svolte sui rapporti presentati dagli Stati membri. Questi ultimi si riuniscono regolarmente in una Conferenza, convocata almeno ogni due anni dal Segretario Generale dell'Onu, avente il compito di esaminare tutte le questioni concernenti l'applicazione della Convenzione.

19. L'obiettivo 8.5 della strategia Europa 2030 prevede che entro il 2030 si possa raggiungere la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutte le donne e gli uomini, anche per i giovani e le persone con disabilità, e la parità di retribuzione per lavoro di pari valore.

20. Il giudizio espresso da parte della Commissione sull'attuazione della Convenzione Onu sui diritti dei disabili non appare certo lusinghiero se si considera il profondo rammarico espresso per la mancata previsione di consultazioni formali con le organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità, in vista della realizzazione del processo di revisione del CRPD delle Nazioni Unite. Alla Commissione è stato richiesto uno sforzo per massimizzare le sinergie fra la strategia dell'Unione sulla disabilità e le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite, in particolare per quanto riguarda l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e la tutela dei diritti del fanciullo, al fine di garantire che, oltre ad essere formalmente riconosciuti, siano sostanzialmente goduti ed effettivamente esercitati, anche tramite l'armonizzazione e l'attuazione del quadro legislativo e iniziative culturali e politiche.

È stato, altresì, sottolineato come nella relazione sull'attuazione della strategia euro-unitaria sulla disabilità un'attenzione particolare vada rivolta alle iniziative europee, attraverso le quali l'Unione può esercitare un ruolo proattivo nei confronti dei suoi cittadini con disabilità. Fra l'altro, la relazione sull'attuazione della strategia europea sulla disabilità sottolinea che il programma Erasmus + dovrebbe, al più presto possibile, prevedere l'introduzione di misure di sistemazione ragionevoli per le persone con disabilità e che la tessera europea per i disabili dovrebbe diventare un'iniziativa a lungo termine.

### 3. Il contesto nazionale di riferimento: i numeri ISTAT del fenomeno

Il fenomeno dell'inclusione lavorativa dei soggetti disabili a livello nazionale trova un'importante fonte di conoscenza nei numeri dei rapporti Istat che da sempre, come ribadito di recente in occasione dell'audizione tenutasi a marzo 2021 davanti al Comitato tecnico dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità<sup>21</sup>, ha rivolto il proprio interesse alla tematica delle invalidità e dell'inclusione delle persone disabili in ambito scolastico, lavorativo ed in generale nel contesto sociale. Nella stessa sede l'Istituto ha evidenziato come, allo scopo di raccogliere dati e informazioni utili a facilitare l'anzidetto processo di inclusione, sia stato creato un Registro delle invalidità, in ottemperanza alle finalità individuate dalla citata Convenzione Onu, come declinate nella l. 3 marzo 2009, n. 18, di attuazione della stessa. Grazie alle iscrizioni nel Registro, a partire dal dicembre 2020, si può ottenere un computo complessivo delle persone affette da deficit fisici o mentali o con problemi di salute invalidanti. Il conseguimento del predetto obiettivo era collegato all'implementazione di un archivio delle certificazioni di disabilità ed handicap, rilasciate dalle commissioni mediche delle Asl e dell'Inps, in grado di dialogare con altri archivi e registri riguardanti trattamenti pensionistici o previdenziali a favore delle anzidette categorie di persone.

I dati illustrati dall'ISTAT nell'ultima relazione dal titolo "Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni" sono aggiornati al 2019 e riferiscono di 3.150.000 persone con disabilità nel nostro Paese o che soffrono di problemi di salute invalidanti, delle quali gli anziani rappresentano la percentuale più elevata. La disabilità presente su tutto il territorio nazionale, fa registrare numeri particolarmente elevati in alcuni territori ed in particolare nelle Regioni Umbria e Sardegna, mentre le percentuali più basse sono state rilevate in Lombardia e nel Trentino Alto Adige. Ben il 29 per cento delle persone disabili vive da sola. Oggetto di specifico approfondimento nella relazione dell'Istituto è il settore dell'inclusione nel mondo del lavoro. I dati esposti nella relazione restituiscono una foto dettagliata che mostra come nella fascia di età fra i 15 ed i 64 anni risulti occupato il 32,2 per cento dei disabili, che soffrono di limitazioni gravi a fronte del 59,8 per cento dei normo dotati. Il rovescio della medaglia ovvero i numeri della disoccupazione mostrano che le persone con limitazioni gravi in cerca di occupazione sono il 18,1% (21,2% dei maschi e 15,1% delle femmine), una percentuale lievemente superiore rispetto alle persone senza limitazioni (14,8%). La distanza tra la popolazione con e senza limitazioni si amplia

21. L'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (Ond) è stato istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili, siglata a New York il 13 dicembre 2006.

nelle fasi centrali della vita: è disoccupato il 26,1% delle persone con limitazioni gravi di 25-44 anni contro il 18,5% della popolazione senza limitazioni nella stessa fascia di età. La maggiore concentrazione di persone in cerca di occupazione in questa fascia di età mostra in modo evidente una maggiore propensione alla ricerca di occupazione in età più giovane; propensione che tende a diminuire con il trascorrere degli anni e con le crescenti difficoltà che la persona con disabilità incontra con l'avanzare dell'età. Con riferimento al campione dei soggetti di età compresa fra i 15 ed i 64 anni, con distinzione di genere e di gravità delle limitazioni dalle quali gli stessi risultano affetti, il numero degli occupati ha fatto registrare un lieve costante incremento negli ultimi 5 anni, come pure il numero dei soggetti in cerca di occupazione, mentre in netta contrazione è quello delle persone dichiarate inabili al lavoro.

La situazione fotografata dalle rilevazioni Istat con riferimento a soggetti di sesso maschile con limitazioni gravi della capacità lavorativa appare gradatamente migliore rispetto a quella evidenziata con riferimento ai soggetti di sesso femminile aventi lo stesso tipo di limitazioni, e che sono numericamente prevalenti. Infatti, nell'Unione europea si stima che le persone con disabilità siano in totale 80 milioni, dei quali 46 sarebbero donne e ragazze (pari a circa il 16% della popolazione femminile totale dell'UE), con la conseguenza che la disabilità nell'Unione è più diffusa tra le donne che tra gli uomini. Come dato di sintesi, trova conferma, anche in questo settore, la presenza di differenze di genere come nei livelli occupazionali delle persone cd. normodotate e che le donne con disabilità sono spesso vittime di discriminazione multipla e si trovano a dover affrontare ostacoli nel godimento dei loro diritti e delle loro libertà di base, come il diritto di accedere all'istruzione e all'occupazione.

Solo il 31,3% delle persone tra i 15 e i 64 anni con deficit risulta essere occupato a fronte del 57,8% delle persone senza limitazioni e la percentuale al femminile scende al 26,7 per cento. Il divario più importante è chiaramente rappresentato dalla gravità delle menomazioni che rende il numero complessivo degli occupati decisamente più contenuto rispetto alle persone in cerca di occupazione.

I percorsi d'inserimento lavorativo, alla luce di quanto osservato dall'Istat, testimoniano come anche le persone con disabilità fisiche, intellettive, psichiche, possano assumere il ruolo di soggetti attivi, in tal modo emancipandosi da una verosimile cronica condizione assistenziale e riducendo, al contempo, il rischio di cadere in povertà e, in definitiva, con un contributo netto al contenimento dei costi del *welfare*. Eppure, sono ancora tanti gli ostacoli che le persone con disabilità incontrano, allorquando approciano il mercato del lavoro e che spesso originano già in fasi precedenti della loro vita ed in particolare nel percorso scolastico che, soprattutto i soggetti con gravi disabilità, si caratterizza per la difficoltà nel raggiungere elevati livelli di istruzione.

**Tab. 4 - Persone di 15 anni e più per gravità delle limitazioni nelle attività abitualmente svolte e condizione professionale dichiarata (limitazioni gravi) per sesso (femmine) 2009-2019**

Condizione professionale dichiarata								
	Occupato	In cerca di occupazione	Casalinga-o	Ritirato-a dal lavoro	In altra condizione	Inabile al lavoro	Non indicato	Totale
2009	127	57	590	723	179	113	0	1.789
2010	136	47	564	702	185	181	0	1.814
2011	111	44	550	698	158	179	0	1.740
2012	127	62	593	683	184	120	0	1.769
2013	128	68	590	652	189	155	0	1.782
2014	103	62	578	672	161	191	0	1.769
2015	104	76	615	666	180	125	0	1.767
2016	141	73	652	649	159	113	0	1.787
2017	160	87	576	780	165	89	0	1.858
2018	143	102	488	914	135	48	0	1.828
2019	158	90	553	825	132	77	0	1.837
Condizione professionale dichiarata								
	Occupato	In cerca di occupazione	Casalinga-o	Ritirato-a dal lavoro	In altra condizione	Inabile al lavoro	Non indicato	Totale
2009	7,1	3,2	33	40,4	10	6,3	0	100
2010	7,5	2,6	31,1	38,7	10,2	10	0	100
2011	6,4	2,5	31,6	40,1	9,1	10,3	0	100
2012	7,2	3,5	33,5	38,6	10,4	6,8	0	100
2013	7,2	3,8	33,1	36,6	10,6	8,7	0	100
2014	5,8	3,5	32,7	38	9,1	10,8	0	100
2015	5,9	4,3	34,8	37,7	10,2	7,1	0	100
2016	7,9	4,1	36,5	36,3	8,9	6,3	0	100
2017	8,6	4,7	31	42	8,9	4,8	0	100
2018	7,8	5,6	26,7	50	7,4	2,6	0	100
2019	8,6	4,9	30,1	44,9	7,2	4,2	0	100

Fonte: ISTAT - Sono considerate con disabilità le persone che vivono in famiglia e dichiarano di avere delle limitazioni gravi, a causa di motivi di salute e che durano da almeno 6 mesi, nelle attività che le persone svolgono abitualmente. Non sono considerati i disabili nelle residenze.



**Tab.5 - Persone di 15 anni e più per gravità delle limitazioni nelle attività abitualmente svolte e condizione professionale dichiarata (limitazioni gravi) per sesso (maschi)  
Anni 2009 - 2019**

Condizione professionale dichiarata								
	Occupato	In cerca di occupazione	Casalinga-o	Ritirato-a dal lavoro	In altra condizione	Inabile al lavoro	Non indicato	Totale
2009	212	96	0	727	73	134	0	1.242
2010	236	79	0	728	56	197	0	1.295
2011	204	82	0	741	48	190	0	1.264
2012	177	104	0	725	76	130	0	1.213
2013	185	104	0	669	96	160	0	1.212
2014	175	90	0	711	88	206	0	1.269
2015	167	120	0	777	98	165	0	1.328
2016	181	113	0	744	86	159	0	1.282
2017	203	120	0	745	86	106	0	1.258
2018	206	145	0	748	102	58	0	1.259
2019	218	177	0	748	93	76	0	1.313
Condizione professionale dichiarata								
	Occupato	In cerca di occupazione	Casalinga-o	Ritirato-a dal lavoro	In altra condizione	Inabile al lavoro	Non indicato	Totale
2009	17,1	7,7	0	58,5	5,9	10,8	0	100
2010	18,2	6,1	0	56,2	4,3	15,2	0	100
2011	16,1	6,5	0	58,6	3,8	15	0	100
2012	14,6	8,6	0	59,8	6,3	10,7	0	100
2013	15,3	8,6	0	55,2	7,9	13,2	0	100
2014	13,8	7,1	0	56	6,9	16,2	0	100
2015	12,6	9	0	58,5	7,4	12,4	0	100
2016	14,1	8,8	0	58	6,7	12,4	0	100
2017	16,1	9,5	0	59,2	6,8	8,4	0	100
2018	16,4	11,5	0	59,4	8,1	4,6	0	100
2019	16,6	13,5	0	57	7,1	5,8	0	100

Fonte: ISTAT - Sono considerate con disabilità le persone che vivono in famiglia e dichiarano di avere delle limitazioni gravi, a causa di motivi di salute e che durano da almeno 6 mesi, nelle attività che le persone svolgono abitualmente. Non sono considerati i disabili nelle residenze

#### **4. L'evoluzione degli incentivi statali per il lavoro delle persone disabili ed in particolare del Fondo ex art. 13, l. n. 68/1999.**

Nel descritto contesto si inquadra la disciplina vigente nel nostro Paese in materia di incentivi statali alle aziende istituiti al fine di garantire il godimento pieno del diritto al lavoro delle persone disabili ed, in particolare, le norme istitutive del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili. Sul punto è bene premettere che diversamente dagli altri incentivi alle assunzioni, di norma diretti ad orientare la scelta dei datori di lavoro



ro verso i lavoratori svantaggiati, a fronte della libertà delle aziende di determinarsi ad acquisire personale e a selezionarlo secondo le proprie esigenze, quello istituito dall'art. 13, l. 12 marzo 1999, n. 68, trova applicazione anche in caso di obbligo di legge all'assunzione<sup>22</sup>. La finalità del Fondo, come individuata dalla norma istitutiva, è quella di incentivare, attraverso la concessione di sgravi contributivi a favore dei datori di lavoro, l'assunzione di persone con un livello elevato di disabilità fisica o psichica, per un periodo massimo che va da 36 mesi (nel caso di lavoratori con disabilità fisica) a cinque anni (nel caso di lavoratori con disabilità psichica).

Tab. 6 - Attuazione art. 13 l. 12 marzo 1999, n. 68

<i>Ante modifica ex d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151</i>	<i>Post modifica ex d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151</i>
Misura incentivo = < 60% del costo del salario annuo lordo Lavoratore con disabilità >79% Lavoratore con disabilità intellettuale o psichica e rientrante nelle categorie tabellate I-III	Misura incentivo = 70% retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali Durata max 36 mesi Lavoratore con disabilità >79%
Misura incentivo = < 25% del costo del salario annuo lordo Lavoratore con disabilità =>67% =<797% Lavoratore con disabilità intellettuale o psichica e rientrante nelle categorie tabellate IV-VI	Misura incentivo = 35% retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali Durata max 36 mesi Lavoratore con disabilità =>67% =<797%
Datori di lavoro non soggetti ad obblighi assunzionali <i>ex lege</i>	Lavoratore con disabilità intellettuale o psichica che comporti una riduzione della capacità lavorativa =>45% Misura incentivo = 70% retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali Durata max 60 mesi

22. L'obbligo di assunzione per i datori di lavoro pubblici e privati riguarda: 1) le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, accertata dalle competenti commissioni; 2) le persone invalide sul lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL); 3) le persone non vedenti o sordomute (colpite da cecità assoluta o da sordità dalla nascita); 4) le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio. L'accertamento delle condizioni che danno diritto di accedere al sistema per l'inserimento lavorativo dei disabili è effettuato dalle commissioni ex art. 4 l. n. 104/1992, istituite presso le unità sanitarie locali, integrate da figure professionali di volta in volta, ritenute necessarie dalla stessa legge, che fissa all'art. 3 le cd. "quote di riserva" e le modalità di computo delle stesse. In forza delle citate disposizioni, le anzidette quote di obbligo sono individuate nel 7 per cento delle risorse umane a carico dei datori che abbiano più di 50 dipendenti, 2 unità nel caso di un numero di dipendenti fra 36 e 50 e 1 unità in caso di meno di 36 dipendenti (35-15). Per quota di riserva si intende il numero dei lavoratori con disabilità che i datori di lavoro sono tenuti ad avere alle loro dipendenze ai sensi dell'art. 3, c. 1 l. n. 68/1999. La quota di riserva, calcolata sulla base netta, che è data dai lavoratori alle dipendenze dell'azienda, esclusi gli addetti impegnati in lavorazioni a rischio elevato, si definisce quota netta.

#### **4.1. Il sistema di gestione delle risorse del Fondo ex art. 13, l. n. 68/1999 vigente fino al 2015**

Dall'entrata in vigore delle citate disposizioni e fino al 2015, le risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili sono state ripartite annualmente (entro il 30 aprile) alle Regioni con decreto del Ministero del lavoro, sulla base dei criteri e delle modalità definite di concerto con l'allora Ministero del Tesoro, per l'importo complessivamente finanziato nell'anno t in proporzione alle assunzioni intervenute nell'anno t-1. Le Regioni erogavano le risorse loro trasferite sulla base delle richieste pervenute da parte dei datori di lavoro nel corso dell'anno e ritenute ammissibili alla stregua del punteggio alle stesse assegnato. Pertanto, i datori di lavoro interessati agli incentivi si trovavano a disporre nell'anno t le assunzioni, senza avere certezza delle disponibilità finanziarie del Fondo per l'anno dell'avvenuta assunzione.

Certamente il sistema previgente attribuiva alle regioni un ruolo importante, giacché le stesse erano destinatarie del riparto per ciascuna annualità delle risorse del Fondo e dovevano occuparsi, attraverso gli Uffici territoriali dell'erogazione, anticipando alla sede Inps, competente per territorio, quanto necessario per la copertura delle agevolazioni riconosciute a favore dei datori di lavoro richiedenti, in attesa di ricevere in un secondo momento le risorse dallo Stato.

Tuttavia, come appare chiaro, tale sistema rendeva difficile una programmazione dell'utilizzo delle risorse tanto da parte delle regioni quanto da parte dei datori di lavoro, dal momento che l'unico dato certo era quello delle assunzioni intervenute nel corso dell'anno t-1. Nello stesso tempo la disciplina allora vigente aveva introdotto una forma di monitoraggio da parte delle regioni, tenute a trasmettere, entro il 31 ottobre di ogni anno, una relazione al Ministero, il quale provvedeva al successivo inoltro delle informazioni ricevute dalle regioni all'Unione europea.

#### **4.2. Il sistema vigente a partire dal 2016**

Con il sistema subentrato, a partire dal gennaio del 2016, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni recate dall'art. 10 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, le risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili non sono state più ripartite fra le regioni ma trasferite direttamente dal Ministero del lavoro all'Inps per la successiva erogazione ai soggetti beneficiari della misura. L'Istituto, in tal modo, ha acquisito un ruolo centrale nella gestione delle risorse in parola, provvedendo alla loro erogazione in esito alle istanze caricate dai datori di lavoro sul sistema informatico a tal fine approntato e fino a capienza del Fondo (sistema cd. a rubinetto). A partire dallo stesso anno è stato possibile, altresì, per i datori di lavoro ottenere le facilitazioni a seguito di assunzioni effettuate attraverso chiamata nominativa, sia a tempo determinato che indeterminato, mentre prima era possibile solo attraverso il ricorso alle convenzioni di cui all'art. 11, l. n. 68/1999, che peraltro, prevedevano anch'esse fra le diverse modalità di accesso quella della chiamata nominativa.<sup>23</sup>

23. Le convenzioni stipulate ai sensi della legge n.68/1999 sono di tre diversi tipi. Quelle previste dall'articolo 11 riguardano l'integrazione lavorativa nei confronti di quei lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. Tali convenzioni definiscono i tempi e le modalità delle assunzioni alle quali si impegna il datore di lavoro e le modalità comprendono, tra le altre possibili, anche la

Il sistema attualmente vigente vede le risorse del Fondo attribuite, come detto sopra, annualmente all'Inps sulla base dello stanziamento autorizzato dalla legge di bilancio e degli eventuali successivi provvedimenti di variazione in corso d'esercizio, oltre ai riversamenti operati dal Mef, a seguito delle richieste, inviate dal Ministero del lavoro con cadenza trimestrale, di riassegnazione delle entrate relative alle altre due fonti di finanziamento della misura, rappresentate dagli esoneri ex art. 5, c. 3 bis della l. n. 68/1999<sup>24</sup> e dai versamenti volontari dei privati ex art. 13, c. 4 bis della stessa legge<sup>25</sup>. Strumenti questi ultimi per i quali l'Amministrazione non ha fino ad ora messo in atto misure adeguate a garantire, da una parte, il controllo dell'avvenuto rispetto dell'obbligo di versamento da esoneri e, dall'altra, l'incentivazione alla solidarietà nei confronti dei lavoratori più deboli.

Il descritto sistema, se per un verso ha reso più diretto il meccanismo di erogazione da parte dell'Inps ai datori di lavoro delle risorse destinate all'incentivazione delle assunzioni, elidendo il passaggio attraverso le regioni, non sembra, tuttavia aver sgombrato il campo dalle difficoltà legate ai profili programmatici ed organizzativi. Oltre a ciò vi è da dire che il compito di verificare l'adeguatezza delle risorse finanziarie destinate al Fondo dalla legge di bilancio risulta affidato all'Amministrazione del lavoro, che, ai sensi della vigente disciplina (v. art. 13, c. 10, l. n. 68/1999), deve provvedervi ogni due anni, in assenza di strumenti individuati dalle stesse disposizioni. Sul punto, l'analisi condotta in materia dalla Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 9/2022/G della Sezione Centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato) ha potuto verificare, con riferimento al periodo osservato (2016-2021), la carenza di strumenti ed azioni adottati a tal fine, anche in considerazione dell'asserita assenza di disposizioni normative in tal senso dirette. Al riguardo, le Amministrazioni interessate hanno chiarito di non essere istituzionalmente competenti per questo specifico aspetto della gestione del Fondo o di non avere strumenti adeguati allo scopo. All'Inps, in qualità di soggetto erogatore, che da sempre ha avuto il polso della situazione delle risorse a disposizione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, nell'attuale assetto distributivo delle competenze in materia, non risultano attribuite funzioni di valutazione della loro adeguatezza, se non in termini di mera cassa, della quale, peraltro, è stata dal suddetto lamentata costantemente la scarsità

---

facoltà di scelta nominativa dei dipendenti, o lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento, nonché l'assunzione con contratto di lavoro a termine e lo svolgimento di periodi di prova più lunghi rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo. Le predette convenzioni possono essere stipulate anche da datori di lavoro non obbligati alle assunzioni ai sensi della legge 68.

24. Ai sensi del c. 3, dell'art. 5 della l. n. 68/1999, i datori di lavoro privati e degli enti pubblici economici che, in considerazione delle speciali caratteristiche dell'attività dagli stessi svolta, non sono in condizioni di assumere l'intera percentuale dei disabili oggetto di obbligo, possono essere esonerati parzialmente, a domanda, a condizione che versino, al momento della presentazione dell'istanza, al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, un contributo pari a euro 39,21, per ciascuna unità disabile non assunta e per ogni giorno lavorativo del periodo d'obbligo. Il successivo c. 3 bis prevede che i datori di lavoro che occupino addetti impegnati in lavorazioni che comportino il pagamento di un tasso di premio ai fini Inail =>60 per mille, possono autocertificare l'esonero dall'obbligo assunzionale con il conseguente versamento al Fondo per il diritto al lavoro disabili di un contributo esonerativo pari a 30,64 euro per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore con disabilità non occupato.

25. L'art. 13, c.4-bis della l. n. 68/1999 prevede espressamente: "Per le finalità di cui ai commi 1 e 1-bis, il Fondo di cui al presente articolo è, altresì, alimentato da versamenti da parte di soggetti privati a titolo spontaneo e solidale. Le somme sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnate al medesimo Fondo, nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, secondo modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione".

e, in qualche caso anche ad inizio d'anno e l'insufficienza a coprire le istanze prodotte a sistema dai datori di lavoro.

### 4.3. Gli ulteriori strumenti predisposti in vista del collocamento lavorativo delle persone con disabilità

Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in linea con la Convenzione dell'Onu sui diritti delle persone disabili, la disabilità rappresenta una delle priorità trasversali e nell'ambito della Missione 5 - Componente 1- Riforma 1. Politiche attive del lavoro e formazione (M5C1.1.1) è inclusa l'adozione del programma GOL (garanzia di occupabilità dei lavoratori) che costituisce la milestone attuata entro il 2021 con l'adozione del decreto interministeriale 5 novembre 2021 di concerto con il Mef e previa intesa della Conferenza Permanente dei rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. È in corso di realizzazione la seconda milestone, consistente nell'adozione dei piani attuativi regionali (PAR) e nel raggiungimento, entro il 2022, di almeno il 10 per cento dei beneficiari, ovvero 300.000 persone (a fronte del target, da conseguire entro il 2025, di almeno 3 milioni di beneficiari avviati ai percorsi GOL<sup>26</sup>, il 75 per cento dei quali costituito da donne, disoccupati di lunga durata, giovani under 30, persone con disabilità e lavoratori over 55 anni) che abbiano completato l'assessment e abbiano sottoscritto un patto di servizio che individui il percorso da seguire<sup>27</sup>. I potenziali beneficiari del programma GOL sono i percettori di reddito di cittadinanza, Naspi<sup>28</sup> o DisColl<sup>29</sup>, ma anche lavoratori fragili o vulnerabili, giovani under 30, donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori over 55 e disoccupati di lunga durata, lavoratori con redditi molto bassi (cd. working poor). La loro ripartizione all'interno dei PAR è riportata nella tabella di seguito esposta, tratta dalla nota di monitoraggio ANPAL<sup>30</sup> n.3/2022, dalla cui lettura

26. Percorso lavoro ed inclusione». Tutti i percorsi di inclusione lavorativa sono accomunati dal presupposto che le politiche attive del lavoro non siano sufficienti a migliorare l'occupabilità del lavoratore in assenza di un'adeguata collaborazione con i servizi sul territorio educativi, sociali, sanitari e di conciliazione dal momento che sono presenti ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa. Gli ostacoli di cui trattasi sono di varia natura: in alcuni casi sono riferiti all'accrescimento delle competenze di base; in altri casi hanno a che fare con le fragilità del lavoratore, in primo luogo, nel caso di persone disabili, ma non solo. La collaborazione che non deve intendersi in termini di delega vede i centri per l'impiego occupati a promuovere lo sviluppo di professionalità in grado di dialogare con gli altri servizi territoriali e di orientare i percorsi di avvicinamento al mercato del lavoro per i diversi target di utenza fragile.

27. I percorsi consistono, fra l'altro, in: la ricollocazione collettiva di gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali il reinserimento lavorativo per quelli più vicini al mercato del lavoro, l'aggiornamento e la riqualificazione per quelli più lontani, l'inclusione nei casi di bisogni complessi che vanno oltre la dimensione lavorativa vedasi anche disabilità.

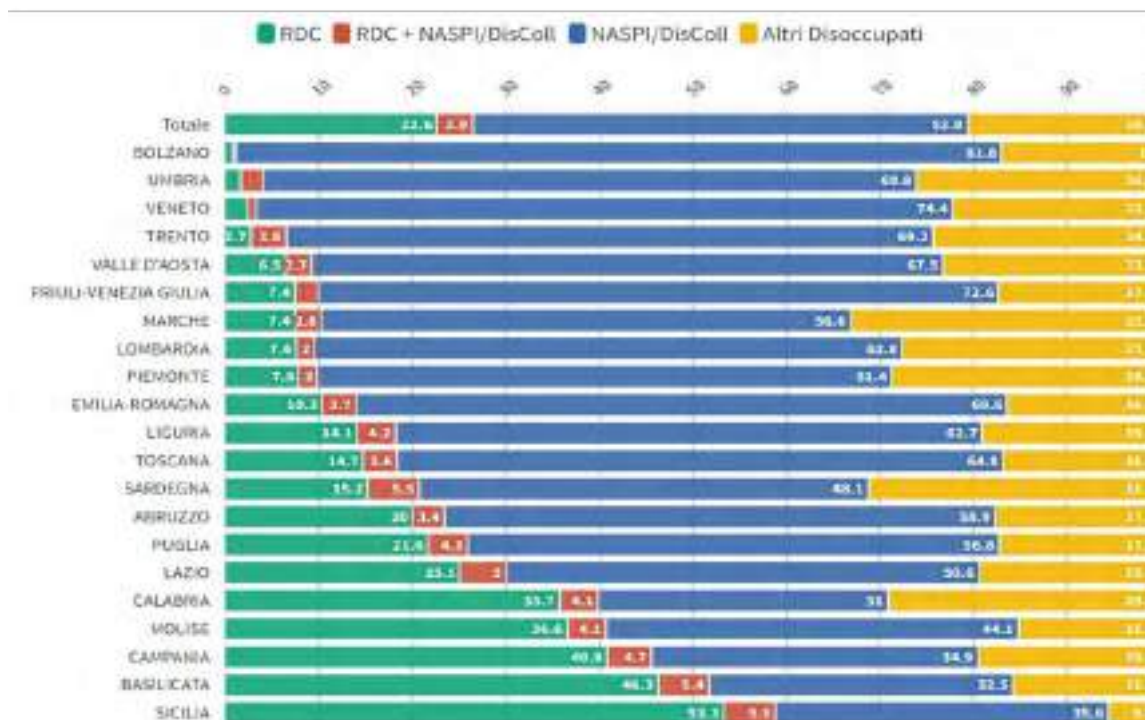
28. La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego è una indennità mensile di disoccupazione erogata su domanda dell'interessato, istituita dall'art.1, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22 che sostituisce le precedenti prestazioni di disoccupazione ASpI e MiniASpI applicandosi in relazione ad eventi di disoccupazione involontaria che si sono verificati a decorrere dal 1° maggio 2015.

29. L'indennità di disoccupazione mensile "DIS-COLL" è una prestazione a sostegno dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione (articolo 15, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22).

30. ANPAL: Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro - è stata istituita dal D.lgs. 150/2015 con lo scopo di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro e la gestione delle politiche attive del lavoro e promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, mediante interventi e servizi che migliorino l'efficienza del mercato. Tramite le proprie strutture di ricerca l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.



emerge chiaramente la prevalenza dei soggetti percettori di Naspi e DisColl rispetto alle altre categorie di beneficiari ed anche dei lavoratori disabili rientranti nell'ambito del 20 per cento su base nazionale della categoria "altri disoccupati".



**Tab. 7 - Beneficiari GOL per target e Regione**

Fonte: ANPAL nota di monitoraggio n. 3/2022

A quanto sopra descritto devono aggiungersi i contributi INAIL ai datori di lavoro per la realizzazione di progetti personalizzati volti al reinserimento e l'integrazione nell'attività lavorativa di persone che, a causa di infortunio o per una malattia invalidante, necessitano di specifici interventi per la conservazione del posto nonché per l'assunzione di persone con disabilità da lavoro. Gli interventi per assunzioni con contratto a tempo determinato subordinato e parasubordinato sono di tre diverse tipologie (abbattimento barriere architettoniche, adeguamento postazioni lavorative, formazione e riqualificazioni professionale) e prevedono un rimborso massimo pari a 150.000 euro per ciascun progetto, dei quali può essere richiesto un anticipo del 75 per cento massimo.

#### 4.4. Le linee guida per il collocamento mirato e la banca dati.

In un'ottica evolutiva del sistema e di superamento delle principali criticità, sono state adottate, come accennato sopra, con decreto ministeriale n. 43 dell'11 marzo 2022, previo avviso dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (cfr. infra par.7), quindi anche delle parti sociali, le Linee guida per il collocamento

mirato delle persone con disabilità di cui all'art. 1, d.lgs. n. 151/2015<sup>31</sup>.

Le linee guida, facendo propri i principi di cui alla Convenzione dell'Onu sui diritti delle persone con disabilità e gli obiettivi della Strategia Europea 2021-2030, offrono un quadro di riferimento complessivo della materia del collocamento mirato, senza sostituirsi alle discipline regionali. Fra l'altro le Linee guida raccomandano la promozione di campagne di comunicazione e valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese, l'inserimento negli appalti pubblici di clausole premianti nei confronti di quelle che abbiano istituito la figura del responsabile dell'inserimento lavorativo dei disabili. Le stesse linee guida ribadiscono, altresì, l'importanza di una gestione sistematica dei dati amministrativi relativi al collocamento mirato, nell'ottica di una loro omogeneizzazione in vista di un più proficuo utilizzo oltre al necessario costante aggiornamento dei flussi di informazione. Alcune delle tematiche riguardanti il collocamento mirato che non è stato possibile approfondire in sede di linee guida necessitano di un ulteriore confronto istituzionale nella sede dei tavoli tecnici istituiti dal Ministero. Il riferimento è, fra l'altro, alla ricognizione degli iscritti nelle liste del collocamento mirato, per verificarne la permanenza superiore a 24 mesi, alla disamina ed eventuale aggiornamento delle schede anagrafiche contenute nella banca dati del collocamento mirato<sup>32</sup> e alle procedure di assunzione delle persone con disabilità psichica presso le pubbliche amministrazioni.

L'implementazione della banca dati del collocamento mirato di cui all'art. 9, c. 6 bis della l. n. 68/1999, il cui decreto attuativo (d. m. 29 dicembre 2021) è stato pubblicato sulla GU del 23 febbraio 2022<sup>33</sup>, ha richiesto una complessa attività di concertazione

31. L'art. 1, del d.lgs. n. 151/2015 ha previsto l'adozione, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, di linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità che avrebbero dovuto tenere conto di alcuni principi ed in particolare di: a) l'individuazione di buone pratiche di inclusione lavorativa; b) la promozione di accordi territoriali con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e le associazioni di categoria rappresentative degli interessi delle persone disabili e delle loro famiglie; c) l'analisi dei posti da assegnare alle persone con disabilità, anche in relazione agli accomodamenti ragionevoli da realizzare nei luoghi di lavoro; d) la promozione di una rete integrata con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, nonché con l'Inail; e) la promozione dell'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo dei disabili in ciascuna struttura lavorativa interessata; g) l'individuazione di modalità di valutazione bio-psico-sociale della disabilità.

32. L'art. 9, c. 6 bis della l. n. 68/1999, introdotto dall'art. 8 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, ha previsto, all'interno della già esistente Banca dati delle politiche attive e passive del lavoro, istituita a sua volta ai sensi dell'art. 8 del d. l. 28 giugno 2013, n. 76, una specifica sezione denominata "Banca dati del collocamento mirato", finalizzata a raccogliere le informazioni concernenti i datori di lavoro pubblici e privati sottoposti all'obbligo assunzionale e i lavoratori interessati.

L'alimentazione della banca dati in questione è assicurata dalle informazioni trasmesse dai datori di lavoro, anche con riferimento agli esoneri autocertificati ed agli accomodamenti ragionevoli, attraverso la compilazione di un format previsto anch'esso dall'art. 9 c. 6 della l. n. 68/1999 per le assunzioni da obbligo di legge. Ulteriori fonti di alimentazione della banca dati in parola sono rappresentate dalle regioni, per i dati relativi agli incentivi regionali per il collocamento delle persone con disabilità, dal Ministero del lavoro per le comunicazioni obbligatorie su costituzione, variazione e cessazione dei rapporti di lavoro, dall'Inps circa gli incentivi di cui beneficiano i datori di lavoro ai sensi dell'art. 13 della l. n. 68, dall'Inail in merito alle attività di vigilanza previste dal d.lgs. n. 149/2015. Tutti i soggetti che inseriscono dati sono responsabili della veridicità e correttezza delle informazioni fornite. Tutte le informazioni contenute nella banca dati devono essere messe a disposizione non solo dei soggetti istituzionali che la alimentano ma anche di tutti coloro i quali sono interessati al collocamento mirato ed alla gestione delle risorse del Fondo. Tra le funzioni che non sono state ancora implementate, in ragione della mancata attivazione della banca dati, vi è anche quella della trasmissione, prevista esclusivamente in via telematica dal d. m. 10 marzo 2016, della comunicazione dell'autocertificazione dell'esonero ex art. 5, c. 3 bis della l. n. 68/1999, oltre che degli esoneri autorizzati ai sensi del comma 3 del suddetto articolo.

33. I dati e le informazioni oggetto della banca dati, come stabilito dall'art. 3 del d. m. 29 dicembre 2021 (in materia di definizione dei dati da trasmettere e delle altre modalità attuative della banca dati del collocamento mirato, per



che si è avvalsa di incontri di carattere prevalentemente tecnico fra il Ministero del lavoro, l'INPS, l'INAIL e le Regioni, allo scopo di verificare definitivamente i singoli interventi per garantire l'interoperabilità dei dati<sup>34</sup>.

#### 4.5 Gli accomodamenti ragionevoli ed il loro finanziamento

Centrale nella disamina del collocamento mirato, considerati i risvolti sull'adeguamento alla disciplina euro-unitaria (Direttiva 2000/78/Ce) è la questione degli accomodamenti ragionevoli per l'adeguamento del posto di lavoro alle necessità dei lavoratori diversamente abili e di quelli la cui disabilità sia intervenuta a seguito di infortunio. La loro obbligatorietà a livello nazionale risulta sancita a termini dell'art. 3, c. 3-bis del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 e s.m.i.<sup>35</sup>, che, al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento e la piena eguaglianza delle persone con disabilità, prevede l'obbligo per i datori di lavoro pubblici e privati di adottare accomodamenti ragionevoli come definiti dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. La disposizione nazionale riprende quanto contenuto nell'art. 5 della citata Direttiva<sup>36</sup> che assegna al datore di lavoro il compito di adottare le soluzioni appropriate che consentano al disabile di poter accedere al luogo di lavoro, di prestare la propria attività e di ricevere una promozione, oltre che di avere accesso alla formazione professionale. Contemporaneamente, viene individuato un limite di proporzionalità delle soluzioni adottabili, appunto definite ragionevoli, che non devono richiedere un dispendio di risorse finanziarie "eccessivo" per il datore di lavoro. Una siffatta valutazione deve essere operata, caso per caso, con riferimento alle dimensioni dell'azienda ed alle disponibilità finanziarie della stessa. Nella verifica della propor-

---

la razionalizzazione, la raccolta sistematica dei dati disponibili, per la semplificazione degli adempimenti, per rafforzare i controlli, nonché per migliorare il monitoraggio e la valutazione degli interventi) ricomprendono, fra l'altro, quelli di seguito elencati:

prospetti informativi ex art. 9, c. 6, l. n. 68/1999 che i datori di lavoro pubblici e privati devono trasmettere telematicamente ai competenti uffici;

accomodamenti ragionevoli adottati dai datori di lavoro obbligati ai sensi dell'art. 3, c. 3 bis del d.lgs. n. 216/2003 in materia di attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione;

esoneri autocertificati ex art. 5, c. 3-bis, l. n. 68/1999;

comunicazioni obbligatorie relative alle instaurazioni, variazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro;

sospensioni ex art. 3, c. 5, l. n. 68/1999;

gli esoneri autorizzati ex art. 5, c. 3, l. n. 68/1999;

le convenzioni ex artt. 11, 12 e 12 bis l. n. 68/1999;

le schede di cui all'art. 8 c. 1, l. n. 68/1999;

gli avviamenti effettuati dai servizi per il collocamento mirato.

34. Il modello utilizzato è quello realizzabile attraverso i servizi API REST in accordo con il modello di cui al piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022 approvato con dpcm 17 luglio 2020.

35. La norma è stata introdotta a causa della condanna comminata dalla Corte di Giustizia europea all'Italia (causa C-312/11) per la mancata attuazione dell'art. 5 della dir. 2000/78/Ce che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

36. Art. 5 Dir. 2000/78/Ce "Soluzioni ragionevoli per i disabili" Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previste soluzioni ragionevoli. Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili.

zionalità delle soluzioni da adottare da parte delle aziende interessate alla situazione specifica rientra, a termini della disciplina euro-unitaria, la possibilità di una compensazione degli oneri a carico del datore di lavoro da parte degli interventi posti in essere dallo Stato a favore delle persone con disabilità.

Di accomodamenti ragionevoli si è occupata, con riferimento alle amministrazioni pubbliche, la Presidenza del Consiglio dei ministri nella direttiva del 24 giugno 2019, n. 1 (G.U. 11 settembre 2019, n. 213) relativa al collocamento obbligatorio delle categorie protette, ai sensi degli articoli 35 e 39 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e della l. n. 68/1999, al fine di rendere più efficaci gli strumenti approntati dalla legge per i beneficiari del collocamento obbligatorio e assicurare una corretta ed omogenea applicazione della normativa di riferimento<sup>37</sup>.

Gli accomodamenti ragionevoli costituiscono uno dei criteri richiamati espressamente dall'art. 2, l. 22 dicembre 2021, n. 227, che devono essere rispettati nell'esercizio della delega da parte del Governo in materia di disabilità, con riferimento alla realizzazione dei progetti che consentano di favorire la partecipazione delle persone con disabilità ai diversi ambiti della vita sociale, con particolare riferimento ai contesti scolastico e lavorativo.

Premesso quanto sopra, occorre precisare che, a partire dall'entrata in vigore del nuovo sistema ex d.lgs. n. 151/2015, gli accomodamenti ragionevoli per l'adeguamento del posto di lavoro a favore dei lavoratori con riduzione della capacità lavorativa > 50% non sono più finanziabili a valere sulle risorse del Fondo ex art. 13 l. n. 687/1999, ma devono attingere dai fondi regionali, ove istituiti (cfr. par.5). Ciò costituisce un problema assai delicato, in quanto impinge sulla natura stessa degli obblighi assegnati al datore di lavoro e sul bilanciamento dei diritti costituzionalmente tutelati, che vedono da una parte il diritto alla non discriminazione del lavoratore disabile o che è divenuto inabile al lavoro e dall'altra parte la libertà di iniziativa economica, che consente all'imprenditore di scegliere liberamente l'organizzazione della sua azienda. La ricerca di soluzioni ragionevoli (peraltro non esiste nella normativa nazionale un'elencazione degli aggiustamenti che il datore di lavoro dovrebbe porre in essere, esemplificativamente annoverati in modo generico nel considerando n. 20 della direttiva 2000/78/UE) potrebbe finire col tradursi in un onere assistenziale a carico del privato datore di lavoro, mentre appare chiara la centralità dell'intervento pubblico a sostegno della categoria dei lavoratori disabili. In questo senso, tuttavia, si corre il rischio di travisare definitivamente, a distanza di oltre vent'anni dalla sua entrata in vigore, la ratio stessa della l. n. 68/1999, che era riuscita a collocare il diritto al lavoro dei disabili in un'ottica meno assistenziale e più promotrice di un ruolo attivo della professionalità di questa categoria di persone, da intendersi non certo come onere, bensì come valore aggiunto per l'attività di impresa<sup>38</sup>.

37. Gli accomodamenti ragionevoli sono richiamati espressamente nei criteri da applicare, ai sensi dell'art. 2, l. 22 dicembre 2021, n. 227, nell'esercizio della delega da parte del Governo in materia di disabilità, con riferimento alla realizzazione dei progetti che consentano di favorire la partecipazione delle persone con disabilità ai diversi ambiti della vita sociale, con particolare riferimento ai contesti scolastico e lavorativo. Sul punto si vedano anche i contenuti dei due Programmi di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, adottati rispettivamente con D.P.R. 4 ottobre 2013 (I programma 2014-2015) e con D.P.R. 12 ottobre 2017 (II programma 2018-2019).

38. In questo senso gli accomodamenti ragionevoli si includono nel sistema antidiscriminatorio di matrice europea. Sul punto

Ad oggi, l'attuazione a macchia di leopardo della disposizione non mostra certo di essere in linea con quanto previsto dall'art. 27 della più volte citata Convenzione ONU<sup>39</sup>, che impegna, fra l'altro, gli Stati aderenti a garantire alle persone con disabilità che possano fruire di accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro, necessitando dell'individuazione ancora di là da venire dei LEP.

## 5. La dimensione regionale: brevi cenni

Accanto al Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili l'art. 14 della legge n. 68/1999 ha previsto l'istituzione di specifici fondi regionali per l'occupazione dei disabili da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo.

Tutte le regioni hanno adottato norme in materia e quasi tutte le regioni hanno individuato le iniziative da attuarsi a livello territoriale a valere sulle risorse dei fondi regionali, il cui funzionamento prevede l'erogazione di contributi agli enti che svolgano attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa dei disabili, oltre che contributi destinati al rimborso forfettario delle spese necessarie all'adozione di accomodamenti ragionevoli in favore dei lavoratori con ridotta capacità lavorativa (> al 50%), oltre che all'istituzione della figura del responsabile dell'inserimento nei luoghi di lavoro dei lavoratori disabili. La provvista finanziaria dei predetti fondi, per espressa previsione normativa, è costituita, oltre che dalle liberalità di fondazioni e privati<sup>40</sup>, dalle risorse derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dalle competenti direzioni provin-

vedasi la giurisprudenza della Suprema Corte ex plurimis Cass. civ. Sez. lavoro, sent. 12 novembre 2019, n. 29289.

39. Articolo 27 Lavoro e occupazione convenzione ONU:

1. Gli Stati Parti riconoscono il diritto al lavoro delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri; segnatamente il diritto di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità. Gli Stati Parti devono garantire e favorire l'esercizio del diritto al lavoro, anche a coloro i quali hanno subito una disabilità durante l'impiego, prendendo appropriate iniziative - anche attraverso misure legislative - in particolare al fine di: (a) vietare la discriminazione fondata sulla disabilità per tutto ciò che concerne il lavoro in ogni forma di occupazione, in particolare per quanto riguarda le condizioni di reclutamento, assunzione e impiego, la continuità dell'impiego, l'avanzamento di carriera e le condizioni di sicurezza e di igiene sul lavoro; (b) proteggere il diritto delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, di beneficiare di condizioni lavorative eque e favorevoli, compresa la parità di opportunità e l'uguaglianza di remunerazione per un lavoro di pari valore, condizioni di lavoro sicure e salubri, la protezione da molestie e le procedure di composizione delle controversie; (c) garantire che le persone con disabilità siano in grado di esercitare i propri diritti di lavoratori e sindacali su base di uguaglianza con gli altri; (d) consentire alle persone con disabilità di avere effettivo accesso ai programmi di orientamento tecnico e professionale, ai servizi per l'impiego e alla formazione professionale e continua; (e) promuovere opportunità di impiego e l'avanzamento di carriera per le persone con disabilità nel mercato del lavoro, quali l'assistenza nella ricerca, nell'ottenimento e nel mantenimento di un lavoro, e nella reintegrazione nello stesso; (f) promuovere opportunità di lavoro autonomo, l'imprenditorialità, l'organizzazione di cooperative e l'avvio di attività economiche in proprio; (g) assumere persone con disabilità nel settore pubblico; (h) favorire l'impiego di persone con disabilità nel settore privato attraverso politiche e misure adeguate che possono includere programmi di azione antidiscriminatoria, incentivi e altre misure; (i) garantire che alle persone con disabilità siano forniti accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro; (j) promuovere l'acquisizione, da parte delle persone con disabilità, di esperienze lavorative nel mercato del lavoro; (k) promuovere programmi di orientamento e riabilitazione professionale, di mantenimento del posto di lavoro e di reinserimento nel lavoro per le persone con disabilità.

2. Gli Stati Parti assicurano che le persone con disabilità non siano tenute in schiavitù o in stato di servitù e siano protette, su base di uguaglianza con gli altri, dal lavoro forzato o coatto.

40. Con d.m. 4 marzo 2020 sono state definite le modalità di versamento delle somme che i soggetti privati devolvono a titolo spontaneo e solidale all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riversate nel Fondo per il diritto al lavoro dei disabili.



## 6. I numeri della gestione del Fondo per il diritto al lavoro delle persone disabili

Allo scopo di fornire una parziale ricostruzione delle ricadute prodotte dagli incentivi pubblici erogati a favore dei datori di lavoro sul numero delle assunzioni delle persone con disabilità verificatesi in un determinato periodo di tempo (ovvero quello dell'analisi condotta per il sessennio 2016-2022), si illustrano nelle tabelle di seguito riportate<sup>43</sup> alcuni andamenti a livello nazionale e regionale.

In particolare, nella tabella che segue è possibile visualizzare la situazione delle assunzioni intervenute in applicazione dell'art. 13 della l. n. 68/1999 nel corso degli anni 2016-2021, distinguendo le diverse tipologie di disabilità dei lavoratori assunti grazie alle agevolazioni erogate i datori di lavoro a valere sulle risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili.

Tab. 9 - Assunzioni per tipologia di disabilità - Anni 2016-2021

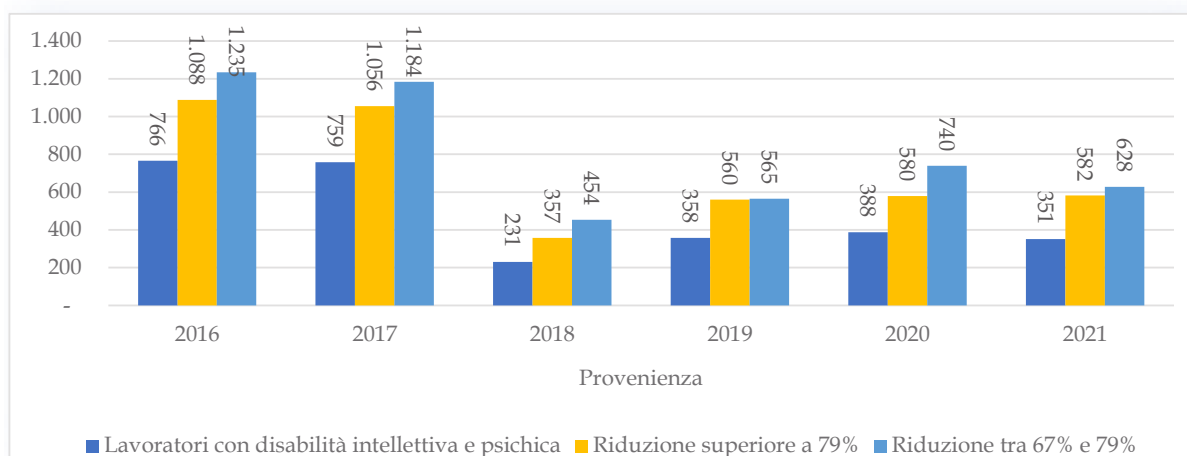
Tipologia	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
<b>Lavoratori con disabilità intellettiva e psichica</b>	766	759	231	358	388	351	2.853
<i>Tempo determinato</i>	240	329	80	108	112	136	1.005
<i>Tempo indeterminato</i>	526	430	151	250	276	215	1.848
<b>Riduzione superiore a 79%</b>	1.088	1.056	357	560	580	582	4.223
<b>Riduzione tra 67% e 79%</b>	1.235	1.184	454	565	740	628	4.806
<b>Totale</b>	3.089	2.999	1.042	1.483	1.708	1.561	11.882

Fonte: Corte dei conti deliberazione Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 9/2022/G.

A fronte del dato complessivo di lavoratori assunti nel periodo considerato (2016-2021), pari a 11.882 unità, deve osservarsi che la maggior parte mostra una riduzione della capacità lavorativa compresa fra il 67 ed il 79 per cento (4.806). Più basso risulta essere il numero dei lavoratori assunti (4.223) con grado elevato di disabilità (>79 per cento). Decisamente contenuto il dato complessivo dei lavoratori con disabilità intellettiva e psichica, pari a 2.853, che rappresentano il 24 per cento del totale dei lavoratori disabili assunti nel periodo, dei quali, poco più di mille a tempo determinato e la restante parte a tempo indeterminato.

43. Le tabelle sono state tratte dal referto in materia di gestione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, approvato con deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti n. 9/2022/G dell'11 maggio 2022.



**Grafico 1 - Assunzioni per tipologia di lavoratori con disabilità Anni 2016-2021**


Fonte: Corte dei conti deliberazione Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 9/2022/G.

Appare di sicuro interesse il dato relativo alla media di assunzioni per datore di lavoro pari a 1,1 che, pur tenendo conto delle fenomenologie che possono aver influenzato l'analisi svolta, tuttavia, dai dati registrati nelle singole annualità (1,15 nel 2016, 1,13 nel 2019 e 1,11 nel biennio 2020-2021), risulta essere assai lontano da quello connesso agli obblighi assunzionali, che, pure, come detto in precedenza, sono agevolati dalla misura in esame.

Di qui l'interrogativo in ordine all'effettiva capacità della stessa di andare incontro alle esigenze dei datori di lavoro nell'interesse dei lavoratori disabili e, soprattutto, di quelli con disabilità più elevata o con disabilità intellettiva e psichica.

**Tab. 10 - Istanze di accesso all'incentivo non accolte Anni 2016-2021**

ANNI	Domande non accolte per mancanza di fondi			Domande presentate oltre i termini	Totale complessivo
	Rifiutata Provvisoria	Rifiutata Definitiva	Totale		
2016	2	215	217	501	718
2017	1	1.274	1.275	550	1.825
2018	16	3.571	3.587	191	3.778
2019	27	2.996	3.023	253	3.276
2020	166	89	255	685	940
2021	221	-	221	n.d.	221
<b>Totale</b>	<b>433</b>	<b>8.145</b>	<b>8.578</b>	<b>2.180</b>	<b>10.758</b>

Fonte: Corte dei conti deliberazione Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 9/2022/G

Dalla lettura dei dati esposti nella tabella sopra riportata, emerge che complessivamente le domande rifiutate dal 2016 al 2021 sono ammontate a 10.758 e che gli anni che hanno fatto registrare il numero più elevato di istanze rifiutate per carenza di risorse



sul Fondo sono stati il 2018 e il 2019, rispettivamente 3.587 e 3.023, a fronte 8.578 totali del periodo. Per questa tipologia di rifiuto occorre fare un distinguo fra le due fasi antecedente e successiva alle modifiche introdotte nella procedura di accettazione delle istanze a partire dal 2020. Da allora, infatti, non è più prevista la condizione di istanza rifiutata preliminare, che diventava definitiva, trascorsi trenta giorni, a risorse del Fondo invariate, ma le istanze che risultino prive di copertura finanziaria restano nello stato di rifiuto provvisorio sino al loro eventuale accoglimento. Pertanto, proprio da quell'anno si può constatare che il numero delle istanze rifiutate definitivamente si è molto ridotto rispetto alle annualità immediatamente precedenti, passando dalle 3571 del 2018 alle 89 del 2020.

Complessivamente a fronte delle istanze presentate alla piattaforma informatica Inps, nell'arco di tempo considerato, ammontante a complessive 22.640, quelle non ammesse al beneficio rappresentano il 48,8 per cento. Una percentuale piuttosto elevata soprattutto se si tiene conto dei fabbisogni espressi a livello territoriale dalla categoria dei lavoratori disabili e del fatto che in gran parte essa è stata motivata da carenza di risorse sul Fondo, che, in particolare, negli anni 2018 e 2019 ha comportato un numero elevato di istanze rigettate, con la necessità di un ripristino delle risorse in corso d'anno, attraverso appositi provvedimenti di variazione di bilancio da parte del Mef.

**Tab. 11 - Distribuzione fra regioni delle assunzioni incentivate nel sessennio 2016-2021**

REGIONI	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
(n.d.)	8	4	5	2		1	20
Abruzzo	58	61	23	27	36	34	239
Basilicata	36	23	2	15	15	16	107
Calabria	46	38	15	26	33	25	183
Campania	169	185	64	93	126	100	737
Emilia rom.	313	236	101	141	141	117	1.049
Friuli v.g.	69	58	24	16	24	26	217
Lazio	274	294	87	149	245	221	1.270
Liguria	90	79	33	36	46	43	327
Lombardia	727	690	232	352	381	362	2.744
Marche	93	116	45	48	49	46	397
Molise	11	19	5	7	6	6	54
Piemonte	205	182	67	90	79	85	708
Puglia	136	143	47	65	83	73	547
Sardegna	85	102	28	46	42	44	347
Sicilia	150	161	47	53	71	53	535
Toscana	210	192	61	102	99	88	752
Trentino a.a.	21	12	11	10	8	14	76
Umbria	50	34	16	28	41	39	208
Val d'aosta	7	6	5	1	9	3	31
Veneto	331	364	124	176	174	165	1.334
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.089</b>	<b>2.999</b>	<b>1.042</b>	<b>1.483</b>	<b>1.708</b>	<b>1.561</b>	<b>11.882</b>

Fonte: Corte dei conti deliberazione Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 9/2022/G.

La distribuzione fra regioni delle assunzioni incentivate, a valere sulle risorse del Fondo ex art. 13, l. n. 68/1999, nel sessennio considerato (2016-2021) mostra che la Regione Lombardia è quella che ha fatto registrare il numero complessivo (2.744) più elevato, seguita dal Veneto con 1.334 e dall'Emilia Romagna con 1.049 assunzioni agevolate, a fronte di altre regioni dell'area Nord che si sono fermate a numeri molto più contenuti, si pensi al Friuli Venezia Giulia (217) ed alla Liguria (327). Nell'area Centro la Regione Lazio ha totalizzato il numero più elevato di assunzioni 1.270, ampiamente superiore rispetto alla Toscana, che si è fermata a 752 e alle Marche con 397 assunzioni agevolate.

Non appare in linea con il dato Istat relativo alla popolazione residente il numero complessivo delle assunzioni agevolate di lavoratori disabili registrato in alcune Regioni dell'area Sud fra cui la Campania, che si è fermata a 737 unità, la Sicilia con 479, la Puglia, che ha totalizzato 474 assunzioni e la Calabria e la Basilicata, fanalino di coda, rispettivamente con 183 e 107 assunzioni nel periodo considerato.

**Tab. 12 - Assunzioni per settori produttivi di appartenenza dei datori di lavoro - Anni 2016 - 2021**

DATORI LAVORO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
N.D.	7	4	4	2		1	18
Agricoltura, silvicoltura e pesca	20	28	8	8	11	9	84
Altre attività di servizi	96	98	29	38	52	52	365
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	1	1	1			1	4
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	26	28	13	14	18	10	109
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	248	255	76	96	95	86	856
Attività finanziarie e assicurative	25	20	9	23	16	25	118
Attività immobiliari	13	26	4	6	11	12	72
Attività manifatturiere	778	768	303	400	397	371	3.017
Attività professionali, scientifiche e tecniche	138	128	51	83	105	96	601
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	492	500	186	268	292	258	1.996
Costruzioni	121	157	59	81	113	148	679
Estrazione di minerali da cave e miniere	3	3	1		3	3	13
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	53	36	10	20	24	16	159
Fornitura di energia, gas, vapore e aria condizionata	4	6	4	1	6	5	26
Istruzione	45	41	11	22	22	20	161
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	222	205	78	84	124	89	802
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali						1	1
Sanità e assistenza sociale	151	168	41	67	89	67	583
Servizi di informazione e comunicazione	170	160	59	83	96	92	660
Trasporto e magazzinaggio	92	100	28	50	60	53	383
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.705</b>	<b>2.732</b>	<b>975</b>	<b>1.346</b>	<b>1.535</b>	<b>1.415</b>	<b>10.708</b>

Fonte: Corte dei conti deliberazione Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 9/2022/G.

Nella tabella sopra riportata i datori di lavoro che hanno beneficiato dell'incentivo all'assunzione di persone con disabilità a valere sulle risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili è stato disarticolato nei diversi settori del mondo produttivo di rispettiva appartenenza. Dalla lettura dei dati emerge una netta predominanza dei settori manifatturiero (3.017) e commercio all'ingrosso ed al dettaglio (1.996), seguiti da quelli della ricezione alberghiera e della ristorazione.

## 7. Gli organismi deputati alla definizione ed al monitoraggio delle politiche per l'inclusione nel mondo lavorativo dei disabili

La disciplina in materia di collocamento mirato e tutela del diritto al lavoro delle persone disabili ha previsto l'istituzione e le modalità di funzionamento di alcuni organi istituzionalmente preposti alla definizione delle linee programmatiche ed al monitoraggio dell'attuazione delle politiche pubbliche per l'inclusione lavorativa dei soggetti con minori capacità.

La legge 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili ha istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (Ond), che ha subito modifiche nella sua organizzazione a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3 del d. l. 12 luglio 2018, n. 86<sup>44</sup>. Le funzioni ad esso attribuite sono sia consultive che di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità<sup>45</sup>. I componenti dell'Osservatorio, in numero massimo di 40, rappresentano le amministrazioni centrali<sup>46</sup> e territoriali<sup>47</sup> competenti per la definizione e l'attuazione delle politiche per la disabilità, oltre che gli istituti di previdenza sociale e l'Istat. In tale consesso siedono, altresì, esperti della materia, in numero massimo di tre e rappresentanti delle maggiori sigle sindacali (Cgil, Cisl, Uil, Ugl), oltre che (14) delle associazioni nazionali di categoria e delle organizzazioni più rappresentative a livello nazionale del terzo settore, operanti nel

44. L'organismo era inizialmente incardinato nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e presieduto dal Ministro del lavoro ed è stato, in forza delle citate disposizioni, trasferito all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri e sotto la guida del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità (pro tempore del Presidente del Consiglio).

45. Art. 3, l. n. 18/2009 "Istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità"

1.(omissis).....

5. L'Osservatorio ha i seguenti compiti:

a) promuovere l'attuazione della Convenzione di cui all' articolo 1 ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate di cui all' articolo 35 della stessa Convenzione, in raccordo con il Comitato interministeriale dei diritti umani;

b) predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale;

c) promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali;

d) predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità, di cui all' articolo 41, comma 8, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, come modificato dal comma 8 del presente articolo;

e) promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

6.(omissis).

46. Le amministrazioni centrali presenti nella composizione dell'Osservatorio sono i Ministeri degli affari esteri, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e trasporti, della salute, del lavoro e politiche sociali, dell'istruzione e ricerca.

47. Siedono nell'Osservatorio, altresì, due rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni, un rappresentante dell'Upi e un rappresentante dell'Anci.

campo della disabilità. Rientrano nella composizione dell'Osservatorio anche. Il funzionamento dell'Osservatorio disciplinato con apposito Regolamento<sup>48</sup>, ove, al fine di rendere più efficiente la sua azione ed in linea con quanto richiesto dalla Convenzione ONU, è stata prevista la costituzione di gruppi di lavoro per l'approfondimento di specifiche tematiche<sup>49</sup>, tuttavia nell'ultimo quinquennio il numero delle riunioni dell'Osservatorio, ancor prima dello scoppio della pandemia da Covid-19, è stato molto esiguo, al massimo due l'anno, nonostante la possibilità di collegamento da remoto. Ha lavorato con frequenza trimestrale il Comitato Tecnico scientifico istituito all'interno dell'Osservatorio.

Ai fini della verifica dello stato di attuazione e della corretta applicazione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della disabilità da parte delle amministrazioni pubbliche l'art. 39-bis, d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, come introdotto dall'art.10 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ha istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, una Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, la cui composizione vede la presenza di rappresentanti delle istituzioni e delle organismi rappresentativi delle categorie interessate<sup>50</sup>. Infine, l'art. 2, c. 2 della già citata legge delega in materia di disabilità (l. 22 dicembre 2021, n. 227) ha previsto alla lett. l'istituzione di un Garante nazionale della disabilità con compiti di tutela e promozione dei diritti delle persone disabili<sup>51</sup>.

48. Il regolamento per il funzionamento dell'Osservatorio è stato adottato con decreto del Ministero del lavoro del 6 luglio 2010 n. 167, in corso di revisione.

49. Le tematiche assegnate ai gruppi di lavoro hanno riguardato: non discriminazione, armonizzazione delle disposizioni legislative in materia; diritto alla vita adulta contrasto alla segregazione, salute e diritto alla vita, politiche sociali, educazione e competenze personali, lavoro e occupazione, donne con disabilità, prevenzione violenza, occupazione, genitorialità, accessibilità, libertà e diritti civili, monitoraggio, cooperazione internazionale.

50. Fanno parte della Consulta rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, del Dipartimento per la funzione pubblica, dell'Amministrazione del lavoro, del Ministero della salute, dell'Anpal, dell'Inail, della Conferenza Unificata, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria. Alla Consulta sono assegnati compiti riguardanti: a) l'elaborazione di piani e programmi e delle linee di indirizzo per ottemperare agli obblighi della legge n. 68/1999; b) l'effettuazione del monitoraggio di cui al successivo art. 39-quater, c) la formulazione di proposte alle amministrazioni pubbliche di iniziative e misure innovative, volte a migliorare i livelli di occupazione e valorizzare le capacità e le competenze dei lavoratori disabili; d) la previsione di interventi straordinari per l'adozione degli accomodamenti ragionevoli; e) la verifica dello stato di attuazione e della corretta applicazione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della disabilità da parte delle amministrazioni.

51. I compiti affidati al Garante della Disabilità sono molteplici e spaziano dalla raccolta delle segnalazioni in merito ad episodi di discriminazione e violazione dei diritti dei disabili, alla formulazione di raccomandazione e pareri alle amministrazioni ed ai concessionari pubblici. L'organo è tenuto a relazionare una volta l'anno alle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri sull'attività svolta.





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